

REPRESENTATIVIDADE E LEGITIMIDADE NA INTEGRAÇÃO REGIONAL: O FORO CONSULTIVO E O PARLAMENTO DO MERCOSUL

Representativeness and Legitimacy in Regional
Integration: The Constitutive Forum and the Mercosur
Parliament

*Cairo Gabriel Borges Junqueira*¹
*Bruno Theodoro Luciano*²

Introdução

O desenvolvimento da integração regional no âmbito do Mercosul favoreceu o aumento de temáticas discutidas no âmbito regional, as quais passaram a ser tratadas secundariamente no plano nacional. A baixa existência de mecanismos institucionalizados de cunho democrático e participativo, especialmente quando comparados às instituições domésticas, trouxe à tona o questionamento acerca do déficit democrático presente na integração regional (DRUMMOND, 2005).

A partir do início do século XXI, o processo integracionista passou por um sopro de institucionalização, na medida em que novos órgãos, de contornos participativos e representativos, calharam a fazer parte do modelo organizacional do Mercosul. Dois deles, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (FCHS). Mestrando em Relações Internacionais, com ênfase em Política Internacional e Comparada, pela Universidade de Brasília - Instituto de Relações Internacionais (IREL). Atualmente, é colaborador do blog Página Internacional e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: cairogbj@yahoo.com.br.

² Bacharel (2011) e Mestre (2013) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Foi Assistente de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF. E-mail: brutheodoro@hotmail.com.

Departamentos do Mercosul (FCCR) e o Parlamento do Mercosul (Parlasul), representam essa tentativa de reduzir o suposto déficit democrático existente na integração (MEDEIROS et al, 2010).

O presente artigo intenta discutir o papel que esses dois órgãos, de natureza e composição completamente distintos, possuem de acrescer representatividade e legitimidade à integração do Mercosul. Embora apresentem estruturas organizacionais e competências institucionais incipientes, o FCCR e o Parlasul são instrumentos tentativos de inserção de características representativas e de legitimidade democrática no plano regional. Enquanto em um primeiro momento analisa-se o questionamento teórico referente à representatividade e à legitimidade sob a égide mercosulina, posteriormente é introduzida as características e as limitações dos dois órgãos analisados, além de seu papel no desenvolvimento democrático regional.

Inserindo democracia à escala regional: a discussão de representatividade e legitimidade no Mercosul

A Importância do Princípio da Representatividade na Integração Mercosulina

A questão da representação sempre esteve ligada à figura do Estado moderno e, por conseguinte, à democracia enquanto regime de governo. Ideias, instituições e práticas democráticas tornaram o século XX a era do triunfo desse tipo de poder (DAHL, 2009), o qual, teoricamente, sempre esteve centrado nas mãos do povo. Fato que ficou notadamente conhecido com a definição de democracia proposta por Norberto Bobbio (2006, p. 22), qual seja “[...] primariamente um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Segundo Robert Dahl (2009), a democracia distingue-se em dois tipos: a real, como sistema representativo de governo, e a ideal, como um valor absoluto a ser alcançado abrangendo valores universais. E, quando se fala em determinados blocos regionais, parece que eles seguem uma linha média entre a realidade, pois buscam a criação de instituições representativas, e o ideal máximo a ser alcançado, o que se torna

nítido com a inclusão progressiva, mas ainda restrita, de atores subnacionais e cidadãos no processo integracionista.

No caso do Mercosul, a problemática da representatividade democrática esteve presente antes mesmo do seu nascimento. Para Sergio Caballero (2011), os acordos de cooperação entre Brasil e Argentina em 1986 logo após os períodos de redemocratização em 1985 e 1983, respectivamente, podem ser considerados como a primeira grande fase histórica do bloco. Embora se considere que o princípio de representatividade fora colocado em prática logo em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, no qual se criou a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) – responsável por manter o contato entre o poder legislativo e os temas de integração *per se* – somente houve sua consolidação anos mais tarde, em 1995, com a então institucionalização do bloco por meio do Protocolo de Ouro Preto³.

Anos mais tarde, especificamente em 1998, o Protocolo de Ushuaia foi ratificado e acordava sobre a plena vigência de instituições democráticas como condição vital para o desenvolvimento do processo de integração entre os Estados Partes, que, naquele momento, eram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e os Estados associados, Bolívia e Chile. Com o feito da institucionalização e o corolário democrático, a representatividade mostrava-se como ferramenta indispensável para um maior grau de participação dos cidadãos nas ações do bloco.

Todavia, sendo a representação pautada no sufrágio de mandatários políticos (MEDEIROS et al., 2010), o Mercosul sempre possuiu um nível modesto de institucionalização, em grande parte por ter apenas órgãos centrais de caráter intergovernamental, ou seja, capitaneados exclusivamente por chefes de Estado. Em raros momentos os países do bloco parcialmente relativizam suas autonomias e controles soberanos em prol da integração, caracterizando um grau baixo de “*sovereignty bargain*”, que é a capacidade dos Estados aceitarem voluntariamente

³ No artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto consta que a estrutura institucional do Mercosul seria composta, inicialmente, por seis órgãos, dentre os quais podemos citar três principais: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

algumas limitações por troca de certos benefícios a nível regional (MATTLI, 2000, p. 150).

Destarte, os problemas apresentados tanto pelo Foro Consultivo (FCCR) quanto pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul) evidenciam tal precariedade institucional. Esses órgãos, os quais têm o intuito de representar tanto os atores subnacionais – municípios, estados federados, províncias e departamentos – como a população dos Estados-partes da integração, são apenas órgãos consultivos na estrutura institucional do Mercosul, o que impede a redução do déficit democrático na integração e mantém a totalidade do processo decisório mercosulino nas mãos das chancelarias nacionais. Nos dizeres de Marcelo Medeiros et al. (2010, p. 8), a hipertrofia dos poderes Executivos nacionais é acentuada por uma débil competência das instâncias representativas, entre elas os próprios FCCR e o Parlasul. Embora haja alguma vontade política para organizar processos efetivos por parte de ambos os órgãos, suas institucionalizações ainda são limitadas.

Conclui-se que existe uma série de limitações à representatividade intra-bloco do Mercosul. Além de contar com países de tradições centrais, a ausência de órgãos supranacionais⁴ acaba por diminuir e dificultar o aumento da cooperação tanto entre os governos quanto entre os atores subnacionais e os cidadãos. Para ampliar a representatividade, seria necessária a participação dos cidadãos dos mais variados setores sociais (FARIA; PIÑERO, 2010), tendo como resultado um maior diálogo entre os âmbitos domésticos, estatais e regionais. A elevada fragmentação interna e o distanciamento dos atores sociais ainda são duas incertezas mercosulinas que atenuam sua representatividade regional (VAZ; FIGUEIRA, 2006).

A Busca pela Legitimidade nas Estruturas do Mercosul

Embora não se tenha uma definição básica para os termos centrais do presente trabalho, pode-se dizer que a legitimidade no Mercosul faz jus à “[...] capacidade de

⁴ A supranacionalidade pode ser entendida como “[...] um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas.” (STELZER, 2004, p.67-68).

manter a crença de que as instituições estabelecidas são as mais eficazes para promover o bem estar da sociedade” (LIPSET, 1967 apud MEDEIROS et al., 2010, p. 35). Além de dividir espaço com outros atores internacionais, com destaque para os Estados, as organizações regionais internacionais (ORI) acabam por serem arenas sociopolíticas suplementares aos níveis nacionais e subnacionais, sendo expressamente reconhecidas na esfera pública.

Notadamente mais complexa do que a noção de representatividade, Marcelo Medeiros (2008) atesta que se deve considerar na legitimidade do Mercosul, além de democracia e *accountability*⁵, o referencial de Estado contemporâneo gerenciador bastante característico da organização intergovernamental supramencionada na seção anterior. Tal “Estado gerente”, centralizador e com perda restrita de soberania acaba por deixar em segundo plano a legitimidade democrática⁶ no bloco, tornando-a uma dívida permanente dos governantes perante os cidadãos (VENTURA, 2005).

Em análise realizada por Andrés Malamud e Pablo Castro (2007), os autores afirmam que existe uma diferença gritante entre a retórica e os resultados de fato na integração regional da América Latina. Dentre os principais fatores históricos para a falha integracionista, citam a instabilidade democrática, o baixo grau de interdependência e a institucionalização inadequada, todas visíveis no Mercosul. Acreditam que a decisão política da região é opaca por não existirem eleições diretas de representantes.

Interessante notar a dualidade presente nesse texto (MALAMUD; CASTRO, 2007) a respeito dos discursos sobre o Mercosul. De um lado estão os progressistas ou desenvolvimentistas e, de outro, os realistas, instrumentalistas ou liberais. Acerca da

⁵ “[...] a *accountability* seria o fio que manteria a esperança de vincular a seleção dos governantes pelo método eleitoral com o sentido normativo da democracia, o poder do povo. Ela envolve tanto a prestação de contas dos detentores de mandato aos seus constituintes quanto o veredicto popular sobre essa prestação de contas. Daria, aos eleitores comuns, instrumentos para controlar a ação dos representantes e, a estes, um forte incentivo para proteger os interesses de sua base eleitoral. Consistiria, portanto, no principal mecanismo para impedir que os representantes, uma vez escolhidos, tornassem-se independentes dos representados” (MIGUEL, 2010, p. 183).

⁶ Segundo Deisy Ventura (2005), a legitimidade democrática dentro de um bloco regional é o cimento, o amálgama que faz com que as aventuras humanas em termos políticos, econômicos ou de direito tornem-se duráveis durante o passar do tempo.

superação do impasse integracionista, o primeiro grupo defende maior participação civil, avanço da representatividade de instituições e diminuição do déficit democrático, enquanto o outro impulsiona a integração funcional e técnica (infraestrutura) e atesta que o bloco carece de maiores laços econômicos e de interdependência. O ideal progressista tornou-se a posição adotada pelos governos nacionais desde o segundo semestre de 2001, fato que ficou reconhecido pela criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Novamente segundo Marcelo Medeiros et al. (2010), a legitimação dos blocos regionais ocorre em dois níveis: 1) a identificação entre esfera pública e organização supranacional e 2) a diminuição do déficit democrático por meio da instituição de mecanismos de controle. O primeiro, que envolve a formação de uma identidade transnacional, abarca diretamente o papel dos cidadãos em determinado processo político. Por conseguinte, através do segundo nível, tem-se a legitimação de determinado governo através da possibilidade aberta aos cidadãos de expor periodicamente sua recusa ou aceitação das decisões e dos resultados apresentados pelo governo (BRUNKHORST, 2006 apud MEDEIROS et al., 2010).

De tal sorte, tanto o Parlasul quanto o FCCR não contemplam o que fora descrito acima no segundo ponto justamente porque suas eleições são indiretas e possuem apenas *status* de consulta. Não havendo instituições supranacionais, parece que o Mercosul não construiu nenhuma estrutura institucional significativa para fomentar sua legitimidade interna (MALAMUD, 2013).

O bloco, atualmente, constitui-se em um sistema híbrido (VENTURA, 2005): é mercado comum na teoria, mas empiricamente não passa de uma união aduaneira imperfeita; tem personalidade jurídica internacional, mas goza majoritariamente de organismos executivos; possui um discurso oficial de participação, mas na prática faltam órgãos de apoio aos ideais dos cidadãos. O que parece urgente é uma reforma institucional do Mercosul capaz de aprofundar a integração e aumentar o contato entre os governos centrais e a sociedade civil. Mesmo com suas inúmeras limitações, o FCCR e o Parlasul são vitais para compreender esse processo de mudanças a longo prazo

muito defendido na academia. São umas das únicas instituições capazes de gerar novas invenções políticas no Mercosul (MEDEIROS et al., 2010).

A construção da representatividade e da legitimidade no Mercosul

Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

A participação dos chamados governos ou atores subnacionais no Mercosul começou em 1995, quando foi fundada a Rede Mercocidades, a qual tinha como objetivo lograr a participação dos níveis locais nos processos decisórios do bloco e consolidar uma espécie de cooperação horizontal voltada ao intercâmbio de experiências e difusão de boas práticas (CHASQUETTI, 2006 apud MATOS; STEFFEN, 2012, p. 34). Posteriormente, em 2004, com a Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC) durante a Cúpula de Ouro Preto, foi criado oficialmente o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), permitindo às partes atuarem diretamente nos temas que lhes eram pertinentes no âmbito dos debates do bloco, sejam eles: integração fronteiriça, integração produtiva e cidadania regional.

Após sua criação, o FCCR foi instalado em 2007 durante a realização da Cúpula de Chefes de Estado, no Rio de Janeiro. O órgão ansiava, naquele momento, “[...] o fortalecimento do Mercosul pela incorporação de espaços cada vez mais representativos do conjunto das sociedades que o compõem e lhe dão legitimidade” (BRASIL, 2010, p. 5). De fato, o FCCR colocava os líderes locais (prefeitos) como uns dos únicos atores da integração com legitimidade democrática, pois possibilitava a participação dos cidadãos no Mercosul. E, *de jure*, ou seja, com *status* de instituição plena, conforme apontado por Marcelo Medeiros (2008), propiciava a prerrogativa de participação dos atores estatais subnacionais no processo de integração.

Fazendo jus ao que se denomina comumente na academia de inserção internacional de atores subnacionais, o FCCR buscou ser uma organização representativa de mão dupla, pois, além de dar voz aos governos locais, procurou aumentar o grau de participação da sociedade civil na integração. Tal nível de acesso

social na região pode ser considerado, segundo a concepção mais abrangente de Michael Keating (1999 apud MEDEIROS, 2008), como traço bastante característico de sua paradiplomacia, tendo em vista que a participação cidadã sempre esteve presente na pauta mercosulina desde a Rede Mercocidades.

Embora com um histórico recente e curto, o desenho institucional do Foro denota possíveis mudanças futuras internas, principalmente no que concerne à sua legitimidade. Como o próprio nome diz, o FCCR tem caráter apenas consultivo, mas possui representantes eleitos por sufrágio universal, na vigência dos seus mandatos e designados pelos Estados-partes (MEDEIROS et al, 2010, p. 45). Composto por dois comitês centrais, o de Municípios (COMUN) e o de Estados Federados, Províncias e Departamentos, o Foro compõe-se por cinco capítulos, um para cada país membro do bloco, inclusive a Venezuela, totalizando 100 membros, sendo dez prefeitos e dez governadores de cada Estado.⁷

Estrutura e Capítulos do FCCR



⁷ A título de curiosidade, atualmente o Capítulo Brasileiro é coordenado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR). Estados federados e municípios colocam em prática a Política Externa Federativa, qual seja “[...] a estratégia própria de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2009, p. 36).



Conjuntura Austral

CAPÍTULO ARGENTINO	Rosario; La Matanza; Florencio Varela; Rafaela; Santa Fe; Ituzaingó; Tandil; San Miguel de Tucumán; Morón; Ciudad Autónoma de Buenos Aires Tucumán; Chaco; Corrientes; Formosa; Santa Fe; Santiago del Estero; Mendoza; Córdoba; Entre Ríos; Salta
CAPÍTULO BRASILEIRO	Belo Horizonte; Guarulhos; Fortaleza; Santa Vitória do Palmar; Corumbá; Bagé; Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; CNM; ABM; FNP Bahia; Pernambuco; Amazonas; Pará; Paraná; Rio Grande do Sul; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso; Rio de Janeiro; Acre
CAPÍTULO PARAGUAIO	Capiatá; San Bernardino; Yute; General Aquino; Capitán Miranda; Villa Hayes; General Díaz Concepción; San Pedro; Cordillera; Guairá; Caaguazú; Caazapá; Itapúa; Misiones; Paraguari; Alto Paraná; Central; Ñeembucú; Amambay; Canindeyú; Presidente Hayes; Alto Paraguay; Boquerón
CAPÍTULO URUGUAIO	Congreso de Intendentes: Artigas; Cerro Largo; Rivera; Rocha; Treinta y Três
CAPÍTULO VENEZUELANO	Estado de Bolívar

Fonte: Revista do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (BRASIL, 2010, p. 10-11)

Todavia, a composição do FCCR é realizada de maneira colateral, sem o voto popular direto, causando um problema de *accountability* vertical. Marcelo Medeiros et al. (2010) afirmam que o Foro tem pouco poder decisório, porque, com sua estrutura institucional precária, acaba não sustentando uma ligação entre agente (representante) e eleitor (representado). Deste modo, o déficit democrático aparece como segundo fator negativo que atenua a consolidação institucional dos atores subnacionais na região.

Contudo, não há dúvidas sobre a importância adquirida pelo FCCR no Mercosul. De acordo com Karina Mariano e Marcelo Mariano (2001, p. 33 apud VIGEVANI, 2005, p. 99), os atores subnacionais são muito vulneráveis nos processos de integração regional justamente por não possuírem poder decisório direto. Do mesmo modo, os autores atestaram que, no caso específico mercosulino, seria necessário criar novos mecanismos ou estruturas capazes de representar os interesses subnacionais e influir tanto no âmbito interno do Estado quanto na integração por si. Assim, pode-se dizer que o FCCR veio preencher uma lacuna visível no Mercosul durante a sua primeira década de existência.

Até então, considera-se que a questão subnacional ainda não havia sido inserida em sua agenda regional (MARIANO; BARRETO, 2004). Considerando que existem duas formas de relação entre regiões e Estados no que concerne aos atores subnacionais – a possibilidade desses atores contatarem diretamente os ministérios centrais e a

capacidade de criação de um órgão intergovernamental específico para as discussões (LECOURS, 2008) –, o FCCR encontra-se em uma via média entre os dois pontos. O órgão foi criado, mas se submete às diretrizes do Grupo Mercado Comum (GMC) e está totalmente subordinado ao já citado caráter de centralidade e soberania advindo dos Estados nacionais. Ou seja, a estrutura institucional do Foro aliada ao seu caráter consultivo contribui para a incipiente e ainda incerta legitimidade dos atores subnacionais no Mercosul.

Do outro lado, o da representatividade, mesmo com a lentidão de desenvolvimento do bloco aliada às dificuldades encontradas no desbordamento do tema para a sociedade, é visível que existe uma preocupação pela necessidade de maior interveniência das entidades públicas subnacionais intra-bloco (VIGEVANI, 2005). Com a paulatina relação intrínseca entre sociedade civil e atores subnacionais, a descentralização da tomada de decisões mercosulina, embora de difícil consolidação na atual conjuntura, torna-se um imperativo para seu desenvolvimento além dos anseios econômicos.

Em definitivo, a legitimidade do FCCR ainda é escassa e tem papel secundário no processo de *decision-making* do Mercosul (MEDEIROS, 2008). Sua função representativa cresce em importância, todavia a potencialidade de ser interlocutor entre sociedades civis e Estados nacionais no ambiente regional permanece parcialmente inerte. A descentralização da agenda, sobretudo na composição dos Capítulos do Foro, é parte importante para fortalecer o diálogo em cada país e, posteriormente, fomentar reuniões de cunho regional. Tendo em vista que a participação civil no Mercosul sempre fora negligenciada (MALAMUD; CASTRO, 2007), o FCCR é peça fundamental para atenuar o déficit democrático por meio da representação dos governos subnacionais.

Parlamento do Mercosul

Desde o início da construção do Mercosul, a inclusão dos legislativos nacionais na integração regional era vista como modo de se legitimar um processo de integração desenvolvido por Estados que estavam, no momento, em um movimento de redemocratização. Com a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, foi criado, além

de órgãos de controle executivo e político da integração, comandados pelos executivos dos Estados-membros, uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), responsável pela facilitação da implementação das normas referentes à consolidação do Mercado Comum (Artigo 24 do Tratado de Assunção). Com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, a Comissão passa formalmente a ser inserida dentro da estrutura institucional do bloco. Ouro Preto esclareceu a posição e papel da CPC dentro da estrutura mercosulina. Nas primeiras reuniões da CPC já pode ser encontrado o interesse na construção de uma instituição parlamentar no âmbito do Mercosul (DRUMMOND, 2011).

Com o início do século XXI, há um novo impulso na integração regional, em virtude da reaproximação entre Argentina e Brasil e da recuperação econômica desses países. Decorrente desse contexto, é assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em 2005, o qual passa a entrar em vigor em 2006. Esse documento transforma a antiga CPC em uma instituição com características mais próximas de um órgão legislativo parlamentar no âmbito da integração regional (RIBEIRO, 2008).

No campo das competências, coube ao Parlasul:

(...) emitir pareceres sobre projetos de norma, apresentar anteprojetos que visem à harmonização das legislações nacionais, promover audiências públicas, receber petições de particulares, aprovar seu orçamento e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no bloco (RIBEIRO, 2008).

As prerrogativas do Parlasul têm se limitado a um papel consultivo no processo decisório do Mercosul, por meio dos pareceres sobre os projetos pertencentes às demais instâncias do bloco. Embora não deixe de significar a busca pela inserção de representatividade e legitimidade no bloco, o Parlasul, no escopo legislativo, na formulação e aprovação dos acordos, permanece como órgão de consulta no quadro institucional do Mercosul,

A previsão de realização de eleições diretas para escolha dos membros do Parlasul é uma das inovações mais significativas trazidas pelo seu Protocolo Constitutivo. A partir desse documento é incluído o princípio da representatividade direta na composição dos representantes do Parlamento regional. Segundo o referido protocolo, os parlamentares do Mercosul serão eleitos por voto universal e secreto, com base em legislações nacionais eleitorais a serem referendadas por cada Estado-membro

(Art. 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul). Ademais, a partir de data determinada pelos parlamentares do Mercosul, será estabelecido o “Dia do Mercosul Cidadão”, data em que as eleições para os parlamentares do bloco serão realizadas conjuntamente em todos os Estados-membros.

Para a garantia de uma representação mais equilibrada entre os povos do Mercosul, foi aprovada pelo Parlasul em 2010 os termos da distribuição das vagas do Parlamento para cada Estado-membro. Inspirado na evolução institucional do Parlamento Europeu, foi inserido na composição das bancadas nacionais do Parlasul, de modo gradual, o critério da representação cidadã, análogo ao princípio de representação atenuada utilizado no âmbito da integração europeia (DRUMMOND, 2009).

Incorporação da representação cidadã no Parlasul				
Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014)	Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)
Uruguai	3,3	18	18	18
Paraguai	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	-	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	99	184

Fonte: LUCIANO (2012).

Em um primeiro momento, o número das bancadas nacionais manter-se-ia o mesmo, seguindo a distribuição já utilizada pela antiga CPC. Em uma segunda etapa, em que os Estados nacionais passam a realizar internamente a eleição direta de seus parlamentares para o Mercosul, o critério de representação cidadã passa a ser aplicado transitoriamente, mantendo-se as representações paraguaias e uruguaias com 18 parlamentares, enquanto as delegações argentina e brasileira passam a contar com 26 e 37 vagas, respectivamente. A partir de 2014, com a conclusão da adesão venezuelana e a realização de eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados do bloco, a distribuição das vagas chega a seu estágio final, quando novamente aumenta-se o número de assentos das representações argentina e brasileira. Até o momento, somente

o Paraguai realizou eleições diretas para a escolha de seus 18 representantes, em 2008 e 2013. Segundo o Protocolo Constitutivo do Parlasul, os demais países teriam até 2014 para passar a escolher seus parlamentares por representação direta.

A consolidação das eleições diretas em todos os países do Mercosul, juntamente com a inclusão completa de bancadas proporcionais, de modo atenuado, entre as representações nacionais será um grande passo no sentido de acrescer de representatividade à integração regional. Parlamentares eleitos diretamente para mandatos regionais serão atores fundamentais na aproximação dos cidadãos dos Estados-membros com o processo de integração. A inclusão do princípio da proporcionalidade fortalece o caráter representativo da integração, ao garantir que as assimetrias populacionais entre os Estados sejam respeitadas na escolha de seus representantes, haja vista que os parlamentares mercosulinos não serão representantes de seus países, mas sim dos cidadãos de todas as regiões.

A parlamentarização dos projetos de integração regionais tem sido compreendida como condição necessária, ainda que não suficiente, para a legitimação da integração, com o objetivo de reduzir o suposto déficit de democrático desse processo. *“The establishment of a supranational parliament is expected to confer democratic legitimacy on a Mercosur that supposedly suffers from a democratic deficit”* (MALAMUD; CASTRO, 2007). A inclusão de estruturas parlamentares na integração seria um instrumento essencial no transplante de práticas democráticas tradicionais do âmbito nacional para o contexto regional. Os princípios que caracterizam a estrutura dos parlamentos, como transparência, accountability, direitos humanos, pluralismo e diversidade de interesses, são essenciais para a democratização da integração, bem como para a garantia de participação dos cidadãos no processo decisório regional.

Conclusão

A parlamentarização do Mercosul ainda se encontra em um estágio embrionário, no qual não é possível com clareza avaliar os resultados da constituição de um Parlamento do Mercosul, como instrumento para o acréscimo de representatividade e

legitimidade à integração. Conforme exposto, o Parlasul mantém-se como esfera consultiva, com pouca competência e participação no processo decisório. O processo de realização de eleições diretas para o mesmo só ocorreu até o momento no Paraguai, enquanto as demais bancadas nacionais são indiretamente representadas pelos parlamentares indicados nos legislativos nacionais. Contudo, após a conclusão da inserção da representação direta no Parlasul, espera-se que suas atividades se tornem mais constantes e mais significativas no seio da integração.

Do mesmo modo, no que tange à participação dos atores subnacionais no Mercosul, vê-se que a inclusão de suas demandas na agenda regional é extremamente limitada. Com seu trabalho conjunto às Mercocidades, o FCCR tem um desafio muito grande a ser cumprido, seja ele o de mostrar aos governos centrais o quão importante é, para o desenvolvimento regional, abrir espaço de atuação para os poderes locais. Prefeitos e governadores, por meio de seus representantes de secretarias ou coordenadorias de Relações Internacionais, são, inúmeras vezes, o nível de mais fácil acesso à voz dos cidadãos. O problema continua sendo a estrutura institucional do bloco, a qual se faz mister por uma reforma que deverá abranger, sobretudo, mudanças significativas na gestão e na valorização das propostas do FCCR e do Parlasul.

No âmbito da discussão referente à legitimidade e representatividade, os dois órgãos caracterizam-se como instrumentos de incorporação de princípios representativos e de legitimidade democrática no seio da integração. Tanto o FCCR quanto o Parlasul são canais possíveis de inclusão dos atores subnacionais e dos cidadãos, respetivamente, no processo de integração, como atores com real papel participativo. O acréscimo de seus poderes e a escolha democrática de seus componentes fortaleceriam esses laços, ainda incipientes, entre os atores domésticos e as instituições regionais, no sentido de redução do déficit de democracia a escala regional.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR**. Presidência Pro Tempore Brasileira 2010. Foz do Iguaçu, PR, Dez. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/publicacoes-1/revista-fccr>> Acesso em: 04 jun. 2013.

CABALLERO, Sergio. **El proceso de integración del Mercosur através de las teorías de la integración regional**. Documento de Trabajo 12, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

DRUMMOND, Maria Claudia. Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. **Puente @ Europa**, ano XII, dezembro, 2009.

DRUMMOND, Maria Claudia. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, jan./jun. 2011, p. 273-295.

FARIA, Luiz Estrella; PIÑERO, Felipe. Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social. **Fundação de Economia e Estatística**, Porto Alegre, setembro 2010.

LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ and Antwerp University, Netherlands, 2008. Disponível em: <http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081217_cdsp_diplomacy_paper_paradiplomacy.pdf> Acesso em: 30 mai. 2013.

LUCIANO, Bruno Theodoro. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ed.11, Brasília, 2012.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 2, n. 3, 2013, pp. 09-38.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs leading from nation states to Global Governance? A skeptical view from Latin America. *Iberoamericana*. **Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. XXXVII: 1, 2007, pp 111-130.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

MATOS, Giovanna Arjonilla de; STEFFEN, Nathalie Padovani. A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 5, 2º sem. 2012, pp. 31-39.

MATTLI, Walter. Sovereignty Bargains in Regional Integration. **International Studies Review**, v. 2, n. 2, summer 2000, pp. 149-180.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, outubro 2010, pp. 31-57.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul. **RBCS**, v. 23, n. 67, junho 2008, pp. 51-69.

MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit**, vol.18, n.37, 2010, pp. 183-200.

PROTOCOLO DE OURO PRETO – Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/encontro/encontroredpo/pdf/Protocolo_de_Ouro_Preto_PT.pdf> Acesso em: 27 mai. 2013.

PROTOCOLO DE USHUAIA – Sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ushuaia-1/>> Acesso em: 27 mai. 2013.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como Recurso para Construção do Direito Comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008.

RODRIGUES, Gilberto. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Cidades em relações internacionais**. Análises e experiências brasileiras. São Paulo, Ed. Desatino, 2009.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba:

Juruá, 2004.

TRATADO DE ASSUNÇÃO – Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>> Acesso em: 28 mai. 2013.

VAZ, Alcides Costa; FIGUEIRA, Marco Aurélio Belmont. **A agenda não econômica do Mercosul**: aportes para a integração?. Núcleo Estratégico do Mercosul. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Fevereiro 2006, pp. 04-24.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l'intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne. **Droit et société**, n. 59, 2005/1, pp. 93-103.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : FAPESP, 2005.

RESUMO

O presente artigo procura analisar o papel de duas instituições, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e o Parlamento do Mercosul (Parlasul), em meio à inclusão representativa e legítima dos atores subnacionais e cidadãos, respectivamente, no cerne do processo de integração regional mercosulino.

PALAVRAS-CHAVE

Representatividade; Legitimidade; Mercosul.

ABSTRACT

This article seeks to discuss the role played by two institutions, the Constitutive Forum of Municipalities, Federate States, Provinces and Departments of Southern Common Market (FCCR) and the Mercosur Parliament (Parlasur), amid the representative and legitimate inclusion of subnational actors and citizens, respectively, at the heart of the regional integration process of Mercosur.

KEYWORDS

Representativeness; Legitimacy; Mercosur.

*Artigo recebido dia 30 de julho de 2013.
Aprovado em 01 de dezembro de 2013.*