

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JAMILE LOURDES FERREIRA TAJRA

**ABERTURA INSTITUCIONAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA
INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA:
Possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL
(1991-2018)**

Porto Alegre – RS
2019

JAMILE LOURDES FERREIRA TAJRA

**ABERTURA INSTITUCIONAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA
INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA:
Possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL
(1991-2018)**

Tese de Doutorado em Ciência Política, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Porto Alegre – RS
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Tajra, Jamile Lourdes Ferreira
ABERTURA INSTITUCIONAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA
INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: Possibilidades e limites da
participação social no MERCOSUL (1991-2018) / Jamile
Lourdes Ferreira Tajra. -- 2019.

196 f.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Democracia. 2. Participação. 3. Sociedade civil
global. 4. Integração Sul-Americana. 5. MERCOSUL. I.
Gugliano, Alfredo Alejandro, orient. II. Título.

JAMILE LOURDES FERREIRA TAJRA

**ABERTURA INSTITUCIONAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA
INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA:
Possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL
(1991-2018)**

Tese de Doutorado em Ciência Política, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Linha de pesquisa: Teoria Política, Democracia e Participação

Porto Alegre, 27 de agosto de 2019

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (Orientador)
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/Programa de Pós-Graduação em Estudos
Estratégicos Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Davide Carbonai
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita
Instituto Latino Americano de Economia, Estado e Política
Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA)

Profa. Dra. Priscilla Ribeiro dos Santos
Pesquisadora Independente

*À minha avó Lourdes Pereira (in memoriam),
centenária no ano de 2018, pelo amor pelos seus e
pela bravura com que sempre enfrentou o mundo.*

*À minha mãe, Nazareth Pereira, por ser minha
fortaleza, meu espelho e exemplo inspirador de
coragem e retidão de caráter.*

AGRADECIMENTOS

O ofício acadêmico demanda um trabalho árduo e, por alguns motivos conjunturais, a passos largos, tem se tornado cada dia mais complicado ser estudante, professora e pesquisadora no Brasil, sobretudo no campo das Ciências Humanas, as que me tocam. Noites em claro, fins de semana e feriados dedicados à leitura, pesquisa, escrita, resultados, publicações, currículo. Mas apesar de todas as intempéries, eu ainda estou aqui e, como dizem – e eu acredito –, o doutorado é só começo. O fim de um ciclo para o começo de outros.

No que vivi até aqui, dentre as pessoas com as quais tive a oportunidade de trabalhar e conviver, dentro e fora dos círculos acadêmicos, algumas merecem ser lembradas, e é pra elas que deixo meus mais sinceros agradecimentos.

Primeiramente, e mais importante, quero agradecer a minha mãe, Nazareth Pereira Ferreira, por ser minha referência, meu exemplo e minha fortaleza; por não me deixar fraquejar em nenhum momento; por me aturar desde sempre – o que nos últimos anos se tornou especialmente mais difícil – e; pelo apoio e suporte de todos os dias e todas as horas, desde as palavras de coragem até a ajuda com os fichamentos dos textos-referências da tese e de minha atividade docente. Você participou de todos os momentos! Esta tese, antes de tudo, é dedicada a você!

Ademais, quero agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pela estrutura oferecida e, nas pessoas de seus funcionários, pela recepção e pelo tratamento, sempre muito respeitosos e receptivos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPG-Pol), nas pessoas de seus professores, pelos ensinamentos, e de seus secretários, Bruno Stefani e Lucas Greff, pela atenção e presteza na resolução de todos os trâmites burocráticos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa concedida, apoio financeiro que, desde o mestrado, foi fundamental para a realização de minhas pesquisas e continuidade de minha trajetória acadêmica.

Ao meu orientador, Professor Alfredo Alejandro Gugliano, pela atenção na orientação, pelo apoio desde o início do curso e pela compreensão em meus momentos de ausência.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública (UFRGS), de cuja metodologia de discussões colaborativas, com certeza levarei para minha trajetória acadêmica daqui para a frente.

À banca examinadora da qualificação, Professores Lígia Mori Madeira e André Luiz Reis da

Silva, pelas contribuições ao texto, que em muito contribuíram para o resultado aqui apresentado.

À banca examinadora da defesa da tese, Professor Lucas Ribeiro Mesquita, de quem a tese de doutoramento foi importante referência para a pesquisa e resultados aqui demonstrados e; Professores André Luiz Reis da Silva; Davide Carbonai e Priscilla Ribeiro dos Santos, que trouxeram observações enriquecedoras ao texto final desta tese. Contudo, aproveito o ensejo para, diante dessas valiosas contribuições, assumir a responsabilidade para com as discussões e resultados apresentados.

Quero agradecer também à Universidade Federal do Ceará, onde concluí meu curso de Bacharelado em Ciências Sociais e, à Universidade Estadual do Ceará, onde concluí o Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade (hoje PPG-Sociologia), por terem, em momentos anteriores, me proporcionado a oportunidade de iniciar minha trajetória acadêmica.

À Professora Mônica Dias Martins, pela amizade, por ter me legado importantes ensinamentos e pelas orientações de graduação e mestrado que, com certeza, me prepararam para o doutorado e para a vida acadêmica.

Ao Professor Hebert Rebouças, coordenador acadêmico da Faculdade Stella Maris (Fortaleza), pela confiança depositada ao abrir as portas para minha iniciação docente, o que, sem sombra de dúvidas, tem implicado no meu amadurecimento profissional, que se demonstra nas reflexões e análises demonstradas nesta tese.

Aos meus tios Margarida, Marta e Raimundo Ferreira, às minhas primas Leiliane Azevedo e Mara Freire e à amiga Maria Neuda Barbosa, que foram e são importantes em tantos momentos.

Aos meus Queridos Amigos, Adriane Alter, que mesmo a um oceano de distância, sempre está disponível para me ouvir e me dedicar palavras de incentivo e confiança (este agradecimento se estende à Gina Alter); Aglailton Magalhães, pelas opiniões e análises aguçadas e pelo senso de humor ácido, que por vezes se confunde com o meu; Anderson Verçosa, por ser o meu amigo de todas as horas, pelas risadas, ironias e conversas ILTDAs; Camila Costa, por ser sempre tão solícita, pelo apoio de sempre e por ter a melhor gargalhada de todas; Clayton Mendonça Cunha Filho, pelas ideias (e ironias) trocadas, pela confiança e amizade (*Nuestra America es Latina*); Gislania Freitas, amiga-irmã em todos os sentidos e momentos, pela amizade e cumplicidade, por torcer por mim genuinamente e por, junto comigo, *correr com os lobos* há alguns bons anos (permanecemos correndo com eles); Rafael Domingos, por vezes ausente, mas sempre presente em meu coração (*gli uccellini che sempre*

volano vicini) e; Thiago Estevam, por, mesmo quando longe, sempre me ouvir, por torcer e se preocupar comigo como um irmão durante todos esses anos (você sempre será o meu *brother*).

Aos amigos que fiz na *Housing 784*, Gisele Bertó, Daniel Herrera Jaramillo, *Professor Wilson Ferreira Barbosa* e Helmano (*el gran hermano*) Ramos, pelos momentos compartilhados e pelo aprendizado diário de morar coletivamente. Cada um de vocês tem um lugar especial em meu coração!

Aos colegas de doutorado, Alexandre Gonzales, Guilherme Stein, Isis Bastos e Junior Bourscheid, por terem colaborado para que meu novo *Porto* fosse, de fato, mais *Alegre*.

Aos colegas Joyce Miranda, pela acolhida em Porto Alegre à época da seleção, e Marcos André Fontenele Sales, por ter sido um porto seguro nos meus primeiros dias de morada na cidade (nunca esquecerei, jovem!).

À Panqueca (*Keka*) Ferreira Tajra, que, com seu latido forte e focinho gelado, segurou as pontas em tantos momentos de preocupação e tensão. Obrigada por ser só amor!

Por fim, agradeço pela caminhada e pela oportunidade de estudar, o que, apesar de todas as dificuldades, é, sem dúvidas, um privilégio!

*Yo nací y crecí bajo las estrellas de la Cruz del Sur.
Vaya donde vaya, ellas me persiguen.
Bajo la cruz del sur, cruz de fulgores, yo voy
viviendo las estaciones de mi suerte.
No tengo ningún dios.
Si lo tuviera, le pediría que no me deje llegar a la
muerte: no todavía.
Mucho me falta por andar.
Hay lunas a las que todavía no ladré y soles en los
que todavía no me incendié.
Todavía no me sumergí en todos los mares del
mundo, que dicen que son siete, ni en todos los ríos
del Paraíso, que dicen que son cuatro.
En Montevideo, hay un niño que explica:
-Yo no quiero morirme nunca, porque quiero jugar
siempre.*

Las huellas digitales
Eduardo Galeano – El libro de los abrazos
(1989)

*...Ecco, chi siamo noi?
Piccole vele contro l'uragano...*

Laura Pausini/Niccolò Agliardi/Paolo Romano Carta
(2013)

RESUMO

A tese aqui empreendida oferece um esforço analítico acerca dos espaços de participação disponíveis na estrutura institucional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), entre os anos 1991 e 2018. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o estudo se dedicou ao exame de três órgãos responsáveis pelo fomento à participação como instrumento de democratização, superação de um *déficit* democrático histórico e melhora da *accountability* no âmbito do processo de integração em questão, a saber: *Foro Consultivo Econômico e Social*, *Parlamento do MERCOSUL* e *Cúpula Social do MERCOSUL*. Tivemos por objetivo oferecer um estudo aprofundado acerca das possibilidades e limites da participação nessas instâncias regionais, sobretudo no contexto de mudança de paradigma da integração, observado a partir do início da década de 2000. Para tal, lançamos mão de um modelo de análise que, através da observação dos Desenhos Institucionais das Instituições Participativas, oferece um arcabouço investigativo que nos permite estabelecer um diagnóstico acerca da efetividade, ao passo que lança luzes também sobre as possibilidades e limites da participação de diferentes atores no âmbito dessas instituições. Nesse sentido, a análise se concentrou na observação de quatro dimensões principais: (1) institucionalização, (2) potencial inclusivo e democratizante, (3) dinâmica do processo decisório e (4) representação no interior das IPs. Além dessas dimensões, incluímos no estudo uma quinta, a saber, (5) contexto de instituição do órgão, como indicado por diversos estudiosos dos Desenhos Institucionais das Instituições Participativas. No tocante à abordagem teórica, o estudo se insere nos campos de estudos acerca da: efetividade das instituições participativas; democracia participativa e; democracia cosmopolita, este último, no âmbito do qual se problematiza a emergência de atores e a instituição de espaços participativos em múltiplos níveis da gestão democrática – do local ao global – e que, por sua vez, surgem como consequência da Globalização capitalista, em seus amplos aspectos. O texto está estruturado em introdução, quatro capítulos e conclusões. A título de conclusões, sugerimos que a estrutura do Bloco carece ainda de importantes adequações com vistas a atribuir uma maior relevância a seus espaços participativos regionais e, potencialmente, promovê-los como contribuintes em um plano mais arrojado de governança democrática global. As plataformas participativas estudadas, apesar de apresentarem algum grau de burocratização, são pouco previsíveis do ponto de vista procedimental. Não obstante, a sobreposição de funções e uma comunicação pouco eficiente entre os órgãos inviabilizam uma ação coordenada dos atores e se estabelecem como elementos de fragilidade. Ademais, percebemos que o apoio conferido em discurso pelos líderes executivos não se converteu em incentivos substanciais à absorção das demandas desses espaços pelo processo decisório no âmbito do Bloco. Desta feita, concluímos, persiste ainda o hiato entre o insulamento e a democratização do MERCOSUL, ao que chamamos de “persistente *trade-off* da integração sul-americana”.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Sociedade Civil Global. Integração Sul-Americana. MERCOSUL.

ABSTRACT

This thesis offers an analytical effort about the spaces of participation available in the institutional structure of the Southern Common Market (MERCOSUR), between 1991 and 2018. Through bibliographic and documentary research, the study was devoted to examining three bodies responsible for promoting participation as a tool for democratization, overcoming a historical democratic *deficit* and improving *accountability* in the integration process in question, namely: *Economic and Social Consultative Forum*, *MERCOSUR Parliament* and *MERCOSUR Social Summit*. The purpose of the investigation was to offer an in-depth study of the possibilities and limits of participation in these regional institutions, especially in the context of integration paradigm shift, observed from the beginning of the decade of 2000. To this end, we use a research model that, through the observation of the Institutional Design of Participatory Institutions, offers an investigative framework that allows us to establish a diagnosis about effectiveness, while also throws lights on the possibilities and limits for the participation of different actors within the framework of these institutions. In this sense, the analysis focused on the observation of four main dimensions: (1) institutionalization, (2) inclusive and democratizing potential, (3) decision-making dynamics and (4) representation within these participatory institutions. In addition to these dimensions, we included in the study a fifth, that is, (5) institution setting context, as indicated by several scholars of Institutional Design of Participatory Institutions. Regarding the theoretical approach, it fits into the fields of studies about: the effectiveness of participatory institutions; participatory democracy and; cosmopolitan democracy, this last one within which problematizes the emergence of actors and the creation of participatory spaces at multiple levels of democratic management – from local to global – which, in turn, arise as a consequence of capitalist Globalization, in its broad aspects. The text is structured in introduction, four chapters and conclusions. By way of conclusion, we suggest that the Bloc's structure still lacks important adaptations with a view to giving greater importance to its regional participatory spaces and, potentially, to promoting them as contributors to a more daring plan of global democratic governance. The participatory platforms studied, although presenting some degree of bureaucratization, are unpredictable from a procedural point of view. Nevertheless, the overlapping of functions and inefficient communication between the organs make the coordinated action of the actors unfeasible and establish themselves as elements of fragility. Moreover, we realize that the support given by the executive leaders in speech did not convert into substantial incentives to absorb the demands of these spaces through the decision-making process within the Bloc. This time, we conclude, there is still a gap between MERCOSUR's insulation and democratization, which we call the “persistent *trade-off* of South American integration”.

Keywords: Democracy. Participation. Global Civil Society. South American Integration. MERCOSUR.

RESUMEN

La tesis aquí emprendida ofrece un esfuerzo analítico acerca de los espacios de participación disponibles en la estructura institucional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre los años 1991 y 2018. Por medio de investigación bibliográfica y documental, el estudio se dedicó al examen de tres órganos responsables por el fomento a la participación como instrumento de democratización, superación de un *déficit* democrático histórico y mejora de la *accountability* en el marco del proceso de integración en cuestión, a saber: *Foro Consultivo Económico y Social*, *Parlamento del MERCOSUR* y *Cumbre Social del MERCOSUR*. Tuvimos por objetivo ofrecer un estudio en profundidad acerca de las posibilidades y límites de la participación en estas instancias regionales, sobre todo en el contexto del cambio de paradigma de la integración, observado a principios de la década de 2000. Para ello, lanzamos mano de un modelo de análisis que, mediante la observación de los Diseños Institucionales de las Instituciones Participativas, ofrece un marco de investigación que nos permite establecer un diagnóstico acerca de la eficacia, mientras que arroja luz también sobre las posibilidades y los límites de la participación de diferentes actores en el marco de esas instituciones. En este sentido, el análisis se centró en la observación de cuatro dimensiones principales: (1) institucionalización, (2) potencial inclusivo y democratizador, (3) dinámica del proceso decisorio y (4) representación en el interior de las instituciones participativas. Además de esas dimensiones, incluimos en el estudio una quinta, a saber, (5) contexto de institución del órgano, según lo indicado por diversos estudiosos de los Diseños Institucionales de las Instituciones Participativas. Con respecto al abordaje teórico, el estudio se inserta en los campos de estudios acerca de la: efectividad de las instituciones participativas; democracia participativa y democracia cosmopolita, este último, en el marco del cual se problematiza la emergencia de actores y la institución de espacios participativos en múltiples niveles de la gestión democrática – desde el local hasta al global – y que, a su vez, emergen como consecuencia de la Globalización capitalista, en sus amplios aspectos. El texto está estructurado en introducción, cuatro capítulos y conclusiones. A título de conclusiones, sugerimos que la estructura del Bloque carece aún de importantes adecuaciones con vistas a atribuir una mayor relevancia a los espacios participativos regionales y, potencialmente, promoverlos como contribuyentes en un plano más audaz de gobernanza democrática global. Las plataformas participativas estudiadas, aunque presentan cierto grado de burocratización, son impredecibles desde el punto de vista procesal. Sin embargo, la superposición de funciones y la comunicación ineficiente entre los órganos hacen difícil una acción coordinada de los actores y se establecen como elementos de fragilidad. Además, nos dimos cuenta de que el apoyo brindado por los líderes ejecutivos en el nivel del discurso no se convirtió en incentivos sustanciales para absorber las demandas de estos espacios en el proceso de toma de decisiones dentro del Bloque. De esta manera, concluimos, hay todavía una brecha entre el aislamiento y la democratización del MERCOSUR, a que llamamos de "persistente *trade-off* de la integración sudamericana".

Palabras-clave: Democracia. Participación. Sociedad Civil Global. Integración Sudamericana. MERCOSUR.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de inserção cidadã de cada instância analisada	26
Tabela 2 – Possibilidades da participação no MERCOSUL de acordo com o Desenho Institucional dos espaços oferecidos.....	39
Tabela 3 – Fontes de dados primários das instâncias analisadas.....	46
Tabela 4 – Definição e operacionalização do <i>Demos</i> Composicional (<i>demosC</i>) e do <i>Demos</i> Performativo (<i>demosP</i>) em níveis doméstico e global	62
Tabela 5 – Caminhos e agentes da democracia cosmopolita de acordo com Archibugi e Held (2011)	86
Tabela 6 – Dimensões e variáveis relevantes na análise de desenhos institucionais participativos observadas por FARIA e RIBEIRO (2011).....	110
Tabela 7 – Dimensões e variáveis de análise contempladas na pesquisa.....	115
Tabela 8 – Consultas Públicas realizadas pelo IPPDH (2015-2018).....	120
Tabela 9 – Instituições e mecanismos de articulação inscritos na base de dados do SISUR .	121
Tabela 10 – Distribuição temática dos projetos e-ou mecanismos de articulação no âmbito do SISUR.....	122
Tabela 11 – Organizações e movimentos sociais cadastrados junto à UPS (2013-2018)	125
Tabela 12 – Distribuição da representação no FCES (2010-2015)	130
Tabela 13 – Desenho Institucional do Foro Consultivo Econômico e Social	131
Tabela 14 – Quantitativo e áreas temáticas das organizações participantes das CSM (2006-2015).....	136
Tabela 15 – Número de participantes e pautas debatidas na CSM (2006 e 2015)	138
Tabela 16 – Desenho Institucional da Cúpula Social do MERCOSUL	142
Tabela 17 – Representação dos países no Parlasul de acordo com as etapas da transição e representação efetiva em 30/04/2019	147
Tabela 18 – Atos do Parlasul (2007-2018).....	150
Tabela 19 – Sessões do Parlasul (2007-2018).....	151
Tabela 20 – Desenho Institucional do Parlasul	155

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ARGM	Alto Representante-Geral do MERCOSUL
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Brasil)
CBDHPE	Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (Brasil)
CBMSP	Conselho Brasileiro do MERCOSUL Social e Participativo
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CCM	Conselho de Comércio do MERCOSUL
CCMASM	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL
CCSCS	Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (MERCOSUL)
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEFIR	Centro de Formação para a Integração Regional do MERCOSUL
CESE	Comitê Econômico e Social Europeu
CGT/Argentina	Confederação Geral do Trabalho
CGT/Brasil	Confederação Geral dos Trabalhadores
CMC	Conselho do Mercado Comum (MERCOSUL)
CMPED	Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito
Comecon	Conselho para a Assistência Econômica Mútua
CPCI	Comissão Parlamentar Conjunta de Integração
CSLM	Comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL
CSM	Cúpula Social do MERCOSUL
CS-ONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CTA	Central de Trabalhadores Argentinos
CTM	Comitês Técnicos do MERCOSUL
CUE	Conselho da União Europeia
CUT/Brasil	Central Única de Trabalhadores (Brasil)
CUT/Chile	Central Unitária de Trabalhadores (Chile)
CUT/Paraguai	Central Unitária de Trabalhadores (Paraguai)
DEC.	Decisão
DECL.	Declaração
DI e DIs	Desenho(s) Institucional(ais)
DISP.	Disposição
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU)
EUA	Estados Unidos da América
FA	Frente Ampla (Uruguai)
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e

	Departamentos do MERCOSUL
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social (MERCOSUL)
FG	Frente Guasú (Paraguai)
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOCEM	Foro de Convergência Estrutural do MERCOSUL
FPV	Frente para a Vitória (Argentina)
FS	Força Sindical (Brasil)
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão (vinculada ao MRE-Brasil)
GAH	Grupos <i>Ad Hoc</i> – MERCOSUL
GAIM	Grupo de Análise Institucional do MERCOSUL
GANEMPLE	Grupo de Alto Nível da Estratégia MERCOSUL para Crescimento do Emprego
GANREL	Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o Conselho do Mercado Comum e o Parlamento do MERCOSUL
GMC	Grupo Mercado Comum (MERCOSUL)
GPPSV	Grande Pólo Patriótico Simón Bolívar (Venezuela)
GTAN	Grupo Técnico de Alto Nível (CPC/MERCOSUL)
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
II e IIs	Instituição(ões) Internacional(ais)
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (Unasul)
IP e IPs	Instituição(ões) Participativa(s)
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL
ISM	Instituto Social do MERCOSUL
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
LGBTI	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexos
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
MAPPS	Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade (UECE)
MDSCF	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU)
OI e OIs	Organização(ões) Internacional(ais)
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMTM	Observatório do Mercado do Trabalho do MERCOSUL
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
Parlandino	Parlamento Andino (CAN)
Parlasul	Parlamento do MERCOSUL
Parlatino	Parlamento Latino-Americano
PCdoB	Partido Comunista do Brasil (Brasil)
PCPM	Parlamento Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL
PE	Parlamento Europeu
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL
PEB	Política Externa Brasileira
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina/Brasil
PIT/CNT	Plenário Intersindical de Trabalhadores/Convenção Nacional de Trabalhadores (Uruguai)
PMSP	Programa MERCOSUL Social e Participativo
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)

RAADH	Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados
RAAM	Reunião de Ministros e Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL
RAPIM	Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL
REAF	Reunião Especializadas em Agricultura Familiar do MERCOSUL
REC.	Recomendação
RECAM	Reunião de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL
RECM	Reunião de Cooperativas do MERCOSUL
RECYT	Reunião de Ciência e Tecnologia do MERCOSUL
REJ	Reunião de Juventude do MERCOSUL
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL
REs	Reuniões Especializadas
RI	Relações Internacionais
RIFCES	Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico e Social
RIPM	Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL
RME	Reunião do Ministério da Educação do MERCOSUL
RMMA	Reunião de Ministros de Meio Ambiente do MERCOSUL
RMS	Reunião Ministério da Saúde do MERCOSUL
SAM	Secretaria Administrativa do MERCOSUL
SCG	Sociedade Civil Global
SGTs	Subgrupos de Trabalho do MERCOSUL
SI	Sistema Internacional
SISUR	Sistema de informação sobre institucionalidade em Direitos Humanos do MERCOSUL (sigla em espanhol)
TDC	Teoria da Democracia Cosmopolita
TEC	Tarifa Externa Comum
TIC	Teoria da Interdependência Complexa
TUE	Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)
UE	União Europeia
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social (MERCOSUL)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1.1 Novo norte para a integração sul-americana?.....	18
1.2 A virada social do MERCOSUL	29
1.3 Quando a participação ultrapassa as fronteiras.....	37
1.4 Modelo e parâmetros da análise	42
1.5 Natureza, recursos, fontes de dados.....	44
1.6 Organização dos capítulos	46
2 COMUNIDADES (RE)IMAGINADAS? – A EMERGÊNCIA DE UMA GOVERNANÇA GLOBAL E A DEMOCRACIA PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS. 48	48
2.1 Atores, agendas e governança no Sistema Internacional.....	48
2.2 Existe um <i>demos</i> global para a democracia?	59
2.3 Democracia global – abordagens teóricas	65
3 O DÉFICIT DEMOCRÁTICO GLOBAL E A SOLUÇÃO COSMOPOLITA	75
3.1 Sobre a validade da democracia global e a legitimidade da participação transnacional	75
3.2 Limites teóricos e a experiência latino-americana	88
4 NOTAS ACERCA DO DESENHO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	98
4.1 Reflexões sobre o Desenho Institucional das Instituições Participativas	98
4.2 Dimensões e variáveis para a análise do Desenho Institucional das Instituições Participativas	104
5 A PARTICIPAÇÃO NO MERCOSUL E OS NOVOS HORIZONTES DA INTEGRAÇÃO.....	116
5.1 O caminho da participação no MERCOSUL	116
5.2 Desenho institucional, possibilidades e limites da participação no MERCOSUL.....	125
5.2.1 Foro Consultivo Econômico e Social (FCES).....	126
5.2.2 Cúpula Social do MERCOSUL (CSM).....	133
5.2.3 Parlamento do MERCOSUL (Parlasul).....	144
CONCLUSÕES ENTRE O INSULAMENTO E A DEMOCRATIZAÇÃO: O TRADE-OFF DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165
ANEXO A – Estrutura institucional do MERCOSUL	179
ANEXO B – Organograma do Parlasul	180
ANEXO C – Estatuto da Cidadania do MERCOSUL – Plano de Ação.....	181
ANEXO D – Consolidação das normas sobre Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL	186
ANEXO E – Lista de documentos, publicações e demais fontes oficiais consultadas	189

INTRODUÇÃO

O risco – real – [...] é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias defendidas pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.

Evelina Dagnino, 2004, p. 97, grifos nossos

1.1 Novo Norte para a Integração Sul-Americana?

Embora seu caráter inicial fosse eminentemente econômico, nos últimos anos o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)¹ passou por mudanças que inauguraram a possibilidade de desenvolvimento de outros campos da integração, como o político, o social e o cultural. Esta, considerada uma mudança de paradigma no processo de integração em curso desde o início da década de 1990, passou a, de forma inédita, reclamar uma maior participação cidadã em suas diversas instâncias institucionais, de modo que vários são hoje os espaços (órgãos, reuniões, grupos e subgrupos de trabalho, secretarias, foros, etc.) que, inseridos na estrutura institucional do Bloco, dedicam-se à promoção da participação, da cidadania e da democracia no nível Regional, assim como no interior de seus Estados-partes².

¹ O MERCOSUL foi instituído pelo Tratado de Assunção, acordo entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991. Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo 197, de 25/Set. 1991, e promulgado pelo Decreto 350, de 21/Nov. 1991, entrando em vigor no país em 29/Nov. 1991. Atualmente o Bloco agrega, além dos quatro signatários de Assunção, desde 2012, a Venezuela como Estado-parte. Além disso, processa desde 2015, a candidatura da Bolívia, também como Estado-parte. Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname participam do Bloco como Estados associados. O Bloco está, ainda, aberto à adesão de todos os países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sendo para essa adesão, necessária a solicitação formal por parte do país interessado e, a aprovação legislativa e sanção executiva em cada um dos Estados-partes. A Venezuela encontra-se atualmente sob dupla suspensão no âmbito do Bloco. Primeiramente, foi suspensa em 1º de dezembro de 2016, por não cumprir com cláusulas técnicas dos acordos comerciais do Bloco. Mais tarde, em agosto de 2017, foi novamente suspensa, por decisão dos chanceleres do Bloco e de acordo com entendimento de que o país passa por ruptura da ordem e do regime democrático e, por isso, entrando em claro descumprimento ao requisito disposto no artigo 6º do Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL (MERCOSUL, 1998) que indica que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração” (BRASIL, 2017). Fonte: **Nota 255 do MRE-Brasil**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>. Acesso em: 24/Set. 2019.

² No decorrer do texto, as expressões ‘Estado-parte’ e ‘Estados-partes’ são utilizadas para nos referirmos aos membros plenos do MERCOSUL, assim como ocorre nos documentos oficiais do Bloco. A seu turno, a fim de evitar repetições, optamos por intercalar as expressões MERCOSUL e Bloco, para nos referirmos ao primeiro. Da mesma forma, referimo-nos a América do Sul, ora por este termo, ora apenas pelo termo Região. Para uma visão geral da estrutura institucional do Bloco, na qual nos baseamos em nosso mapeamento prévio, ver:

Nesse sentido, diante da ideia de democratização dos processos de integração na América Latina, que se abrem à participação de novos atores e agentes, inclusive não governamentais, o Bloco passou, a partir do início da década de 2000, por uma abertura às plataformas de promoção da participação cidadã, cujo envolvimento direto passou a ser visto como fundamental para dinamizar o processo de integração (GRUGEL, 2005; DRUMMOND, 2005a, 2005b; MARIANO, 2007, 2015; CAETANO, 2006, 2007, 2011; VAZQUEZ, 2008, 2011; PIETRAFESA, 2009; DRI, 2006, 2009, 2010a, 2010b, 2011; DRI e PAIVA, 2016)³. Em dado contexto, ainda, como adiantou Karina Mariano, “a integração regional torna-se um novo instrumento da relação que permitiria os Estados atender às novas demandas e pressões por meio da cooperação internacional” (MARIANO, 2007, p. 165).

Paralela a essa guinada discursiva e institucional da integração sul-americana, contudo, percebemos uma reorientação por parte de agências multilaterais, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no sentido de abonar uma crescente importância à inclusão social e ao ajuste de políticas sociais como parâmetros internacionais de desenvolvimento (DÁVALOS, 2011; PORTALES, 2013). Este marco de transição conceitual em direção a um arcabouço discursivo que passou a priorizar o desenvolvimento social ocorreu precisamente em 1997, quando o BM publicou em seu relatório de Desenvolvimento Humano a necessidade e urgência de reconstruir o Estado sobre novas bases: “o Estado social de direito, o Estado da ‘segurança jurídica’, o Estado necessário” (DÁVALOS, 2011, p. 134).

Essa nova orientação de parâmetros estabelecida pelas agências multilaterais, inaugurando uma agenda de desenvolvimento pós-Consenso de Washington, passou, então, a reconhecer gradualmente as plataformas sociais – Organizações Não-Governamentais (ONGs), Sociedade Civil Organizada, etc. – como corpos com potencial e legitimidade para a elaboração de políticas sociais.

A seu turno, a exigência de implementação dos pacotes de políticas pós-neoliberais, a que Pablo Dávalos chamou de “complexo institucional da reforma liberal”, imprimiria profundas mudanças no interior dos Estados latino-americanos e sua agenda reformista – com a clara definição da importância do Estado como entidade condutora do processo de reforma –

ANEXO A – Estrutura Institucional do MERCOSUL.

³ Ao tratarmos de atores e agentes nesta tese, tivemos em mente a definição básica oferecida por Virgílio Arraes e Thiago Gehre, em observação aos atores em interação no Sistema Internacional (SI). Segundo os autores, por atores entendem-se aqueles entes “protagonistas de ações racionais, determinadas pela hierarquização de preferências, seleção de opções e análise do custo e benefício envolvidos em suas decisões” (ARRAES e GEHRE, 2013, p. 61). Já os agentes, entendem, são “atores propositivos, imbuídos de responsabilidade, investidos de parâmetros morais, cuja identidade é reflexo das incessantes interações com outros atores, com o meio em que estão inseridos e com as estruturas que criam” (ARRAES e GEHRE, 2013, p. 61).

não sem a ajuda dos veículos de comunicação de massas – tornou-se discurso hegemônico na região. Nesse sentido, esta pretensa dileção pelo desenvolvimento social e a democratização, tanto nos âmbitos domésticos como no Regional, sugere o autor, figuram como mais uma estratégia de manutenção da margem de manobra dessas instituições multilaterais na definição das políticas públicas em diversos setores na Região (DÁVALOS, 2011).

Dito isto, como detectou Jean Grugel, “não é surpresa que existam algumas tentativas de assinalar que a importância do bem-estar e do compromisso discursivo com a inclusão social começou a encontrar eco nos discursos da integração regional *vis-à-vis* Mercosul” (GRUGEL, 2005, p. 1069, tradução nossa)⁴, para quem uma maior participação democrática e *accountability* tornou-se a partir da década de 2000 pedra fundamental⁵. No alvorecer do novo milênio, foram munidos com este aparato discursivo de reforma estrutural com vistas a promover uma abertura democrática e melhorar a *accountability* do processo de integração que, via de regra, atingiu – em maior ou menor grau – todos os países da Região, que os líderes dos dois maiores países do MERCOSUL – Néstor Kirchner, da Argentina e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), do Brasil – lançariam as bases da reforma institucional do Bloco e do que chamaram “novo paradigma da integração”.

Diante de tal mudança de paradigma, questionamos se essas novas urgências e debates acerca da participação cidadã, somadas a uma mudança na tônica política e institucionais torna possível falar sobre uma ruptura com os valores hegemônicos estabelecidos pela doutrina liberal, que orientou as experiências de integração na Região desde o fim da década de 1980 e durante toda a década de 1990.

Dentro do debate contemporâneo, outrossim, a participação passa por rápidas, porém profundas reconfigurações, no sentido da construção de novos espaços democráticos que visam ampliar as bases para a inserção dos cidadãos no ambiente de convivência social e política. Nesse contexto, e na tentativa de verificar o Estado d’arte dos principais espaços de participação no âmbito do Bloco, a presente tese tem como horizonte analítico a experiência no campo da participação cidadã, neste, considerado o maior projeto de integração levado a cabo pelos países da América do Sul⁶.

⁴ No original: “it is not surprising that there are some tentative signs that the importance of welfare and a discursive commitment to social inclusion are beginning to find an echo in the discourses of regional states *vis-à-vis* Mercosur”.

⁵ “Prestação de contas”, em tradução livre. No âmbito dos estudos sobre a gestão democrática, o conceito de *accountability* diz respeito a estabelecer mecanismos de resposta aos cidadãos, entendidos como destinatários finais das políticas públicas dos Estados democráticos. Para uma discussão recente sobre *accountability* democrática, ver Miguel (2005), dentre outros nesta tese.

⁶ No decorrer do texto, utilizamos as expressões espaços, instâncias e plataformas de participação para nos referirmos aos órgãos participativos no âmbito do MERCOSUL.

Para tal empreendimento, lançamos mão de um modelo-quadro de análise que esboça na observação dos Desenhos Institucionais (DIs) das Instituições Participativas (IPs) o arcabouço investigativo que permite oferecer um diagnóstico acerca da efetividade da participação democrática, ao passo em que lança luzes sobre as possibilidades e os limites da participação de diferentes atores no âmbito dessas IPs (FARIA e RIBEIRO, 2011; AVRITZER, 2011, 2008, 2007; CUNHA, 2014, dentre outros).

O postulado desse tipo de estudo é, por sua vez, o de que as múltiplas dimensões e variáveis do Desenho Institucional (DI) podem interferir do desempenho das IPs. Dessa forma, ainda que sem pretender inferir conclusões ao debate acerca da legitimidade da participação empreendida, o desenho – das instituições, de suas estruturas e regras –, não obstante, traduz valores e princípios que se buscam fomentar na organização da vida social e política. As características institucionais, assim, são vistas por essa perspectiva, como preditoras dos resultados (CUNHA e THEODORO *et al.*, 2014) e, nesse sentido, estabelecer variáveis para analisá-las, pode nos ajudar a compreender a diferença de desempenho entre elas (FARIA e RIBEIRO, 2011).

A importância de desenvolverem estudos sobre o DI dessas IPs reside, ainda, no fato destes buscarem lançar luzes sobre aspectos mais centrais e urgentes dos próprios regimes democráticos, justamente aqueles que se debruçam sobre o debate e o conteúdo acerca do aprofundamento da democracia por meio da diversificação das possibilidades e dos espaços disponíveis à participação (GUGLIANO, 2013). Daí a importância da análise das regras de funcionamento desses espaços, “dado que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 126). Por isso mesmo, a análise do DI dessas instituições, ao indicar de antemão as possibilidades e limites do experimento participativo empreendido, tem a possibilidade de trazer à cena aspectos acerca da qualidade de tal participação.

Neste entendimento, a análise priorizou a observação de cinco dimensões, quais sejam: *institucionalização, potencial inclusivo e democratizante, dinâmica do processo decisório e representação no interior das IPs*, tal qual esboçado por Faria e Ribeiro (2011) e, além dessas, uma quinta, a saber, *contexto político de instituição do órgão*, como indicado por diversos estudiosos dos DIs das IPs, dentre os quais podemos mencionar Avritzer (2008), Cunha (2014) e Olsen (2014).

Com a inclusão desta última dimensão, propusemos verificar os atores envolvidos na iniciativa da instituição de cada órgão e, conseqüentemente, aqueles que tiveram a iniciativa

de proposição de seus moldes – desenhos – iniciais. Cada uma dessas dimensões comporta variáveis/indicadores igualmente sugeridas pelos autores, porém sobre as quais tomamos a iniciativa de incluir novas variáveis, a fim de melhor contemplar a natureza transnacional dos espaços participativos em tela.

A pesquisa aqui empreendida, por sua vez, começou a ser gestada em meados do ano de 2009, quando eu, à época estudante do sexto semestre do curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC), tive a oportunidade de ter os primeiros contatos com o recente e então pouco explorado tema da participação cidadã na integração sul-americana. Naquela ocasião, me dediquei a entender a experiência do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) como instituição regional responsável pela aproximação dos cidadãos ao processo de integração e pela promoção de uma cidadania e identidade regional no âmbito do MERCOSUL (TAJRA, 2011)⁷.

Se naquele primeiro momento, devido ao pouco tempo e espaço para uma discussão aprofundada, me restringi a esmiuçar o contexto de instituição do órgão, seus documentos fundadores, suas principais funções e a breve atividade traçada até então, por ocasião do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade (MAPPS), realizado na Universidade Estadual do Ceará (UECE) entre março de 2012 e fevereiro de 2014, tive a oportunidade de aprofundar meus estudos sobre este mesmo objeto, porém, tendo então por fio condutor de análise a própria ideia de cidadania regional (ou cidadania sul-americana) presente nos documentos do Bloco, com claro destaque ao período a partir de 2003, e que legavam ao Parlasul, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) (1994-2005), um papel de protagonismo enquanto órgão de representação cidadã no âmbito da integração sul-americana (TAJRA, 2014)⁸.

No referido estudo, o fortalecimento de uma “cidadania sul-americana” apareceu como prioridade tanto nos acordos firmados pelos órgãos decisórios, quanto no arcabouço normativo produzido por determinação desses acordos. Porém, a leitura dos acordos firmados pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) – instância executiva superior do Bloco – e da base documental que revelava as atividades do órgão, terminaria por revelar já que, à revelia

⁷ O recorte temporal deste estudo se encerrou no período de 2007 a 2010. Ver: TAJRA, Jamile Lourdes Ferreira. **A participação dos povos na integração sul-americana: O papel do Parlamento do MERCOSUL.** 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

⁸ Nesse segundo momento, me propus a entender o “projeto cidadão” estabelecido para o MERCOSUL naquele período (2003-2013) e, além disso, compreender os horizontes previsíveis dessa integração cidadã. Ver: TAJRA, Jamile Lourdes Ferreira. **Integração Sul-Americana: Uma incursão ao conceito de cidadania no âmbito do Parlamento do MERCOSUL.** 2014. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014a.

dos discursos dos presidentes dos Estados-partes e mesmo do conteúdo dos compromissos firmados em nome do desenvolvimento social na região, durante seus quatro primeiros anos de atividades, o Parlasul demonstrou uma prioridade explícita conferida aos assuntos que viabilizavam a integração econômico-comercial, eixo tradicional da integração no âmbito do MERCOSUL.

Além disso, a estrutura hierárquica e metodologia de tomada de decisões do Bloco, historicamente vinculada aos seus órgãos decisórios, contribuiu sobremaneira para que o Parlasul o desempenhasse um papel de mero órgão consultivo sem maior impacto sobre as determinações desses órgãos decisórios, tendo uma existência, no limite, acionada como bandeira política no discurso daqueles que defendiam uma integração cidadã, a quem naquele momento chamei de “falas políticas” da integração. Como entendimento dessa fase de estudos sobre o MERCOSUL, concluí que, apesar da inegável abertura de sua estrutura institucional às plataformas de integração social e política, os parâmetros comerciais permaneceram como prioridade na agenda da integração do Bloco⁹.

A ideia de uma “integração cidadã”, assim, esteve mais presente nos discursos dos líderes à frente das instâncias decisórias – de quem partiu inclusive a ideia de substituir a antiga CPC por um Parlamento regional – do que nas ações efetivas do Parlasul no sentido da promoção dessa cidadania¹⁰. Pelo contrário, o órgão passou por momentos de instabilidade, passando inclusive, no período do estudo, por dois momentos de interrupção de suas atividades, devido, sobretudo, a não realização das eleições diretas para a escolhas de seus representantes por três dos cinco países por ora com direito a representação na Casa, e à questões orçamentárias, ocasionadas pelo não pagamento das respectivas cotas-partes para o financiamento de suas atividades por todos os Estados-partes (TAJRA, 2011; 2014a).

Foi então que, a partir dos conhecimentos e questionamentos acumulados nesses dois momentos prévios e, ainda, da percepção de uma lacuna no tocante a estudos acadêmicos que se dedicassem essa compreensão à época, vislumbrei o projeto de pesquisa submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no qual ingressei em 2014 com a ideia de ampliar o leque institucional de análise acerca do estado d’arte e do horizonte da participação cidadã no âmbito do processo

⁹ Os principais entendimentos da pesquisa indicaram que os três assuntos mais presentes nos documentos do Parlasul foram: 1) a viabilização de uma estrutura viária, sobretudo na tríplice fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai), com vistas a facilitar a circulação de pessoas e mercadorias naquela região; 2) o reconhecimento de diplomas universitários emitidos em um por todos os países do Bloco e, por conseguinte; 3) a autorização para o exercício profissional de cidadãos de um em todos os outros Estados partes. Ademais, a proposta de um fundo previdenciário comum entre os países, embora de forma menos recorrente, também apareceu como intenção política do Parlasul (TAJRA, 2014a; TAJRA & MARTINS, 2013a, 2013b, 2013c).

¹⁰ A CPC fora instituída pelo Protocolo de Ouro Preto, 1994.

de integração levado a cabo pelo MERCOSUL.

Para a consecução deste objetivo, foi estabelecido um caminho a ser seguido, o qual contou com os seguintes passos: 1) um mapeamento prévio dos espaços institucionais do Bloco disponíveis à participação de atores sociais nos assuntos da integração, tomando por base a estrutura institucional acima mencionada e; 2) a leitura dos documentos fundamentais desses órgãos (como Protocolos Constitutivos e Regimentos Internos, etc.). A seguir, para determinarmos os órgãos como *espaços de participação*, observamos algumas características básicas, quais sejam: a) a possibilidade propositiva por parte do cidadão na dinâmica do órgão e na criação normativa no Bloco; b) a efetiva participação por parte desse, c) a forma de escolha dos participantes/representantes – registro de entidades e organizações sociais, eleição direta, indicação pelos corpos legislativos nacionais, etc. – e; d) a abertura ao diálogo sociedade civil – entidades formais ou cidadãos individualmente – através de ouvidoria, serviço de atendimento, reuniões, etc.

A partir dessa primeira fase de seleção, estabelecemos os critérios para a sua observação, quais sejam: *a)* institucionalização; *b)* atividades atribuídas a cada um desses órgãos; *c)* diálogo interinstitucional; *d)* natureza das atividades do órgão de acordo com sua competência institucional (prevista em seu Regimento Interno) – ou seja, a possibilidade de propor projetos de norma a serem avaliados pelo CMC e; *e)* hierarquia interinstitucional (sobretudo entre os órgãos estudados e as instâncias executivas/decisórias do Bloco).

Nesse sentido, de acordo com este mapeamento prévio, em que foram observadas as plataformas que, na estrutura institucional do Bloco, oferecem a possibilidade de participação cidadã (individual ou coletivamente organizada), o escopo da pesquisa se encerrou nos seguintes órgãos, em ordem cronológica de instituição: *Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)*, *Parlamento do MERCOSUL (Parlasul)* e *Cúpula Social do MERCOSUL (CSM)* – a Tabela 1, adiante, apresenta cada uma dessas plataformas de acordo com o tipo de atividade desenvolvida.

Primeiro órgão do Bloco a abrir a possibilidade de participação à sociedade civil dos Estados-partes na dinâmica da integração, o FCES é composto por representantes dos setores empresarial, sindical e movimentos sociais organizados e foi instituído já pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994¹¹. Porém, como assinalado, a abertura efetiva do arcabouço institucional do MERCOSUL aos órgãos de cunho essencialmente social apenas pôde ser observada com a mudança – resultante de processos eleitorais - dos governantes nos quatro países, o que

¹¹ Assinado em Ouro Preto, Minas Gerais, em 17/Dez. 1994. Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo 188, de 18/Dez. 1995, e promulgado pelo Decreto 1901, de 09/Mai. 1996.

possibilitou uma reorientação dos rumos da integração regional.

Nesse contexto, a CSM foi instituída em 2006 com o objetivo de envolver de modo efetivo a sociedade civil no processo decisório do Bloco. O encontro reúne semestralmente – às vésperas e na cidade em que se realiza a reunião executiva do Bloco – representantes dos governos e dos parlamentos nacionais, centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e de entidades que tratam de economia solidária, direitos humanos, mulheres, juventude, meio ambiente, saúde e educação, dentre outros temas.

O Parlasul, por sua vez, como mencionamos acima, foi o órgão idealizado para cumprir as funções de representação cidadã e viabilizar a harmonização das legislações dos Estados partes de modo a que estes recebam com maior facilidade e rapidez a normativa criada pelos acordos firmados no âmbito do Bloco. Nesse sentido, por decisão do CMC (MERCOSUL/CMC DEC. 49/2004) foi acertada a substituição da CPC por um Parlamento regional a ser instituído até o ano de 2006. Instituído ainda em 2005 pelo CMC (MERCOSUL/CMC DEC. 23/2005), apenas veio a iniciar suas atividades em sua sede, em Montevideu, em janeiro de 2007.

O órgão, de forma inédita, traria a questão do envolvimento do cidadão no processo para centro do debate acerca da integração regional, apresentando-se como plano de fundo central de fomento a uma “cidadania do MERCOSUL”, ao passo que viabilizaria a superação de um *déficit* democrático que há muito acompanhava o processo de integração levado a cabo pelo Bloco (DRUMMOND, 2005a, 2005b; CAETANO, 2006, 2007, 2011; DRI, 2006, 2009, 2010a, 2010b, 2011; FIER, 2008; VAZQUEZ, 2008, 2011; PIETRAFESA, 2009; MARIANO, 2011, 2015; TAJRA, 2011, 2013, 2014a, 2014b, 2014c, 2015, 2019; TAJRA e MARTINS, 2014; DRI e PAIVA, 2016).

Tabela 1 – Tipos de inserção cidadã de cada instância analisada

Plataforma	Tipo de inserção cidadã	Período de atividades observadas na pesquisa
FCES	Participação da sociedade civil organizada (membros dos governos, empresariado, organizações sindicais e movimentos sociais organizados)	1995-2017 ¹²
CSM	Participação da sociedade civil organizada (membros dos governos, empresariado, organizações sindicais e movimentos sociais organizados)	2006-2016 ¹³
Parlasul	Participação cidadã por meio de representantes eleitos	2007-2018

Fonte: Elaboração própria

Por fim, cabe ressaltar que não foi nosso foco analisar no horizonte dessa pesquisa o conteúdo das atividades desses órgãos em si, e sim as possibilidades formais de participação junto a cada um deles e como se efetiva essa participação, ou seja, *como se desenha e por quem* (que grupos, setores) *a participação tem sido exercida nas plataformas estudadas*¹⁴.

Como recorte temporal de análise das três plataformas em tela, apresentamos o período entre 1991-2018, visto que uma dessas plataformas iniciou suas atividades já nos primeiros anos após a assinatura do Tratado de Assunção (1991) e seu documento complementar, Protocolo de Ouro Preto (1994). No entanto, demos especial ênfase ao período entre 2003-2018, por contemplar um período em que especial ênfase foi dada ao desenvolvimento do eixo político, no que diz respeito à democratização e participação cidadã no âmbito da integração¹⁵.

Do ponto de vista do contexto político doméstico, o recorte temporal contempla o período de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-maio/2016)¹⁶, como Presidentes do Brasil, adentrando brevemente ao período de Michel Temer (maio/2016-2018)¹⁷. Esse recorte se justifica ainda, por partirmos aqui da aceitação de

¹² Ano em que se registrou a última reunião ordinária do FCES.

¹³ Ano em que se registrou o último encontro da CSM.

¹⁴ No tocante à natureza das atividades do Parlasul e à taxa de resposta por parte das instâncias decisórias do Bloco quanto às demandas do órgão entre 2007 e 2010, ver o artigo de Dri e Paiva (2016).

¹⁵ Procuramos seguir esse recorte temporal na busca de normativa e registro de atividades dos órgãos estudados, entretanto, como veremos adiante, a indisponibilidade de dados fez com que, em alguns momentos, tivéssemos que reduzir o recorte analisado.

¹⁶ Esclarecemos de antemão que não foi nossa intenção estabelecer uma análise detalhada do processo de golpe político levado a cabo por vias jurídico-legais, instaurado no Brasil a partir dos primeiros momentos do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff. O fenômeno em si, embora corrobore sobremaneira para as diretrizes da Política Exterior do Brasil (PEB) com relação às relações do país com os vizinhos sul-americanos e com o MERCOSUL, tem desdobramentos que extrapolam as intenções analíticas prioritárias deste estudo.

¹⁷ Quando Michel Temer assumiu a Presidência, em maio de 2016, as diretrizes da PEB sofreram uma drástica movimentação de retorno em direção a uma agenda neoliberal, adotando diretrizes marcantes da década de 1990. Assim, o protagonismo das relações com os vizinhos e o envolvimento ativo do Brasil na integração sul-

que foi não somente, mas acentuadamente, a partir da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) na Presidência da República que o governo brasileiro definiu a América do Sul como destino manifesto da ação global de sua política externa (SANTOS, 2014) e de que foi a partir daí, e em consonância com as posturas dos demais sócios do MERCOSUL, que se pôde pensar numa reengenharia institucional do Bloco, abrindo, então, a possibilidade para o aprofundamento de outros eixos da integração, como é de aceitação geral entre os autores que se dedicaram a estudar os processos de integração latino-americanos, especialmente a experiência do MERCOSUL (GRUGEL, 2005; DRUMMOND, 2005a, 2005b; CAETANO, 2006, 2007, 2011; DRI, 2006, 2009, 2010a, 2010b, 2011; MARIANO, 2007, 2011, 2015; RIGGIROZZI, 2011; dentre outros nesta tese).

Essa perspectiva é, ainda, admitida como válida por ser amplamente aceita também na historiografia brasileira recente e, especialmente, na produção acadêmica dedicada à apreciação da Política Externa Brasileira (PEB) nas últimas décadas (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; PECEQUILO, 2008; VIZENTINI e SILVA, 2010; MIYAMOTO, 2011; CERVO e BUENO, 2012; FAUSTO, 2015). Nesse sentido, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) subscrevem que, ainda que não tenha havido drásticas rupturas entre as políticas externas dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula, foi nos termos deste último que a integração regional apareceu como eixo prioritário, já que a ideia de estabelecer relações horizontais com os países do hemisfério sul seria uma pauta tradicional do PT. Assim, como acrescentam os autores, para o Brasil, a “vontade nacional” de fazer da política exterior e da integração regional um eixo estruturante de seu próprio projeto nacional é uma questão central [...] que surge reiteradamente no debate sobre o Mercosul” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 303).

A seu turno, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2012), em obra consagrada sobre a *História da Política Exterior do Brasil* – que contempla a Política Exterior do Brasil (PEB) desde a independência até a primeira década do século XXI –, interpretam que, nos últimos anos, no intuito de ensaiar uma inserção internacional global, a PEB foi levada a cabo através

americana passou a ser deixado de lado em detrimento da retomada da centralidade dada às pautas tradicionais da PEB. As pautas e diretrizes – como uma maior voz nas instituições internacionais, o assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), a diversificação de parcerias – concomitante à manutenção das já tradicionais instâncias de inserção internacional do Brasil –, características dos governos anteriores, que pregavam uma maior autonomia com relação às potências tradicionais e voltavam-se a expandir o capital público e privado brasileiro para além das fronteiras e alçar o país como *Global player* no SI, sofreram clara reviravolta no sentido de afirmar o Brasil como país primário-exportador no comércio global. Fonte: BRASIL. **Princípios e objetivos da Política Externa Brasileira**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2016. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/noticias/55-repertorio-da-politica-externa/659-principios-e-objetivos-da-politica-externa-brasileira> Acesso em: 27/03/2018.

de uma diversificação de parcerias, temas e agendas, assim como da internacionalização de empresas e capital brasileiro em larga escala através da ponte diplomática do Estado. Assim, enquanto FHC representava, com suas ideias e decisões, a figura e o projeto político do neoliberalismo, a missão do governo Lula creditada no *paradigma do Estado logístico*, e através do manejo das demandas públicas e dos interesses privados, conduziria o projeto de desenvolvimento nacional e inserção internacional independente do país¹⁸.

Outrossim, os governos sul-americanos estiveram, a partir da década de 2000, comprometidos com a melhora das condições econômicas e sociais, deterioradas pelo lastro histórico do neoliberalismo, além de delinearem diferentes modelos para sua inserção internacional. No caso do Brasil, “a política exterior brasileira, de *forte caráter integracionista*, utiliza os processos de integração para estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder ao sul, *partindo da América do Sul* e avançando para alianças com outras regiões com o fim de realizar sua meta de país global” (CERVO e BUENO, 2012, p. 548, grifos nossos). Assim, no entendimento da PEB em torno da integração sul-americana, dava conta de um maior número de iniciativas e mesmo do aprofundamento de iniciativas já em curso, com destaque para os encontros do CMC e Parlasul, assim como para o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004, e sua posterior substituição pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008 e, ainda, o plano de ação para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que mais tarde passaria a integrar o arcabouço institucional da Unasul. Nesse sentido, segundo Cervo e Bueno, o MERCOSUL constitui um projeto político o qual a crise do neoliberalismo do início dos anos 2000 e a permanência de assimetrias em os países – problema crônico e persistente – tornaram mais flexível. Nas palavras dos autores, “seguimentos organizados da sociedade brasileira pretendem utilizá-lo em benefício de seus negócios, enquanto a diplomacia o percebe como instrumento de esforço do poder de barganha internacional” (BUENO e CERVO, 2012, p. 550).

Tal como entendemos nos termos desta tese, em um período em que a integração sul-americana tomava importantes proporções para o Brasil e os demais países componentes do Bloco, e o aprofundamento das dimensões política e social verificavam-se como pedras de toque do referido processo, consideramos relevante o investimento acadêmico de

¹⁸ Para estes autores, três causalidades contribuíram para a consolidação do paradigma logístico no governo Lula: o avançado grau de organização e articulação da sociedade (sustentada em bases de representação coletiva e federação de classes várias), facilitando por meio da soma dos interesses setoriais, a mobilização por parte do Estado; a estabilidade política e econômica, que, sugeria uma articulação entre as lógicas de governabilidade interna e governança global e; o nível avançado dos agentes econômicos e sociais no tocante à organização empresarial e competitividade sistêmica (CERVO e BUENO, 2012, p. 529).

problematização e discussão, não somente dos parâmetros, mas também das implicações desse aprofundamento da integração tanto para a Região, enquanto unidade sistêmica de análise, quanto para cada país individualmente. Desta feita, torna-se válido o desenvolvimento de estudos que mapeiem e caracterizem esses espaços disponíveis à participação e ainda, os grupos de interesse em interação nessas plataformas no âmbito do MERCOSUL.

1.2 A virada social do MERCOSUL

Do ponto de vista do tratado firmado, o MERCOSUL encerraria um Bloco econômico no formato de Mercado Comum, ou seja, previa a total derrubada das tarifas de exportação para o comércio entre seus membros, além da livre circulação dos três fatores de produção (capital, pessoas e mercadorias/serviços). Na dinâmica do desenvolvimento regional, no entanto, funciona e, mesmo assim, com restrições, como a uma união aduaneira imperfeita, já que não logrou o objetivo derrubar as tarifas para o comércio intra-Bloco¹⁹.

No entendimento de Mariano (2015), o processo de integração no Bloco é marcado por uma combinação entre as lógicas de MERCOSUL Mínimo e MERCOSUL Máximo, cuja combinação tornou possível a ocorrência de propostas amplas e de objetivos ambiciosos, porém de execução superficial. Ainda, o constante descompasso entre as metas estabelecidas e sua realização pode ser explicado pela falta de autonomia das estruturas institucionais da integração, consequência incontestável da preferência histórica pelo intergovernamentalismo, segundo a autora, uma barreira real para a consolidação da integração.

Nesse sentido,

verifica-se nos processos integracionistas que envolvem os países da América do Sul dois tipos principais de posturas: os defensores de uma integração aos moldes da proposta *Mercosul máximo* e com forte inspiração europeia – com a suposição de um aprofundamento, de uma expansão nos membros, maior institucionalidade e de maior envolvimento e participação da sociedade – e os defensores de uma integração

¹⁹ Uma união aduaneira prevê: 1) a adoção de uma tarifa externa comum e 2) a livre circulação de mercadorias oriundas dos Estados partes (BAUMANN, 2013). No caso do MERCOSUL, a segunda exigência não foi cumprida, já que as mercadorias ainda encontram salvaguardas comerciais, mesmo para o comércio intra-Bloco. Para uma breve descrição dos caminhos percorridos pelo MERCOSUL, em especial quanto a sua evolução institucional, ver a coletânea organizada por Gerardo Caetano, lançada por ocasião dos 20 anos da assinatura do Tratado de Assunção (CAETANO, 2011) e ainda, o volume intitulado **A América do Sul e a Integração regional**, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG, 2011), que apresenta em sua Seção 1 – O trajeto até o MERCOSUL – uma série de textos que retratam desde a formação dos Estados nacionais no Cone Sul, até a trajetória recente pre e pós assinatura do Tratado de Assunção, contemplando igualmente as duas primeiras décadas de existência do Bloco. Estas duas publicações embasam esta tese no tocante à reconstrução histórica e periodizações no tocante à compreensão da evolução institucional do Bloco.

mais pragmática ou *Mínima*, que identificam os benefícios da cooperação condicionados a um controle maior sobre os custos que ela produz – ou seja, ampliação condicionada aos interesses econômicos e comerciais, mínimo de institucionalidade, maior agilidade decisória e maior participação dos setores diretamente interessados (MARIANO, 2015, grifos nossos)²⁰.

Ademais, na utilização do pressuposto da teoria neo-institucional – a saber, o aperfeiçoamento contínuo com vista a eficiência institucional – para analisar o MERCOSUL, a autora chega à conclusão de que a estrutura institucional do Bloco apresenta um desenvolvimento dinâmico; porém suas regras e procedimentos permanecem rígidos e pouco flexíveis (MARIANO, 2015).

A ideia de integração mais profunda entre os países da Região foi sendo amadurecida a partir das bases já lançadas desde meados da década de 1980, no entanto um caráter de longo prazo a essa integração, mediante o estabelecimento de uma estrutura institucional e ainda de metas a serem cumpridas com vistas a alcançar um maior aprofundamento do processo só viria a ser observado a partir de 1988, com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Este objetivava “num prazo de dez anos, a formação de um espaço econômico comum, [...] assim como uma convergência entre as políticas macroeconômicas” (MARIANO, 2015). Nesse sentido, “o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi uma etapa preparatória para o Mercosul, já incorporando algumas das preocupações que caracterizariam esse processo” (MARIANO, 2015).

Ainda que desde a sua fundação se previsse a integração em múltiplas frentes (econômica, política, social e cultural como as principais), nos primeiros anos após a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, o que se percebeu foi um claro avanço no campo comercial, sobretudo entre Argentina e Brasil, que cresceu significativamente com relação ao período anterior a assinatura do tratado. No tocante à estrutura institucional, ressaltamos ainda que, apesar de na América Latina, os processos de regionalização contaram com elementos e ritmos próprios, fazendo com que as experiências regionais de integração apresentem características próprias, onde o caráter intergovernamental permanece como regra, é patente a tentativa do MERCOSUL de fundar bases institucionais semelhantes as da União Europeia (UE), como por exemplo, no caso do CMC, do Parlasul, do FCES e do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Essas duas experiências de integração, embora sigam historicamente tradições distintas quanto a seus estatutos jurídicos e paradigmas de integração – a UE segue o caminho supranacional, com a geração de direito

²⁰ Obra consultada em meio digital formato *Epub*, não paginado.

comunitário, enquanto o MERCOSUL segue a tradição intergovernamental, sem cessão de soberania –, apresentam importantes semelhanças no tocante às suas estruturas institucionais, o que se confirma na análise dos DI de suas instâncias participativas (CAMPOS, 2002; MALAMUD, 2004; MARIANO, 2007, 2015; ALMEIDA, 2010; DRI, 2011; TAJRA, 2019)²¹.

Nesse sentido, a partir de 2002, com a eleição de Néstor Kirchner, na Argentina; as sucessivas vitórias eleitorais para a presidência de Lula, no Brasil; Nicanor Duarte, no Paraguai em 2003; e por fim, de Tabaré Vasquez, no Uruguai, em 2004; a integração política e social e o fortalecimento do bloco passaram a ter lugar de distinção na condução das políticas externas dos países que o engendram. Kirchner, Lula, Duarte e Vasquez apresentavam, cada um a seu turno, posturas declaradamente regionalistas e, com isso, trataram de assumir o compromisso de promoção das bases sociais e políticas necessárias à efetivação do já adolescente projeto de integração sul-americano. A instalação de portais institucionais de participação civil no intuito de envolver o cidadão dos Estados partes no processo da integração começou, então, a ser absorvida como etapa fundamental para a efetivação do referido processo (DRUMMOND, 2005a).

No Brasil, Lula (2003-2010) estabeleceria, desde os primeiros momentos, como prioridade da política externa brasileira o aprofundamento das relações com os países sul-americanos (VIZENTINI e SILVA, 2010). Já em seu discurso de posse, a 1º de janeiro de

²¹ Aqui, é importante, ainda, mencionar o papel fundamental da UE para a emergência e afirmação da ideia dos indivíduos e coletividades como atores e agentes legítimos no âmbito de um processo de integração. O *status* atualmente atribuído à cidadania na UE foi conferido pelo Tratado da União Europeia (TUE) (1992) – também referenciado como Tratado de Maastricht –, que estabeleceu o formato da Comunidade Europeia (CE) em substituição à Comunidade Econômica Europeia (CEE). As bases institucionais da cidadania regional, no entanto, remontam às origens das iniciativas de integração no Continente. O Parlamento Europeu (PE), primeira instituição legislativa transnacional do mundo, foi instituído em 1952, sobre as bases da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Com sedes em Bruxelas (Bélgica), Estrasburgo (França) e Luxemburgo (Luxemburgo), o órgão iniciou suas atividades com 78 parlamentares representantes dos Estados-membros e conta atualmente com 751 deputados, representantes dos cidadãos desses Estados, eleitos, desde 1979, por sufrágio direto e secreto para mandato exclusivo de cinco anos. O Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), por sua vez, foi instituído em 1957 pelos Tratados de Roma, a fim de estabelecer mecanismos de consulta à sociedade civil organizada e demais indivíduos e grupos de interesses acerca de temas econômicos e sociais no âmbito da União e conta atualmente com 350 membros de todos os Estados da UE, entre empregadores, trabalhadores e demais grupos de pressão. Estes dois espaços institucionais figuram, pois, como importantes plataformas de promoção da cidadania europeia ao estabelecerem as bases sobre as quais os indivíduos veem suas demandas absorvidas pelas instâncias da União. Desenvolvi, em outro momento, um estudo acerca desses dois espaços de participação na UE – CESE e PE – em paralelo à experiência do MERCOSUL – FCES, Parlasul e CSM. Nesta ocasião concluí que, apesar de seguirem distintos paradigmas jurídicos de integração, os dois processos resguardam importantes semelhanças do ponto de vista da organização interna de suas instâncias participativas. Ver TAJRA, Jamile Lourdes Ferreira. **Democratização dos processos de integração regional:** possibilidades de participação cidadã na União Europeia e no MERCOSUL. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação Lato Sensu/Especialização em Relações Internacionais) – Faculdade IBMEC São Paulo, São Paulo, 2019. Para um estudo sobre o lugar do cidadão nos processos de integração, ainda que publicado em período anterior ao alargamento institucional que problematizamos aqui, ver (CAMPOS, 2002). Para um estudo das estruturas institucionais e dos regimes jurídicos do MERCOSUL e da UE, ver ainda (ALMEIDA, 2010).

2003, o novo presidente ratificava a condução que seu governo pretendia dar a integração regional²². Na Argentina, a política externa do governo Néstor Kirchner, também propensa a apoiar o “projeto sul-americano”, igualmente assumia o compromisso de aprofundar as instâncias da integração sul-americana.

Dessa forma, por meio da declaração conjunta intitulada *Consenso de Buenos Aires*, assinado em outubro de 2003 (MERCOSUL, 2003), os dois presidentes assumiam pela primeira vez a responsabilidade histórica dos países no que concerne ao combate à pobreza, e à desigualdade, ao desemprego, à fome, ao analfabetismo e à doença, que obstaculizam o exercício pleno da cidadania na Região e comprometem-se a “impulsionar decididamente, no processo de integração, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural” (MERCOSUL, 2003)²³.

Como primeiro resultado desse compromisso, através do *Programa de trabalho do MERCOSUL 2004-2006* (MERCOSUL/CMC DEC. 26/2003), o CMC, instância executiva superior do MERCOSUL, apresentaria a proposta de uma agenda de integração pautada voltada reconhecimento do cidadão como protagonista e destinatário de todas as ações tomadas no âmbito do Bloco. Dali por diante observar-se-ia um alargamento de sua a estrutura institucional, que, fugindo à trajetória traçada nos primeiros anos após instituição do bloco – marcados por um caráter essencialmente comercial –, presenciou a criação e institucionalização de órgãos que promovessem a integração das instâncias política e social, não mais somente das instâncias econômica e comercial já – ainda que com dificuldades – encaminhadas.

Assim, segundo o documento intitulado “*Mapa del MERCOSUR Social*”, lançado

²² Dizia Lula: “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a *construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social*. Para isso, é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. *O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político*. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. *Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração*. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. *Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul*” (BRASIL, 2003, grifos nossos).

²³ Esta tese não versa diretamente sobre o caráter democrático do processo decisório em política externa. Este tema, recente, porém profícuo, no campo das Análises de Política Externa (APE) no Brasil, foi abordado de forma secundária, estando constantemente em nosso horizonte de análise. No tocante a essa relação – democracia e mecanismos de tomada de decisão em política externa –, especialmente nos países latino-americanos, ver Lima (2000) e Lopes (2012). Para uma discussão acerca da ampliação de atores no processo de formulação e as possibilidades de participação na PEB, sugerimos ainda a leitura da tese de doutoramento de Lucas Ribeiro Mesquita (2016) e, sobre a participação social na política externa e sua influência sobre a PEB, ver o livro de Vanessa Dolce de Faria (2017), publicado no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Por fim, para uma abordagem da política externa como política pública, ver Milani e Pinheiro (2013).

pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), em 2012 contabilizavam-se 40 plataformas (órgãos, reuniões e secretarias especiais) as quais, na estrutura institucional do bloco, dedicavam-se ao campo social da integração (MERCOSUR, 2012).

Como indício dessa nova “ordem do dia”, a publicação intitulada “*A dimensão Social do MERCOSUL – Marco conceitual*”, lançada pelo o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), em 2013, demonstrava um primeiro esforço de reflexão conceitual realizado pelo ISM sobre quais seriam os pressupostos da integração social do MERCOSUL (MERCOSUL, 2013, p. 10). Ali, os Estados reafirmavam a necessidade de “instalar como eixo transversal das políticas sociais o respeito pelos direitos humanos e, em consequência, a promoção, acesso e apropriação dos direitos da cidadania” (Id., p. 59).

Com prólogo assinado pelo – então já – ex-Presidente, Lula, que reafirmava ali a tônica que orientou o discurso presidencial e diplomático brasileiro durante seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), de que o entendimento e a integração com os países sul-americanos seria elevada a eixo prioritário da PEB (BRASIL, 2003; SANTOS, 2005, 2014), a publicação foi apenas a primeira de inúmeras que passariam a orientar um “discurso da integração” que viria a implantar novos eixos para a integração sul-americana e priorizar o fomento de uma agenda social no âmbito do Bloco, não raro estabelecendo metas e desvelando os desafios que se impunham a esse novo projeto.

Outro exemplo digno de nota é, ainda, a “*Cartilha da Cidadania do MERCOSUL – Compilação de normas relacionadas com o cidadão do MERCOSUL*” (MERCOSUL, 2010) –, lançada pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), apresentando ao público informações dos setores considerados cruciais para a “integração cidadã”, tais como: circulação de pessoas e bens, trabalho e seguridade social, educação, defesa do consumidor, apoio à produção e ao comércio, correspondência e encomendas, cooperação consular e jurídica, direitos humanos, integração cultural, aspectos sanitários e de saúde, dimensão social e temas diversos. Atualizada periodicamente, essa cartilha é disponibilizada em português e espanhol através de página própria na internet²⁴.

Por ocasião da agenda de atividades inaugurada em comemoração dos 25 anos da assinatura do Tratado de Assunção, em 2016, por sua vez, uma série de publicações foram lançadas sob a forma de levantamentos e balanços acerca de diversos temas, entre eles o da participação social no âmbito do Bloco. Assim, os mais recentes levantamentos realizados pela Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) e dirigidos por Silva e Martins (MERCOSUL, 2016a, 2016b) e Pont (MERCOSUL, 2016c), deram origem às publicações

²⁴ Fonte: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/website/pt> Acesso em: 11/Jan. 2019.

“*As Cúpulas Sociais do MERCOSUL (I – História e Acervo e II – Declarações e documentos de trabalho)*” e “*Construindo o Mapa da participação social no MERCOSUL*”, respectivamente²⁵. Ainda em 2016, foi lançada, também pela UPS, sob a coordenação de Mariana Vazquez, o “*Guia para a participação de organizações e movimentos sociais no MERCOSUL*” (MERCOSUL, 2016d)²⁶.

No primeiro, os autores apresentam, em dois volumes, uma sistematização dos encontros semestrais das Cúpulas Sociais do MERCOSUL (CSM) entre 2006 e 2014, em que se reúnem representantes dos governos e dos parlamentos nacionais, centrais sindicais, cooperativas, organizações empresariais, entidades da sociedade civil e etc. Neste levantamento, os autores trazem dados como: participantes, organizações, temas de trabalho e resultados de questionários aplicados com vinte representantes dos movimentos, organizações sociais e governos envolvidos selecionados no intuito de capturar sua percepção avaliativa da experiência (MERCOSUL, 2016a).

Para os autores,

em termos da institucionalidade oficial, há nítidos avanços no tocante à criação de espaços voltados para a participação social (sobretudo a UPS) e também quanto ao acervo normativo, com destaque para a norma sobre participação de organizações sociais, aprovada pelo CMC em julho de 2015 (MERCOSUL, 2016a, p. 90)²⁷.

Com o intuito de elaborar um mapa da participação social no MERCOSUL, traçando uma análise do estado d’arte do campo da participação social entre os anos 2003 e 2015 e, ainda, oferecendo um mapa para futuros cidadãos ou grupos participantes, o segundo estudo, a seu turno, focaliza as organizações e movimentos sociais que participaram diretamente em órgãos do Bloco. Para isso, a autora desenvolve um amplo levantamento das diferentes esferas disponíveis à participação social no âmbito do Bloco, mediante uma abordagem normativa, *i.e.*,

o direito originário e derivado do MERCOSUL, regulamentos internos de funcionamento dos órgãos levantados [...], os mecanismos e metodologias de participação implementadas nos diversos espaços institucionais e a identificação de

²⁵ Esses estudos e publicações demonstram a centralidade que a temática da participação cidadã tomou para os *policy makers* no âmbito do Bloco, passando a figurar com protagonismo em seus discursos em nome do aprofundamento e envolvimento cidadão no processo de integração. No entanto, figuram como publicações institucionais e, por isso mesmo, tendem reforçar os discursos oficiais de fortalecimento dos mecanismos institucionais de fomento à democracia, à participação e à cidadania. Ainda assim, resguardadas estas observações e na medida em que os dados levantados por esses estudos serviram de fonte secundária aos objetivos da tese, lançamos mão de suas contribuições.

²⁶ Para a realização desses estudos, foram lançados editais públicos para a seleção de pesquisadores com experiência em cada área.

²⁷ Se refere a MERCOSUL/CMC DEC. 10/2015, que determina as normas sobre as organizações e movimentos sociais do MERCOSUL, a Prestação Social de Contas, o Registro de Organizações e Movimentos Sociais e o Procedimento para solicitar informação aos órgãos do MERCOSUL. Ver: ANEXO D, nesta tese.

práticas de participação não contempladas pela normativa, mas que de fato dão vida ao MERCOSUL e o nutrem (MERCOSUL, 2016c, p. 10).

O levantamento, tal como o anterior, desenvolvido sob encomenda mediante edital da UPS, justifica seu esforço de investigação devido a dois fatores: o reconhecimento de uma ampla gama de instituições, práticas e normas referentes à participação social e suas diferentes conceituações no interior dessas instituições do Bloco e, ainda, a ausência de estudos minuciosos – que envolvam mecanismos, metodologias e práticas – acerca dos mecanismos disponibilizados pelo MERCOSUL a essa participação social²⁸.

O estudo, assim, oferece um panorama geral das possibilidades e da dinâmica atual da participação social no MERCOSUL até então inédito quer entre estudos acadêmicos quer mesmo entre as publicações institucionais. No entanto, não pretendeu esgotar a discussão sobre o tema e resguarda, ainda, suas limitações. Como a própria autora esclarece logo de início, “realiza-se um tipo de abordagem que deixa de fora [...] os componentes dinâmicos do mapa social e o tratamento das agendas que nutrem os intercâmbios” (MERCOSUL, 2016c, p. 11). Como percebemos, não foram contemplados aspectos relativos aos temas debatidos e levados aos órgãos superiores decisórios do Bloco ou mesmo responde-se a questões referentes à institucionalização e atuação dos agentes participantes nessas plataformas, apenas possível através de uma investigação longitudinal.

Cabe ressaltar ainda que, além do ensejo da comemoração de um quarto de século de existência do Bloco, nestes trabalhos, por tratarem-se de publicações oficiais, a tônica predominante tende a sublinhar os avanços institucionais em detrimento das lacunas ainda encobertas, desvelando assim, uma visão previsivelmente otimista do processo em questão. Prova disso é que Florisvaldo Fier (Doutor Rosinha)²⁹, em seu prefácio a um desses estudos,

²⁸ As instâncias contempladas por esse estudo foram: (1) Conselho do Mercado Comum (CMC) e Reuniões de Ministros do MERCOSUL vinculados ao CMC – Reunião de Ministros da Educação (RME), da Saúde (RMS), de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS); (2) Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e em seu âmbito a Reunião de Ministros de Meio Ambiente (RMMA) e a Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos (RAADH); (3) Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e as Reuniões de Ministros e Altas Autoridades da Mulher (RAAM) e de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (RAPIM). Ainda, (4) no âmbito do Grupo Mercado Comum (GMC) os órgãos sócio-laborais Subgrupo de Trabalho (SGT-10) (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social), Comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL (CSLM), Grupo de Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (GANEMPLE), Observatório do Mercado do Trabalho do MERCOSUL (OMTM); (5) Reuniões Especializadas – em Agricultura Familiar (REAF), de Cooperativas do MERCOSUL (RECM), de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (RECAM), de Ciência e Tecnologia (RECYT) e de Juventude (REJ). No âmbito da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), (6) o Comitê Técnico (CTM) N. 7 De Defesa do Consumidor. Além disso, o estudo contemplou ainda: (7) o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul); (8) o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES); (9) as Cúpulas Sociais do MERCOSUL (CSM) e, por fim; (10) a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), que financiou o estudo.

²⁹ Brasileiro, médico, ex-Deputado Federal (PT-Paraná), ex-Parlamentar e ex-Presidente do Parlasul e, à época desta publicação, ocupava o cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL (ARGM).

reporta seu objetivo geral – do estudo – de “sustentar o convencimento de que “a participação social é um componente essencial e necessário para dar densidade, profundidade e sustentação aos processos de integração regional”, foi alcançado” (MERCOSUL, 2016c, p. 07, aspas duplas do autor).

No Brasil, a publicação “*MERCOSUL Social e Participativo – Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania*”, cuja primeira edição foi lançada em 2008 pela Secretaria da Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF), por ocasião do exercício da Presidência *Pro Tempore* do Bloco³⁰, com o intuito de reforçar a prioridade dada ao aprofundamento da integração sul-americana e ao fortalecimento da cidadania em seu âmbito, apresenta os temas *Democracia e Participação social; Direitos Humanos; Juventude e Mulheres; Agricultura Familiar e Cooperativismo; Trabalho, Economia Solidária e Integração Produtiva; Saúde e Meio Ambiente; Educação, Ciência e Tecnologia e; Diversidade Cultural e Comunicação Social*, como “prova de que o Mercosul já é bem mais do que um acordo comercial” (BRASIL, 2008).

Desde então lançada anualmente também com o objetivo de informar os cidadãos e residentes dos Estados-partes do Bloco sobre o Estado d’arte dos direitos instituídos, advindos dos acordos firmados em seu âmbito, e das possibilidades futuras, além de disponibilizar de forma sistemática uma série de endereços úteis em todos os Estados-partes para a resolução de questões que perpassem a integração, a breve publicação ressalta ainda o *Programa Encontros com o MERCOSUL*, promovido em parceria entre a Secretaria-Geral da Presidência da República (do Brasil), o MRE, o Parlasul e o FCES, com o objetivo de levar a discussão sobre os temas do Bloco a todo o território brasileiro³¹. O lançamento do *Programa MERCOSUL Social e Participativo* visava reunir autoridades do Governo Federal e lideranças da sociedade civil (MESQUITA, 2016) e ainda; a II Cúpula Social do MERCOSUL.

Diante desses exemplos, corroborados pela problematização desenvolvida na seção anterior, percebemos claramente a pretensão de fomentar uma imagem democrática e imprimir um caráter participativo ao processo de integração levado a cabo pelo MERCOSUL. Na próxima seção apresentamos alguns parâmetros de análise no tocante aos projetos e as experiências da participação transnacional no âmbito dos estudos sobre democracia.

³⁰ A Presidência *Pro Tempore* do Bloco é exercida por um período de seis meses pelo chefe de Estado de um dos Estados-partes, seguindo o critério de rotatividade por ordem alfabética dos países.

³¹ Como exemplos dos temas contemplados, podemos elencar: endereços de unidades consulares e acesso a bens públicos como saúde, educação e direitos trabalhistas nos países da Região.

1.3 Quando a participação ultrapassa as fronteiras

A condução dos conceitos teóricos sobre os quais se debruça o pesquisador na sua tentativa de compreensão da complexa dinâmica do real encerrada em um fenômeno estudado, acarreta decisões de ordem metodológica que antecedem mesmo o momento da investigação em si. Neste sentido, passado o momento de delimitação do objeto a ser estudado, a definição das categorias analíticas aparece como momento decisivo para a definição do prisma através do qual se desenvolverá a pesquisa.

Laville e Dionne (2008), de uma forma geral, diferenciam em três os modelos de definição das categorias de análise em ciências humanas. Em função das intenções do pesquisador e de seu domínio do campo estudado no momento de seu estabelecimento, os autores propõem, pois os modelos *aberto*, *fechado* ou *misto* de definição das categorias de análise.

No modelo aberto as categorias, não fixas, tomam forma no decorrer da pesquisa, enquanto no fechado, o pesquisador define as categorias, *a priori*, do desenvolvimento da pesquisa. O modelo misto, aqui proposto, por sua vez, servindo-se dos dois modelos precedentes admite a definição antecipada das categorias, mas permite ao pesquisador a modificação destas em função das necessidades e descobertas da pesquisa. Agindo dessa forma,

o pesquisador não quer se limitar a verificação da presença de elementos predeterminados; espera levar em consideração todos os elementos que se mostram significativos, mesmo que isso o obrigue a ampliar o campo das categorias, a modificar uma ou outra, a eliminá-las, aperfeiçoar ou precisar as rubricas... (LAVILLE e DIONNE, 2008, p. 222).

Tendo essa reflexão procedimental em mente, as categorias definidas como prioritárias nesta tese foram: 1) *Participação*; 2) *Sociedade Civil Global* – aqui entendida como sociedade civil organizada e com atuação transnacional – e; 3) *Governança Global*; todas tendo como tela de fundo o fenômeno da Globalização dos fatores econômicos, políticos, sociais e culturais, e apresentando como horizonte empírico a experiência sul-americana recente, sobretudo no tocante aos seus efeitos sobre as arenas da política doméstica e externa dos países que compõem o MERCOSUL.

Nesse sentido, lançando mão de múltiplos aportes teóricos, procuramos levar em conta as recentes contribuições desenvolvidas no âmbito dos estudos sobre a democracia, em

especial aqueles dedicados ao estudo da: (1) *efetividade das instituições participativas* – com foco nos desenhos institucionais, na medida em que estes procuram antever as possibilidades e, assim, vislumbrar também os limites desta mesma participação –; (2) *democracia participativa*, que nos oferece uma tentativa de compressão acerca da maximização das possibilidades formais de participação dentro dos regimes democráticos e; (3) *democracia cosmopolita*, que, em atenção aos fenômenos políticos internacionais, na esteira da Globalização, propõe um modelo teórico compreensivo dos movimentos de democratização transnacionais em face à emergência de uma nova ordem global em que “as interconexões regionais e globais contestam a maneira tradicional de resolver no plano nacional questões centrais da teoria e da prática da democracia” (HELD, 1991, p. 154).

Neste campo, entendemos que uma compreensão aprofundada acerca dos horizontes da participação e da cidadania democrática na atualidade extrapola a mera participação formal nos espaços institucionais oferecidos pelos Estados, tanto na arena doméstica como transnacionalmente. No entanto, para caráter de execução da pesquisa, encerramos aqui a ideia de “participação cidadã transnacional” como as possibilidades de participação individual e-ou coletiva nos espaços institucionais regionais e, em nosso horizonte empírico, especificamente no processo de integração em tela³².

Ademais, sem pretendermos desenvolver aqui discussão aprofundada acerca de uma definição para o conceito de instituição, contudo, carecendo de uma definição orientadora, o entendemos aqui, em uma acepção geral, como “um conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” (AVRITZER, 2008, p. 45). Nessa concepção, à própria qualificação das instâncias em tela como “instituições participativas” subjaz também uma definição dessas, igualmente concordando com Leonardo Avritzer, como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Sob este prisma, o autor propõe uma tipologia apriorística para pensar os desenhos participativos cujas premissas se organizariam em dois eixos principais e de acordo com a capacidade da IP de: a) aprofundar práticas democráticas e, b) tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão. Assim, diferencia-se em três as formas sob as quais os cidadãos ou as organizações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política, quais sejam: 1) a participação “de baixo para cima”, em que qualquer cidadão é considerado apto a ingressar no processo participativo e as formas

³² Para um estudo aprofundado sobre as diferentes tradições em teoria política e suas respectivas noções de democracia, cidadania e participação, ver Held (1992) e Pateman (1992).

institucionais da participação são instituídas de baixo para cima – o Orçamento Participativo (OP) é o exemplo mais destacado desta primeira forma de participação; 2) a participação através de um processo de partilha de poder, em que tanto cidadãos (atores da sociedade civil) quanto atores estatais (atores governamentais) tomam parte do processo participativo simultaneamente e; 3) a participação por meio de um processo de ratificação pública, em que os atores da sociedade civil não tomam parte diretamente do processo participativo, mas são, todavia, chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008).

Dentro dessa diferenciação, como vemos na tabela abaixo, as IPs aqui analisadas são de segundo e terceiro tipos, posto que, via de regra, nos órgãos estudados, percebemos a interação – quando não a mediação – entre atores da sociedade civil e atores estatais. A tabela 2, a seguir, apresenta os órgãos estudados de acordo com essa tipologia.

Tabela 2 – Possibilidades de participação no MERCOSUL de acordo com o Desenho Institucional dos espaços oferecidos

Órgão	Tipo de participação
Foro Consultivo Econômico e Social	De partilha de poder
Cúpula Social do MERCOSUL	De partilha de poder
Parlamento do MERCOSUL	De ratificação

Elaboração própria com base em Avritzer (2008)

A seu turno, como indica Adrian Gurza Lavalle (2011), é necessário estabelecer desde o início uma diferenciação entre *feito* e *valor* na observação e análise da efetividade das IPs, afastando-se na medida do possível, de leituras que encerram a participação como um fim em si e oferecendo uma análise dos efeitos empíricos das experiências de participação. Assim, “o primeiro passo para avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força, mas tornando possível uma avaliação que, assumindo um conceito denotativo, afira efeitos empíricos específicos” (LAVALLE, 2011, p. 39). Nesse sentido, como complementa o autor,

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (LAVALLE, 2011, p. 33, aspas duplas do autor).

Ainda no terreno dos estudos recentes sobre participação, os autores inseridos no campo da democracia participativa propõem uma ampliação da já citada caracterização

tradicionais de democracia como um conjunto de procedimentos periódicos para a escolha (direta ou indireta) de lideranças para ocupar os cargos públicos (PATEMAN, 1992). Na compreensão desta vertente de estudos sobre o fenômeno democrático, o leque de possibilidades de participação nas decisões e na gestão dos assuntos públicos é ampliada de forma a aproximar o cidadão do cotidiano da gestão e ampliando os espaços de deliberação democrática (GUGLIANO, 2004a).

Entre esses estudos acerca de mecanismos inovadores de democracia participativa – que, no Brasil, somente foram inaugurados no período de (re)democratização e posterior promulgação da nova constituição, em 1985 e 1988, respectivamente – destacam-se, já desde o início da década de 1990, estudos sob diferentes perspectivas – deliberação, desenhos institucionais, etc. – sobre o OP, especialmente estudos de caso sobre as experiências pioneiras de cidades, como Porto Alegre, Rio Grande do Sul, e análises comparadas desse tipo de experiência de descentralização na gestão de recursos públicos (GUGLIANO, 2004b), os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas. Mais recentemente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instituído em 2003, também suscitou análises quando a sua efetividade enquanto fórum de diálogo e interlocução com a sociedade civil (SANTOS e GUGLIANO, 2015).

A ideia de *participação transnacional*, por sua vez, vem à cena, então, como possibilidade de tornar as plataformas já existentes (em nível local, nacional, regional, global) mais responsivas, no sentido de aproximar os indivíduos dos âmbitos de discussão e, sobretudo do processo decisório quanto às questões sensíveis e, com isso, democratizar o Sistema Internacional (SI) através do estabelecimento de instituições mais democráticas e ainda, da democratização – mediante reforma – das instituições existentes. Neste íterim, a discussão acadêmica sobre a emergência de mecanismos que possibilitem o exercício dessa participação transnacional – tal como entendemos aqui seja o caso da participação no âmbito das instâncias do MERCOSUL – é de fundamental importância, sobretudo para o campo da Ciência Política, no que tange a sua função de oferecer estudos compreensivos também acerca dos fenômenos internacionais. Isso porque, nesta perspectiva, como completa Cristina Pecequillo, (2016, p. 134), nesta leitura, “o Estado é visto como uma “unidade política sustentada por interações sociais e institucionais em seu interior, e, em seu exterior, uma unidade envolta e participante de diversas redes de governança”³³.

Por fim, tal como entendemos aqui a Globalização é um fenômeno político, social e cultural de amplo alcance – embora desigual em suas consequências –, que promove a

³³ Nos textos originais os autores utilizam o termo “*global issues networks*”.

intensificação dos níveis de interconexão e interação entre os diferentes Estados e sociedades (GIDDENS, 2005, 2007; HELD, 1991; HELD e MCGREW, 2001). Neste entendimento, David Held (1991, 1992, 1997, 1999, 2002, 2005a, 2005b, 2005c, 2008), a partir de uma perspectiva democrática cosmopolita, nos fala sobre as interconexões globais em face do sistema de Estados, que obedecem a uma sequência lógica, até resultar na criação de um sistema global interdependente. Assim, para o autor, à interconexão global impelida pela Globalização, precedem uma crescente permeabilidade das fronteiras, a redução das capacidades dos Estados, a crescente necessidade de cooperação em amplas frentes de atuação, o aparecimento de agências e Instituições Internacionais (IIs) e a criação um sistema de governo que, por fim, resulta na criação de um sistema global interdependente (HELD, 1991).

O autor concentra sua problematização sobre a emergência do que, em seus termos, seria uma “nova política global”, diante da qual se observam formas inovadoras de interação entre os Estados e os diferentes atores em jogo no SI e ainda, sobre a importância de construir um arcabouço teórico para compreender o fenômeno da democratização transnacional. Pensando nisso, propõe a construção de um modelo cosmopolita de democracia, segundo o qual a emergência de plataformas de absorção dos interesses de uma sociedade civil que se organiza transnacionalmente, revelaria uma necessária reconfiguração da teoria democrática, com vistas a absorver as exigências de um sistema em que os Estados – e as pautas de decisão democrática –, além de interconectados, percebem-se interdependentes.

Pedra de toque de sua Teoria da Democracia Cosmopolita (TDC) é, assim, a questão dos *caminhos* (meios formais para a execução de uma democracia em múltiplos níveis) e *agentes* (entes aptos e legítimos a tomarem lugar em instituições democráticas cosmopolitas) (ARCHIBUGI e HELD, 2006). Essa leitura das instituições e agentes legítimos a fazerem valer seus interesses enquanto partes interessadas – *stakeholders* – de dado tema ou agenda pública de discussões e decisões, no entanto, encontra fragilidades e esbarra em uma tendência a estabelecer como agentes os mesmos entes que são acusados de antidemocráticos pelas leituras e teorias críticas – por exemplo, corporações multinacionais são consideradas agentes de democracia cosmopolita – o que, via de regra, inviabilizaria, pelo claro conflito de interesses, a execução de um projeto realmente participativo do ponto de vista da superação do *déficit* democrático no momento da tomada de decisão no âmbito dessas IIs³⁴. Nesse

³⁴ O termo *stakeholder* originalmente é utilizado no vocabulário corporativo para se referir às “partes interessadas”, *i.e.*, agentes com interesses diretos em dada agenda de tomada de decisão, ou mesmo aos acionistas e investidores de dada corporação. No âmbito da abordagem cosmopolita, por sua vez, os indivíduos são entendidos como *stakeholders* em questões/problemas que envolvem diversas partes interessadas com

sentido, como já adiantou Brian Wampler ao indagar sobre “que tipos de resultados podemos esperar das instituições participativas?”,

devemos estar atentos para a possibilidade de que essas [instituições participativas] possam ser “capturadas” por interesses especiais, que exploram as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas ou que politizam os processos de formulação de políticas a um nível que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa (WAMPLER, 2011, p. 49, aspas duplas do autor).

Tomando lugar, pois, entre os estudos sobre democracia e participação e aqueles dedicados à compreensão dos fenômenos de política internacional, a presente tese tenta, nos próximos capítulos, equacionar essa discussão que, longe de vislumbrar uma solução definitiva, encontra-se ainda em fase de definição de seu alcance e constante adequação de seus parâmetros analíticos em detrimento dos contextos políticos em tela.

1.4 Modelo e parâmetros da análise

A pesquisa ambicionou sanar algumas lacunas compreensivas acerca dos DIs e das forças políticas em jogo no campo da participação cidadã no âmbito da integração sul-americana. Objetivamos, numa perspectiva macro, desenvolver um estudo aprofundado acerca das possibilidades e limites ao exercício da participação em nível regional no âmbito do MERCOSUL, observando o intervalo temporal entre 1991- e 2018 e, em especial, o período de mudança de paradigma observado a partir de 2003. O estudo teve, por sua vez, como objetivos específicos, apreender e compreender: 1) a trajetória do Bloco no tocante à participação cidadã nas diversas instâncias da integração; 2) as possibilidades e os limites da abertura institucional do Bloco a este eixo da integração e; 3) as forças políticas – nacionais, regionais e globais – em jogo nessa mudança de paradigma e virada discursiva em favor do estabelecimento de espaços democráticos e de participação.

Para a consecução deste esforço investigativo, lançamos mão da contribuição metodológica de Cláudia Feres Faria e Uriella Coelho Ribeiro (2011) ao campo da análise dos desenhos institucionais das instituições participativas, que, em artigo sobre o caráter representativo das iniciativas de participação social dos Conselhos de Políticas no Brasil,

agendas e interesses próprios, cujas demandas, em ritmo crescente, ultrapassam os limites normativos/legais tradicionais dos Estados nacionais, tornando-as passíveis e legítimas de discussão e decisão em foros e instituições transnacionais.

oferecem um importante aporte a outros estudos institucionais que pretendam verificar o potencial democratizante e o caráter inclusivo de instituições que nasceram com a proposta de fortalecer a participação e aproximar o cidadão dos processos de gestão, como é o caso dos espaços aqui estudados.

O modelo proposto pelas autoras infere, por meio de regras – traduzidas em dimensões e variáveis de análise – empiricamente testadas por trabalhos diversos no âmbito local, estadual e nacional, como as variáveis institucionais podem impactar nas dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas IPs. As dimensões e variáveis empregadas dão conta de avaliar o desenho, que, por sua vez, não são neutros, dado que “suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação [das instituições participativas], produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127).

Nesse sentido, acreditamos ser de fundamental importância estabelecer estudos acerca desses desenhos a fim de lançar luzes sobre as possibilidades e os limites desses espaços de participação, visto que, nesta perspectiva, o DI define “quem pode participar, quem tem direito a voz e voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127). Ademais, no Brasil, análises sobre os Conselhos de políticas públicas, o OP e as Conferências de Políticas Públicas dão conta de que o DI lança luzes sobre o desempenho mesmo dessas IPs.

Com isso em mente, optamos por partir das dimensões e variáveis propostas pelas autoras, tentando abordar todas elas no estudo, embora a fim de melhor contemplar o objeto em tela, tenhamos efetuado algumas adaptações ao modelo original. Este modelo de análise, por sua vez, foi escolhido por seu “caráter empírico e de verificação da extensão dessas tentativas de ‘democratizar a democracia’” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 135, aspas duplas das autoras).

A investigação pautou-se, assim, pela submissão dos dados levantados ao modelo-quadro de análise exposto tendo como fontes prioritárias o conteúdo dos acordos firmados pelos órgãos decisórios; os documentos que revelam as atividades dos órgãos e plataformas estudadas e as publicações especializadas, cujo conteúdo apresenta panoramas gerais sobre o estado d’arte – as possibilidades e os limites – da participação no âmbito do Bloco³⁵.

³⁵ Em sua tese de doutoramento, Lucas Ribeiro Mesquita (2016) oferece uma discussão acerca da ampliação de atores no processo de formulação e as possibilidades participação na PEB. Ali, o autor parte de uma análise das regras e do desenho institucional de duas plataformas vinculadas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE-Brasil) na formulação da PEB, a saber: Programa MERCOSUL Social e Participativo (PMSP) e Comitê

1.5 Natureza, recursos e fontes de dados

Novamente seguindo as arestas definidas por Laville e Dionne (2008), a pesquisa se pautou por uma proposta metodológica de natureza qualitativa, escolhida por apresentar adequados parâmetros de absorção e análise para o objeto proposto. Lançamos mão de três espécies de recursos metodológicos, quais sejam: (1) levantamento sobre o tema estudado na bibliografia acadêmica – a fim de angariar as contribuições analíticas já publicadas e mesmo cotejar as abordagens e conclusões dos estudos até aqui realizados sobre a temática – e institucional, no intuito de verificar os levantamentos já realizados e o destaque dado à temática pelas publicações regionais (do MERCOSUL) e governamentais (do Brasil); (2) levantamento da base documental e de produção institucional das instâncias pré-definidas pela pesquisa na estrutura do MERCOSUL e; (3) submissão dos dados obtidos ao modelo-quadro de análise previamente discutido que, na observação do desenho de instituições democráticas, *a priori*, privilegia quatro dimensões de análise, quais sejam: *institucionalização, potencial inclusivo e democratizante, dinâmica do processo decisório e representação no interior dos órgãos estudados* (FARIA e RIBEIRO, 2011; MESQUITA, 2016). As fontes utilizadas foram, pois, de cunho bibliográfico e documental.

A pesquisa bibliográfica se orientou por uma busca por publicações acadêmicas (livros, artigos, *papers*, monografias, dissertações e teses) acerca da temática estudada, observando estritamente aqueles títulos, resumos e palavras-chave que versavam sobre pelo menos um dos assuntos-chave tratados na pesquisa³⁶. A pesquisa documental, por sua vez, contou com três etapas. Primeiramente, foram observados todos os principais acordos internacionais – Tratados e Protocolos – que constam como documentos base do

Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE), ambos instituídos no intuito de democratizar o processo de tomada de decisão em Política Externa através da ampliação dos atores envolvidos nesse processo (MESQUITA, 2012, 2016). A pesquisa realizada por Mesquita se utilizou do modelo de análise de desenho institucional, com base em três das quatro dimensões – *institucionalização, potencial inclusivo e democratizante e representatividade* –, propostas por Faria e Ribeiro (2011), que, por sua vez, também serviu de base ao modelo de pesquisa desta tese.

³⁶ Os bancos de dados acessados foram as plataformas *Google Scholar* e Periódicos CAPES, este último vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). A busca por artigos e livros sobre a temática procurou publicações nos idiomas português, inglês, espanhol e italiano até o ano 2018. Os termos buscados foram, essencialmente: participação, participação transnacional, sociedade civil, sociedade civil global, governança global, democracia transnacional, democracia participativa, democratização, deliberação, qualidade da democracia, desenho institucional, integração sul-americana, MERCOSUL e *déficit* democrático. Apenas foi encontrada produção bibliográfica nos três primeiros idiomas.

MERCOSUL, quais sejam: Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991), Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994) e Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático do MERCOSUL, Bolívia e Chile (MERCOSUL, 1998)³⁷, etc. Em um segundo momento, observou-se a base documental disponível nas páginas eletrônicas da Secretaria do MERCOSUL, através da plataforma denominada *Portal Innova*³⁸, onde se encontram disponíveis as decisões do CMC, do Grupo Mercado Comum (GMC) e os registros das atividades das demais instâncias estudadas; da página do Parlasul e, por fim; laçou-se mão da base de dados da plataforma denominada Gestor Documental MERCOSUR³⁹. Estes documentos serviram à pesquisa como fontes primárias. Nesse momento também foi verificada a disponibilidade de dados no tocante às plataformas estudadas, questão primordial para a viabilidade da pesquisa.

Um último e importante momento de busca por publicações institucionais permeou todo o desenvolvimento da tese em busca de publicações (livros, compilações, cartilhas, encartes, informes, relatórios, etc.) lançadas pelas instâncias do Bloco (especialmente as contempladas na pesquisa) com o intuito de fazer levantamentos temáticos e-ou informar o público-geral sobre as possibilidades de acesso a direitos cidadãos e de participação no âmbito do Bloco.

Devido ao grande número de referências utilizadas e-ou consultadas, toda a produção oficial – documental e bibliográfica – acessada, está referenciada à parte, em forma de anexo, para melhor compreensão de sua função como aportes primários (tratados, protocolos, decisões, recomendações, declarações, disposições, atas, etc.) e secundários (livros, compilações, cartilhas, encartes, informes, relatórios, etc.)⁴⁰. A Tabela 3, na próxima página, mostra uma visão sistemática das plataformas contempladas na pesquisa, de seus documentos orientadores e dos documentos disponíveis ao público para o acompanhamento de suas atividades.

³⁷ Assinado em Ushuaia, Argentina, em 24/Jul. 1998. Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo 452, de 14/Nov. 2001 e, promulgado pelo Decreto 4210, de 24/Abr. 2002.

³⁸ Fonte: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/484/2/innova.front/>. Acesso em: 02/Out. 2018.

³⁹ Fonte: <https://gestorweb.mercosur.int/>. Acesso em: 02/Out. 2018.

⁴⁰ Ver ANEXO E – Lista de documentos, publicações e fontes oficiais consultadas.

Tabela 3 – Fontes de dados primários das instâncias analisadas

Plataforma	Documento base de ação	Componentes	Forma de registro de suas atividades
FCES	RIFCES (1996) 2º RIFCES (2012) CMC DEC. 10/2015	Setores da economia – empresariado, trabalhadores – e da sociedade civil organizada	Relatórios e recomendações sobre as consultas que lhe sejam submetidas pelo GMC e pelos demais órgãos do MERCOSUL
CSM	CMC DEC. 56/2012 CMC DEC. 10/2015	Movimentos sociais, centrais sindicais, grupos empresariais	Declarações finais das CSM
Parlasul	CMC DEC. 49/2004 CMC DEC. 23/2005 PCPM (2005) RIPM (2007)	Representantes direta ou indiretamente eleitos (via indicação dentre os parlamentares nacionais diretamente eleitos)	Atas de reuniões, declarações, recomendações aos órgãos decisórios do Bloco, pareceres desde que solicitados, relatório sobre Direitos Humanos no Bloco

Fonte: Elaboração própria com base na leitura dos documentos de fundação e regimentos de cada órgão analisado

A pesquisa e o tratamento preliminar dos dados se deram de forma a colher e sistematizar uma gama de informações primordiais acerca das instâncias estudadas. Assim, a descrição dessas instâncias – suas funções, componentes, institucionalização e regras de funcionamento – apresentada no capítulo V – procurou, na medida da disponibilidade de dados, levar em consideração a observação em cada um dos espaços de critérios como: 1. função (consulta, observação, assessoria, etc.); 2. componentes; 3. tipo de atividades realizadas; 4. atribuições previstas no documento que orienta o órgão; 5. periodicidade de encontros (ordinários e extraordinários) realizados no período e; 6. natureza das atividades do órgão (projetos, atas, relatórios, pareceres, etc.). Em um segundo momento, mirando à análise da dinâmica de participação em si, foram observados critérios quanto: o diálogo com os demais órgãos na estrutura institucional do Bloco, com as instâncias nacionais dos Estados-partes e, com instâncias extra-Bloco (governos, Organizações Internacionais (OIs), outros Blocos, etc.).

1.6 Organização dos capítulos

Além desta introdução, em que foram apresentados a temática e a problemática em tela, uma breve contextualização histórica da democratização da integração sul-americana, os parâmetros teóricos e as ferramentas metodológicas do estudo, além das fontes utilizadas, o

texto se desenvolve em outros quatro capítulos e conclusões.

O capítulo que se segue é dedicado à apresentação e discussão acerca do fenômeno da Globalização capitalista que, por sua vez, tal como a entendemos, configura-se como tela de fundo para a emergência de questões/problemas/demandas transnacionais que, a rigor, impulsionam a emergência e justificam a existência de espaços e mecanismos de participação transnacionais. Ainda no mesmo capítulo, oferecemos uma breve descrição de quatro abordagens teóricas dedicadas à compreensão da problemática da democracia transacional pela Ciência Política e Relações Internacionais.

No capítulo 3, discutimos mais minuciosamente a questão da participação transnacional sob a perspectiva teórica da TDC, que problematiza e reclama a legitimidade da participação em múltiplos níveis – do local ao global –, estes, por sua vez, sobrepostos e não excludentes. Neste momento, discutimos as ideias de *sociedade civil global* – organizada e mobilizada transacionalmente – e *governança global* para os autores desta perspectiva. Ainda no mesmo capítulo, procuramos apontar algumas fragilidades desta abordagem teórica, sobretudo para compreensão de instituições e contextos políticos fora dos centros do SI, como o latino e sul-americano.

No Capítulo 4, apresentamos uma breve discussão sobre os estudos no campo da participação democrática e expomos as dimensões e variáveis caras às análises das IPs a partir do arcabouço analítico oferecido pelos autores que o fazem a partir da observação de seus DIs. No capítulo 5, retratamos brevemente a trajetória do MERCOSUL desde sua fundação, em março de 1991, até o ano de 2018 – com claro destaque ao período 2003-2018 –, procurando privilegiar os temas da participação e democratização da integração. Em seguida, no mesmo capítulo, passamos à análise das plataformas aqui em tela e posterior verificação dos parâmetros – dimensões e variáveis – previstos no capítulo anterior, deflagrando, por fim, o que interpretamos aqui como a “*arquitetura da governança regional*”, oferecida pelas IPs no âmbito do MERCOSUL, no período analisado.

A título de conclusões, apresentamos uma reflexão acerca do hiato entre o insulamento e a democratização da integração sul-americana, a que chamamos de “*persistente trade-off da integração*”, que, à revelia de um alargamento institucional com vistas a democratizar e aproximar o cidadão do processo em tela, por meio da institucionalização de plataformas regionais de participação e representação, continua a atrasar a contribuição do MERCOSUL para a arquitetura de uma governança global de múltiplos níveis.

2 COMUNIDADES (RE)IMAGINADAS? – A EMERGÊNCIA DE UMA GOVERNANÇA GLOBAL E A DEMOCRACIA PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS

O templo de Vestfália, em que os povos do Ocidente, e cada vez mais de todo o resto do mundo, durante mais de três séculos vêm praticando sua liturgia política, está agora caindo por terra. Os Estados são ainda os principais atores políticos nas relações internacionais e, na verdade, têm enorme importância na ordem em progresso [...]. Não faz diferença chamar essa nova ordenação internacional de sistema de Vestfália alterado, ou de sistema pós-Vestfália. O fato, é que os Estados estão se enredando cada vez mais em uma estrutura de regimes ou arranjos de colaboração, o que está criando um mundo político internacional muito diferente do que existiu nos últimos séculos.

Mark Zacher (2000, p. 139-140, grifos nossos)

2.1 Atores, agendas e governança no Sistema Internacional

No âmbito da Ciência Política, da Economia e das Relações Internacionais (RI), desde a segunda metade do século XX, embora de forma mais acentuada, a partir da década de 1970, a Globalização aparece como um macro-fenômeno fundamental, de caráter inescapável, por perpassar direta ou indiretamente praticamente todos os objetos de estudos envolvidos em dinâmicas sociais complexas. De acordo com Anthony Giddens (2005), em termos de debate teórico, desde então, as discussões sobre a Globalização tenderam a aparecer dentro de duas perspectivas distintas. De um lado, as teorias de RI, com foco no Estado-nação como ator legítimo na cena internacional e, por conseguinte, como unidade de análise plausível, procuraram situar o debate em torno das noções de *soberania*, *territorialidade*, *autonomia* – dos Estados soberanos – e *legalidade*, que, via de regra, tomados como princípios, sustentaram, e em grande parte ainda sustentam, a ordem estatal moderna – e as relações interestatais – inaugurada em Vestfália⁴¹.

⁴¹ A ideia de que os acordos que após a Guerra dos 30 anos (1618-1648) firmaram a chamada Paz de Vestfália (1648) significaram importante ruptura com relação à ordem política até então pautada pelo domínio de dinastias medievais e da Igreja católica e inauguraram a moderna era dos Estados soberanos, a partir de então pautados pela soberania territorial e por uma *raison d'Etat* – e com isso, das relações interestatais –, é retratada e aceita por boa parte dos teóricos e estudiosos das RI, inclusive de visões teóricas concorrentes. Esse paradigma, no entanto, nos últimos anos passou a ser problematizado na medida em que, como advertem alguns autores, sobretudo os inscritos nas teorias críticas em RI, não levou em consideração aspectos relativos à relatividade dos valores e modelos europeus e à falta de sensibilidade com relação a alguns elementos intrínsecos a qualquer ordem política e social, como a dinâmica das forças sociais – das classes sociais, por exemplo. Para uma abordagem crítica dos eventos e consequências de Vestfália, ver Benno Teschke, que oferece em *The myth of 1648: Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations* (2009), uma abordagem do

Nas RI, esta primeira macroperspectiva orientou epistemologicamente mesmo enfoques teóricos historicamente antagônicos, como o realismo e o liberalismo político, estando ainda, no centro do debate neorealismo-neoliberalismo (Debate Neo-Neo), uma das mais cruciais discussões teóricas neste campo do conhecimento no século XX. No entanto, ainda que absorva uma gama relativamente ampla de abordagens teóricas, há no seio desta ótica, o entendimento comum de que os Estados-nação estão se tornando progressivamente menos soberanos em termos de sua capacidade autônoma de resolução de conflitos, alcance de sua autoridade e, por conseguinte, controle total sobre seus assuntos domésticos.

Por outro lado, abordagens críticas, como a do marxismo e do construtivismo nas RI procuraram lançar luzes sobre a importância do surgimento, no século XVII, do moderno sistema econômico capitalista, que estabeleceria uma dinâmica relacional crescente e de vocação global entre os diversos Estados, porém inexoravelmente assimétrica, dividindo-os entre países de centro e de periferia. Nessa dinâmica, que, sob uma ótica sistêmica – a teoria do Sistema-Mundo (Moderno Capitalista) é um exemplo tributário dessa leitura –, toma o mundo capitalista como unidade de observação empírica, alguns países tomariam lugar como centros de poder – econômico, financeiro, político e até mesmo cultural –, enquanto outros, em detrimento destes centros, ocupariam uma posição periférica e, por conseguinte, sofreriam controle e influência direta por parte dos primeiros.

Nesta abordagem, autores como Immanuel Wallerstein e Samir Amin, assumem que a emergência de uma ordem orientada para a acomodação e desenvolvimento dos fatores econômicos (ordem capitalista), possibilitou de forma inédita a instituição de um sistema genuinamente global (WALLERSTEIN, 1979). O empreendimento capitalista teria, assim, resultado numa total mudança qualitativa e quantitativa no tocante às condições materiais de vida anteriores (AMIN, 1997). Este argumento em si não é original, estando mesmo, ainda que parcialmente, já no seio das leituras anteriores, entretanto, inova ao assumir que a desigual distribuição de recursos de um movimento que propunha a uniformização dos modos de vida em uma escala mundial, ironicamente, corrobora para aumentar o fosso de desigualdade entre as nações⁴². A divisão do mundo entre países de centro e de periferia

moderno sistema de Estados sob um viés marxista. Priorizando em sua análise o conceito de classe social e, percebendo a inexistência de sua problematização até então, põe em suspenso os valores e premissas estabelecidas em 1648. Para este autor, “longe de significar um avanço para as relações interestatais modernas, [Vestfália] foi a culminação do período de formação do Estado absolutista; marcou o reconhecimento e a regulação das relações internacionais – ou, para ser mais preciso, relações interdinásticas do absolutismo, políticas dinásticas” (Ibid., p. 3, tradução nossa). No original: “far from signaling a breakthrough to modern inter-states relations, was the culmination of the epoch of absolutist state formation; its marked the recognition and regulation of international - or, to be more precise, inter-dynastic relations of absolutism, dynastic polities”.

⁴² Para Amin (Op. Cit.), a especificidade do mundo capitalista é explicada por três ideias complementares entre

torna-se, então, demasiado cara para manter intacta a utópica ideia de “aldeia global” (GIDDENS, 2007)⁴³.

Buscando uma acomodação entre estas diversas possibilidades teóricas, Giddens (2005) propõe então, que uma abordagem adequada da Globalização deve-se ater a quatro dimensões básicas e que englobam características das diferentes abordagens citadas, quais sejam: a) *a economia capitalista mundial*, como propõem as abordagens críticas, dentre elas a teoria do Sistema-Mundo; b) *o moderno sistema do Estado-nação*, como absorvem as visões oriundas das teorias tradicionais das RI, orientadas pela aceitação dos moldes do sistema de Vestfália, buscando ainda, contemplar; c) *a ordem militar mundial*, que ensaia na era global um poder de destruição em massa, reorientando as bases do que seja o monopólio da violência legítima e que, por sua vez, está intimamente vinculada às leituras realistas das RI, e, finalmente; d) *a nova divisão internacional do trabalho*, esta transformada de forma incontestemente pelas descobertas e difusão tecnológica industrial, sobretudo no tocante à interdependência da divisão do trabalho a partir da II Guerra Mundial e às mudanças nos padrões das comunicações. Estas duas últimas dimensões, por sua vez, entram em consonância com o que propõem as análises críticas, pautadas pela reconstrução histórica dos fenômenos, como a de Eric Hobsbawm em seu aclamado ensaio *Era dos Extremos: o breve*

si, a saber: 1) a de que a produção capitalista representa uma ruptura qualitativa com relação aos sistemas anteriores, posto que, o que o autor chama de *lei do valor* rege não só a vida econômica, como também todo o sistema social do mundo moderno (capitalista). Nesse sentido, é a riqueza que rege o poder, não o contrário, e a política é um condensado da economia, que está subordinada à lei implacável da acumulação; 2) a de que o sistema moderno-capitalista é mundial e, em tal condição, é o primeiro a sê-lo. E, nesse sentido, o alto grau de comercialização da produção produziu uma situação de divisão mundial do trabalho com um sistema de economia mundial regido por uma *lei do valor mundializada* e, por fim; 3) a noção de que essa *lei do valor mundializada* engendra a polarização mundial e expressa a pauperização das periferias, que subjaz a essa acumulação em escala mundial. A *lei do valor*, finalmente, rege todos os grandes conflitos que ocupam o centro do cenário: rebelião dos povos da periferia; oposição e disputa entre os centros pelo domínio do sistema; outrossim, rege a eficácia das estratégias que propõem que o sistema seja superado. Amin aborda, ainda, o projeto de uma “nova ordem mundial” em termos de um novo “império do caos”, ou seja, em termos de uma instabilidade máxima, que se verá atravessada por violentas contradições e pela renovação das rivalidades entre centros e explosões nas periferias do Sul, e posteriormente do Leste. Essa leitura, em consonância com as demais abordagens da teoria crítica, claramente põe em xeque as visões liberais, que fazem uma leitura positiva da interação entre os atores no SI. Para o autor, o papel dessa crítica, de orientação socialista, é essencial, ainda que esta tenha explorado pouco uma outra dimensão do capitalismo, a saber: o desenvolvimento do sistema mundial baseado na polarização e deflagrado pela insuficiência do capitalismo histórico.

⁴³ O termo “aldeia global” é atribuído ao filósofo francês Herbert McLuhan (1911-1980), que o cunhou no início da década de 1960 para se referir a um mundo em que o progresso tecnológico promoveria o encurtamento de distâncias de tal modo que colocaria, sob muitos aspectos, o globo como unidade operacional básica, estando a computação e as tecnologias informacionais à frente desse movimento de homogeneização social e cultural da Humanidade. Tendo sido, desde seu lançamento, constante alvo de críticas, sobretudo por parte dos historiadores, que denunciaram o caráter acrítico e limitado de um conceito que ignora que o desenvolvimento de grupos sociais se dá forma essencialmente desigual, o termo, ao propor a existência de uma comunidade planetária uniforme, sobretudo do ponto de vista cultural, igualmente desde seu nascimento, faz referência direta ao macro fenômeno da Globalização.

século XX (1914-1991) (1995)⁴⁴.

Englobando essas quatro dimensões, o fenômeno da Globalização pode, finalmente, ser entendido – e é assim que aqui o entendemos – como uma “intensificação das relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal maneira que os acontecimentos locais são moldados por eventos que ocorrem muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 2005, p. 60, tradução nossa)⁴⁵. Dentro dessa perspectiva, sugere ainda o autor, é necessário reconhecer a natureza dialética deste fenômeno e, ainda, a influência de seu processo desigual de desenvolvimento, diante do qual “a perda de autonomia por parte de alguns Estados ou grupos de Estados tem ido muitas vezes junto com *aumento* na de outros, como resultado de alianças, guerras ou mudanças políticas e econômicas de vários tipos” (GIDDENS, 2005, p. 61, tradução nossa, grifos do autor)⁴⁶, à revelia da declaração de falência do Estado-nação como unidade política efetiva, que poderia resultar de uma leitura breve e superficial da Globalização e, em última instância, do funcionamento do Sistema Internacional (SI) contemporâneo.

A compreensão desse SI como um ambiente multipolar – *i.e.* dotado de múltiplos polos de poder, poder este, a rigor, difuso entre os diferentes atores que atuam em múltiplas arenas –, por sua vez, veio à cena no campo das RI a partir da primeira metade da década de 1970, quando o paradigma bipolar, que opunha capitalistas – EUA e seus aliados – e

⁴⁴ Segundo Hobsbawm, o século XX fez ascender uma Civilização que, em confronto durante seus breves setenta e sete anos, inclusive com momentos de crise estrutural, saiu vitoriosa e imperiosa quanto a instituição de uma ordem econômica socialmente excludente. Tratava-se, pois, de “uma civilização capitalista na economia; liberal na estrutura legal e constitucional; burguesa na imagem de sua classe hegemônica característica; exultante com o avanço da ciência, do conhecimento e da educação e também com o progresso material e moral; e profundamente convencida da centralidade da Europa” (Op. Cit., p. 16). Como corolário do breve século, o enfraquecimento do polo socialista, em detrimento da ascensão das potências capitalistas, tornara possível a arquitetura de um sistema mundial único pautado por valores, pressupostos e uma moral genuinamente capitalista. Nesse interposto, de profundas consequências da instituição de uma ordem mundial “coesa” e fiel aos ditames do capital, o Estado sofreu inevitáveis mudanças nas suas configurações, não somente econômicas, mas – e mesmo como consequência destas –, também sociais e políticas. Com isso, as fronteiras do poder regulatório e inclusive a ideologia do Estado passariam por uma importante reconfiguração. Desde então, o Estado deveria lidar não mais apenas com suas intempéries domésticas, tendo, pois, que absorver e administrar também os custos sociais de uma dinâmica de produção transnacionalizada. Os imperativos sistêmicos de uma ordem internacional capitalista em ascensão, então, de acordo com Hobsbawm, puseram sob observação os Estados nacionais que atravessaram o longo século XIX e boa parte do breve século XX como unidade política soberana. Diante da Globalização do capital, sugere o autor, “os Estados-nação territoriais, soberanos e independentes, inclusive os mais antigos e estáveis, viram-se esfacelados pelas forças de uma economia supranacional ou transnacional e pelas forças infranacionais de regiões e grupos étnicos secessionistas” (Op. Cit., p. 20). Dessa forma, o fenômeno da Globalização traria dois problemas ao Estado-nação, tanto no sentido de expandir seus limites econômicos e políticos, quanto de trazer à luz as reivindicações de grupos étnicos minoritários até então encobertos sob o véu homogeneizante da nação.

⁴⁵ No original: “Globalization can thus be defined as the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many Miles away and vice versa”.

⁴⁶ No original: “Loss of autonomy on the part of some states or groups of states has often gone along with an *increase* in that of others, as a result of alliances, wars, or political and economic changes of various sorts”.

socialistas – URSS e seus aliados – e demarcara sobremaneira o período da Guerra Fria, dava já claros sinais de enfraquecimento em detrimento de uma ordem internacional que ganhava, em ritmo crescente, traços de interconexão e interdependência entre os diversos atores envolvidos em, igualmente múltiplas, agendas de relacionamento internacional – *i.e.*, entre Estados, empresas e-ou mesmo indivíduos. Neste compêndio, levada a cabo, sobretudo, pela expansão econômica internacional de grandes corporações, pela financeirização do capital de empresas e governos e pelas conquistas tecnológicas, que encurtaram distâncias – embora, ao mesmo tempo tenham alcançado níveis drásticos de capacidade de destruição do planeta, como vemos em Hobsbawm (1995) –, os temas e agendas econômicas, na esteira da política e discursiva da Globalização, tomariam a partir dali a dianteira nos debates em história e teoria de RI.

Ainda, ao passo em que a perspectiva realista tornava-se cada mais insuficiente para explicar a complexa teia de relações interestatais no SI, que claramente extrapolava os assuntos da conquista e manutenção de territórios e Estados, essas discussões revelavam os limites dessa leitura clássica, demasiadamente presa aos limites da perspectiva do Estado unitário. Ensaaiaram-se então, estudos sobre a natureza do SI, assim como sobre as possibilidades e os limites dos regimes e das IIs vigentes e, ainda, de um ponto de vista normativo, sobre as potencialidades e o efetivo alcance de atuação dessas instituições.

Nesse contexto, Robert Keohane e Joseph Nye Jr. apresentaram na obra *Power and Interdependence: world politics in transition*, publicada em 1977⁴⁷, análise fundamental sobre o dilema da crescente interdependência entre os atores e agendas em jogo no SI. Obra basilar da perspectiva institucionalista neoliberal nas RI, o texto apresenta uma abordagem crítica ao realismo político e lança as bases da Teoria da Interdependência Complexa (TIC), que encerra entendimento de que o SI é palco de relacionamentos internacionais pautados por múltiplas questões e hierarquias cambiantes, que envolvem Estados, entidades civis, corporações, IIs e até mesmo indivíduos – cuja atuação tenha destaque na cena internacional – que, por sua vez, configuram uma teia ampla e complexa de relações – econômicas, políticas, culturais, compromissos ambientais, sociais, etc. – no âmbito da qual nenhum Estado consegue isoladamente se impor aos demais em todos os campos nem durante longos períodos. Essa definição do SI dá conformidade ao que os autores chamaram de “complexo de interdependência”, conceito orientador de toda a sua proposta teórica (KEOHANE e NYE JR., 2011).

⁴⁷ *Poder e interdependência: política mundial em transição*. Tradução nossa. Obra sem tradução para o português. Para esta tese foi consultada a 4ª edição, de 2011.

Nessa complexa teia de relações somente atores igualmente soberanos – *i.e.*, fundamentalmente, embora não somente, livres de ingerências vindas do exterior em seus assuntos domésticos – são capazes de sustentar uma ordem internacional equilibrada, em que os conflitos são passíveis de resolução no âmbito dos espaços institucionais disponíveis e em respeito ao consenso normativo emanado no âmbito dessas mesmas instituições, por sua vez, criadas pelos próprios atores interessados em mediar um relacionamento de confiança mútua e aperfeiçoamento contínuo.

No entanto, esta pretensa ordem internacional, complexa e em equilíbrio sistêmico, ao mesmo tempo em que apresenta elementos de uma interdependência crescente e irreversível, tem o seu desenvolvimento posto em xeque por desigualdades de múltiplas ordens, que inviabilizam sobremaneira a ideia de um SI equilibrado do ponto de vista dos capitais em jogo e da margem de manobra dos atores em questão, já que nesse sistema, os países avançados, na visão dos próprios autores, “pluralistas e industrializados”, são postos em oposição aos demais países que, carentes mesmo de equilíbrios internos e de instituições fortes que sustentem o consenso normativo apregoado, via de regra, necessitariam de ‘ajustes’ para alcançar o patamar de desenvolvimento dos primeiros e, com isso, conferir equilíbrio e sustentação ao sistema de interdependência complexa.

Essa dinâmica, em seus fundamentos, produz, pois, condições de assimetria de poder devido ao fato de que os países industrializados, que, historicamente produzem tecnologia e têm economias mais diversificadas e dinâmicas, obtêm amplas vantagens no livre agir de forças de um SI interdependente. As assimetrias estruturais entre o Norte e Sul globais viabilizam a que grandes potências, potências médias e pequenos atores isolados tenham diferentes margens de ação e influência no SI, como voz e poder influenciar as agendas no âmbito das II, por exemplo, dotando as primeiras de claras vantagens estratégicas a fim de manter o ‘equilíbrio de poder’ a favor da manutenção do *status quo*⁴⁸.

Dada premissa põe em evidência, ainda, o caráter normativo que subjaz à compressão

⁴⁸ Em seu já clássico livro, *A Política do Poder* (2002) – publicado em 1946, reeditado e ampliado em 1979 –, Martin Wight define que o poder de um Estado moderno e soberano é medido pela maneira como este se projeta e imprime sua vontade internacionalmente. A “política do poder”, *i.e.*, a política internacional, segundo o autor, consta, então, das relações entre as potências independentes, que constituem, por fim, o moderno sistema de Estados. Nesse sentido, Wight subdivide os Estados em *potências dominantes*, *potências mundiais* e *potências menores*, segundo a distribuição do poder absoluto e relativo destes para além de suas fronteiras. Esta definição clássica permanece a orientar as conceituações contemporâneas acerca da distribuição do poder no SI. Esses conceitos, no entanto, têm passado por importante reformulação no contexto pós-Guerra Fria, com a já citada superação do paradigma bipolar, ganhando novos contornos no debate contemporâneo. Para uma discussão coetânea acerca da evolução das potências no período da Guerra Fria e do surgimento de novos poderes no cenário internacional no período posterior a esta, à qual são agregados conceitos como *potências médias*, *potências regionais* e *potências emergentes*, de acordo com o poder relativo de cada Estado no SI, ver Valencia, Efrén e Ruvalcaba (2011).

do SI proposta pela TIC – e que, inevitavelmente, caracteriza todas as demais abordagens teóricas tributárias desta leitura –, segundo a qual, as sociedades têm suas conexões estabelecidas através de múltiplos canais institucionais no âmbito dos quais, diversos tipos de capital podem ser e, de fato são, acionados como instrumentos de política internacional, quais sejam, capital econômico, político, militar e até ideológico e cultural, estabelecendo a vigência de mecanismos de exercício de poder difusos, a que os autores chamaram de *soft power*⁴⁹.

Mais tarde, com a publicação da obra *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1984)⁵⁰, Keohane atualizaria a TIC ao problematizar e expor os elementos constitutivos do sistema de interdependência complexa num mundo pós-hegemonia estadunidense. Nesta obra, o autor tornou a enfatizar a coexistência de diferentes centros de poder e influência baseados em diversos regimes e núcleos com capitais e lógicas próprias. No entanto, nessa nova leitura, nenhum país alcançaria a liderança absoluta de todos os centros do SI em um mesmo período de tempo, o que, teoricamente resolveria o problema da influência das hegemonias e reafirmaria a tese anterior da vigência do poder difuso. Seguindo essa abordagem, a ordem internacional desde as últimas décadas do século XX caracteriza-se ao mesmo tempo pela persistência do sistema de Estados soberanos – herdeiros da ordem de Vestfália – e pelo desenvolvimento de estruturas plurais de autoridade (KEOHANE, 1988, 2005; HELD, 1991).

A partir dessa compreensão do SI como palco de atuação e interação de múltiplos atores – governamentais e não governamentais, públicos e privados –, em que prevalece uma distribuição igualmente difusa dos capitais acionados nas diversas instâncias de decisão disponíveis, aliada à premissa liberal clássica, que encerra o indivíduo como centro de toda dinâmica social e política moderna (DUMONT, 1985; BOBBIO, 2004), germinou as ideias de que: 1) os indivíduos são entes legítimos de atuação internacional e; 2) ao passo que as decisões tomadas em espaços internacionais potencialmente afetam diretamente suas vidas, quer individualmente, quer na dinâmica coletiva da qual façam parte, suas demandas devem ser ouvidas e absorvidas também nesse nível.

⁴⁹ Poder brando, em tradução livre, mas em consonância com a literatura acadêmica recente. O *soft power* é apresentado em detrimento do uso tradicional e exclusivo da força militar como instrumento de política internacional, como, via de regra, preveem as leituras realistas, e que os autores chamaram de *hard power*, ou poder forte. Atualizando essa dicotomia entre *soft* e *hard power*, em 2009, Nye Jr. apresentou o conceito de *smart power*, ou poder inteligente, fazendo referência à capacidade do Estado de fazer uso dos tipos anteriores de poder de forma combinada e equilibrando os recursos de cada um à necessidade de cada momento (PECEQUILO, 2016).

⁵⁰ *Depois da hegemonia: cooperação e dissenso na economia política mundial*. Tradução nossa. Obra tradução para o português.

Nesse sentido, como coloca Held, (1997, p. 16, tradução nossa, grifos nossos, aspas duplas do autor),

o rápido crescimento de complexas interconexões e interrelações entre Estados e sociedades – o que frequentemente se denomina processo de “globalização” –, junto com a interseção dos processos e forças nacionais e internacionais, levantam questões que nem sequer começaram a ser exploradas. Estas se aglutinam ao redor dos desafios que apresentam à democracia, por um lado, a economia política mundial e, pelo outro, a *divergência que frequentemente existe entre a totalidade de quem foi afetado por uma decisão política e quem participou em sua elaboração (ao menos indiretamente) dentro de um Estado democrático*⁵¹.

Os indivíduos são inseridos nessa discussão como partes interessadas (*stakeholders*)⁵² em questões/problemas que envolvem diversas partes com agendas e interesses próprios, cujas demandas, em ritmo crescente, ultrapassam os limites normativos tradicionais do Estado-nação, tornando-as legítimas de discussão e decisão em foros e instituições transnacionais.

O crescimento de instituições, organizações e regimes internacionais constituíram aqui, a base de um SI híbrido – *i.e.*, um sistema de autoridade múltipla –, orientado de forma indelével à manutenção de um sistema de governança global (*global governance*)⁵³. Esse sistema, apresentando o desafio político de articular relações sociais locais, nacionais, internacionais entre Estados, empresas, indivíduos, ONGs, etc., tem como objetivo equacionar os conflitos no ambiente internacional, como visto, por definição, complexo, plural e

⁵¹ No original: “el rápido crecimiento de complejas interconexiones e interrelaciones entre Estados y sociedades – lo que a menudo se denominan “globalización” –, junto con la intersección de los procesos y fuerzas nacionales los internacionales, plantean cuestiones que ni siquiera han comenzado a explorarse. Éstas se aglutinan alrededor de los desafíos que presentan a la democracia, por un lado, la economía política mundial y el tejido de relaciones redes que atraviesan las fronteras nacionales y, por el otro, la divergencia que a menudo existe entre la totalidad de quienes resultan afectados por una decisión política y quienes participaron de la su elaboración (al menos indirectamente) dentro de un Estado democrático”.

⁵² Um exemplo didático pode-se apresentar na situação hipotética em que há um rio transfronteiriço em cujas águas uma empresa multinacional com sede em um país X despeje rejeitos poluentes e, assim, contamine suas águas, afetando diretamente as populações dos países Y, W e Z, que se utilizam dessas águas para consumo, além de interferir na biodiversidade do próprio rio e, com isso, desencadeia um desequilíbrio ambiental na região. Neste caso, admitir-se-ia como legítima a questão levantada e levada a instâncias transnacionais de discussão e decisão pelos cidadãos afetados pela atividade da empresa. Percebemos que as partes (atores) envolvidas não são Estados propriamente. De um lado, temos uma empresa multinacional (iniciativa privada) e, de outro, os cidadãos afetados (*stakeholders*) e, por isso, legitimamente interessados na resolução do problema.

⁵³ O termo *global governance* (governança global) surgiu nas discussões de autores de RI também a partir da década de 1970, quando alguns autores passaram a desenvolver teorias compreensivas do já citado fenômeno da Globalização econômica e seu efeito de transbordamento (*spillover*) para outros âmbitos das relações políticas e sociais, em consonância com o alcance e complexidade de um fenômeno global. Parte dos autores tendeu a compreender esse “sistema de governança global” como espelho organizacional da iniciativa privada. Assim, como definição mais difundida, que influenciou inclusive sua absorção pelas abordagens das RI, o conceito de governança global é tributário do conceito de governança corporativa, por sua vez, entendido como o ato de buscar a otimização da gestão por meio da superação dos conflitos e com foco nos resultados pretendidos. Como perceberemos adiante nesta tese, há neste entendimento, certa semelhança com a definição de Rosenau (2000) para a governança no SI. Para uma discussão pormenorizada da ideia de governança na política mundial, ver ainda os demais capítulos desta mesma obra.

assimétrico.

A ideia de governança global, a seu turno, enquanto conceito político, como sugere James Rosenau (2000, 2005), diz respeito a “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para serem aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p. 15). Desse modo, *governança*, tal como *governo*, é um conceito da esfera do poder, mas ultrapassa a este, tornando-se mais amplo, na medida em que, como reitera o mesmo autor, abrange as instituições da esfera do governo, mas envolve igualmente “mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação, tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (ROSENAU, 2000, p. 15-6).

A governança no SI, assim, apesar de desenvolver-se em íntima relação aos princípios de ordem, está posta para além da existência de uma autoridade estatal estabelecida e, assim sendo, prescinde de um governo soberano para se auto sustentar, embora seja ainda, “um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos” (ROSENAU, 2000, p. 16). Por fim, consta de um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos de seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política.

O conceito de governança proposto por Rosenau, lembre-se, embora resguarde semelhança patente, difere da definição de regimes internacionais, cuja definição mais aceita e disseminada é a de Stephen Krasner, desenvolvida ainda na década de 1980, e que os entende como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área [*issue-area*] das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93), podendo, nessa empreitada, serem entendidos como “formas de governança sem governo” (ROSENAU, 2000, p. 21).

Então, ao invés de pensar esses dois conceitos como sinônimos, é necessário observar que a governança tem mais a ver com uma ordem global essencialmente “não limitada a uma esfera (*issue-area*) singular” como tendem os regimes. Ao invés disso, como assevera o autor,

o conceito refere-se [...] aos entendimentos prevalecentes nos hiatos entre vários regimes, o que talvez seja mais importante, aos princípios, às normas, às regras e aos procedimentos aplicados a quando dois ou mais regimes se sobrepõem, conflitam ou se algum outro modo exigem a acomodação entre interesses conflitantes (ROSENAU, 2000, p. 21).

Essa compreensão, entretanto, não configura a emergência de um governo mundial integrado, já que a ideia de um sistema de governança global multinível – *i.e.*, local, nacional, regional e global –, por definição, difere da de um Estado mundial que, existindo apenas no âmbito das abstrações, conformaria uma unidade de poder à qual todos os Estados estariam formalmente submetidos. Nessa problemática, a emergência de uma política global, envolvendo processos de tomada de decisão multiburocráticos no interior das estruturas governamentais e não governamentais internacionais e processos políticos desencadeados por forças transnacionais, cria um quadro *no qual e através do qual* os direitos e obrigações, poderes e capacidades dos Estados são redefinidos, mas não completamente superados. Os Estados, aliás, configuram nessa proposta, instância importante e de obrigatória validação das decisões dos diferentes atores no âmbito desses espaços transnacionais (HELD, 1991).

Para Mark Zacher, não se trata de que a transformação internacional corrente esteja prejudicando a importância fundamental dos Estados. Igualmente em atenção à definição dos parâmetros do que seria um sistema de governança global, segundo o autor, “o que acontece é que ela implica o seu enredamento em um conjunto de regimes internacionais explícitos e implícitos e em uma série de interdependências que limitam cada vez mais a sua autonomia” (ZACHER, 2000, p. 91). Dessa forma, à revelia de uma superficial alusão o desaparecimento dos Estados como principais atores no SI, embora outros atores transnacionais ganhem cada vez maior projeção, torna-se proeminente a necessidade dos Estados trabalharem em conjunto a fim de coordenar essa multiplicidade crescente de interdependências.

Na defesa deste argumento, o autor examina a decadência do que seriam os seis pilares do sistema de Vestfália de Estados altamente autônomos, quais sejam: 1) a relação custo/benefício da guerra, sendo o mais importante e orientador dos demais pilares, pois se tornou demasiado cara aos Estados em crescente interdependência; 2) as externalidades físicas internacionais, quando determinadas atividades de um Estado oferecem efeitos colaterais negativos para a população de outros países; 3) a interdependência econômica internacional, que a partir de 1945 passou a ser tomado como um traço fundamental e imutável, sobretudo entre os países liberais e desenvolvidos; 4) os fluxos de comunicação e informação, que claramente oferecem um contraponto ao controle e autonomia dos Estados, do ponto de vista do acesso à informação, retirando de seu controle atividades econômicas e culturais e potencialmente alterando os fluxos de lealdades e afiliações políticas das populações; 5) a difusão da democracia, leia-se, do repertório de valores e regulamentos democráticos liberais e, finalmente; 6) a heterogeneidade cultural e social, que longe de vislumbrar a realização do mito da “aldeia global”, coloca qualquer ideia de homogeneização entre as comunidades

humanas – diversas e plurais, por excelência – como projeção de valores e modelos sociais ocidentais, e assim sendo, fruto de um projeto de ocidentalização do mundo⁵⁴.

Na medida em que o fenômeno da Globalização tem promovido o estabelecimento de estruturas de poder que, segundo esses autores, arquitetaram um sistema de governança global que, por sua vez, ultrapassa – embora não prescindia – os Estados individualmente, existindo *de per se*, cabe observar estas estruturas e suas conexões com as unidades nacionais a que se vinculam, de modo a abandonar a suposição de uma suposta suplantação das comunidades nacionais em nome de uma ordem transnacional, supranacional ou global de Estados.

Nesse sentido, à revelia de abordagens estritamente econômicas, que supõem o enfraquecimento e a invalidez dos Estados perante os efeitos imperativos da Globalização, nesta tese, concordamos com Giddens (2005), ao adotar uma perspectiva multidimensional do fenômeno, segundo a qual, o Estado passa por uma reconfiguração acerca de seu papel político, e administrativo, que lhe apresenta novos desafios e lhe demanda uma nova lógica de funcionamento.

Ademais, conforme advertiu Benedict Anderson em reflexão sobre o fato de que os processos de integração regional e os desafios por estes impostos ao Estado-nação – enquanto unidade política, jurídica, social, cultural –, concordamos também que “*em si mesmas*, as zonas comerciais, “natural” – geográficas ou político-administrativas, não criam laços. [Afinal,] quem se disporia a morrer voluntariamente pelo Comecon ou pela CEE” (ANDERSON, 2008, p. 92, grifos do autor, aspas duplas do autor). Desta feita, a emergência de estruturas, instituições, regimes internacionais, etc., se insere numa lógica internacionalizante, ao tempo em que, em última instância, apenas se sustenta na integridade e preservação política dos Estados. O enfraquecimento do Estado nacional diante do processo de Globalização, enquanto argumento teórico, logo não se sustenta, já que permanece sendo este uma unidade imprescindível para a manutenção mesma do SI que, via de regra, permanece sendo um sistema interestatal, não supranacional, menos ainda global do ponto de vista sociocultural e mesmo político (DOMINGOS NETO e MARTINS, 2006).

Do ponto de vista das unidades políticas observáveis, tal como indicou Anderson, a nação constitui uma *comunidade imaginada*, pois seus membros, mesmos não se conhecendo na sua totalidade, têm, cada um à sua maneira, a concepção do laço de comunhão que os reúne sob o signo da comunidade nacional. Dessa forma, as nações são imaginadas como

⁵⁴ Nesse sentido, como adverte o autor, é imprescindível notar que “normas morais e legais do Ocidente tornaram-se a base do direito internacional moderno, sendo aceitas crescentemente pelos Estados não-ocidentais” (Op. Cit., p. 135), tendo, ainda, exercido importante influência sobre os ordenamentos jurídicos de inúmeros Estados nacionais. Sobre este último fenômeno, ver também Bobbio (1987, 2004).

sendo intrinsecamente *limitadas* e, ao mesmo tempo, *soberanas*. Limitadas porque, mesmo que a agreguem milhões de habitantes, possuem fronteiras finitas “para além das quais existem outras nações, além do que nenhuma delas arquiteta ser a extensão da humanidade” (ANDERSON, 2008, p. 33) e soberanas porque se pautam na ideia moderna de que todo poder provém do povo, que as sustentam e legitimam.

O que há, *além*, mas não *para além* dos Estados-nação é uma extensa, complexa e interdependente teia de instituições e regimes com lógicas e agendas próprias e ainda, um corpo de cidadãos mais ou mesmo organizados, mas potencialmente legítimos no direito de reclamar participação nas decisões sobre matérias que os afetam. É em nome desses cidadãos que se estabelecem diferentes esforços de reflexão teórica e se propõem projetos de gestão democrática dos interesses, de igual modo, potencialmente conflitantes no SI. Sobre esses esforços e, mais que isso, sobre os projetos que estes engendram, discutimos a seguir.

2.2 Existe um *demos* global para a democracia?

Em uma acepção fundamental e generalista, a democracia moderna faz referência a um regime político baseado na soberania popular e sustentado por indivíduos portadores de direitos e sujeitos a obrigações⁵⁵. Estes indivíduos, por sua vez, estão ligados por noções como comunidade, com passado e futuro comuns, assim como pela imprescindível demarcação acerca de quem compõe esta comunidade e que, por conseguinte, tomam parte nas decisões públicas que a orientam, ou seja um *demos* claramente distinguível tanto do ponto de vista normativo quanto empírico (SARTORI, 1994; BOBBIO, 1998a). Configurando por esses dois pontos de vista uma pré-condição para a existência de uma democracia - um *demos* – acusam alguns autores céticos, não poderia ser empiricamente concebido em nível global. Desde este entendimento, temos que a discussão teórica sobre a emergência de uma democracia global levanta inevitavelmente o problema acerca da determinação de quem conforma – ou conformaria – o *demos* global.

A partir dessa reflexão primeira, a criação de espaços transnacionais e/ou

⁵⁵ Guillermo O'Donnell (2011, 2013) sugere que, além das habituais características das eleições, duas características essenciais geralmente são omitidas das definições modernas democracia: as eleições democráticas devem ser decisivas e institucionalizadas. A unidade individual é o cidadão, não o eleitor. O cidadão é portador de uma personalidade legal, condição sancionada legalmente e independente de reconhecimentos intersubjetivos. Desta condição subjaz a atual “aposta universalista”, que expressa a mudança de regimes autoritários e democracias oligárquicas para os atuais regimes democráticos inclusivos.

supranacionais de deliberação e tomada de decisão democrática tornou-se objeto de importantes discussões nos campos da teoria política e da política internacional. Neste sentido, em larga medida, argumentos céticos acerca da ideia de que uma democracia global possa ser um projeto a ser perseguido encerram-se no *slogan* “se não há um *demos* global, não existe democracia global” (VALENTINI, 2014, p. 1, grifo nosso)⁵⁶.

Esta problemática, que, enquanto reflexão empírica, surgiu no âmbito das discussões acerca do *déficit* democrático na integração europeia já nas primeiras décadas desse processo de integração, levantou imediatamente uma série de argumentos céticos que, davam conta da inexistência de um *demos* europeu, ou seja, a inexistência tanto em termos normativos quanto empíricos de um “povo europeu unido por simpatias comuns e dispostos a cooperar na abordagem de problemas compartilhados” (VALENTINI, 2014, p. 2)⁵⁷, o que impedia sobremaneira o avanço e consolidação de um projeto político regional pautado na ideia de cidadania e democracia europeia.

Ainda segundo Laura Valentini, os debates teóricos neste campo dizem respeito aos novos padrões de legitimidade que emergem do livre correr das forças e das formas transnacionais e globais de poder a que estamos agora sujeitos. Uma visão bastante difundida é a de que a legitimidade além das fronteiras, assim como a legitimidade doméstica, requer uma tomada de decisão democrática. Os partidários desta visão defendem diferentes configurações institucionais da arena internacional, que vão desde uma abordagem centralizada em um governo global democrático até um esquema difuso de governança global, no qual diferentes instituições e redes internacionais operam democraticamente.

Por outro lado, uma parcela dos teóricos dá conta de que, apesar das novas configurações de poder e do extrapolamento de problemas políticos para além da esfera de autoridade dos Estados isoladamente, não podemos *de facto* falar em uma democracia global, pois, para que esta exista, é necessário que haja um *demos* global, no sentido de que, além de estabelecer mecanismos de participação global, é imprescindível ter em mente que os problemas e decisões em nível global afetam diferentemente os Estados, setores sociais e, em última instância, os indivíduos.

Christian List e Mathias Koenig-Archibugi (2010), ao discutirem sobre essa problemática, discorrem que a ideia de *demos* pode ser abordada a partir de uma dupla compreensão, a que os autores denominam: *demos* composicional – ou *DemosC* – e *demos*

⁵⁶ No original: “no global demos, no global democracy”.

⁵⁷ No original: “European people united by common sympathies and willing to cooperate in addressing shared problems”.

performativo – ou *DemosP*⁵⁸. De acordo com entendimento dos autores, o *DemosC* encerra os critérios normativos (de desejável composição) e identifica os indivíduos que, dados os compromissos democráticos fundamentais, devem ser incluídos no processo decisório. O *DemosP*, a seu turno, se orienta por um critério de viabilidade e estabelece as condições que devem ser satisfeitas por um grupo de pessoas para que seja considerado capaz de apoiar um sistema democrático de tomada de decisão. Dito de forma mais sucinta, o *DemosC* consta dos termos idealizados para que uma dada comunidade seja considerada democrática, enquanto o *DemosP* diz respeito à instrumentalização de meios para que estes indivíduos exerçam um papel ativo – na condição de agentes – numa democracia.

Essa compreensão acerca de quem conforma efetivamente o *demos* em uma democracia moderna é pedra de toque para as discussões teóricas acerca do fenômeno da democracia global, já que os autores propõem uma abordagem baseada na agência democrática – *i.e.*, na capacidade de reunião, tomada de decisão coletiva e ação coordenada dos indivíduos em dado contexto democrático – para propor um modelo de *demos* o qual apenas pode ser completamente capturado quando da combinação da leitura normativa – o que do ponto de vista formal se entende como *demos* – e empírica – como essa criação normativa se viabiliza nas experiências empiricamente observáveis.

A Tabela 4, na página seguinte, apresenta de forma sistemática as definições dos dois tipos de *demos* colocados por List e Koenig-Archibugi e sua operacionalização tanto no nível doméstico, como global, segundo nossa interpretação da proposta dos autores.

⁵⁸ Os termos utilizados pelos autores são ‘compositional *demos*’ (*demosC*) e ‘performative *demos*’ (*demosP*). Outra tradução plausível, em nosso entendimento, seria: *demos* de composição e *demos* de performance. No entanto, optamos por manter os termos originais.

Tabela 4 – Definição e operacionalização do *Demos* Composicional (*demosC*) e do *Demos* Performativo (*demosP*) em níveis doméstico e global

<i>Demos</i>	Definição	Operacionalização em nível doméstico	Operacionalização em nível global (democracia global)
<i>Demos</i> Composicional <i>DemosC</i>	Critérios normativos Termos idealizados para que uma dada comunidade seja considerada democrática	Regras para o direito ao voto Regras quanto a quem pode eleger e ser eleito	Regras com relação ao princípio “ <i>all affected by</i> ” e quanto à participação legítima de indivíduos ou grupos na tomada de decisões no âmbito transnacional/global
<i>Demos</i> Performativo <i>DemosP</i>	Critérios empíricos Conjunto de indivíduos imbuídos de capacidade de agência democrática Meios instrumentais para que estes indivíduos exerçam um papel ativo nesta democracia	Eleições periódicas Liberdade de reunião e reivindicação	Associativismo transnacional (ONGs, SCG, etc.). Participação efetiva na tomada de decisão no âmbito das IIs

Fonte: Elaboração própria com base na teorização de List e Koenig-Archibugi (2010)

Valentini (2014), por seu turno, discute quatro interpretações do *slogan* cético que indica que na ausência de um *demos* global, não pode haver uma democracia global. Cada uma baseada em uma descrição específica da própria noção de *demos*, essas interpretações afirmam, respectivamente, que a democracia global é: (a) indesejável, (b) inviável por agora, (c) totalmente inviável agora e no futuro, e (d) moralmente inacessível. Coloca, no entanto, que para valer a pena, os ideais de *demos* global devem satisfazer três necessárias e suficientes condições, quais sejam: *desejabilidade, não inviabilidade e acessibilidade moral* desde uma situação (perspectiva) atual, a que a autora chama de *status quo*, concluindo, porém, que nenhum deles configura motivo suficiente para que o ideal democrático global deva ser abandonado.

Nesse sentido, um ideal é desejável se, no horizonte vislumbrado hoje, sustenta-se a ideia de que coisas boas se realizarão; a não inviabilidade é perceptível quando temos razões para esperar que este pode ser realizado, ou pelo menos aproximado e; a acessibilidade moral é percebida quando temos motivos para esperar que ele pode ser realizado ou, pelo menos, aproximado sem custos morais excessivos, muito embora, do ponto de vista normativo, seja importante ter em mente que “a desejabilidade de dado estado de coisas depende da perspectiva normativa particular que adotamos” (VALENTINI, 2014, p. 3, tradução nossa)⁵⁹.

Ainda, a não inviabilidade precede a viabilidade pelo motivo de que, como coloca a autora, para estabelecer que um ideal vale a pena ser perseguido, tudo o que precisamos é um

⁵⁹ No original: “the desirability of any given state of affairs depends on the particular normative perspective we adopt”.

terreno suficiente para esperar razoavelmente que o ideal possa ser realizado ou aproximado, não uma “demonstração completa” de sua viabilidade (p. 4, tradução nossa, aspas duplas da autora)⁶⁰. Nesse sentido, acrescenta Valentini, “uma equação mais plausível da viabilidade estipula que um ideal político é viável quando (i) é em princípio compatível com as características básicas da natureza humana como a conhecemos, e (ii) pode ser alcançado ou aproximado do *status quo*” (p. 4, tradução nossa)⁶¹.

Na esteira desse desenvolvimento histórico e, nestes termos, da ideia de *status quo*, é necessário fazer menção a ampla gama de estudos sobre cidadania participação democrática, que põem em evidência o caráter histórico e de contínua luta por reconhecimento de uma gama crescente de direitos cidadãos em contextos democráticos. Sobre esse movimento no sentido de alargamento de direitos, Norberto Bobbio problematizou e discutiu em *A era dos direitos* (2004)⁶², onde defende o argumento de que os direitos naturais do homem são, na verdade, histórica e socialmente instituídos e só foram possíveis a partir do início da era moderna, juntamente com a concepção individualista da sociedade, que, no desenvolver das forças históricas, tornaram-se um dos principais indicadores do progresso da civilização moderna e ocidental.

Nessa empreitada, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁶³ (ONU, 1948), principal documento internacional de reconhecimento dos direitos humanos e cidadãos, assinada pelos membros da então recém-lançada Organização das Nações Unidas (ONU), no contexto do pós-II Guerra Mundial, apresentou-se como ponto de largada de um movimento histórico que vislumbrava e demonstrava através de compromissos internacionais, os termos de um progresso moral da humanidade.

Em que pese seu caráter liberal e normativo e sua função de funcionar, no limite, como compromisso moral cujos termos não obrigatoriamente são aplicados e observados na

⁶⁰ No original: “To establish that an ideal is worth pursuing, then, all we need is enough ground for reasonably hoping that the ideal can be realized or approximated, not a “full demonstration” of its feasibility”.

⁶¹ No original: “a more plausible account of feasibility stipulates that a political ideal is feasible when (i) it is in principle compatible with the basic features of human nature as we know it, and (ii) it can be achieved or approximated from the *status quo*”.

⁶² Além do livro de Bobbio, há na literatura em Ciências Sociais, inúmeros trabalhos notáveis sobre a trajetória de lutas pela conquista dos direitos de cidadania democrática, dentre os quais mencionamos *Cidadania, classe social e status*, de Thomas Humphrey Marshall (1967), ensaio já clássico, originalmente publicado em 1963, a partir do qual se desenvolveram estudos sobre a trajetória cidadã de diversos países ao redor do mundo. Partindo da concepção epistemológica cujos alicerces estão forjados na concepção, eminentemente moderna, que toma o indivíduo como ‘ponto de partida e sujeito’ de toda a organização social e política, citamos o importante texto, de viés antropológico, de Louis Dumont (1985). Para uma abordagem sistemática dos estudos sobre a cidadania por vários teóricos da Ciência Política, ver Clemente (2013, 2016). Por fim, não apresentamos aqui essa discussão de maneira pormenorizada, pois esta, igualmente já foi desenvolvida em outro momento (TAJRA, 2014a). No referido texto, ver: Capítulo 4 – A cidadania como fenômeno histórico.

⁶³ Também referida no texto como Declaração.

realidade de muitos países, a emergência naquele momento, de valores como democracia e paz entre as nações, inaugurou uma fase em que toda a comunidade internacional, fragilizada pelas baixas humanas, econômicas e morais do conflito, dava seu primeiro passo na tentativa de estabelecer uma convivência pacífica entre as nações.

Assim, a cidadania moderna em termos jurídicos, ainda na perspectiva de Bobbio (2004), contou com três etapas de desenvolvimento. Inicialmente passou por uma fase de positivação, em que a ideologia moderna se fez mais presente, trabalhando no sentido da conversão do valor da pessoa humana e do reconhecimento do direito positivo – essa foi uma fase de ruptura com o antigo modo de pensar o indivíduo e a organização social; posteriormente, uma generalização se fez necessária para que houvesse a possibilidade da universalização dos princípios de igualdade e não-discriminação que busca absorver toda a humanidade pautada no valor do reconhecimento da pessoa humana e; por último observou-se a internacionalização, principalmente a partir de 1948, com o lançamento da Declaração, que apregoava o reconhecimento pela comunidade internacional do indivíduo como cidadão e da garantia de seus direitos fundamentais independente do contexto nacional e forma de governo ao qual se encontre inserido. Nesse sentido, a DUDH seria incorporada às constituições dos Estados liberais, estando presente na gênese dos Estados democráticos de direito, que se caracterizam principalmente por se constituírem de cidadãos titulares de direitos e obrigações para com os Estados os quais lhes conferem cidadania.

Assim, com a consolidação dos Estados democráticos e a conformação de uma estrutura internacional pautada pelo consenso normativo – marcadamente liberal – de respeito aos direitos fundamentais do indivíduo, observar-se-ia um movimento de especificação e crescente abrangência formal desses direitos. Isso porque, ainda segundo Bobbio, à medida que se alargam os direitos, alargam-se as carestias. Nesse sentido, ao invés dos direitos antes do homem, ente genérico, começaram a aparecer as demandas pelo respeito e a reconhecimento de direitos de grupos específicos do gênero humano, não alcançáveis através de uma legislação geral estendida a todos os cidadãos. Aqui a igualdade outrora reclamada sob uma bandeira universal seria, grosso modo, superada pela tentativa de absorver a desigualdade entre os indivíduos, tratados como iguais, mas histórica, econômica, social e mesmo biologicamente diferentes. Os direitos da mulher, da criança, do idoso, do deficiente ou de grupos subalternizados e marginalizados na organização social, são exemplos de carestias deste processo de segmentação (BOBBIO, 2004).

Nesse ínterim, e concomitante a construção e consolidação dos Estados democráticos e conformação de uma estrutura internacional de respeito aos direitos fundamentais dos

indivíduos, a questão da *accountability* das decisões políticas é trazido à cena no debate acerca dos processos decisórios democráticos também em nível internacional. Nesse sentido, como advoga Held,

o próprio processo de governo parece “escapar às categorias” do Estado-nação. As implicações desse fenômeno são profundas, não só para as categorias do consenso e legitimidade, mas para todas as ideias-chave do pensamento democrático: a natureza da base político-territorial do processo político (*constituency*); o significado da responsabilidade das decisões políticas (*accountability*); a forma e alcance da participação política; e enfim, a relevância do Estado-nação como guardião dos direitos e deveres dos cidadãos no momento em que ele se vê às voltas com relações e processos nacionais e internacionais desestabilizadores” (HELD, 1991, p. 154, aspas duplas do autor).

2.3 Democracia global – abordagens teóricas

A emergência de complexas interconexões entre Estados e sociedades, como vimos, frequentemente referida pelos os autores como consequência do processo de Globalização, juntamente com a interseção dos processos e forças nacionais e internacionais, apesar de muito discutida por amplos campos de estudos acadêmicos, levantam questões ainda carentes de análises tanto pela Ciência Política como pelas RI. Dentre estas, encontram-se, por exemplo, os desafios que apresentam à gestão democrática, sobretudo no tocante à crescente divergência existente entre os indivíduos – grupos, comunidades – afetados por uma decisão política e aqueles que de fato participaram em sua elaboração, quer no âmbito dos Estados, quer na arena internacional (HELD, 1997).

Nesse sentido, de forma geral, os estudiosos das RI tenderam a deixar de lado os mecanismos formais e as possibilidades de democracia entre os diferentes atores no âmbito internacional em detrimento de análises acerca do relacionamento entre os Estados, claramente priorizando as relações políticas, econômicas e militares entre estes, entendidos como atores tradicionais em interação no SI. Já os teóricos da moderna democracia, tenderam a não levá-la em conta devido, sobretudo, à dificuldade de estabelecer fórmulas democráticas em um meio em que prevalece a ausência de uma autoridade superior legítima a regular o relacionamento entre as partes – *i.e.*, uma arena eminentemente anárquica. Estes autores, então, via de regra, priorizaram o estudo das experiências democráticas confinadas às trajetórias dos Estados individualmente ou estudos comparados que, de modo geral, se dedicaram a comparar variáveis específicas em diferentes regimes nacionais ou ainda, a

estabelecer índices globais de democracia⁶⁴.

Como uma problemática tributária da Globalização, no entanto, diferentes perspectivas teóricas têm, nas últimas décadas, dado os primeiros e importantes passos rumo ao entendimento da democracia para além dos Estados-nação – ou, como aqui entendemos, da transnacionalização de espaços e práticas democráticas. Dentre as abordagens possíveis, como cotejou Anthony McGrew (2005), podemos citar o *Internacionalismo Liberal*, a *Democracia Pluralista Radical*, a *Democracia Deliberativa Discursiva* e a *Teoria da Democracia Cosmopolita*, como diferentes leituras, que propõem, cada uma a seguir seu quadro explicativo e delimitativo, a compreensão deste fenômeno que, a partir da intensificação da Globalização capitalista tornou-se um imperativo determinante da configuração da ordem política global.

Dentre essas abordagens, a já mencionada perspectiva *Internacionalista Liberal*, cujas bases teóricas contemporâneas fazem referência direta à já discutida TIC, de Keohane e Nye Jr. (2011), entende a democracia no nível transnacional como uma forma de pluralismo voluntário sob condições de máxima transparência e *accountability*. Para a instituição e manutenção de tal ordem democrática, os autores propõem uma reforma do SI, por meio da reformulação das IIs vigentes, a fim de estabelecer um ambiente internacional mais pluralista, o que, para os internacionalistas liberais, conseqüentemente acarretaria uma ordem internacional mais democrática.

As instituições internacionais, nesta leitura, seriam a arena onde tanto os interesses dos Estados, como das agências e agentes da sociedade civil – transnacionalmente organizados –, estariam articulados, legitimando suas ações através da discussão e consenso entre as partes (McGREW, 2005). Contudo, como adverte McGrew, a perspectiva internacionalista liberal, representando uma visão ocidentalista, elitista e, sobretudo, ainda, fundamentalmente centrada na figura dos Estados, não apresenta um contraponto adequado para a superação das desigualdades de acesso e capacidade de influência dos diferentes atores nessa reforma da estrutura de poder global.

O *Pluralismo Democrático Radical*, por sua vez, advogando formas de democracia direta e de autogoverno, agrega elementos da democracia participativa aos mecanismos democráticos no âmbito internacional, propondo, com isso, uma ruptura com o atual modelo institucional da ordem internacional em prol do estabelecimento de uma nova base normativa para as relações democráticas, que, via de regra, põe em xeque a autoridade dos Estados, corporações multinacionais e OIs, que se baseiam e se apoiam em premissas neoliberais.

⁶⁴ Sobre esses estudos, ver Capítulo 4, adiante.

Construída segundo uma estrutura *bottom-up*⁶⁵, a abordagem pluralista democrática radical é proposta por autores como Chantal Mouffe (2003, 2006) que, através da crítica aos mecanismos institucionais em voga, enfatizam as fraquezas dos modelos políticos dominantes, a rigor, ineficientes na absorção e tratamento do dissenso.

Essa perspectiva teórica tem, pois, como objetivo central, o estabelecimento de um novo paradigma no tratamento de questões como meio ambiente, feminismos, movimentos sociais e paz nas relações entre os Estados no ambiente internacional e despeja forte crítica ao universalismo liberal, que marca sobremaneira abordagens como a internacionalista neoliberal e a cosmopolita, por julgar que estas, apesar das variações internas, compartilham de um mesmo compromisso para com os padrões e valores ocidentais e, por conseguinte, propõem modelos políticos comprometidos com esses padrões valorativos, que, nas palavras da autora, visam “impor suas instituições para o resto do mundo com o argumento de que elas são as únicas racionais e legítimas” (MOUFFE, 2003, p. 23).

No entanto, como ressalta McGrew, o radicalismo embutido numa proposta de ruptura com o atual modelo de IIs e de governança internacional, que defende mecanismos de democracia direta para a resolução de questões transnacionais, reputam alto grau de fragilidade e dificultam a exequibilidade na realização dos atributos apregoados em sua proposta teórica. Além disso, uma importante crítica depositada nessa perspectiva, diz respeito à ambivalência presente nas condições básicas para a sua execução, que questiona o Estado democrático de direito – em uma acepção formal – e sua soberania, elementos, em primeira instância, ainda não superados e que, afinal, tornam a democracia moderna (representativa, eleitoral, participativa, etc.) viável, em qualquer nível.

A proposta da *Democracia Deliberativa Discursiva*, a seu turno, partindo da aceitação do já mencionado princípio do “*all affected by*”, segundo o qual “todos aqueles afetados por, ou com interesse nas decisões das autoridades públicas têm o direito a voz na governança de suas matérias” (McGREW, 2005, p. 505, tradução nossa)⁶⁶, demonstra uma preocupação principal para com a operacionalização de uma governança no SI, cujo foco, mais que na representação, reside na deliberação, esta, por sua vez, somente possível de forma efetiva através do estabelecimento de redes de discussão democrática, as chamadas redes discursivas e, ainda, de mecanismos institucionais que validem a deliberação emanada dessas redes. As

⁶⁵ “De baixo para cima”, em tradução livre. Faz oposição a uma estrutura *top-down*, a qual se traduz como de “cima para baixo”. Neste entendimento, uma estrutura *bottom-up* propõe que as iniciativas e decisões partam dos indivíduos afetados em direção às autoridades formais, não o contrário, como se perceberia em uma estrutura *top-down*.

⁶⁶ No original: “that all those affected by, or with a stake in, the decisions of public authorities have the right to a voice in the governance of those matters”.

redes discursivas, por sua vez, têm, nessa leitura, um valor *de per se*, já que, num cotidiano de práticas democráticas, teriam a finalidade principal de informar e de qualificar a participação e, em um fim último, a própria deliberação.

Essa abordagem, proposta por autores inspirados em Jürgen Habermas, sustenta-se eminentemente em sua Teoria da Ação Comunicativa que, a seu turno, contrapondo-se a uma lógica de racionalidade instrumental, prevê que, através da ação comunicativa seja possível a transformação de elementos objetivos e subjetivos do mundo material – como sistemas políticos e de ideias, dentre os quais se inclui o SI –, inscrevendo elementos como racionalidade, razoabilidade e criticidade no processo de discussão pública, o que, por fim, abriria espaço a uma deliberação mais comprometida com o benefício coletivo em detrimento de interesses de indivíduos ou grupos específicos.

Nesse sentido, propondo uma análise da democracia alternativa às perspectivas normativas republicana e liberal, que dominavam o debate até então, no entendimento dos autores deliberacionistas, "deliberação" encerra uma "categoria normativa que sublinha uma concepção procedimental de legitimidade democrática", (LUBENOW, 2010, p. 232). É esta concepção normativa, por sua vez, que "gera uma matriz conceitual diferente para definir a natureza do processo democrático, sob os aspectos regulativos (ou exigências normativas) da publicidade, racionalidade e igualdade" (LUBENOW, 2010, p. 232) focada na institucionalização de mecanismos de discussão e deliberação qualificada no âmbito das instituições democráticas.

Em observação ao SI, os autores deliberacionistas propõem, então, uma reestruturação dos regimes e instituições em voga, a fim de provê-las de mecanismos que aumentem a legitimidade democrática das discussões e decisões públicas do nível local ao global (McGREW, 2005). Seguindo Habermas, esses autores depositam indelével peso sobre a institucionalização de mecanismos efetivos para a deliberação democrática, porém, à revelia da existência de mecanismos institucionais predispostos a uma maior abertura à participação e deliberação, ao depositar sua expectativa na efetiva participação cidadã no processo de tomada de decisão, a democracia deliberativa discursiva depende: 1) da disponibilidade de mecanismos institucionais democráticos, que alcancem inclusive o processo da tomada de decisão e; 2) da existência de cidadãos que, além de informados, estejam disponíveis, e interessados em participar, o que inevitavelmente esbarraria no problema da exequibilidade e, em última instância, da efetividade da deliberação. Consequentemente, este projeto enfrentaria ainda a questão 3) da necessidade da promoção dos direitos e condições necessárias a essa qualificação cidadã.

Por sua vez, preocupada com a legitimidade democrática das decisões públicas nos múltiplos níveis da gestão democrática – do local ao global – e com o estabelecimento de condições de máxima transparência e *accountability* dessas decisões, a abordagem da *Teoria Democracia Cosmopolita* (TDC) igualmente demonstra como preocupação principal a operacionalização da governança no SI, cujo foco, além da representação, reside na participação dos atores afetados – *princípio do interesse das partes afetadas*⁶⁷ – e, sobretudo, interessados nas pautas democráticas transnacionais. O foco da abordagem cosmopolita reside, pois, no controle democrático das pautas – questões, problemas e decisões – transnacionais por parte daqueles que são diretamente afetados e-ou estão interessados nestas⁶⁸.

Nesse sentido, complementa McGrew,

a democracia cosmopolita representa uma agenda enormemente ambiciosa para reconfigurar a constituição da governança global e da ordem mundial. Embora ensaie uma inspiração considerável nas teorias modernas da democracia liberal, ela também é influenciada pela teoria crítica, pelas teorias da democracia participativa e pelo republicanismo cívico. Distingue-se do internacionalismo liberal por sua agenda radical e um ceticismo em relação à primazia das noções de democracia procedimentais e Estadocêntricas (McGrew, 2005, p. 503, tradução nossa)⁶⁹.

O objetivo e a ideia central por trás do *slogan* da TDC, segundo seus autores, consistiria, pois, em “globalizar a democracia enquanto, ao mesmo tempo, democratiza-se a globalização” (ARCHIBUGI, 2004, p. 438, tradução nossa)⁷⁰, e isso somente seria possível através de uma dupla democratização da vida política, por meio da manutenção de uma

⁶⁷ No original: “All affected interests principle”. Esta ideia está implicitamente presente em todas as discussões no âmbito da TDC. Para uma discussão específica sobre este princípio, ver VALENTINI (Op. Cit.) e List e Koenig-Archibugi (Op. Cit.).

⁶⁸ Do ponto de vista de seus fundamentos teóricos, a discussão sobre um direito cosmopolita individual e universal foi introduzida por Immanuel Kant (1724-1804), que fazia referência ao direito – universal, individual, intransferível e inalienável – de todo indivíduo para além da comunidade, grupo ou unidade política de origem. Desta feita, Kant fazia menção a um “direito cosmopolita de se apresentar e ser ouvido, por meio de comunidades políticas; e a existência de uma comunidade universal e de uma cidadania universal” (HERZ, HOFFMANN, TABAK, Op. Cit., p. 47). No entanto, como informam ainda Herz *et al.*, é necessário lembrar que Kant, à revelia do que pode concluir uma leitura superficial, não era exatamente um pacifista, sim um legalista, e que sua formulação do direito cosmopolita se distingue da do direito internacional justamente por tratar a Humanidade como *uma* e não como *a* reunião de unidades políticas reunidas, tendo-se referido às condições de hospitalidade universal e fundamentado sua crítica ao colonialismo. De qualquer modo, em um mundo interconectado e interdependente, que desafia as capacidades dos Estados no cumprimento da manutenção e fiscalização de questões que interferem diretamente nos direitos de cidadania inscritos nessa lógica individual, é essa reivindicação baseada em Kant que é trazida à cena pelos autores cosmopolitas contemporâneos.

⁶⁹ No original: “Cosmopolitan democracy represents an enormously ambitious agenda for reconfiguring the constitution of global governance and world order. Whilst it draws considerable inspiration from modern theories of liberal democracy, it is also influenced by critical theory, theories of participatory democracy and civic republicanism. It is distinguished from liberal-internationalism by its radical agenda and a skepticism towards the primacy of state-centric and procedural notions of democracy”.

⁷⁰ No original: “to globalize democracy while, at the same time, democratizing globalization”.

estrutura transnacional de ação política ao mesmo tempo em que se promove a democracia dentro dos Estados (McGREW, 2005).

A TDC pauta-se, ainda, em algumas características básicas que a diferenciam das leituras teóricas anteriores, sobretudo da internacionalista liberal. A primeira delas diz respeito a uma *crítica aberta ao atrelamento territorial obrigatório e exclusivo da cidadania* – esta entendida, num primeiro plano, como cartela de direitos e obrigações individuais perante estruturas de autoridade e, ainda, como possibilidade de participação nos processos de tomada de decisões políticas em níveis domésticos (McGREW, 2005).

Desta feita, os autores dessa vertente propõem em sua reflexão sobre a construção democrática, estabelecer as bases normativas para uma ampliação mesma do conceito de cidadania em voga, que tem como base o Estado-nação como comunidade política e que, acredita-se, encontra-se defasado em face da dinâmica interdependente dos fenômenos políticos em escala global, que atingem, e por isso mesmo justificam, o envolvimento e a participação cidadã direta.

Nesse sentido, os autores cosmopolitas chamam a atenção para a necessidade imperativa de “pensar a correlação entre o avanço das instituições internacionais, a governança e os temas globais e a participação democrática das sociedades no gerenciamento e verificação das decisões e dos procedimentos associados a estas instituições” (PECEQUILO, 2016, p. 134). Ainda sob este ponto de vista, percebe-se uma crescente importância conferida às estruturas de autoridades internacionais que, para seus autores, criariam “uma disjunção entre os direitos de cidadania, particularmente no que se refere à participação no processo político, e o lugar de onde emergem muitas das normas que regem a vida de indivíduos e grupos” (HERZ, HOFFMANN, TABAK, 2015, p. 46).

A questão-problema, como aponta David Held, principal autor desta perspectiva, reside, pois, no fato de que,

a globalização, a governança global e os desafios globais dão origem a problemas que tem a ver com a esfera da democracia e com a jurisdição da democracia, dado que a relação entre os geradores de decisão e os tomadores de decisão não é necessariamente simétrica ou congruente no que diz respeito ao território (HELD, 2008, p. 71, tradução nossa)⁷¹.

Desde este prisma, torna-se central para a TDC o *princípio da autonomia democrática* – tanto do indivíduo como das coletividades públicas e privadas (McGREW, 2005). O

⁷¹ No original: “La globalización, la gobernanza global y los desafíos globales dan origen a problemas que tienen que ver con la esfera de la democracia y con una jurisdicción de la democracia, dado que la relación entre los generadores de decisión y los tomadores de decisión no es necesariamente simétrica o congruente con respecto a territorio”.

princípio da autonomia contempla, por sua vez, a capacidade dos seres humanos de racionalizar de forma consciente, de serem autorreflexivos e de se autodeterminar⁷². Dessa forma, este abrange em si duas ideias básicas, quais sejam: “a ideia de que as pessoas devem se autodeterminar e a ideia de que o governo democrático deve ser um governo limitado – um governo que mantém uma estrutura de poder legalmente circunscrita” (HELD, 1997, p. 183, tradução nossa)⁷³.

O princípio da autonomia torna plausível, ademais, pensar em esferas democráticas para além dos limites territoriais dos Estados, à medida que “requer uma esmerada avaliação e promoção das condições de efetivação dos direitos políticos através das diversas esferas da associação coletiva” (HELD, 1998, p. 241, tradução nossa)⁷⁴, cujo objetivo finalístico seja “garantir formas adequadas de participação na determinação da agenda pública, do debate e do jogo eleitoral” (HELD, 1998, p. 241-2, tradução nossa)⁷⁵. Para isso, a TDC propõe a vinculação das soberanias local, regional e nacional a um quadro normativo mais abrangente, que, por sua vez, aceita o autogoverno em seus diversos níveis⁷⁶.

⁷² De acordo com Held, o princípio da autonomia democrática liberal se estabelece sobre duas bases, uma normativa e uma empírica. A democracia, como experimento normativo consta de um momento de diálogo hermenêutico do qual todos fazem parte e só pode ser levado a cabo dentro dos conceitos e categorias dos sistemas interpretativos vigentes em períodos históricos particulares. Nesse sentido, não pode haver uma concepção correta ou definitiva da autonomia, pois seu significado está permanentemente aberto a interpretações alternativas desde novas perspectivas. O significado das posições empíricas, por sua vez, é em parte dado pelo marco forjado pelos conceitos, crenças e critérios dentro dos quais estão enraizadas – *i.e.*, sua base normativa –, mas consta de um exercício delimitado com o propósito de animar a reflexão acerca das condições mesmas da democracia e da participação (HELD, 1997). Por fim, como advém o autor, “o significado das posições normativas está sempre em parte dado pelo marco de conceitos, crenças e critérios dentro do qual estão enraizadas – o tecido de conceitos e teorias por meio do qual o fático e o normativo se informam um ao outro” (Ibid., p. 205, tradução nossa). No original: “el significado de las posiciones normativas está siempre en parte dado por el marco de conceptos, carencias, y criterios dentro del cual están enraizadas – el tejido de conceptos y teorías por medio del cual la fáctico y lo normativo se informan uno a otro”.

⁷³ No original: “la idea de que las personas deben autodeterminarse y la idea de que el gobierno democrático debe ser un gobierno limitado – un gobierno que mantiene una estructura de poder legalmente circunscrita”.

⁷⁴ No original: “[...] requiere una esmerada evaluación y promoción de las condiciones de efectivización de los derechos políticos a través de las diversas esferas de la asociación colectiva”.

⁷⁵ No original: “[...] garantizar formas adecuadas de participación en la determinación de la agenda pública, el debate político y el juego electoral”.

⁷⁶ O conceito de soberania é central para esta discussão e certamente encontra divergências quanto a uma definição consensual entre os teóricos das RI do século XX e início do século XXI. Nicola Matteucci, num exercício de sistematização dos diversos significados do termo, afirma que “em sentido lato, o conceito político de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado” (MATTEUCCI, 1998, p. 1179). Sobre este tema, Held desenvolve o argumento de que os processos de mudança das regras que governam a política internacional trouxe como consequência profundas implicações também para o conceito de soberania. Assim, o autor apresenta o que chamou de *três modelos de soberania*, a saber: 1) o *modelo de soberania clássica*, que confere aos Estados livre domínio sobre constituição de relações políticas e econômicas; 2) a *soberania liberal internacional*, um modelo híbrido, que envolve elementos do modelo clássico, focado na ação dos Estados, mas admite os indivíduos e grupos como agentes políticos legítimos e; 3) o *modelo de soberania cosmopolita*, que, na sua compreensão, concebe o direito internacional como um sistema de direito que circunscreve não somente o poder político dos Estados, mas absorve todas as formas sociais de poder, incluindo o direito legítimo dos indivíduos tomarem parte naqueles

Por fim, tributaria às anteriores, como terceira característica diferenciadora elementar, percebemos a *aceitação de um mundo de crescente interdependência entre temas, agendas, tomadores de decisão e afetados*, no qual as decisões de atores isolados ultrapassam as fronteiras estatais em suas consequências e em que, ainda que alavancado pelo campo econômico, cada vez mais se percebe como um transbordamento (*spillover*) para outros âmbitos da vida dos indivíduos.

Este último elemento torna plausível e, mais que isso, desejável, pela perspectiva cosmopolita, a demanda pela criação de espaços de participação transnacional, por maior participação nos espaços já existentes e, sobretudo, por influência no processo de tomada de decisão em esferas transnacionais, a fim de torná-lo mais efetivo do ponto de vista da participação e, com isso, mais democrático. Esta, como perceberemos, consta como principal contribuição da TDC à discussão contemporânea tanto na atualização das teorias da democracia como no âmbito das discussões sobre política internacional, admitindo-se uma complementação esquemática entre as versões da democracia participativa e da democracia representativa liberal (HELD, 1997).

Do ponto de vista das estruturas institucionais vigentes, ao preocupar-se com a promoção de um controle democrático efetivo, a TDC reclama das IIs a necessidade incontestada de “alinhar os círculos daqueles a quem se deve consultar (ou tomar parte na tomada de decisão) com a gama de interessados circundantes do bem sob negociação” (HELD, 2008, p. 67, tradução nossa)⁷⁷. O objetivo, afinal, não seria o estabelecimento de um governo mundial, senão de um sistema de autoridade dividida, orientado pelo princípio da autonomia – individual e coletiva –, *i.e.*, um sistema formado por centros de poder diversos, sobrepostos e orientados por princípios democráticos⁷⁸.

Com isso, “no lugar de uma autoridade política hierárquica, do nível local ao global, a democracia cosmopolita implica um arranjo heterárquico” (McGREW, 2005, p. 503)⁷⁹, ou seja, em que as capacidades estatais são, ao mesmo tempo, reduzidas e alargadas, permitindo

assuntos que afetam suas vidas diretamente (HELD, 2002).

⁷⁷ No original: “[...] alinear los círculos de aquellos a quienes se les debe consultar (o tomar parte en la toma de decisión) con la gama de interesados circundantes del bien bajo negociación”.

⁷⁸ De acordo com Held (2002, p. 24), são sete os princípios democráticos cosmopolitas: quais sejam: 1. igual valor e dignidade entre os indivíduos; 2. os indivíduos são dotados de agência ativa; 3. responsabilidade social e *accountability*; 4. consentimento; 5. deliberação reflexiva e tomada de decisão coletiva através de procedimentos eleitorais; 6. inclusividade e subsidiariedade e; 7. prevenção de danos graves e melhoria das necessidades urgentes. No original: “1. equal worth and dignity; 2. active agency; 3. personal responsibility and accountability; 4. consent; 5. reflexive deliberation and collective decision-making through voting procedures; 6. inclusiveness and subsidiarity; 7. avoidance of serious harm and amelioration of urgent need”.

⁷⁹ No original: “Rather than a hierarchy of political authority, from the local to the global, cosmopolitan democracy involves a heterarchical arrangement”.

ao Estado o cumprimento de uma série de funções que já não poderiam ser mantidas senão em conexão com relações e processos globais, já que, sob este prisma, as decisões dos representantes de uma nação afetam os cidadãos de outras e a ordem internacional é estruturada por agências e forças sobre os quais os cidadãos devem legitimamente ter um controle mínimo.

Nesse sentido, “a democracia cosmopolita [...] oferece um quadro de trabalho em que a diversidade de áreas em que os movimentos cidadãos estão trabalhando podem ser conectados” (ARCHIBUGI, 2004, p. 451, tradução nossa)⁸⁰, já que, como os mesmos autores advogam em outra passagem, “cosmopolitismo é um conjunto de valores e práticas que podem ser implementadas por inúmeras instituições políticas, incluindo o Estado” (ARCHIBUGI e HELD, 2011, p. 442, tradução nossa)⁸¹.

A partir dessa compreensão, como percebemos, central para a TDC é a ideia de desvinculamento obrigatório e exclusivo entre os conceitos de cidadania e territorialidade. Nessa empreitada, o grande desafio é restaurar a simetria e a congruência entre os geradores e os tomadores de decisão, obedecendo a um princípio de inclusão de todos para o centro do processo político e partindo da ideia de existência de um mundo de comunidades de destino sobrepostas (HELD, 2008). Aqui, o Estado-nação torna-se ponto de intersecção indispensável para a implementação e manutenção dos vários níveis de institucionalização da governança global, já que os direitos e obrigações dos indivíduos precisam ser reconfigurados, a fim de que estes tenham maior controle sobre aquelas questões que interferem diretamente em sua vida cotidiana.

Held (2002) propõe ainda, o aprofundamento do que chamou de “princípios de subsidiariedade”, entendidos em seus termos como o compartilhamento de responsabilidades e da autoridade política dos Estados em detrimento dos diferentes níveis de governança – do local ao global –, e a partir dos quais se estabeleceriam “processos simultâneos de centralização e descentralização de poder” (PECEQUILO, 2016, p. 135), com a potencial elevação e diversificação das formas de participação dos envolvidos. Assim,

a subsidiariedade pressupõe que as decisões, mesmo em arranjos supranacionais [onde há a independência formal e a possibilidade de tomada de decisão autônoma], devam ser tomadas em nível local, atendendo às necessidades de uma determinada sociedade. A partir desta dimensão local, as demandas dos cidadãos chegam às estruturas de governança interna e externa e devem ser ouvidas, pois foram desenvolvidas por um processo legítimo de discussão e participação popular

⁸⁰ No original: “Cosmopolitan democracy [...] offers a working frame within which the diversity of areas which citizens and global movements are working on can be connected”.

⁸¹ No original: “cosmopolitanism is a set of values and practices that can be implemented by any political institution, including state”.

(PECEQUILO, 2016, p. 135).

Até este momento a discussão esteve voltada à revisão de teorias e à compreensão de autores que se propuseram a compreender o fenômeno democrático para além das tradicionais esferas domésticas, como consequência inevitável do processo de Globalização. No próximo capítulo apresentamos uma discussão minuciosa acerca da abordagem da TDC para o entendimento do fenômeno da democracia global/transnacional e sua proposta para a resolução do problema do *déficit* democrático das instituições internacionais. Além disso, propomos uma reflexão sobre a validade dessa proposta teórica para a observação do contexto latino e sul-americano nas últimas décadas.

3 O DÉFICIT DEMOCRÁTICO GLOBAL E A SOLUÇÃO COSMOPOLITA

O significado da cidadania muda do pertencimento a uma comunidade que outorga, para aqueles que qualificam, direitos e deveres particulares, um princípio alternativo de ordem mundial na qual todas as pessoas têm direitos e deveres equivalentes em esferas entrecruzadas de tomada de decisões que afetam suas necessidades e interesses vitais.

David Held (2006, p. 74, tradução nossa, grifos nossos)⁸²

Todos esses deslocamentos [de significado] parecem estar articulados por um eixo mais amplo, a cuja identificação mais precisa ainda pretendemos chegar, que propõe uma despolitização dessas três noções [sociedade civil, cidadania e participação], referências centrais das lutas democratizantes, e, assim, uma redefinição das próprias noções de política e de democracia estabelecidas e conquistadas por essas lutas.

Evelina Dagnino (2004a, p. 108, grifos nossos)

3.1 Sobre a validade da democracia global e a legitimidade da participação transnacional

Largamente exposto em Held (1991, 1997, 1999, 2002, 2005a, 2005b, 2005c, 2008), inclusive em seu livro clássico *Modelos de Democracia* (HELD, 1992)⁸³ –, Held e McGrew *et al.* (2005), McGrew (2005), Archibugi (2004, 2008), Archibugi e Held (2011), Hale e Held *et al.* (2011), Archibugi e Koenig-Archibugi (2012), List e Koenig-Archibugi (2010) Kaldor (2003, 2005) e na extensa produção dos demais autores filiados à TDC, esta abordagem teórica, como discutimos no capítulo anterior, foi apresentada no âmbito das discussões sobre o desenvolvimento da democracia moderna com o objetivo de oferecer argumentos em favor de sua expansão tanto dentro dos Estados como no nível global.

Nesse sentido, a partir do entendimento de que “a ordem internacional atual caracteriza-se ao mesmo tempo pela persistência do sistema de Estados soberanos e pelo desenvolvimento de estruturas plurais de autoridade” (HELD, 1991, p. 183), estes autores buscaram oferecer uma resposta compreensiva à emergência de agentes políticos

⁸² No original: “El significado de ciudadanía cambia de la membresía a una comunidad que otorga, para aquellos que califican, derechos y deberes particulares a un principio alternativo de orden mundial en el cual todas las personas tienen derechos y deberes equivalentes en esferas entrecruzadas”.

⁸³ Título original: *Models of Democracy*. Obra publicada em 1987. Para esta tese foi consultada a edição em espanhol, de 1992.

transnacionais e, ao mesmo tempo, apresentar uma proposta de absorção destes na atual ordem internacional – a partir do fim da Guerra Fria – em que os principais desafios, como delimitou Held, constariam de

combinar círculos de envolvidos [partes interessadas] e tomadores de decisão para criar oportunidades para todos aqueles que têm algo a dizer sobre os bens públicos globais que afetam suas vidas; sistematizar o financiamento de bens públicos globais, para ter direito a incentivos e assegurar recursos públicos e privados para esses bens; e expandir fronteiras, setores e grupos de atores, para sustentar a interação institucional e criar espaço para políticas de empreendedorismo e gestão estratégica de problemas (HELD, 2008, p. 67, tradução nossa)⁸⁴.

Empiricamente a proposta cosmopolita constaria, então, de uma tentativa de estabelecer espaços de governança em múltiplos níveis – local, intraestatal, interestatal, regional e global –, o que conseqüentemente “acarreta em prover os cidadãos da oportunidade de participar nas políticas globais paralela e independentemente dos governos de seus próprios Estados” (ARCHIBUGI e HELD, 2011, p. 434, tradução nossa)⁸⁵. A fim de delimitar uma lógica básica de funcionamento da teoria, Daniele Archibugi apresenta sete premissas que orientam a proposta da democracia cosmopolita, quais sejam:

- i) a democracia é conceituada como um processo, não um conjunto de normas e procedimentos;
- ii) um sistema de disputas dificulta a democracia dentro dos Estados;
- iii) a democracia dentro dos Estados favorece a paz, mas não necessariamente produz uma política exterior virtuosa;
- iv) alcançar a democracia global não é apenas alcançar a democracia dentro de cada Estado;
- v) a globalização corrói a autonomia política dos Estados e assim, diminui a eficácia da democracia baseada no Estado;
- vi) as comunidades de partes interessadas em um relevante e crescente número de questões específicas não necessariamente coincidem com as fronteiras territoriais dos Estados e;
- vii) a globalização engendra novos movimentos sociais envolvidos com problemas que afetam outros indivíduos e comunidades, ainda que estes sejam geográfica e culturalmente muito distantes das suas comunidades políticas (ARCHIBUGI, 2004, p. 439, tradução nossa)⁸⁶.

⁸⁴ No original: “aparear círculos de involucrados y generadores de decisión, para crear oportunidades para todos los que tienen algo que decir acerca de los bienes públicos globales que afectan sus vidas; sistematizar el financiamiento de los bienes públicos globales, para tener derecho a incentivos y asegurar los recursos públicos y privados para estos bienes; y ampliar las fronteras, sectores, y grupos de actores, para sostener la interacción institucional y crear espacio para política de emprendimiento y administración estratégica de los problemas”.

⁸⁵ No original: “entails providing citizens with the opportunity to participate in world politics parallel to and independently from the governments of their own states”.

⁸⁶ No original: “Seven assumptions for Cosmopolitan Democracy: 1. Democracy is to be conceptualized as a process, rather than a set of norms and procedures. 2. A feuding system of states hampers democracy within states. 3. Democracy within states favours peace, but does not necessarily produce a virtuous foreign policy. 4. Global democracy is not just the achievement of democracy within each state. 5. Globalization erodes states’ political autonomy and thereby curtails the efficacy of state-based democracy. 6. The stakeholders’ communities in a relevant and growing number of specific issues do not necessarily coincide with states’ territorial borders. 7. Globalization engenders new social movements engaged with issues that affect other individuals and communities, even when these are geographically and culturally very distant from their own political communities”.

Assim, “a ideia de ‘globalizar a democracia’ deve ser entendida como um simples fenômeno que afeta os regimes internos dos vários Estados, mas também pode ser apreendida como um novo jeito de entender e regular as relações políticas no mundo todo” (ARCHIBUGI, 2004, p. 438, tradução nossa, aspas simples do autor)⁸⁷. Nesse sentido, o melhor caminho para conceitualizar a democracia cosmopolita seria assimilá-la segundo múltiplos níveis de governança, mesmo que não rigidamente imbricados em relações hierárquicas, quais sejam: local, intraestatal, interestatal, regional e global.

Múltiplos também seriam os caminhos e os potenciais agentes cosmopolitas (ver Tabela 5, ao final desta subseção). Os primeiros, que certamente não exercem trajetórias uniformes, dizem respeito às plataformas institucionais no âmbito das quais as demandas individuais ou coletivas dos últimos podem ser reclamadas. No tocante aos caminhos, algumas das plataformas de promoção adequadas ao exercício da democracia cosmopolita, nessa ótica, residem dentro de entidades já existentes, como os Estados e as OIs⁸⁸.

No entanto, a necessidade de instituir plataformas de uso exclusivo dos agentes cosmopolitas se traduz também em práticas, como a instituição de políticas exteriores mais democráticas, a reforma das próprias OIs, a execução de uma autoridade judicial internacional – como uma justiça criminal internacional, a resolução de conflitos pautada por uma lei de jurisdição internacional e a aceitação de cortes de administração internacional –, a participação dos cidadãos nas políticas globais e a aceitação da existência de comunidades políticas não submetidas ou limitadas às fronteiras territoriais (ARCHIBUGI e HELD, 2011).

A essa compreensão, subjaz a crença de que o *déficit* democrático existente nas práticas políticas atuais acarreta baixa efetividade ao processo de formulação de políticas e de tomada de decisão nas questões e pautas abrangentes da política internacional (PECEQUILO, 2016). Ademais, a ideia de reforma do SI encerrada pela TDC diz respeito também a uma maior democratização (aprimoramento e efetividade) daquelas IIs que – pelo menos em seu núcleo decisório – já se orientam por princípios e práticas democráticas, mas que, no atual cenário, são insuficientes na promoção de uma *accountability* societal, já que, como infere Held, “os fracassos e insuficiências nos processos políticos globais frequentemente são o resultado da desigualdade entre os círculos geradores de decisões criados nas arenas

⁸⁷ No original: “the notion of ‘globalizing democracy’ might be understood simply as a phenomenon affecting the internal regimes of the various states, but it could also be taken as a new way of understanding and regulating worldwide political relations”.

⁸⁸ Uma apresentação sistemática dos caminhos e agentes da democracia cosmopolita é apresentada no artigo de Archibugi e Held (ARCHIBUGI e HELD, 2011). Neste artigo, ver: Table 2 – Paths and agents of cosmopolitan democracy.

internacionais e a gama de interessados circundantes associados aos bens ou males públicos específicos (HELD, 2008, p. 67, tradução nossa)⁸⁹.

No âmbito dos estudos sobre a política tanto doméstica como internacional, a discussão sobre *accountability* diz respeito a que os Estados democráticos devem responder às demandas de seus cidadãos e prestar contas a eles, estabelecendo mecanismos formais para observar e levar em consideração suas opiniões e preferências, inclusive, como advertiu Pecequilo, quando essas preferências eventualmente não condizerem com os interesses e estabelecidos pelos Estados em suas políticas, já que “não necessariamente as preferências dos atores domésticos serão favoráveis, por exemplo, à internacionalização dos Estados” (PECEQUILO, 2016, p. 191).

No contexto da evolução do SI e da ampliação do contato entre diferentes grupos sociais não obrigatória ou imediatamente vinculadas ao escopo de ação dos atores e forças políticas estatais, este campo – adicionalmente às OIs governamentais já elencadas – englobaria um conjunto mais abrangente de atores privados, que se relacionam à economia e a sociedade em nível transnacional. Segundo Pecequilo (2016), neste contexto, se incluiriam as empresas multinacionais, ONGs, movimentos sociais organizados, e ainda igrejas, crime organizado e máfia, enquanto instituições marcadas por uma coesão interna e uma atuação social que ultrapassa as fronteiras de um único Estado. A transnacionalização de temas e, a partir desses, a criação de uma agenda política de reivindicações transnacionais diria respeito, portanto, a essa série de relações que ultrapassam – e, por vezes escapam – as fronteiras dos Estados e, por conseguinte, não poderiam ser plenamente controladas por estes isoladamente.

No núcleo deste debate encontra-se em questão também uma sociedade civil que não é planejada nem meramente orientada pelo mercado, já que de acordo com Held, “trata-se de uma sociedade aberta a organizações, associações e agências que desenvolvem seus próprios projetos e se submetem as limites impostos por uma estrutura comum de ação e pelos processos democráticos” (HELD, 1991, p. 195). O conceito de sociedade civil, a seu turno, aciona uma diversidade de definições e certamente impõe uma semântica plural no âmbito da teoria política contemporânea. Como confere Bobbio (1998b, p. 1206), o conceito teve um entendimento variável ao longo dos últimos séculos, tendo em sua compreensão contemporânea, uma acepção em alguns aspectos oposta às primeiras conceituações que lhe foram conferidas.

⁸⁹ No original: “los fracasos o las insuficiencias en los procesos políticos globales frecuentemente son el resultado de la desigualdad entre los círculos generadores de decisiones creados en las arenas internacionales y la gama de interesados circundantes asociados con bienes o males públicos específicos”.

Enquanto em sua acepção original, em particular a inscrita no pensamento jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII, a sociedade civil (*societas civilis*) contrapunha-se à sociedade natural (*societas naturalis*) e era compreendida como sinônimo de sociedade política – em contraposição ao Estado de natureza –, estando assim, inexoravelmente vinculada ao poder artificial fundado pelo Estado. Em uma compreensão contemporânea, sociedade civil engloba aspectos das atividades políticas dos indivíduos que fogem e-ou ultrapassam o alcance dos Estados e, não raro, questionam sua posição de detentor de autoridade e ação legítimas, estando, assim, pautada justamente na contraposição Estado/Sociedade Civil. Assim, enquanto na concepção clássica, a sociedade civil estava intimamente ligada à existência e autoridade do Estado, fazendo parte e até mesmo sendo tutelada por este, a concepção contemporânea pode ser descrita como distante de uma abordagem estadocêntrica (KALDOR, 2005).

Esse conceito, ainda, tem sido acionado tanto descritiva, quanto normativamente – com vieses ora positivo, ora negativo (HERZ *et al.*, 2015). Habermas, por exemplo, entende sociedade civil como instância permanente de organização da vida social. Já Antonio Gramsci a enxergava como polo de criação de novas hegemonias e nesse sentido, como instância permanente de criação e reprodução de poder, ainda que este, por sua vez, seja sempre provisório. Como forma de equacionar suas diferentes compreensões pela teoria política, entendemos aqui sociedade civil como o processo de articulação de associações voluntárias, movimentos, partidos políticos, uniões, etc., em que os indivíduos são capazes de atuar publicamente e através do qual negociam, argumentam, lutam contra ou concordam uns com os outros e, a partir daí, com os centros de autoridade política e econômica (KALDOR, 2003). Assim, como espaço de atores – indivíduos e-ou grupos – articulados em prol da afirmação de agendas próprias – por vezes opostas às dos Estados –, a sociedade civil é trazida à cena como um apropriado lócus de expressão e – pelo menos tentativas de – resolução de conflitos em ambientes democráticos e por meios democráticos, sejam estes conflitos de ordem econômica, política, social, ambiental, etc.

A elaboração de um conceito operacional – *i.e.*, aplicável às compreensão das realidades observáveis – de *Sociedade Civil Global* (SCG), por sua vez, ganhou proeminência no vocabulário acadêmico a partir da década de 1990, igualmente na esteira da intensificação do fenômeno da Globalização capitalista e do estabelecimento de uma teia complexa de relações transnacionais, as quais discutimos no capítulo anterior. Nesse contexto, o surgimento do termo pode ser localizado nos interstícios de dois desenvolvimentos desse período, quais sejam: a intensificação do processo de interconexão global, que potencialmente

faz emergir pautas e agendas de interesse transnacionais e, com isso, o aumento da demanda por democratização no interior das OIs. Essa interconexão, a seu turno, “não pertence apenas ao alcance estendido das corporações multinacionais, mas também engloba o crescimento de organizações governamentais internacionais e movimentos sociais transnacionais” (KALDOR, 2005, p. 560, tradução nossa)⁹⁰.

Ademais, como nos lembra Herz *et al.* (2015, p. 192), “na linguagem política contemporânea, o conceito de sociedade civil global seria marcado [também] pela literatura marxista e refere-se à esfera de relações sociais não reguladas pelo Estado”. O conceito, dessa forma, como completam as autoras, estando diretamente ligado ao debate acerca das transformações do sistema internacional, da soberania estatal e da governança global, compõe hodiernamente a problemática sobre em que medida “o sistema internacional não deve ser caracterizado por uma anarquia, nem uma sociedade global, composta por indivíduos e grupos cujos interesses e identidades não são limitados às fronteiras dos Estados” (HERZ *et al.*, 2015, p. 192), muito embora, atualmente uma ampla e complexa teia de relações revele que a sociedade civil cultiva inegáveis vínculos e até posições estabelecidas nos quadros desses Estados.

Para Michael Goodhart (2005), igualmente, a Globalização expõe e exacerba os *déficits* democráticos, que descrevem a falta de transparência, prestação de contas e representação nas instituições supranacionais. Porém, em sua compreensão, o problema da democracia global reside em “como significativamente realizar a democracia fora de suas fronteiras teóricas e institucionais tradicionais no Estado Westfaliano sem atenuar ainda mais a democracia dentro deles” (GOODHART, 2005, p.3)⁹¹.

Segundo este autor, podemos encontrar dois tipos relacionados, mas distintos, de reivindicação sobre a natureza democrática da SCG, quais sejam: a atividade institucional dentro da SCG – incluindo a transferência de informações, criação de vínculos sociais, representação de interesses diversos e deliberação sobre questões importantes – e; as redes e movimentos comprometidos com normas democráticas e de direitos humanos, que visam transformar o regime internacional através da oposição e da renovação das estruturas de governança não democráticas. Estes dois tipos de alegações, por sua vez, evocam dois

⁹⁰ No original: “does not pertain only to the extended reach of multinational corporations, but also encompasses the growth of international governmental organizations and transnational social movements”.

⁹¹ No original: “The problem of global democracy is how meaningfully to realize democracy outside its traditional theoretical and institutional boundaries in the Westphalian state without further attenuating democracy within them”.

modelos diferentes ou tipos ideais de sociedade civil no nível estatal, os quais o autor chamou de *neo-Tocquevilliano* e *anti-autoritário*.

O modelo *neo-Tocquevilliano* (de sociedade civil) enfatiza as funções e efeitos democráticos do associativismo dentro de um Estado liberal ou liberal-democrático. Nesse sentido, segundo o autor, ao teorizar esta esfera de associação como autônoma, ocupa um espaço conceitual entre o indivíduo e o Estado e, embora haja discordância sobre incluir ou não os atores e instituições da família e do mercado nesta definição, liberais, comunitaristas (republicanos) e teóricos críticos adotaram alguma variante desse modelo, segundo a qual “movimento e participação dentro da esfera autônoma reconhecem e promovem os valores de publicidade, participação e responsabilização do Estado, mobilizando atores políticos independentes e protegendo os direitos subjetivos em um contexto pelo estado de direito” (GOODHART, 2005, p. 4)⁹².

Este modelo, no entanto, não é meramente um relato descritivo desta e suas operações. Em vez disso, ele tenta explicar como uma sociedade civil que funciona bem e facilita a democracia. Segundo o autor, cinco reivindicações distintas podem ser daí extraídas, quais sejam: a) a participação em associações voluntárias educa os indivíduos para serem cidadãos democráticos, já que eles aprendem a cooperar, a colocar os fins públicos à frente do privado e assim por diante; b) a participação cria um público moderado e modera a opinião pública; c) a participação ajuda a construir capital social entre os indivíduos, dando coesão às comunidades e ampliando as capacidades dos cidadãos; d) as redes na sociedade civil perpassam as relações de poder e hierarquias estatais, frustrando o domínio de qualquer grupo ou interesse e fornecendo um meio alternativo de representação e, por fim; e) a sociedade civil fornece um local para a formação da vontade discursiva, gerando legitimidade democrática.

O modelo *anti-autoritário*, por sua vez, inscrito no período de resistência e oposição aos regimes autoritários na América Latina e no Leste Europeu nas décadas de 1970 e 80, “como o próprio nome adianta, é a oposição às instituições onipresentes e intrusivas do domínio opressivo, foi uma tentativa de renovação política libertando os cidadãos do ‘fardo sufocante’ imposto por estas instituições” (GOODHART, 2005, p. 10, tradução nossa, aspas simples do autor)⁹³. Em dado contexto, fazia sentido pensar na existência de espaços

⁹² No original: “Activity and participation within the autonomous sphere recognize and promote the values of publicity, participation and state accountability by mobilizing independent political actors and protecting subjective rights in a context governed by the rule of law”.

⁹³ No original: “as the name suggests, is opposition to the ubiquitous and intrusive institutions of oppressive rule; it was an attempt to renew politics by freeing citizens from the ‘suffocating burden’ these institutions imposed”.

transnacionais de reunião desses indivíduos e grupos insatisfeitos com as políticas arbitrárias desses regimes autoritários. O entendimento aqui diz respeito, pois, a que a sociedade civil tem suas lutas voltadas a restabelecer a democracia em face de regimes políticos hostis.

Os pressupostos deste modelo, no entanto, adiantam que, enquanto a sociedade civil existe em oposição e, muitas vezes, apesar do Estado, ela ainda é definida – conceitual e empiricamente – por sua relação com este. Nesse sentido, “a sociedade civil procura criar uma esfera autônoma independente da ideologia intrusiva e da burocracia do Estado, mas seus limites sociais e participação ainda são determinados pelo Estado” (GOODHART, 2005, p. 12, tradução nossa)⁹⁴. Outra questão colocada por Goodhart é a de que a vocação transformadora dessa sociedade civil anti-autoritária ainda depende da – ideia que igualmente orienta o modelo neo-Tocqueviliano – existência de uma comunidade de destino em que os membros da sociedade estão unidos pelos mesmos objetivos e compartilham um futuro compartilhado. Ainda assim, o autor considera válidas algumas estratégias de democratização abraçadas pelo modelo anti-autoritário no âmbito supranacional/transnacional, como o apoio transnacional entre grupos de oposição nacionais e a transformação social e política alcançada por meio de compromissos éticos individuais, a que o autor chamou de reabilitação.

Goodhart critica ainda a ideia cada vez mais aceita de que a SCG representa modelo atraente ou estratégia para instrumentalizar a democracia em nível global. Nesse sentido, expõe que as deficiências da SCG como um modelo para a democracia global refletem erros epistemológicos na análise de políticas supranacionais e na teorização da própria democracia global. Esses erros comumente incluem conceber a política global de forma estática e tratar o problema da democracia global sobremaneira como um problema de tamanho ou alcance⁹⁵ e, nesse sentido, nenhum dos dois modelos de sociedade civil – *neo-Tocqueviliano* e *anti-autoritário* –, sobreviveria com sucesso à transposição para a esfera supranacional/transnacional, pois, em ambos os casos as funções democráticas e os efeitos da sociedade civil dependem de suposições que não se sustentam globalmente.

No entanto, embora alguns autores definam aprioristicamente a impossibilidade de se falar em sociedade civil sem falar nos Estados, contemporaneamente é inviável conceber uma noção de sociedade civil cuja atuação esteja exclusivamente confinada a sua circunscrição territorial nacional, o que absolutamente significa dizer que estamos diante da emergência de

⁹⁴ No original: “civil society seeks to create an autonomous sphere independent of the state’s intrusive ideology and bureaucracy, but its social boundaries and membership are still determined by the state”.

⁹⁵ No original: “shows that the shortcomings of GCS as a model for global democracy reflect common epistemological errors in the analysis of supranational politics and the theorization of global democracy. These errors include conceiving global politics in statist ways and treating the problem of global democracy mainly as a problem of size or reach”.

um Estado global – baseado na concentração de poder em uma única unidade global. Por fim, o que se pleiteia problematizar como SCG – com as quais concordamos – é, nas palavras de Kaldor, “a interseção entre esses grupos, redes e movimentos dão que voz aos indivíduos em arenas globais, que atuam como, parafraseando um dito bem conhecido, os cinturões de transmissão entre as instituições individuais e globais (Kaldor, 2005, p. 560, tradução nossa)⁹⁶.

Ainda segundo a autora, o termo SCG aciona um sentido normativo, que diz respeito a uma comunidade de indivíduos que se organiza para além daquelas limitadas a jurisdição dos Estados nacionais individualmente e, um sentido descritivo, que faz referência a movimentos sociais e ONGs cuja atuação extrapola as fronteiras dos Estados, englobando ainda os setores sem fins lucrativos, *i.e.*, todos aqueles que atuam além das fronteiras nacionais entre o Estado, o mercado e a família, grupos de defesa de um processo civilizatório global e, ainda, aqueles que defendem posições fundamentalistas. (KALDOR, 2005). Desta compreensão subjaz o entendimento de que os seres humanos são *a priori* portadores do direito de reivindicação independente da – e por vezes de encontro à – autoridade dos Estados nacionais aos quais estejam vinculados e, no intuito de providenciar a notoriedade dessas reivindicações, estabelecer redes de cidadãos global, regional ou transnacionalmente organizados. Nesse sentido, as últimas décadas deram origem a diferentes clivagens políticas no cenário político global, no âmbito das quais é necessário diferenciar duas vertentes do cosmopolitismo.

Por um lado, percebemos um *cosmopolitismo neoliberal*, defendido, sobretudo pelas potências econômicas, as corporações multinacionais e autores institucionalistas neoliberais, como Francis Fukuyama, cujo pensamento conservador acerca das relações econômicas e das IIs foi predominante durante a década de 1990. Por outro, um grupo que, ainda que de um de um ponto de vista normativo, enxerga a crescente interconexão entre temas e agendas no âmbito internacional e a globalização como uma possibilidade de alargamento do alcance e *accountability* dessas IIs, ao qual Kaldor (2005, p. 561) denominou como *redes civis globais*, *i.e.*, “aqueles grupos que aspiram a um ‘processo civilizador’ global e acreditam que a representação de diferentes pontos de vista na sociedade civil global é uma condição necessária para isso” (KALDOR, 2005, p. 561, aspas simples da autora)⁹⁷. Estes grupos a rigor contam com movimentos sociais transnacionais, ONGs, no tocante a questões globais

⁹⁶ No original: “interaction between those groups, networks, and movements Who provide a voice for individuals in global arenas who act as, to paraphrase a well-known dictum, the transmission belts between the individual and global institutions”.

⁹⁷ No original: “‘global civic networks’: those groups who aspire to a global ‘civilizing process’ and believe that the representation of different viewpoints in global civil society is a necessary condition for this”.

como meio ambiente, guerra, pobreza, direitos das mulheres, questões relacionadas às migrações, etc., como veremos, todos considerados agentes de democracia cosmopolita.

Em nosso entendimento, a existência de plataformas regionais para o exercício da democracia certamente compõe a extensa gama possibilidades da democracia transnacional. Nesse sentido, de forma concisa e juntamente com Archibugi, aceitamos a ideia de que “redes e organizações regionais podem também se tornar importantes promotores de estabilidade em áreas onde as partes individuais [os Estados] estão mais ou menos familiarizados com a democracia” (ARCHIBUGI, 2004, p. 450, tradução nossa)⁹⁸.

Archibugi colige ainda, os níveis local, interestatal, regional e global de governança (ARCHIBUGI, 2004) como partes inerentes do projeto cosmopolita de governança multinível. Nesses múltiplos níveis encontrar-se-iam as instituições e fóruns transnacionais de representação de setores específicos da sociedade civil. No âmbito de projetos de integração regional, a existência de plataformas intergovernamentais e ainda, de fóruns não governamentais de defesa da cidadania e dos direitos participação mostram que a emergência de atores organizados regionalmente, para além de conflagrarem uma teia institucional intergovernamental, são capazes de, organizados transnacionalmente, exercerem pressão sobre as estruturas domésticas dos Estados.

Aqui entrariam em cena espaços democráticos transnacionais que não apenas se constituiriam em torno às pautas já dadas pelas questões/problemas que devem ser contingenciadas e se dissolvem diante do objetivo alcançado – por exemplo, questões ambientais que perpassem o interesse de vários Estados (incluindo aí o interesse individual e coletivos dos cidadãos desses Estados) ou a discussão sobre direitos trabalhistas de funcionários de uma dada empresa presente vários Estados, etc. –, mas que também absorveria a possibilidade de proposição de pautas e construção de agendas de discussão e deliberação permanente dentro de um horizonte democrático transnacional.

Em outras palavras, a matéria a ser discutida não necessariamente precisa estar dada ou, a discussão sobre esta cessar após resolvido o problema contingencial. Aqui, admite-se a construção de pautas e agendas que sustentem a manutenção de espaços democráticos transnacionais permanentes, já que, de acordo com Held, “trata-se de uma sociedade aberta a organizações, associações e agências que desenvolvem seus próprios projetos e se submetem aos limites impostos por uma estrutura comum de ação e pelos processos democráticos” (HELD, 1991, p. 195).

⁹⁸ No original: “Regional networks and organizations can also become important promoters of stability in areas where individual constituents are far less familiar with democracy”.

Nesse campo encontram-se as instituições e fóruns transnacionais de participação e representação de setores específicos da sociedade civil transnacionalmente organizada. A seu turno, no interior de projetos de integração regional, a existência de plataformas intergovernamentais e ainda, de fóruns não governamentais de defesa da cidadania e dos direitos humanos mostram que a emergência de atores organizados transnacionalmente, para além de conflagrar uma teia institucional intergovernamental, abriria a possibilidade destes exercerem pressão sobre as estruturas domésticas dos Estados e mesmo dos regimes e IIs.

A América Latina, com processos históricos e desenvolvimentos políticos próprios, apresenta trajetórias que emergem como desafios aos modelos teóricos forjados no *mainstream* da Ciência Política e das RI, especialmente aqueles esboçados na Europa e EUA, como é o caso das teorias da moderna democracia em geral e, particularmente, aquelas dedicadas a problematizar a democracia em níveis transnacionais. A Região vivenciou durante o século XX, períodos de ditadura militar e, a rigor, a partir dos anos 1980, o período de redemocratização de grande parte de seus países. A partir do final da década, presenciou-se também, no âmbito de suas opções de desenvolvimento econômico, o neoliberalismo como estratégia de desenvolvimento (DAGNINO, 2004b; RIGGIROZZI, 2011; DÁVALOS, 2011). Além disso, o modo de inserção internacional dos países da Região, que, via de regra, segue um padrão tributário ao período de independência desses países – primário-exportadores e politicamente dependentes dos centros econômicos, etc. –, confere caráter definidor e diferenciador de sua inserção e atuação no SI.

Todas essas especificidades tornam a Região um lócus sensível à utilização de modelos teóricos propostos pelas leituras clássicas em RI e as teorias da democracia esboçadas pelo *mainstream* acadêmico. Com isso em mente, a fim de discutir a especificidade de seu desenvolvimento político recente, e especialmente de sua experiência democrática, a próxima seção discute acerca dos limites e insuficiências dos modelos teóricos discutidos até aqui para a compreensão do fenômeno da democracia transnacional na América Latina. O objetivo, longe de invalidar os esforços teóricos disponíveis, reside em revisá-los a fim de adequá-los a uma melhor compreensão da trajetória política da Região nas últimas décadas e, em especial do caso em tela, a integração sul-americana concernente ao MERCOSUL.

Tabela 5 – Caminhos e agentes da democracia cosmopolita de acordo com Archibugi e Held (2011) - continua

Agenda para a Democracia Cosmopolita (Caminhos)	Agentes de democracia cosmopolita						
	Despossuídos	Imigrantes	Grupos cosmopolitas	Grupos de interesses ⁹⁹ globais e sociedade civil global	Partidos políticos internacionais (organizados internacionalmente)	Sindicatos e movimentos trabalhistas	Corporações multinacionais
Estados cosmopolitas	*	Demandar direitos sociais, econômicos e políticos para os imigrantes	Contribuir para uma esfera pública a fim de obter dos Estados o compromisso de respeito às normas cosmopolitas	Ações sociais e políticas pra garantir as normas cosmopolitas dentro dos Estados	Instrumentos para assegurar a cidadania dentro e fora dos Estados	Demandar direitos sociais e econômicos para os imigrantes	Buscar integrar mercados
Política externa democrática	Demandar Estados doadores por políticas e ajuda para o desenvolvimento	Ações para acabar com as causas das migrações	Demandar pela aplicação de princípios consistentes de apoio à democratização interna e externamente	Garantir que a política externa seja transparente e promova a prestação de contas ¹⁰⁰	Pressionar partidos políticos nacionais para que respeitem as regras democráticas e deem suporte às forças democráticas em regimes (países) autoritários	*	Tensão entre interesses empresariais e ética empresarial
Reforma das Organizações Internacionais (OIs)	Participação direta Em atividades de assistência e em outras atividades das OIs	Garantia dos direitos humanos dos imigrantes e dos direitos de liberdade e de movimento (ir e vir)	Pressionar pela participação cidadã nas OIs	Participação ativa nas OIs para aumentar sua transparência e a prestação de contas	Incitar os membros dos partidos no governo a apoiarem a reforma das OIs	Ampliar as OIs para as partes interessadas quando os interesses (pautas) trabalhistas estiverem em jogo	Interesse em obter governança global efetiva através das OIs
Justiça criminal global	Proteção contra a violação dos principais direitos humanos em áreas desfavorecidas	*	Garantir a imparcialidade dos tribunais criminais internacionais, inclusive através da promoção de tribunais de opinião ¹⁰¹	Reforçar a justiça criminal através de tribunais de opinião	Pressionar partidos no governo pela adesão e participação nos tribunais criminais internacionais	*	*

⁹⁹ Stakeholders.¹⁰⁰ Ensure that foreign policy is transparent and accountable.¹⁰¹ Opinion tribunals.

Tabela 5 – Caminhos e agentes da democracia cosmopolita de acordo com Archibugi e Held (2011) - conclusão

Agenda para a Democracia Cosmopolita (Caminhos)	Agentes de democracia cosmopolita						
	Despossuídos	Imigrantes	Grupos cosmopolitas	Grupos de interesses globais e sociedade civil global	Partidos políticos internacionais (organizados internacionalmente)	Sindicatos e movimentos trabalhistas	Corporações multinacionais
Resolução legal de conflitos interestatais	Minimizar conflitos internacionais e perseguir a resolução pacífica dos conflitos	*	Pressionar a opinião pública por um Estado de direito global ¹⁰²	Oposição a guerras e a outras formas de coerção internacional	Pressionar partidos no governo a aceitar jurisdição compulsória da justiça criminal internacional	*	*
Tribunais administrativos internacionais	*	*	*	Aprimorar uma arbitragem efetiva e eficaz	*	Promover redes administrativas transnacionais efetivas	Promover efetiva e oportuna adjudicação de contrato
Participação cidadã na política global	Passos em direção a uma representação política em nível mundial	Ativar canais de participação política transnacional	Campanhas para desenvolver direitos políticos e franquias eleitorais nos níveis regional e global	Criar redes democráticas transnacionais em áreas específicas	Ampliar a participação nas políticas mundiais	*	*
Comunidades políticas não territoriais	Requerer participação direta em programas de assistência e ajuda ao desenvolvimento	Possibilidade de conexão política com seus países de origem	Organização de uma opinião pública transnacional	Desenvolver comunidades democráticas <i>ad hoc</i> auto-organizadas	*	Promover vínculos transnacionais ativos entre trabalhadores	Participar da economia e atividades políticas transfronteiriças

Fonte: Archibugi e Held (2011, p. 456-7, tradução nossa)

¹⁰² No original: “Global rule of Law”.

3.2 Limites teóricos e a experiência latino-americana

À revelia de configurarem ferramentas acrílicas da pesquisa social, as teorias são desenvolvidas com vistas a oferecer uma possibilidade por meio da qual façamos uma leitura possível da realidade – a rigor, múltipla, caótica e inatingível em sua totalidade. Teorias sociais e políticas, em especial, apenas são válidas enquanto dinâmicas, passíveis de questionamento e enquanto, por meio das demandas do real, possamos repensá-las, reformá-las e inclusive abandoná-las. Os conceitos políticos, igualmente, para fazerem sentido, necessitam de uma problematização que revele suas raízes temporais e geopolíticas. Em última instância, a experiência se impõe.

Dentro dessa compreensão, noções como sociedade civil, cidadania e participação e, mesmo o conceito mais amplo de democracia, variam de significados à medida que se debruçam à observação da experiência de desenvolvimento das lutas políticas em diferentes períodos e regiões. O perigo da tradução acrílica reside, pois, em aplicar modelos teóricos formulados no Norte – e, nesse sentido, para a compreensão das experiências de cidadania do Norte –, à compreensão dos processos históricos do Sul. A crítica que se faz aqui diz respeito, então, ao vínculo inquebrantável estabelecido entre os valores democráticos liberais ocidentais e o modelo de ordem internacional que se propõe (TIL, 2015). Chamamos a atenção, ainda, para a falta de adequabilidade geral dessas teorias liberais às realidades, experiências históricas e trajetórias democráticas dos países periféricos do SI, sobretudo ao caso em tela, dos países da América Latina.

Desta feita, a visão ocidentalista, elitista e institucional de que McGrew (2005) acusa as leituras baseadas numa perspectiva internacionalista liberal não deixa de atingir também a leitura cosmopolita que, a rigor, tem suas bases teóricas bem delimitadas e igualmente localizadas no Ocidente, confere valor positivo à democracia liberal e seu repertório institucional e, da mesma forma que a primeira, faz um julgamento otimista do potencial democratizante e transformador dos regimes e IIs. Nesse sentido, como lembra Pecequillo (2016, p. 137), “questões morais e valorativas, e o pressuposto de que existe uma universalização de regras e princípios, similar ao pensamento kantiano e wilsoniano [de outrora], sustentam [também] as reflexões cosmopolitas”, supondo a existência de uma “comunidade destino”.

No tocante aos caminhos traçados – meios – para a efetivação da democrática cosmopolita – Estados cosmopolitas, política externa democrática, reforma das OIs, justiça criminal global, resolução legal de conflitos interestatais, tribunais administrativos

internacionais, participação cidadã na política global, comunidades políticas não territoriais –, faz-se necessário atentar para o fato de que, via de regra, esses caminhos dependem de decisões políticas extremamente difusas, que vão desde a vontade política das grandes potências no SI em dividir poder, sobretudo no âmbito das IIs, até a decisão individual por parte dos governos nacionais – mesmo aqueles com menor influência no SI – em democratizar importantes setores de suas políticas públicas, como a política externa e a política macroeconômica, tradicionalmente insuladas em seu planejamento e tomada de decisões.

Neste cenário, a reforma das OIs, passo primordial para a democratização da “nova política global” *vis-à-vis* TDC, depende quase exclusivamente da vontade dos países desenvolvidos em dividir seu poder no âmbito dessas instituições, quer IIs ou instâncias institucionais nacionais e subnacionais. No caso das IIs, esta, porém, tem sido uma luta histórica e pouco vitoriosa por parte dos países em desenvolvimento. A exemplo disso, citamos a árdua e demorada tentativa de reforma do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU), que, à revelia da reivindicação de vários países, entre eles o Brasil, arrasta-se por décadas sem lograr êxito.

Igualmente, estabelecer meios para a instituição de uma justiça criminal de jurisdição global, assim como a resolução legal dos conflitos interestatais e a consecução de tribunais administrativos internacionais, passa obrigatoriamente pelo crivo dos Estados e depende de sua aceitação em submeter-se às sanções da comunidade internacional de Estados, atitude a que, sobretudo, as grandes potências, historicamente não têm se mostrado disponíveis. Neste campo, tornamos a citar o CS-ONU, instância internacional responsável por cancelar a declaração e execução de conflitos internacionais, a qual os Estados devem submeter à votação pelos membros do Conselho, cujas decisões, especialmente utilizando o poder de veto, não têm sido suficientes no constrangimento da ação bélica das grandes potências.

Outro problema que surge da delimitação dos caminhos e agentes cosmopolitas propostos por Archibugi e Held (2011) e que se aplica diretamente a nosso horizonte de observação – a trajetória política democrática e a inserção internacional latino-americana nas últimas décadas –, diz respeito ao difícil estabelecimento de um tratamento igualitário entre os diferentes agentes tomados globalmente. Ao estabelecer estes agentes cosmopolitas – despossuídos, migrantes, grupos cosmopolitas, grupos de interesses globais e sociedade civil global, partidos políticos internacionais (organizados internacionalmente), sindicatos e movimentos trabalhistas e corporações multinacionais –, os autores parecem deixar de lado a distribuição extremamente desproporcional, especialmente no âmbito das IIs – mas que

inevitavelmente perpassa os ambientes políticos de cada Estado – dos espaços de participação disponíveis às partes interessadas (*stakeholders*) desse processo de democratização, ou seja, os indivíduos ou coletividades afetadas pelas decisões nos níveis local, nacional, transnacional e global.

Nesse sentido, lembramos, além de ser acionado pelos teóricos da TDC para se referir aos atores considerados legítimos agentes no jogo da governança democrática global, o conceito de *stakeholder* geralmente é utilizado no vocabulário corporativo para se referir às “partes interessadas”, *i.e.*, agentes com interesses diretos em dada agenda de tomada de decisão, ou mesmo aos acionistas e investidores de dada corporação. Na acepção corporativa, pois, os *stakeholders* abrangem entes interessados, em última instância no benefício próprio (lucro) e, admite-se, que na defesa de tal, potencialmente abrem mão do senso de responsabilidade coletiva implícito na proposta da TDC. Esta configura o que enxergamos como a principal fragilidade dessa abordagem, posto que as corporações são tomadas, também elas, dentro do modelo proposto, como agentes de democracia cosmopolita. Para sermos mais assertivos, ao assentar corporações e indivíduos como agentes com igual potencial de participação em discussões e deliberações no âmbito internacional, a TDC põe em xeque a legitimidade das causas e agendas negociadas em todos os níveis da gestão democrática.

Essa debilidade patente, no entanto, já fora prevista por Held quando este atentou para o fato de que as condições de assimetria de poder (inclua-se, pois, condições de desigualdade no acesso a informações úteis, pouca abertura ao debate público e, em última instância, desigual influência sobre o processo de tomada de decisão, como diante de votos com diferentes pesos) afetam sobremaneira a dinâmica democrática, pois conferem pouca importância ao princípio da autonomia democrática, pedra de toque do modelo cosmopolita.

Logo, para o autor, “ali onde as relações de poder geram assimetrias sistemáticas de perspectivas de vida, se cria uma situação que pode ser denominada como “não-autonômica” (HELD, 1997, p. 210, tradução nossa, aspas duplas do autor)¹⁰³, o que põe em suspenso o principal princípio de sua teoria democrática, justamente o princípio da autonomia. A não-autonomia, de forma menos palpável, se referiria, ainda, à produção e distribuição assimétricas de perspectivas de vida, o que, via de regra, limita e solapa as possibilidades de participação política em qualquer cenário pretensamente democrático¹⁰⁴. Nesse sentido, a não-

¹⁰³ No original: “Allí, donde las relaciones de poder generan asimetrías sistemáticas de perspectivas de vida, se crea una situación que puede ser denominada “nautonómica””.

¹⁰⁴ Por perspectivas de vida, o autor entende as oportunidades com que conta uma pessoa para participar dos bens econômicos, culturais e políticos socialmente gerados, as recompensas e as possibilidades características de

autonomia, também ela, “faz referência a qualquer pauta socialmente condicionada de perspectivas de vida assimétricas, que impõe limites artificiais sobre a criação de uma estrutura comum de ação política” (HELD, 1997, p. 210, tradução nossa)¹⁰⁵.

Essas assimetrias, no entanto, tal como as entendemos, são próprias do funcionamento do sistema capitalista. Assim, permanece o problema de que o excessivo poder econômico das grandes corporações as inscreve como agente privilegiado nesse esquema cosmopolita. Nesse momento, além de problematizar acerca de quem são os agentes cosmopolitas, torna-se imprescindível também abordar criticamente quais seriam as agendas de reivindicação levantadas por esses agentes consideradas válidas pelo esquema cosmopolita. Isto porque, além de admitir as desiguais margens de manobra dos diferentes agentes cosmopolitas previstos pelo esquema de Archibugi e Held, torna-se também imprescindível estabelecer quais as pautas de reivindicação potencialmente levantadas por esses agentes a serem consideradas válidas, já que, perseguindo interesses individuais ou coletivos próprios, os agentes defendem agendas não necessariamente compromissadas com práticas democráticas ou mesmo com o progresso coletivo de maneira geral, tal como encerrada na ideia de *accountability* societal.

Neste quesito, postulamos que, em um SI em que as relações econômicas e o objetivo de lucro prevalecem sobre as pautas coletivas democratizantes, torna-se igualmente inviável alocar cidadãos – quer individual, quer coletivamente organizados – numa marcha *pari passu* enquanto agentes cosmopolitas ao lado das grandes corporações, representantes dos interesses dos capitais privados (econômico, político e até ideológico) e, em última instância, seus próprios *stakeholders* (sócios).

Ademais, como mesmo invoca Held (2002, p. 28, tradução nossa, grifos nossos) “as partes interessadas nas comunidades *de facto* e as redes de processos locais, nacionais, regionais e globais serão politicamente fortalecidas somente se alcançarem o necessário status complementar *de jure*”¹⁰⁶. Dessa forma, acreditamos que, por tratar-se de um ambiente de poder complexo, plural e, a rigor, difuso – disperso entre os diversos núcleos com lógicas e capitais próprios –, os sistemas de governança só se sustentam mediante a chancela e validação dos atores – públicos e privados – mais fortes no interior de cada universo ou, igualmente, pela maioria de cada realidade circunscrita, como asseverou Rosenau (2000, sua comunidade.

¹⁰⁵ No original: “hace referencia a cualquier pauta socialmente condicionada de perspectivas de vida asimétricas, que impone límites artificiales sobre la creación de una estructura común de acción política”.

¹⁰⁶ No original: “Stakeholders in *de facto* communities and networks of local, national, regional, and global processes will be political empowered only if they achieve the necessary complementary *de jure* status”.

2005).

Referente à ideia mesma de cidadania, chamamos a atenção aqui para o necessário estabelecimento de um consenso normativo global como condição *sine qua non* para o factual exercício dessa participação cidadã desvinculada dos limites territoriais e formais tradicionais e exercida em múltiplos níveis de gestão – do local ao global – nos moldes colocados pelos autores. Nesse sentido, faz-se necessário o compromisso dos governos no sentido de conferir a seus cidadãos esse direito de participação para além de suas fronteiras, já que essa decisão parte necessariamente do nível local para o global, não o contrário.

Ainda, as concepções neoliberais, que marcadamente estiveram presentes nos países latino-americanos nas últimas décadas confrontam e, em última instância, põem em xeque, o conteúdo de uma cidadania ampliada, que prevê a ideia mesma de um cidadão como agente ativo e participante, não só das instâncias e procedimentos clássicos de uma democracia de massas pautada por pressupostos individualistas, mas também partícipe da própria definição desse sistema, como enxergamos seja uma cidadania cosmopolita (DAGNINO, 2004a). Nesse ínterim, como afirmou, Evelina Dagnino em observação à experiência latino-americana recente, “o deslocamento de significados que sofre a noção de cidadania é também dramático porque se vincula diretamente à gestão do que é a nossa questão mais premente: a pobreza” (DAGNINO, 2004a, p. 106).

Neste compêndio semântico, de acordo com a autora, a discussão sobre a pobreza leva o debate sobre a cidadania para o âmbito das questões de solidariedade, esvaziando o potencial e despolitizando as pautas mobilizadora da cidadania democrática, ponto não trabalhado a fundo pelas teorias discutidas até aqui. A ideia de uma confluência perversa entre os termos *cidadania*, *participação* e *sociedade civil*, nesse ínterim, entre parâmetros participativos e liberais, encerra uma ótica minimizadora das responsabilidades do Estado e vem a minar o potencial *de facto* democratizante dos projetos institucionais democráticos em seu seio, que nada mais seriam que espaços de reforço, reprodução e aprofundamento de sua lógica excludente e produtora de múltiplas formas de desigualdade (DAGNINO, 2004a, 2004b).

Por fim, parte dos estudiosos critica a ideia de que uma SCG representa um modelo ou estratégia atraente para a democracia global. Esse fracasso aponta para problemas epistemológicos amplos na teorização da política global e da própria democracia global. Nesse sentido, conclui Goodhart, “uma teoria da democracia global deve reconsiderar o significado e as forma de democracia à luz das características distintivas da globalização e da

governança supranacional” (GOODHART, 2005, p. 2, tradução nossa)¹⁰⁷. Alguns autores, sobretudo os inscritos nas teorias críticas, têm demonstrado certa desconfiança quanto a sua harmonia interna e, em última instância, suas promessas democratizantes, já que este projeto, em uma visão crítica, representaria apenas mais uma expressão do mercado capitalista global, com claro compromisso para com acumulação e multiplicação do capital por parte das “partes interessadas” já envolvidas, a rigor, em praticante todas as frentes tradicionais de atuação no nível transnacional (HERZ *et al.*, p. 2015).

Concordando com a premissa que admite a luta simbólica como componente onipresente em toda disputa política, a combinação entre democracia e neoliberalismo revelaria os atributos de uma lógica perversa, que combinou um ambiente político ineditamente mais propenso à absorção e alocação das demandas de novos atores ‘participantes ativos’ do processo de deliberação pública, ao mesmo tempo em que conferiu ao(s) projeto(s) de desenvolvimento nacional e às próprias estruturas estatais um caráter essencialmente minimizante e antidemocrático no tocante aos atores envolvidos na tomada de decisão (Dagnino, 2004b). Nesse sentido, a conjunção entre esses dois fatores, à medida que incorpora elementos de ambos, não trouxe um bom diagnóstico à experiência de redemocratização na América Latina.

A Região vivenciou, a partir da década de 1980, dois processos distintos intrínsecos e complementares entre si, que lançou as bases de seu desenvolvimento e definiram, sobremaneira, a sua inserção internacional nas décadas seguintes. De um lado, os países passavam por seus períodos de redemocratização depois de décadas de regimes militares que, via de regra, castraram os direitos políticos e liberdades civis de seus cidadãos e, de outro, no plano econômico, seguiram a tendência global de países periféricos no SI de adotar o receituário neoliberal forjado pelos economistas estadunidenses sob os auspícios do que se convencionou chamar “Consenso de Washington” (DÁVALOS 2011).

Dagnino (2004b), ao problematizar a construção democrática e uma maior importância conferida à participação e comprometimento cidadão junto aos processos de decisão pública em um contexto de redemocratização no Brasil – mas perfeitamente aplicável ao contexto latino-americano –, infere que, juntamente do movimento – e em larga medida de uma retórica – de construção democrática abrangente e emancipatória, de maior visibilidade conferida aos movimentos sociais, alargamento dos canais de diálogo entre Estado e sociedade, lançamento pelo Estado de novos espaços participativos a serem ocupados pela

¹⁰⁷ No original: “a theory of global democracy must reconsider the meaning and institutional form of democracy in light of the distinctive characteristics of globalization and supranational governance”.

sociedade civil, etc., ocorreu a implantação e sedimentação do neoliberalismo como tentativa de alcançar melhores posições na corrida por uma inserção internacional menos desigual em relação aos centros do SI – e sobretudo mais vantajosa em relação às potências estabelecidas, claramente Estados Unidos e Europa Ocidental. Foi esse contexto que possibilitou, por exemplo, a aproximação dos países da Região a projetos de integração, dos quais o MERCOSUL desponta como exemplo mais destacado. Nessa empreitada, como conclui Dagnino, “o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação” (DAGNINO, 2004a, p. 108).

Na América Latina, como já discutido, com o processo de redemocratização dos países da Região, observou-se uma maior abertura do processo de tomada de decisão pública, tendo sido estabelecidos diversos espaços e mecanismos de participação, que visavam potencializar uma maior aproximação dos cidadãos aos processos decisórios em políticas públicas, nos níveis locais, distritais, estaduais, nacionais e transnacional/regional. No nível local, diversos autores se dedicaram ao estudo de iniciativas participativas, como o OP e os Conselhos de Políticas Setoriais, mas também às assembleias de bairro, comunas, cabildos indígenas, auditórios cidadãos, etc. como formas de gestão dos assuntos das cidades (GUGLIANO, 2013). Em níveis distritais, estaduais e nacionais, por sua vez, os autores debruçaram-se suas análises sobre as experiências dos Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, que possibilitaram uma maior discussão cidadã do processo de tomada de decisão, sobretudo nos setores de saúde e educação.

Se sobre estes níveis de gestão há uma extensa e rica bagagem de estudos acadêmicos, contemplando diferentes abordagens teóricas e propondo amplos escopos e dimensões de análise, a compreensão acerca do funcionamento dos espaços de participação transnacional carece inda de esforços de análise, sobretudo no tocante à observação detalhada do DI dessas instituições, à revelia do leque de instituições/instâncias/plataformas regionais neste setor.

Assim, no nível transnacional/regional, cabe mencionar o estabelecimento de espaços institucionais voltados à salvaguarda do regime democrático nos países e à participação cidadã, especialmente no âmbito de processos de integração regional. Dentre esses espaços, cite-se o pioneiro Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino), instituído em 1964, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que, no entanto, funciona de forma permanente e independente desta; o estabelecimento instâncias no âmbito de processos de integração já em marcha, como o Parlamento Andino (Parlandino), instituído

no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1979 e, ainda; o aprofundamento institucional pelo qual passou o MERCOSUL, processo chamado de “relançamento do MERCOSUL” (MARIANO, 2015), cujas principais instâncias – lançadas ou relançadas – no intuito de promover uma maior participação cidadã versa esta tese.

No caso do MERCOSUL, desde os primeiros momentos pós-redemocratização, a aproximação entre Argentina e Brasil – que lançou as bases para o estabelecimento do MERCOSUL – tinham como pauta o fortalecimento das recém-reestabelecidas democracias e a junção de forças econômicas com vistas a barganhar posições no comércio internacional, sobretudo por meio da complementação produtiva e do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC). No entanto, é importante ressaltar as especificidades que tornam o recorte aqui apresentado como um caso desafiador.

Para Grugel (2005), os elementos conjunturais dos Estados-partes e a própria estrutura institucional do bloco, tal qual foi concebida, aparecem principais obstáculos ao sucesso de um regionalismo centrado na cidadania no âmbito do MERCOSUL. A ausência de uma estrutura supranacional e o pouco diálogo entre as instâncias do Bloco e as agências e agentes setoriais nacionais corrobora para o baixo impacto das decisões e propostas emanadas do âmbito regional. Além disso, os processos de redemocratização não transformaram as culturas elitistas no interior dos Estados, que tenderam a acomodá-las no sentido de manter o consenso interno. Assim, ainda que tenham criado expectativas de acesso, não mudaram fundamentalmente as estruturas e culturas políticas no interior dos Estados. Ademais, os regimes de bem-estar social nos países do Cone Sul são desiguais, exclusivistas e geralmente bastante resistentes à reforma.

Ainda de acordo com a autora, as burocracias que aparelham tanto os Estados quanto às equipes profissionais dentro dos órgãos da integração são mutuamente impermeáveis e igualmente dificultam até mesmo o diálogo institucional entre as instâncias nacionais e as instâncias da integração. Outrossim, “as disparidades dentro e entre os Estados membros em termos de pobreza, equidade e direitos sociais fazem a articulação de uma agenda social e a coordenação de políticas no MERCOSUL extremamente problemática” (GRUGEL, 2005, p. 1071)¹⁰⁸. Ademais, o protagonismo dos chefes executivos dos Estados-partes também se apresenta como entrave às tentativas de aprofundamento da integração, que desde o início se viu orientada e limitada pelo compromisso dos presidentes, a chamada diplomacia

¹⁰⁸ No original: “the disparities within and between member states in terms of poverty, equity and social rights makes the articulation of a common social agenda and the coordination of policy across Mercosur highly problematic”.

presidencial (MALAMUD, 2004).

Oferecendo uma abordagem teórica original aos processos de integração regional na América Latina, Mariano (2015), por sua vez, busca estabelecer um modelo de análise para os processos de integração regional, envolvendo o Brasil, capaz de apontar indícios de uma transformação na lógica do Estado, a partir de efeitos gerados pela globalização¹⁰⁹. Observando quatro variáveis na experiência latino-americana, quais sejam: 1) as condições; 2) os atores; 3) a evolução e 4) os efeitos dos processos de integração regional na região, infere que os processos de integração regional na América Latina têm papel fundamental na inserção econômica dos Estados no mundo globalizado.

Segundo essa leitura, na dinâmica do desenvolvimento capitalista durante o século XX, as iniciativas de integração regional se deram, sobremaneira, como união entre os países no intuito de: 1) salvaguardar a Região de conflitos internos, sobretudo nas regiões de fronteiras nacionais e 2) integrar e, ao mesmo tempo, fazer frente aos mercados globais, fomentando mecanismos para tornar a Região competitiva em relação aos demais centros (MARIANO, 2007, 2015; PECEQUILO, 2008; CERVO e BUENO, 2012). Ademais, entre nós, “a integração regional foi principalmente concebida como um instrumento para equilibrar fontes ou manifestações de influência externa; isto é a hegemonia dos EUA, a competitividade econômica da UE, o capital internacional e a globalização neoliberal” (RIGGIROZZI, 2011, p. 288).

É imprescindível, pois, levar em consideração a ideia de que a participação instituída nesse processo de abertura e democratização no período neoliberal não alcança diretamente as instâncias de tomada de decisão, tal como Dagnino previu em sua tese da “participação de baixo impacto”. Aqui, então, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão, com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes. A participação passa, então, a ser entendida agora como a responsabilidade social dos indivíduos e empresas (DAGNINO, 2004a).

A ideia de uma cidadania ampliada – a que Dagnino (1994, 2004a) chamou de a *nova cidadania* –, por seu turno, começou a ser formulada pelos movimentos sociais ainda nos períodos ditatoriais e que, no Brasil, sobretudo a partir do final dos anos 1970, se articularam em demandas por acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões com gênero, raça, etnia, etc., configura-se por uma noção de “direito a ter direitos” – uma concepção de direito à qualidade e à diferença, que

¹⁰⁹ Nesta empreitada, a autora se baseia na teoria dos jogos de dois níveis (doméstico e internacional) elaborada por Robert Putnam em artigo publicado em 1988 e traduzido para o português em 2010. Ver Putnam (2010).

específica, aprofunda e amplia o direito à igualdade –, ao mesmo tempo em que “não está vinculada a uma estratégia de classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos” (DAGNINO, 2004a, p. 104).

A nova cidadania, assim, requer a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Por fim, a autora aponta justamente para a superação do conceito liberal de cidadania e clama por um “direito de participar na própria definição desse sistema, noção essa que, no entanto, escapa e ultrapassa o modelo liberal tradicional de reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. Finalmente, “o que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade (DAGNINO, 2004a, p. 104).

Este significado, por fim, vem se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concedida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos. Assim, conclui a autora,

a nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação do sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc) (DAGNINO, 2004a, p. 104).

No capítulo a seguir, desenvolvemos uma breve discussão acerca dos parâmetros – dimensões e variáveis – de análise sobre o DI das IPs propostas pelos estudiosos desses desenhos em níveis municipal e nacional e que, oferecem possibilidades de aplicação – reservadas as proporções e necessárias adaptações às especificidades do contexto observado – também ao estudo acurado do DI de IPs transnacionais, como é o caso aqui proposto.

4 NOTAS ACERCA DO DESENHO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

O que é bastante certo é que as “instituições existentes” nunca serão capazes de se igualar às suas congêneres ideais usadas nas lutas retóricas.

Johan Olsen (2014, aspas duplas do autor, grifos nossos)¹¹⁰

4.1 Reflexões sobre o Desenho Institucional das Instituições Participativas

Nas últimas décadas, multiplicaram-se estudos sobre a qualidade da democracia sob variadas abordagens, seja seguindo parâmetros amplos e multidimensionais – como eleições, direitos civis e políticos, parâmetros de governabilidade, representação, participação, etc., como posto por Corbetta e Perez-Liñan (2001 Apud GUGLIANO, 2013) –, seja por meio de estudos também amplos, que estabeleceram padrões para enquadrar as experiências reais dentro de um quadro/índice como sendo ‘democracias’ ou ‘não-democracias’, segundo recortes prévios. O maior exemplo desta última é o *Índice de Liberdade* estabelecido pela instituição estadunidense *Freedom House*, que aplica desde 1941 *surveys* que atualmente alcançam 195 países e 14 territórios anualmente qualificados como ‘livres’, ‘parcialmente livres’ ou ‘não livres’, de acordo com o cruzamento de variáveis que observam os direitos políticos e as liberdades civis de seus cidadãos¹¹¹.

No âmbito dos estudos sobre a qualidade da democracia, foram desenvolvidas ainda análises para as quais as variáveis institucionais ganharam centralidade na determinação do potencial de diversas tentativas de democratizar a gestão democrática através da implantação de variados espaços de participação. Estes estudos, por sua vez, preocuparam-se com questões como as possibilidades e limites da participação, o desempenho e efetividade das instituições participativas e deliberativas, o processo decisório e, em última instância, a qualidade da participação, e tomaram forma também através de múltiplas abordagens metodológicas –

¹¹⁰ Texto consultado em meio digital formato *Epub*, não paginado.

¹¹¹ A *Freedom House* desenvolve programas de pesquisas nos quais aborda, por meio de sondagens, questões/áreas de pesquisa (*issues areas*), tais como Direitos Humanos, sociedade civil, liberdade de expressão, acesso à internet, Estado de Direito, eleições, liberdade religiosa e direitos LGBTI. O número de países cobertos por cada *issue area* varia de acordo com o acesso da instituição à realização das sondagens junto a cada um dos países. O alcance máximo de 195 países se refere ao estudo *Índice de Liberdade*, seu levantamento mais proeminente. Fonte: <https://freedomhouse.org/>. Acesso em: 05/Set. 2018. Para uma revisão mais completa da literatura sobre qualidade da democracia na produção acadêmica recente e, ainda, do *Índice de Liberdade* da *Freedom House* sob uma perspectiva crítica, com a qual concordamos, ver Gugliano (2013).

surveys, índices de qualidade do discurso, análises do desenho institucional, etc. (FARIA e RIBEIRO, 2011).

Esta última abordagem, por sua vez, partindo de uma concepção maximalista da própria democracia, busca lançar luzes sobre formas de participação que ultrapassam o processo eleitoral enquanto primeiro e, certamente, ainda prevalecente variável caracterizadora do regime, mas, nessa visão maximalista, insuficiente para compreender as diversas possibilidades abertas à participação democrática (GUGLIANO, 2004a; DAGNINO, 2004a, 2004b; AVRITZER, 2007).

Nesse sentido, no Brasil, estudos acerca das características e da efetividade dessas novas formas de participação se proliferaram partir do final dos anos 1980, já no período imediatamente posterior a redemocratização. Diversos autores focaram suas análises sobre as novas possibilidades institucionais de participação tanto em nível local, como no caso do OP, como no nível nacional, através dos Conselhos de Políticas Públicas setoriais, e fomentaram o desenvolvimento de um proeminente campo acadêmico dedicado a analisar as experiências de democracia participativa no país. Dentre os vários estudos acerca dessas experiências, com diversificadas metodologias e recortes empíricos, que definem variáveis de análise e buscam detectar os limites e potencialidades dessas inovadoras experiências de participação, citamos Gugliano (2002, 2004a, 2004b); Avritzer e Navarro *et al.* (2003); Avritzer (2008); Pires *et al.* (2011) e Santos e Gugliano (2015).

Ainda, na esteira dos processos de redemocratização de outros países da América do Sul, desenvolveram-se também estudos comparados acerca das experiências locais de democracia participativa, como se pode ver em Gugliano (2004b), que comparou as experiências de descentralização da gestão pública local das cidades de Montevidéu, Uruguai, e Porto Alegre, Brasil e; Gugliano *et al.* (2010), que reúnem esforços de compreensão e análise comparada das experiências de OP nas cidades de Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires.

Na tentativa também de estabelecer parâmetros válidos para a contemplação das possibilidades de participação surgidas nas últimas décadas, as análises sobre a qualidade das IPs por meio da observação de seus DIs – como uma dentre várias possibilidades analíticas – figura, pois, como importante contribuição para um panorama amplo de estudos quer sobre a democracia participativa, quer sobre a própria qualidade da democracia, na medida em que estes últimos se apresentam mesmo como um desenvolvimento dos estudos sobre a transição e a consolidação democráticas, que marcaram sobremaneira as décadas anteriores, contribuindo para esses últimos na medida em que lhes possibilita conhecer os meandros de

suas novas feições, estas, por sua vez, relacionadas com o entendimento dos “mecanismos por meio dos quais os governos buscam canais de diálogo junto aos cidadãos, [...] articulando mais estreitamente participação com representação” (GUGLIANO, 2013, p. 239-40).

Diante da proliferação de espaços institucionais abertos à participação, seja em nível local ou nacional, nos últimos anos, vários autores propuseram reflexões de ordem teórica e, ainda acerca dos parâmetros e desafios à análise e do estabelecimento de dimensões e variáveis válidas a uma compressão satisfatória do DI desses espaços participativos, como Goodin (1996); Fung e Wrigth (2001); Fung e Wrigth *et al.* (2003); Avritzer (2008; 2011); Lavalle (2011); Wampler (2011); Tatagiba (2011); Almeida e Cunha (2011); Faria e Ribeiro (2011); Cunha e Theodoro *et al.* (2014); Cunha (2014); Olsen (2014); Baggia (2014), dentre outros.

Ademais, a variável institucional torna-se central também na determinação do desempenho democrático e distributivo dessas instituições, ao passo que tem a capacidade de lançar luzes sobre o seu desempenho, assim como aferir a sua capacidade no tocante a dimensões caras a uma gestão democrática participativa, como equidade, pluralidade, publicidade, controle político, promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos, como elencam Faria e Ribeiro (2011).

Análises do DI das IPs, assim, são possíveis tanto por uma perspectiva que prioriza a deliberação, evidenciando aspectos como a qualidade e a razoabilidade dos argumentos, a inclusão de grupos minoritários, a mudança de opinião e preferências, a moderação do auto interesse, etc., como de democracia participativa que, a seu turno, se interessa por questões como a institucionalização da participação, quem pode participar, a dinâmica e o tipo de tomada de decisão, o diálogo com as esferas tomadoras de decisão em políticas públicas, etc. (CUNHA, 2014)¹¹² –, cabendo ao analista determinar a abordagem e adequar os parâmetros da análise de acordo com cada recorte empírico.

Tomando como pressuposto que “as instituições são construções sociais e que, assim o sendo, elas também podem ser desenhadas, ou seja, intencionalmente projetadas para o alcance de determinados resultados” (CUNHA, 2014), estudar em detalhe o DI das IPs, pois, nos permite desvendar os fatores – internos e externos – que o influenciam e ainda, suas potencialidades e limites, dados de suma importância tanto para os estudiosos da democracia quanto para aqueles que efetivamente as desenham, os *designers* institucionais.

Ademais, como intervém ainda a mesma autora, ao pensar nas instituições e no âmbito destas aceitar que “a capacidade reflexiva humana torna possível planejar, de forma

¹¹² Texto consultado em meio digital formato *Epub*, não paginado.

prospectiva, regras, estruturas, mecanismos, arranjos e mesmo sistemas mais amplos e complexos” (CUNHA 2014) – o processo que se denomina, genericamente, desenho institucional –, e que as instituições são criadas por ação da intencionalidade, aceita-se que esse processo de planejamento seja passível de análise acurada de acordo com dimensões e variáveis previamente estabelecidas. A análise do DI, então, preocupa-se em conhecer a fundo as regras e mecanismos de funcionamento e, ainda, desvendar os aspectos internos e externos que irão limitar ou constranger a atividade institucional. É nesse sentido que este é abordado nesta tese.

É necessário, no entanto, partir do entendimento de que, ao se falar de instituições democráticas, entram em jogo diferentes – e não raro concorrentes – concepções da própria democracia, isso inclui não apenas concepções relativas aos ideais democráticos, mas, sobretudo, diz respeito aos caminhos escolhidos para alcançá-los e às instituições políticas para melhor fazê-lo (BAGGIA, 2014). Compreender então, como se estabelece essa teia de projetos políticos entrecruzados que encontram-se na origem mesma das instituições democráticas está na agenda do dia dos estudos sobre a democracia e, como parte integrantes desses estudos, também dos esforços de compreensão dos DI das IPs.

Assim, o planejamento institucional em contextos democráticos, como nos lembra Johan Olsen, raramente é conduzido por orientações abrangentes e uniformes acerca do que seria o desenho preferido da comunidade política em questão, em que “geralmente não há projeto ou designer único, mas sim um processo que envolve vários designers concorrentes e tentativas localizadas de desenho parcial” (OLSEN, 2014), de onde conclui-se que, o desenho final de uma instituição será o produto da confluência das lutas desses *designers*, política e socialmente localizados em posição privilegiada e favorável a imprimir sua parcela de interesses ao desenho final da instituição. Afora isso, o desenho é ainda, constrangido por regras de legitimidade.

Para Olsen, o DI implica um processo de intervenção intencional e deliberada visando estabelecer novas estruturas e processos institucionais, ou ainda reorganizar as existentes, possibilitando assim, o alcance dos resultados pretendidos. Assim, a oportunidade potencial criada pelas IPs, como acrescenta Wampler (2011, p. 49) é, então, a de “forjar novos elos entre atores diversos, como os cidadãos “comuns”, os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços”, admitindo ai, que essa composição diversificada de participantes possibilite a interação de suas múltiplas perspectivas e, ainda, a presença de negociação entre elas, especialmente no tocante ao

envolvimento de grupos historicamente excluídos ou em situação de vulnerabilidade (FARIA e RIBEIRO, 2011).

Podemos considerar, então, como propõe novamente Cunha (2014), que “as instituições resultam de processos de escolhas, decorrem da decisão e da ação humanas e correspondem a valores que são difundidos socialmente”, o que as torna sensíveis aos atores que interagem no seu interior, no seu entorno e com ela. Neste sentido, as instituições tanto podem incidir sobre a ação humana, como são elas mesmas objeto desta ação. Logo, se o desenho, por um lado, “permite pensar em mudanças nas instituições políticas realizadas de forma intencional pelos agentes que nessa atuam arena, por outro, a complexidade da vida social e política pode, ao mesmo tempo, limitar o alcance da ação dos designers” (BAGGIA, 2014)¹¹³. Nesse ínterim, como propõe Olsen, ganham sentido conceitos como intervenção oportuna, janela de oportunidade, eventos formativos e pontos de ruptura na história, que corroboram para conferir maior importância ao papel do *designer* e dos atores políticos diretamente envolvidos no processo de planejamento e desenho institucional. Sugere-se então, que “o sucesso nas democracias contemporâneas pode depender de quando os *designers* prospectivos agem, como eles procedem e o que eles tentam alcançar” (OLSEN, 2014, grifo do autor).

Os estudiosos, ao aceitarem essa premissa acreditam ainda, que o processo de desenho não se encerra com o estabelecimento de uma instituição, ao contrário, é este um movimento contínuo de absorção das demandas contextuais e contingenciais – como já chamara a atenção Goodin (1996), ao elencar o elemento reversibilidade como característica de todo ‘bom desenho’ – e que confere ao desenho um ininterrupto processo de aperfeiçoamento ou, ainda, como apontou Olsen (2014), que “o desenho, então, é mais uma questão de manter o processo de desenvolvimento vivo, do que criar uma solução estável”.

Concluimos assim que, as potencialidades do DI seriam intimamente dependentes da capacidade dos *designers* em lidar com a questão da mudança no interior de instituições políticas e ainda, dos contextos que tornaram possíveis o estabelecimento das instituições originárias. A exigência dessa capacidade por parte dos *designers* como acrescenta Baggia, “derivaria exatamente do fato de conseguir lidar com a realidade de forma flexível, criando ou modificando instituições de forma que se adaptem a ela e sejam capazes de lidar com os problemas pelos quais foram criados, assim como com situações imprevistas” (BAGGIA, 2014).

¹¹³ Texto consultado em meio digital formato *Epub*, não paginado.

Esta problematização acerca do elemento mudança no âmbito das instituições propõe a noção de “redesenho”, que aqui implica a aceitação de que, sendo um constructo humano, político, contextual e contingencial, está submetido à intencionalidade das vontades dos indivíduos ocupantes de posições estratégicas no tocante à tomada de decisões e às definições do próprio desenho. Uma consideração que deriva desta premissa é a de que o DI, afora de ser um recurso para a criação de instituições, também pode ser utilizado para modificar as já existentes. Desta feita, alguns autores aceitam que a mudança no interior das instituições, “ainda que possa ocorrer por meio de processos evolutivos e circunstanciais, inclusive revolucionários, também pode ser fruto de ação intencional, expressa em escolhas” (CUNHA, 2014). Considera-se ainda, que os contextos nos quais a ação dos *designers* ocorre são relevantes para a criação ou surgimento, a trajetória e os resultados institucionais. Nesse sentido, no âmbito das intenções analíticas, como advoga Olsen (2014, grifo nosso), “uma bem desenvolvida teoria da dinâmica institucional deveria requerer a reconciliação de muitas lógicas de desenvolvimento e incluir processos como guerra, coerção, seleção competitiva, difusão, evolução, mudança, escolha deliberada e *desenho*”. Ainda de acordo com este autor, uma ambição mais realista constaria de determinar um conjunto específico de fatores que limita ou expande o escopo do DI em contextos histórico-culturais específicos.

DI, finalmente, diz respeito à produção de prescrições às quais geralmente se incluem algumas regras adaptativas para lidar com circunstâncias imprevistas. O desenho, então, tomado como facilitador de ações intencionais para alcançar resultados desejados, implica “intervenção intencional e deliberada que incide em estabelecer novos processos e estruturas institucionais, ou rearranjar os existentes, desse modo, alcançando resultado e melhoria pretendidos” (OLSEN, 2014).

Todas estas concepções partem do entendimento de que as instituições são instâncias em que o caráter de intencionalidade é marcante, ainda que algumas abordagens e definições de DI “ênfaticamente promovam resultados desejados através de uma ação intencional, enquanto outras salientam as mudanças de discursos presentes na sociedade ou das ‘regras do jogo’” (BAGGIA, 2014, aspas simples da autora). A sua observação como possibilidade de abordagem das experiências democráticas, por fim, ainda que seja insuficiente para uma análise completa – uma vez que os resultados e o desempenho das instituições sofrem influência de fenômenos alheios ao próprio desenho –, considera-se nessa perspectiva, como um primeiro e válido empreendimento de “compreender o formato e as regras que balizam

essas instituições, orientadas por princípios e valores que se espera sejam por elas efetivados” CUNHA e THEODORO, 2014)¹¹⁴.

4.2 Dimensões e variáveis para a análise do Desenho Institucional das Instituições Participativas

Os estudos recentes sobre as instituições participativas e deliberativas no Brasil têm apontado algumas variáveis relevantes no tocante ao seu DI, seus atores, suas estruturas e funcionamento. No estudo das primeiras, Cunha (2014) destaca variáveis, tais como: as regras de composição e recrutamento dos membros, a frequência da interação, a forma de distribuição de poder internamente, a acesso a informações relevantes, a abertura para novos atores e temas, a participação igual na formação de agenda e nos debates e decisões e o controle sobre a ação pública. Já no tocante à observação do desenho das instituições deliberativas, segundo a mesma autora, são importantes variáveis: as regras que estruturaram o processo deliberativo, a vocalização de atores, o tipo de temas sobre os quais se delibera, as formas e os níveis de decisão, o tipo de decisões que gera, o grau de publicidade da deliberação, os tipos de argumentos ou razões que podem ser utilizados, o tipo de ralação que pode se estabelecer entre os participantes, dentre outros aspectos relevantes (CUNHA, 2014).

Segundo Robert Goodin (1996, p. 31 Apud CUNHA, 2014)¹¹⁵, o DI pode ser entendido como a “criação de uma forma contestável para promover resultados estimados num contexto particular”. Para este autor, a amplitude e a finalidade dos desenhos institucionais variam de acordo com as pretensões dos *designers*. Nesse entendimento, pode-se considerar que há *desenhos de políticas* (consideradas como soluções para problemas públicos), *de mecanismos* (relacionados a processos de distribuição e alocação de recursos) ou *de sistemas* (considerando diferentes forças e suas interações na produção de resultados sociais).

Para Goodin, existem ainda, princípios que podem ser observados em todo ‘bom desenho’ institucional, quais sejam: a) *reversibilidade*, ou seja, a flexibilidade institucional diante de imperativos contextuais internos e externos; b) *robustez*, que indica a sua capacidade adaptativa, sem com isso demonstrar fragilidade; c) *sensibilidade*, que diz respeito

¹¹⁴ Obra consultada em meio digital formato *Epub*, não paginado.

¹¹⁵ Texto consultado em meio digital formato *Epub*, não paginado.

à abertura para a inclusão de novas motivações; d) *publicidade*, no sentido de que o desenho deve ser publicamente defensável; e) *variabilidade*, uma vez que a reflexividade gera variações e experimentações na própria instituição (GOODIN, 1996 Apud CUNHA, 2014). Aqui, percebemos uma preocupação com o aspecto contextual remete à pluralidade cultural, à diversidade social, às diferenças morais evidentes na maior parte das sociedades contemporâneas (CUNHA, 2014) e que deve ser levado em conta pelos *designers* a fim de propor instituições mais propensas à eficiência e efetividade. Nesta perspectiva, pois, princípios, valores, ideias e expectativas são fontes mobilizadoras que orientam a estrutura do DI.

Para Fung e Wright (2001, 2003), por sua vez, os desenhos de instituições deliberativas no interior do Estado podem ser de três tipos: a) *de devolução*, em que o Estado transfere o poder de decisão para as unidades deliberativas locais autônomas; b) *de supervisão e coordenação centralizadas*, quando este lança mãos de uma descentralização coordenada e as unidades locais, por sua vez, mantêm as ligações formais de responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação com as autoridades centrais e, por fim; c) *desenhos centrados no Estado/não voluntariado*, em que o Estado gera e utiliza novas instituições para apoiar e guiar os esforços para resolver os problemas de formas permanentemente descentrada, democrática e deliberativa. Para esses autores, os contornos do DI incidem diretamente sobre a efetividade, a equidade e a extensão da participação e da deliberação no âmbito das IPs.

Ainda, segundo Fung (2004 Apud FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127), o DI incide diretamente sobre: a) o caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; b) a capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; c) a relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia e, ainda; d) a capacidade de mobilização popular. Ademais, o fato dos desenhos serem abordados como projetos de intervenção, ou seja, de expressarem uma expectativa de ação, apontaria para uma conexão entre normatividade e empiria, “uma vez que a motivação para o desenho institucional e a predição que a ele se relaciona está no campo do “ideal”, mas a sua efetivação está no campo do “real”, das dinâmicas sociais” (CUNHA, 2014, aspas duplas da autora).

Outro aspecto importante, por sua vez, elencado por Dryzek (1996), diz respeito à necessidade de levar em consideração aspectos relacionados: a) à constelação de discursos que revelam a forma como os diferentes atores apreendem o mundo e compartilham ideias e informações e, ainda, b) à observação do discurso associado a essas instituições, que lhe conferirá forma e dará suporte, uma vez que “intervenções institucionais podem ter todo tipo

de efeitos nas suas interações com a constelação de discursos prevalentes” (DRYZEK, 1996, p. 104 Apud CUNHA, 2014, grifos do autor). Esses aspectos indicariam que a pluralidade de interesses, valores, perspectivas, motivações dos atores envolvidos, personificados por meio de diversos discursos – podendo tanto constranger quanto apoiar o estabelecimento de instituições políticas – têm também a capacidade de influenciar diretamente nos desenhos que estas apresentarão. Logo, como complementa a autora, “uma vez que os desenhos institucionais respondem a valores e manifestam intencionalidades, o objetivo da participação deve estar claramente definido” (CUNHA, 2014).

Faria e Ribeiro (2011), na observação das análises sobre os DIs dos Conselhos de Políticas no Brasil pós-redemocratização, ressaltaram o que chamam de “variáveis relevantes e seus efeitos para o processo participativo” no interior dessas instâncias, que, nos auxiliam na empreitada de capturar as características – limites e horizontes – dessas IPs segundo algumas importantes dimensões de análise, quais sejam: a) *institucionalização*, b) *potencial inclusivo e democratizante*, c) *regras em torno à representação* e d) *publicidade*¹¹⁶. Segundo as autoras, cada uma dessas dimensões engloba uma série de variáveis (indicadores) institucionais a serem observadas nas definições dos desenhos das IPs.

Assim, a *institucionalização* pode ser observada levando em conta três variáveis de análise, quais sejam: o tempo de existência da instituição participativa, a existência de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias. A institucionalização, acrescenta-se, imprime regras constitutivas que especificam “agências e agentes, e suas jurisdições, responsabilidades e relações próprias” e, ainda, cria procedimentos confiáveis, pautados na previsibilidade (OLSEN, 2014). No entanto, à revelia de uma estrutura instituída por um ato inaugural, constitui esta um

lento processo de acumulação e transformação de práticas e regras e diz respeito à estruturação e rotinização de comportamentos; padronização, homogeneização e autorização de códigos de significados e formas de raciocínio, em última instância, diz respeito a ligar recursos com valores e visões de mundo, situação em que a autoridade e o poder são despersonalizados, e a mobilização de recursos e os princípios de alocação de recursos são rotinizados (OLSEN, 2014).

Assim sendo, é necessário analisar a institucionalização não como um evento, senão como um processo ao longo do qual as instituições desenvolvem suas atividades e, por meio de sua trajetória, oferecem subsídios passíveis de análise, como o tempo de existência da IP, a regularidade de reuniões, o grau de formalidade, a existência de uma estrutura burocrática –

¹¹⁶ As autoras se referem aos Conselhos de Políticas Públicas no âmbito federal no Brasil, mas, acreditamos, o modelo proposto pode ser aplicado à percepção da dinâmica do processo decisório das instâncias aqui analisadas.

mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas, temáticas, etc.. Dessa forma, como retomam as autoras, “quanto maior a regulação sobre o funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 128).

O *potencial inclusivo e democratizante*, por sua vez, pode ser analisado através da observação das variáveis: *a)* regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade nos conselhos e; *b)* regras qualificadas em torno do processo decisório, estas, por sua vez, relativas à distribuição concentração e alternância de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão. Nesse último quesito, as autoras chamam a atenção para a importância da existência de regras qualificadas que avalizem a pluralidade dos atores na formulação mesma destas normas, que orientam todo o funcionamento da IPs, além da definição da pauta de discussão e deliberação, da tomada de decisão, da alternância de poder entre esses segmentos plurais e da presença de comissões e conferências.

O foco nas regras observadas no primeiro momento recai sobre os atores que participam do processo e as formas de distribuição do poder no âmbito deste. No tocante à observação dessa composição, segundo as autoras, torna-se de essencial importância “analisar informações sobre a distribuição e a proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil, divididas entre usuários, prestados e trabalhadores” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 128), visto que a forma com que os atores que compõem as IPs incide diretamente sobre o seu processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, procura-se observar quem toma parte do processo de participação (a composição em si), e, dentre estes componentes, quem possui maiores condições para influenciar nas decisões, sobretudo quem preside os conselhos. As regras relativas à presidência, por sua vez, configuram importante variável de análise devido ao fato dos casos abordados pelas autoras – os conselhos de políticas no Brasil –, de um modo geral, estarem estruturados em torno desse cargo, além de sua mesa diretora. Sendo assim, é interessante observar aspectos como, por quais caminhos se chega ao cargo e as funções por este desempenhadas, dessa forma, lançando luzes sobre as formas de distribuição e concentração de poderes no interior da IP.

A seguir, as autoras apontam as regras qualificadas no tocante à dinâmica do processo decisório como variável a ser verificada ainda na observação do potencial inclusivo e democratizante das IPs. Nesta variável, observam-se os critérios de votação, sobretudo quanto às: *a)* regras acerca de como e quem elabora a pauta dos conselhos e por que procedimentos esta pode ser alterada e; *b)* critérios que definem quem pode propor alterações nos seus

Regimentos Internos. O foco no primeiro momento recai sobre como se regula o processo de tomada de decisão acerca do próprio funcionamento institucional. A dinâmica decisória, no entanto, demanda, ainda, analisar o conjunto de recursos informacionais que capacitam os atores a tomarem suas decisões. Esse conjunto de recursos, por sua vez, pode ser mensurado pela observação da: *c)* presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate e; *d)* previsão de conferências que possibilitam a troca de informações entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros. Nesse segundo momento, busca-se observar como se estabelece o diálogo e a comunicação entre os atores na dinâmica participativa e decisória.

As *regras em torno à representação*, a seu turno, incidem diretamente sobre o processo representativo e são traduzidas pela definição das variáveis: *a)* entidades que têm acesso a essas instituições, *b)* número de cadeiras destinadas a cada segmento no âmbito destas e, por fim; *c)* formas pelas quais se chega a estas definições. Sem pretender discutir sobre a legitimidade da representação exercida no âmbito dessas IPs, essa dimensão apenas se debruça sobre a existência ou não de critérios acerca da pluralidade dos segmentos representados e ainda, de regras sobre como se chega à representação no interior dessas instituições e que, por sua vez, diante de um número limitado de vagas, pode afetar diretamente na pluralidade de entidades e categorias ali representadas.

Por fim, a *publicidade*, aparece como dimensão de análise, pois tem o potencial de conferir às discussões e deliberações que emanam dessas instituições um caráter comunicativo dinâmico, podendo ser aferido através da análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las às suas entidades de origem, constituindo, assim, o que as autoras chamam de um “processo de influência comunicativa” (FARIA e RIBERIO, 2011, p. 130) essencial à participação democrática. Essa dimensão engloba assim, variáveis (indicadores) no tocante às: *a)* regras referentes a frequência das reuniões dos conselhos; *b)* divulgação das reuniões e de suas pautas; *c)* obrigatoriedade da realização dessas reuniões e, por fim; *d)* divulgação dos resultados das decisões dos conselhos.

A observação destas quatro dimensões do DI, percebemos, busca traçar um panorama completo acerca das: 1) estruturas, 2) atores, 3) procedimentos do processo representativo e 4) aprendizagem e comunicação, respectivamente, no interior dos conselhos de políticas. A Tabela 6, adiante, resume sistematicamente as dimensões e variáveis/indicadores contempladas em cada uma delas, de acordo com a proposta original de Faria e Ribeiro (2011).

Apresentados como intentos institucionais com vistas a “democratizar o governo”, Avritzer elenca três tipos de DI possíveis de acordo com a observação da experiência em níveis local e nacional do Brasil após a redemocratização, quais sejam: 1) *desenhos “de baixo para cima”*, em que a participação parte da sociedade e alcança as esferas estatais, como no caso do OP; 2) *desenhos de partilha de poder*, que proporcionam a partilha do poder por parte do Estado ou instituições mistas – membros do Estado e da Sociedade Civil, como os Conselhos de Políticas Públicas – e, por fim; 3) *desenhos de ratificação*, que são mais efetivos diante da potencial intervenção jurídica antidemocrática, no sentido de garantir as formas de participação previstas em lei e onde há maior possibilidade para combater uma sociedade política não aberta a processos participativos. Cada um desses tipos de arranjos participativos apresenta um potencial próprio de democratização e capacidade de influenciar os processos decisórios (AVRITZER, 2008).

Segundo o autor, ao analisá-los pormenorizadamente podemos diferenciá-los a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. Assim, “a grande diferença com o processo de “ratificação” pública é que eles não iniciam o processo de deliberação política, mas, pelo contrário, finalizam um processo já iniciado no âmbito do próprio Estado” (AVRITZER, 2008, p. 57, aspas duplas nossas), embora, “em contextos completamente hostis à participação, seja este o desenho mais capaz de anular políticas particularistas” (AVRITZER, 2008, p. 57). Já nos desenhos “de baixo para cima”, embora estes sejam mais democratizantes e distributivos, os espaços em si disponíveis a participação partem do Estado que, em última instância, controla os espaços disponíveis e, assim, o alcance da empreitada participativa. O “desenho de partilha de poder”, por sua vez, sendo perceptível no interior de instituições mistas, é menos dependente do sistema político e mais democratizante diante da oposição da sociedade política.

Tabela 6 – Dimensões e variáveis relevantes na análise de desenhos institucionais participativos observadas por FARIA e RIBEIRO (2011)¹¹⁷

-
- Institucionalização
 - i) Tempo de existência da instituição
 - ii) Existência de uma estrutura organizacional
 - iii) Frequência de reuniões obrigatórias

 - Potencial inclusivo e democratizante
 - i) Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade nos conselhos
 - a) Distribuição e proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil, divididas entre usuários, prestados e trabalhadores
 - b) Regras em torno a presidência (como se chega ao cargo e funções desempenhadas)

 - ii) Regras qualificadas no tocante ao processo decisório (relativas à distribuição concentração e alternância de poderes em relação à formulação das regras de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão)
 - a) regras acerca de como e quem elabora a pauta dos conselhos, por que procedimentos esta pode ser alterada
 - b) critérios que definem quem pode propor alterações nos seus Regimentos Internos.
 - c) presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate
 - d) previsão de conferências que possibilitam a troca de informações entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros.

 - Regras em torno à representação
 - i) Quais entidades que têm acesso a essas instituições
 - ii) Número de cadeiras destinadas a cada segmento
 - iii) Formas pelas quais essas definições ocorrem

 - Publicidade
 - i) Frequência das reuniões dos conselhos
 - ii) Divulgação das reuniões dos conselhos e suas pautas
 - iii) Obrigatoriedade de convocação de conferências
 - iv) Divulgação dos resultados das decisões dos conselhos
-

Fonte: Elaboração própria com base em Faria e Ribeiro (2011)

Aqui, percebemos, cada um dos DIs apresentados constitui-se como mais adequado a um tipo de instituição e objetivos participacionistas, cabendo ressaltá-los, pois, nas suas características e especificidades quanto à efetividade deliberativa com fins de democratizar as IPs. É possível notar, finalmente, que as IPs variam na sua capacidade de “democratizar o governo”, estando as “principais variações relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47).

A compreensão de Avritzer o DI incide, ainda, sobre a maneira como a participação se organiza, na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Aqui, a escolha do desenho adequado constitui-se em variável fundamental para a efetividade da participação e as variáveis do DI. Não obstante, como revela o próprio autor, é importante observar que

¹¹⁷ Nesta tabela e na seguinte, os itens mostram as dimensões e os subitens (*i, ii, iii, etc.*) as variáveis/indicadores a serem analisadas para que se contemple cada uma dessas dimensões.

esses desenhos apresentam variações em pelo menos três aspectos, quais sejam: as maneiras como a participação se organiza; como o Estado se relaciona com a participação e; se a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Nesse sentido, reitera e conclui o autor,

[no] momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (AVRITZER, 2008, p. 61).

Nesse aspecto do debate, como acrescenta Olsen (2014), “o desafio democrático não é necessariamente fazer grandes desenhos e possíveis grandes saltos, mas fortalecer o aprendizado e a adaptação contínuos, que fazem tais saltos desnecessários”, muito embora, o próprio autor nos lembre de que insuficiências tanto no aprendizado por parte daqueles que participam – acerca das regras do jogo, das informações necessárias à participação, etc. –, quanto na adaptação institucional – que, a rigor nunca é ótima em sua capacidade de implementação do planejamento por parte dos *designers* –, são partes integrantes da governança democrática e, por isso, precisam ser levadas em conta no processo de planejamento e DI. Não obstante, como reitera Olsen, não se pode tomar como dado que as instituições democráticas ou outras instituições societárias, incluindo-se aí os arranjos de mercado, sejam bem organizados e funcionem bem. Logo, na busca de identificar as necessidades e possibilidades do DI, “é necessário especificar em detalhes as principais fontes da ineficácia em processos institucionais mundanos de aprendizagem e adaptação, bem como aqueles previstos”. (OLSEN, 2014).

A dimensão pedagógica da participação, que já havia sido trazida à cena por Carole Pateman (1992)¹¹⁸ em discussão sobre a capacidade de reflexão e acumulação de aprendizado acerca dos procedimentos e comportamentos necessários à manutenção e ganhos qualitativos em regimes democráticos. Nesse sentido, a autora inferiu que a principal função da participação segundo o seu entendimento pela teoria da democracia participativa seria a educativa, através do desenvolvimento de atitudes e qualidades psicológicas e da aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos.

Essa dimensão educativa da participação, pois, ganha centralidade para nossa problemática à medida que “possibilita o aprendizado sobre questões coletivas e comuns, bem como tem o potencial de desenvolver, nos cidadãos, as qualidades e habilidades necessárias à

¹¹⁸ Obra originalmente publicada em 1970.

manutenção da democracia” (CUNHA, 2014), sendo a participação *de per se* produtora e produto de um processo de aprendizagem contínua e cumulativa. Nesta concepção, como em um processo de retroalimentação, quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação nessa perspectiva são de que ela tem um efeito integrativo e de que ela auxilia a aceitação de decisões coletivas. Assim, como conclui Pateman,

uma vez estabelecido o sistema participativo[...], ele se torna auto-sustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo (PATEMAN, 1992, p. 39).

A autora, no entanto, havia elencado aspectos que podem vir a impedir ou dificultar a participação dos indivíduos nos espaços disponíveis para tal. Sobre tais aspectos, Cunha admite que estes possam ser mitigados pelo DI das IPs, como é o caso das “desigualdades socioeconômicas, [...] o tempo para participar, as habilidades e capacidades para fazê-lo, o acesso à informação, os custos de locomoção, a disposição para interagir com o sistema político, etc.” (CUNHA, 2014).

Tal qual as variáveis culturais e políticas, Avritzer (2008), por sua vez, chama a atenção ainda para o fator do contexto – político, social, econômico – a influenciar a dinâmica que dá origem aos DI dessas plataformas participativas, colocando, pois, o desenho como produto de uma série de fatores – causas, motivações, interesses – e possibilidades circunscritas a um momento específico inserido em tempo e espaço social e politicamente postos. É importante estabelecer, dessa forma, que os DI, antes de serem padrões que se refletem *ipsis literis* na realidade observável, funcionam como parâmetros cujas bases são arestas definidas, além do contexto de forças sociais e políticas em dado momento histórico, pela vontade daqueles que ocupam posições privilegiadas nas estruturas estatais em questão. Assim, como lembram Faria e Ribeiro, longe de serem neutros, “os desenhos assumidos por essas instituições expressam claramente “constelação de forças sociais” em interação em torno das mesmas” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 131).

Nesse sentido, Olsen aponta que o DI pode não ser olhado somente em uma perspectiva instrumental – ou seja, em função dos resultados que deveria gerar –, mas a partir de uma abordagem deontológica que avalie também se as suas características são as mais apropriadas para lidar com determinadas situações e se as práticas e as regras da instituição estão de acordo com os valores em voga na sociedade. Como determina, o autor (2014, grifos nossos, aspas duplas do autor),

“desenho” geralmente sugere um tipo de explicação que foca na mudança dos propósitos, razões e poder de agentes políticos identificáveis. Uma estrutura é criada e mudada como um resultado de solução de problema e resolução de conflito entre intencionados. Uma estrutura representa uma solução para um problema compartilhado num sistema de consenso, ou uma solução imposta, coerciva, de uma coalizão vencedora ou de um conquistador. *Em todos os casos, uma estrutura surge e se mantém ou é transformada em função do grau em que serve aos propósitos de atores relevantes.*

Assim, no que toca esta característica central, como chamam a atenção tanto Avritzer (2008, 2009), como Faria e Ribeiro (2011), a dimensão contexto político também ganha caráter inescapável, não apenas na determinação do sucesso dessas instituições, como também, e *a priori*, do próprio estabelecimento dessas, nos contornos que o seu DI assumirá. Como já adiantara Avritzer, variáveis como as culturais e políticas conferem características que influenciam a escolha do próprio desenho e, portanto, figuram também como elementos centrais em estudos que pretendam analisar pormenorizadamente o DI das IPs. Assim, reivindica o autor,

diferentemente de Fung e Wright, que atribuem ao desenho institucional a capacidade gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto (FUNG e WRIGHT, 2013), [...] propomos uma outra categoria que denominamos de *desenho participativo interativo*. Neste caso, *o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos* (AVRITZER, 2008, p. 47, grifos nossos).

A capacidade – possibilidades e limites – das IPs, acredita-se, pode ser indicada pela observação acurada de dimensões, dentre as quais o contexto – político, social, econômico, no caso aqui estudado, com recortes domésticos e internacionais – ganha importância crucial. Os estudos de reflexão teórica sobre os DIs das IPs, assim como as pesquisas que se dedicam a observar experiências práticas, acreditam, pois, que o DI tem a capacidade de indicar os limites e potencialidades dessas instituições.

Os parâmetros estabelecidos na análise aqui desenvolvida levou em consideração o modelo-quadro proposto por Faria e Ribeiro (2011), que propõem uma série de dimensões e variáveis/indicadores a serem verificadas no interior das IPs para tentar elucidar algumas questões como seu potencial participativo e inclusivo. Acredita-se aqui, que a proposta metodológica oferecida por estas autoras seja adequada para observar e analisar a experiência de participação no âmbito das plataformas vigentes no MERCOSUL. Contudo, como forma de complementar este modelo-quadro da análise a fim torná-la mais completa e fiel a uma

experiência de participação transnacional, foi incluído como dimensão de análise o contexto político no tocante à observação da interação de forças sociais, culturais e políticas, que possibilitou a instituição dos espaços de participação em tela, assim como do contexto dentro do qual estes desenvolvem suas atividades, como chamam a atenção autores como Avritzer (2008), Cunha (2014) e Olsen (2014).

A dimensão *contexto* – é importante mencionar – não foi completamente ignorada por Faria e Ribeiro, no entanto, no âmbito da discussão de dimensões e variáveis oferecida pelas autoras, constatamos que esta não foi suficientemente contemplada, e assim sentimos a necessidade de incluí-la como dimensão à parte. Dessa forma, foi acrescido ao modelo-quadro de análise proposto por Faria e Ribeiro a dimensão denominada *contexto político de criação do órgão*. Essa, acreditamos, incorpora as variáveis (indicadores), como: *a*) iniciativa na proposição do desenho e *b*) vontade política dos governos em implementar a participação, sugeridas por Avritzer (2008).

Ainda, foram adicionadas variáveis (indicadores) no tocante à dimensão *institucionalização* proposta por Faria e Ribeiro, quais sejam: *a*) caráter observador, consultivo e/ou decisório do órgão e *b*) diálogo com o CMC e demais instâncias decisórias do MERCOSUL. Acreditamos que a observação destas nos indica o potencial de influência junto aos órgãos decisórios do Bloco e grau de diálogo de cada uma das instâncias analisadas entre si e com instâncias externas. A seu turno, a observação da ‘organização da sociedade civil na área em questão’ prevista por Avritzer, tal como entendemos, está contemplada pelas variáveis (indicadores) de análise no âmbito da dimensão ‘regras em torno à representação’ no interior das instituições.

A Tabela 7, na página a seguir, apresenta as dimensões observadas e as respectivas variáveis (indicadores) contempladas por essas, com base em Faria e Ribeiro (2011), Avritzer (2008) e, ainda, amparadas na breve discussão sobre o DI discutida nesse capítulo, com algumas adaptações importantes, estas devidamente indicadas, encerrando assim, o modelo-quadro de análise da tese. No próximo capítulo, com base neste modelo-quadro, desenvolvemos a análise das três plataformas dedicadas à participação cidadã no âmbito do MERCOSUL.

Tabela 7 – Dimensões e variáveis de análise contempladas na pesquisa

-
- a) *Contexto político de criação do órgão*¹¹⁹
- *Iniciativa para a sua instituição*
 - *Iniciativa de proposição dos moldes iniciais do órgão (desenho)*
- b) *Institucionalização*
- Tempo de existência da instituição
 - Existência de uma estrutura organizacional
 - Frequência das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., obrigatórios
 - *Tipo de atividade realizada (participação, representação da sociedade civil, etc.)*
 - *Função (consulta, observação, assessoria, etc.)*
 - *Diálogo com o CMC e demais instâncias decisórias do MERCOSUL*
- c) *Potencial inclusivo e democratizante*
- Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade nos órgãos
 1. distribuição e proporcionalidade de cadeiras entre os segmentos representantes do governo e da sociedade civil, divididas entre usuários, prestados e trabalhadores
 2. regras em torno a presidência (como se chega ao cargo e funções desempenhadas)
- d) *Regras qualificadas no tocante ao processo decisório (relativas à distribuição concentração e alternância de poderes em relação à formulação das regras de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão)*
- regras acerca de como e quem elabora a pauta das reuniões, conferências, encontros, foros, etc., e por que procedimentos estas podem ser alteradas
 - critérios que definem quem pode propor alterações nos seus Regimentos Internos.
 - presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate
 - previsão de conferências que possibilitam a troca de informações entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos segmentos envolvidos
- e) *Regras em torno à representação*
- Quais entidades que têm acesso a essas instituições
 - Número de cadeiras destinadas a cada segmento
 - Formas pelas quais essas definições ocorrem
- f) *Publicidade*¹²⁰
- *Divulgação das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., e de suas pautas e resultados*
-

Fonte: Elaboração própria com base em Faria e Ribeiro (2011) e Avritzer (2008) – com adaptações

¹¹⁹ Neste quadro, as dimensões e variáveis de análise marcadas em itálico indicam acréscimos ao modelo original de Faria e Ribeiro (2011).

¹²⁰ Nesta dimensão de análise, entendemos que as variáveis ‘frequência das reuniões dos conselhos’ e ‘obrigatoriedade de convocação de conferências, previstas no modelo original das autoras, na observação de nosso objeto, já estão explicitamente abordadas na dimensão institucionalização. Deste modo, para evitar repetições, optamos pela supressão destas.

5 A PARTICIPAÇÃO NO MERCOSUL E OS NOVOS HORIZONTES DA INTEGRAÇÃO

Longe de uma nova grande “metanarrativa” de transformação e ruptura, o regionalismo na América Latina reflete, desde meados dos anos 2000, múltiplas tentativas, certamente ainda parciais, de mudanças que combinam uma revisão das políticas do passado com novas motivações e iniciativas multifacetadas; isto é, políticas, sociais, institucionais, econômicas e culturais.

Pia Riggiozzi (2011, p. 287, tradução nossa, aspas duplas da autora)¹²¹

5.1 O caminho da participação no MERCOSUL

Se nos anos 1990 a tônica da integração em seu âmbito era estritamente comercial, quase que exclusivamente voltada às facilitações do comércio intra-Bloco e às negociações em conjunto em contextos extra-Bloco e sob os auspícios de um paradigma de regionalismo aberto, marcado pela busca de competitividade a nível global, e caracterizado por uma institucionalidade de baixa intensidade com claro viés intergovernamental, a partir da primeira metade da década de 2000, o Bloco passaria por modificações no tocante às prioridades e objetivos do processo de integração, que fez com que sua agenda e repertório, assim como seu arcabouço institucional, apresentassem claras mudanças com relação a períodos anteriores (MARIANO, 2007, 2015; PECEQUILO, 2008; CAETANO, 2011, MIYAMOTO, 2011; RIGGIGOZZI, 2011; CERVO e BUENO, 2012). Assim, “embora permaneça a lógica intergovernamental na construção institucional [...], a nova realidade demanda maior envolvimento das esferas de representação social – especialmente dos políticos –, como forma de aumentar a *accountability* e a democracia no seu interior” (MARIANO, 2015).

Com o *Consenso de Buenos Aires* (MERCOSUL, 2003), os líderes da Argentina e Brasil assumiam pela primeira vez a responsabilidade dos países no que concerne à superação dos problemas sociais que obstaculizam o exercício pleno da cidadania na Região. Como resultado mais imediato desse compromisso, o *Programa de trabalho do MERCOSUL 2004-*

¹²¹ No original: “Lejos de una gran “metanarrativa” de transformación y ruptura, el regionalismo en América Latina refleja, desde mediados de los años 2000, múltiples intentos, ciertamente aun parciales, de cambio que combinan una revisión de las políticas del pasado con nuevas motivaciones y multifacéticas iniciativas; esto es, políticas, sociales, institucionales, económicas, y culturales”.

2006 (MERCOSUL/CMC DEC. 26/2003) inauguraria uma agenda de integração voltada para o reconhecimento do cidadão como protagonista e destinatário de todas as ações tomadas no âmbito do MERCOSUL a partir dali. O Programa ressaltou – em seu parágrafo 2. MERCOSUL SOCIAL – a importância da participação da sociedade civil, dos temas sociais, da visibilidade cultural, do MERCOSUL cidadão, da circulação de mão-de-obra, da promoção dos direitos dos trabalhadores, da educação e dos Direitos Humanos e – em seu parágrafo 3. MERCOSUL INSTITUCIONAL – a proposta relativa ao estabelecimento de um Parlamento no MERCOSUL e ao fortalecimento da participação do setor privado no processo de integração.

No ano seguinte o CMC estabeleceu a estrutura básica do GMC, criando em seu âmbito Grupos e Subgrupos de Trabalho (SGTs), Reuniões Especializadas (REs) e Grupos *Ad Hoc* (GAH), dentre os quais destacamos o *Grupo de Análise Institucional do MERCOSUL* (GAIM) (MERCOSUL/CMC DEC. 24/2014). O Grupo lançou diagnóstico que apontara uma disfuncionalidade entre o formato institucional até então vigente no Bloco e os objetivos de longo prazo lançados no nível estratégico pelos órgãos e cargos executivos da integração.

No mesmo contexto, destaca-se nos últimos anos, a criação, em 2004, do FOCEM, que consta de uma poupança regional para o financiamento de projetos de infraestrutura na região, instituído no intuito de minimizar as assimetrias existentes entre os países em prol de um desenvolvimento regional mais equilibrado e; do *Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL* (FCCR), instituído com o objetivo de aproximar as instâncias municipais do processo de integração regional.

Desde 2007 integra a estrutura institucional do Bloco o *Parlasul*, órgão idealizado para cumprir as funções de representação popular e viabilizar a harmonização das legislações dos Estados partes, de modo a que estes recebam com maior facilidade a normativa criada pelos acordos firmados no âmbito do Bloco¹²². O Parlasul, fixado em Montevideu, Uruguai, foi instituído em substituição à CPC e trouxe a questão do envolvimento do cidadão no processo para centro do debate acerca da integração regional, apresentando-se como plano de fundo central de fomento a uma “cidadania do MERCOSUL” (FIER, 2008).

Também em 2007 criou-se o *Instituto Social do MERCOSUL* (ISM) (MERCOSUL/CMC DEC. 03/2007), posteriormente fixado em Assunção, Paraguai, no intuito de avançar com o objetivo geral de promover o desenvolvimento da dimensão social

¹²² O Parlasul foi instituído em 2003, mas somente passou a compor a estrutura institucional do Bloco dois anos depois, em 2007.

no âmbito do Bloco. O ISM é um órgão com funções técnicas e políticas e possui uma plataforma permanente de trabalho dedicada a coordenar, monitorar, avaliar e difundir projetos sociais regionais, além de promover e desenvolver investigações com a finalidade de apoiar a tomada de decisões, fomentar espaços de reflexão, análise e difusão sobre temas emergentes na agenda social do bloco e recompilar, intercambiar e difundir experiências e práticas sociais a nível regional e inter-regional. Em seu âmbito funcionam a *Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social (RMADS)* e a *Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no MERCOSUL (CCMASM)*, no âmbito do qual foi elaborado o *Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)*.

Ainda no mesmo ano, foi aprovada a *Declaração de princípios do MERCOSUL Social*, onde os direitos fundamentais de cidadania são novamente tomados como pedra angular para a integração sul-americana. Este documento, entendendo a participação social como fundamento da integração em curso, deu passo à futura elaboração do PEAS, que, a seu turno, constaria como a primeira iniciativa conjunta no sentido de compatibilizar as temáticas de caráter social no interior dos Estados partes do bloco e, ainda, de estabelecer projetos sociais de envergadura regional.

Durante a XXXVI Cúpula do CMC, na Costa do Sauipe, Brasil, ocorrida em dezembro de 2008¹²³, foi criada a CCMASM, definida a estrutura do ISM e estabelecidos os eixos e diretrizes para a elaboração do PEAS (TAJRA; MARTINS, 2013a, 2013b). O PEAS, elaborado no âmbito da RMADS e do ISM, no entanto, somente veio a ser aprovado pelo CMC em junho de 2011, por ocasião da XLI Cúpula do CMC, em Assunção (MERCOSUL/CMC DEC. 12/2011)¹²⁴. Em seus 26 artigos, o Plano apresenta os eixos, diretrizes e objetivos prioritários para a ação estratégica do Bloco nos diversos setores da integração social e delinea os principais desafios à sua efetivação, por sua vez, vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU¹²⁵.

¹²³ XXXVI Reunião do CMC e XXXVI Cúpula de Presidentes dos Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados do MERCOSUL (Costa do Sauipe, 16 de dezembro de 2008). As reuniões de Cúpula renuem os Presidentes, Ministros das Relações Exteriores, Ministros da Economia/Fazenda e cargos de articulação política dos Estados-partes.

¹²⁴ XLI Reunião do CMC e XLI Cúpula de Presidentes dos Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados do MERCOSUL (Assunção, 28 de junho de 2011).

¹²⁵ Os ODS foram instituídos pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2015 e conformam a agenda ONU-2030. Os eixos do PEAS são: 1. erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; 2. garantir os Direitos Humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; 3. universalizar a saúde pública; 4. universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; 5. valorizar e promover a diversidade cultural; 6. garantir a inclusão produtiva; 7. assegurar o acesso ao trabalho decente aos direitos previdenciários; 8. promover a sustentabilidade ambiental; 9. assegurar o dialogo social e; 10. estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais. Disponível em: <http://peas.ismercosur.org/wp-content/uploads/2018/01/Afiche-PEAS-flyer-23x7cm-portugues.pdf> Acesso em:

No Brasil, vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao MRE, foi instituído, também em 2008, o *Programa MERCOSUL Social e Participativo* (PMSP), com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o MERCOSUL, através da divulgação das políticas prioritárias, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao Bloco; do fomento de discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL e, por fim; do encaminhamento de propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao CMC e ao GMC (BRASIL, 2008, Art. 2º).

Em 2009, foi instituído o *Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL* (IPPDH), com sede em Buenos Aires¹²⁶. O IPPDH surgiu no âmbito da *Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL* (RAADH) e assumiu o objetivo de fomentar os processos de planejamento, implementação e consolidação das políticas públicas em Direitos Humanos no âmbito do Bloco, sendo financiado com recursos do FOCEM¹²⁷. Este órgão, por meio do *Fórum de Participação Social do IPPDH*, desde 2015 realiza semestralmente *Consultas Públicas* voltadas à reunião de organizações e movimentos sociais da Região a fim de compartilhar análises de conjunturas e discutir temáticas caras e oportunas ao planejamento e elaboração de propostas de políticas regionais de Direitos Humanos.

As Consultas são promovidas em conjunto com a UPS e ocorrem de forma itinerante entre os Estados-partes. Este mecanismo de diálogo está aberto a membros da sociedade civil, movimentos sociais, representantes de organizações nacionais e internacionais, pontos focais das Comissões Permanentes da RAADH e acadêmicos que trabalham e abordam esta temática. Além das reuniões de consulta presenciais, alguns encontros são transmitidos ao vivo pela internet. A Tabela 8, a seguir, mostra as consultas realizadas entre 2015 e 2018.

30/Abr. 2019.

¹²⁶ MERCOSUL/CMC DEC. 014/2009.

¹²⁷ O ISM e o IPPDH, embora não sejam espaços abertos à participação direta do cidadão individualmente ou mesmo de entidades representativas desses, com vistas a influenciar o processo decisório no âmbito da integração, são órgãos voltados à produção e disponibilização de informações sistematizadas acerca de temas caros à cidadania e ao potencial participativo nas demais plataformas do Bloco.

Tabela 8 – Consultas Públicas realizadas pelo IPPDH (2015-2018)

Data	Cidade	Temática	Participantes presenciais	Participantes virtuais
sd/sm/2015	Buenos Aires	Participação	99 entidades	150 entidades
25/10/2015	Brasília	Memória, Verdade, Justiça e Reparação	Mais de 150 pessoas representando 52 entidades da sociedade civil – presencial e virtualmente	
13/05/2016	Buenos Aires	Tráfico de pessoas	48 entidades	15 entidades
17/11/2016	Buenos Aires	Educação e Cultura em Direitos Humanos	Sem dados	
17/08/2017	Buenos Aires	Direitos LGBTI	Sem dados	
29 e 30/11/2017	Assunção	Direitos da criança e do adolescente	18 entidades	Sem dados
22/10/2018	Montevideu	Políticas públicas para idosos	Sem dados ¹²⁸	

Fonte: Elaboração própria com base nas atas das Consultas Públicas (IPPDH, 2019)

No âmbito do IPPDH, funciona ainda o banco de dados denominado *Sistema de Informação sobre Institucionalidade em Direitos Humanos do MERCOSUL e de seus Estados Parte* (SISUR), que reúne instituições formais e-ou mecanismos de articulação nacionais provenientes de Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai, Venezuela e órgãos Regionais (do próprio Bloco), dedicados à promoção e proteção dos Direitos Humanos, com o objetivo monitorar e oferecer ao público informações atualizadas sobre o atual panorama dos Direitos Humanos dos países do Bloco. A Tabela 9, na próxima página, apresenta dados apresentados na página do SISUR, onde contabilizam-se 346 instituições e 107 mecanismos de articulação, cujos dados estão reunidos no banco de dados do SISUR¹²⁹.

¹²⁸ Não foi publicada ata sobre a ocorrência desta última consulta.

¹²⁹ Levantamento realizado com base em dados do SISUR/IPPDH. Disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/instituciones> Acesso em: 05/Jul. 2018.

Tabela 9 – Instituições e mecanismos de articulação inscritos na base de dados do SISUR

País	Entrada no MERCOSUL	Instituições	Mecanismos de articulação
República Argentina	1991	54	14
Estado Plurinacional da Bolívia ¹³⁰	2015	29	18
República Federativa do Brasil	1991	45	25
Republica do Paraguai	1991	48	10
República Oriental do Uruguai	1991	19	14
República Bolivariana da Venezuela ¹³¹	2012	30	11
<i>República do Chile</i> ¹³²	1996	42	5
<i>República da Colômbia</i>	2004	37	5
<i>República do Equador</i>	2004	42	5
<i>República da Guiana</i>	2013	0	0
<i>República do Peru</i>	2003	0	0
<i>República do Suriname</i>	2013	0	0
TOTAL		346	107

Fonte: Modificado a partir de SISUR (2018), tradução nossa

No tocante aos tipos de instituições inscritas, segundo a categorização do próprio SISUR, as 357 instituições inscritas no banco de dados, distribuem-se em: área interna, dependência ou programa específico (190), instituição principal/reitora de políticas públicas (53), instituição (48), instituição consultiva, de assistência ou assessoria (22), comissão de elaboração de normas ou procedimentos (14), organismo de controle (14), defensoria popular ou instituição nacional de Direitos Humanos (9) e instituição de investigação e formação (7).

A Tabela 10, na página seguinte, por sua vez, expõe dados dispostos na seção “Instituições”, que apresenta de forma sistemática como cada um dos temas foram absorvidos pelas instituições presentes no banco de dados do SISUR, trazendo informações acerca da área temática dessas instituições e mecanismos de articulação. No entanto, o gráfico disposto no site apenas traz 357 projetos e-ou mecanismos de articulação disponíveis para consulta pública¹³³.

¹³⁰ Em processo de adesão como membro pleno desde 2015.

¹³¹ Atualmente sob dupla suspensão.

¹³² Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname são Estados Associados do MERCOSUL.

¹³³ Deste total, 62 não apresentaram informações no campo “Tema” e foram inseridos na tabela por aproximação temática, obtida pela observação do departamento, tipo de instituição ou instituição superior ao qual se encontra vinculado, sendo apresentados com números fora dos parênteses.

Tabela 10 – Distribuição temática dos projetos e-ou mecanismos de articulação no âmbito do SISUR

Eixo temático central	Temas abrangidos
Prevenção à violência (62)	Prevenção da violência institucional (7)2 Prevenção da violência e segurança cidadã (23) Prevenção e sanção da tortura e maus tratos (7) Regulação e controle de uso da força (4)2 Reparações (4) Violência de gênero (13)
Igualdade e não discriminação (92)	Afrodescendentes (6) Igualdade e não discriminação (26)2 Inclusão e direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (18)16 Direitos sexuais e reprodutivos (1) Direitos LGBTI (2) Mulheres (16)5
Inclusão e direitos sociais (149)	Acesso à informação (1) Acesso à justiça (5)2 Alimentação (1) Marcos normativos (9) Meio ambiente e recursos naturais (1)2 Democracia e Estado de Direito (3) Defensoria pública de pessoas (trata de personas) (8)6 Deslocados internos (1) Educação (2)2 Juventude (6)1 Migrantes (6)3 Infância e adolescência (22)2 Participação e expressão (1)1 Pessoas com deficiência (5)2 Idosos (8) Povos indígenas (10)4 Refugiados e solicitantes de asilo (6)1 Restituição de identidade (1) Saúde (6) Segurança cidadã (4)2 Trabalho (8)1 Habitação e terra (2)2 Sítios (sitios) (2)
Memória, verdade e justiça (29)	Arquivos (4) Comissões de Verdade (1) Condições de detenção (8)1 Memória, verdade e justiça (10)1 Processos judiciais (2)2
Infraestrutura institucional em Diretos Humanos (34)	Educação e capacitação em DH (12) Infraestrutura institucional em DH (13) Marcos normativos (9)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SISUR (2018)

Também no âmbito do IPPDH funciona o projeto *Acervo Documental Condor* que, acompanhando os processos de Verdade e Justiça na região, propõe o estabelecimento de uma base documental regional de fontes relativas aos processos de repressão e perseguição, sobretudo nos períodos ditatoriais dos países do Cone Sul¹³⁴. O projeto consta do primeiro guia de arquivos e fontes documentais inerentes ao tema da repressão política, no qual se

¹³⁴ Os países cobertos pela rede de arquivos são: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai.

apresenta uma breve descrição quanto ao conteúdo dos documentos disponibilizados. A ideia de colocar essas informações à disposição da população, tal como entendemos, está intimamente ligada ao acesso à informação, direito fundamental de cidadania, e visa contribuir para uma melhor compreensão dos processos de repressão por qual passou cada país individualmente. Além da base documental, o Acervo apresenta uma seção onde podemos encontrar trabalhos acadêmicos na temática¹³⁵.

Em dezembro de 2015 foi inaugurada, ainda no âmbito do IPPDH, a *Escola Internacional de Políticas Públicas em Direitos Humanos*. Voltada a funcionários públicos de alto nível e demais atores sociais dos Estados do MERCOSUL, a escola visa formar quadros especializados no campo dos Direitos Humanos por meio de um curso, intitulado *Curso Internacional de Alto Nível sobre Políticas Públicas em Direitos Humanos* e, ainda, cursos temáticos (sugeridos em reuniões ou acordos interinstitucionais) e cursos específicos para o público dos Estados-partes individualmente, nas modalidades presencial e à distância (por meio de um campus virtual). A proposta da Escola é estabelecer redes de intercâmbio com universidades e centros de estudos em Direito Humanos, organizações e movimento sociais. A promoção de seminários e conferências para o intercâmbio de conhecimentos teóricos, experiências políticas e práticas dos atores sociais, movimentos e organizações da sociedade civil prevê iniciativas que impactem na garantia dos Direitos Humanos no Bloco¹³⁶.

No ano de 2010 foi aprovado o *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL* e estabelecido um *Plano de Ação*¹³⁷, lançando diretrizes no intuito de consolidar uma gama de direitos em matéria de circulação, regulamentação de uma legislação fronteiriça, revalidação de diplomas, autorização para atividade profissional, dentre outros, e principalmente, definido um prazo para que estes direitos, considerados fundamentais para a consolidação da cidadania no MERCOSUL, seja efetivada. Assim, o documento estabelece o ano de 2020 como ano-limite para que se alcance essa meta¹³⁸.

Por fim, em 2010, por decisão CMC foi criado o cargo de *Alto Representante-Geral do MERCOSUL* (ARGM)¹³⁹, cargo de concertação instituído no intuito de desenvolver as

¹³⁵ Fonte: <http://adoc.ippdh.mercosur.int/archivocondor/> Acesso em: 21/Set. 2019.

¹³⁶ Fonte: <http://ippdh.mercosur.int/pt-br/escola-internacional/> Acesso em: 24/Jan. 2016.

¹³⁷ MERCOSUL/CMC DEC. 64/2010.

¹³⁸ Ver ANEXO C – Estatuto da cidadania do MERCOSUL – Plano de ação.

¹³⁹ MERCOSUL/CMC DEC. 63/2010. Na estrutura institucional do Bloco, o cargo esteve posicionado acima das representações nacionais, sendo lido com um representante do Bloco, não dos Estados-partes que o compõem. Nesse sentido, o documento que o instituiu, previu a rotatividade da nacionalidade entre os nacionais dos Estados-partes. À revelia desta determinação, os três nomes a ocuparem o posto foram brasileiros, a saber: o embaixador *Samuel Pinheiro Guimarães* (janeiro de 2011 a junho de 2012). Em tal posição Guimarães coordenou a implementação das metas previstas no “*Estatuto da Cidadania do MERCOSUL – Plano de Ação*”. O Embaixador *a priori* ocuparia o posto até dezembro de 2013, entretanto, em junho de 2012, por ocasião da

funções de articulação, formulação de propostas e harmonização das posições políticas entre os países do Bloco. Esta instância, a uma primeira vista, não se enquadraria nos parâmetros estabelecidos para este estudo, pois, consta de um cargo de concertação política em que a principal função é a busca por maior harmonização entre os procedimentos burocráticos dos Estados-partes a fim de agilizar a entrada em vigor da normativa emitida pelos órgãos decisórios do Bloco e, além disso, agenciar a integração de forma ampla e pouco pormenorizada, em outras palavras, atuar como um propagandista da integração. Assim, o propósito de promoção da participação ou a ideia de representação cidadã parecem se distanciar do horizonte de sua competência institucional prioritária. No entanto, em seu âmbito foi instituída a *Unidade de Apoio à Participação Social* (UPS), que, por sua vez, iniciou suas atividades em 2013 com o intuito de aprofundar a participação de organizações e movimentos sociais dos Estados-partes nas atividades do Bloco¹⁴⁰.

O cargo de ARGM foi extinto por decisão do CMC em julho de 2017 e as atividades da UPS foram absorvidas pela SAM, em Montevidéu¹⁴¹. Nesse sentido, desde 2015, a UPS passou a absorver a função de registro das entidades e organizações sociais no âmbito do Bloco – por determinação da decisão MERCOSUL/CMC DEC. 10/2015 – Consolidação das normas sobre Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL. Este documento apresenta os pré-requisitos e um formulário de “Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL”¹⁴².

Enquanto unidade de apoio, a UPS é uma instância de assessoria dos organismos, entidades e cidadãos que desejam participar das instâncias participativas do MERCOSUL. Entre suas funções temos: 1) criar e manter um registro das organizações e movimentos sociais do Bloco; 2) financiar a participação de organizações e movimentos sociais em

XVIII Reunião Ordinária do CMC, realizada em Mendoza, Argentina, Guimarães renunciou ao cargo, alegando, por meio de relatório, a falta de apoio por parte dos poderes executivos do Bloco à execução de suas funções, assim como ao projeto de integração como um todo, a que qualificou como claudicante e incapaz de promover a defesa dos interesses de seus sócios (GUIMARÃES, 2012). Em sua substituição, foi indicado o economista *Ivan João Guimarães Ramalho* (agosto de 2012 a janeiro de 2015). Ramalho, por sua vez, sustentou uma postura otimista com relação à capacidade do Bloco de promover a cidadania nos Estados-partes, defendendo o comércio como válvula propulsora da integração. Essa visão deve-se, certamente, a sua vasta experiência como funcionário de carreira do Banco Central do Brasil. Por fim, ocupou o cargo o médico e político, *Florisvaldo Fier* (Dr. Rosinha) (fevereiro de 2015 a janeiro de 2017). Ex-Deputado Federal (PT-Paraná) e ex-Parlamentar do MERCOSUL, Fier foi secretário-geral e presidente da Comissão do MERCOSUL no Congresso, em 2003; vice-presidente do Parlasul, entre 2007 e 2008 e; presidente deste órgão, entre 2008 e 2009. Além disso, foi relator do texto do Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL (RIPM) e a sua autoria se conferem os primeiros documentos em que se encontram cunhados o termo “cidadania do MERCOSUL” no âmbito do Parlasul (FIER, 2008).

¹⁴⁰ MERCOSUL/CMC DEC. 65/2010.

¹⁴¹ MERCOSUL/CMC DEC. 6/2017.

¹⁴² Esta normativa se estende a todas as instâncias abertas à participação de organizações e movimentos sociais que visem acessar esses espaços no âmbito do Bloco.

atividade no MERCOSUL – o que, por sua vez, requer a apresentação de um projeto de norma para a criação de um Fundo de Participação Social do Bloco; 3) dar apoio à organização e execução da CSM e; 4) ser um espaço institucional de diálogo do Bloco com as organizações e movimentos sociais dos Estados-partes. A Tabela 11, abaixo, mostra sucintamente o quantitativo de organizações e movimentos sociais registrados na base de dados da UPS entre 2013 e 2018.

Tabela 11 – Organizações e movimentos sociais cadastrados junto à UPS (2013-2018)

País	Organizações cadastradas junto à UPS
Argentina	160
Bolívia	16
Brasil	67
Paraguai	65
Uruguai	74
Paraguai	154
Total	536¹⁴³

Fonte: Elaboração própria com base em dados oferecidos pela UPS

Na próxima seção, analisamos a questão da instituição de mecanismos (espaços institucionais) de participação disponíveis na estrutura do Bloco com foco em seus desenhos institucionais na tentativa de verificar como vem se efetivando o exercício de tal participação por parte de cidadãos individualmente e de grupos de interesses organizados – aqui entendidos como *stakeholders* no âmbito do processo de integração.

5.2 Desenho institucional, possibilidades e limites da participação no MERCOSUL

De acordo com a problematização e os parâmetros estabelecidos nos capítulos anteriores, passamos nessa seção à análise das IPs no âmbito do MERCOSUL sob o ponto de vista de seus DIs. A Tabela 1, na Introdução do texto, mostrou uma visão sistemática dos tipos de inserção cidadã apresentadas pelas plataformas contempladas na pesquisa e a seguir discorreremos de forma sucinta sobre cada uma das plataformas.

A pesquisa pelos dados em si foi dividida em duas fases. Em um primeiro momento,

¹⁴³ Disponível em: <https://registroups.mercosur.int/> Acesso em: 28/Jan. 2019. Este número eventualmente é menor, pois pode ocorrer de uma mesma organização estar inscrita em mais de uma instância no Bloco.

para responder aos questionamentos acerca da natureza dos órgãos (observadora, consultiva, de assessoria, etc.) e seu diálogo institucional com as demais instâncias do Bloco, foi necessário observar a Estrutura Institucional do MERCOSUL – ver ANEXO A –, dos seus principais acordos, e ainda, dos documentos que instituíram e os regimentos internos de cada um dos órgãos analisados. Em um segundo momento, passamos ao levantamento e sistematização dos dados documentais disponíveis, tanto no endereço eletrônico da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), como nos dos próprios órgãos estudados. Devido à lacuna quanto à disponibilidade de dados, para responder a algumas questões da tese nos valem de informações disponibilizadas por publicações institucionais (compilações). Estas, por sua vez, foram tratadas com fontes secundárias.

Procuramos seguir o padrão previsto na Introdução – organização, funções, componentes, institucionalização e regras de funcionamento, na tentativa de responder os questionamentos levantados acerca da sua: 1) *função* (consulta, observação, assessoria, etc.); 2) *seus componentes*; 3) *atividades*; 4) *atribuições previstas no documento que orienta o órgão*; 5) *periodicidade de encontros* (ordinários e extraordinários) já realizados e; 6) *natureza das atividades do órgão* (projetos, atas, relatórios, pareceres, etc.).

Em um segundo momento, mirando à análise da dinâmica de participação em si, foram observados critérios quanto ao diálogo com os demais órgãos na estrutura institucional do Bloco, com as instâncias nacionais dos Estados-partes e com instâncias extra-Bloco (governos, OIs, outros Blocos, etc.). Na descrição abaixo buscamos evidenciar as cinco dimensões e respectivas variáveis do DI definidas anteriormente. Os quadros disponibilizados ao fim da descrição de cada órgão apresentam de forma sistematizada e resumida essas dimensões e variáveis em análise.

5.2.1 Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)

Ao FCES coube o papel institucional de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados-Partes do MERCOSUL no tocante às questões internas à integração e, ainda, à relação do Bloco com outros países e OIs – inclusive outros processos de integração –, tendo sido incluído na estrutura institucional do Bloco pelo artigo 28º do Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994), juntamente com a CPC, que mais tarde seria substituída pelo Parlasul. O FCES figura, pois, como a primeira plataforma na estrutura institucional do Bloco

instituída com vistas a estabelecer o diálogo deste com a sociedade civil organizada, ainda que com funções eminentemente consultivas e manifestando-se por meio de recomendações destinadas prioritariamente ao GMC, mas também às demais instâncias do Bloco (artigo 29º do mesmo Protocolo).

Em seu âmbito, foi acolhida a *Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul* (CCSCS), ação que daria maior visibilidade às demandas sindicais em nível regional. Posteriormente, através da decisão MERCOSUL/CMC DEC. 13/2009, ficou acordada que a sede da Secretaria Permanente do Foro funcionaria em Montevideu, Uruguai. Naquele contexto, as Centrais Sindicais articularam-se com os Ministérios do Trabalho com o objetivo de pressionar os governos do Bloco por mais espaço para debater a dimensão social e trabalhista no âmbito da integração¹⁴⁴. Essa pressão surtiria efeito em dezembro daquele ano, quando o CMC anunciou a criação do *SGT-11-Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social*, que pode ser considerado como o primeiro caso de *spillover* no Bloco. Nesse sentido, como observou Mariano (2015),

a atuação sindical – articuladas no âmbito da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) – durante o período de transição do Mercosul caracterizou-se por tentar introduzir o debate sobre como amenizar os aspectos negativos do regionalismo aberto, buscando resgatar a discussão sobre desenvolvimento conjunto e defendendo a ideia de que a integração seria a oportunidade de promover a superação dos problemas sociais na região.

Com 28 artigos, o primeiro Regimento Interno do FCES (RIFCES) foi aprovado pelo GMC em 20 de junho de 1996¹⁴⁵. Segundo esse Regimento, o Foro seria composto por nove membros delegados, representantes dos setores econômico, sindical e consumidor de cada Estado-Parte e sua estrutura interna seria composta, além desses delegados nacionais, por um Plenário do Foro – seção superior a qual se deve submeter todas as decisões tomadas em nome do órgão. A seu turno, o Plenário do Foro é composto por uma coordenação administrativa formada por uma delegação nacional pelo período de seis meses, obedecendo a um sistema de rodízio entre as delegações nacionais e respeitando a correspondência da

¹⁴⁴ A Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) foi fundada em 1986, em Buenos Aires, Argentina, como um organismo de coordenação e articulação regional das principais centrais sindicais da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. De acordo com a Algranati e Seoane (2006), o objetivo primordial da CCSCS naquele momento era o de “defender a democracia e os direitos humanos, lutar contra os regimes autoritários ainda existentes na Região e articular a ação das organizações sindicais contra a dívida externa e seus efeitos sobre as economias dos países do Cone Sul”. Ainda segundo estes mesmos autores, atualmente a CCSCS é integrada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT/Brasil), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT/Brasil), a Força Sindical (FS, Brasil), a Central de Trabalhadores Argentinos (CTA, Argentina), a Confederação Geral do Trabalho (CGT/Argentina), a Central Unitária de Trabalhadores (CUT/Paraguai), o Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT, Uruguai) e, a Central Unitária de Trabalhadores (CUT/Chile).

¹⁴⁵ MERCOSUL/GMC RES. 68/1996.

Presidência *Pro Tempore* do Bloco. O FCES pode instituir ainda, órgãos de assessoramento interno e as delegações nacionais têm autonomia na organização e composição de seus componentes, inexistindo a obrigatoriedade do envio de delegações completas.

Ainda segundo esse primeiro RIFCES (Capítulo IV, Artigo 13º), o Foro reunir-se-ia ordinariamente pelo menos uma vez por semestre, e extraordinariamente quando necessário, mediante convocação da Seção Nacional Coordenadora¹⁴⁶, por solicitação de pelo menos 2 (duas) Seções Nacionais, ou por requerimento de, pelo menos, 18 (dezoito) delegados no Plenário do Foro. Suas decisões são tomadas por consenso, desde que respeitada a presença de todas as Seções Nacionais (consenso qualificado), que são consideradas presentes quando haja pelo menos 2 (duas) das organizações membros de cada uma delas.

No tocante às funções institucionais, o FCES possuía, já desde 1996, oito atribuições básicas, quais sejam:

- i) *pronunciar-se, por iniciativa própria ou mediante consulta, ao GMC e demais órgãos do Bloco, por meio de Recomendações, que podem versar sobre assuntos internos ao Bloco ou questões relacionadas ao relacionamento deste com outros países, organismos internacionais e demais processos de integração;*
- ii) *cooperar para promover o progresso econômico e social do Bloco no que tange a criação de um Mercado Comum e sua coesão econômica e social;*
- iii) *acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação, seja em nível setorial, nacional, regional ou internacional;*
- iv) *propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração;*
- v) *realizar investigações, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o Bloco;*
- vi) *estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, quando for conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos;*
- vii) *contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no Mercosul e difundindo sua dimensão econômico e social, e;*
- viii) *tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração (RIFCES, Capítulo 1, Artigo 2º, com adaptações, grifos nossos).*

Estas funções, sobretudo as inscritas nos itens *i*, *iv*, *vi* e *vii* – grifadas –, demonstram claramente a vocação participativa pioneira do órgão perante as demais instâncias do MERCOSUL. Posteriormente, em julho de 2012, através de nova resolução do GMC¹⁴⁷, este primeiro RIFCES foi derogado em detrimento de um novo regimento interno, dessa vez com 25 artigos. Contudo, suas funções não foram alteradas, limitando-se as modificações ao âmbito da organização interna cuja principal inovação se daria pela implantação da Secretaria Permanente que havia sido acordada em 2009.

O acesso das entidades representativas ao FCES no período analisado se deu mediante

¹⁴⁶ Equipe do Estado-parte que estiver ocupando a coordenação do Foro.

¹⁴⁷ MERCOSUL/GMC RES. 22/2012.

solicitação formal junto ao órgão, por meio de sua Secretaria Permanente. A partir de 2015, no entanto, este acesso passou a ser possível mediante solicitação formal junto ao órgão e registro junto à UPS, por determinação da decisão MERCOSUL/CMC DEC. 10/2015, acima mencionada. Esta decisão, e os documentos anexos a ela, apresentam os pré-requisitos para o “Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL”. *A priori*, somente organizações e movimentos sociais portadores de personalidade jurídica e estabelecidos em pelo menos um dos Estados-Partes podem se inscrever junto à UPS e participar das instâncias disponíveis no âmbito do Bloco (artigo 2º). No campo personalidade jurídica dos candidatos, o formulário apresenta as seguintes opções: associação, civil, fundação, cooperativa, mutualismo, comunas, conselhos comunais e, outros¹⁴⁸.

No tocante ao acesso dessas entidades à informação sobre a normativa do Bloco, o artigo 1º do Anexo III da mesma MERCOSUL/CMC DEC. 10/2015 discorre que as organizações e os movimentos sociais podem solicitar, por meio da UPS, “informação relativa ao estado de vigência das normas aprovadas, ao estado de adoção de normas pelos novos Estados-Partes, à relação de uma norma com outras normas MERCOSUL e/ou ao conjunto de normas que regulam uma matéria específica”. Neste sentido, compete também à UPS receber, analisar e responder as solicitações de informação apresentadas pelos representantes das organizações e dos movimentos sociais dos Estados-partes (artigo 2º do mesmo Anexo).

Segundo informações colhidas na Plataforma *Innova Portal* e na página da SAM, entre 1996 e 2017 foram realizadas no âmbito do FCES 63 reuniões ordinárias¹⁴⁹. No tocante às entidades participantes – focadas no tripé *empresariados, movimentos sindicais e de trabalhadores organizados e sociedade civil organizada* –, observamos uma prevalência das entidades representativas da primeira, com claro protagonismo dos setores empresariais interessados diretamente na agenda da integração. Além disso, pudemos constatar que as entidades argentinas detém protagonismo no FCES, inclusive apresentando maior disponibilidade de informações em comparação com as entidades dos demais Estados-partes. Na ausência de uma página própria na internet, apenas a sessão argentina apresenta uma página própria. A Tabela 12, a seguir, mostra de forma sucinta a distribuição dessa representação entre os três setores no âmbito do FCES e, nas páginas seguintes, a Tabela 13 sistematiza o DI do FCES segundo nosso modelo-quadro de análise.

¹⁴⁸ No entanto, há a possibilidade de registro de outros tipos de entidades. A questão seguinte pergunta “Se não possui personalidade jurídica, qual é a forma adotada?”.

¹⁴⁹ Embora o Portal somente apresente dados das reuniões ordinárias ocorridas a partir de 2003. Não há dados disponíveis sobre reuniões extraordinárias. A última reunião ordinária do FCES a que tivemos acesso à ata ocorreu nos dias 22 e 23 de junho de 2017.

Tabela 12 – Distribuição da representação no FCES (2010-2015)

Estado-parte	Empresariado	Movimentos sindicais e de trabalhadores organizados	Sociedade civil organizada
Argentina	16	3	19
Bolívia		Sem dados	
Brasil	5	3	3
Paraguai	5	3	1
Uruguai	4	1	1
Venezuela		Sem dados	
Total	30	10	24

Fonte: Elaboração própria com base em dados da página FCES/Sessão argentina

Tabela 13 – Desenho institucional do Foro Consultivo Econômico e Social - continua

Dimensão	Variáveis (Indicadores)	FCES
Contexto de instituição do órgão	Iniciativa para a instituição do órgão	Protocolo de Ouro Preto (complementar ao Tratado de Assunção), de 17 de dezembro de 1994
	Iniciativa de proposição dos moldes iniciais do órgão (desenho)	CMC
Institucionalização	Tempo de existência da instituição	1995-em atividade
	Estrutura organizacional	Sim, Plenário do Foro Conta com uma Secretaria Permanente em Montevideo, Uruguai
	Frequência das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., obrigatórios	Ordinariamente, no mínimo uma vez por semestre e, extraordinariamente, por convocação, solicitação ou requerimento, segundo regras do artigo 13º de seu Regimento Interno
	Tipo de atividades	Manifesta-se, mediante relatórios e recomendações sobre as consultas que lhe sejam submetidas pelo GMC e pelos demais órgãos do Mercosul Mantem mecanismo de diálogo permanente com o Conselho Econômico e Social Europeu (CESE-UE)
	Função (consulta, observação, assessoria, etc.)	Observação e consulta
Potencial inclusivo e democratizante	Diálogo com o CMC e demais instâncias decisórias do MERCOSUL	Com o GMC, Parlasul, CSM
	Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade nos órgãos	Plenário do Foro composto por Delegados titulares e alternos indicados pelas Seções Nacionais de cada Estado Parte. Cada Seção Nacional tem direito, no Plenário do Foro, a 12 delegados titulares e seus respectivos alternos, não sendo obrigatório designá-los em sua totalidade
	Regras qualificadas no tocante ao processo decisório (relativas à distribuição concentração e alternância de poderes em relação à formulação das regras de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão)	Os membros do CMC e GMC podem assistir as reuniões do Plenário do Foro, com a faculdade de fazer uso da palavra. Observada a reciprocidade, os membros da Comissão Parlamentar Conjunta e da Comissão de Comércio, também têm esta faculdade. Parágrafo único - Os membros e funcionários dos órgãos do MERCOSUL podem ser convidados a assistir às reuniões do Plenário do Foro

Tabela 13 – Desenho institucional do Foro Consultivo Econômico e Social - conclusão

Dimensão	Variáveis (Indicadores) ¹⁵⁰	FCES
Regras em torno à representação	Definição das entidades que têm acesso a essas instituições	Mediante solicitação feita junto ao órgão, por meio de sua Secretaria Permanente. Dentre os 12 Delegados Cada Estado-parte indica seus 9 Delegados e respectivos alternos através
	Número de cadeiras destinadas a cada segmento	Variável, com observada prevalência do setor empresarial
	Formas pelas quais essas definições ocorrem	Não há dados
Publicidade	Divulgação das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., e de suas pautas e resultados	Não há divulgação sistemática de dados abertos

Elaboração própria com base em FARIA e RIBEIRO (2011), AVRITZER (2008) e MESQUITA (2016)

¹⁵⁰ De caráter ilustrativo, os quadros que se seguem resumem sistematicamente a discussão de cada um dos órgãos estudados.

5.2.2 Cúpula Social do MERCOSUL (CSM)

Este mecanismo institucional tem seus antecedentes no Programa “*Somos MERCOSUL*”, lançado em 2005, pela Presidência *Pro Tempore* do Uruguai, que trouxe novamente à cena a importância de envolver de modo efetivo a sociedade civil no processo decisório da integração sul-americana. O Programa incentivou a convocação do “*I Encontro por um MERCOSUL Produtivo e Social*”, em Córdoba, Argentina, em 2006, paralelamente à Cúpula de Presidentes realizada na mesma cidade¹⁵¹. A reunião, por sua vez, figurou como ponto de partida para a consolidação da agenda do “*MERCOSUL Produtivo e Social*” e alavancou a convocação da I CSM, ocorrida em Brasília, Brasil, entre 13 e 15 de dezembro de 2006.

Mais tarde, a decisão MERCOSUL/CMC DEC. 56/2012 formalizou a periodicidade semestral dos encontros. A partir daí, a CSM passou a acontecer semestralmente às vésperas e na cidade em que se realiza a reunião de Cúpula do Bloco, sendo sua organização de responsabilidade do Estado-parte a cargo da Presidência *Pro Tempore* do Bloco¹⁵². Até 2016, foram realizadas 19 (dezenove) CSM¹⁵³, sendo ao fim de seis dessas, lançada uma Declaração Final entregue aos Presidentes do Bloco, reunidos por ocasião das também semestrais Reuniões de Cúpula e de Chefes de Estado do MERCOSUL.

Criado para expandir e fortalecer a participação social no processo de integração regional, o encontro reuniu entre 2006 e 2016 representantes dos governos e dos parlamentos nacionais, centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e de entidades que tratam de economia solidária, direitos humanos, mulheres, juventude, meio ambiente, saúde e educação, dentre outros temas (MERCOSUL, 2015). A Declaração Final, por sua vez, consta de documento unificado que demonstra as intenções e visões dos participantes das CSM sobre os diversos temas debatidos em seu âmbito. As Cúpulas que emitiram declarações finais, como resultado unificado dos debates foram: Brasília 2006, Assunção 2009, Brasília

¹⁵¹ XXX Reunião do CMC e XXX Cúpula de Presidentes dos Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados do MERCOSUL (Córdoba, 21 de julho de 2006).

¹⁵² Na Argentina, a organização fica a cargo da Secretaría General de la Presidencia de la República e do Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. No Brasil, é promovida pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo MRE. Na Bolívia, pelo Ministerio de Relaciones Exteriores. No Paraguai, pela Unidad de Gabinete Social de la Presidencia de la República. Na Venezuela, pelo Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales. No Uruguai, pelo Ministerio de Relaciones Exteriores (MERCOSUR, 2015). Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6459/5/innova.front/cumbre_social Acesso em: 25/Jul. 2015.

¹⁵³ Apesar de nosso recorte temporal se entender até 2018, não foram encontrados registros sobre a ocorrência de CSM a partir de 2016.

2012 (dois documentos: Declaração Final e Brasília 2012 – 20 Propostas), Montevideu 2013, Paraná 2014 e Brasília (2015) (MERCOSUL, 2016a).

Ao lado do Parlasul, figurando no contexto das iniciativas de democratização do espaço regional no âmbito do MERCOSUL, observado a partir de 2003, a primeira CSM destacava três aspectos deste novo capítulo do processo de integração, quais sejam: 1) seu caráter participativo, que contou com o envolvimento de movimentos sociais e populares, instituições do próprio Bloco e membros dos governos nacionais dos Estados-partes que integraram o Programa “*Somos MERCOSUL*”; 2) a absorção das demandas dos distintos atores e setores envolvidos no processo de integração e; 3) a aceitação da ordem dos desafios a serem enfrentados, desde as assimetrias entre os países envolvidos até os opositores ao projeto de integração dentro de cada país (MERCOSUL, 2006). Esses três pontos funcionaram como padrões de orientação para a definição da pauta dos temas a serem discutidos nas CSM subsequentes.

A principal função prática das CSM tem sido a de reunir, articular e condensar, por meio de pronunciamentos, as expectativas com relação à integração de três categorias de entidades civis no âmbito do Bloco, quais sejam: *empresariado, sociedade civil organizada e movimentos sindicais e de trabalhadores organizados*, cujas demandas objetivas são apresentadas ao GMC através declarações das entidades individualmente e ainda das Declarações Finais.

No levantamento realizado por Silva e Martins, os autores trazem dados como: participantes, organizações, temas de trabalho e resultados de questionários aplicados com vinte representantes dos movimentos, organizações sociais e governos envolvidos selecionados no intuito de capturar sua percepção avaliativa da experiência de participação nas CSM. Este estudo concluiu que os dezoito encontros observados foram pautados por uma extrema heterogeneidade quanto aos temas e atores participantes, além da desigual divisão das tarefas entre esses atores. Igualmente de difícil amálgama entre uma Cúpula e outra, os temas trabalhados parecem seguir “as prioridades da agenda do governo no exercício da Presidência *Pro Tempore* do bloco e das organizações sociais mais intensamente envolvidas com a coorganização das Cúpulas” (MERCOSUL, 2016a, p. 89), visto que se verificou também a ausência de um desenho comum a ser seguido pela organização das diferentes edições.

Desta feita, não foi possível, nem mesmo por estudo institucional, estabelecer um levantamento satisfatório e exato com relação às “diferentes responsabilidades e os papéis dos governos e movimentos sociais na construção dos formatos das Cúpulas” (MERCOSUL, 2016a, p. 89). Ainda assim, avaliação dos autores é positiva devido, sobretudo, devido ao

caráter ininterrupto da realização dos encontros pela Presidência *Pro Tempore* do Bloco até então, o que, por si só, indicaria o interesse desses governos na continuidade e aprofundamento do diálogo e participação desses setores na integração e, ainda, ao fato dos entrevistados demonstrarem o desejo de aperfeiçoamento, não esvaziamento da experiência de participação.

Por fim, a análise, que se valeu do exame de eixos articuladores, debates e perspectivas acerca da participação social no Bloco por parte daqueles que estiveram envolvidos a dinâmica dessa participação no período analisado, constatou uma densa teia de relações, por ora ainda desiguais, no tocante ao nível e alcance da participação, que resultaram em diferenças na ordem de peso e experiência entre os diversos atores, na dotação de quadros políticos e técnicos, em capacidades de negociação, em recursos, entre outros (MERCOSUL, 2016a).

Para a coordenadora da UPS, na apresentação de outra publicação institucional – *Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL* –, por sua vez, “a cartografia da participação social no mercosul tornou-se mais densa, complexa e fragmentada e, em grande parte, desconhecida para a maior parte da cidadania da região” (MERCOSUL, 2016c, p. 08). Constatando um aumento da participação no período estudado devido à criação de novos espaços institucionais para tal e ainda, uma abertura dos espaços já existentes na estrutura do Bloco à possibilidade de participação de diferentes atores organizados ou não na dinâmica do Bloco, um aspecto destacado pela autora como fator inconveniente foi a falta de informação dos atores participantes acerca da dinâmica institucional e mesmo do potencial de sua participação no âmbito das instâncias estudadas.

As fontes consultadas revelaram assim, que, de um modo geral, as organizações e movimentos sociais não estão suficientemente preparados para fazer contribuições qualificadas. Nesse sentido, até mesmo as publicações institucionais coligem sobre a necessidade de melhorar os canais institucionais de informação acerca dessas possibilidades de participação, o que certamente condiciona qualitativamente as experiências de participação e, ainda, dá maior visibilidade às instâncias formativas no Bloco¹⁵⁴.

¹⁵⁴ O MERCOSUL, através de alguns de seus órgãos de caráter social, oferece cursos de formação para profissionais e público em geral dos seus Estados-partes. Exemplos desses cursos são os oferecidos pelo Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), cuja direção acadêmica encontra-se a cargo do historiador, politólogo e professor uruguaio, Gerardo Caetano; pelo ISM e pelo IPPDH. No entanto, esses cursos não são oferecidos com periodicidade regular e, na maioria das vezes, exigem que parte da formação seja feita presencialmente na sede do órgão ministrante. Essa exigência certamente dificulta o acesso desse tipo de formação por aqueles que não têm condições, por quaisquer motivos, de estar presencialmente nessas fases presenciais obrigatórias.

No entanto, como adiantaram Silva e Martins (MERCOSUL, 2016a, p. 89), no tocante ao formato e desenho dos Programas de trabalho das 18 CSM observadas¹⁵⁵, o que se pôde observar foi uma heterogeneidade extrema e que pode ser interpretada como um “reflexo da preponderância das considerações nacionais sobre as regionais no momento de definição dos programas”. Nesse sentido, acrescentam,

os temas escolhidos parecem refletir melhor as prioridades dos governos no exercício da Presidência Pro Tempore do bloco e das organizações sociais mais intensamente envolvidas com a coorganização das Cúpulas, não tendo sido optado, até o momento [2015], pela adoção de um desenho comum para as diferentes edições do evento (MERCOSUL 2016a, p. 89).

Não foram encontradas informações quanto aos requisitos e formas de acesso às CSM por parte dessas entidades durante o período analisado. A partir de 2013, a organização das CSM passou a contar com o auxílio da UPS e atualmente esse acesso tem sido possível mediante o registro de organizações e movimentos sociais, regulado pela MERCOSUL/CMC DEC. 10/2015 sobre a consolidação de normas sobre Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL, mencionada na seção anterior.

A Tabela 14, a seguir, apresenta as áreas de atuação das organizações participantes das CSM no período. Como perceberemos, de acordo com o levantamento realizado por Silva e Martins (2016a), o maior quantitativo de organizações que participaram das CSM concentrou-se nas áreas: sindical (31); agricultura familiar e camponesa (30); direitos sexuais (27); cultura (27) e cidadania, participação e desenvolvimento (27).

**Tabela 14 – Quantitativo e áreas temáticas das organizações participantes das CSM (2006-2015) –
continua**

Setor	Número de organizações
Academia e Pesquisa	13
Agricultura familiar, camponesa e indígena e reforma agrária	30
Associação comunitária, de bairro e comunal	3
Associação empresarial	8
Cidadania, participação e desenvolvimento	27
Cidades e desenvolvimento local	2
Comunicação	11
Cooperativas e economia solidária	9
Cultura	27
Direitos dos migrantes	7
Direitos Humanos	9
Educação	6
Esportes, educação física	22

¹⁵⁵ Esta publicação não contemplou a CSM ocorrida em Montevideu, em 05 de julho de 2016. Igualmente, nosso esforço investigativo não logrou encontrar dados sobre este último encontro.

Tabela 14 – Quantitativo e áreas temáticas das organizações participantes das CSM (2006-2015) – conclusão

Setor	Número de organizações
Gênero	1
Direitos sexuais	27
Igualdade racial	7
Infância e adolescência	3
Inovação e tecnologia	3
Integração, comércio e desenvolvimento	10
Juventudes	9
Meio ambiente	10
Micro, pequenas e médias empresas	10
Organizações religiosas	4
Partido ou associação política	21
Pessoas com deficiência	8
Povos indígenas e originários	5
Relações internacionais, geopolítica e hegemonia	4
Saúde	7
Sindical	31
Voluntariado	2
Informação indisponível	5

Fonte: Silva e Martins (MERCOSUL, 2016a)

No tocante aos temas mais recorrentes no âmbito das 18 CSM observadas, conferiu-se especial destaque aos temas relativos à integração e pensamento latino americano (19), questões relativas aos direitos sexuais e igualdade gêneros (11), comunicação (10), pessoas com deficiência (7), juventude (7), participação (5) e, temas referentes à Educação (4), como se pode observar na Tabela 15, nas próximas páginas¹⁵⁶. Nas páginas seguintes, a Tabela 16 apresenta as características do DI da CSM segundo no modelo-quadro de análise.

¹⁵⁶ Contagem sobre a incidência nominal de temas discutidos em comissões temáticas, mesas redondas, grupos de trabalho e reuniões das CSM, com base nos dados compilados de Silva e Martins (MERCOSUL, 2016a). É importante mencionar que, mesmo no desenvolvimento de estudos internos – que dão origem às publicações institucionais –, como os realizados por Silva e Martins (MERCOSUL, 2016a e 2016b), os autores comumente se deparam com a ausência de dados exatos, como listas de presenças nas reuniões e mesmo filiação exata de cada um dos participantes.

Tabela 15 – Número de participantes e pautas debatidas na CSM (2006 e 2014) – continua

Ano	CSM	Número de participantes	Grupos de trabalho/Temas discutidos
2006	Córdoba (Argentina)	400	Governos Locais e Regiões Subnacionais Juventude MERCOSUL produtivo e social Produção, Sociedade e Tecnologia Recursos Naturais
	Brasília (Brasil)	500	Agricultura familiar, reforma agrária, cooperativas, desenvolvimento local, economia solidária e segurança alimentar Educação, juventude, cultura, comunicação Gênero, raça, etnia e direitos humanos Meio ambiente, desenvolvimento sustentável, recursos naturais e água, infraestrutura e energia Parlamento Participação cidadã e instituições do MERCOSUL Saúde Trabalho decente, migrações, integração dos povos Tratados de livre comércio; integração e modelos de desenvolvimento
2007	Assunção (Paraguai)	Sem dados	Reunião conjunta com o FCES, sem declaração final aprovada
	Montevideu (Uruguai)	Sem dados	As entidades participantes apresentaram um relatório da situação dos diferentes segmentos representados no encontro: sindicatos, mulheres, pequenas e médias empresas, juventude e meio ambiente
2008	Tucumã (Argentina)	940	Educação, ciência e tecnologia Fundações e ONGs Igualdade de gênero Juventude Migrações laborais Moradia, terra, habitat sociais Mudanças climáticas Povos originários Produção e trabalho Recursos naturais Saúde Soberania alimentar
	Salvador (Brasil)	500	Agenda da integração produtiva no MERCOSUL. Pequenas e médias empresas Dez anos da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL Dimensão social do MERCOSUL Direito à Educação no MERCOSUL e América Latina: Cenários, Cooperação e Integração Direito à saúde no MERCOSUL Integração sul-americana e crise financeira mundial Mídias públicas e direito à comunicação no MERCOSUL Migrações e Direitos Humanos dos Migrantes Mudanças climáticas e os desafios para o MERCOSUL Rumo a 2009 – Presidências Pro Tempore do Paraguai e do Uruguai Soberania e segurança alimentar no MERCOSUL

Tabela 15 – Número de participantes e pautas debatidas na CSM (2006 e 2014) – continua

Ano	CSM	Número de participantes	Grupos de trabalho/Temas discutidos
2009	Assunção (Paraguai)	Sem dados	Clima, Biodiversidade e Água Economia Social e Solidária, Agricultura Familiar, Cooperativismo e Segurança Alimentar Integração Cultural Novas Tecnologias de Informação, Inclusão Digital e Educação Saúde Terra, Moradia e Habitat + duas atividades paralelas: esportes e pessoas com deficiência
	Montevideu (Uruguai)	200	Agricultura familiar Comunicação, informação e transparência Juventude Saúde e pessoas com deficiência
2010	Isla del Cerrito (Argentina)	1500	Comunicação Esportes Igualdade de gênero Juventude Pensamento latino-americano Pessoas com deficiência Saúde, mudanças climáticas, terra, moradia, habitat e soberania alimentar Voluntariado
	Foz do Iguaçu (Brasil)	900	Ações Coordenadas nas Fronteiras Comissão Afrodescendentes Comissão de Comunicação Comissão de Cultura Comissão de Esportes Comissão de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros Diálogo Pela Segurança Alimentar e Nutricional no MERCOSUL Diálogo Social e Integração Regional - Encontro Entre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Foro Consultivo Econômico E Social Encontro da Educação do MERCOSUL Homenagem a Celso Furtado - Lançamento da Edição Comemorativa do Livro Formação Econômica do Brasil em Espanhol Integração dos Povos Guarani Integração Produtiva: Mesa Redonda MERCOSUL Social e Participativo - Balanço das experiências de participação social no MERCOSUL Migrações e Direitos Humanos Parlasul: Construindo a Integração Política E Participativa Perspectivas Para a Integração Sul-Americana Plenária da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul Reunião Especializada da Juventude do MERCOSUL Sustentabilidade na Bacia do Prata Tecnologias Sociais na América do Sul Universidade e Integração Latino-Americana

Tabela 15 – Número de participantes e pautas debatidas na CSM (2006 e 2014) – continua

Ano	CSM	Número de participantes	Grupos de trabalho/Temas discutidos
2011	Assunção (Paraguai)	300	Afrodescendentes Comunicação social Cultura; Educação Popular e Tecnologia Social Esportes Gênero e diversidade Integração energética Mudança climática Pensamento latino-americano Pessoas com deficiência Povos originários Saúde Soberania alimentar Terra e reforma agrária Tráfico de pessoas e migração
	Montevideú (Uruguai)	463	Afrodescendentes Atividade da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul Comunicação Direitos Humanos Gênero Jovens LGTB Migrações Participação social e seguimento das Cúpulas Sociais Pessoas com deficiência Tecnologia Social Voluntariado
2012	Mendoza (Argentina)	900	Afrodescendentes Comunicação Cultura e pensamento latino-americano Diversidade sexual Economia solidária e trabalho decente Gênero Migração e refúgio Mudanças climáticas, ambiente e desenvolvimento Pessoas com deficiência Povos originários Saúde Soberania Alimentar Usuários e consumidores
	Brasília (Brasil)	500 presentes e + de 65 mil acessos <i>online</i> ao longo dos 4 dias	Comunicação, Cultura e Identidade, Cooperação para o Desenvolvimento e Integração Regional, Direitos Humanos Participação Social no MERCOSUL, Tecnologias Sociais e Integração Produtiva

Tabela 15 – Número de participantes e pautas debatidas na CSM (2006 e 2014) – conclusão

Ano	CSM	Número de participantes	Grupos de trabalho/Temas discutidos
2013	Montevideu (Uruguai)	251	Avaliação e seguimento das Cúpulas Sociais Desenvolvimento produtivo e inclusão social Educação e Cultura Educação em Direitos Humanos Igualdade e não discriminação Meios e TICS Migração e Direitos Humanos Tecnologias sociais orientadas ao desenvolvimento e a pessoas com deficiência
2014	Caracas (Venezuela)	140	Acumulado de lutas e evidências anticapitalistas “Nuestramericanas” Cultura e pensamento próprio “Nuestroamericano” Estratégias de solidariedade continental e hemisférica Guerra Econômica do Fascismo contra os povos da Região Historia e mapa da Resistencia Importância Geopolítica do processo Revolucionário Bolivariano da Venezuela para a região
	Paraná (Argentina)	Sem dados	Comunicação Social e Novas Tecnologias da Informação Desenvolvimento Sustentável e Segurança Alimentar Direitos Humanos Gênero Participação Social Pessoas com deficiência

Fonte: Dados compilados de Silva e Martins (MERCOSUL, 2016a)

Tabela 16 – Desenho institucional da Cúpula Social do MERCOSUL – continua

Dimensão	Variáveis (Indicadores)	CSM
Contexto de instituição do órgão	Iniciativa para a instituição do órgão	Uruguai por ocasião do fim de sua Presidência <i>Pro Tempore</i> entre junho e dezembro de 2006
	Iniciativa de proposição dos moldes iniciais do órgão (desenho)	Programa “ <i>Somos MERCOSUL</i> ” no âmbito da Presidência Pro-tempore do Uruguai (2005)
Institucionalização	Tempo de existência da instituição	2006-em atividade
	Estrutura organizacional	Não Consta de reuniões itinerantes cuja organização está a cargo do país que ocupa a Presidência <i>Pro Tempore</i> do Bloco e, desde 2010, conta com o auxílio da UPS
	Frequência das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., obrigatórios	Semestral/ não obrigatórios Entre 2006 e 2016 – 19 encontros
	Tipo de atividades	Reuniões que acompanham (antecedem) o calendário de reuniões de Cúpula do Bloco e contam com a participação da sociedade civil (membros dos governos, empresariado, organizações sindicais e movimentos sociais organizados)
	Função (consulta, observação, assessoria, etc.)	Observação e consulta
	Diálogo com o CMC e demais instâncias decisórias do MERCOSUL	Sim, com o CMC, GMC, FCES, por meio de Declarações, Propostas e Relatorias
Potencial inclusivo e democratizante	Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade nos órgãos	Não há dados disponíveis
	Regras qualificadas no tocante ao processo decisório (relativas à distribuição concentração e alternância de poderes em relação à formulação das regras de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão)	Não há dados disponíveis

Tabela 16 – Desenho institucional da Cúpula Social do MERCOSUL – conclusão

Dimensão	Variáveis (Indicadores)	CSM
Regras em torno à representação	Definição das entidades que têm acesso a essas instituições	2006-2014 – Não há dados disponíveis A partir de 2015 – Mediante solicitação formal nos termos da CMC/DEC. 10/2015 – Consolidação das normas sobre Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL
	Número de cadeiras destinadas a cada segmento	Variável em cada encontro Não foi encontrado documento que regule esta divisão
	Formas pelas quais essas definições ocorrem	Não há dados disponíveis
Publicidade	Divulgação das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., e de suas pautas e resultados	Não há divulgação sistemática de dados abertos

Elaboração própria com base em FARIA e RIBEIRO (2011), AVRITZER (2008) e MESQUITA (2016)

5.2.3 Parlamento do MERCOSUL (Parlasul)

A instituição de um órgão parlamentar no MERCOSUL foi uma iniciativa direta dos líderes executivos dos dois maiores países do Bloco, Brasil e Argentina, com vistas a dar legitimidade ao processo de integração através do reconhecimento por parte dos cidadãos dos Estados-Partes. Neste intuito, Lula e Néstor Kirchner, por meio de um comunicado à imprensa, apresentaram na ocasião de um encontro entre os dois chefes de Estado, em Brasília, no mês de junho de 2003, sua proposta de criação de um Parlamento regional. De acordo com o discurso dos presidentes, uma instância parlamentar no MERCOSUL absorveria a missão institucional de abrigar a semente de uma cidadania sul-americana, posto que sua existência viria a conferir maior equilíbrio e legitimidade ao Bloco (TAJRA, 2014, 2011; DRUMMOND, 2005a, 2005b; PIETRAFESA, 2009; DRI, 2011, 2010, 2009, 2006).

A decisão que de fato assumia o interesse comum de estabelecer um Parlamento para o MERCOSUL foi assinada em 06 de outubro de 2003¹⁵⁷ e constou como resultado de uma articulação que culminou no Acordo Interinstitucional entre a CPC e o CMC (MERCOSUL/CMC DEC. 26/2003). Por indicação do poder executivo brasileiro foi designado um grupo de consultores legislativos da Câmara e do Senado para dar suporte à elaboração do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (PCPM). A partir de então, articulou-se uma série de ações no âmbito dos Estados-Partes para fundar o Parlamento em futuro próximo (TAJRA, 2014)¹⁵⁸.

Posteriormente, a decisão MERCOSUL/CMC DEC. 49/2004 autorizou a substituição da CPC por um Parlamento regional a ser instituído até o ano de 2006. O Parlasul foi, então, instituído ainda em 2005 passando a substituir a CPC, com sede em Montevidéu, Uruguai, e iniciando suas atividades em janeiro de 2007. Sua instituição inaugurou uma agenda política que, pela primeira vez no Bloco, vislumbrava o exercício de uma cidadania nos moldes tradicionais, através do exercício do voto direto para a escolha dos representantes, passo

¹⁵⁷ MERCOSUL/CMC DEC. 26/2003.

¹⁵⁸ Por ocasião de minha pesquisa de mestrado, entrevistei dois desses consultores legislativos do Senado brasileiro, que participaram desde os primeiros momentos da escrita do que viria a ser o PCPM e RIPM, são eles: *Maria Claudia Drummond*, que assessora o corpo legislativo do Senado nas questões referentes ao MERCOSUL desde a instituição do Bloco, em 1991, tendo ainda, escrito sua tese de doutorado sobre instituições parlamentares transnacionais na América Latina sob a ótica do *déficit* democrático dessas instâncias parlamentares, e; *Eugênio Arcanjo*, que integra o corpo de assessores legislativos do Senado desde 1993 e, desde então, também trabalha com questões relativas ao MERCOSUL. Dentre as falas acionadas na dissertação chamei essas duas de ‘falas técnicas’, pois trouxeram questões burocráticas e as regras às quais era necessário ter mente no processo de planejamento e desenho de tais instituições, diferenciando-as das ‘falas políticas’ acionadas, que traziam discursos carregados de entusiasmo e defesa genérica da cidadania e democracia no MERCOSUL, no geral, sem atentar para as questões técnicas e impedimentos burocráticos de tal projeto.

primordial ao fortalecimento da cidadania do MERCOSUL, nas palavras dos defensores deste projeto.

A decisão do CMC que incorporou o PCPM à base documental do Bloco, por sua vez, dispõe sobre a importância de fortalecer o âmbito institucional de cooperação interparlamentar, para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL que requeira aprovação legislativa¹⁵⁹. O Regimento Interno do Parlasul (RIPM), por sua vez, foi aprovado em 06 de agosto de 2007 (PARLASUL/DISP. 6 e 7/2007) e pode ser modificado por maioria qualificada de seus membros¹⁶⁰.

Iniciando suas atividades em janeiro de 2007, a grande diferença do Parlamento em relação à CPC é a de que enquanto esta representava os países membros do MERCOSUL, e por isso mesmo as cadeiras no órgão eram distribuídas de forma paritária entre os países, o Parlasul viria a ser o órgão de representação do cidadão dos Estados-partes, motivo pelo qual, juntamente com os mecanismos necessários para a realização das eleições diretas, a questão da adequação das bancadas ao tamanho dos eleitorados nacionais se fazia tão necessária quanto urgente, incluindo também a questão da representação no processo de institucionalização deste órgão.

Assim, o PCPM definia que os Estados-partes prosseguissem no intuito de definir as regras para a realização das eleições diretas ao Parlasul em cada um dos Estados-partes. Nesse intuito, o documento estabeleceu um primeiro cronograma de institucionalização do órgão, que determinava que, até dezembro de 2010, todos os representantes deveriam ser eleitos por voto direto dos cidadãos dos Estados-partes para mandatos exclusivos, ou seja, não cumulativos com o exercício de outros cargos eletivos em âmbito doméstico. No entanto, esse cronograma nunca chegou ser cumprido integralmente e apenas dois dos quatro países signatários de Assunção, Paraguai (2008) e a Argentina (2015), elegeram seus representantes pelo voto direto e para mandatos exclusivos¹⁶¹.

A fim de possibilitar o cumprimento da representação cidadã, entrou em pauta nesse momento também a questão da falta de representatividade das bancadas, até então orientadas

¹⁵⁹ MERCOSUL/CMC DEC. 23/2005.

¹⁶⁰ Os termos maioria *simples*, *absoluta*, *especial* e *qualificada*, correspondem às seguintes definições: *Maioria simples* – voto de mais da metade dos Parlamentares presentes; *Maioria absoluta* – voto de mais da metade do total dos membros do Parlamento; *Maioria especial* – voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, que incluía também a Parlamentares de todos os Estados-Partes e; *Maioria qualificada* – voto afirmativo da maioria absoluta de integrantes da representação parlamentar de cada Estado-Parte (PCPM, 2005, Artigo 15 – Sistema de adoção de decisões).

¹⁶¹ À época da assinatura do PCPM (2005), a Venezuela ainda não havia solicitado adesão como Estado-parte do Bloco.

segundo regras de paridade entre os países. Na tentativa de solucionar essa inadequação, por sugestão de Florisvaldo Fier (Doutor Rosinha) – então Deputado Federal (PT-Paraná/Brasil) e Parlamentar do MERCOSUL –, foi apresentada a proposta denominada ‘proporcionalidade atenuada’ (2009), que buscava um meio termo entre a necessidade de maior representatividade dos países mais populosos sem com isso prejudicar os países menores com bancadas excessivamente pequenas. Essa regra foi a que prevaleceu (TAJRA, 2014).

O princípio adotado – de proporcionalidade atenuada – reservava uma representação mínima aos países menos populosos (para evitar sua sub-representação) e adequou o tamanho das bancadas dos mais populosos (para evitar sua super-representação), foi similar ao adotado no âmbito do Parlamento Europeu, de ‘degressividade proporcional’ (TAJRA, 2017, 2019). As etapas de adaptação das bancadas de cada Estado-parte foram denominadas pelo PCPM como “etapas da transição” (PCPM, 2005, Disposições transitórias). Dessa forma, ao Brasil e à Argentina, mais populosos, coube uma maior representatividade no órgão regional, enquanto o Uruguai e o Paraguai manteriam as bancadas originais de 18 cadeiras – quórum mínimo garantido – ao fim destas “etapas de transição” denominadas no PCPM (PARLASUL/PCPM, 2005, Disposições transitórias). À Venezuela, por sua vez, a partir de 2012, coube o quantitativo inicial de 23 cadeiras.

Mesmo diante dos atrasos no cronograma previsto, por decisão do CMC¹⁶², que aprovou uma recomendação do Parlasul¹⁶³, autorizou que este continuasse funcionando até o ano de 2014 por representantes designados pelos Parlamentos nacionais. Ademais, em 2013, por meio de outra recomendação, o órgão sugeriu que novamente fosse prorrogado o prazo para a implementação completa do órgão, dessa vez para 2020¹⁶⁴. Esta, por sua vez, só foi acatada pelo CMC no ano seguinte¹⁶⁵.

No tocante à institucionalização do órgão, em suas disposições transitórias, o PCPM previu duas etapas de transição ao fim das quais todos os assentos deveriam ser ocupados por representantes eleitos pelo voto direto. A primeira etapa se estendeu de 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010; a segunda etapa compreendeu o período de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014.

A partir de 2015, o critério da proporcionalidade atenuada propiciaria uma representação equilibrada entre os países. No entanto, como se pode perceber na tabela abaixo, este critério tampouco foi observado e as bancadas encontravam-se em 2014 ainda em

¹⁶² MERCOSUL/CMC DEC. 18/2011.

¹⁶³ PARLASUR/REC. 16/2010.

¹⁶⁴ PARLASUR/REC. 03/2013.

¹⁶⁵ MERCOSUL/CMC DEC. 11/2014.

patente de equilíbrio, inclusive estando a Argentina, países menos populoso, proporcionalmente melhor representada que o Brasil¹⁶⁶. Em 2018, a bancada brasileira chegou a ser menor que a argentina, como podemos perceber na Tabela 17, abaixo.

Tabela 17 – Representação dos países no Parlasul de acordo com as etapas da transição e representação efetiva em 30/04/2019

País	CPC 1994-2005	1ª etapa da transição a 31/12/2006 a 31/12/2010	2ª etapa da transição a 1º/01/2011 a 31/12/2014	3ª etapa A partir de 1º de janeiro de 2015 Conclusão da proporcionalidade atenuada	Representação efetiva em 31/12/2014	Representação efetiva em 30/04/2019 ¹⁶⁷
Argentina	18	18	26	43	42	41
Bolívia ¹⁶⁸	*	*	*	*	*	*
Brasil	18	18	37 ¹⁶⁹	75	37	25
Paraguai	18	18	18	18	18	17
Uruguai	18	18	18	18	18	18
Venezuela	*	*	23	23	18	19
TOTAL	72	72	122	177	133	114

Fonte: Elaboração própria de acordo o cronograma previsto pelo PCPM e dados do *site* do Parlasul

No tocante a sua organização interna, o Parlasul conta com uma Mesa Diretora, um Presidente geral, um vice-presidente para cada Estado parte, secretarias temáticas, comissões e delegações externas e grupos políticos (PCPM, 2005, artigo 16)¹⁷⁰.

A *Mesa Diretora*, por sua vez, é composta por um presidente geral e um vice-presidente para cada Estado-parte, que cumprem mandato de dois anos, podendo ser reeleitos uma única vez, sendo estes assistidos por um secretário parlamentar e um secretário administrativo, ambos designados pelo Plenário no início de cada período parlamentar (PCPM, 2005, Artigo 16.2; RIPM, 2007, Artigo 40). À Mesa Diretora compete atividades de cunho burocrático quanto à organização dos trabalhos, tomando decisões pelo critério de maioria simples (RIPM, 2007, Artigo 43).

¹⁶⁶ Isso faz com que, no tocante à tomada de decisões, os países menores tendam a buscar decisões por consenso, enquanto os países maiores tendem a ser favoráveis à tomada de decisões pelas maiorias regimentares.

¹⁶⁷ Fonte:

https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/mapa_interactivo/mapa.jsp?site=1&channel=parlasur&contid=13138 Acesso em: 30/Abr. 2019.

¹⁶⁸ Com processo de adesão como Estado-parte em andamento, a Bolívia ainda não tem representação no Parlasul.

¹⁶⁹ 27 Deputados Federais e 10 Senadores. Fonte: **Resolução 1/2011 do Congresso Federal** (BRASIL, 2011b). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97776632/Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+1-2011-CN> Acesso em: 21/Set. 2019.

¹⁷⁰ Ver ANEXO B – Organograma do Parlasul.

A *presidência e vice-presidências* compõem a Mesa Diretora. O presidente dá prosseguimento a questões formais, tais como convocar, presidir ou suspender as sessões Plenárias, proclamar os resultados; ordenar os gastos e os pagamentos; firmar e rubricar as atas das sessões do Parlamento; ordenar a publicação do diário das sessões, etc. (RIPM, 2007, Artigo 52). Os vice-presidentes o auxiliam no exercício destas funções, substituindo-o quando necessário.

As *Secretarias Administrativa e Parlamentar* auxiliam os Parlamentares, a Mesa, as Comissões, as Delegações e os Grupos Políticos nas questões relativas ao prosseguimento das atividades do Parlamento e são compostas por cidadãos dos Estados-parte selecionados por seleção pública ou indicação dos Estados-partes.

As *Comissões* são reuniões especializadas de Parlamentares em torno de temas específicos e podem ser *permanentes, temporárias* ou *especiais*¹⁷¹. Cada comissão conta com um presidente e um vice-presidente com mandato de dois anos e seu processo de tomada de decisão se dá com a presença de pelo menos um terço dos seus membros, desde que estejam representados todos os Estados-Partes (PCPM, 2005, Artigo 18.1; RIPM, 2007, Artigo 63). As *Delegações Externas*, a seu turno, articulam a representação do Parlasul junto às instâncias externas, como organismos parlamentares internacionais e Estados extra-Bloco, demais blocos internacionais, solenidades, etc. (RIPM, 2007, Artigo 83).

Segundo o RIPM (RIPM, 2007, Artigo 70), o Parlasul contaria inicialmente com 10 comissões permanentes quais sejam: *a) Assuntos Jurídicos e Institucionais; b) Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; c) Assuntos Internacionais, Inter-regionais e de Planejamento Estratégico; d) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; e) Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; f) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; g) Cidadania e Direitos Humanos; h) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; i) Infra-Estrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca e; j) Orçamento e Assuntos Internos*¹⁷².

¹⁷¹ As comissões permanentes são: a) Assuntos Jurídicos e Institucionais; b) Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; c) Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; d) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; e) Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; f) Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; g) Cidadania e Direitos Humanos; h) Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; i) Infra-Estrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca e; j) Orçamento e Assuntos Internos (RIPM, 2007, Artigo 80). As comissões temporárias e especiais são criadas para discutir e avaliar determinado assunto e se extinguem ao fim de cada atividade.

¹⁷² Segundo dados disponíveis na *webpage* do órgão, havia em abril de 2019, 11 comissões permanentes em atividades, a saber: assuntos econômicos, financeiros, comerciais, fiscais e monetários; assuntos jurídicos e institucionais; educação, cultura, ciência, tecnologia e esportes; orçamento e assuntos internos; assuntos

Por fim, a articulação dos representantes parlamentares no âmbito do órgão se dá através de *Grupos Políticos*, os quais permitem que os membros de cada bancada nacional se organizem e articulem junto aos membros de outros países cujas afinidades partidárias/ideológicas convirjam. Para que se oficialize um grupo político, é necessário inscrevê-lo junto à Mesa Diretora. Para isso, um grupo deve estar composto por pelo menos 10% do contingente total do Parlamento, no caso de reunir apenas representantes de um Estado-parte ou, cinco parlamentares, se estes são representantes de mais de um Estado-Parte, sendo ainda, vedada a participação de um Parlamentar em mais de um grupo político (RIPM, 2007, Capítulo 3 – Grupos Políticos).

No período analisado, apenas tivemos acesso ao registro de um Grupo político, *Grupo Progressista do MERCOSUL*, criado em novembro de 2009, que reúne parlamentares dos seguintes partidos políticos nacionais *Frente para la Vitória* (FPV-Argentina), *Grande Pólo Patriótico Simón Bolívar* (GPPSV-Venezuela); *Frente Ampla* (FA-Uruguai); *Partido dos Trabalhadores* (PT-Brasil); *Partido Comunista do Brasil* (PCdoB-Brasil) e *Frente Guasú* (FG-Paraguai) (PARLASUL, 2009).

No tocante aos seus atos, o Parlasul exerce suas funções através de pareceres, projetos e anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições (PCPM, 2005, Artigo 19; RIPM, 2007, Artigo 90). Os *Pareceres* demonstram opiniões do Parlamento sobre projetos de normas que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estado-Parte, enviados pelo CMC. Os pareceres, no entanto, têm natureza consultiva, não implicando obrigatoriedade de aceitação por parte das instâncias executivas do Bloco. Em movimento oposto, os *Projetos de normas* são proposições normativas apresentadas pelo Parlamento para apreciação do CMC e devem versar sobre temas e matérias relativas à integração. Os *Anteprojetos de normas*, por sua vez, são proposições que visam à harmonização das legislações dos Estados-Partes, dirigidas aos Parlamentos Nacionais para sua eventual consideração. *Declarações* constam de manifestações públicas do Parlasul sobre qualquer assunto ou matéria no tocante à ou de interesse da integração. *Recomendações* são indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Bloco. *Relatórios* são estudos realizados por uma ou mais comissões sobre temas específicos e devem ser aprovados pelo Plenário do órgão. Um

interiores, segurança e defesa; cidadania e direitos humanos estrutura, transportes, recursos energéticos, agricultura, pecuária e pesca; trabalho, políticas de emprego, seguridade social e economia social; assuntos internacionais, interregionais e de planejamento estratégico; desenvolvimento regional sustentável, ordenamento territorial, habitação, saúde, meio ambiente e turismo e; observatório da democracia. Não foi possível restringir a busca de dados sobre as atividades dessas comissões apenas para o período estudado. Fonte: Parlasul. Disponível em:

https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscador_comisiones.jsp?titulo=&anio=0&tipo=0&site=1&cmdaction=search&channel=parlasur&site=3&contentid=130055 Acesso em: 27/Abr. 2019.

exemplo destes é o relatório sobre a situação dos Direitos Humanos nos Estados Partes, de elaboração anual obrigatória. Por fim, *Disposições* são normas de caráter administrativo que dispõem sobre a organização interna do órgão.

Dentre estes atos, os pareceres, projetos e anteprojetos de normas e recomendações aos órgãos decisórios do Bloco e às instâncias legislativas nacionais, constatamos, figuram como principais mecanismos capazes de viabilizar a participação (via representação eleitoral) no âmbito do órgão, visto que as demais formas de expressão são atos burocráticos e-ou dizem respeito ao seu funcionamento interno.

No tocante às atividades desenvolvidas, percebemos uma maior recorrência de declarações, recomendações e disposições aos órgãos decisórios do Bloco, às instâncias legislativas nacionais e-ou aos organismos extra-Bloco. Podemos observar na Tabela 18, a seguir, uma visão geral acerca das atividades do Parlasul no período analisado.

Tabela 18 – Atos do Parlasul (2007-2018)¹⁷³

Atos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pareceres	* ¹⁷⁴	*	*	*	*	*	2	2	*	*	*	*
Projetos de norma	1 ¹⁷⁵	*	4	2	*	*	*	*	*	*	*	*
Anteprojetos de norma	*	*	2	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Declarações	6	26	14	25	*	*	1	8	10	25	22	31
Recomendações	1 ¹⁷⁶	12	26	17	*	*	3	6	5	31	16	24
Disposições	9	48	28	19	*	*	1	8	8	18	3	8
Total de atos no ano	17	86	74	63	*	*	7	24	23	74	41	63

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Parlasul

Quanto à frequência e forma das reuniões, o Parlasul reúne-se em sessões preparatórias, ordinárias, extraordinárias e especiais. As *sessões preparatórias* sucedem na primeira sessão do primeiro e terceiro subperíodos parlamentares¹⁷⁷, que se dão na primeira quinzena de fevereiro e tem o objetivo de dar posse aos Parlamentares, receber o termo de

¹⁷³ A busca nominal na base de dados do Parlasul não apresentou resultados para a busca de: pedidos de relatórios, relatórios e relatórios de Direitos Humanos. Indicamos com (*) quando a busca não apresentou resultados nos demais campos.

¹⁷⁴ Nesta tabela, a ausência de dados está representada pelo símbolo (*).

¹⁷⁵ Sobre prorrogação do prazo da representação cidadã indicada pelos Congressos nacionais.

¹⁷⁶ Sobre o orçamento do próprio órgão.

¹⁷⁷ Cada período parlamentar corresponde a 4 anos, sendo cada ano correspondente a um subperíodo parlamentar.

compromisso e eleger a Mesa Diretora. As *sessões ordinárias* são as atividades regulares do Parlamento e ocorrem mensalmente em sua sede, apenas podendo ser canceladas ou adiadas em casos expressos no RIPM (PCPM, 2005, Artigo 16; RIPM, 2007, Artigo 114)¹⁷⁸. As *sessões extraordinária* servem ao objetivo de discutir assuntos urgentes (da ordem do dia) e são convocadas por decisão da Mesa Diretora ou por requerimento de pelo menos 25% dos Parlamentares, devendo ser marcadas para no máximo quinze dias contados a partir da data de sua solicitação, existindo ainda, a possibilidade de serem realizadas fora da sede, em Montevideú, em qualquer outro Estado-Parte, em processo de adesão ou Associado. Nas *sessões especiais* são deliberadas questões relativas ao funcionamento interno do órgão, como é o caso das iniciativas de modificação do RIPM. Ademais, o quórum para que ocorram as sessões parlamentares e reuniões das comissões é de 1/3 dos Parlamentares, desde que todos os Estados estejam representados.

De acordo com dados do próprio órgão, entre 2007 e 2018 ocorreram 3 sessões preparatórias, 60 ordinárias, 15 extraordinárias e 10 especiais. A Tabela 19, abaixo, demonstra a distribuição dessas sessões no período analisado.

Tabela 19 – Sessões do Parlasul (2007-2018)

Ano	Preparatórias	Ordinárias	Extraordinárias	Especiais
2007	* ¹⁷⁹	7 (I a VII)	2	1
2008	*	8 (VIII a XV)	2	2
2009	1	6 (XVI a XXI)	3	1
2010	*	6 (XXII a XXVII)	5	1
2011	1 ¹⁸⁰	*	*	*
2012	*	*	*	*
2013	*	1 (XVIII)	*	1 ¹⁸¹
2014	*	4 (XIX a XXXII)	3	1
2015	1	3 (XXXIII a XXXV)	*	1
2016	*	9 (XXXVI a XLIV)	*	1
2017	*	8 (XLV a LII)	*	1
2018	*	8 (LIII a LX)	*	*
Total	3	60	15	10

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Parlasul¹⁸²

¹⁷⁸ De acordo com o RIPM (Artigo 117), as sessões do Parlamento e as reuniões de suas comissões poderão iniciar-se com a presença de pelo menos um terço de seus membros, no qual estejam representados todos os Estados-Partes. A seu turno, as sessões não se realizarão por: a) por falta de quórum e, b) motivo de força maior, se assim decidir a Presidência, em consulta à Mesa Diretora (Artigo 118).

¹⁷⁹ Nesta tabela, a ausência de dados está representada pelo símbolo (*).

¹⁸⁰ Propõe a modificação do RIPM no tocante à escolha das delegações nacionais. Fonte: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/9017/2/parlasur/sesion-preparatoria-del-parlamento-del-mercocur-2011.html> Acesso em: 29/Abr. 2019.

¹⁸¹ Aprovou a Disposição MERCOSUL/PM DISP. 01/2013, sobre comissão especial de modificação do RIPM. Fonte: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8134/2/parlasur/sesion-especial-de-modificacion-de-reglamento-interno.html> Acesso em: 29/Abr. 2019.

¹⁸² Fonte:

https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscaador_sesiones.jsp?site=2&channel=parlasur

Embora não seja nosso foco prioritário aqui o estudo do conteúdo, quando observamos a atividade do órgão no período analisado, entre 2007 e 2018, percebemos uma preocupação constante para com a absorção das demandas trabalhistas (a possibilidade dos cidadãos dos Estados-partes participarem efetivamente através de petições e sugestões a serem levadas à pauta de discussões do Parlasul) e da estrutura de transportes, principalmente na tríplice fronteira (Brasil-Argentina-Paraguai), permitindo que se estabeleçam os parâmetros de escoamento da produção, com o conseqüente fortalecimento do mercado regional (TAJRA, 2014a).

No tocante à iniciativa cidadã, o órgão abre a possibilidade de realização de reuniões públicas com organizações sociais na forma de *audiências públicas* ou *seminários*. Além disso, qualquer pessoa física dos Estados-partes pode direcionar *petições* ao Parlasul. O órgão conta ainda com um *correio do cidadão* aberto a consultas, solicitação de informações e apresentação de proposta por parte desses cidadãos (MERCOSUL, 2016d).

No entanto, a possibilidade de exercício e o alcance dessa cidadania são postos em xeque diante da fragilidade institucional e da sua ausência de competências legislativas. A atividade parlamentar empreendida pelo Parlasul funciona, no limite, como indicativo para que os órgãos decisórios do Bloco e dos Estados nacionais analisem sua possível absorção pelo arcabouço normativo do MERCOSUL. O Parlasul, assim, é alvo de críticas que denunciam as controvérsias de um órgão legislativo sem poder de legislar, visto que do ponto de vista jurídico, não se pode pensar ainda em uma instância legislativa plena acima dos Estados nacionais entre os países do MERCOSUL¹⁸³. A falta de competência decisória, que no limite de suas capacidades e atribuições institucionais, faz com que este funcione como órgão de consultoria aos órgãos decisórios do Bloco e relega o Parlasul a uma posição acessória ou meramente retórica no âmbito da integração.

Ademais, ainda que abra a possibilidade de participação ao cidadão, o Parlasul enfrenta ainda desafios a sua institucionalização. Diante da observação da curta trajetória do órgão, desde sua instituição, a despeito de sua incapacidade decisória, o que se observa é que este trabalha no limite, como órgão de consultoria aos órgãos executivos do Bloco e às respectivas casas legislativas nacionais, com quem se comunica principalmente por meio de anteprojetos e projetos de norma, declarações e pareceres. Neste quesito, chamamos atenção para o que se considera a competência mais importante do Parlasul, a competência disposta no

[&contentid=13239&anio=0&tipo=todos](#) Acesso em: 29/Abr. 2019.

¹⁸³ No Brasil, por exemplo, os acordos internacionais assinados apenas ganham caráter legal, após serem aprovados por maioria qualificada no Congresso Nacional. Por sua vez, para dar ao Parlasul a desejada competência legislativa plena, da parte do Brasil, seria necessária uma emenda à Constituição Federal de 1988.

artigo 4º, inciso 12 do PCPM, que prevê que, durante a negociação de uma norma pelo Executivo do bloco, este consulta o Parlasul como forma de obter a chancela das populações representadas pelos parlamentares da casa (TAJRA, 2014a). Este mecanismo de controle, entretanto, ainda não foi implementado e o horizonte institucional do órgão, por conseguinte, permanece limitado. O cronograma não cumprido corrobora, outrossim, para jogar o Parlasul no descrédito por parte de setores domésticos de todos os países do Bloco.

Entre janeiro de 2011 e dezembro de 2012 o órgão ficou paralisado devido ao não envio primeiramente por parte do Brasil e, posteriormente, da Argentina, de seus representantes. A Argentina, por sua vez, aprovou no início de 2015, as regras para as eleições diretas de seus parlamentares, que ocorreram juntamente com o pleito presidencial de 2016, enquanto, o Brasil, o Uruguai e a Venezuela, permanecem em dívida quanto ao cumprimento deste compromisso. No Brasil, dois projetos de lei visando a regulamentação das eleições diretas ao Parlasul foram levadas ao Congresso Nacional, quais sejam: projeto de lei n. 5279/2009 (BRASIL, 2009), de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT-SP) e versão final do então Deputado Federal Florisvaldo Fier (Doutor Rosinha) (PT-PR), na Câmara dos Deputados, e o projeto de lei n. 126/2011 (BRASIL, 2011a), de autoria do então Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), no Senado. Entretanto, nenhum dos dois projetos logrou aprovação quer na Câmara, quer no Senado¹⁸⁴.

Entre janeiro de 2011 e junho de 2011, o órgão paralisou suas atividades devido a não definição do Brasil no tocante ao envio de sua bancada parlamentar. Em junho de 2011, por resolução do Congresso brasileiro a bancada foi acertada e os 37 parlamentares definidos¹⁸⁵. Em maio de 2015, os parlamentares do órgão novamente suspenderam suas atividades, desta vez por falta de verba para despesas administrativas. A falta de um orçamento próprio fez com que o *déficit* acumulado do órgão chegasse a US\$5,1 milhões, dos quais o Brasil é o principal devedor¹⁸⁶.

Em abril de 2019, o Paraguai anunciou a suspensão de suas eleições diretas ao cargo de parlamentar do MERCOSUL, passando a enviar novamente seus representantes por meio de indicação de seu Congresso Nacional¹⁸⁷. No mesmo mês, os países lançaram uma

¹⁸⁴ Para uma discussão acerca das convergências e divergências desses dois projetos, ver o texto de discussão de Antonio Lassance (IPEA, 2012).

¹⁸⁵ Conforme a Resolução 1/2011 do Congresso Federal (BRASIL, 2011b).

¹⁸⁶ Fonte: PARLASUL suspende atividades por falta de dinheiro. **Revista Época**, Porto Alegre, Editora Globo, 30/Mai. 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2015/05/parlasul-suspende-atividades-por-falta-de-dinheiro.html> Acesso em: 21/Set. 2019.

¹⁸⁷ Fonte: PARAGUAI anuncia suspensão de eleição direta ao Parlasul. Assunção, **Agência EFE**, 15/Abr. 2019. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/paraguai-anuncia-suspens-o-de-elei-direta-ao-parlasul/50000243-3953275> Acesso em: 21/Set. 2019.

Declaração Conjunta acerca do funcionamento do órgão¹⁸⁸ e um novo documento, *Protocolo Adicional ao Protocolo Constitutivo do Parlasul*¹⁸⁹, em que novamente acertam sobre o funcionamento do órgão por meio de representação parlamentar indicada pelos Congressos Nacionais até que se realizem as eleições diretas, no entanto, sem indicar um novo calendário para tal. A Tabela 20, a seguir, demonstra do DI do Parlasul de acordo com o modelo-quadro da pesquisa.

¹⁸⁸ MERCOSUL/CMC DECL. sn/2019.

¹⁸⁹ MERCOSUL/CMC DEC. sn/2019.

Tabela 20 – Desenho institucional do Parlasul – continua

Dimensão	Variáveis (Indicadores)	Parlasul
Contexto de instituição do órgão	Iniciativa para a instituição do órgão	Néstor Kirchner (Argentina) e Lula (Brasil)
	Iniciativa de proposição dos moldes iniciais do órgão (desenho)	Comissão conjunta Argentina-Brasil composta por especialistas legislativos, na Argentina, no Brasil, consultores legislativos da Câmara e do Senado Federais
Institucionalização	Tempo de existência da instituição	Instituído em 2005/início das atividades em 2007-em atividades Estrutura e organização internas definidas pelo PCPM (2005) e o RIPM (2007)
	Estrutura organizacional	Sim, com sede em Montevidéu, Uruguai
	Frequência das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., obrigatórios	Reuniões plenárias mensais previstas pelo PCPM e RIPM, contudo, no período analisado, apresentou dois períodos de interrupção de atividades (2011 e 2015)
	Tipo de atividades	Elaboração de anteprojetos e projetos de normas, Recomendações, Declarações relatório anual acerca dos Direitos Humanos no Bloco
	Função (consulta, observação, assessoria, etc.)	Observação e consulta
Potencial inclusivo e democratizante	Diálogo com o CMC e demais instâncias decisórias do MERCOSUL	Com todos os órgãos do Bloco
	Regras sobre a composição, pluralidade e proporcionalidade nos órgãos	Bancadas definidas pelo critério da proporcionalidade atenuada em relação às populações dos Estados-partes Organização interna definida pelo disposto no RIPM - Mesa Diretora, um Presidente geral, um vice-presidente para cada Estado parte, secretarias temáticas, comissões e delegações externas e grupos políticos (PCPM, 2005, artigo 16, Organização) Os parlamentares se articulam em grupos políticos reunidos segundo afiliação ideológica, segundo regras de quórum mínimo (RIPM, 2007, Capítulo 3 – Grupos Políticos)
	Regras qualificadas no tocante ao processo decisório (relativas à distribuição concentração e alternância de poderes em relação à formulação das regras de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão)	Votação por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada (PCPM, 2005, artigo 15, Sistema de adoção de decisões)

Tabela 20 – Desenho institucional do Parlasul – conclusão

Dimensão	Variáveis (Indicadores)	Parlasul
	Definição das entidades que têm acesso a essas instituições	Não se aplica
Regras em torno à representação	Número de cadeiras destinadas a cada segmento	Bancadas reunidas em torno de bandeiras ideológicas, que permitem que parlamentares provenientes de diversas filiações partidárias se reúnam sob a forma de afinidades comuns.
	Formas pelas quais essas definições ocorrem	Indicação pelos Congressos nacionais de parlamentares eleitos em cada Estado-parte até que ocorram eleições diretas em todos os Estados-partes
Publicidade	Divulgação das reuniões, conferências, encontros, fóruns, etc., e de suas pautas e resultados	Site do Parlasul e da SAM

Elaboração própria com base em FARIA e RIBEIRO (2011), AVRITZER (2008) e MESQUITA (2016)

CONCLUSÕES ENTRE O INSULAMENTO E A DEMOCRATIZAÇÃO: O *TRADE-OFF* DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A pesquisa ambicionou sanar algumas lacunas compreensivas acerca dos DIs e das forças políticas em jogo no campo da participação cidadã no âmbito da integração sul-americana. Para isso, nos valem de um modelo-quadro de análise baseado nas características do DI das IPs, com foco em cinco dimensões: (1) *Contexto político de criação do órgão*, (2) *Institucionalização*, (3) *Potencial inclusivo e democratizante*, (4) *Dinâmica do processo decisório* e (5) *Representação no interior das IPs*, que nos possibilitam, a partir de uma leitura dos DIs disponíveis no âmbito das IPs, traçar notas conclusivas acerca das potencialidades dessa participação.

Na presente conclusão, fazemos um apanhado da discussão empreendida nos capítulos anteriores, resgatando os questionamentos iniciais da pesquisa, acerca da contribuição das plataformas de participação cidadã oferecidas pela estrutura formal do MERCOSUL à existência e efetividade de uma governança de múltiplos níveis. As notas conclusivas que se seguem, além de demonstrarem os principais entendimentos do esforço de investigação aqui desenvolvido, dão encerramento a uma etapa de estudos sobre a estrutura institucional e o processo de integração levado a cabo pelo MERCOSUL iniciado em 2010. Nesse sentido, nossas observações corroboram sobremaneira os diagnósticos apontados pelas análises anteriores.

Ao observarmos de forma pormenorizada o desenho e a trajetória institucional de cada uma das instâncias em tela, percebemos que, de modo geral, o apoio conferido pelos discursos e decisões os órgãos executivos do Bloco, os mesmo que decidiram fomentar a participação cidadã no processo de integração, a partir de 2003, não se verificou na efetiva institucionalização e mesmo do funcionamento dessas instâncias. Nesse sentido, no tocante à efetividade da participação – entendida nos parâmetros estabelecidos nesta tese como os espaços e formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil no processo de decisão sobre políticas (AVRITZER, 2008), percebemos que a vontade política demonstrada nesses discursos e decisões executivas não foi observada em termos da implementação dos compromissos ali firmados de forma satisfatória.

Apontamos também para a persistência de um caráter disfuncional entre o formato institucional vigente no Bloco – encerrado no intergovernamentalismo com foco no insulamento das decisões nas instâncias executivas – e os objetivos de médio e longo prazos

lançados no nível estratégico por esses mesmos órgãos e cargos executivos – de democratização e fomento à participação cidadã. Ou seja, ao passo que o CMC, o GMC e a Cúpula do Bloco defenderam uma integração de múltiplos níveis, no âmbito dos quais o envolvimento cidadão foi tomado como pedra de toque para uma integração democrática e participativa, dotando a estrutura do Bloco de órgãos em favor de plataformas e mecanismos de participação e representação cidadã, a institucionalização e mesmo o funcionamento desses órgãos foi frequentemente prejudicado, o que contribuiu para tornar o projeto participativo no MERCOSUL um projeto ainda estanque. Aqui, ressaltamos que os desenhos de partilha de poder que inicialmente essas instâncias pareciam ensaiar não se sedimentaram em sua trajetória ao longo do tempo.

Igualmente, pudemos perceber que, apesar da iniciativa de “democratizar a integração” tenha partido dos sócios maiores, Argentina e Brasil, os primeiros passos no sentido de implementar esses espaços partiu do Uruguai, menor dos sócios entre os Estados-parte do MERCOSUL, como no caso do estabelecimento das CSM, iniciativa do *Programa Somos MERCOSUL* no âmbito da Presidência *Pro Tempore* deste país.

O DI das plataformas estudadas, como preditoras de seu potencial participativo, dá conta de uma institucionalização a passos lentos – por vezes retrógrados – e, via de regra, estagnada em decorrência, sobretudo, da falta de vontade política de introduzir essas demandas regionais às pautas domésticas dos Estados-partes – como o caso das eleições diretas ao Parlasul, que tem gerado uma persistente atmosfera de indefinição quanto ao cumprimento dos cronogramas previstos e relegado o órgão ao descrédito enquanto espaço de representação popular em nível regional.

O Parlasul não logrou operacionalizar o seu cronograma de institucionalização em nenhuma das fases pré-estabelecidas desde a sua instituição, tendo ainda, nesses 13 anos de existência, passado por dois momentos críticos de interrupção de suas atividades, uma vez por falta de envio da delegação brasileira (2011), outra por falta de verba para dar prosseguimento as suas atividades parlamentares. (2015).

As CSM, por sua vez, como instrumentos de absorção de debates e articulação de discursos em torno de temas caros aos grupos que ali tomam lugar, não logrou alcançar um *status* de coesão interna a fim de estabelecer consensos – através da emissão das Declarações Finais – em todas as suas edições e, como mesmo admitiu-se em publicação institucional (Silva e Martins, 2016b), as CSM já realizadas não apresentaram um desenho fixo que permitisse aos participantes uma aprendizagem ou conferisse certo grau de previsibilidade do processo em questão no médio prazo. Outro elemento a ser trazido à cena é o fato que as

Declarações em si, apresentadas ao CMC antes de suas Reuniões de Cúpula semestrais, não se traduzem em compromisso vinculativo por parte dos tomadores de decisão no âmbito da integração.

O FCES, mais antigo espaço de absorção das demandas da sociedade civil no âmbito do Bloco, por sua vez, tem abrigado em seu seio, prioritariamente, grupos de interesses privados, tradicionalmente já participantes do debate acerca dos rumos da integração, inclusive com a possibilidade de exercer pressão em outras instâncias regionais. Assim, o empresariado da Região, representando uma das bases do tripé contido na ideia de “sociedade civil organizada”, tem capacidade de ação e de, por outros meios, influenciar, inclusive de forma mais efetiva, o processo de tomada de decisão no interior do Bloco. Nesse sentido, grupos sociais que possuem interesses bem definidos, como é o caso do empresariado e dos sindicatos profissionais, têm maior facilidade e capacidade de impor suas pautas no nível regional.

Sob este prisma, os espaços da integração voltados à cidadania não escapariam à finalidade e à lógica econômico-comercial da integração. Assim, mesmo que os projetos nacionais, a política econômica e a política externa tenham passado por momentos de convergência e os parâmetros sociais, culturais e políticos tenham ganhado destaque no âmbito dos discursos e normativa emanada pelo Bloco, é necessário partir da perspectiva de que a integração serve, primeiramente, ao projeto maior de complementação de mercado visando a melhoria das condições competitivas de seus Estados-partes, incluindo a iniciativa privada no âmbito destes.

Pudemos observar ainda que, enquanto o Parlasul busca funcionar como locus de representação cidadã individual – a ser concebida futuramente através do voto direto, universal e secreto¹⁹⁰ –, o FCES e a CSM funcionam como plataformas de absorção de coletividades organizadas perante as instâncias decisórias do Bloco. Ademais, detectamos que a existência da CSM figura como elemento de originalidade em relação ao FCES, sobretudo por ser nessa instância de diálogo e participação em que muitas das coletividades que não alcançam ou não veem suas demandas acolhidas no âmbito do FCES têm a possibilidade de fazê-las ouvir.

Ainda no tocante ao alcance efetivo das instâncias analisadas, diante da observação das suas trajetórias, a despeito de sua incapacidade decisória, o que se observa é que os três órgãos trabalham como instâncias de recomendação e-ou consultoria aos órgãos executivos do Bloco, às respectivas casas legislativas nacionais e-ou a atores extra-Bloco, com quem se

¹⁹⁰ Ainda não efetivada no MERCOSUL.

comunicam principalmente por meio de declarações, disposições e recomendações. O caráter observador/consultivo que subjaz as suas atividades, assim, faz com que, por ora, estes funcionem, no limite, como instâncias acessórias sem independência de deliberação quanto ao processo de tomada de decisão no âmbito da integração.

A seu turno, partindo de um dos entendimentos iniciais da tese, de que o acesso à informação configura-se como o primeiro e primordial passo para estabelecer uma participação qualificada e levando em conta que o acesso à informação é parte integrante e indispensável do exercício da cidadania democrática, outro elemento importante a ser ressaltado é a indisponibilidade de dados abertos e sistematizados acerca das atividades dos órgãos estudados. Essa, aliás, se configurou como uma grande dificuldade durante o trabalho de pesquisa, pois, ao mesmo tempo em que tivemos que administrar a existência de dados repetidos, frequentemente nos deparamos também com dados incompletos e/ou indisponíveis no tocante às atividades das instâncias estudadas. Essa questão, contudo, como vimos, compromete inclusive o trabalho de pesquisadores no desenvolvimento de pesquisas internas no âmbito do MERCOSUL, visto que é relatada também em publicações institucionais.

Nesse sentido, contudo, ao observarmos o arcabouço institucional do Bloco como um sistema integrado, sobretudo a partir da abertura institucional de 2003, consideramos outras plataformas como essenciais ao fomento e manutenção de seu projeto participativo. Desta feita, ressaltamos positivamente a instituição do ISM, em 2007, e do IPPDH, em 2009. Estes, embora não configurem espaços abertos à participação direta do cidadão individualmente ou de entidades representativas desses, com vistas a influenciar o processo decisório no Bloco, são órgãos voltados à produção e compartilhamento de informações – padronizadas e sistematizadas – acerca de temas caros à cidadania e ao potencial participativo nas demais instâncias do Bloco, o que nos remete à importância da dimensão educativa da participação, tal como colocou Pateman (1992).

Nesse sentido, no âmbito do ISM, destacamos o desenvolvimento e publicação de documentos-base para a ação na temática social e participativa, como o PEAS¹⁹¹ e um extenso acervo de publicações acerca da temática do desenvolvimento social no MERCOSUL. Esse tipo de publicação institucional tem por objetivo informar os cidadãos e residentes dos Estados-partes dos direitos já estabelecidos, advindos dos acordos firmados em seu âmbito, como é o caso da Cartilha da Cidadania do MERCOSUL – Compilação de normas relacionadas com o cidadão do MERCOSUL (MERCOSUL, 2010) –, lançada pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), apresentando ao público

¹⁹¹ Juntamente com a Reunião de Ministros e Diretores de Desenvolvimento Social.

informações dos setores considerados cruciais para a “integração cidadã”, tais como: circulação de pessoas e bens, trabalho e seguridade social, educação, defesa do consumidor, apoio à produção e ao comércio, correspondência e encomendas, cooperação consular e jurídica, direitos humanos, integração cultural, aspectos sanitários e de saúde, dimensão social e temas diversos.

No tocante ao IPPDH, as Consultas Públicas realizadas com representantes de entidades da sociedade civil funcionam como importante mecanismo de diálogo institucional. Além disso, os projetos de bancos de dados regionais, como o SISUR e o Acervo Documental Condor, ao sistematizarem informações acerca de um passado de problemas comuns vividos pelos países da Região, imprimem uma ideia de comunidade imprescindível ao sucesso de qualquer projeto participativo, do ponto de vista de suscitar os indivíduos a tomarem parte nos espaços existentes e até reivindicar novos espaços. Assim, ao passo que estar informado – acerca do contexto, das regras, dos próprios demais participantes – é um passo anterior e imprescindível à qualidade e mesmo da possibilidade de participação, estes dois órgãos funcionam como importantes fontes de informações às comunidades dos Estados-partes.

O problema, no entanto, ainda reside em facilitar à compreensão e promover a divulgação desses projetos e mesmo da disponibilidade dos dados ao público em geral, visto que, em última instância, as próprias plataformas ainda são pouco conhecidas – ou seja, tendem a permanecer confinadas às comunidades diretamente interessadas e atingidas e aos ciclos acadêmicos que estudam em seus pormenores o processo de integração.

Por sua vez, o ARGM, cargo de concertação política no âmbito do qual foi lançada a UPS, além de não obedecer ao próprio Regimento Interno, indicando três representantes de mesma nacionalidade (brasileira), ao invés de respeitar a rotatividade e a ordem alfabética de nacionalidades na sua ocupação, teve uma trajetória curta e tortuosa, tendo apresentado importantes e sintomáticos momentos de letargia, à revelia do discurso entusiasmado das esferas executivas da integração. O primeiro desses momentos foi a entrega do cargo pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, em junho de 2012¹⁹². Nesta ocasião o Embaixador alegou falta de apoio político para executar os projetos de articulação política e fomento à participação levantados e defendidos no plano do discurso, para os quais fora nomeado (GUIMARÃES, 2012). Além desse episódio, em junho de 2017, o cargo, então ocupado por Florisvaldo Fier (Doutor Rosinha), conhecido defensor da integração em sua vertente aprofundadora¹⁹³, foi extinto sob alegação de sobreposição de funções com outros órgãos do

¹⁹² Por ocasião da 43ª Reunião do CMC e Reunião de Cúpula do MERCOSUL.

¹⁹³ A que Mariano (2015) chamou de MERCOSUL Máximo.

Bloco¹⁹⁴.

Por fim, nos cabe refletir sobre as instâncias participativas estudadas à luz da teoria proposta. Enquanto arcabouço teórico voltado à compreensão de espaços democráticos transacionais como demanda por excelência de indivíduos que se veem afetados por agendas e decisões políticas transnacionais/globais – *stakeholders* –, a TDC nos auxilia a entender como surgiram e a quem e quem servem estes “espaços compartilhados” entre cidadãos de diferentes países. No entanto, é necessário entendê-la enquanto construção teórica nascida na Europa – e nesse sentido, como resposta europeia à Globalização e como projeto europeu de integração – e, assim o sendo, evitar transplantá-la acriticamente para contextos outros, como o latino e o sul-americano.

Dito isto, concordamos com a ideia de que as experiências modernas de cidadania nasceram e acompanharam o desenvolvimento do sistema capitalista que, por sua vez, abrigou em seu seio também o florescimento dos Estados, democráticos de direito – *de jure*, embora nem sempre *de facto* –, nacionais por princípio e, nesse entendimento, as experiências de cidadania na América do Sul inevitavelmente foram afetadas pelo modo como seus países foram inseridos nessa nova dinâmica política. Nesse sentido, concordamos com a interpretação de que as mudanças nas relações – políticas, econômicas e sociais – planteadas nas últimas décadas pelo desenvolvimento da Globalização capitalista, impuseram também à América do Sul importantes desafios às estruturas formais disponíveis à participação oferecidas pelos Estados nacionais, muito embora tenham estas, sofrido de formas diferentes – comparativamente aos países desenvolvidos – as consequências imperativas desse fenômeno.

A partir da década de 1980, inaugurando uma segunda fase do regionalismo na Região, observaram-se os projetos que, embora se pautassem pelo fator comercial, passaram a contemplar também plataformas de inflexão, política, social e cultural. O MERCOSUL surgiu naquele momento, com os coincidentes contextos nacionais de reestruturação econômica, redemocratização e afinidades quanto às políticas exteriores de Argentina e Brasil, que possibilitou o lançamento de acordos comerciais e de complementação produtiva e permitiu articulações políticas propensas a um projeto comum de crescimento e desenvolvimento para a Região.

À guisa de conclusão, a observação da trajetória do MERCOSUL nesses 27 anos de processo de integração indica uma forte dependência das nuances políticas domésticas e que, apesar da separação entre assuntos domésticos da política externa ser uma tônica que bem

¹⁹⁴ MERCOSUL/CMC DEC. 6/2017.

define os países da Região, no tocante aos rumos da integração sul-americana, elementos como projeto político influenciam visivelmente o lugar dedicado à integração por seus Estados-Partes. No caso específico do MERCOSUL, à revelia de um alargamento institucional com vistas a democratizar e aproximar o cidadão ao processo de integração por meio da institucionalização de plataformas regionais de participação e representação cidadãs, a contribuição para a arquitetura de um sistema regional (sul-americano) de participação cidadã – e que, por sua vez, venha a contribuir com uma governança global de múltiplos níveis –, carece ainda de adequação ao contexto político no qual está inserida e, por conseguinte, de efetivação.

Como fatores de atraso a essa efetivação, podemos observar 1) a democratização – absorção de demandas cidadãs dos Estados-partes da integração tanto em nível de diálogo de temas específicos quanto de tomada de decisões – ocorre apenas no plano do discurso da integração Máxima, levado a cabo principalmente pela diplomacia presidencial, elemento comum aos Estados da Região e pelas instâncias especializadas no âmbito do Bloco (Ex. CMC, GMC e ARGM). Ou seja, apesar da existência de instâncias participativas, o processo decisório do Bloco permanece insulado, *i.e.*, concentrado nos poderes executivos e fortemente vinculados ao modelo intergovernamental de tomada de decisões. Com isso, 2) as plataformas participativas instituídas, apesar de apresentarem algum grau de burocratização são pouco previsíveis do ponto de vista procedimental, inclusive apresentando em suas trajetórias momentos de interrupção de atividades. (Ex. Parlasul em 2011 e 2015). Além disso, estas se apresentam como pouco capilarizadas e mesmo tendentes a não execução de seus cronogramas de institucionalização (Ex. Parlasul desde sua instituição e a CSM desde 2016).

Ademais, apesar de detectarmos que existe comunicação entre os três órgãos estudados (FCES, CSM e Parlasul), 3) percebemos que a sobreposição de funções e uma comunicação pouco eficiente persistiram como elemento de fragilidade entre elas. Nesse sentido, o excesso de plataformas inviabiliza uma ação coordenada dos atores (Ex. FCES e CSM como órgãos de articulação da sociedade civil organizada). Aqui, o excesso de normativa e a falta de sistematicidade na apresentação e disponibilidade desta, dificultam sobremaneira a compreensão tanto por pesquisadores quanto pelo público em geral, interessado em manter-se informado no processo em curso. Nesta esfera, percebemos também a persistência de uma dificuldade em disponibilizar dados sistemáticos e atualizados sobre as atividades de cada um dos órgãos estudados. Além disso, os dados, além de incompletos, só

estão disponíveis em dois de seus três idiomas oficiais – espanhol e português¹⁹⁵.

No tocante aos atores que ocupam esses espaços – abordados aqui como *stakeholders* regionais – *i.e.*, como partes com interesses diretos no processo de integração e nas pautas de discussão regional –, pudemos perceber que 4) a participação nas plataformas existentes é marcada por forte presença dos grupos de interesses de setores tradicionais, que já dispõem de meios de participação e influência nos processos decisórios em política externa dos Estados-partes (Ex. empresariado no FCES e CSM). Nesse sentido, as instituições da integração não têm se mostrado capazes de contribuir significativamente para a mudança dos atores e-ou cenário tradicional da participação em instâncias transnacionais/internacionais, e não tem logrado alcançar grandes parcelas dos cidadãos individualmente. Neste campo, acreditamos que o problema do *déficit* democrático do Bloco permanece em aberto, visto ser esta uma questão intimamente ligada também à efetiva institucionalização dos espaços instituídos (Ex. eleições diretas ao Parlasul).

Por fim, 5) a ausência de uma identidade regional sul-americana com maior apelo junto aos cidadãos, por sua vez, corrobora para criar espaços regionais de discussão vazios. Aqui, a falta de adesão das populações aos temas caros à integração, acreditamos, se deve tanto à baixa aderência das populações aos temas da política externa – questões internacionais – como à persistente dificuldade de vislumbrar pautas/questões/demandas comuns capazes de impulsionar uma agenda compartilhada entre os cidadãos dos Estados-partes.

A título de conclusões, sugerimos que a estrutura do Bloco carece ainda de importantes adequações com vistas a atribuir uma maior relevância a seus espaços participativos regionais e, potencialmente, promovê-los como contribuintes em um plano mais arrojado de governança democrática global. As plataformas participativas estudadas, apesar de apresentarem algum grau de burocratização, são pouco previsíveis do ponto de vista procedimental. Não obstante, a sobreposição de funções e uma comunicação pouco eficiente entre os órgãos inviabilizam uma ação coordenada dos atores e se estabelecem como elementos de fragilidade. Ademais, percebemos que o apoio conferido em discurso pelos líderes executivos não se converteu em incentivos substanciais à absorção das demandas desses espaços pelo processo decisório no âmbito do Bloco. Desta feita, concluímos, persiste ainda um hiato entre o insulamento e a democratização do MERCOSUL, ao que chamamos de “persistente *trade-off* da integração sul-americana”.

¹⁹⁵ Não encontramos documentos em tupi-guarani, o terceiro idioma oficial do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALGRANATI, Clara; SEOANE, José. Coordenadoria de centrais sindicais no Cone Sul. *In: Latino-americana: Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006, [Online]. Disponível em: <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/c/ccscss> Acesso em: 18/Set. 2019.
- ALMEIDA, Débora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schetini Martins. Análise da deliberação democrática: Princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011, p. 109-123. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **MERCOSUL e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. Curitiba: Juruá, 2010.
- AMIN, Samir. **Los desafíos de la Mundialización**. Ciudad del Mexico: Siglo XXI, 1997.
- ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo, Companhia das Letras, 2008. Tradução: Denise Bottman.
- ARCHIBUGI, Daniele. Cosmopolitan Democracy and its critics: A review. **European Journal of International Relations** [Online], v. 10, n. 3, 2004, p. 437-473. Disponível em: <http://www.ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/10/3/437> Acesso em: 30/Nov. 2015.
- _____. **The global commonwealth of citizens: toward Cosmopolitan Democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- _____; HELD, David. Cosmopolitan Democracy: Paths and Agents. **Ethics & International Affairs**, Cambridge, v. 25, n. 4, 2011, p. 433-461. Carnegie Council for Ethics in International Affairs. Disponível em: http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/2017/11/Archibugi_Held_CD-Paths-and-Ways.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.
- _____; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias; MARCHETTI, Raffaele (Edits.). **Global democracy: normative and empirical perspectives**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2012.
- ARRAES, Virgílio; GEHRE, Thiago. **Introdução ao estudo das Relações Internacionais**. LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Coords.). São Paulo: Saraiva: 2013.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. São Paulo: Editora da UNESP, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.): Efetividade das*

instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011, p. 13-25. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, Jun. 2008, p. 43-64. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/avritzer%202008.pdf> Acesso em: 03/Abr. 2018.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista Dados**: Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, p. 443-464. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf> Acesso em: 02/Out. 2018.

_____; NAVARRO Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o Orçamento Participativo. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BAGGIA, Francesca. Estabilidade e mudanças das instituições políticas: algumas reflexões sobre os dilemas e desafios do desenho institucional num contexto democrático. *In:* CUNHA, Eleonora Schettini; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, Democracia e Participação:** conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. *E-book*. Documento não paginado.

BAUMANN, Renato. **Integração regional – Teoria e prática latino-americana.** Rio de Janeiro: LCT, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Tradução: Marco Aurélio Nogueira.

_____. Democracia. *In:* BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola (Orgs.). **Dicionário de política.** 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998a. p. 319-329. Tradução: Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini.

_____. Sociedade civil. *In:* BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola (Orgs.). **Dicionário de política.** 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998b, p. 1206-1211. Tradução: Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini.

_____. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução Regina Lyra.

CAETANO, Gerardo (Org.). **Mercosur 20 años.** Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf> Acesso em: 14/Set. 2019.

_____. El Mercosur en el cruce de caminos. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, 2007, v. 23 n. 63, Dez. 2006. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082006000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=es Acesso em: 12/Set. 2019.

_____. Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿Una nueva oportunidad para «otro» mercosur?. Montevideo: **Colección Análisis y Propuestas**, Friedrich Ebert Stiftung, 2006. Disponível em:

http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/boletines/cd%20censud/6/parlamentoysoccivil_caetano.pdf Acesso em: 15/Jan. 2019.

CAMPOS, Eduardo Nunes. **O lugar do cidadão nos processos de integração**: o Déficit social da Comunidade Europeia e o MERCOSUL. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed, revista e ampliada. Brasília: Editora UnB, 2012.

CLEMENTE, Augusto Junior. A cidadania nas teorias da justiça. **Revista Estudos Políticos**, v. 7, n. 1, 2016, p. 84-104. Disponível em: http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2018/01/Vol.7-N.1_p.-84-104.pdf Acesso em: 15/Jan. 2019.

_____. Reenquadrando a cidadania na teoria política contemporânea. *In*: GALLO, Carlos Arthur; SOUZA, Bruno Mello; MARTINS, Joyce Miranda Leão (Orgs.). **Ciência Política Hoje**. Porto Alegre: Evangraf, 2013, v. 1, p. 19-38.

CUNHA, Eleonora Schettini. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. *In*: CUNHA, Eleonora Schettini; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, Democracia e Participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. *E-book*. Documento não paginado.

_____; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, Democracia e Participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. *E-book*. Documento não paginado.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**. Brasília: Editora Brasiliense, 1994, p. 103-115.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. *In*: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a, p. 95-110. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf> Acesso em: 28/Jan. 2018.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, Out. 2004, 2004b, p. 139-164. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732> Acesso em: 28/Jan. 2018.

DÁVALOS, Pablo. Neoinstitucionalismo y reforma estructural en America Latina. *In*: MARTINS, Mônica Dias; GALLY, Rosemary Elisabeth (Orgs.). **Multilateralismo e reações sul-americanas**. Fortaleza, EdUECE, 2011, p.117-178.

DOMINGOS NETO, Manuel; MARTINS, Mônica Dias. Significados do nacionalismo e do

internacionalismo. **Revista Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 2, n. 1, Jan./Jul. 2006. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/742/656> Acesso em: 24/Set. 2019.

DRI, Clarissa Franzoi. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional? **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n. 39, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/17985/16936> Acesso em: 14/Set. 2019.

_____. At what point does a legislature become institutionalized? The MERCOSUR Parliament's path. **Brasilian Political Science Review** [Online], v.3, Jan. 2009, p. 60-97. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v4nse/a07.pdf Acesso em: 14/Set. 2019.

_____. Políticas Públicas regionais: uma análise da regulação de direitos sociais no MERCOSUL. **Revista Direito em debate**, Ijuí, Rio Grande do Sul, ano XIX, n. 33, Jan./Jun. 2010; n. 34, Jul./Dez. 2010, 2010a, p. 09-40. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/616> Acesso em: 14/Set. 2019.

_____. Limits of the institutional mimesis of the EU: The case of the Mercosur Parliament. **Latin American Policy**, v.1, 2010b, pp. 52-74. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38239639/Limits_Mimesis_EU_Parlasur.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLimits_of_the_Institutional_Mimesis_of_t.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190914%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190914T203855Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=44ec03e51da6d6e087cfe43163f26a32d479fd44d37f7bc86d38d599341287 Acesso em: 14/Set. 2019.

_____. Building the Mercosur Parliament: integration on European patterns? **Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics**, v. 59, p. 155-170, 2011. Disponível em:

_____; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, Mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n57/0104-4478-rsocp-24-57-0031.pdf> Acesso em: 1º/Mai. 2019.

DRUMMOND, Maria Cláudia Barbosa de Oliveira. Democracia e Direitos Humanos no MERCOSUL. In: Renato Zerbini Ribeiro Leão (Org.). **Os Rumos do Direito Internacional dos Direitos Humanos: Ensaio em Homenagem ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, v. IV, 2005a.

_____. **A democracia desconstruída: O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. 2005. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2005b.

DUMONT, Louis. **Individualismo**: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1985.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011, p. 125-135. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.

FARIA, Vanessa Dolce de. **Política externa e participação social**: trajetória e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1222-POLITICA-EXTERNA-E-PARTICIPACAO-SOCIAL_FINAL.pdf Acesso em: 15/Jan. 2019.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed, revista e ampliada, com a colaboração de Sérgio Fausto, 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2015.

FIER, Florisvaldo (Doutor Rosinha). **Parlamento do MERCOSUL**: identidade comum e cidadania. Brasília: Parlamento do MERCOSUL, 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/evmMERCOSUL//publico/setores/000/33/noticias/2008/8/358/Artigo%20Rosinha%20-%20O%20Parlamento%20do%20MERCOSUL%20e%20cidadania.pdf> Acesso em: 15/Mar. 2014.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

_____. WRIGTH, Erik Olin. Deepening democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory. **Politics & Society** [Online], v. 29 n. 1, Mar. 2001, p. 5-41. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5ce018c4d711f30001ff4dab/t/5ce0b04f306d590001c4699c/1558229072077/FungDeepDemocPS.pdf> Acesso em: 17/Set. 2019.

_____. WRIGTH, Erik Olin *et al.* **Deepening democracy**: Institutional Innovations in Empowered Participatory. Londres, Nova Iorque: Verso: 2003.

GALEANO, Eduardo. **El libro de los abrazos**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1989.

GIDDENS, Anthony. The globalizing of modernity. *In*: HELD, David; MCGREY, Anthony. **The global transformation reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005, p. 60-66.

_____. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges.

GOODHART, Michael. Civil Society and problem of global democracy. **Democratization**, Londres, v. 12, n. 1, Fev. 2005, p. 1-21. Disponível em: <https://michaelgoodhartdotnet.files.wordpress.com/2016/06/civil-society-and-the-problem-of-global-democracy.pdf> Acesso em: 15/ Jan. 2019.

GOODIN, Robert. Institution and their design. *In*: GOODIN, Robert. (Org.). **The theory of**

institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.1-53.

GRUGEL, Jean Sheffield. Citizenship and Governance in Mercosur: arguments for a social agenda. **Third World Quarterly**, Londres, v. 26, n. 7, p. 1061-1076, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436590500235629> Acesso em: 14/Set. 2019.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2002, p. 17-33. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/92/1674> Acesso em: 14/Set. 2018.

_____. Democracia, deliberação e participação: Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, Jul. Dez. 2004a, p. 257-283. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/14/1616> Acesso em: 17/Jan. 2018.

_____. Participação e Governo Local: Comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], n. 46, p.51-69, 2004b. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n46/n46a03.pdf> Acesso em: 03/Abr. 2018.

_____. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, Jan. Abr. 2013, p. 229-243. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/36918/24047> Acesso em: 14/Set. 2018.

_____; VENEZIANO, Alicia; MAURICH, Mário Ricardo; LOECK, Robson Becker. Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 1, Ago. 2010, p. 187-208. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2227/2756> Acesso em: 14/Set. 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Relatório ao Conselho de Ministros** (XVII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum). Mendoza, Argentina: 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros> Acesso em: 22/Set. 2019.

GUSMÃO, Fundação Alexandre de. **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/939-America_do_Sul_e_a_Integracao_Regional_A.pdf Acesso em: 16/Set. 2019.

HALE, Thomas; HELD, David (Eds.). **Handbook of Transnational Governance**. Cambridge: Polity Press, 2011.

HELD, David. A Democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Revista Lua Nova**, [Online], n. 23, p. 145-194, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n23/a10n23.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

_____. **Modelos de democracia**. Madri, Alianza, 1992. Versão espanhola: Teresa Alberto.

_____. **La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita.** Barcelona/Buenos Aires: Paidós, 1997. Tradução: Sebastián Mazzuca.

_____. Cidadania e autonomia. **Revista Perspectivas**, São Paulo, n. 22, 1999, p. 201-231. Tradução: Agnaldo de Souza Barbosa e Ana Maria de Oliveira Rosa e Silva. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2081/1703> Acesso em: 15/Jan. 2019.

_____. Law of states, Law of peoples: Three models of sovereignty. **Legal Theory** [Online], v. 8, n. 1, Mar. 2002, p. 1-44. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/legal-theory/article/law-of-states-law-of-peoples/637AA05881FAB52CA77AF451B93C3E45> Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. The changing structure of international Law: Sovereignty transformed?. *In*: HELD, David; McGREW, Anthony (Eds): **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate.** 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005a, p. 162-176.

_____. Cosmopolitanism: Taming globalization. *In*: HELD, David; McGREW, Anthony (Eds.): **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate.** 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005b, p. 514-529.

_____. **Um nouveau contrat mondial: pour une gouvernance social-démocrate.** Paris: Sciences Po, 2005c.

_____. Redefinir la gobernabilidad global: !Apocalipsis cercano o reforma!. Bogotá: **Análisis Político**, n. 62 Jan./Abr. 2008, p. 58-74. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v21n62/v21n62a04.pdf> Acesso em: 19/Dez. 2018.

_____. **Cosmopolitanism: Ideas and concepts.** Cambridge: Polity Press, 2010.

_____; McGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar editors, 2001. Tradução: Vera Ribeiro.

_____; _____. Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. Rethinking globalization. *In*: HELD, David; McGREW, Anthony (Eds). **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate.** 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005, p. 67-74.

HERMANN, Charles. Changing course: When governments choose to redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly** [Online], v. 24, n. 1, mar/1990, p. 3-21. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2600403> Acesso em: 15/Jan. 2019.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações Internacionais: historia e práticas.** 2. ed, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991.** 2. ed, 53. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, tradução: Marcos Santarrita.

KALDOR, Mary. The idea of global civil society. **International Affairs** [Online], v. 79, n. 3,

p. 583-593, 2003. Disponível em:

<http://www.lse.ac.uk/globalgovernance/publications/articlesandlectures/theideaofglobalcivilsociety.pdf> Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. Global civil society. *In*: HELD, David; McGREW, Anthony (Eds). **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005, p. 559-563.

KEOHANE, Robert Owen. **After hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. International Institutions. Two Approaches. Source. **International Studies Quarterly** [Online], v. 32, n. 4, Dez. 1988, p. 379-396. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/161137/mod_resource/content/1/Keohane%201988%20-%20International%20Institutions%20-%20two%20approaches.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. Sovereignty in international society. *In*: HELD, David; McGREW, Anthony (Eds). **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005, p. 147-161.

_____; NYE JR., Joseph Samuel. **Power and Interdependence**. 4. ed. Nova Iorque: Longman, 2011.

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, Jun. 2012, p. 93-110. Tradução: Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf> Acesso em: 21/Set. 2019.

LASSANCE, Antonio. Representação e reforma política: o debate sobre as eleições diretas para o Parlasul. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (**Texto para discussão 1787**). Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2012, p 5-38. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1787.pdf Acesso em: 18/Set. 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011, p. 33-42. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.

LAVILLE, Christian, DIONNE, Jean. **A construção do saber**: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. Reimp.: Porto Alegre: Artmed, 2008. Tradução: Heloísa Monteiro e Francisco Settineri.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Revista Contexto Internacional** [Online], v. 22, n. 2, Jul./Dez. 2000, p. 265-303. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf Acesso em: 15/Jan. 2019.

LIST, Christian; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Can There Be a Global Demos? An Agency-Based Approach. **Philosophy & Public Affairs** [Online], v. 38, n. 1, p. 76-110, 2010. Disponível em:

[http://eprints.lse.ac.uk/28949/1/Can_there_be_a_global_demos_\(LSERO_version\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/28949/1/Can_there_be_a_global_demos_(LSERO_version).pdf)

Acesso em: 21/Jan. 2019.

LOPES, Dawisson Elvécio Belém. Política externa democrática: Oxímoro, quimera ou tendência?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, Out. 2012, p. 185-202. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n80/v27n80a11.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: Modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 121, Jun. 2010, p. 227-258. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf> Acesso em: 17/Set. 2019.

MALAMUD, Andrés. Regional integration in latin America: Comparative theories and institutions. **Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], n. 44, p. 135-154, 2004. <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. *E-book*. Documento não paginado.

_____. **Participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2010)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. (Coleção PROPG Digital – UNESP). Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/109195/ISBN9788579832192.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 24/Jan. 2019.

_____. Globalização, integração e o Estado. **Revista Lua Nova**, [Online], n. 71, p. 123-168, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/04.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editors, 1967. Tradução: Meton Porto Gadelha.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola (Orgs.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 1179-1188. Tradução: Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini.

McGREW, Anthony. Models of transnational democracy. In: HELD, David; McGREW, Anthony (Eds.). **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2005, p. 500-513.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e política externa brasileira: espaços participativos na PEB contemporânea. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2012, p. 281-301. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/263/173> Acesso em: 15/Jan. 2019.

_____. **Representação, Democracia e política externa: a participação social como indutora**

de mudanças na política externa?. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, 2005, p. 25-38. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6873/1/ARTIGO_ImpassesAccountability.pdf Acesso em: 05/Mai. 2019.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Revista Contexto internacional** [Online], v. 35, n.1, 2013, p.11-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf> Acesso em: 03/Abr. 2018.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n. 45), 2011, p. 7-31. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_045.pdf Acesso em: 17/Set. 2019.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, Jun. 2006, p. 165-175. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7071/5043> Acesso em: 15/Jan. 2019.

_____. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 3, Out. 2003, p. 11-26. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2015/1763> Acesso em: 11/Dez. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 07, n. 01, Jan./Abr. 2013, p. 15-114. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/36892/24040> Acesso em: 15/Jan. 2019.

_____. **Democracia, agência e Estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011. Tradução: Vera Joscelyne.

OLSEN, Johan. Desenho institucional em contextos democráticos. *In*: CUNHA, Eleonora Schettini; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, Democracia e Participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. *E-book*. Documento não paginado.

PARAGUAI anuncia suspensão de eleição direta ao Parlasul. Assunção, **Agência EFE**, 15/Abr. 2019. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/brasil/mundo/paraguai-anuncia-suspens-o-de-elei-direta-ao-parlasul/50000243-3953275> Acesso em: 21/Set. 2019.

PARLASUL suspende atividades por falta de dinheiro. **Revista Época**, Porto Alegre, Editora Globo, 30/Mai. 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2015/05/parlasul-suspende-atividades-por-falta-de-dinheiro.html> Acesso em: 21/Set. 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Tradução: Luiz Paulo Rouanet.

PAUSINI, Laura; AGLIARDI, Niccolò; CARTA, Paolo Romano. Se non te. *In*: PAUSINI, Laura. **The greatest hits**. Castel Bolognese, Itália: Oliveta Recording Studio/Warner Music Itália, 2013, CD2, faixa 19, 4:05 min. 1 CD.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional** [Online], v. 51 n. 2, p. 136-153, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

_____. **Teoria das Relações Internacionais: O mapa do caminho – Estudo e prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

PIETRAFESA, Pedro Araújo. **A construção de uma nova instituição parlamentar no Cone Sul: o Parlamento do MERCOSUL**. 2009. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.

PORTALES, Carlos. Para onde vai o multilateralismo nas Américas? Projetos superpostos num período de mudanças globais. **Revista Lua Nova**, [Online], n. 90, p. 203-241, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a08n90.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v.18, n.36, p. 147-174, Jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

RIGGIROZZI, Pia. Hacia un regionalismo post-neoliberal en América Latina: reforma o ruptura?. *In*: MARTINS, Mônica Dias; GALLY, Rosemary Elisabeth (Orgs.). **Multilateralismo e reações sul-americanas**. Fortaleza, EdUECE, 2011, p. 283-312.

ROSENAU, James Nathan. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. *In*: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto (Orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 11-46.

_____. Governance in a new order. *In*: HELD, David; McGREW, Anthony (Eds). **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. 2. ed. Cambridge, Polity Press, 2005, p. 223-233.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes dos. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1099-a-america-do-sul-no-discurso-diplomatico-brasileiro.pdf> Acesso em: 16/Set. 2019.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas

participativas no governo brasileiro: o Conselho Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, Dez. 2015, p. 03-19. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n56/0104-4478-rsocp-23-56-0003.pdf> Acesso em: 03/Abr. 2018.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: Volume 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

TAJRA, Jamile Lourdes Ferreira. **Democratização dos processos de integração regional**: possibilidades de participação cidadã na União Europeia e no MERCOSUL. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação *Latu Sensu*/Especialização em Relações Internacionais) – Faculdade IBMEC São Paulo, São Paulo, 2019.

_____. Democracia e participação na integração sul-americana: o MERCOSUL social e o compromisso com a cidadania regional. *In*: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, V. **Anais** [...]. Teresina: UFPI, 2017, p. 1-22.

_____. Reflexões sobre o Parlamento do MERCOSUL. **Revista Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 11, n. 21, p.35-55, 2015. Disponível em: <http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/417/492> Acesso em: 29/Out. 2016.

_____. **Integração Sul-Americana**: Uma incursão ao conceito de cidadania no âmbito do Parlamento do MERCOSUL. 2014. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014a.

_____. A representação cidadã no MERCOSUL e a cidadania sul-americana: o Parlamento do MERCOSUL como instrumento de fortalecimento da integração. *In*: CONGRESO NACIONAL, XI. CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA, IV. **Anais** [...]. Rosário, Argentina: Universidad Nacional de Rosario, 2014b.

_____. A cidadania no esteio da integração sul-americana: reflexões sobre os avanços institucionais no âmbito do MERCOSUL. *In*: CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, V. **Anais** [...]. Montevideu, Uruguai: Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 2014c.

_____. A cidadania no esteio da integração sul-americana: o potencial do Parlamento do MERCOSUL. *In*: ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA, XII. **Painel** [...]. Fortaleza: UNIFOR, 2012a.

_____. Cidadania e integração regional: a contribuição do Parlamento do MERCOSUL para a consolidação da cidadania brasileira. *In*: Encontro de Pós-graduação e pesquisa, XII. **Painel** [...]. Fortaleza: UNIFOR, 2012b.

_____. **A participação dos povos na integração sul-americana**: O papel do Parlamento do MERCOSUL. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

_____; MARTINS, Mônica Dias. O Parlamento do MERCOSUL e a cidadania sul-americana. **Revista Eletrônica de Ciência Política** [Online], v. 5 n. 2, 2014. Disponível em:

<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/35733/25378>

Acesso em: 16/Set. 2019.

_____; _____. A contribuição do Parlamento do MERCOSUL para o fortalecimento da cidadania sul-americana. *In*: Seminário Nacional de Ciência Política, V. **Trabalho completo** [...]. Porto Alegre: UFRGS, 2013a.

_____; _____. A contribuição do Parlamento do MERCOSUL para a integração sul-americana - os atributos da cidadania regional. *In*: Congresso Latino-Americano de Sociologia, XXIX. **Anais** [...]. Santiago, Chile: FLACSO/ALAS, 2013b.

_____; _____. A representação dos povos na Integração Sul-Americana: uma reflexão sobre o Parlamento do MERCOSUL. *In*: Congresso Brasileiro de Sociologia, XVI. **Pôster** [...]. Salvador: UFBA, 2013c.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011, p. 171-186. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.

TESCHKE, Benno. **The Myth of 1648: Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations**. 2. ed. Londres/Nova Iorque: Verso, 2009.

TIL, Jon Van. From liberal democracy to cosmopolitan canopy. **Cosmopolitan Civil Society Journal** [Online], v. 7, n. 1, 2015, p. 35-52. Disponível em: <https://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/view/4303/4610> Acesso em: 15/Jan. 2019.

VALENCIA, Alberto Rocha; EFRÉN, Daniel; RUVALCABA, Morales. **Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría: Propuesta de dos modelos teóricos**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2011.

VALENTINI, Laura. No global demos, no global democracy? A systematization and critique. **Perspectives and Politics** [Online], v. 12, n. 4, p. 789-807, 2014. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/64950/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Valentini,%20LM_No%20global%20demos_Valentini_No%20global%20demos_2016.pdf Acesso em: 16/Set. 2019.

VAZQUEZ, Mariana. El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. *In*: CAETANO, Gerardo (Org.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011, p. 165-185. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf> Acesso em: 14/Set. 2019.

_____. Los escenarios de participación social en el Mercosur. *In*: JARAMILLO, Grace (Comp.). **Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo**. Quito: FLACSO, 2008, p. 137-48. Disponível em: http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1215191993.los_escenarios_de_p

[articipacion por mariana vazquez 3.pdf](#) Acesso em: 15/Jan. 2019.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Revista Contexto Internacional** [Online], v. 19, n.2, Jul./Dez. 2007, p. 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional** [Online], n. 53, p. 54-72, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea04.pdf> Acesso em: 15/Jan. 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno Sistema mundial**. México: Siglo XXI, 1979.

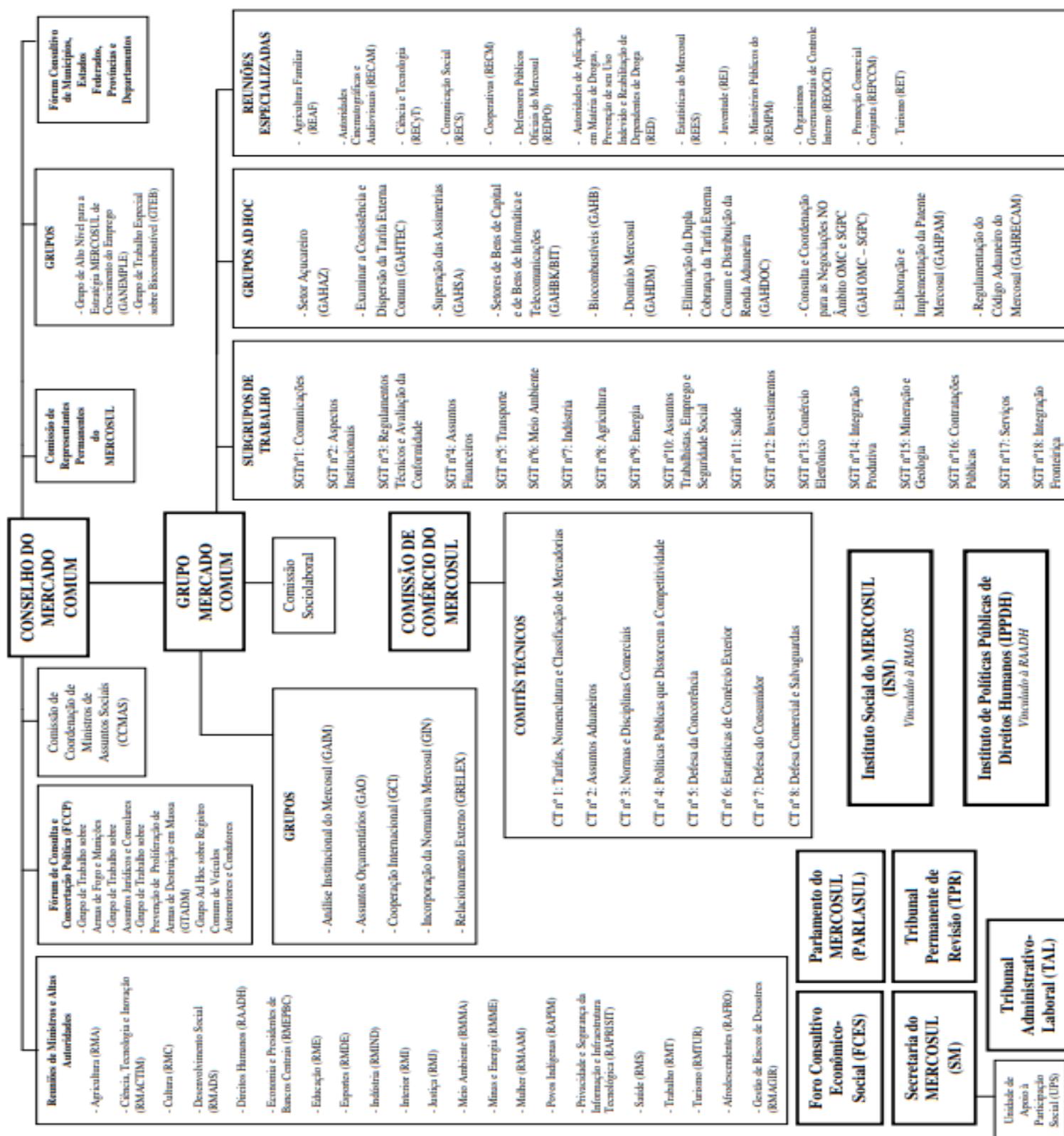
WAMPLER, Briam. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011, p. 43-51. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf Acesso em: 02/Out. 2018.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. Disponível em: [http://funag.gov.br/biblioteca/download/124-Politica do Poder A.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/124-Politica_do_Poder_A.pdf) Acesso em: 21/Set. 2019.

ZACHER, Mark. Os pilares em ruína do Templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. *In*: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto (Orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 83-141.

ANEXOS

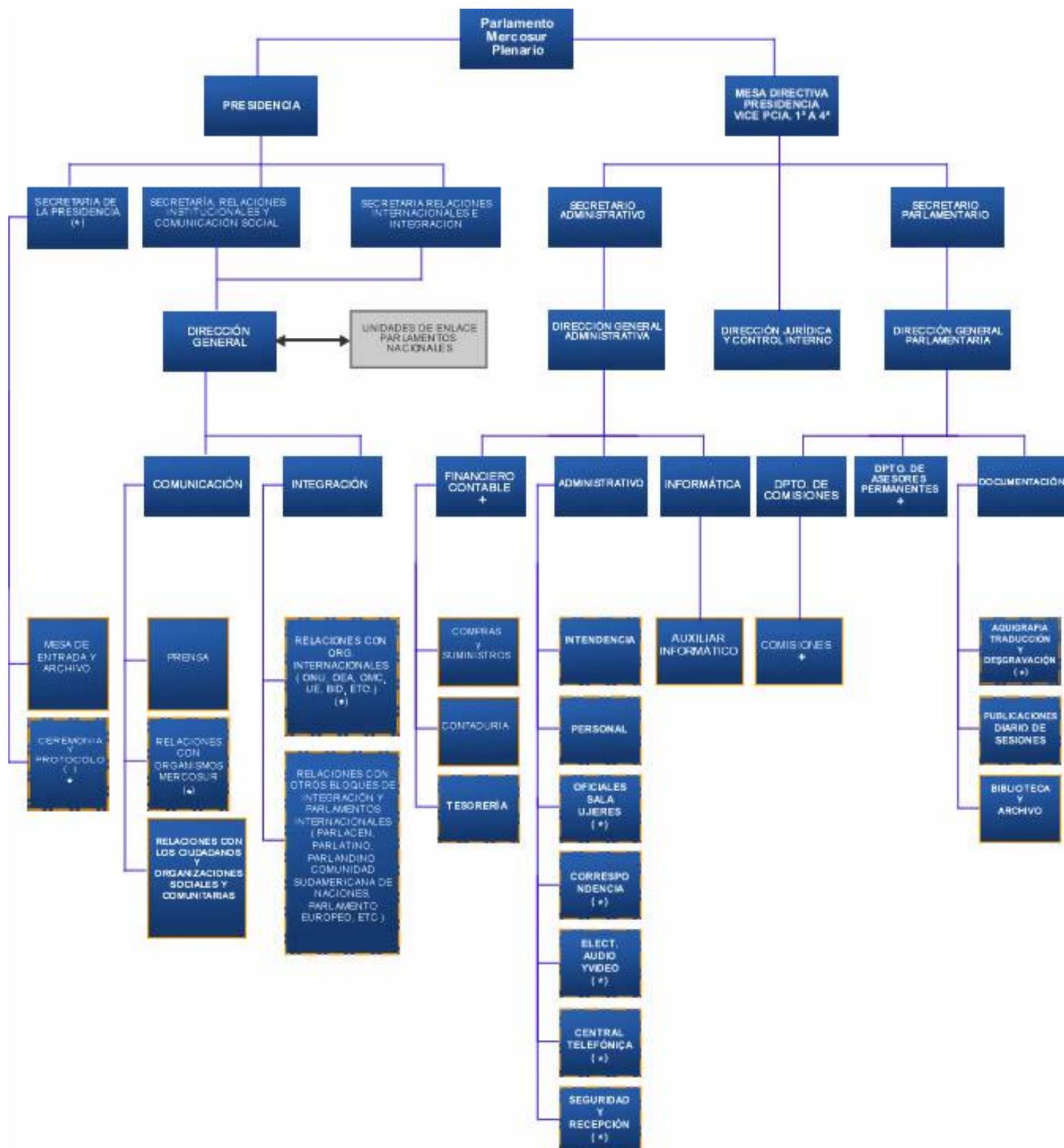
ANEXO A – Estrutura Institucional do MERCOSUL



Fonte: Secretaria Administrativa MERCOSUL (SAM). Disponível em:

<http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf> Acesso em: 21/Set. 2019.

ANEXO B – Organograma do Parlasul



Fonte: Parlamento do MERCOSUL Disponível em:

<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/6533/2/parlasur/organograma.html>

Acesso em: 03/Mai. 2019.

ANEXO C – Estatuto da cidadania do MERCOSUL – Plano de ação**MERCOSUL/CMC/DEC. 64/2010
ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL
PLANO DE AÇÃO**

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Decisão N° 63/10 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que, no espírito do Tratado de Assunção, o MERCOSUL deve assentar-se sobre uma união cada vez mais estreita entre seus povos.

Que os Estados Partes do MERCOSUL implementaram uma estratégia regional de avanço progressivo e um enfoque multidimensional da integração, que contempla ações e medidas em matéria política, econômica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperação judicial e em temas de segurança.

Que é fundamental avançar, no marco do vigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção, no aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL.

Que os instrumentos adotados no MERCOSUL garantem aos nacionais dos Estados Partes e as suas famílias o gozo dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, de acordo com as leis que regulamentam o seu exercício.

Que é necessário consolidar um conjunto de direitos fundamentais e benefícios em favor dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e estabelecer um Plano de Ação para a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, com vistas a sua plena implementação no trigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM**DECIDE:**

Art. 1º – Estabelecer um plano de ação para a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

Art. 2º – O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada:

- Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região
- Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL
- Igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

Art. 3º – Com vistas a alcançar os objetivos gerais indicados no artigo 2, o plano de ação será integrado pelos seguintes elementos, os quais serão tratados nos âmbitos indicados a seguir:

1 Circulação de pessoas

1.1 Facilitação do trânsito e da circulação no espaço MERCOSUL.

1.2 Simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios.

Âmbitos:

Reunião de Ministros da Justiça

Reunião de Ministros do Interior

Foro Especializado Migratório

CCM – CT N° 2 “Assuntos Aduaneiros”

2 Fronteiras

2.1 Plena implementação e ampliação gradual das Áreas de Controle Integrado.

2.2 Revisão do Acordo de Recife e instrumentos correlatos.

2.3 Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

Âmbitos:

Reunião de Ministros do Interior

Foro Especializado Migratório

Comissão de Comércio do MERCOSUL

CT N° 2 “Assuntos Aduaneiros”

Grupo Mercado Comum – Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça

3 Identificação

3.1 Harmonização das informações para a emissão de documentos de identificação nos Estados Partes do MERCOSUL.

3.2 Inserção da denominação “MERCOSUL” nas cédulas de identidade nacionais.

Âmbitos:

Reunião de Ministros da Justiça

Reunião de Ministros do Interior

Foro Especializado Migratório

Foro de Consulta e Concertação Política

Grupo de Trabalho sobre Assuntos Jurídicos e Consulares

4 Documentação e cooperação consular

4.1 Ampliação dos casos de dispensa de tradução, consularização e legalização de documentos.

4.2 Ampliação dos mecanismos de cooperação consular.

Âmbitos:

Reunião de Ministros da Justiça

Reunião de Ministros do Interior

Foro Especializado Migratório

Foro de Consulta e Concertação Política

Grupo de Trabalho sobre Assuntos Jurídicos e Consulares

5 Trabalho e Emprego

5.1 Revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL

5.2 Fortalecimento do funcionamento da Comissão Sociolaboral

5.3 Fortalecimento do Observatório do Mercado de Trabalho

5.4 Desenvolvimento de diretrizes sobre emprego

5.5 Desenvolvimento de plano regional em matéria de trabalho infantil

5.6 Desenvolvimento de plano regional em matéria de inspeção de trabalho

5.7 Desenvolvimento de plano regional em matéria de facilitação da circulação de trabalhadores

Âmbitos:

Reunião de Ministros do Trabalho

Grupo Mercado Comum

SGT No 10 “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”

6 Previdência Social

6.1 Integração dos cadastros de informações previdenciárias e trabalhistas dos Estados Partes para fins de simplificação de trâmites, segurança das informações, formulação de políticas públicas e agilização de concessão de benefícios

6.2 Estabelecimento de um Programa de Educação Previdenciária do MERCOSUL, que incluiria a criação de um portal na Internet para facilitar o acesso a informações previdenciárias

Âmbito:

Grupo Mercado Comum

SGT No 10 “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”

7 Educação

7.1 Simplificação dos trâmites administrativos para efeitos da equivalência de estudos e

títulos de ensino superior

7.2 Aprofundamento do Sistema ARCU-SUL para a equivalência plena de cursos superiores no MERCOSUL

7.3 Criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade para a consolidação de um espaço de mobilidade (estudantes, professores e pesquisadores) e intercâmbios acadêmicos

Âmbito:

Reunião de Ministros da Educação

8 Transporte

8.1 Criação de um sistema de consultas sobre informações veiculares acessível às autoridades competentes dos Estados Partes

8.2 Definição de características comuns que deverá ter a Patente MERCOSUL

Âmbito:

Grupo Mercado Comum

SGT No 5 “Transportes”

9 Comunicações

9.1 Ações que visam a favorecer a redução de preços e tarifas para comunicações fixas e moveis entre os Países do MERCOSUL, incluindo o roaming

9.2 Ações que visam a extensão do tratamento local para serviços de telecomunicações sem fio em zona de fronteira, sobretudo por meio do compartilhamento de redes

Âmbito:

Grupo Mercado Comum

SGT N° 1 “Comunicações”

10 Defesa do consumidor

10.1 Criação de um Sistema MERCOSUL de Defesa do Consumidor, composto por:

10.1.1 Sistema MERCOSUL de Informações de Defesa do Consumidor

10.1.2 Ação regional de capacitação – Escola MERCOSUL de Defesa do Consumidor

10.1.3 Norma MERCOSUL aplicável a contratos internacionais de consumo

Âmbito:

Comissão de Comércio – Grupo de Monitoramento

CT No 7 “Defesa do Consumidor”

11 Direitos políticos

11.1 Avaliar as condições para avançar progressivamente no estabelecimento de direitos políticos, de acordo com as legislações nacionais que regulamentem seu exercício, em favor dos cidadãos de um dos Estados Partes do MERCOSUL que residam em outro Estado Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do MERCOSUL.

Âmbito:

Reunião de Ministros da Justiça

Reunião de Ministros do Interior

Art. 4º – O Conselho do Mercado Comum poderá atualizar e/ou ampliar o Plano de Ação com base nas recomendações dos âmbitos mencionados no Artigo 3 e do Alto Representante Geral do MERCOSUL. A primeira revisão da implementação do Plano de Ação se efetuará na LVI Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum.

Art. 5º – O Alto Representante-Geral do MERCOSUL acompanhará o desenvolvimento do Plano de Ação e apresentará relatório de avanços nas Reuniões Ordinárias do Conselho do Mercado Comum. Para tanto, o Alto Representante-Geral do MERCOSUL poderá solicitar informação e/ou fazer sugestões aos foros do MERCOSUL mencionados no Artigo 3.

Art. 6º – Os foros do MERCOSUL mencionados no Artigo 3 elaborarão um cronograma de trabalho, de até 10 anos, para a implementação progressiva dos elementos que integram o Plano de Ação, tendo em conta os objetivos indicados no Artigo 2.

Art. 7º – O Plano de Ação deverá estar integralmente implementado no 30º aniversário do MERCOSUL. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL poderá ser instrumentalizado por meio da assinatura de um protocolo internacional que incorpore o conceito de “Cidadão do MERCOSUL” e forme parte do Tratado de Assunção.

Art. 8º – Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

XL CMC – Foz do Iguaçu, 16/XII/10.

ANEXO D – Consolidação das normas sobre Organizações e movimentos sociais do MERCOSUL

MERCOSUL/CMC/DEC. 10/2015

ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS DO MERCOSUL

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Decisão N° 65/10 do Conselho do Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que a participação de organizações e movimentos sociais no MERCOSUL é importante para o aprofundamento e o êxito do processo de integração, bem como para o conhecimento por parte da população dos benefícios e direitos emanados do referido processo.

Que a Cúpula Social do MERCOSUL constitui um espaço privilegiado para a participação social e uma oportunidade para a prestação social de contas do MERCOSUL sobre o estado de avanço do processo de integração regional.

Que, em conformidade com a Decisão CMC N° 65/10, a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) atua como um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com as organizações e os movimentos sociais.

Que a UPS trabalha em coordenação com as instâncias do MERCOSUL na área social, em particular com a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), com o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e com a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS), por meio do Alto Representante-Geral do MERCOSUL (ARGM).

O CONSELHO DO MERCADO COMUM

DECIDE:

Art. 1° - Consolidar as normas sobre organizações e movimentos sociais do MERCOSUL e aprovar os Anexos I “Cúpula Social do MERCOSUL e Prestação Social de Contas”, II “Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL” e III “Procedimento para Solicitar Informação aos Órgãos do MERCOSUL”, que fazem parte da presente Decisão.

Art. 2° - Facultar o Grupo Mercado Comum (GMC) a efetuar os ajustes, atualizações e alterações aos Anexos da presente Decisão que forem necessários no futuro.

Art. 3º - Revogar aquelas normas cuja matéria tiver sido substituída ou que se oponham ao estabelecido na presente Decisão.

Art. 4º - Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

XLVIII CMC – Brasília, 16/VII/15

ANEXO

I CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL E PRESTAÇÃO SOCIAL DE CONTAS

Art. 1º - A Cúpula Social do MERCOSUL deverá ser realizada semestralmente e sua organização será responsabilidade da Presidência *Pro Tempore*, em coordenação com os demais Estados Partes e o Coordenador da UPS. Para tanto, cada Estado Parte deverá designar um ponto focal titular e um alterno.

Art. 2º - No âmbito da Cúpula Social deverá ser preservado um espaço para a prestação social de contas no qual se apresentem os avanços, os desafios e os assuntos futuros do processo de integração regional.

Art. 3º - O ponto focal deverá apresentar relatório dos resultados da Cúpula Social realizada em sua Presidência *Pro Tempore* na primeira reunião ordinária do GMC da Presidência *Pro Tempore* seguinte. O GMC poderá enviar o mencionado relatório às instâncias da estrutura institucional do MERCOSUL competentes conforme a matéria.

ANEXO II

REGISTRO DE ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS DO MERCOSUL

Art. 1º - O "Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL", doravante "registro", reunirá dados sobre as organizações e os movimentos sociais estabelecidos no território dos Estados Partes com interesse nos assuntos tratados no processo de integração regional.

O registro terá como objetivo a troca de informações e comunicação com as organizações e os movimentos sociais, sendo a inscrição voluntária.

Art. 2º - Unicamente poderão se inscrever no registro as organizações e os movimentos sociais estabelecidos em, ao menos, um dos Estados Partes.

Art. 3º - O gerenciamento e a atualização do registro será da competência da UPS, que manterá contato com as organizações e os movimentos sociais inscritos.

Art. 4º - O registro será feito na página do MERCOSUL na internet, completando o Formulário para o Registro de Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL que consta como Apêndice ao presente Anexo.

A UPS poderá requerer às organizações e aos movimentos sociais informação adicional àquela solicitada no formulário.

Art. 5º - A informação registrada será considerada pública e poderá ser utilizada pelos órgãos do MERCOSUL para objetivos relacionados ao processo de integração.

APÊNDICE AO ANEXO II

FORMULÁRIO DE REGISTRO DE ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS DO MERCOSUL

DADOS BÁSICOS Nome da Organização ou do Movimento:

Sigla:

Domicílio:

Município:

Departamento, Estado ou Estado Parte:

Província:

DDD/DDI () Telefone:

DDD/DDI () Fax:

e-mail:

website:

Redes sociais:

ANEXO E – Lista de documentos, publicações e demais fontes oficiais consultadas

1. Tratados, Protocolos e Declarações

MERCOSUL. Tratado de Assunção. Assunção, Paraguai, 1991. *In*: MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). 6. ed., revista, ampliada e atualizada. **Coletânea de Direito Internacional/Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 1281-1293.

_____. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto). Ouro Preto, Minas Gerais, 1994. *In*: MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). 6. ed, revista, ampliada e atualizada. **Coletânea de Direito Internacional/Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 1293-1302.

_____. Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL. Potrero de Los Funes, Província de San Luis, Argentina, 1996. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/declaracao-presidencial-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul/> Acesso em: 19/Set. 2019.

_____. Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile. Ushuaia, Argentina, 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/> Acesso em: 19/Set. 2019.

_____. **Consenso de Buenos Aires**. Buenos Aires, 2003. Disponível em: http://revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar/revista_9/Numero9/material/Htm/doc_consenso_de_buenos_aires.pdf Acesso em: 27/Abr. 2019.

2. Decisões que instituíram, regulam e-ou extinguíram os órgãos estudados

BRASIL. **Decreto nº. 6594, de 06 de outubro de 2008**. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm Acesso em: 22/Set. 2019.

MERCOSUL. CMC DEC. 61/2000. **Criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL**. Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/16749_DEC_061-2000_PT_Reun%20Min%20Autor%20Desenvolvimento%20Social_At%202_00.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC/DEC. 26/2003. **Programa de trabalho 2004-2006**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 24/2004. **Estrutura do Grupo Mercado Comum e seus órgãos dependentes.** Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11193_DEC_024-2004_PT_Cria%C3%A7ao%20Centro%20MCS%20Prom%20Est%20Direito.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 40/2004. **Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL.** Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11245_DEC_040-2004_PT_CriaReunAltasAutDireitosHumanosMCS.pdf Acesso: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 49/2004. **Criação do Parlamento do MERCOSUL.** Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11306_DEC_049-2004_PT_ParlamentoMCS.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 23/2005. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.** Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10698_DEC_023-2005_PT_Acordo%20%20Parlamento.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 03/2007. **Instituto Social do MERCOSUL.** Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_PT_InstitutoSocial.pdf Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 05/2007. **Instituto Social do MERCOSUL.** Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/4279_DEC_005-2007_PT_FE_ObservDemocMCS.pdf. Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 37/2008. **Estrutura do Instituto Social do MERCOSUL.** Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2858_DEC_037-2008_PT_EstructInstSocialMCS.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 39/2008. **Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL.** Secretaria do MERCOSUL. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2862_DEC_039-2008_PT_ComCoordMinAsunSoc.pdf Acesso: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 13/2009. **Acordo de sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para o funcionamento da Secretaria Permanente do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).** Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/17778_DEC_013-2009_FE_PT_AcordoSede%20FCES.pdf Acesso em: 23/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 14/2009. **Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL.** Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10076_DEC_014-2009_PT_Inst%20Politicass%20Pub%20Direitos%20Humanos.pdf Acesso: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 12/2010. **Estrutura do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL**. Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/33033_DEC_012-2010_PT_Estrutura%20PPDDHH.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 63/2010. **Alto Representante-Geral do MERCOSUL**. Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39014_DEC_063-2010_PT_FERR_Alto%20Representante%20Geral.pdf Acesso: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 64/2010. **Estatuto da cidadania do MERCOSUL – Plano de ação: Cúpula Social do MERCOSUL**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547_DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o_Atualizada.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 65/2010. **Unidade de Apoio à Participação Social**. Secretaria del MERCOSUR. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780_DEC_065-2010_PT_Unidade%20Apoio%20%C3%A0%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20Social.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC/DEC. 12/2011. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39597_DEC_012-2011_PT_Plano%20Estrat%C3%A9gico%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Social%20do%20MCS-PEAS.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 18/2011. **Funcionamento do Parlamento do MERCOSUL**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39611_DEC_018-2011_PT_Funcionamiento%20do%20Parlamento%20do%20MCS.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 56/2012. **Cúpula Social do MERCOSUL**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318_DEC_056-2012_PT_C%C3%BApula%20Social%20MERCOSUL.pdf Acesso em: 23/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 11/2014. **Funcionamento do Parlamento do MERCOSUL**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/52887_DEC_011-2014_PT_Funcionamiento%20Parlamento%20MCS%20Prorroga%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 24/2014. **Estrutura do GMC e tipologia dos seus órgãos dependentes**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/74159_DEC_024-2014_PT_FERR%201_Estruc%20GMC%20tipol%20org%20depend_Atualizada%204.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 10/2015. **Organizações e movimentos sociais do MERCOSUL**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58038_DEC_010-2015_PT_OrganizacoeseMovSociais.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. 06/2017. **Revogação da CMC DEC. 63/2010**. Disponível em: [http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/01A219D6D83B145203258256007D1B0A/\\$File/DEC_006-2017_PT_Revogacao%20Dec.%2063-10%20ARGM.pdf](http://gd.mercosur.int/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/01A219D6D83B145203258256007D1B0A/$File/DEC_006-2017_PT_Revogacao%20Dec.%2063-10%20ARGM.pdf) Acesso em: 20/Mar. 2018.

_____. CMC DEC. 30/2017. **Fortalecimento da Unidade de Apoio à Participação Social** (Revogação da CMC DEC. 65/2010). Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/67211_DEC_030-2017_PT_Fortalecimento%20da%20UPS.pdf Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. CMC DEC. sn/2019. **Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del PARLASUR**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/> Acesso em: 20/Abr. 2019.

_____. CMC DECL. sn/2019. **Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del PARLASUR**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-conjunta-relativa-al-funcionamiento-del-parlasur/> Acesso em: 20/Abr. 2019.

_____. FCES REC. 01/2016. **Reforma Institucional**. Disponível em: <http://fcesmercosur.com.ar/pdf/reformaInstitucionalAprobada.pdf> Acesso em: 27/Out. 2018.

_____. GMC RES. 68/1996. **Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social**. Disponível em: <http://fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento1996.pdf> Acesso em: 25/Set. 2018.

_____. GMC RES. 22/2012. **Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR** (que derrogou a GMC RES. 68/1996). Disponível em: <http://fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento.pdf> Acesso em: 25/Set. 2018.

_____. PARLASUL. Bancada progressista do. **Instituição do grupo político “Bancada Progressista do Parlasul”**. Montevideu, 30 de novembro de 2009. Disponível em: https://bancadaprogresistaparlasur.org/wp-content/uploads/2015/11/Nota_fundacional_bancada.pdf Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. DISP. 06 e 07/2007. **Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL**. (Texto aprovado pela GMC DISP. 06/2007, de 6 de agosto de 2007, com modificação incorporada pela GMC DISP. 07/2007). Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7487/1/disp-06-2007-anexo-i-es.pdf> Acesso em: 23/Set. 2019.

_____. REC. 16/2010. **Normas de Aplicación del Protocolo Constitutivo y del Acuerdo Político para la Consolidación del MERCOSUR y Propositiones correspondientes**. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7336/1/rec-16-2010-aplicacion-pcpm-pdf.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. REC. 03/2013. **Prórroga del Período de Transición establecido en la DEC. 18/11**. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/8019/1/prorroga-del-periodo-de-transicion-establecido-en-la-dec-18-2011.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

3. Publicações institucionais

BRASIL. MERCOSUL Social e Participativo. Brasília, Brasil: Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/mercosulsocialeparticipativo> Acesso em: 22/Set. 2019.

MERCOSUL. Declaração final da I Cúpula Social do MERCOSUL. Brasília: Secretaria da Presidência Pró-Tempore do Brasil, 2006. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/decfinalport.pdf> Último acesso: 03/Mar. 2015.

_____. **Cartilha da cidadania do MERCOSUL.** Compilação de normas relacionadas com o cidadão e a cidadã do MERCOSUL. Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, 2019. Disponível em: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploadedPdf/pdfCompleto_pt.pdf Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **Mapa del MERCOSUR Social.** Montevideu: Secretaria del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica/Sector de Normativa, Documentación y Divulgación. DT SAT-SND nº 01/2012: Mapa del MERCOSUR Social, 2012. Disponível em: <http://ismercosur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Mercosur-Social-actores.pdf> Acesso em: 10/Out. 2013.

_____. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS).** Assunção: Instituto Social do MERCOSUL (ISM), 2012. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/doc/PEAS-Portugues-web.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **La dimensión Social del MERCOSUR: Marco conceptual.** Assunção: Instituto Social do MERCOSUL (ISM), 2013. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/biblioteca/download-info/dimension-social-del-mercosur-marco-conceptual/> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **I Consulta pública IPPDH/UPS** (Buenos Aires). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), 2015a. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-Memor%C3%ADa-I-Consulta-P%C3%ABblica-Buenos-Aires-Argentina.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **II Consulta pública IPPDH/UPS** (Brasília). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), 2015b. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-II-Consulta-Publica-finaldig.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL I: História e Acervo.** Unidade de Participação Social (UPS). Dirigido por Carolina Albuquerque Silva e José Renato Vieira Martins, 2016a. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-i-historia-e-acervo/> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II:** Declarações e documentos de trabalho. Unidade de Participação Social (UPS). Dirigido por Carolina Albuquerque Silva e José Renato Vieira Martins, 2016b. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-ii-declaracoes-e-documentos-de-trabalho/> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **Construindo o Mapa da participação social no MERCOSUL.** Unidade de Participação Social (UPS). Dirigido por Mariana Luna Pont, 2016c. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/construindo-o-mapa-da-participacao-social-no-mercosul/> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **Guia para a participação das organizações sociais e movimentos sociais no MERCOSUL.** Unidade de Participação Social (UPS), 2016d. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/guia-para-a-participacao-de-organizacoes-e-movimentos-sociais-no-mercosul/> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **III Consulta pública IPPDH/UPS** (Buenos Aires). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), 2016e. Disponível em <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-3-CONSULTA-PUBLICA.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **IV Consulta Pública IPPDH:** educación y cultura en derechos humanos (Buenos Aires). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), 2016f. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-4-CONSULTA-PUBLICA.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **V Consulta pública IPPDH/UPS** (Buenos Aires). Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH). Buenos Aires: 2017a. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/07/IPPDH-MERCOSUR-5-CONSULTA-PUBLICA-LGBTI-pt.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

IPPDH. **VI Consulta pública IPPDH/UPS** (Assunção). Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), 2017b. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-VI-CONSULTA-P%3%9ABLICA-NI%3%91OS-NI%3%91AS-ADOLESCENTES.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

4. Demais publicações

ANVISA (Brasil). **Guia prático:** Funcionamento de Órgãos e Foros do MERCOSUL. [Online]. Sem dados bibliográficos. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33788/4655298/GUIA+PR%3%81TICO++++Funcionamento+de+%3%93rg%3%9A3os+e+Foros+do+MERCOSUL/bb0e3c61-9e5d-470d-b8df-a72bef95c359> Acesso em: 22/Set. 2019.

BRASIL. Discurso de posse do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva:

Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/@_@download/file/posse%20lula%202003.pdf Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **Decreto Nº 6.594**, de 6 de outubro de 2008. Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, o Programa MERCOSUL Social e Participativo, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm Acesso em: 22/Set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 02/Out. 2018.

_____. **Projeto de lei n. 5279/2009**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=536091026ACE6D1A065EE11531B3F009.node1?codteor=972803&filename=Avulso+-PL+5279/2009 Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **Resolução 1/2011 do Congresso Federal**. Brasília: Congresso Federal, 2011b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97776632/Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+1-2011-CN> Acesso em: 21/Set. 2019.

_____. **Projeto de lei n. 126/2011**. Brasília: Senado Federal, 2011a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4199508&ts=1559267206977&disposition=inline> Acesso em: 22/Set. 2019.

_____. **Nota 255**. Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul. Brasília: MRE, 05/Ago. 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico> Acesso em: 24/Set./2019.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Relatório ao Conselho de Ministros** (XVII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum). Mendoza, Argentina: 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/relatorio-ao-conselho-de-ministros> Acesso em: 22/Set. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Parlamento do Mercosul**: Análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional. Comunicados IPEA, n. 143. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120413_comunicadoipea014

[3.pdf](#) Acesso em: 22/Set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (DUDH). Viena: 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> Acesso em: 22/Set. 2019.

5. Páginas institucionais consultadas (último acesso: 22/Set. 2019)

Cúpula Social do MERCOSUL (CSM)

<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>

Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH)

<http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/>

Instituto Social do MERCOSUL (ISM)

<http://www.ismercosur.org/>

MERCOSUL Institucional e Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM)

<https://www.mercosur.int/>

Página brasileira do MERCOSUL

<http://www.mercosul.gov.br/>

Parlamento do MERCOSUL (Parlasul)

<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13224/2/parlasur/inicio.html>

Sessão argentina do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)

<http://fcesmercosur.com.ar/>

Unidade de Participação Social (UPS)

<https://registroups.mercosur.int/>