

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO**

**MICHELLE ALVES MONTEIRO**

**AS VOZES DO SUL:**

**Uma análise da participação social e cidadã a partir do trabalho do Parlamento  
do MERCOSUL e da Cúpula Social do MERCOSUL**

**São Leopoldo**

**2021**

MICHELLE ALVES MONTEIRO

**AS VOZES DO SUL:**

**Uma análise da participação social e cidadã a partir do trabalho do Parlamento do MERCOSUL e da Cúpula Social do MERCOSUL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Área de concentração: Sociedade, Novos Direitos e Transnacionalização

Orientadora: Profa. Dra. Luciane Klein Vieira

São Leopoldo

2021

M775v Monteiro, Michelle Alves.  
As vozes do sul: uma análise da participação social e cidadã a partir do trabalho do parlamento do mercosul e da cúpula social do mercosul. / Michelle Alves Monteiro. – 2021.  
241 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.  
“Orientadora: Profa. Dra. Luciane Klein Vieira”

1. Cúpula Social do Mercosul. 2. Democracia. 3. Mercosul. 4. Participação social e cidadã. I. Título.  
CDU 34:339.9

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Bibliotecária: Silvana Dornelles Studzinski – CRB 10/2524)

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS UNIDADE  
ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: **AS VOZES DO SUL: Uma análise da participação social e cidadã a partir do trabalho do Parlamento do MERCOSUL e da Cúpula Social do MERCOSUL** elaborada pela mestranda **Michelle Alves Monteiro**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 30 de agosto de 2021.

  
Prof. Dr. **Anderson Vichinkeski Teixeira**

Coordenador do Programa de Pós-  
Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dra. Luciane Klein Vieira \_\_\_\_\_ *Participação por Webconferência*

Membro: Dr. André de Carvalho Ramos \_\_\_\_\_ *Participação por Webconferência*

Membro: Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha \_\_\_\_\_ *Participação por Webconferência*

## **AGRADECIMENTOS À CAPES**

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

Aos povos do Sul,  
“un pueblo sin piernas,  
pero que camina”.

## AGRADECIMENTOS

Eu acredito muito que nada é individual. Como animais humanos sociais, nossos processos são coletivos. Eu sou muitas e cada um de vocês. Se, de fato, o sonho é o olho da vida, juntos somos olhudos e olhudas, com um desses sonhos se realizando.

Como Mia Couto anunciou, só se escreve com intensidade quando vivemos intensamente; não é apenas viver sentimentos e sim ser vivido por eles. Essa foi minha trajetória no Mestrado e que reflete quem sou: um turbilhão de sensações. Eu me apaixonei, me encontrei, me desencontrei, adoeci, duvidei de mim, quis desistir, lutei contra mim mesma. Lutei não, lutamos. Já falei que nada é individual. Eu sou porque somos. E hoje só transbordo gratidão.

Agradeço à minha família por fazer parte de mim. Meus pais, Jacqueline e Roberto, por me ensinarem o valor da educação como o caminho mais genuíno da transformação social. Meus irmãos, Thiago e Letícia, por não saírem do meu lado e por me darem o suporte necessário para conseguir chegar até aqui.

À minha morcega canina, Frida, cujo nome me remete ao afeto, vez ser em homenagem à artista amante da liberdade. Fridoca foi adotada quando eu estava no auge da depressão. E não teve um dia em que ela não ficou ao meu lado. Seja durante as aulas *online*, seja nas madrugadas adentro de escrita. Teus “lambeijos” me curam todos os dias e eu agradeço sim à minha “cãopanheira”.

Às minhas amigas e amigos dessa louca vida louca, que me acompanham há tantos anos, sempre torcendo por mim e pelas minhas conquistas - Raquel, Luísi, Fernanda, Paola, Bruna, Guilherme, Cássia, Ryllberth, Giovana, Lucas, Gabriela, Felipe, Bruno. Às novas amigas, feitas durante esse período insano, Laura e Paula, pesquisadoras incríveis que dividiram diariamente as angústias na “finaleira” desse processo. Ao Júlio, à Raysa e à Luana, que me provaram ser possível o afeto em meio a um ambiente acadêmico regido pela lógica competitiva e individualista. Ao Alex, uma das razões pela qual escolhi esse tema, surgido a partir das inúmeras conversas que tivemos, agradeço por todo apoio, paciência e parceria diários. Um agradecimento especial à Tatiana, minha sempre professora e amiga; a quem eu devo a minha caminhada acadêmica; minha inspiração.

À minha psicóloga, Letícia, por cuidar de mim todas as vezes em que eu mesma já tinha me largado de mão. Obrigada por me ensinar todos os dias a ter

mais empatia comigo mesma e a compreender o meu processo e a minha jornada de forma mais leve.

Às Claudinhas da Vara do Trabalho de Novo Hamburgo, por terem me acolhido como se da família eu fosse. À Desembargadora Brígida, não só por me dar a oportunidade de estar junto a ela na defesa e na promoção da justiça social, mas pelo apoio, compreensão e cuidado que teve comigo nesse processo complicado de dupla jornada profissional, como servidora e como pesquisadora. Ao Gabinete da Desembargadora Brígida, por ser um ambiente de trabalho de acolhimento e afeto; saudades das tardes, dos abraços, das trocas. Agradeço, ainda, à Angie, sempre me ajudando a traduzir meus sentimentos, alinhar as angústias internas e me dando toda a guarida que preciso para ser quem eu quiser ser.

Agradeço ao Dr. Rosinha e ao Senador Nelsinho Trad, pela disponibilidade na realização das entrevistas e por conferirem o devido valor à pesquisa científica.

Aos professores Jânia Saldanha e André de Carvalho Ramos, avaliadores dessa Dissertação. Agradeço por contribuírem para a minha formação acadêmica, não apenas ao examinar minha pesquisa, mas também pelo conhecimento adquirido por meio da produção científica. À Prof. Jânia, leitura obrigatória para compreender o cosmopolitismo; Ao Prof. André, referência em direito internacional dos direitos humanos.

E, por fim, à minha orientadora, Luciane Klein Vieira. Se hoje estou cumprindo essa etapa, que muito me foi dura, é por eu ter tido a Professora Luciane para me estender a mão. Luciane é mais que uma professora que orienta, ela horizontaliza as relações (bem como ensinava Paulo Freire). Ela acolhe, ela ajuda, ela reconhece o potencial e faz tu ires além. Eu, que jamais imaginei que fosse me encantar pelo regionalismo sul-americano, compreendo esse amor que a Prof. Luciane tem, pois hoje ele também faz parte de mim. Agradeço imensamente à Prof. Luciane por me permitir acompanhar de perto a excelente profissional que ela é. Admiração, gratidão e inspiração refletem essa vivência. Que esta Dissertação seja a perfectibilização de um começo. Muito obrigada!



*“El mundo que queremos es uno donde quepan muchos mundos. La Patria que construimos es una donde quepan todos los pueblos y sus lenguas, que todos los pasos la caminen, que todos la rían, que la amanezcan todos”*

Subcomandante Marcos na Quarta Declaração da Selva Lacandona (EZLN)

## RESUMO

O MERCOSUL completou 30 anos de existência no dia 26 de março deste ano, 2021, e, com isso, foi divulgado o Estatuto da Cidadania, documento que reúne todos os direitos que os Estados Partes compreendem como constituintes da cidadania mercosulina, dentre eles o direito político. Localizado em uma região marcada pela colonialidade e pela fragilidade democrática, o MERCOSUL se coloca, estrategicamente, como um processo de integração que fortalece o processo democrático, ao mesmo tempo em que depende da democracia regional para sua efetiva consolidação. O debate acerca da cidadania na qualidade de elemento basilar da democracia perpassa pela participação política. Nesse sentido, foram criados diversos mecanismos participativos a fim de fomentar o caráter democrático da iniciativa de integração regional, dentre elas, o Parlamento do MERCOSUL, no campo da representação, e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL, compreendidas como um instrumento da democracia participativa. A partir desse cenário e tendo como objetivo geral comprovar que a participação social, no MERCOSUL, se relaciona com a elaboração da cidadania regional, evidencia-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: em que medida o PARLASUL e a Cúpula Social do MERCOSUL apresentam-se como ferramentas de consolidação da participação ativa da sociedade civil, no processo de construção da cidadania regional, no MERCOSUL? Como resultado final, confirma-se a hipótese de que, mesmo com dificuldades quanto à legitimidade, à institucionalidade e ao controle social e transparência, tais foros políticos podem ser considerados aptos, diante de uma perspectiva multidimensional da integração, para consolidar a participação democrática da sociedade civil, bem como construir a cidadania regional, por meio do seu aprimoramento e fortalecimento. Assim, a fim de responder ao problema formulado e comprovar a hipótese apontada, utiliza-se a abordagem indutiva, bem como os métodos de procedimento histórico, normativo-descritivo, comparativo e empírico. Ademais, valendo-se de técnicas de pesquisa como a revisão bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas, visa-se compreender a construção da cidadania e a consolidação da democracia a partir das iniciativas de participação social e cidadã no MERCOSUL.

**Palavras-chave:** MERCOSUL. Democracia. Participação Social e Cidadã.  
PARLASUL. Cúpula Social do MERCOSUL.

## ABSTRACT

MERCOSUR completed 30 years of existence on March 26 of this year, 2021, and with that, the Citizenship Statute was released. This document brings together all the rights that the States Parties understand to constitute the citizenship of Mercosur, including political rights. Located in a region marked by coloniality and democratic fragility, MERCOSUR strategically positions itself as an integration process, what strengthens its consolidation, but also makes it dependent of regional democracy for its effectiveness. The debate about citizenship as a basic element of democracy permeates political participation. In this sense, several participatory mechanisms were created in order to foment the democratic character of the regional integration initiative, including the MERCOSUR Parliament, in regard to representation, and the MERCOSUR Social Summits, understood as an instrument for participatory democracy. Based on this scenario and with the general objective of confirming that social participation in MERCOSUR is related to the elaboration of regional citizenship, the following research problem is noted: to what extent does PARLASUL and the MERCOSUR Social Summit present themselves as tools for consolidating the active participation of civil society into building a regional citizenship in MERCOSUR? As a final result, even with difficulties regarding legitimacy, institutionality and social control and transparency, such political forums can be considered consolidating the democratic participation of the civil society as well as building regional citizenship based on a multidimensional perspective of integration, through its improvement and strengthening, thus, confirming the hypothesis presented. Therefore, in order to answer the problem and prove the aforementioned hypothesis, the inductive approach is used, as well as the historical, normative-descriptive, comparative and empirical procedures. Moreover, through the literary review, document analysis and semi-structured interviews research techniques, the understanding of the construction of citizenship and the consolidation of democracy based on initiatives for social and citizen participation in MERCOSUR is intended.

**Key-words:** MERCOSUR. Democracy. Social and Citizen Participation. PARLASUL. MERCOSUR Social Summit.

## RESUMEN

El MERCOSUR cumplió 30 años de existencia el 26 de marzo de este año 2021, y con ello fue publicado el Estatuto de la Ciudadanía, documento que reúne todos los derechos que los Estados Partes entienden como constituyentes de la ciudadanía del MERCOSUR, incluido el derecho político. Ubicado en una región marcada por la colonialidad y la fragilidad democrática, el MERCOSUR se posiciona estratégicamente como un proceso de integración que se fortalece, al mismo tiempo que depende de la democracia regional para su efectiva consolidación. El debate sobre la ciudadanía como elemento básico de la democracia impregna la participación política. En este sentido, se crearon varios mecanismos participativos con el fin de impulsar el carácter democrático de la iniciativa de integración regional, entre ellos, el Parlamento del MERCOSUR, en el ámbito de la representación, y las Cumbres Sociales del MERCOSUR, entendidos como instrumentos de democracia participativa. A partir de este escenario y con el objetivo general de demostrar que la participación social en el MERCOSUR está relacionada con la elaboración de la ciudadanía regional, se evidencia como problema de investigación el siguiente: ¿en qué medida el PARLASUR y la Cumbre Social del MERCOSUR se presentan como herramientas para consolidar la participación activa de la sociedad civil en el proceso de construcción de ciudadanía regional en el MERCOSUR? Como resultado final, se confirma la hipótesis de que, aun con dificultades de legitimidad, institucionalidad, control social y transparencia, dichos foros políticos pueden considerarse capaces, dada una perspectiva multidimensional de integración, de consolidar la participación democrática de la sociedad civil, así como la construcción de la ciudadanía regional, a través de su mejora y fortalecimiento. Así, para dar respuesta al problema formulado y confirmar la hipótesis señalada, se utiliza el enfoque inductivo, así como los métodos de procedimiento histórico, normativo-descriptivo, comparativo y empírico. Para ello, se utilizan técnicas de investigación como la revisión de la literatura, el análisis de documentos y la realización de entrevistas semiestructuradas para comprender la construcción de ciudadanía y la consolidación de la democracia a partir de iniciativas de participación social y ciudadana en el MERCOSUR.

**Palabras clave:** MERCOSUR. Democracia. Participación social y ciudadana.  
PARLASUR. Cumbre Social del MERCOSUR.

## LISTA DE SIGLAS

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
EUA	Estados Unidos da América
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
UE	União Europeia
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
ONG	Organização Não Governamental
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
CSM	Cúpula Social do MERCOSUL
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
GMC	Grupo do Mercado Comum
CMC	Conselho do Mercado Comum
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
SGT	Subgrupo de Trabalho
SAM	Secretaria Administrativa do MERCOSUL
POP	Protocolo de Ouro Preto
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
FCES	Foro Consultivo Econômico Social
ISM	Instituto Social do MERCOSUL
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social
CCSCS	Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul
DSL	Declaração Sociolaboral do MERCOSUL
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
RAMDS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social
REAF	Reunião Especializada da Agricultura Familiar
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
RAADH	Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos
GTAN	Grupo Técnico de Alto Nível

PEAS	Plano Estratégico de Ação Social
------	----------------------------------



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2 PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: A DEMOCRACIA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 Reflexos democráticos e integração regional: o caso do MERCOSUL .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 Aportes sobre o conceito de cidadania e sua aplicação no âmbito regional: o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3 Participação social e cidadã: a sociedade civil em disputa .....</b>	<b>62</b>
<b>3 OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO MERCOSUL</b>	<b>78</b>
<b>3.1 As Iniciativas de Participação Social no MERCOSUL.....</b>	<b>79</b>
<b>3.2 O Parlamento do MERCOSUL: aspectos constitutivos e estruturais da representação cidadã .....</b>	<b>101</b>
<b>3.3 A Cúpula Social do MERCOSUL e o diálogo com os povos: criação, organização e funcionamento.....</b>	<b>120</b>
<b>4 RENOVANDO O MERCOSUL A PARTIR DO COSMOPOLITISMO: O FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E ATIVA DA SOCIEDADE CIVIL.....</b>	<b>137</b>
<b>4.1 Rompendo as barreiras tradicionais: a perspectiva cosmopolita aplicada à participação dos povos e à cidadania na integração regional.....</b>	<b>137</b>
<b>4.2 O déficit democrático no MERCOSUL: investigando o PARLASUL e as Cúpulas Sociais.....</b>	<b>155</b>
<b>4.3 Entre a redução das fragilidades democráticas e a construção da cidadania regional: propostas para o fortalecimento da participação social no MERCOSUL.....</b>	<b>176</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>193</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>200</b>
<b>ANEXO A - ENTREVISTAS.....</b>	<b>221</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação encontra-se no âmbito do Direito da Integração, ao desenvolver a pesquisa a partir da análise da participação social no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Nesse sentido, tendo em vista que um dos elementos fundamentais em uma democracia é a cidadania, o MERCOSUL vem se preocupando com a manutenção da ordem democrática para fins de fortalecimento do processo de integração regional.

Isso impulsionou a criação de mecanismos institucionais destinados a possibilitar a participação da população nas decisões políticas do bloco. A partir dessa perspectiva, far-se-á um estudo acerca do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) e da Cúpula Social do MERCOSUL (CSM), para a compreensão da relação que essas instituições possuem não apenas com o fomento do caráter democrático no bloco, como também com a construção da cidadania mercosulina.

Desde a sua criação, em 1991, o MERCOSUL teve como proposta ser um processo de integração regional voltado à consecução de um mercado comum. Dessa maneira, ao longo dos anos e com governos que buscavam uma dimensão mais social e cidadã, outras perspectivas - que não apenas as de cunho econômico e comercial - foram inseridas no debate entre os Estados Partes, por meio de estratégias que visavam ao avanço progressivo e a um enfoque multidimensional da integração.

Embora o Tratado de Assunção, instrumento constitutivo da referida iniciativa de integração regional, não faça nenhuma referência explícita à democracia, diversos valores democráticos influenciaram não apenas a formação do MERCOSUL, como também a sua própria atuação; ampliando, conseqüentemente, seu viés inicialmente econômico para político, social e cultural, a partir da preocupação com a proteção de diversos valores como a cidadania, os direitos humanos e a estabilidade política. Um exemplo disso foi o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL (Protocolo de Ushuaia I), em 2001, no qual é enfatizada a plena vigência das instituições democráticas como condição essencial para o desenvolvimento do referido processo de integração.

Ou seja, no momento em que o MERCOSUL, por meio do Protocolo de Ushuaia I, determinou o pleno funcionamento das instituições democráticas como indispensável para a existência e manutenção dos processos integrativos, criaram-

se mecanismos de supervisão e de promoção do princípio democrático. Dessa forma, a referida iniciativa de integração regional passou a possuir em seu ordenamento normativo um requisito para o ingresso e para a manutenção do Estado no MERCOSUL denominado “Cláusula Democrática”<sup>1</sup>.

Isso porque, não obstante a fragilidade da democracia nos países sul-americanos, a integração regional pode servir como um meio de fortalecimento e manutenção da ordem democrática nos países envolvidos. Por outro lado, a própria democracia se constitui como condição fundamental para a consecução e consolidação das experiências de integração regional, de maneira que são elementos que coexistem em uma relação de interdependência. Inclusive, cada vez mais o debate acadêmico se volta para a reestruturação do processo democrático, a fim de que ele sirva de fato para atender às necessidades da população e abrir espaço para a participação dos cidadãos no processo de condução das ações políticas.

E é, por conta disso, que a democracia não pode ser desassociada do processo de concretização da cidadania, a qual se dá por meio do fortalecimento de canais que gerem o maior controle da sociedade nas decisões que dizem respeito aos interesses sociais, de modo que a cidadania acaba por postular duas reivindicações – o direito de participação e o respeito aos direitos já garantidos. Nesse sentido, a cidadania, no contexto de integração sul-americana, deve ser pensada a partir da superação dos problemas causados pela globalização e aproximada das características próprias da região.

É possível, portanto, observar que o MERCOSUL buscou elevar princípios democráticos como bases do próprio processo de integração regional e, diante da importância da cidadania na consolidação da democracia e de seu fortalecimento, em 2010, foi aprovado, pela Decisão CMC Nº 64/10, o Estatuto da Cidadania. Em comemoração aos 30 anos de MERCOSUL, o referido documento foi lançado em 26 de março de 2021, elencando três objetivos gerais: (i) implementação de política de livre circulação de pessoas na região; (ii) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do

---

<sup>1</sup> Em 2011, foi assinado o Protocolo de Montevidéu sobre o Compromisso com a Democracia no MERCOSUL, conhecido como Protocolo de Ushuaia II, o qual não se encontra em vigência devido ao fato de não possuir ainda o número mínimo de assinaturas. Venezuela, em 2013, e Equador, em 2014, ratificaram o documento, tendo sido rejeitado pelo Paraguai, mediante Resolução n. 979.

MERCOSUL; e (iii) igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

Em razão disso se justifica a realização dessa pesquisa. Neste ano de 2021, comemoram-se os 30 anos de criação do MERCOSUL e, com ele, a divulgação de um Estatuto que versa sobre os direitos básicos dos seus cidadãos, de modo que é cada vez mais imprescindível a participação popular na tomada de decisão sobre as políticas integracionistas, a fim de que se construa a cidadania regional. Até porque, diante de um cenário latino-americano de fragilidade democrática, pensar uma proposta regional de cidadania capaz de estimular a consolidação da democracia para, inclusive, além do processo de integração, é trazer para o espaço acadêmico de reflexão da sociedade uma importante ferramenta de fortalecimento político da região.

Sob esse ângulo, essa pesquisa se mostra relevante, uma vez que é preciso ponderar a participação da sociedade dentro dos aportes políticos, porquanto basilar da democracia. É preciso refletir sobre o papel dos atores sociais na construção da ordem democrática, para se conceber uma cidadania que forneça elementos jurídicos e políticos capazes de viabilizar a atuação da sociedade civil no MERCOSUL. Isso tudo, principalmente, porque a democracia não deveria ser arquitetada apenas no e pelo âmbito burocrático dos Estados. Deve ser articulada a partir dos sujeitos sociais que a constroem: os povos.

Sendo assim, a democracia, o desenvolvimento econômico e social e o processo de integração estão correlacionados, no sentido de que a integração regional contribui para o fortalecimento do regime democrático e fomenta o desenvolvimento dos Estados, além de proporcionar maior qualidade de vida aos seus cidadãos, o que também serve de base para consolidação do processo de integração. Por isso a importância, inclusive de caráter pedagógico, da ampliação dos espaços de participação, de maneira a criar mais envolvimento dos atores sociais nas decisões que vão, inclusive, afetar sua vida.

Pensando nisso e com o intuito de criar instâncias capazes de fomentar o diálogo com a sociedade civil e estimular uma cidadania regional, o MERCOSUL instituiu, em 2005, como órgão de representação dos povos, o Parlamento do MERCOSUL. O PARLASUL inaugura uma agenda política que oportuniza o exercício não apenas da cidadania, como também possibilita, por parte dos cidadãos, a ciência e participação no processo decisório. Sua criação deu-se, como

se observa a partir do disposto no Preâmbulo do ato normativo constitutivo do órgão<sup>2</sup>, por conta da necessidade de se fortalecer e aprofundar o processo de integração, de maneira que os Estados Partes compreenderam, para o alcance dos objetivos comuns, a importância de se ter um âmbito institucional equilibrado e eficaz, capaz de permitir a criação de normas e o desenvolvimento mais consolidado da experiência de integração regional.

O PARLASUL, nesse sentido, buscando a qualidade e o equilíbrio institucional do MERCOSUL, seria um espaço comum de promoção do pluralismo e das diversidades da região; contribuindo, por conseguinte, para a democracia, participação social, representatividade e transparência do processo de integração<sup>3</sup>. Destacando, nessa perspectiva, o contato direto com os cidadãos e com a sociedade civil, porquanto se trata de um órgão de representação, independente, autônomo e unicameral.

Outro mecanismo desenvolvido, a fim de promover a participação social, foi a Cúpula Social do MERCOSUL, em 2006, pretendendo ser um espaço de diálogo entre governos e a sociedade civil, para que se incentive a participação ativa no processo de integração regional. Na Cúpula, não apenas representantes governamentais e de parlamentos são reunidos, mas também centrais sindicais, cooperativas, entidades de direitos humanos, entre outras, integram a construção desse projeto.

O surgimento da Cúpula Social foi impulsionado por outro mecanismo de participação social, o programa Somos MERCOSUL, iniciativa criada pela presidência *pro tempore* do Uruguai, em 2005, em razão da necessidade do desenvolvimento de uma cidadania mercosulina, inclusive, para superação do déficit democrático, bem como das assimetrias regionais da referida experiência de integração. A partir desse debate, em 2006, os chefes de Estado dos países do

---

<sup>2</sup> PARLAMENTO DEL MERCOSUR. 2013a. **Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR**. Disponível em: <[http://w.ww.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/175/1/parlasur/documentos\\_de\\_referencia.html](http://w.ww.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/175/1/parlasur/documentos_de_referencia.html)>. Acesso em 20 jul. 2021.

<sup>3</sup> PARLAMENTO DEL MERCOSUR. 2013a. **Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR**. Disponível em: <[http://w.ww.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/175/1/parlasur/documentos\\_de\\_referencia.html](http://w.ww.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/175/1/parlasur/documentos_de_referencia.html)>. Acesso em 09 nov. 2020.

MERCOSUL realizaram a I Cúpula Social do MERCOSUL, em Brasília, constituindo um marco na construção do MERCOSUL cidadão<sup>4</sup>.

Assim, a fim de estimular o diálogo social que aproxima os povos das esferas regionais, bem como contribuir para a transparência e efetividade das decisões, formalizaram-se, em 2012, com a aprovação da Decisão Nº 56/12, do Conselho do Mercado Comum (CMC), as Cúpulas Sociais como sendo integrantes da estrutura do MERCOSUL, de maneira que os resultados obtidos são reportados a um dos órgãos decisórios, o Grupo Mercado Comum (GMC).

Nota-se que a Cúpula Social se propõe a ser um mecanismo – dentro do espaço político do MERCOSUL- de reivindicações dos grupos sociais. O objetivo econômico inicial e principal da referida iniciativa de integração regional segue sendo o foco de suas atividades. No entanto, a partir da agenda social, o MERCOSUL ampliou os instrumentos de participação e atuação da sociedade no andamento do processo de integração para que não fique apenas no âmbito dos Executivos dos Estados ou do empresariado.

Isso porque, para o MERCOSUL se firmar como projeto de integração democrático, se compreendeu a necessidade de construir um novo paradigma conceitual de cidadania, que fosse além das fronteiras dos Estados e que não dissesse respeito meramente à questão da nacionalidade. Com uma efetiva participação ativa e com a capacidade dada aos atores sociais de elaborar ações políticas, a cidadania cosmopolita e pluricultural dialoga com a intenção proposta pelo MERCOSUL.

O cosmopolitismo redefine as bases conceituais da cidadania ao desenvolver uma sociedade a partir do fortalecimento dos pilares democráticos, conectando diversos Estados-Nações para a construção de um ideal. Ideal pensado por meio da concretização dos direitos humanos e com o respeito às diversas culturas, identidades. Nesse sentido, a cidadania cosmopolita, que aqui é debatida, se apresenta como um mecanismo político de normatização, de estruturação dos comportamentos, atuações e ações dos sujeitos dentro do meio social, a partir da participação dos indivíduos no processo de integração regional.

Assim, observa-se que a participação social e popular é uma dimensão de extrema importância dentro do processo integracionista, já que, a partir dela,

---

<sup>4</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **MERCOSUL Social e Participativo**: Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania. – Brasília: Ibraes, 2007. p. 14

decorrem a idealização de um dos maiores valores dentro do princípio democrático, que é a cidadania. Apreendido tal contexto, a presente Dissertação apresenta o seguinte problema de pesquisa: em que medida a constituição de foros políticos tais quais o PARLASUL e a Cúpula Social do MERCOSUL apresentam-se como mecanismos capazes de consolidar a participação ativa e democrática da sociedade civil no processo de construção da cidadania regional do MERCOSUL?

A hipótese de trabalho que se levanta, como resposta provisória ao problema formulado, é a de que o MERCOSUL, por um longo período, se direcionou para a consolidação da dimensão social e política por meio da criação de mecanismos que pretendem o fomento ao diálogo com a sociedade civil e o estímulo à construção da cidadania regional. Exemplo disso foi a criação do PARLASUL, em 2005, e da Cúpula Social do MERCOSUL, em 2006. Tais instrumentos políticos trouxeram a possibilidade, ainda que de forma indireta, de incluir os atores sociais nos debates acerca dos processos decisórios, mesmo que seu exercício seja questionado, especialmente, diante da fragilidade institucional que tal iniciativa de integração regional vem sofrendo. Ainda, muito embora suas competências sejam de caráter consultivo e que haja problemas tanto no que tange à representação, quanto ao seu controle e transparência, a criação do Parlamento do MERCOSUL e da Cúpula Social do MERCOSUL constituiu, dentro da pretensão de se ter uma integração multidimensional, elemento fundamental na construção da cidadania regional do bloco; estando, desde que fortalecidos e aprimorados, aptos, portanto, para funcionarem como ferramentas de consolidação ativa e democrática da participação social.

A fim de intentar, satisfatoriamente, responder ao problema apresentado, o objetivo geral dessa pesquisa é comprovar que a participação social, no MERCOSUL, se relaciona com a construção de uma cidadania regional. Para isso, busca-se a) analisar como é construída a participação social no contexto do MERCOSUL; b) investigar, com enfoque crítico, a construção da ideia de cidadania prevista no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL; c) explorar o Parlamento do MERCOSUL e a Cúpula Social do MERCOSUL, identificando os seus objetivos e modo de funcionamento, a fim de constatar (in)suficiências e possíveis déficits democráticos; e d) compreender como e de que forma o PARLASUL e a Cúpula Social do MERCOSUL podem contribuir, por meio da participação democrática e social da sociedade civil, para a construção da cidadania mercosulina.

A partir disso, estrutura-se a presente Dissertação em três partes, as quais abordam os seguintes eixos temáticos: 1) participação e cidadania: a democracia na integração regional; 2) os caminhos da participação dos atores sociais no MERCOSUL e 3) renovando o MERCOSUL a partir do cosmopolitismo: o fortalecimento da participação democrática e ativa da sociedade civil.

Dessa forma, o primeiro capítulo dedica-se às questões teóricas envolvendo os pilares democráticos: a cidadania e participação política. Assim, para trabalhar, especialmente, com o objetivo geral, num primeiro momento, aborda-se o desenvolvimento da teoria da democracia e seu impacto social e histórico na região sul-americana, para, com isso, compreender não apenas onde que o MERCOSUL está situado, vez que estabelecido durante o processo de transição democrática, como também para assimilar a importância do componente da democracia na consolidação das iniciativas de integração regional. Num segundo momento, tendo em vista que a cidadania faz parte do processo democrático, em particular no que tange à integração, são fornecidas as contribuições teóricas que refletem a construção do ser cidadão do MERCOSUL para além dos direitos de nacionalidade, respeitando as características da região e as demandas da sociedade, bem como apresentado o Estatuto da Cidadania, a fim de que, num terceiro momento, retrate-se a questão da participação política como integrante basilar da cidadania, trazendo o debate sobre a disputa pela ocupação de espaços desenvolvida pela sociedade civil.

Isso tudo para que, no segundo capítulo, se analise a maneira como foi construída a dimensão social do MERCOSUL, observando, num primeiro momento, a criação de diversos mecanismos de participação social ao longo dos 30 anos da referida iniciativa de integração regional. Após, são descritos os acontecimentos políticos e históricos que motivaram a concepção dos dois aparelhos políticos em exame, o PARLASUL e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL, retratando seu funcionamento, minuciando suas competências, relatando suas particularidades.

Sendo assim, no terceiro e último capítulo, são apresentadas as bases e as correntes do cosmopolitismo, teoria que serve de apoio não apenas à análise das fragilidades democráticas no âmbito do MERCOSUL, como também para a proposição de reformas institucionais, a fim de aprimorar os mecanismos participativos já existentes e consolidar a democracia no processo de integração. Ademais, diante do fato de o tema central dessa Dissertação ser a participação



política da sociedade civil para fins de construção da cidadania regional, também se perquire, de forma crítica, o Estatuto da Cidadania.

Para a construção dos capítulos em referência, a Dissertação valeu-se de pesquisa qualitativa em nível exploratório,<sup>5</sup> tendo utilizado o método indutivo por se tratar de “um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, infere-se uma verdade geral ou universal”<sup>6</sup>. De acordo com Marconi e Lakatos<sup>7</sup>, são três os elementos fundamentais de toda indução. Num primeiro momento, fez-se uma observação dos fenômenos, que ocorre a partir da análise das causas de sua manifestação, ou seja, tem-se por finalidade examinar a criação, os elementos constituintes e a atuação do Parlamento do MERCOSUL e da Cúpula Social do MERCOSUL para, numa segunda fase, aproximar tais fatos e buscar a relação constante existente entre eles. Por fim, numa última etapa, após a observação desses elementos aliados à teoria previamente apresentada sobre participação política e cidadania, pretende-se afirmar ou não, como consequência dessas relações, se tais aparelhos políticos constituem elemento fundamental para a construção da cidadania regional, em razão de seu caráter participativo, ou seja, descobrir uma consequência universal e necessária sobre o PARLASUL e a Cúpula Social.

Além disso, foram utilizados os métodos normativo-descritivo e o comparativo, porquanto foi feita uma análise da criação e do desenvolvimento do PARLASUL e da Cúpula Social do MERCOSUL como elementos de participação dos atores sociais no processo de integração regional, por meio da descrição do estado da arte com relação aos instrumentos jurídicos que os criaram, a fim de se verificar de que forma essa participação popular e social se relaciona com a construção de uma cidadania regional. Ainda, utilizou-se o método empírico, com relação à realização de entrevistas semiestruturadas.

Como técnicas de pesquisa para a coleta de dados, foram aplicadas a pesquisa bibliográfica, com base no levantamento de dados oriundos de livros,

---

<sup>5</sup> Conforme compreende Gil, a pesquisa exploratória tem por objetivo “proporcionar visão geral, do tipo aproximativo, acerca de determinado fato”, de modo a ser desenvolvido por trabalhos que intentam apresentar um panorama geral sobre os fatores que levam à importância de revisar conceitos (GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 43).

<sup>6</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 93.

<sup>7</sup> MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 94.

artigos coletados na base de dados *EBSCOHost*, da empresa privada estadunidense *EBSCO Information Services*; bem como de dissertações e teses coletadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) que abordaram a relação entre cidadania, democracia, participação e integração regional. Além disso, empregou-se a documentação indireta, proveniente de informações públicas e oficiais disponíveis, relatórios científicos, dados públicos disponibilizados em sites oficiais, bem como de tratados e demais normas vinculados ao MERCOSUL que abordem questões envolvendo participação, cidadania e democracia, bem como a observação direta intensiva, realizada por meio de entrevistas com parlamentares do MERCOSUL.

Acerca disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, aprovadas pelo Comitê de Ética da UNISINOS<sup>8</sup>, com o objetivo de conhecer a percepção dos entrevistados sobre a construção da cidadania e a consolidação da democracia a partir das iniciativas de participação social e cidadã no MERCOSUL. Salienta-se que foram enviados, por quatro vezes (nas datas de 23.03.2021; 15.04.2021; 12.05.2021 e 11.06.2021), e-mails para mais de sessenta parlamentares (quinze de cada Estado Parte, em média), tendo sido recebida a resposta de apenas de três deles, a saber: o parlamentar Humberto Benedetto, argentino, que respondeu ao formulário, bem como os brasileiros, Dr. Rosinha, ex Presidente do PARLASUL, e Nelsinho Trad, Presidente da Delegação brasileira no PARLASUL, os quais optaram por conceder a entrevista via videochamada, a qual, com autorização dos mesmos, se encontra transcrita, em anexo à presente Dissertação.

À vista disso, tem-se que a análise das insuficiências dos mecanismos de participação criados no MERCOSUL se faz importante, porquanto a democracia é um processo dinâmico e que deve ser construído a partir do campo prático, da ação. O reconhecimento do papel da sociedade civil não apenas como destinatária das políticas públicas e sociais desenvolvidas pelo MERCOSUL, mas como sujeito destas é fundamental para que se possa pensar em superação de déficits democráticos na iniciativa de integração regional.

A participação social ratifica a importância do desenvolvimento de espaços de democracia participativa (inclusive) para o fortalecimento da representação política, uma vez que se possibilita o controle social, se dá transparência ao processo

---

<sup>8</sup> CAAE n. 43806721.0.0000.5344. Projeto submetido ao Comitê de Ética da UNISINOS em 26.02.2021 e aprovado em 16.03.2021.

decisório e se impulsiona a idealização de uma cidadania regional mais ativa, que legitima e fundamenta o processo de integração. Sendo assim, é preciso revigorar o PARLASUL e as Cúpulas Sociais, é preciso renovar o MERCOSUL de modo a resolver os problemas do déficit democrático, para serem instrumentos de protagonismo dos povos sul-americanos.

Salienta-se, nesse contexto, que a presente Dissertação se insere na linha de pesquisa Sociedade, Novos Direitos e Transnacionalização do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, tendo em vista que explora as transformações institucionais, investiga as consequências da globalização e analisa direitos e garantias tão caros à democracia, como os direitos sociais e políticos na esfera regional. Ainda, a pesquisa se estabelece dentro do projeto de pesquisa “A dimensão público e privada da integração: os impactos do Estatuto da Cidadania no MERCOSUL na agenda do bloco e na vida dos cidadãos mercosulino”, coordenado pela Prof. Dra. Luciane Klein Vieira, bem como se desenvolve no âmbito do Grupo de Pesquisa “Direito e Integração Regional”, também sob a coordenação da Prof. Luciane Klein, no qual a mestrandia é membra ativa e razão pela qual se justifica a orientação.

Dessa maneira, busca-se refletir a consolidação da experiência de integração regional a partir dos interesses dos cidadãos mercosulinos, a fim de superar as assimetrias existentes para propiciar o crescimento não só político e sociocultural, mas principalmente econômico, propósito inicial do MERCOSUL. É, nesse contexto, que se convida o leitor à reflexão aqui desenvolvida.

## **CAPÍTULO 2: PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: A DEMOCRACIA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Nessa primeira parte da pesquisa, será debatida a relação entre democracia e a iniciativa de integração regional objeto de análise: o MERCOSUL. Isso se faz importante não apenas para compreender o processo de desenvolvimento da dimensão social, como para se pensar na construção da cidadania regional, assunto também abordado ao longo desse tópico. O estabelecimento do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL está inserido nesse contexto. A participação política – aqui, social e cidadã, diante das concepções a serem levantadas nessa discussão – está diretamente associada tanto como elemento da cidadania no âmbito regional, quanto na consolidação da democracia no contexto geográfico em que se está inserido, razão pela qual sua análise também se faz fundamental.

### **2.1 Reflexos democráticos e integração regional: o caso do MERCOSUL**

A globalização como meio de ditar as estruturas sociopolíticas e econômicas de forma mundial foi materializada, principalmente, a partir do término da Guerra Fria, em que duas grandes potências militares competiam pela hegemonia mundial – de um lado, os Estados Unidos da América (EUA) e, de outro, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)<sup>9</sup>. Tal fenômeno potencializou as iniciativas de integração entre os Estados, os quais buscavam nelas uma maneira de se firmar dentro da nova ordem global que estava se desenhando<sup>10</sup>. Isso porque a lógica neoliberal que começava a ser propagada estava sendo imposta como a única alternativa para sair de crises econômicas, vez que era tida como um meio de ampliar a competitividade<sup>11</sup> no âmbito de um mundo globalizado.

Diante desse cenário, é possível compreender a integração como sendo a consequência de decisões políticas assumidas dentro dos Estados. Possui como finalidade a criação de instituições ou mecanismos capazes de desenvolver e impulsionar a cooperação na região, de maneira que os países abrangidos – de

---

<sup>9</sup> HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. p. 553-555.

<sup>10</sup> GURGEL, Jean. New Regionalism and modes of governance: comparing US and EU strategies in Latin America. **European Journal of International Relations**, 2004. v. 10, p. 604.

<sup>11</sup> HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. p. 556.

forma voluntária – se misturam com “seus vizinhos” e deixam de ser unicamente soberanos<sup>12</sup>.

Uma vez sendo o intuito unir países que têm um objetivo em comum, a relação de cooperação é dada para que se possa contribuir no processo de integração, o qual estabelece dois principais fenômenos: a interação e interdependência. Segundo Zaldueño<sup>13</sup>, a interação “implica a realização de atos, trocas ou comunicações entre as partes”; a interdependência, por sua vez, ou “dependência recíproca”, consiste em “produzir um efeito entre as partes a partir de toda ação ou mudança unilateral”. A autora aponta que, ao longo do processo de integração, são traçados propósitos a serem alcançados, de maneira que, ao atingir essa meta, ela se torna o objetivo final. Tal análise serviu para que se acreditasse que era imprescindível, para lograr êxito, obter esse fim, de modo que, os autores latino-americanos sobre integração, questionaram essa lógica e defenderam a noção de que objetivos parcialmente alcançados também podem ser processos de integração bem-sucedidos.

Nesse sentido, a integração pode se dar nas esferas políticas, sociais e/ou econômicas, as quais são dimensões diretamente ligadas, sendo que, especialmente nos países em desenvolvimento econômico, as políticas integracionistas fazem parte fundamental das próprias ações estatais para o progresso<sup>14</sup>. Segundo Mariano<sup>15</sup>, depois da Segunda Grande Guerra, o sistema internacional passou por duas ondas integracionistas: a primeira, iniciada no continente europeu, conduzida pela França e pela Alemanha, com o estabelecimento da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), que acabou resultando, posteriormente, na criação da Comunidade Econômica Europeia e hodiernamente na União Europeia (UE). Iniciativa que não só proporcionou a reconstrução econômica de uma Europa destruída, como também promoveu o desenvolvimento de seus integrantes.

---

<sup>12</sup> HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. **International Organization**. vol. 24, n. 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970), p. 610.

<sup>13</sup> ZALDUENDO, Suzana Czar de. Integración: nociones generales, integración económica e integración regional. In: NEGRO, Sandra (Org.) **Derecho de Integración**. Montevideo/Buenos Aires: BdeF, 2013. p. 4.

<sup>14</sup> ZALDUENDO, Suzana Czar de. Integración: nociones generales, integración económica e integración regional. In: NEGRO, Sandra (Org.) **Derecho de Integración**. Montevideo/Buenos Aires: BdeF, 2013. p. 5.

<sup>15</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 205.

Tais fatos propiciaram o estímulo a diversas experiências de integração regional, acarretando a segunda onda de movimentos integracionistas, de maneira que, na América Latina<sup>16</sup>, dentre elas, se destaca a criação do MERCOSUL. Essas duas etapas de regionalismo, utilizadas para apresentar os objetivos e as características dos processos de integração, são conhecidas como o velho e o novo regionalismo. Em síntese, o velho regionalismo foi marcado pelo anseio do progresso desenvolvimentista por meio da industrialização. Isso se deu a partir da substituição das importações e teria começado no final da década de 50 até os anos 70, no momento em que este modelo foi se exaurindo diante da crise macroeconômica instalada na região<sup>17</sup>.

Em relação ao novo regionalismo, destaca Zalduendo<sup>18</sup> que surge exatamente a partir dessas crises econômicas que vão ser ocasionadas pelo fim do cenário de ditaduras militares na América Latina. Com isso, os acordos comerciais regionais são criados para ampliar o setor econômico dos Estados Partes. No entanto, com a ascensão da globalização nos anos 90, além de modificar os conceitos de novo regionalismo, o crescimento do comércio internacional também contribuiu para a formação de novas iniciativas de integração regionais. Nessa época, também, observa-se o fortalecimento da democracia em países latino-americanos; levando, como já referido anteriormente, à integração de outros países.

De acordo com a autora mencionada, um ponto importante do novo regionalismo é que “os acordos de integração não se limitam mais a países com continuidade geográfica ou afinidade cultural. Acordos regionais “norte-sul” nasceram”<sup>19</sup>. E, para além de questões econômicas e comerciais, o novo regionalismo consiste em vincular tópicos como, por exemplo, condições de trabalho

---

<sup>16</sup> Constituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é a principal fonte quanto à informação e à análise econômica e social na América Latina e Caribe, porquanto tinha como objetivo adequar a teoria do desenvolvimento às realidades, condições e particularidades locais. (BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos do Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 15).

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nações Unidas, Santiago Chile, 2013. p. 7.

<sup>18</sup> ZALDUENDO, Suzana Czar de. Integración: nociones generales, integración económica e integración regional. In: NEGRO, Sandra (Org.) **Derecho de Integración**. Montevideo/Buenos Aires: BdeF, 2013. p. 20.

<sup>19</sup> ZALDUENDO, Suzana Czar de. Integración: nociones generales, integración económica e integración regional. In: NEGRO, Sandra (Org.) **Derecho de Integración**. Montevideo/Buenos Aires: BdeF, 2013. p. 21.

e proteção ambiental. É, nesse cenário, em que se dá o desdobramento do MERCOSUL.

Assim, o período que abriu espaço para o desenvolvimento da referida iniciativa de integração regional foi marcado pelo processo de transição dos regimes militares autoritários<sup>20</sup> para a democracia. Isso se deu pela insustentabilidade dos governos ditatoriais, tendo em vista a estagnação das economias nacionais, com o crescimento da dívida externa, elevação dos índices de inflação, entre outros<sup>21</sup>. Essa instabilidade política e econômica ocasionou um processo de transição baseado na lógica neoliberal, em que, conforme aponta Guazzelli<sup>22</sup>, foi determinante para a “direitização” dos espaços políticos e econômicos, já que

A transformação do mercado mundial em um ambiente competitivo e de agressividade comercial e financeira originou, por sua vez, a necessidade dos Estados e das grandes corporações privadas criarem proteções aos seus mercados locais e regionais, organizando blocos econômicos que estabelecessem ambientes comercial e financeiramente privilegiados para, num segundo momento, adquirir melhores condições de inserção nos mercados mundiais<sup>23</sup>.

Além disso, é importante ressaltar, especialmente no contexto geopolítico em que se insere – a América do Sul-, que os processos de integração regional estão vinculados não apenas a um caráter econômico, mas também de identidade histórica, cultural e linguística<sup>24</sup>, de maneira que se trata de um “processo de unificação de uma sociedade que trata de transformar ou adequar seu sistema econômico, político e cultural para fazer frente às novas necessidades sociais”<sup>25</sup>.

Por isso que a integração regional pode ser concebida como um processo de construção gradual, em que se busca alcançar os interesses dos envolvidos em uma outra dimensão, por meio de esforços para arquitetar uma identidade regional, de maneira que

---

<sup>20</sup> A partir da metade da década de 80, tanto a Argentina, quanto o Brasil e o Uruguai começaram seus processos de transição democrática. Em contrapartida, o Paraguai só iniciou sua transição na segunda metade do período referido. As primeiras eleições pós-ditaduras foram realizadas, em 1983, na Argentina; em 1985, no Brasil e no Uruguai; e em 1989, no Paraguai.

<sup>21</sup> FIORI, José Luís. **Consenso de Washington**. A construção da matriz neoliberal e suas políticas para a América Latina, 1996. p. 2.

<sup>22</sup> GUAZZELLI, César Augusto Barcellos. **História Contemporânea da América Latina: 1960- 1990**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1993. p. 75.

<sup>23</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 22.

<sup>24</sup> BARBOSA, Julio. **Derecho Internacional Publico**. Zavalia, 1999. p. 658.

<sup>25</sup> SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. **As teorias da integração e o MERCOSUL**: estratégias. Florianópolis: Editora da UFSC, 1997. p. 90.

A integração regional implica a transferência de poderes, deveres e responsabilidades de um agente para outro em uma determinada região, sem que isso implique o desaparecimento do primeiro. (...) Portanto, é um processo gradativo em que há avanços e retrocessos e não uma evolução linear com inclinação positiva, uma vez que não é um mecanismo coercitivo, mas um processo de construção social dinâmica, condicionado por fatores endógenos e exógenos<sup>26,27</sup> (Tradução livre)

Nesse contexto, tanto a crise econômica que assombrava a região, como a (re)instauração democrática na Argentina e no Brasil impulsionaram a cooperação entre os países. Ocorre que, antes de Brasil e Argentina se aliarem a outros Estados para a consecução de uma experiência de integração regional, é importante destacar que os países possuem um histórico de rivalidade que antecede a criação MERCOSUL e retoma o passado colonial, vez terem sido disputados por Portugal e Espanha<sup>28</sup>.

Ademais, os quatro países fundantes da referida iniciativa de integração regional também foram protagonistas de um grande conflito armado por território chamado de Guerra da Tríplice Aliança, em que Argentina, Brasil e Uruguai derrotaram, de forma brutal e devastadora, o Paraguai<sup>29</sup>. Não obstante, em outubro de 1979, a fim de solucionar conflitos pelas barragens e superar antigas tensões, foi assinado o Acordo Tripartite de Corpus e Itaipu entre a Argentina, Brasil e Paraguai, bem como, em 1980, o Presidente do Brasil e da Argentina também regularizaram relações bilaterais com o intuito de firmar acordos de cooperação, como, por exemplo, o desenvolvimento e aplicação do uso pacífico de energia nuclear<sup>30</sup>.

Considerando, em particular, os “desafios econômicos internos comuns e com uma convergência na política macroeconômica”<sup>31</sup>, os então chefes de Estado do Brasil e da Argentina demonstraram uma vontade política de acelerar o processo de

---

<sup>26</sup> ZAMORA, Carlos Murillo. Aproximación a los regímenes de integración regional. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)**, n. 8, 2004. p. 19.

<sup>27</sup> Trecho original: “La i.r. implica una transferencia de potestades, deberes y responsabilidades de un agente a otro en una región específica, sin que ello implique la desaparición de los primeros. Esto se explica por el interés de los agentes para facilitar la consecución de sus intereses y reducir los riesgos en la toma de decisiones. Por lo tanto, se trata de un proceso gradual en el que hay avances y retrocesos y no una evolución lineal con pendiente positiva, porque no es un mecanismo coercitivo, sino un proceso de construcción social dinámico, condicionado por factores endógenos y exógenos”.

<sup>28</sup> DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. **Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000**. Buenos Aires, 2006. p. 4.

<sup>29</sup> SCOTTI, Luciana. El derecho de la integración en el MERCOSUR. In: NEGRO, Sandra. **Derecho de la Integración**. Montevideo/Buenos Aires, 2013. p. 76.

<sup>30</sup> SCOTTI, Luciana. El derecho de la integración en el MERCOSUR. In: NEGRO, Sandra. **Derecho de la Integración**. Montevideo/Buenos Aires, 2013. p. 76-77.

<sup>31</sup> DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. **Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000**. Buenos Aires, 2006. p. 4.



integração<sup>32</sup>. Tendo como principal fundamento para concretizar a integração a ampliação da atividade comercial, por meio de negociações e compra e venda de mercadorias<sup>33</sup>, foram arquitetadas zonas privilegiadas renunciando o que seria considerado como fundamental para o começo do processo de integração mercosulina: a Declaração de Iguazu, de novembro de 1985, pelos Presidentes da Argentina, Raúl Alfonsín, e do Brasil, José Sarney<sup>34</sup>. Na oportunidade, criou-se uma Comissão Mista de Alto Nível para a integração, sendo presidida pelos Ministros das Relações Exteriores, ao mesmo tempo em que foram assinados documentos de grande importância simbólica, como a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear<sup>35</sup>.

No ano seguinte, foi firmada a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, ocasião em que ficou instituído um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), embrião do que viria a ser o Mercado Comum do Sul<sup>36</sup>. Ressalta-se que o PICE não tinha por objetivo o estabelecimento de uma zona de livre comércio, no entanto determinou princípios para seu desenvolvimento, como, por exemplo, devido às assimetrias existentes, tal programa se daria de forma gradual, flexível e equilibrado<sup>37</sup>.

Em razão das limitações estruturais decorrentes do PICE, Brasil e Argentina firmaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, com a pretensão de se criar um espaço econômico comum entre eles, de cooperação bilateral<sup>38</sup>,

---

<sup>32</sup> Cumpre fazer sucinta menção às iniciativas de integração regional que aconteceram anteriormente à constituição do MERCOSUL. Seguindo as teorias sobre o regionalismo latino-americano promovidas pela CEPAL desde os anos 1950, destaca-se a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, que tinha por pretensão ser uma zona de livre comércio dentro de um prazo de 20 anos. Sem sucesso, em 1980, os membros da ALALC firmaram o Tratado de Montevideo, que deu origem à Associação Latino Americana de Integração (ALADI). (CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR em sus 20 años: coyunturas e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, Gerardo (Coord). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 30)

<sup>33</sup> SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Os desafios políticos e econômicos do processo de integração regional sul-americano. In: MUNIZ, Antônio Walber Matias; BISSIO, Beatriz; BRUCKMANN, Monica; SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro (Org.). **Integração Regional na América Latina: o papel do Estado nas políticas públicas para o desenvolvimento, os direitos humanos e sociais e uma Estratégia Sul-Sul**. Jundiá: Paco Editorial, 2016. p. 99.

<sup>34</sup> SILVA, Roberto Luiz. **Direito Comunitário e da Integração**. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 44.

<sup>35</sup> CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR em sus 20 años: coyunturas e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, Gerardo (Coord). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 30.

<sup>36</sup> DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. **Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000**. Buenos Aires, 2006. p. 5.

<sup>37</sup> GARNELO, Vicente. **Evolución Institucional y jurídica del MERCOSUR**. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 1997. p. 2.

<sup>38</sup> GRANATO, Leonardo. MERCOSUR, assimetrias e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 77, p. 381-394, mai/ago 2016. p. 384.

mantendo os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria<sup>39</sup>. Com a vigência do tratado em 1989, a situação das economias nacionais oportunizou a ascensão de governos neoliberais que “reorientaram o esquema de integração interindustrial em direção ao objetivo da liberalização total do comércio”<sup>40</sup> e que buscaram impulsionar o desenvolvimento capitalista.

Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, em 1990, expediram uma nota declarando ser a integração e a coordenação das economias sul-americanas fundamentais para que pudessem transformar e se inserir na economia mundial. Isso foi o suficiente para que, no ano seguinte, em 26 de março de 1991, fosse constituído, por meio do Tratado de Assunção, o MERCOSUL, em que participam a República Federativa do Brasil, a República da Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai<sup>41</sup>.

O Tratado de Assunção<sup>42</sup> retoma os princípios anteriormente construídos, referindo, em seu preâmbulo, serem suas bases a gradualidade – o desenvolvimento da integração por etapas-, a flexibilidade – espaço de negociação entre os Estados- e o equilíbrio; o princípio da reciprocidade encontra-se prescrito no artigo 2º do tratado constitutivo, estipulando que “o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”.

Assim, o MERCOSUL, concebido como organização internacional de natureza intergovernamental<sup>43</sup>, optou por conservar as autonomias e soberanias nacionais dos Estados Partes, de tal forma que os tratados e convenções firmados

---

<sup>39</sup> DEVOTO, Leonor Machinandiaarena de. **Historia del MERCOSUR**: desde su fundación hasta el año 2000. Buenos Aires, 2006. p. 6.

<sup>40</sup> GRANATO, Leonardo. MERCOSUR, assimetrias e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 77, p. 381-394, mai/ago 2016. p. 384.

<sup>41</sup> A Venezuela ingressou na iniciativa de integração regional em 2012, encontrando-se sob dupla suspensão. Foi suspensa, pela primeira vez, em dezembro de 2016, em decorrência do não cumprimento com as cláusulas dos acordos comerciais do MERCOSUL. Novamente, em 2017, foi suspensa, em razão da interpretação de que o país enfrenta ruptura da ordem democrática; descumprindo, portanto, com o requisito essencial para o desenvolvimento do processo de integração, conforme o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL (MERCOSUL, 1998). (**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: 20 nov 2020).

<sup>42</sup> MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

<sup>43</sup> Conforme as disposições sobre a estrutura institucional da iniciativa de integração regional desenhadas no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, os órgãos que possuem natureza intergovernamental são o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), os quais também são os órgãos decisórios.

não podem impor de maneira direta àqueles qualquer forma de submissão a outro órgão no âmbito da iniciativa de integração regional<sup>44</sup>. Isso porque o principal objetivo é promover uma inserção mais competitiva das economias dos Estados Partes, no cenário internacional, bem como favorecer economias de escala e, por conseguinte, aumentar a produtividade.

Por tais razões, o MERCOSUL estabeleceu como sendo seus objetivos<sup>45</sup> a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre seus membros; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países ou grupos de países; a coordenação de posições em foros internacionais e a de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes, bem como a harmonização de legislações internas<sup>46</sup>. Embora o Tratado de Assunção não faça menção à democracia, é possível observar a influência dos valores e da ordem democráticos para a fundação e a atuação da experiência de integração regional mercosulina, o que implicou na ampliação dos seus objetivos - não apenas econômico e comercial -, abarcando também a esfera política e sociocultural, por meio da proteção de diversos valores, tais como a democracia.

A título de exemplo, em 1998, como pressuposto necessário ao desenvolvimento do MERCOSUL, institucionalizou-se o compromisso com a democracia por meio do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL<sup>47</sup>, Bolívia e Chile, o qual foi assinado pelos quatros Estados Partes à época<sup>48</sup> e entrou em vigor apenas em 2002. Tal documento foi incorporado ao Tratado de Assunção, definindo que “a plena vigência das instituições democráticas

---

<sup>44</sup> FARIA, Adriana Spagnol de. **Soberania popular e a supranacionalidade no MERCOSUL**. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004. p. 61.

<sup>45</sup> MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

<sup>46</sup> Importante ressaltar que não se pretende esgotar a temática da estrutura do MERCOSUL. O objetivo por trás de apresentar um panorama de sua história e formação é que se possa visualizar a relevância da democracia não apenas para o desenvolvimento, mas também para a consolidação da iniciativa de integração regional.

<sup>47</sup> Destaca-se que, em 2011, foi assinado o Protocolo de Montevideu sobre o Compromisso com a Democracia no MERCOSUL, conhecido como Protocolo de Ushuaia II. Ocorre que tal instrumento normativo ainda não entrou em vigor, por falta de ratificações, as quais só foram feitas pela Venezuela e pelo Equador.

<sup>48</sup> Datas de ratificação: Paraguai (29/07/1999), Uruguai (20/07/1999), Brasil (18/12/2001) e Argentina (09/12/1999). Datas de adesão: Venezuela (20/06/2005), Peru (20/06/2005) e Equador (29/07/2007).

é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes”<sup>49</sup>.

Tendo em vista a noção compreendida pelo MERCOSUL de que o pleno funcionamento das instituições democráticas - e da democracia em si- é premissa indispensável para a existência e para a consolidação da integração regional, o debate acerca de qual a democracia que melhor se adequaria às suas necessidades socioeconômicas e políticas é imprescindível para se pensar a relação cidadania *versus* participação na experiência de integração regional, objetivo final dessa pesquisa.

Ainda que seu debate surja na Antiguidade<sup>50</sup>, a democracia passou por diversos desafios e conceituações até se fixar como um modelo representativo<sup>51</sup>. De acordo com Santos e Avritzer<sup>52</sup>, especialmente, o século XX foi pautado pela disputa em torno da questão democrática. Na primeira parte desse período, o modelo competitivo-elitista dominava o centro do debate político, a partir da concepção de deseabilidade da ordem democrática como forma de governo.

Schumpeter, um dos expoentes dessa vertente, com certo pessimismo na realização da democracia, a compreendia como sendo um procedimento de escolha de governos, por meio da competição entre partidos ou grupos<sup>53</sup>, ou seja, a democracia é vista como sendo “um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir utilizando para isso uma luta competitiva pelo voto do povo”<sup>54</sup>. O único papel desempenhado pelos eleitores é na escolha dos dirigentes que vão decidir e solucionar os problemas, tendo em vista que, para autor, o homem comum não tem capacidade ou até mesmo interesse político a não ser para única e exclusivamente escolher aqueles a quem cabe a

---

<sup>49</sup> MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia (1998). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

<sup>50</sup> Saliencia-se que a intenção desta pesquisa não é trazer a discussão conceitual de democracia, mas sim abordar um panorama para que se possa compreender de qual democracia que se está referindo quando se analisa cidadania e participação política.

<sup>51</sup> REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 29.

<sup>52</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39.

<sup>53</sup> SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 302 e seguintes.

<sup>54</sup> SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 270.

tomada de decisão<sup>55</sup>. Tal acepção restringe a participação ao propor um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação dos governos<sup>56</sup>.

Destaca-se, também, que, para Schumpeter, a função da política seria a administração da economia, já que o:

Modelo político baseia-se no modelo do mercado econômico, fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda, o que amplia racionalmente os ganhos, possibilitando que o sistema político prodigalize distribuição excelente de bens políticos; a natureza volúvel e consumista dos sujeitos políticos determina a existência de um organismo governamental habilitado para estabilizar as reivindicações da vontade política, estabilizando a “vontade geral” por meio da máquina do Estado<sup>57</sup>.

Ocorre que, após as atrocidades cometidas por Estados totalitários e a crise econômica que assombrava o mundo no pós-Segunda Guerra Mundial, começaram a ser discutidas novas roupagens para o processo democrático com aspecto mais pluralista, em que se buscava o deslocamento do Estado para a sociedade civil, a partir do entendimento de que existem outros centros de poder além do estatal na competição pela tomada de decisão. Contudo, a vertente pluralista da democracia, encabeçada por Dahl, ainda a compreende como um método de conquista de governos<sup>58</sup>.

Dahl, a partir da poliarquia, entende que a democracia se configura como sendo um regime político fortemente inclusivo e aberto à contestação pública<sup>59</sup>, de maneira que, “ao chegar a decisões, o governo deve dar igual peso ao bem e aos interesses de todas as pessoas ligadas por tais decisões”<sup>60</sup>, porquanto “a responsividade<sup>61</sup> do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”<sup>62</sup> é a peça central. A definição, por conseguinte, de democracia

<sup>55</sup> SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 302 e seguintes.

<sup>56</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 40.

<sup>57</sup> MOURA, José Fernando Ehlers de. **Condições da democracia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 46.

<sup>58</sup> MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. BIB, SP, n° 59, 2005. p. 11.

<sup>59</sup> DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1997. p. 31.

<sup>60</sup> DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1997. p. 78.

<sup>61</sup> O autor destaca oito condições que as instituições da sociedade devem fornecer aos cidadãos: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações. 2) Liberdade de expressão. 3) Direito de voto. 4) Elegibilidade para cargos públicos. 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. 6) Fontes alternativas de informação. 7) Eleições livres e idôneas. 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências (DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1997. p. 27).

<sup>62</sup> DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1997. p. 25.

está diretamente vinculada a dois fatores: a competição (pelas elites), ao se institucionalizar regras e normas, e a participação, sendo que “as poliarquias seriam o resultado dos processos de democratização, que Dahl (1971) desdobra em duas dimensões, a inclusividade (ampliação do número de pessoas incorporadas formalmente ao processo político) e a liberalização (reconhecimento do direito de contestação)”<sup>63</sup>.

Uma das questões debatidas acerca da construção teórica de Dahl é ausência de uma dimensão social – tão cara à democracia. Isso porque “a inclusividade é apenas formal, reduzindo-se em última análise ao direito de voto, ela é compatível com a exclusão política real dos grupos subalternos”<sup>64</sup>. Dessa forma, a restrição da democracia como sendo um procedimento que seleciona as elites políticas em disputa introduz uma participação política de forma moderada, razão pela qual

as teorias e experiências democráticas desenvolvidas ao longo século XX hegemonizaram a representação, os partidos políticos, as eleições e o Estado-nação como seu princípio, organização política, forma de recrutamento dos governantes e espaço de acontecimento, respectivamente<sup>65</sup>.

Acreditando ser indispensável a implementação na prática de princípios democráticos, Bobbio também compreende a democracia como um método para a tomada de decisões políticas<sup>66</sup>, a partir da “teoria das regras constitutivas da democracia”. Para ele,

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. BIB, SP, n° 59, 2005. p. 11.

<sup>64</sup> MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. BIB, SP, n° 59, 2005. p. 12.

<sup>65</sup> BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Imperialidade democrática como injustiça global: problemas para a democracia e a justiça do século XXI. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2017. p. 176-177.

<sup>66</sup> Para Santos e Avritzer, Bobbio transforma o “procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo” (SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 45).

<sup>67</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 17.

Concebe, portanto, formalmente, o regime democrático como sendo “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”<sup>68</sup>. A prática democrática se desenvolve por meio de alguns “procedimentos universais”, como o fato de que a todos os cidadãos com maioria, sem importar raça, religião, sexo, é assegurado o gozo dos direitos políticos; todos devem ser livres para votar conforme própria consciência e com a livre concorrência entre grupos políticos organizados; o peso igual para todos os votos; a maioria numérica (seja para eleições, seja para decisões coletivas), bem como que nenhuma decisão definida pela maioria deva limitar os direitos da minoria<sup>69</sup>.

Deste modo, é possível afirmar que, dentro do conceito construído por Bobbio, para se configurar um regime democrático, é imprescindível que se estabeleçam normas e leis que regulamentem o “jogo” das disputas políticas. Ou seja, é condição da democracia as “regras do jogo”.

Ocorre que, principalmente, diante do crescimento de valores não democráticos concebidos em espaços democráticos, nos últimos anos, no contexto mundial, as contradições geradas por essas “versões limitadas” de democracia foram (e estão sendo) reveladas. Isto é, o modelo restritivo ao funcionamento das instituições e à ocorrência de eleições diretas periódicas confere forma à democracia, mas não substância<sup>70</sup>.

Essas indagações acerca do modelo democrático consolidado e associado à economia de mercado deram-se a partir da elaboração de outros modelos que se colocaram como complementares ao hegemônico procedimental liberal<sup>71</sup>, de modo que a democracia foi ponderada como sendo uma gramática da estruturação entre a sociedade e Estado e a relação deste com a sociedade civil, aumentando a participação política dos indivíduos. Isso porque a “democracia representativa é uma forma mista: uma forma de funcionamento do Estado, fundamentada inicialmente no

---

<sup>68</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 12.

<sup>69</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 32.

<sup>70</sup> BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Imperialidade democrática como injustiça global: problemas para a democracia e a justiça do século XXI. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2017. p. 177.

<sup>71</sup> BALLESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, 2018. p. 152.

privilégio das elites “naturais” e desviada aos poucos de sua função pelas lutas democráticas”<sup>72</sup>.

Nesse sentido, o modelo de democracia hegemônico liberal dificulta a compreensão de uma outra linhagem histórica da democracia, sem dúvida mais universal e mais complexa: a comunidade como sendo estrutura de autoridade, isto é, “o controle direto e imediato da autoridade coletiva pela população de um espaço social determinado”<sup>73</sup>. Mignolo<sup>74</sup>, nessa seara, refere a democracia hegemônica liberal como sendo um projeto imperial e colonialista, enquanto que a democracia deveria ser a diversidade de projetos decoloniais, ou seja, a democracia pluriversal como projeto universal.

Isso porque o colonialismo institucionalizou e normatizou, globalmente, a hegemonia de um grupo etnorracial, de uma classe, de um único gênero, de uma única epistemologia, de uma única forma de organização política, social e estatal, de uma economia voltada à acumulação de capital em escala mundial<sup>75</sup>. Assim, é impossível que se analise a democracia separada desses processos. Por isso que, nos países em que a colonialidade<sup>76</sup> é o elemento basilar das relações de poder, a democratização, a construção do conceito de cidadania e a nacionalização só são examinadas no âmbito do modelo eurocêntrico do Estado-Nação<sup>77</sup>.

Sob essa ótica, para Quijano, a democracia, no contexto mundial de padronização do poder colonial/moderno/capitalista/eurocêntrico, é “um sistema de

---

<sup>72</sup> RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 71.

<sup>73</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Novos Rumos**, ano 17, n.47, 2002. p. 23.

<sup>74</sup> MIGNOLO, Walter. Hermenéutica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. **Tabula Rasa**, Bogotá, Colombia, n.9, julio-diciembre 2008. p. 48.

<sup>75</sup> GROSGOUEL, Ramón. Descolonizar as esquerdas ocidentalizadas: para além das esquerdas eurocêntricas rumo a uma esquerda transmoderna descolonial. **Revista Contemporânea**. Dossiê Saberes Subalternos. v. 2, n. 2, 2012. p. 342.

<sup>76</sup> Para Grosfoguel, a “colonialidade permite-nos compreender a continuidade das formas coloniais de dominação após o fim das administrações coloniais, produzidas pelas culturas coloniais e pelas estruturas do sistema-mundo capitalista moderno/colonial. A expressão “colonialidade do poder” designa um processo fundamental de estruturação do sistema-mundo moderno/colonial, que articula os lugares periféricos da divisão internacional do trabalho com a hierarquia étnico-racial global e com a inscrição de migrantes do Terceiro Mundo na hierarquia étnico-racial das cidades metropolitanas globais. Os Estados-nação periféricos e os povos não europeus vivem hoje sob o regime da “colonialidade global” imposto pelos Estados Unidos, através do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM), do Pentágono e da OTAN. As zonas periféricas mantêm-se numa situação colonial, ainda que já não estejam sujeitas a uma administração colonial” (GROSGOUEL, Ramon. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, Coimbra, 2008. p. 55-56).

<sup>77</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Revista Novos Rumos**, n. 47, 2002. p. 15.



negociação institucionalizada dos limites, das condições e das modalidades de exploração e de dominação<sup>78</sup>. Entende-se, por conseguinte, que a colonialidade perdura e se reproduz na democracia, vez que atua na intensificação das desigualdades históricas e estruturantes. Além disso, “à semelhança da ideia de subalternidade, a racionalidade e a intenção dos agentes na colonialidade — de quem reproduz e de quem sofre — é difícil de ser mensurada em termos de consciência autoreflexiva<sup>79</sup>”.

Nesse sentido, o Estado e a política são postos sobremaneira como um mero instrumento canalizado para satisfazer aos interesses do mercado. Com isso, a racionalidade neoliberal se empenha em conceber um sistema político global em que não haja a interferência e o controle social. Por isso, a democracia representativa construída por esses aportes diz respeito à redução do poder popular a mera escolha dos seus representantes, que, sua vez, são legitimados, financiados e se movimentam de acordo e em benefício do mercado capitalista; sendo, portanto, dificilmente tocados pelas pressões e demandas da sociedade.

Assim, tendo em vista que o sistema representativo hegemônico é, nos termos de Rancière<sup>80</sup>, “um compromisso instável, uma resultante de forças contrária”, buscaram-se proposições capazes de alargar a democracia, principalmente no que tange aos instrumentos de participação da sociedade civil, a qual havia sido limitada à representação pelos parlamentos. Pretendeu-se a combinação de mecanismos representativos com a participação política da base social. A democracia participativa assimila que

(...) todos temos, *em potencial*, condições de entender e atuar de forma ativa na discussão e na gestão dos negócios públicos. Rompem com a ideia, central para o *mainstream* da teoria democrática liberal, de que agir politicamente é um dom da “elite”. A apatia seria efeito apenas de ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural, isto é, do fato de que o sistema político ensina às pessoas que, em geral, suas tentativas de influenciá-lo são infrutíferas, fazendo com que elas parem de tentar<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Revista Novos Rumos**, n. 47, 2002. p. 22.

<sup>79</sup> BALLESTRIN, Luciana. Colonialidade e Democracia. **Revista de Estudos Políticos**, v. 5, n. 9, 2014. p. 201.

<sup>80</sup> RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 92.

<sup>81</sup> MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo, **Lua Nova**, São Paulo, 100: 83-118. 2017, p. 90.

Considerando que não pode ser reduzida a um mero procedimento institucional rígido a ser universalmente válido<sup>82</sup>, necessário se faz pensar a democracia para além de seus cânones. Buscar caminhos para a implementação institucional de mecanismos de democracia participativa sem que haja rompimento “com o monopólio da representação”<sup>83</sup>, no entanto colocando a sociedade civil e os movimentos sociais como fundamentais na construção da democracia.

Essa visão a concebe como sendo uma multiplicidade de formas de expressões de outras possíveis estruturas com base na participação direta e ativa e, concomitantemente, por meio de representantes. Por essa razão, é importante salientar que não se tem por pretensão abranger outras possibilidades que superem completamente o modelo democrático hegemônico das sociedades capitalistas e apresentem outra e nova alternativa. Não apenas por não ser esse o objeto de análise, mas também porque, diante do estabelecimento de uma iniciativa de integração regional que prima, em sua base, pelo caráter econômico e comercial, deve ser o MERCOSUL investigado a partir de uma democracia que seja convergente também com a integração econômica ora vigente.

Apesar de a democracia participativa ter sido instaurada no intuito de rechaçar as falhas da democracia representativa, o enfoque não é um “debate entre a democracia representativa e a democracia participativa”<sup>84</sup>. É preciso entender que ampliar a qualidade da representação é ampliar as possibilidades de participação, tendo em vista que a reestruturação do processo democrático está vinculada a responder – de maneira eficaz- às demandas populares de participação no processo decisório e deliberativo<sup>85</sup>.

Dentre as experiências de democracia participativa, o que se observa nesses processos é a constituição de um ideal participativo como parte dos projetos de libertação do colonialismo ou de (re)democratização, a partir da inclusão da participação política – principalmente- dos atores sociais marginalizados, com base

---

<sup>82</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 129.

<sup>83</sup> BALLESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, 2018. p. 152.

<sup>84</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 50.

<sup>85</sup> REBÉLO, Felipe. **A democracia social global e o enfrentamento da crise democrática**. Londrina/PR: Thoth, 2019, p. 17.

na igualdade da cidadania e do reconhecimento da diferença<sup>86</sup>. Assim, os mecanismos participativos possuem como características

objeto definido e tempo determinado para sua realização; consciência das atividades a serem desenvolvidas e de seu caráter público; foco sobre problemas específicos e singulares, afetos aos cidadãos participantes; organização, em geral, por iniciativa das autoridades institucionais; ocorrência sob regras compartilhadas e aceitas; existência de assessoramento técnico aos participantes; envolvimento ou chamamento de todos os atingidos pelas consequências das decisões; processo a combinar espaços de proposição, argumentação e deliberação<sup>87</sup>.

Observa-se que, na democracia participativa, existe a concorrência pelo significado de certas práticas políticas ao se buscar um alargamento e desenvolvimento inclusivo da gramática social e a inserção de novos e outros atores<sup>88</sup>, de modo a romper, no que toca às tomadas de decisão, com o monopólio dos representantes eleitos. Trabalha-se com a importância do cidadão na estruturação das esferas reivindicatórias, sendo que Santos, inclusive, analisa a construção de um novo modelo de contrato social – democrático-, em que sua base estaria na inclusão e na emancipação social ao englobar a participação cidadã nos espaços de poder<sup>89</sup>.

Gaspardo<sup>90</sup>, ao abordar os mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, indica a inclusão de atores que, ao longo da história da humanidade, foram estigmatizados e/ou excluídos das decisões políticas; o aspecto deliberativo; a função pedagógica da participação e a multiplicidade do design institucional como características da democracia participativa. Desse modo, a democracia não fica limitada apenas aos “procedimentos universais” ou aos métodos eleitorais – ao contrário, no momento em que se entrelaça a participação, se estimula o exercício da cidadania, tendo em vista que a representação nos moldes clássicos não é o suficiente<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 58.

<sup>87</sup> DIAS, Wladimir Rodrigues. Cidadania e teoria democrática. In: RESENDE, Antonio José Calhau de (Coord.). **Poder Legislativo e cidadania**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. p. 200.

<sup>88</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 56.

<sup>89</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico, In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos. (Org). **Conflito e transformação social**: uma paisagem das justiças em Moçambique. Porto: Afrontamento, 2003, p. 47-95.

<sup>90</sup> GASPARDO, Murilo. Democracia Participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 32, n. 92, 2018. p. 73.

<sup>91</sup> MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**. São Paulo: Zahar, 1978. P. 101

É, em decorrência disso, que a democracia não pode ser vista de maneira desvinculada do processo de concretização da cidadania. Isso porque a cidadania se dá por meio do fortalecimento de canais que gerem o maior controle da sociedade nas decisões que dizem respeito aos interesses sociais, de modo que acaba por reivindicar o direito de participação<sup>92</sup>.

Assim, para que possa refletir acerca do fortalecimento da ordem democrática nos Estados Partes do MERCOSUL, bem como para consolidar a democratização introduzida na esfera institucional da referida experiência de integração regional, necessita-se a construção de uma cidadania regional que garanta a participação da sociedade civil nos espaços de tomada de decisão sobre a vida coletiva, assunto esse a ser abordado no próximo tópico.

## **2.2 Aportes sobre o conceito de cidadania e sua aplicação no âmbito regional: o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**

O conceito de cidadania remete à Antiguidade, de modo que, ao longo do tempo, foi tendo seu significado em disputa, sendo ligado à concepção de integração à vida política, a partir da dinâmica dos direitos e dos deveres dentro organização das sociedades<sup>93</sup>. Mesmo assim, ainda que sua formulação conceitual seja objeto central na agenda política das comunidades contemporâneas – e que cada vez mais alcança as democracias representativas -, não existe uma “definição consensual” ou, até mesmo, “análises definitivas” a respeito da história da cidadania<sup>94</sup>.

Na civilização grega, o cidadão era compreendido com base na liberdade, na igualdade e nas virtudes republicanas – o que ainda, de certa forma, continua existindo<sup>95</sup>. Aristóteles, no seu Livro III, da Política, aponta duas questões fundamentais para se refletir quando se refere à cidadania: o que é um cidadão e

---

<sup>92</sup> REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfrentamento da crise democrática**. Londrina/PR: Thoth, 2019, p. 22.

<sup>93</sup> CORTIZO, María del Carmen. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. **KATÁLYSIS**. v. 6, n.1, jan./jul. 2003, Florianópolis/SC. p. 28.

<sup>94</sup> BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz. Cidadania e Direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 8.

<sup>95</sup> BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz. Cidadania e Direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 8.

quem ou qual pessoa pode ser chamada de cidadão<sup>96</sup>. Para o filósofo grego, o ser cidadão se refere ao titular de poderes ilimitados e que participam dos espaços de decisão coletiva, ou seja, “cidadão é aquele cuja especial característica é poder participar da administração da justiça e dos cargos públicos”<sup>9798</sup>.

Em relação à segunda questão, para auferir os critérios de quem ou qual pessoa pode ser cidadão, Aristóteles limita essa condição a um pequeno número de homens, excluindo os que viviam do próprio trabalho, as mulheres, os escravos e os estrangeiros<sup>99</sup>. Tal concepção de cidadania diz respeito à dimensão cívica, em que os restritos cidadãos exercitavam as suas virtudes cívicas e possuíam como referência direta a comunidade<sup>100</sup>.

No que tange à concepção e formulação jurídica, tem-se a origem na Roma Antiga<sup>101</sup>, em que se cunhou o termo cidadania a partir da palavra latina “civis”<sup>102</sup>. A cidadania romana dizia respeito à situação política do indivíduo e aos seus direitos e deveres perante o Estado<sup>103</sup>, como “constituir família, ter servos e libertá-los (conferindo-lhes, assim, cidadania), contrair obrigações, votar decidindo sobre a paz, ser eleito nas magistraturas”<sup>104</sup>.

Diferentemente da cidadania grega, para os romanos, a participação política não se dá de forma ativa, mas sim passiva, por meio da obtenção de direitos estabelecidos e usados pelas instituições políticas – como, por exemplo, assembleias, tribunais, senado<sup>105</sup>, ou seja, são essas instituições políticas que

---

<sup>96</sup> ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Ivan Lins. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. p. 91.

<sup>97</sup> ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Ivan Lins. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. p. 91.

<sup>98</sup> Aristóteles segue sua conceituação ao afirmar que cidadão é “aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária - eis o que chamamos cidadão da cidade assim constituída” (ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Ivan Lins. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. p. 93).

<sup>99</sup> ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Ivan Lins. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. p. 91.

<sup>100</sup> GOHN, Maria da Glória. A construção da cidadania coletiva no Brasil. **18ª Reunião Anual da ANPOCS**. Caxambu/MG, 1994. p. 2.

<sup>101</sup> BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz. Cidadania e Direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 8.

<sup>102</sup> Significado primeiro de cidadão.

<sup>103</sup> CORTIZO, María del Carmen. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. **KATÁLYSIS**. v. 6, n.1, jan./jul. 2003, Florianópolis/SC. p. 29.

<sup>104</sup> BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz. Cidadania e Direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 8.

<sup>105</sup> CORTIZO, María del Carmen. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. **KATÁLYSIS**. v. 6, n.1, jan./jul. 2003, Florianópolis/SC. p. 29.

legitimam não apenas o exercício da cidadania, como também o próprio conflito político<sup>106</sup>. E é, por essa razão, que se compreende que, no período romano, os direitos dos cidadãos eram mediados por formas jurídicas<sup>107</sup>.

Destaca-se que a cidadania romana possuía um pressuposto normativo substancial da condição civil moderna, qual seja, o reconhecimento de pertença de uma pessoa à comunidade em razão da relação jurídica existente entre o cidadão e o Estado<sup>108</sup>. Isso também gerou um caráter excludente no conceito de cidadania, porquanto diferenciava não apenas jurídica, mas politicamente aqueles indivíduos que eram considerados cidadãos daqueles que seriam vistos como não cidadãos, ao passo que incluía identidades coletivas que participavam da comunidade civil – e não eram declaradamente universalistas<sup>109</sup>. Em outras palavras:

De pertencimento a uma pequena comunidade agrícola, a cidadania tornou-se, com o passar dos tempos, fonte de reivindicações e de conflitos, eis que diferentes concepções do que fossem as obrigações e direitos dos cidadãos no seio da sociedade eram conflitantes. Participação no poder, equidade jurídica, mas também igualdade econômica foram os termos em que se puseram, repetidamente, esses conflitos, até que um poder superior se estabeleceu sobre o conjunto das cidades-estado (...).<sup>110</sup>

Essa noção de pertencimento a uma comunidade também foi ponderada na Idade Média – ainda que não houvesse tanta participação política, uma vez que a cidadania estava atrelada à maioria aristocrática (os senhores da guerra e os senhores da igreja)<sup>111</sup>. Dessa forma, no período medieval, o cidadão era o homem cristão que mantivesse relações com uma diocese<sup>112</sup>, de tal maneira que o devido valor da estrutura política era estipulado por meio dos serviços que eram desenvolvidos em prol da salvação dos cidadãos<sup>113</sup>.

Wood destaca que

<sup>106</sup> HEATER, Derek. **Ciudadanía: una breve historia**. Madrid: Alianza Editorial, 2007. p. 60.

<sup>107</sup> CORTIZO, María del Carmen. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. **KATÁLYSIS**. v. 6, n.1, jan./jul. 2003, Florianópolis/SC. p. 29.

<sup>108</sup> GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 41.

<sup>109</sup> GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 41.

<sup>110</sup> KRUNITZKY, Ricardo. **Cidadania global: um trânsito para a sustentabilidade ambiental**. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento). Centro Universitário Univates. Universidade do Vale do Taquari. Lajeado/RS, 2009. p. 21.

<sup>111</sup> MORAES, Emanuel de. **A origem e as transformações do Estado**. Rio de Janeiro: Imago, 1996. p. 265.

<sup>112</sup> HEATER, Derek. **Ciudadanía: una breve história**. Madrid: Alianza Editorial, 2007. p. 84.

<sup>113</sup> CORTIZO, María del Carmen. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. **KATÁLYSIS**. v. 6, n.1, jan./jul. 2003, Florianópolis/SC. p. 30.

Enquanto a democracia ateniense teve o efeito de quebrar a oposição ancestral entre governantes e produtores, ao transformar camponeses em cidadãos, a divisão entre proprietários e governantes e súditos camponeses foi condição constitutiva da “soberania popular” que surgiu no início da Europa moderna.<sup>114</sup>

A partir dessa fragmentação do poder do soberano e da aristocracia – característica do feudalismo-, do controle da monarquia e a concentração no Estado dos princípios feudais, abriu-se espaço para a construção de princípios tidos como democráticos, a exemplo da representação e das liberdades individuais<sup>115</sup>. Com o advento do Estado moderno e o desenvolvimento da sociedade capitalista, aliados à ascensão da burguesia, a cidadania volta a ser debatida, de forma política, com reflexos na vida em sociedade. O problema se referia a “quem podia exercer a cidadania e em que termos, não era somente uma questão legal/formal, mas sim uma questão de capacidade política, derivada dos recursos que se dominava e aos quais se possuía acesso”<sup>116</sup>.

Dessa forma, a sociedade ocidental moderna acabou por eleger determinadas categorias de indivíduos como valor supremo e detentores do exercício da cidadania em detrimento de outras categorias estratificadas dentro de uma sociedade de castas, inferiorizadas e estigmatizadas<sup>117</sup>. Esse contexto histórico foi marcado pela miséria, pela exclusão de direitos e pela desigualdade, o que ocasionou uma enorme insatisfação popular, de maneira a questionar os privilégios sociais.

A partir do século XVII, as revoluções burguesas eclodem na Europa Ocidental e nos EUA, baseadas no pensamento iluminista, o qual traz ao debate os direitos dos cidadãos. Um dos filósofos de destaque é o John Locke que, ao invocar o estado de natureza, sustenta a liberdade do homem, o qual possui o direito de proteger seus bens, a vida e a liberdade<sup>118</sup>.

Montesquieu, Rousseau, Mill, Kant também pensaram a cidadania, seguindo a lógica liberal de Locke, como igualdade e o livre exercício da religião, da política e

<sup>114</sup> WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 178.

<sup>115</sup> WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 178.

<sup>116</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania**: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 45.

<sup>117</sup> GOHN, Maria da Glória. A construção da cidadania coletiva no Brasil. **18ª Reunião Anual da ANPOCS**. Caxambu/MG, 1994. p. 2.

<sup>118</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania**: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 48.

da economia, sem que haja qualquer intervenção estatal<sup>119</sup>. Tal cenário foi determinante para a construção de uma cidadania individual, remetendo aos direitos civis e políticos. Isso porque a cidadania individual acabou por pressupor “a liberdade e a autonomia dos indivíduos num sistema de mercado, de livre jogo da competição, onde todos sejam respeitados e tenham garantias mínimas para a livre manifestação de suas opiniões”<sup>120</sup>.

Parsons atenta ao fato de que, nas sociedades modernas, se tornou uma tendência igualitária a institucionalização dos direitos básicos da cidadania. A revolução francesa tinha “demandado uma comunidade que incluísse todos os homens franceses e aboliu o status especial de privilégio”<sup>121</sup>, de tal maneira que “a concepção central foi a cidadania, a reivindicação de toda a população por inclusão”<sup>122</sup>.

Nessa época, era demandada do Estado e de suas instituições a tarefa de promover a liberdade dos seus indivíduos, a partir da noção da defesa do império das leis, ao invés de o império dos homens. Pleiteava-se a necessidade de restringir e prevenir abusos por parte daqueles que exerciam o poder, ao fomentar o exercício da virtude cívica<sup>123</sup>. Nesse sentido, Botelho e Schwarcz destacam que

(...) com o avançar da modernidade, tão marcada pelo capitalismo e pelo Estado-nação (cujo surgimento e desdobramentos ainda estavam em curso), o conceito e a prática social da cidadania ganharam desenvolvimentos decisivos, e foram incorporados definitivamente ao vocabulário e à experiência política cotidiana.<sup>124</sup>

A concepção de cidadania, introduzida no período da modernidade, liberal individualista, acarretou a restrição do Estado na proteção dos “menos afortunados”, gerando uma forte injustiça social, uma vez que a liberdade era direitos de todos, no

<sup>119</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 49.

<sup>120</sup> GOHN, Maria da Glória. A construção da cidadania coletiva no Brasil. **18ª Reunião Anual da ANPOCS**. Caxambu/MG, 1994. p. 2.

<sup>121</sup> PARSONS, Talcott. **The System of Modern Societies**. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1971. p. 79.

<sup>122</sup> PARSONS, Talcott. **The System of Modern Societies**. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1971. p. 79.

<sup>123</sup> ANGARITA, Martín Johani Urquijo. La ciudadanía democrática y el ciudadano como agente: una propuesta desde la teoría de las capacidades humanas. In: ENRIQUEZ, Pablo Ayala; LÓPEZ, Salvador Leetoy (Coord.). **Repensar la ciudadanía: los desafíos de un nuevo pacto global**. Guadalajara, Jalisco, México: Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara, Departamento de Comunicación y Relaciones Internacionales, 2011. p. 128.

<sup>124</sup> BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz. Cidadania e Direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. p. 10.



entanto não assegurava a uma determinada parte da sociedade o poder de ser livre<sup>125</sup>. Ao contrário, o cenário era de garantia e promoção de privilégios aos economicamente mais fortes, sob a justificativa de proteção da liberdade, de tal forma que “este modelo de Estado e este conceito de cidadão levaram por transformar os cidadãos teoricamente livres em monetariamente escravizados”<sup>126</sup>.

Por conta disso, Wood<sup>127</sup> ressalta que a cidadania ativa foi reputada a homens proprietários, o que excluiu mulheres e também homens proletários. Embora tivesse sido proposto um corpo ativo, quem exercia a cidadania eram aquelas classes proprietárias que acabavam governando a multidão trabalhadora. Salienta-se que esse modelo liberal compreendia o princípio da cidadania como unicamente os direitos civis e políticos, por meio do exercício eleitoral, não abrangendo outra forma de participação que não seja a do voto<sup>128</sup>.

Com a aproximação dos cidadãos da ordem social, a cidadania passou a ser vista como um instrumento para servir e aderir a um corpo político supremo, que atua como agente normatizador da vida política<sup>129</sup>. Essa dominação foi desenvolvida por meio do nacionalismo, o qual era apoiado na unidade de língua, uma única cultura, uma força militar, um vínculo histórico para a construção do sentimento de pertença à Nação.

Isso gerou a elaboração de uma identidade nacional difundida entre as pessoas que nada mais servia para atender aos interesses do Estado. Assim:

O sentimento de nacionalismo que surge a partir dessa participação efetiva estatal se mostrou ponto fulcral para que a relação entre a nação e o Estado criasse uma simbiose que garantisse a legitimidade do sistema vigente. A ideia de pertencimento a algo que estava além da família, da comunidade e da etnia contribuiu para que a unidade nacional fosse solidificada e, a partir disso, as pessoas começaram a acreditar e a defender algo “maior”.<sup>130</sup>

<sup>125</sup> GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 38.

<sup>126</sup> GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 38.

<sup>127</sup> WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 179.

<sup>128</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999. p. 237.

<sup>129</sup> PINHO, Luiz Cláudio Araújo; SANTOS, Vanilda Peres dos. Reflexões sobre cidadania e soberania a partir da ideia de supranacionalidade política na União Europeia. **Revista de Ciências do Estado**. v. 4, n.1. Belo Horizonte, 2019. p. 3.

<sup>130</sup> PINHO, Luiz Cláudio Araújo; SANTOS, Vanilda Peres dos. Reflexões sobre cidadania e soberania a partir da ideia de supranacionalidade política na União Europeia. **Revista de Ciências do Estado**. v. 4, n.1. Belo Horizonte, 2019. p. 3.

É, nesse contexto, que a cidadania vai se amparar. Sob a bandeira do nacionalismo, o Estado impõe sua vontade por meio do que Gorczewski e Martin<sup>131</sup> vão chamar de “artificialização legalmente constituída”, o que acarreta a universalização e a marginalização de outras culturas não dominantes, bem como, diante do pensamento único e visando à proteção de determinada categoria de grupo estabelecida pelo Estado, ameaça a diversidade cultural. Isso fez com que o Estado-nação fosse um feito “de e para uma particular e delimitada nação soberana” excludente, uma vez criada a “legalmente homogênea cidadania nacional”<sup>132</sup>.

Com a eclosão das duas Grandes Guerras e o processo de descolonização da África e Ásia, a sociedade, que antes era marcada por seu caráter monoreligioso e monoétnico<sup>133</sup>, transformou-se em diversas comunidades multiculturais, com a multiplicação de soberanias fragmentadas e com certa autonomia dentro do âmbito dos Estados-nação. Tal fato abriu espaço para que a própria ideia de soberania popular fosse incorporada nas pautas de movimentos sociais. Assim, diante do fato de que as mudanças na dinâmica social afastaram a cidadania da ideia de ser conjunto fechado e homogêneo dentro das esferas políticas de cada Estado, o conceito tradicional passou a ser questionado.

Contudo, é preciso traçar uma breve crítica à linearidade histórica revisitada quando se pretende abordar um panorama acerca do conceito de cidadania, especialmente diante do contexto geopolítico sul-americano que se insere, já que “a institucionalização da cidadania foi vista como parte de uma sequência de mudança social característica do Ocidente”<sup>134</sup>. Isso porque a modernidade colocou a Europa como o “centro” da história mundial, reportando as outras realidades sociais como

---

<sup>131</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 63.

<sup>132</sup> BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and Nationhood in France and Germany**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992. p. 46.

<sup>133</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 63.

<sup>134</sup> BOATCĂ, Manuela. Exclusion through citizenship and the geopolitics of austerity. In: JONSSON, Stefan; WILLÉN, Julia (Org.). **Austere Histories in European Societies: social exclusion and the contest of colonial memories**. New York: Routledge Advances in Sociology, 2017. p. 115.

periféricas<sup>135</sup>, o que acarretou na pretensa universalizante de uma história unívoca, a partir da lógica homogeneizadora de negação da face do outro<sup>136</sup>. Por isso,

Se a cidadania e o gênero são os fatores mais decisivos para a explicação das desigualdades extremas entre os indivíduos nos países pobres e ricos no século XXI, a sistemática racialização e etnicização dessas duas categorias também espelham adicionalmente as hierarquias coloniais de poder, estabelecidas na esteira da expansão colonial europeia através da escravização e dos regimes de trabalho forçado postos em prática desde o século XVI. Todas estas hierarquias implicaram a exclusão total ou parcial de populações não-brancas, não-ocidentais, colonizadas e escravizadas, dos direitos sociais, políticos e civis derivados do domínio europeu e, mais tarde, da cidadania<sup>137</sup>.

Essa retórica, iniciada com a colonização das Américas, instaurou uma nova forma de poder, baseada na noção de raça<sup>138</sup>, de maneira que esse conceito ocasionou a hierarquização do estrato social, o que sustentou o discurso moderno de exploração, inferiorização e desconsideração pelo outro enquanto não detentor de racionalidade<sup>139</sup> e, por consequência, não digno de ser cidadão. Esse domínio colonial<sup>140</sup> repudiou não apenas as realidades outras, como também os sistemas sociais, impondo um modelo jurídico dominante, marginalizando e rejeitando outras categorias que não a do homem branco europeu cristão ao negar-lhes a condição de sujeito de direitos.

É, com esse cenário, que a colonialidade segue sendo perpetuada, com a dominação, o controle, a subalternização dos saberes dos povos colonizados<sup>141</sup>, inclusive diante de uma construção de uma cidadania em que “se inclui” por meio da

---

<sup>135</sup> DUSSEL, Enrique. Europa, Modernidade e Eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

<sup>136</sup> MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 36.

<sup>137</sup> BOATCÁ, Manuela. Exclusion through citizenship and the geopolitics of austerity. In: JONSSON, Stefan; WILLÉN, Julia (Org.). **Austere Histories in European Societies: social exclusion and the contest of colonial memories**. New York: Routledge Advances in Sociology, 2017. p. 122.

<sup>138</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107.

<sup>139</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107.

<sup>140</sup> FANON, Frantz. **Os Condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

<sup>141</sup> MIGNOLO, Walter. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF**, Dossiê: Literatura, língua e identidade, Niterói, n. 34, p. 287-324, 2008. p. 293.

universalidade, mas que a discriminação por raça (e gênero e classe social e religião) aponta à exclusão do e no sistema político<sup>142</sup>.

Nesse contexto, Cortina<sup>143</sup> defende a ideia de que a cidadania não pode ser pensada exclusivamente pelo viés jurídico político, da relação entre o indivíduo e a comunidade política, já que adquire diferentes dimensões como a política, a social, a econômica, a intercultural e a civil, nas quais vão expressar formas distintas de compreender e idealizar a vida adequada dentro das esferas comunitárias. A filósofa espanhola reconhece, tendo em vista que todo indivíduo deriva de uma cultura na qual constrói sua aprendizagem social, a existência de uma variedade de maneiras de ser e de estar no mundo, que a cidadania deve ser concebida como um vínculo que une diversos grupos sociais e pluralistas que manifestam a vontade de conviver em sociedade. Por isso, Cortina adota a tese de que a cidadania deve ser multicultural, apta a tolerar, respeitar e incluir as diferentes culturas com seus direitos e deveres<sup>144</sup>.

Isso porque, com o aumento populacional, a urbanização desenfreada atrelada à tecnologia, bem como às mudanças do mundo do trabalho e ao mercado capitalista competitivo, os Estados passaram a ser (re)estruturados em redes, o que, por sua vez, também criou uma dinâmica social de concentração de renda e desigualdades sociais. Tais fatos ocasionaram a ampliação do conceito de cidadania para além do “status de direitos”, trabalhando com a ideia do reconhecimento-pertencimento e da participação política, de maneira que “evidenciou-se a emergência de novos tipos de subjetividades coletivas (novos movimentos sociais), espaços de prática da cidadania (sociedade civil, cidades) e objetivos a serem alcançados por essa via (reconhecimento, resistência e enfrentamento)”.<sup>145</sup> Assim,

Numa sociedade terrivelmente segmentada e fragmentada, onde as diferenças sociais são marcantes, onde há fome e miséria, ao lado do luxo e da ostentação, e o mundo do consumo impera como valor básico na estruturação da vida das pessoas, o fato das pessoas reivindicarem o direito a terem direitos, sobretudo aquilo que a sociedade oferece para apenas

---

<sup>142</sup> MONTERO, Federico. Reflexiones preliminares sobre discriminación, ciudadanía y políticas públicas en el MERCOSUR. In: MONTERO, Federico; DAMIÁN, Paikin; JORGE, Makarz (Org.). **Hacia una ciudadanía plena: los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR**. Buenos Aires: Inadi/CEPI/Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2009. p. 17-38.

<sup>143</sup> CORTINA, Adelia. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía**. Madrid: Alianza, 2002. p. 33.

<sup>144</sup> CORTINA, Adelia. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía**. Madrid: Alianza, 2002. p. 152.

<sup>145</sup> BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**. v. 7, n. 1. jan-abr 2015. p. 55.

alguns, e o fato do ressurgimento de campanhas de solidariedades, são fatos históricos marcantes e promissores.<sup>146</sup>

Dessa forma, essa concepção de cidadania se caracteriza como sendo um mecanismo de correção dessas diferenças e injustiças historicamente instituídas<sup>147</sup>, já que as mazelas sociais decorrentes do modelo capitalista neoliberal reconfiguram o ser cidadão ao incorporar ao setores sociais populares indivíduos excluídos – até então - pelo sistema político<sup>148</sup>. Assim, buscaram-se outras maneiras para proteção do ideal democrático, de forma a advogar por uma cidadania mais ativa e de lideranças por meio de novos mecanismos de participação cidadã na condução dos assuntos públicos<sup>149</sup>.

Tendo em vista que a cidadania não pode ser apenas uma série de direitos dos quais os sujeitos sejam simples destinatários, devem-se construir espaços para o exercício da cidadania em que os indivíduos participem da discussão e da construção desse próprio direito<sup>150</sup>, principalmente, por meio de ideais contra-hegemônicos. A idealização da cidadania, o sentimento de pertença e de identidade, devem ser observados sob a perspectiva de um processo histórico, associado a lutas populares e por emancipação social, de maneira que, em relação ao eixo de análise em questão,

pode-se ousar dizer que os processos de integração econômica podem, de certo modo, ter partido de perspectivas universais diante do fenômeno da globalização, mas a realidade dos países que integram cada um desses espaços de integração, bem como suas condições de possibilidade de negociação e suas perspectivas de avanços em relação à construção de uma cidadania efetivamente regionalizada não o são e não o devem ser<sup>151</sup>.

Diante da importância da cidadania para o desenvolvimento saudável da democracia e a consolidação de mecanismos participativos nas esferas de decisão

<sup>146</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2003. p. 209.

<sup>147</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2003. p. 209.

<sup>148</sup> DAGNINO, Evelina. ¿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, pp. 95-110.

<sup>149</sup> CHINCHILLA, Laura. Democracia, liderazgo y ciudadanía em América Latina: una introducción. In: CHINCHILLA, Laura (Coord.); PEREIRA, Wagner; LUGO, Carlos (Orgs.). **Democracia, liderança e cidadania na América Latina**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019. p. 87.

<sup>150</sup> BORGES, Rosa Maria Zaia; BRASIL, Paula Zambelli Salgado. Cidadania regional sulamericana: desafios e perspectivas decolonial de efetivação de direitos humanos. **Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, v. 7, n. 3. Canoas, 2019. p. 159.

<sup>151</sup> BORGES, Rosa Maria Zaia; BRASIL, Paula Zambelli Salgado. Cidadania regional sulamericana: desafios e perspectivas decolonial de efetivação de direitos humanos. **Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, v. 7, n. 3. Canoas, 2019. p. 159.

sobre a vida social, principalmente nos contextos de integração, é preciso pensar numa cidadania regional que supere os transtornos causados pela globalização e que diga respeito às identidades coletivas que possuem características próprias da região.

Para isso, deve se desfazer do paradigma cidadania-nacionalidade construído ao longo do tempo e que possui como referencial a Europa. Isso porque, conforme Schmidt<sup>152</sup>, se o referido modelo fosse introduzido no MERCOSUL, a cidadania estaria inapta a lidar com os desafios e as mazelas ocasionadas pela globalização, bem como de um processo de integração reprodutor de exclusão<sup>153</sup>.

Assim – e retomando conceitos anteriormente abordados-, a democracia reivindica a participação cidadã na vida política e, especialmente, nas esferas de poder decisório, de tal maneira que, tratando-se de integração regional, se deve observar não apenas os aspectos econômicos, mas também abranger uma dimensão social, política e cultural. É, por conta disso, que o processo integracionista pode construir uma outra concepção de cidadania, que extrapole as fronteiras e tradições internas dos Estados<sup>154</sup>, alicerçado não só na cooperação, mas no respeito às diferenças e à diversidade local e na harmonização dos interesses em comum, a fim de reduzir as assimetrias, fomentar a participação social e promover os direitos humanos<sup>155</sup>.

Díaz aponta para a necessidade de se pensar a cidadania mercosulina como instrumento apto a desenvolver mecanismos jurídicos capazes de efetivamente possibilitar a participação dos atores sociais no âmago do processo de construção das relações jurídico-políticas, as quais sempre foram de responsabilidade do Poder

---

<sup>152</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 74.

<sup>153</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 75.

<sup>154</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Integração e direito comunitário latino-americano. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional**: direito e sociedade. Curitiba: Juruá, 1998, p. 51.

<sup>155</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Integração e direito comunitário latino-americano. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional**: direito e sociedade. Curitiba: Juruá, 1998, p. 52.

Executivo nacional dos Estados Partes do MERCOSUL<sup>156</sup>. A autora defende a adoção de três elementos básicos para a cidadania mercosulina: o político, o civil e o social.

Em relação ao elemento político, Díaz destaca que a participação política – além de se dar por meio do Parlamento do MERCOSUL, “órgão de representação da pluralidade política e ideológica dos povos dos Estados Partes do MERCOSUL”, com direito ao sufrágio ativo e passivo - poderia ser ponderada a partir da criação de sistemas de consulta/iniciativa popular vinculantes e hábeis a oportunizar a apresentação de propostas pela sociedade sobre temas que demandassem solução jurídica por parte dos órgãos e instituições do MERCOSUL<sup>157</sup>. Entre outras sugestões indicadas, a autora também refere a necessidade de estabelecer que os cidadãos do MERCOSUL que migrem internamente de forma a se radicar em outra localidade que não a de seu país de origem possuam direitos de participar das eleições municipais dos Estados Partes em que estejam residindo, nas mesmas condições que os nacionais<sup>158</sup>.

No tocante aos elementos civis, Díaz indica, como direito dos cidadãos do MERCOSUL, o acesso a toda e qualquer informação colhida pelos seus órgãos, bem como a possibilidade de solicitar toda a documentação que esteja em posse desses órgãos e que seja de caráter público. Ainda, ressalta a importância de se reconhecer a livre circulação de pessoas, tendo em vista as assimetrias socioeconômicas e de direitos sociais entre os Estados<sup>159</sup>. Quanto ao aspecto social, seria de se pensar em uma cidadania social – inclusive para pôr fim ao déficit democrático do MERCOSUL- por meio da criação de estruturas institucionais capazes de aproximar os atores sociais dos processos de integração regional<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> DÍAZ, Alexandra. Os “múltiplos” direitos e obrigações do cidadão do MERCOSUL: significados e alcance da cidadania. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 2, n. 3, 2014. p. 113.

<sup>157</sup> DÍAZ, Alexandra. Os “múltiplos” direitos e obrigações do cidadão do MERCOSUL: significados e alcance da cidadania. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 2, n. 3, 2014. p. 108.

<sup>158</sup> DÍAZ, Alexandra. Os “múltiplos” direitos e obrigações do cidadão do MERCOSUL: significados e alcance da cidadania. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 2, n. 3, 2014. p. 109.

<sup>159</sup> DÍAZ, Alexandra. Os “múltiplos” direitos e obrigações do cidadão do MERCOSUL: significados e alcance da cidadania. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 2, n. 3, 2014. p. 111.

<sup>160</sup> DÍAZ, Alexandra. Os “múltiplos” direitos e obrigações do cidadão do MERCOSUL: significados e alcance da cidadania. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 2, n. 3, 2014. p. 111.

É, nesse sentido, que, embora a questão social não tenha sido abordada na primeira etapa de constituição, nos últimos tempos, o MERCOSUL ampliou a base de direitos sociais e de cidadania na região, ao criar instituições, fazer acordos e documentos oficiais que versam sobre direitos trabalhistas e previdenciários, educação, assuntos relativos à mercocidades, mobilidade e integração fronteiriça, direito de acesso ao consumo, entre outros<sup>161</sup>. Dessa maneira, como destaca Draibe<sup>162</sup>, o que proporciona o desenvolvimento de uma cidadania social no MERCOSUL são as políticas sociais integradas ou unificadas<sup>163</sup> como tentativa de consertar as fragilidades do processo de integração.

Nesse sentido, diversas medidas significativas foram efetuadas a fim de não apenas reconhecer certos direitos aos cidadãos dos Estados Partes, como também – e aqui se salienta o Consenso de Buenos Aires, ocorrido em 2003, como será visto adiante - para introduzir uma nova agenda de prioridades no MERCOSUL, compreendendo tanto aspectos políticos, nessa perspectiva de reduzir o déficit democrático a partir da aproximação dos cidadãos e a proteção da(s) democracia(s), como econômicos e sociais<sup>164</sup>. Caballero Santos refere que, em tais medidas

se remarca la lógica identitaria que une a sus miembros y que les hace compartir valores y tradiciones, esto es, que les construye como pertenecientes a una misma sociedad de Estados, que se ven como socios para un futuro compartido y no como rivales ni enemigos<sup>165</sup><sup>166</sup>.

Em razão disso, em 2005, o Presidente do Uruguai, Tabaré Vazquez, declarou que a integração econômica está diretamente relacionada à integração

---

<sup>161</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23. Rio de Janeiro, 2007.

<sup>162</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23. Rio de Janeiro, 2007.

<sup>163</sup> Draibe também destaca que se deve levar em consideração, quando se refere às políticas (públicas) sociais no âmbito da experiência de integração regional em comento, o forte caráter heterogêneo e a fragilidades nas organizações políticas e econômicas nos planos internos de cada Estado Parte, o que gera entraves no processo de unificação das políticas sociais e dificultam a implementação de uma agenda social do MERCOSUL (DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23. Rio de Janeiro, 2007).

<sup>164</sup> CABALLERO SANTOS, Sergio Caballero. La identidad en el MERCOSUR: regionalismo y nacionalismo. **Foro Internacional**, Ciudad de México, v. LIV, n. 4, 2014, p. 841-865. Disponível em: <<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2217>>. Acesso em: 06 dez 2020.

<sup>165</sup> CABALLERO SANTOS, Sergio Caballero. La identidad en el MERCOSUR: regionalismo y nacionalismo. **Foro Internacional**, Ciudad de México, v. LIV, n. 4, 2014, p. 841-865. Disponível em: <<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2217>>. Acesso em: 06 dez 2020.

<sup>166</sup> Em tradução livre: “se destaca a lógica identitária que une seus membros e que os faz compartilhar valores e tradições, ou seja, que os constrói como pertencentes à mesma sociedade de Estados, que se vêem como parceiros de um futuro compartilhado e não como rivais ou inimigos”.



social, de maneira que não existe sociedade sem cidadania e que é preciso preencher o MERCOSUL de cidadania. Apontou que apenas se formará uma identidade regional – coexistindo com as nacionais, as quais devem ser preservadas e fortalecidas - quando os povos dos Estados Partes se reconhecerem como integrantes de uma única e dinâmica unidade<sup>167</sup>.

Em 2010, a Comissão dos Representantes Permanentes elaborou e divulgou a Cartilha do Cidadão do MERCOSUL, documento que contém um apanhado de normativas concebidas pelos órgãos do MERCOSUL atribuídas aos povos dos Estados Partes que compõe a referida iniciativa de integração regional. A confecção dessa Cartilha tinha por pretensão oferecer informações sobre direitos e deveres, sendo organizada em dez pontos centrais como a educação, o trabalho e a previdência social, a circulação de pessoas e de bens, direitos humanos, entre outras. Além disso, o final do documento contém uma série de recomendações desenvolvidas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) que indicam diretrizes políticas com a intenção de orientar os órgãos do MERCOSUL, bem como os Estados Partes nas suas relações com os cidadãos<sup>168</sup>.

Conforme as orientações expostas na Cartilha do Cidadão do MERCOSUL, em dezembro de 2010, durante a XL Reunião do CMC, foi aprovado um Plano de Ação para a criação progressiva do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL<sup>169</sup>, a partir da Decisão CMC n. 64/10, em vigência desde o momento da assinatura, diante de sua eficácia direta, de acordo com o art. 8 do referido instrumento<sup>170</sup>. O referido Estatuto deveria ser formado por uma série de direitos fundamentais e de benefícios para aqueles considerados cidadãos do MERCOSUL e passaria a compor, como

---

<sup>167</sup> Discurso proferido, em junho de 2005, durante a Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, pelo Presidente do Uruguai. VAZQUEZ, Tabaré. **Hay que llenar de ciudadanía al MERCOSUR**. Disponível em: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2005/06/2005062007.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/06/2005062007.htm)>. Acesso em: 06 dez 2020.

<sup>168</sup> BELTRAME DE MOURA, Aline. O plano de ação para a criação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. **Revista do programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó**. v. 1, n. 2, Jul - Dez/2018. p. 96.

<sup>169</sup> É importante ressaltar que o Plano de Ação criado pela Decisão n. 64/10 do CMC dispõe que sua conclusão deve ser realizada até 26 de março de 2021, quando o MERCOSUL completa 30 anos de existência.

<sup>170</sup> BELTRAME DE MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: é possível uma cidadania regional?. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018. p. 146.

protocolo internacional anexo, o Tratado de Assunção, instrumento constitutivo da iniciativa de integração regional<sup>171</sup>.

O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, como forma de desenvolver a dimensão social e cidadã do processo de integração, pretende assegurar que todos, sem discriminação por conta de sua nacionalidade, possam gozar dos mesmos direitos e liberdades nas esferas civis, sociais, culturais, políticas e econômicas<sup>172</sup>. Além disso, dentre os objetivos gerais expressos no art. 2 da Decisão CMC n. 64/2010, encontram-se a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região, igualdade de condições para o acesso ao trabalho, à saúde e à educação<sup>173</sup>.

A fim de garantir não apenas sua efetividade, como também traçar orientações de como devem ser procedidas as ações<sup>174</sup> para a implementação do Estatuto da Cidadania, o art. 3<sup>175</sup> destaca, entre outros, que, no que tange à circulação de pessoas, devem-se criar mecanismos para facilitar o trânsito e a circulação no espaço territorial do MERCOSUL, com a simplificação dos trâmites e procedimentos de controle migratório, além da gradual harmonização dos documentos aduaneiros e de migração. Quanto às fronteiras, ressalta a plena implantação e ampliação gradual das Áreas de Controle Integrado e revisão do Acordo de Recife, bem como do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

---

<sup>171</sup> BELTRAME DE MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: é possível uma cidadania regional?. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018. p. 146.

<sup>172</sup> BELTRAME DE MOURA, Aline. O plano de ação para a criação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. **Revista do programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó**. v. 1, n. 2, Jul - Dez/2018. p. 97.

<sup>173</sup> MERCADO COMUM DO SUL. (MERCOSUL). Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação. **Decisão n. 64/2010**. Foz do Iguaçu: CMC, 16 dez 2010. Disponível em: <[http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Cidadania.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf)>. Acesso em 6 dez 2020.

<sup>174</sup> No que tange às medidas já implementadas pelo MERCOSUL, Vieira e Costa destacam que, em sua maioria, serviram mais para reafirmar compromissos do que, efetivamente, avançar no quesito de implementar os planos de ações dispostos. Entre tais medidas, ressaltam-se o Acordo sobre Documentos de Viagem e Retorno dos Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados (2015), Acordos sobre a Migração e a Residência dos cidadãos dos Estados-Partes do MERCOSUL (2002, com entrada em vigência em 2009), criação do Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL (SIMERCOSUL), a revisão do Acordo de Recife, a revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL e o Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL (COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. "A Livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia: perspectivas e desafios para o futuro". **Revista Brasileira de Direito Internacional**, CONPEDI, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 1-21, 2018. p. 16).

<sup>175</sup> MERCADO COMUM DO SUL. (MERCOSUL). Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação. **Decisão n. 64/2010**. Foz do Iguaçu: CMC, 16 dez 2010. Disponível em: <[http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Cidadania.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf)>. Acesso em 6 dez 2020.

No que se refere à identificação, devem-se harmonizar as informações para a emissão de documentos de identificação nos Estados Partes, além da inserção da denominação “MERCOSUL” nos documentos de identidade nacionais.

Sobre trabalho e emprego, o artigo<sup>176</sup> propõe a revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, bem como o fortalecimento do funcionamento da Comissão Sociolaboral e a elaboração dos planos regionais em matéria de facilitação da circulação dos trabalhadores, trabalho infantil e diretrizes sobre emprego. Com relação à Previdência Social, destaca a integração dos cadastros de informação previdenciária e trabalhista nos Estados Partes. Quanto à educação, ressalta a necessidade de simplificação dos procedimentos para a equivalência dos diplomas e consolidação de um espaço de mobilidade acadêmica. No tocante aos direitos políticos, é referida apenas a avaliação das condições para avançar progressivamente em direção ao reconhecimento dos direitos políticos, em conformidade com as legislações nacionais, em favor dos nacionais de um dos Estados Partes que residem em um país da região da qual não são nacionais, incluída a possibilidade de eleger os parlamentares do MERCOSUL.

Em 26 de março deste ano, 2021, na data comemorativa dos 30 anos da criação dessa iniciativa de integração regional, o MERCOSUL lançou, então, o esperado Estatuto da Cidadania<sup>177</sup>. O documento, que, em sua versão em português, contém 48 páginas, reúne direitos e benefícios assegurados aos nacionais, cidadãos e residentes dos Estados Partes, abrangidos no acervo jurídico vigente do MERCOSUL, e que necessitam das respectivas legislações nacionais e da natureza específica dos diferentes instrumentos. Nesse sentido, a versão final do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, entregue na celebração dos seus 30 anos, intenta, inegavelmente, visibilizar e promover os referidos direitos e benefícios.

Dessa forma, os direitos e benefícios constantes no Estatuto são garantias que impactam diretamente na vida dos cidadãos em diversos assuntos, como a circulação de pessoas, fronteiras, cooperação judicial e consular, trabalho e emprego, seguridade social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do MERCOSUL. Por

---

<sup>176</sup> MERCADO COMUM DO SUL. (MERCOSUL). Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação. **Decisão n. 64/2010**. Foz do Iguaçu: CMC, 16 dez 2010. Disponível em: <[http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Cidadania.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf)>. Acesso em 6 dez 2020.

<sup>177</sup> MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**. 2021. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercotel/>>. Acesso em: 11 jul 2021.

tal motivo, tem-se que o Estatuto indica uma tentativa de maior aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração, com o foco de enraizar e difundir a identidade mercosulina para os cidadãos dos Estados Partes, bem como para aproximar, de forma mais direta, as instituições e as pessoas no seu dia-a-dia<sup>178</sup>.

Inclusive, em 2017, o CMC, na Decisão n. 32, modificou a Decisão n. 64/2010, determinando que a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL fosse responsável por acompanhar o desenvolvimento do Estatuto, em conjunto com a Secretaria do MERCOSUL (SAM), por meio do Setor de Assessoria Técnica e a Unidade de Comunicação e Informação do MERCOSUL. Desse modo, o processo de diagnóstico, de avaliação, de internacionalização das normas referentes às temáticas abrangidas foi realizado por vários órgãos e diversos foros, os quais informavam a situação à Comissão de Representantes Permanentes, destacando-se:

a) Reunião de Ministros da Justiça, b) Reunião de Ministros do Interior e da Segurança no Fórum especializado de Migração e Fórum de Consulta e Acordo Político, c) Reunião de Ministros do Trabalho, d) Reunião de Ministros da Educação, e) Comitê Técnico No. 2 de "Assuntos Aduaneiros (e facilitação do comércio)" (CCM), f) Comitê Técnico No. 7 de "Defesa do Consumidor" (CCM), g) Grupo de Trabalho sobre questões jurídicas e consulares (No Fórum de Consulta e Acordo Político -GMC-), h) Subgrupo de Trabalho No. 1 sobre "Comunicações" (GMC), i) Subgrupo de Trabalho No. 5 sobre "Transporte" (GMC), j) Subgrupo de Trabalho No. 10 de "Trabalho, Emprego e Segurança Social" (GMC), k) Subgrupo de Trabalho N ° 18 de "Integração fronteiriça (GMC)"<sup>179</sup>.

Nesse sentido, por semestre, a Comissão de Representantes Permanentes apresentava relatórios sobre os avanços na elaboração do Estatuto ao CMC, ressaltando se tratar de um texto dinâmico, no qual não se criam novos direitos, mas apenas se compila os já aprovados ao longo dos anos pelo MERCOSUL. Sendo assim, a elaboração do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL é uma iniciativa importante no que tange à organização, além de conceder maior transparência e tornar acessível uma série de direitos que os cidadãos mercosulinos têm. Isso, por

<sup>178</sup> ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In: NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 144.

<sup>179</sup> ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In: NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 145.

sinal, fomenta um maior conhecimento e adesão dos indivíduos ao processo de integração do MERCOSUL<sup>180</sup>.

Como se verifica, o MERCOSUL optou pela construção da cidadania regional de forma gradual, de modo que, frente à fragilidade democrática que perpassa a região, o ser cidadão mercosulino deve ser pensado não apenas como um conjunto de direitos civis, políticos, econômicos e sociais, mas sim como um processo participativo, em que a sociedade arquiteta seus próprios espaços públicos e políticos, em igualdade de condições e com respeito às diferenças<sup>181</sup>, observando a singularidade dos povos. Ou seja, mediante a participação democrática mais efetiva, capaz de aproximar os indivíduos das esferas políticas decisórias, é que a cidadania, no âmbito regional em análise, se ergue, porquanto mobiliza os atores sociais a redefinirem suas identidades, reivindicações e vínculos<sup>182</sup>.

Portanto, necessário se faz, para consolidar a democracia e construir efetivamente uma identidade coletiva, investir mais do que a confecção de instrumentos normativos que incluam os cidadãos no processo de integração regional. É preciso, para além de gerar um sentimento de pertença, de parte, de integração dos povos mercosulinos, elaborar ferramentas de participação – especialmente na criação de políticas regionais, visando sempre ao respeito das diferenças locais, ao sufrágio, à transparência como formas de aproximar as relações entre cidadãos e o MERCOSUL.

Por fazer parte do próprio conceito de cidadania aqui adotado, será debatido no próximo subcapítulo sobre a participação política e a disputa pela sociedade civil. Tal discussão servirá para que se compreenda a adoção de espaços participativos criados pelo MERCOSUL não apenas para a construção da cidadania, mas também para a consolidação da democracia.

---

<sup>180</sup> ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In: NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 155.

<sup>181</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 76.

<sup>182</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 59.

### 2.3 Participação social e cidadã: a sociedade civil em disputa

A democracia e a cidadania são conceitos interdependentes, de maneira que a participação política está imbricada em seus processos não apenas de consolidação, mas, principalmente, de fortalecimento. Para uma melhor compreensão do que se entende sobre participação social e cidadã, termos utilizados nos documentos oficiais e na estrutura institucional do MERCOSUL, é necessário desenrolar os nós conceituais, inclusive abordando temas já tratados, e refletir sobre quem são os atores sociais que exercem essa participação para além do processo eleitoral.

A participação política é vista como um dos principais fatores de promoção do processo de gestão democrática, de maneira que, mormente a mobilização social, o campo teórico vem se debruçando sobre o tema a fim de atentar para que mais indivíduos que compõem a sociedade possam participar da ordem democrática, efetivamente. Ainda mais que, como destaca Dagnino, com a expansão de um projeto global de economia capitalista que acarretou sérias consequências para as sociedades latino-americanas, existe uma “confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal, que marcaria (...) o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia”<sup>183</sup>.

Como discorrido na primeira parte deste Capítulo, a concepção elitista gera a concentração de poder na esfera política tradicional, apoiada na convergência entre o mercado neoliberal e a democracia, o que legitima a noção do sistema democrático como sendo apenas um instrumento de escolha das elites que competem pelo voto por meio do processo eleitoral. Tal entendimento procedimental da democracia restringe e diminui o papel da participação dos indivíduos na vida política<sup>184</sup>, já que:

longe de ser uma forma de vida marcada pela promessa de igualdade e melhores condições para o desenvolvimento humano em um rico contexto de participação... implicava no fato de que o destino do cidadão democrático era, de forma bem direta, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> DAGNINO, Evelina. ¿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, pp. 95-110.

<sup>184</sup> LUCHMANN, LIGIA Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa/UFSC**, n. 33. Florianópolis, 2002. p. 3.

<sup>185</sup> HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. p. 151.

A maior crítica feita por Pateman<sup>186</sup> diz respeito ao fato de que esse modelo coloca o cidadão como coadjuvante e não protagonista dos rumos da vida política, porquanto, ao reduzir a participação da sociedade para apenas o voto, a função das elites competitivas acaba se limitando à prevenção contra a tirania,<sup>187</sup> que não reflete, necessariamente, na proteção dos interesses sociais. Por isso a necessidade de se pensar em uma participação que esteja além da escolha eleitoral como mecanismo efetivo de ação participativa democratizante; recuperando, dessa forma, a articulação entre a cidadania e a soberania popular nos processos de discussão e de decisão política<sup>188</sup>.

Ao passo que no modelo representativo liberal, o processo democrático se restringe à experiência procedimental e às regras do jogo, a principal inovação dos modelos participativos é que os procedimentos eleitorais serão potencializados por três dimensões destacadas por Gugliano:

A primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública. Rompendo com uma concepção tecnoburocrática de administração, a ideia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas revoluciona a ideia tradicional do Estado enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular. A segunda é a da ênfase na deliberação pública, algo que interfere nas formas através das quais o governo elabora e executa suas políticas, assim como nas características que o Estado deve assumir para adequar-se a este modelo de gestão. Finalmente, a terceira é a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, incorporando à questão dos procedimentos uma nova ênfase centrada na qualidade com a qual estes vêm sendo executados.<sup>189</sup>

Contudo, para que se destrinche a participação social e cidadã, com o envolvimento direto das camadas populares nas tomadas de decisão sobre a vida social, é preciso dar um passo para trás no debate para se compreender como e porque essa noção vem sendo construída e posta em prática – inclusive e principalmente no âmbito do MERCOSUL, o qual possui, dentre outras iniciativas de participação política, duas – objetos dessa pesquisa – que representam a participação cidadã e social: o PARLASUL, órgão de representação cidadã, e as

<sup>186</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

<sup>187</sup> MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evoluções**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. p. 90.

<sup>188</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70. São Paulo, 2007. p. 142.

<sup>189</sup> GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 4. n. 2. Porto Alegre, 2004. p. 275.

Cúpulas Sociais do MERCOSUL, espaço de diálogo com os povos que compõem essa experiência de integração regional.

A natureza procedimental, individualista e competitiva, trazida pelos teóricos (elitistas) coloca a democracia no compasso estabelecido pelo mercado; desprezando, inclusive, os próprios cidadãos, os quais são relegados à apatia e à manipulação<sup>190</sup>, de modo que, neste modelo de democracia, “o equilíbrio é o da desigualdade e a soberania uma ilusão”<sup>191</sup>. A datar dos anos 60, é posta em questionamento essa limitação do exercício da política (e da cidadania) à dialética normativa eleitoral, produzindo uma outra visão de democracia, traçada pela participação dos cidadãos nas questões envolvendo a coletividade<sup>192</sup>.

Pateman destaca que, nesse período, o vocábulo “participação” tornou-se parte do discurso político popular por conta de uma onda de reivindicações, pleiteando a abertura de novos espaços de participação e a implementação de direitos que eram assegurados no campo teórico<sup>193</sup>. Esse movimento proporcionou que se indagasse acerca do lugar da participação no ramo da teoria da democracia, principalmente diante do fato de que os teóricos da política vinham compactuando com a noção de que o conceito de participação detinha um papel menor no sistema político<sup>194</sup>.

Sobre essa participação, é importante fazer um adendo: o modelo predominante de representação política – fruto das teorias da democracia que minimizavam a participação política nas esferas de poder – concebeu a relação interdependente entre poder legislativo (e suas derivações em partidos políticos) e lócus de representação, o eleitor e o eleito, o representante e o representado<sup>195</sup>. Materializada por meio da democracia representativa, essa forma de representação política delimita o político, que é quem representa, o tipo de controle que ele sofre por meio das eleições, o representado que é o eleitor e, de maneira bem vaga, o

---

<sup>190</sup> Como referido na primeira parte do capítulo, essa visão está associada, especialmente, à concepção dada por Schumpeter aos saberes e vontades dos cidadãos no que tange à esfera política.

<sup>191</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa/UFSC**, n. 33. Florianópolis, 2002.

<sup>192</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa/UFSC**, n. 33. Florianópolis, 2002.

<sup>193</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 9.

<sup>194</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. pp. 9-10.

<sup>195</sup> LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67. São Paulo, 2006. p. 58.



conteúdo a ser representado por meio dos programas e projetos de campanha e governo<sup>196</sup>.

Ressalta-se que, embora haja todo um debate acerca da efetividade ou da capacidade da representação, não é o objetivo desta Dissertação abordar questões de representatividade, mas sim analisar mecanismos participativos que complementem esses limites impostos pela representação, levando-se em consideração a delimitação representada pelo problema de pesquisa. Enfatiza-se, também, não ser o intuito dessa Dissertação esgotar a literatura sobre a democracia e a participação política, mas sim entender o lugar que ocupa a participação política no campo da cidadania e da democracia, especialmente no âmbito do MERCOSUL.

A democracia representativa só se consolidou como modelo universal e único quando os teóricos do liberalismo compreenderam que o voto universal não apresentava riscos ao direito de propriedade, nem à perpetuação das diferenças de classe<sup>197</sup>, de maneira que, conforme evidencia Hirschman<sup>198</sup>, a problemática em torno do voto como única forma de realização da democracia consiste no fato de que se tira “a legitimidade de outras formas mais diretas, intensas e ‘expressivas’ de ação política que, além de mais eficientes, são mais satisfatórias”. Dessa maneira, foi necessária a ruptura com a lógica de ser o voto a forma exclusiva e legítima de exercer a participação política.

Por conta disso, os participacionistas incorporaram a democracia direta no âmago da democracia representativa, enfatizando a inclusão de setores excluídos do debate político, bem como a dimensão educativa da política<sup>199</sup>. Nesse sentido, Pateman refere que a participação está atrelada ao campo pedagógico, uma vez que possibilita o processo de capacitação e conscientização tanto individual quanto coletiva e a promoção da cidadania, a qual é condição primordial para combater as injustiças sociais<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67. São Paulo, 2006. p. 58.

<sup>197</sup> MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evoluções**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

<sup>198</sup> HIRSCHMAN, Albert O. **De consumidor à cidadão: atividade privada e participação na vida pública**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 125-126.

<sup>199</sup> LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70. São Paulo, 2007. p. 142.

<sup>200</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Entre os teóricos clássicos que oferecem premissas básicas para a construção de uma teoria da participação, Pateman<sup>201</sup> destaca Rousseau e John Stuart Mill, além de George Howard Cole, como teórico contemporâneo, cuja tese insere a teoria participativa no cenário correspondente a uma sociedade moderna industrializada. Para a autora, esses são teóricos que se preocuparam em conciliar a representação política com a participação ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Nessa ordem, Pateman ressalta que a compreensão da natureza do sistema político descrita por Rousseau é primordial para a teoria da democracia participativa, sendo ele um dos teóricos por excelência da participação<sup>202</sup>.

Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. É a ênfase nesse aspecto da participação e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa para a teoria democrática como um todo.<sup>203</sup>

Mill, por sua vez, rechaça os regimes políticos que possuem como característica marcante a exclusão da participação popular<sup>204</sup>, ao defender que o papel tanto do governo, quanto das instituições políticas é desenvolver o caráter ativo e o espírito público nos indivíduos que compõem a sociedade<sup>205</sup>. Para tanto, Mill acredita ser um bom governo aquele capaz de promover as capacidades individuais e eficiência em suas instituições constitutivas, o que apenas ocorre quando se tem um regime político em que todo e qualquer cidadão tenha voz e empregue um papel dentro do desempenho do poder político<sup>206</sup>. Já, para Cole, é a vontade e não a força que é a base da organização social e política, de maneira que para transformar a vontade em ação de uma maneira que não afete as liberdades

---

<sup>201</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 34.

<sup>202</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 35.

<sup>203</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 35.

<sup>204</sup> MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: IBRASA, 1964.

<sup>205</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 45.

<sup>206</sup> MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: IBRASA, 1964.

individuais é preciso que os homens participem na organização e regulamentação de suas associações<sup>207</sup>.

Pateman aponta que a principal contribuição desses teóricos para a teoria da participação foi realçar o inter-relacionamento entre os cidadãos e as estruturas de autoridades no interior das quais eles interagem<sup>208</sup>, atuando para uma maior democratização. A filósofa britânica defende a ideia de uma democracia aprofundada, em que haja expansão dos espaços privados e familiares, além dos locais de trabalho, ao pretender a retomada da autonomia das camadas sociais marginalizadas ao longo da história (e que não possuem capital político) pelo viés da educação participativa<sup>209</sup>.

Nesse sentido, Miguel<sup>210</sup> assevera que a participação política sustentada por Pateman causaria um aperfeiçoamento das capacidades individuais dos que participam das decisões nas esferas políticas. Isso geraria a formação de cidadãos não só mais atuantes, mas capazes de controlar as atuações dos governantes. Ou seja, é proposta uma participação que gere maior consciência aos cidadãos nos mais diversos espaços políticos.

Assim, numa perspectiva inclusive contra-hegemônica, o conceito de participação acaba se inserindo não apenas na própria construção da democracia, mas também na implementação dos direitos e na inclusão social dos cidadãos. Tal análise visa a contrapor os limites dados à participação como apenas parte do processo eleitoral e procedimental, pautando-se na noção de que a participação assegura a redefinição de uma nova gramática social vigente, que impulsiona e oportuniza a inserção de atores sociais antes excluídos do sistema<sup>211</sup>. Nesse sentido, Santos refere que

O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representante e representado e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a esse modelo hegemônico de democracia, sempre existiram

<sup>207</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 52-53.

<sup>208</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 137.

<sup>209</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

<sup>210</sup> MIGUEL, Luiz Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**. São Paulo, 2017. pp. 83-118.

<sup>211</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 56.

outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade.<sup>212</sup>

Portanto, a participação, inserida no campo da democracia, é baseada no exercício da cidadania como formação de decisões em caráter coletivo e de ampliação de temas políticos insurgentes, a fim de, inclusive, fortalecer a sociedade civil para que elabore trajetórias atreladas a uma realidade social mais inclusiva e igualitária. Tal visão contribuiu para que se diagnosticasse a existência de outras formas de participação política, aqui destacadas em duas: a cidadã e a social.

A participação cidadã vincula-se à criação e ao exercício de direitos e impacta no controle social que a sociedade civil exerce sobre o Estado e o mercado, de maneira que “ênfatisa as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres”<sup>213</sup>. Essa concepção ampla de participação ressalta o envolvimento dos cidadãos nas questões públicas seja com base no processo eleitoral, seja por meio da elaboração e do controle de políticas públicas<sup>214</sup>. Assim, a participação cidadã possui “múltiplos focos de ação, que vão do Estado ao mercado e à sociedade civil, do particular ao geral, da ética ao interesse”<sup>215</sup>.

Desta maneira, as práticas que abrangem a participação cidadã buscam desenvolver a esfera de tomada de decisões para o nível local, sendo compreendidas como uma das maneiras de intervenção social periódica e planejada, a qual contempla todo o processo de formulação e efetivação de políticas públicas, institucionalizando-se segundo as estruturas elaboradas no aparato governamental e constituído por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm<sup>216</sup>.

---

<sup>212</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 32.

<sup>213</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001. p. 32.

<sup>214</sup> ESPEJO, Silvana; FRANCESCÓN, Erika. La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el MERCOSUR. EUT Edizioni Università di Trieste. **Visión Latinoamericana**. v. 6, 2012. p. 47.

<sup>215</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 142.

<sup>216</sup> DIAS, Roberta Magalhães. Marcos Teóricos, Paradigmas e Sentidos da Participação: Faces Diversas de Um Mesmo Espelho. **VI Conferência Regional de ISTR para América Latina y el**

O envolvimento dos cidadãos, nessa perspectiva, abrange as ações decorrentes de pretensões estabelecidas em grupo, que podem ir desde o controle e o monitoramento das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado até a influência no processo de formulação e implementação dessas políticas<sup>217</sup>. Desse modo, a participação cidadã está atrelada ao uso de ferramentas institucionais e sociais – inclusive no que toca à representação, a qual tende a ser reformulada para melhor se adequar às demandas e aos contextos sociais –, fortalecendo o exercício e o papel da sociedade civil no campo político<sup>218</sup>.

Por sua vez, a participação social dá-se a partir de três níveis: o controle dos serviços sociais, a escolha das prioridades sobre os bens públicos e a politização das relações sociais no processo de construção dos espaços públicos para a elaboração e implementação de políticas públicas<sup>219</sup>. Milani refere que a participação social é uma

perspectiva fundada nos direitos e deveres dos cidadãos em sua relação com as políticas sociais e com a noção da cidadania arraigada no compromisso social. Ou seja, a suposição de que, por meio da participação, é possível construir cidadania e fortalecer os direitos sociais<sup>220</sup>.

A partir dessa perspectiva, Alemany e Leandro ressaltam ser a participação social e cidadã um componente básico do processo de integração<sup>221</sup>. Nesse mesmo sentido, Pont<sup>222</sup> salienta, dentre as análises acerca dessa conceituação, três pontos principais da participação: 1) como sendo um “conjunto organizado de ações tendentes a aumentar o controle sobre recursos, decisões ou benefícios por um grupo de pessoas ou grupos sociais”; 2) como sendo um “mecanismo pelo que os cidadãos e cidadãs se apropriam dos processos de integração”; e 3) como “presença direta de outros atores distintos daqueles representados pela política

**Caribe**. Salvador Bahia, 2007. Disponível em: <<http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/077.pdf>>. Acesso em: 9 dez 2020.

<sup>217</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 18.

<sup>218</sup> MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. n. 2. Salvador/Bahia, 2005.

<sup>219</sup> MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. v. 42, n. 3. Rio de Janeiro, 2008. p. 559.

<sup>220</sup> MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. v. 42, n. 3. Rio de Janeiro, 2008. p. 560.

<sup>221</sup> ALEMANY, Cecilia; LEANDRO. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006. p. 7.

<sup>222</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 19.

externa da burocracia estatal, sendo sempre complementar da representação política”.

Ou seja, e principalmente refletindo sobre a iniciativa de integração em análise, em relação ao MERCOSUL, o processo de ampliação da participação social instala-se acompanhado por uma forte iniciativa em torno da construção de cidadania<sup>223</sup>. Coadunando com o entendimento esboçado por Pont, entende-se a participação social como sendo

(...) um fenômeno complexo e variante com relação às transformações dos atores políticos e sociais envolvidos, de seus interesses e da existência de vontades políticas que propiciem a abertura de espaços participativos, fornecendo as condições de acesso à informação, como também a vontade dos atores sociais de realizar ações que visam alcançar um crescente envolvimento no processo de formulação de políticas públicas.<sup>224</sup>

Justifica-se, portanto, a escolha da abordagem da participação política sob o viés social e cidadão no âmbito do MERCOSUL. Isso porque, por meio desse entendimento, é possível analisar “as peculiaridades e heterogeneidades sincrônicas e diacrônicas da institucionalização”<sup>225</sup> que contribuíram para a construção da participação no MERCOSUL.

Como visto, os problemas resultantes da formulação da democracia liberal representativa fizeram com que, ao longo da história, se buscassem mecanismos capazes de minimizar as desigualdades causadas pelo sistema político, de maneira que despontou a idealização de um modelo de democracia que não superasse a representação, mas que trouxesse uma maior participação da sociedade para seu âmago. Assim, a participação política - social e cidadã - constitui elemento fundamental de uma cidadania que prima pela emancipação social e de uma democracia fortalecida que se desenvolve por meio da aproximação dos atores sociais nos processos de tomada de decisão sobre a vida cotidiana e coletiva.

Tendo em vista que tanto a democracia, quanto a integração regional, quando não estruturadas para atender às demandas derivadas das coletividades humanas, podem acabar (re)produzindo mazelas sociais, à vista da globalização econômica e da crise dos Estados-Nações, é necessário atribuir aos cidadãos ações políticas

---

<sup>223</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 20.

<sup>224</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 19.

<sup>225</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 19.

efetivas de modo a confrontar esses efeitos perversos e a possibilitar que se desenvolva uma democracia e uma integração regional voltadas a amparar os anseios dos povos<sup>226</sup>. Dessa forma, a participação da sociedade civil – cuja natureza é heterogênea – é condição essencial para a sustentabilidade e o desenvolvimento da cidadania e da democracia, bem como é uma forma de solucionar os prejuízos acarretados pela globalização e pelo modelo neoliberal hegemônicos<sup>227</sup>.

Importante, portanto, o debate acerca da inserção das pessoas no processo participativo e da construção do conceito de sociedade civil para compreender a quem se refere quando se pensa em participação social e cidadã. Isso porque a ideia de sociedade civil foi reestruturada a partir do contexto de redemocratização no século XX, estando atrelada às concepções de espaço público, cidadania e participação política<sup>228</sup>, já que houve a “ruptura da momentânea ‘unidade’ da sociedade civil que havia se construído em torno do reestabelecimento do Estado de Direito e das instituições democráticas”<sup>229</sup>. Wood<sup>230</sup> aponta que, embora a origem possa ter se dado na Antiguidade clássica, a evolução do conceito de sociedade civil está diretamente vinculada ao desenvolvimento da propriedade privada como “sede distinta e autônoma do poder social”.

Até o século XVIII, buscou-se observar as condições necessárias para que o homem – ao fugir do estado de natureza, da barbárie – ingressasse na sociedade civil, a qual seria concebida como o próprio Estado civil governando pelas leis civis<sup>231</sup>, em que há “o domínio da razão, da paz, da segurança, das riquezas, da decência, da sociedade, da elegância, das ciências e da benevolência”<sup>232</sup>.

<sup>226</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007. p. 60.

<sup>227</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007. p. 60.

<sup>228</sup> LOSEKANN, Cristiana; BALLESTRIN, Luciana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013. p. 183.

<sup>229</sup> DAGNINO, Evelina. ¿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, pp. 95-110.

<sup>230</sup> WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 205.

<sup>231</sup> LOSEKANN, Cristiana; BALLESTRIN, Luciana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013. p. 185.

<sup>232</sup> Hobbes, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 1992. p. 178.

Sistematicamente, o conceito moderno coloca a sociedade civil como uma outra esfera, apartada do Estado e separada das relações e das atividades humanas, mas estabelecendo interações sociais<sup>233</sup>.

Hegel foi o principal teórico que construiu essa dicotomia conceitual, bem como arquitetou as bases modernas para a percepção da sociedade civil em sua mediação e interpenetração com o Estado<sup>234</sup>. Para ele,

A possibilidade de preservação tanto da liberdade individual quanto da “universalidade” do Estado, e não a subordinação de uma a outra como haviam feito as sociedades anteriores, estava alicerçada no surgimento de uma nova classe e de uma esfera inteiramente nova da existência social: uma “economia” distinta e autônoma. É nessa esfera que o público e privado, particular e universal, se encontrariam por meio da interação de interesses privados num terreno que não era o lar, nem o Estado, mas uma mediação entre os dois.<sup>235</sup>

Tocqueville<sup>236</sup>, por sua vez, combinando o exercício da liberdade individual com a busca pela realização dos interesses particulares da sociedade aliada à responsabilidade de cada indivíduo, buscou aproximar a interdependência entre os mais diversos atores e grupos sociais que compõem a sociedade. Avaliava, portanto, a sociedade civil como sendo um conjunto de associações com a finalidade de defender a liberdade e os próprios interesses dos cidadãos<sup>237</sup>.

A sociedade civil, na qual se desenvolvem e se afirmam as associações voluntárias e o espírito público necessários à continuidade da liberdade nas sociedades democráticas, assume, portanto, na ótica de Tocqueville, uma importância central como “locus” das contra-tendências ao isolamento, ao privatismo e à fragmentação social de seus membros, assim como ao despotismo estatal e sua ameaça à liberdade individual.<sup>238</sup>

Gramsci reformula o conceito ao ponderar a complexidade do poder político nos Estados ocidentais. Para o filósofo italiano, as sociedades civis são entendidas

---

<sup>233</sup> WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 206.

<sup>234</sup> LOSEKANN, Cristiana; BALLESTRIN, Luciana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013. p. 187.

<sup>235</sup> WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 207.

<sup>236</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

<sup>237</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

<sup>238</sup> MIRANDA, Napoleão. A sociedade civil na perspectiva dos clássicos da sociologia. **Confluências**. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito – UFF. Rio de Janeiro, 2013. p. 24.



como uma arma contra o capitalismo, uma vez que se constituem num espaço de luta contra as fundações econômicas do capitalismo e suas raízes culturais e ideológicas da vida diária<sup>239</sup>. Assim, é, por meio da sociedade civil, que as classes disputariam exercer sua hegemonia mediante a direção política e o consenso e que se poderia abrir caminhos para a transformação social.

Ressalta Ballestrin<sup>240</sup> que não há uma teoria específica sobre sociedade civil, o que acontece é que existem características próximas dentre as vertentes filosóficas, as quais podem ser encontradas, por exemplo, de acordo com a ênfase que são atribuídas: “a tocqueveliana (virtude cívica); gramsciana (hegemonia); habermasiana (comunicação); neotocqueveliana (capital social); neoliberal (filantropia); a comunitarista (comunidade); neodurkheiana (solidariedade); a cosmopolita (paz)”. Acontece que, embora todos sejam modelos e releituras que destacam a diferença com o Estado, eles são fruto de uma visão histórica anglo-saxônica ou eurocêntrica de sociedade.

Assim, impende enfatizar que as matrizes eurocêntricas em que as genealogias do conceito de Estado, cidadania, participação e sociedade civil estão inseridas é resultado de um processo de negação do conhecimento e invisibilidade de determinadas formas de saberes decorrente da colonialidade do saber<sup>241</sup>. Contudo, embora a América Latina esteja caminhando para a construção de uma identidade teórica – política e social – própria, como destaca Ballestrin<sup>242</sup>, segue primordial abordar autores que analisaram os conceitos acima mencionados nos contextos europeus por serem leituras clássicas.

Por outro lado, a partir dos anos 70, baseando-se na contraposição ao Estado, o debate acerca da conceituação de sociedade civil, na América Latina, tomou novo fôlego, uma vez que esse Estado representava os regimes ditatoriais e autoritários. Dessa forma, a sociedade civil foi concebida de formas distintas: na América Central, era sinônimo de “algo contrário aos atores da Guerra”, na América

<sup>239</sup> WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 208.

<sup>240</sup> BALLESTRIN, Luciana. **Com quantas armas se faz uma sociedade —civil?** Controles sobre armas de fogo na governança global, Brasil e Portugal (1995-2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. p. 52.

<sup>241</sup> MIGNOLO, Walter. **Desobediência epistêmica: retórica de la modernidade, lógica de la colonialidade y gramática de la decolonialidade**. Buenos aires: Del Signo, 2010.

<sup>242</sup> BALLESTRIN, Luciana. **Com quantas armas se faz uma sociedade —civil?** Controles sobre armas de fogo na governança global, Brasil e Portugal (1995-2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. p. 52.

do Sul, seu significado foi tido como uma oposição à militarização, “prestando-se de ligadura à aliança que reunia parceiros pouco prováveis, como empresários e sindicalistas, setores da igreja progressista e movimentos de gênero ou movimentos étnicos e nacionalistas de esquerda”<sup>243</sup>.

Com isso, novas características da sociedade civil foram desenhadas, como “o modelo tripartite autônomo e autolimitado; (...) auto-organização e autodeterminação; a busca pelo consentimento e entendimento pelo diálogo livre e racional; (...) o círculo virtuoso estabelecido com as práticas democráticas”<sup>244</sup>. Desse modo, ao compreender que a sociedade civil não se sustenta sem o Estado, depara-se com as seguintes agendas, por vezes antagônicas, mas que agem simultaneamente: a democracia, o neoliberalismo e a globalização<sup>245</sup>, sendo que, atualmente, a interação entre o Estado e a sociedade civil pode se dar sob a ótica da parceira, da cooperação, da substituição e da pressão, de maneira que as iniciativas podem ser feitas tanto a partir da sociedade civil, quanto do Estado.

Isso porque, durante os anos 90, nesse contexto já de aprimoramento da redemocratização, o confronto e o antagonismo que tanto tinham marcado as décadas anteriores na relação entre o Estado e a sociedade civil acabaram abrindo espaço para uma “aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático”<sup>246</sup>. Essa aposta está centrada num contexto em que o princípio de participação da sociedade é colocado como característica do projeto democrático, incluindo o esforço de criar espaços públicos em que o poder estatal pudesse não apenas ser compartilhado, como também ouvido pela e com a sociedade<sup>247</sup>.

Avritzer aponta para a especificidade da América Latina para tratar sobre as noções de cidadania, sociedade civil e espaço público, em que se inaugura um novo

---

<sup>243</sup> COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, n. 53, 2013. p. 22-23.

<sup>244</sup> LOSEKANN, Cristiana; BALLESTRIN, Luciana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013. p. 188.

<sup>245</sup> BALLESTRIN, Luciana. **Com quantas armas se faz uma sociedade —civil?** Controles sobre armas de fogo na governança global, Brasil e Portugal (1995-2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

<sup>246</sup> DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis, 2004. p. 141.

<sup>247</sup> DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis, 2004. p. 142.

centro geográfico conceitual<sup>248</sup>, tendo em vista que o processo de (re)democratização engendrou atores que construíram uma outra roupagem para os conceitos de sociedade civil elaborados pelos europeus e estadunidenses.

O rompimento com marcos liberais, institucionais e a noção de novos paradigmas culturais e identitários, que se aproximam da região por conta das reivindicações coletivas, foi primordial para que se pensasse a sociedade civil latino-americana por meio da pluralidade, da contestação e dos espaços participativos<sup>249</sup>. Isso pressupõe uma construção de sociedade civil ativa e propositiva<sup>250</sup>.

Ballestrin e Losekann anunciam que “o conceito de sociedade civil permanece em disputa por uma miríade de atores que endossam diferentes projetos políticos e contra-hegemônicos”<sup>251</sup>. Os regimes democráticos que surgiram a partir da década de 90 concederam às associações, organizações não governamentais (ONGs) e aos movimentos sociais um papel crucial no desenrolar do processo de cidadania e de controle social com o intuito de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”<sup>252</sup>.

Gohn, nesse sentido, destaca que

(...) os novos experimentos participativos desempenharam também um papel educativo entre seus participantes, à medida que fornecem informações, capacitam-nos à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. Eles contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam. Nesse sentido, contribuem para o desenvolvimento político dos indivíduos.<sup>253</sup>

Por isso, a importância da participação da sociedade civil nas tomadas de decisão sobre a vida coletiva como um instrumento de desenvolvimento e fortalecimento democrático e de diminuição da exclusão, bem como a de ressignificação da própria sociedade civil como estando intimamente ligada à ideia

<sup>248</sup> AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4. Rio de Janeiro, 2004.

<sup>249</sup> AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4. Rio de Janeiro, 2004.

<sup>250</sup> DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis, 2004. p. 142.

<sup>251</sup> LOSEKANN, Cristiana; BALLESTRIN, Luciana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013. p. 206.

<sup>252</sup> AVRITZER, Leonardo. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003. p. 14.

<sup>253</sup> GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**. n. 7. São Paulo. 2002. p. 20.

de participação e à construção de espaços públicos<sup>254</sup> para a consecução de uma cidadania plural. Assim,

cidadania (...) não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da própria sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam. O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é (...) um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-jurídico. A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no 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.). (...) Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam se consolidar como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social.<sup>255</sup>

Por conta disso, a tríade basilar de uma democracia que prima por incluir e não excluir, quais sejam, cidadania, participação social e sociedade civil, constituem elementos fundamentais para se pensar numa integração regional que atenda às dimensões sociais, políticas, culturais e econômicas. Na luta contra as mazelas ocasionadas pela globalização e pelo avanço prejudicial de um neoliberalismo econômico e político é preciso não apenas somar, mas “multiplicar, globalizar resistências locais”<sup>256</sup>, criar mecanismos capazes de dialogar com os povos.

Democratizar um Estado é um trabalho árduo e que envolve muitas mãos, principalmente diante de um contexto histórico político marcado pela desigualdade, pelo autoritarismo e pela exploração como a região sul-americana, em que se encontram os países do MERCOSUL. Essa democratização, no cenário em que se analisa, é crucial para o processo de integração e de construção da cidadania regional, porquanto intrinsecamente relacionados. Dessa forma, esse capítulo buscou apresentar a sustentação teórica para usar de lentes quando se analisam os mecanismos participativos no MERCOSUL e suas (in)suficiências democráticas.

<sup>254</sup> DAGNINO, Evelina. “¿Sociedad civil, participación 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, 2004. pp. 95-110.

<sup>255</sup> DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis, 2004. p. 154.

<sup>256</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007. p. 95.

No próximo capítulo, diante dessa preocupação em se criar não apenas um sentimento de pertença, mas instrumentos que aproximem esses atores sociais dos processos integracionistas, serão descritas, dentre as iniciativas de participação social e cidadã, duas importantes ferramentas da estrutura institucional do MERCOSUL para a promoção da democracia: o PARLASUL e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL.

### **CAPÍTULO 3: OS CAMINHOS DA PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO MERCOSUL**

A sociedade civil é fundamental para a construção de uma democracia calcada no exercício da cidadania. Essa relação é dada, especialmente, por meio da participação política, a qual, no contexto integracionista, aproxima esses atores sociais do processo de desenvolvimento das agendas políticas do MERCOSUL. Como visto no capítulo anterior, diante do contexto geopolítico característico da região sul-americana, é primordial, para superar fragilidades democráticas, que se constitua uma cidadania regional pluricultural, com o respeito às diferenças e à diversidade dos povos, e arquitetada a partir da criação de espaços políticos de poder que contam com a participação da sociedade.

Nesse sentido, o presente capítulo abordará as condições de participação e os mecanismos participativos encabeçados no âmbito do MERCOSUL. Dar-se-á ênfase a duas iniciativas de participação social dentro do organograma institucional de desenvolvimento da cidadania regional e consolidação da democracia – o Parlamento do MERCOSUL e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL. Isso porque, conforme analisado no Capítulo anterior, a participação ativa da sociedade nos espaços de construção das políticas públicas – e aqui em se tratando de políticas públicas regionais – contribui para o sentimento de pertença, carrega um caráter pedagógico de ação política e, por conseguinte, colabora para a criação não apenas de uma identidade regional, mas (e principalmente) de uma cidadania do MERCOSUL.

A escolha pela análise do PARLASUL e das Cúpulas Sociais é pontual para que se possa demonstrar tanto o esforço que é feito para a superação das fragilidades democráticas do MERCOSUL, como para que se avaliem os limites da participação seja ela por meio da representação, como no caso do PARLASUL, seja por um meio mais direto, como nas Cúpulas Sociais – uma simbolizando a democracia representativa e outra a democracia participativa.

A intenção é que, ao trazer essa conjuntura, compreendam-se os desafios e os contornos da esfera social no tocante à composição orgânica da referida iniciativa de integração regional da América do Sul. Ressalta-se, então, que não se pretende esgotar, nem analisar de forma minuciosa cada uma das ferramentas institucionais criadas para desenvolver a dimensão social do MERCOSUL, mas sim trazer um

panorama geral dessa construção para melhor investigar os já mencionados objetos de estudo.

### 3.1 As Iniciativas de Participação Social no MERCOSUL

A trajetória percorrida para a implementação de uma agenda positiva, em que se prime pelo respeito às instituições e à ordem democrática, e se alavanque a pauta da participação da sociedade civil no processo de integração regional perpassa necessariamente pelo contexto histórico, social, político e econômico de criação do MERCOSUL. No primeiro Capítulo, analisou-se os aportes indutores da inserção do MERCOSUL no novo regionalismo, o que será retomado, de forma breve, para que se possa compreender a forma com que a dimensão social foi desenhada.

Conforme abordado anteriormente, a organização social e as relações de poder foram impactadas com a preponderância da globalização, o que ocasionou alterações no contexto internacional: o poder dos Estados-Nações passou a ser limitado e questionado pelo engajamento das forças transnacionais<sup>257</sup>. Isso não só afetou a América do Sul, como também impulsionou os processos de integração regional.

Dividido, principalmente<sup>258</sup>, em duas grandes etapas, o regionalismo no continente americano é marcado fortemente pela vontade de promover o desenvolvimento econômico e social da região por meio da integração. A primeira fase, conhecida como o antigo/velho regionalismo, foi pautada pelo esforço em se avançar com o processo de industrialização. Isso ocorreu, aproximadamente, entre os anos 50 (cinquenta) até a década de 70 (setenta), quando estourou a crise macroeconômica na região<sup>259</sup>.

Essa concepção de desenvolvimento foi defendida pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)<sup>260</sup>, especialmente na figura de Raúl Prebisch. O

---

<sup>257</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 26.

<sup>258</sup> Destaca-se aqui o “principalmente”, já que há autores que consideram a existência de 4 ou até mais etapas.

<sup>259</sup> OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Santiago/Chile: Nações Unidas, 2013. p. 7.

<sup>260</sup> Santos destaca que, “nas décadas de 1940-50, desenvolveu-se o pensamento da CEPAL, que vai dar um fundamento de análise econômica e um embasamento empírico, assim como apoio

economista argentino compreendia que a divisão do mundo resultou em um cenário historicamente desigual, já que as periferias se encarregavam da produção primária, enquanto os países centrais eram responsáveis pela industrialização. Dessa forma, a única maneira de consertar as assimetrias seria a industrialização por meio da substituição de importação<sup>261</sup>, o que fez com que essa etapa fosse chamada de regionalismo fechado.

Com medidas protecionistas, transferência de renda do setor primário para a indústria, instalação de indústrias de base pelo Estado, o fortalecimento do mercado interno<sup>262</sup> e o estabelecimento de um mercado regional com a articulação das políticas industriais da região foram tidos como mecanismos de desenvolvimento econômico para a América Latina<sup>263</sup>. Dessa maneira, o regionalismo fechado buscava, diante da impossibilidade de competir com os países “mais desenvolvidos”, fortalecer a independência econômica dos Estados nacionais latino americanos, sob a bandeira de proteção e promoção da industrialização; calcado, por conseguinte, pela ideologia nacional-desenvolvimentista<sup>264</sup>.

Esse movimento de revigorar a unidade latino-americana encontrou obstáculos pelo expansionismo político, econômico, militar e diplomático dos EUA, o que limitou o desenvolvimento efetivo das estratégias indicadas pela CEPAL. Isso porque, para consolidar sua hegemonia, não era de interesse estadunidense que os países periféricos seguissem realizando seu processo de industrialização de forma nacionalizada<sup>265</sup>. E, sob forte influência, esse cenário acabou enfraquecendo os processos integracionistas que haviam se constituído na região.

---

institucional, à busca de bases autônomas de desenvolvimento. Estas se definiram por intermédio da afirmação da industrialização como elemento aglutinador e articulador do desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia política”. (SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 74)

<sup>261</sup> PREBISCH, Raúl. Commercial policy in the underdeveloped countries. **The American Economic Review**, 1959. p. 251–273.

<sup>262</sup> SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012. p. 94.

<sup>263</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 42.

<sup>264</sup> SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012. p. 94.

<sup>265</sup> SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012. p. 99.



Há também quem sustente, como Bhagwati<sup>266</sup>, que o insucesso da primeira etapa do regionalismo se deu por conta da burocracia nas negociações estabelecidas pelos países latino-americanos para a criação das indústrias. Além disso, são apontadas como causas desse fracasso a instabilidade macroeconômica; a infraestrutura precária da região; as tensões entre o Estado e os setores privados e os golpes militares que eclodiram na América Latina<sup>267</sup>.

A partir dos anos 80 (oitenta), as estratégias de integração ganharam força e tomaram novos rumos<sup>268</sup>; iniciando-se, dessa forma, a segunda onda, chamada de novo regionalismo, porquanto as diversas iniciativas de integração regional abarcaram as transformações ocorridas no sistema político e econômico mundial, principalmente diante do fim da Guerra Fria. Na América Latina, isso se manifestou mediante mudanças estruturais provocadas pela crescente concentração e centralização de capital e pela abertura de mercados<sup>269</sup>. É, nesse contexto de reformulação do sistema capitalista em proporções mundiais, que o neoliberalismo na América Latina contribuiu para a criação de novas iniciativas de integração regional<sup>270</sup>.

Como destaca Vázquez<sup>271</sup>, quando se trata de América Latina e Caribe, não há como se compreender os esquemas de integração regional sem levar em consideração a sua relação com os modelos de desenvolvimento estimulados no âmbito doméstico de cada país que forma o bloco. Nesse sentido, o regionalismo

---

<sup>266</sup> BHAGWATI, Jagdish. **Writings on International Economics**. Delhi: Oxford University Press. 1997. p. 168.

<sup>267</sup> OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Santiago/Chile: Nações Unidas, 2013. p. 12.

<sup>268</sup> SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012. p. 113.

<sup>269</sup> KAN, Julián. El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales: un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. In: FLORES, Consuelo Silva; RODRIGUEZ, Ariel Noyola; KAN, Julián (Coords.). **América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2018. p. 17.

<sup>270</sup> KAN, Julián. El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales: un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. In: FLORES, Consuelo Silva; RODRIGUEZ, Ariel Noyola; KAN, Julián (Coords.). **América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2018. p. 17.

<sup>271</sup> VÁZQUEZ, Mariana. El MERCOSUR Social: cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 168.

aberto está imbricado às reformas estruturais ocorridas na região na década de 90 (noventa)<sup>272</sup>.

Impende ressaltar que o processo de transição democrática também se insere nesse cenário, já que, para além de estarem saindo de ditaduras militares autoritárias, os países estavam afundados em crises econômicas, marcadas pela alta inflação e endividamento, de forma que as políticas neoliberais se tornaram hegemônicas, com a criação de acordos comerciais regionais para a ampliação do setor econômico dos Estados<sup>273</sup>. De acordo com a CEPAL, o regionalismo aberto é definido como

[...] um processo de crescente interdependência econômica a nível regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração, como por outras políticas em um contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e de constituir, na medida do possível, uma base mais aberta e transparente para uma economia internacional.<sup>274</sup>

Dessa forma, entende-se que o regionalismo aberto, surgido nessa conjuntura, percebia a integração regional como uma forma de inserção no mercado internacional. Por tal razão, o Estado ocupava função diversa daquela que exercia no velho regionalismo, o qual era responsável pela elaboração e efetivação das políticas desenvolvimentistas. No novo regionalismo, “ele passa a exercer a função de gerar estruturas flexíveis de coordenação empresarial, a fim de facilitar a intermediação da transferência de tecnologia, a criação de redes de informação e abertura de canais ou foros de intercâmbio”<sup>275</sup>.

Nessa situação, embora o surgimento do novo regionalismo no continente americano introduziu a ideologia política e econômica neoliberal, a noção de um destino comum aos países da América do Sul e a ideia de irmandade em decorrência dos mesmos problemas e fragilidades também foi uma justificativa para

<sup>272</sup> VÁZQUEZ, Mariana. El MERCOSUR Social: cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 168.

<sup>273</sup> ZALDUENDO, Suzana Czar de. Integración: nociones generales, integración económica e integración regional. In: NEGRO, Sandra (Org.) **Derecho de la Integración**. Montevideo/Buenos Aires: BdeF, 2013. p. 20.

<sup>274</sup> CEPAL. **El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago: Nações Unidas, 1994. p. 11.

<sup>275</sup> OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo**: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Santiago/Chile: Nações Unidas, 2013. p. 15.

a emergência dessa nova etapa de integração regional<sup>276</sup>. Percebe-se que, independente do período e das razões que estimularam os processos de integração, seu propósito é o de superação da condição de país periférico dentro da conjuntura internacional e de adequação dos Estados às novas realidades decorrentes da globalização.

Sanahuja<sup>277</sup> aponta a existência de um paradoxo no novo regionalismo. Ao mesmo tempo em que pretendia constituir capacidades regulatórias que encarem os desafios econômicos e de segurança tanto internos, quanto externos contribuía para o fortalecimento das assimetrias geradas pela globalização, já que se baseia em políticas de liberalização econômica *intra* regional com uma baixa proteção externa. Dessa forma, o novo regionalismo ou regionalismo aberto intentava facilitar as consequências da globalização ao proporcionar uma maior abertura e adaptação dos mercados internos dos países periféricos, de modo que as organizações regionais seriam meios de promover essa lógica<sup>278</sup>.

É importante deixar registrado que esse novo regionalismo foi encabeçado pelos EUA, especialmente por conta das disposições do Consenso de Washington<sup>279</sup>, marcado pela integração sob o viés econômico e de liberalização comercial<sup>280</sup>. Nesse sentido,

[...] o regionalismo aberto visa combinar a abertura econômica com o elemento preferencial dos países membros dos grupos regionais,

<sup>276</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 209.

<sup>277</sup> SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA. Lázaro; VÁZQUEZ, Mariana. **Anuario de La Integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2009. p. 12.

<sup>278</sup> FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves; CORRÊA, Isabela Furegatti. Trajetória do MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico. **A Economia em Revista**, v. 27, n. 1, jan./abr. 2019. p. 6.

<sup>279</sup> O fim de governos militares autoritários trouxe, além da tentativa de redemocratizar a região, a agenda neoliberal como forma de os países conseguirem se recuperar da crise macroeconômica que perpassava pela América Latina. As reformas estruturais e neoliberais realizadas pelos países foram traçadas pelos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais e ficou conhecido como Consenso de Washington, ou seja, é uma expressão utilizada para definir o conjunto de medidas impostas pelos EUA e pelos organismos internacionais para os países latino-americanos. Barbosa refere que, dentre as políticas estabelecidas pelo Consenso de Washington, se constata, por exemplo, a disciplina fiscal, em que o Estado limita os gastos à arrecadação; a redução dos gastos públicos; a reforma tributária; a privatização de estatais (BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 49).

<sup>280</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 42.

promovendo-se melhorias na competitividade e na eficiência econômica. No âmbito político, por sua vez, busca-se fortalecer a capacidade dos estados membros de cada grupo regional na gestão das interdependências regionais, além de assegurar as governabilidades internas.<sup>281</sup>

E é, a partir dessa conjuntura, que o MERCOSUL é criado. Como consequência da globalização e considerando ser uma oportunidade de superação da condição periférica por meio da integração a uma economia global e com desenvolvimento econômico<sup>282</sup>, em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, ato constitutivo do MERCOSUL, analisado no Capítulo anterior. Aqui, é preciso se atentar para o fato de que o modelo de regionalismo aberto instruiu essa iniciativa de integração regional a ser basicamente um esquema econômico comercial, característica inicial do MERCOSUL.

Assim, o primeiro estágio da referida experiência de integração regional foi marcado – tanto no campo político, quanto no aspecto econômico - pela influência dos Estados Unidos e pela implementação do modelo neoliberal trazido do Norte Global, completamente distante da realidade e das demandas latino-americanas<sup>283</sup>. O multilateralismo, diante desse cenário, sedimentou as mudanças no âmbito regional, mas também os aspectos políticos e econômicos, principalmente em relação às “negociações econômicas de caráter global da última década do século XX aos primórdios do século XXI”<sup>284</sup>, de modo que as questões sociais, nesse primeiro momento, foram negligenciadas. Quanto a isso, Mariano analisa que

verifica-se nos processos integracionistas que envolvem 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 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

---

<sup>281</sup> FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves; CORRÊA, Isabela Furegatti. Trajetória do MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico. **A Economia em Revista**, v. 27, n. 1, jan./abr. 2019. p. 6.

<sup>282</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 50.

<sup>283</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 50.

<sup>284</sup> FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves; CORRÊA, Isabela Furegatti. Trajetória do MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico. **A Economia em Revista**, v. 27, n. 1, jan./abr. 2019. p. 2.

institucionalidade, maior agilidade decisória e maior participação dos setores diretamente interessados.<sup>285</sup>

O MERCOSUL, ainda que tivesse sido formulado para se constituir a partir de uma perspectiva mais política, à vista dos processos de redemocratização que ocorriam na América do Sul, foi percebido como um instrumento de readequação do crescimento econômico da região, dado que influenciado pelas políticas neoliberais<sup>286</sup>. Nesse sentido, ele desponta com base em um viés econômico e comercial, sendo seu propósito central a criação de uma região competitiva.

Por conta disso, o Tratado de Assunção<sup>287</sup> salienta atributos intrinsecamente relacionados a essas questões, como, por exemplo, a aposta em uma institucionalidade calcada no modelo intergovernamental, bem como num perfil integracionista comercial. Caetano evidencia que essas condições expostas no ato constitutivo do MERCOSUL são características especificamente vinculadas às orientações (neo) liberais dos governos<sup>288</sup>.

Em 1991, quando da criação do MERCOSUL, não havia ainda sido estipulada uma instituição ou alguma ferramenta participativa, porquanto a formulação dessa nova iniciativa era muito mais uma resposta à globalização econômica e financeira, uma “oportunidade para realizar a abertura dos mercados nacionais do que para implementar políticas efetivas de integração regional na América do Sul”<sup>289</sup>. Acontece que a não existência de um mecanismo de participação social não impediu que os movimentos se organizassem no sentido de se pleitear uma construção coletiva. Dessa forma, embora o Tratado de Assunção não tenha previsto a participação de empresas e sindicatos, por exemplo, em canais oficiais de consulta e

---

<sup>285</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 65.

<sup>286</sup> MESQUITA, Lucas Ribeiro. Para além do Estado: a agência no MERCOSUL Social e Participativo. **Conjuntura Internacional**, v. 10, n. 1. Belo Horizonte, 2013. p. 43.

<sup>287</sup> Impende referir que o Tratado de Assunção previu, como estrutura institucional, dois órgãos que possuem caráter decisório, o Conselho do Mercado Comum (CMC), composto pelos Ministros das Relações Exteriores e de Economia dos Estados Partes, e o Grupo Mercado Comum (GMC), formado por representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério de Economia ou similares, e do Banco Central.

<sup>288</sup> CAETANO, Gerardo. **Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR**. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004. p. 24.

<sup>289</sup> MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Caroline Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Ipea, 2011. p. 66.

diálogo<sup>290</sup>, desde o início atores não estatais reivindicaram seu espaço nas negociações.

As centrais sindicais<sup>291</sup> provocaram, a partir de sua latente mobilização, a constituição do primeiro espaço institucional no MERCOSUL em que houve o diálogo social: o Subgrupo de Trabalho nº 11 (SGT nº 11) de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. O referido Subgrupo foi incorporado à estrutura do MERCOSUL no final de 1991, representando um grande passo na agenda positiva da integração regional, tendo em vista que não só adicionava aos debates um aspecto social, como também “estabelecia a participação direta da sociedade por meio das centrais sindicais de trabalhadores e das instâncias de representação empresariais”<sup>292</sup>.

Ainda que não tivesse caráter decisório, o SGT nº 11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social podia formular propostas e encaminhá-las ao GMC, o qual discutia e selecionava as proposições a serem encaminhadas ao CMC, que decidia a respeito<sup>293</sup>. Draibe reconhece o papel importante do Subgrupo, diante da abordagem de questões que superam a via estritamente econômica, contudo destaca que, mesmo assim, não há uma agenda social autônoma do MERCOSUL<sup>294</sup>. Apesar disso, Mesquita<sup>295</sup> entende que, no Tratado de Assunção, já é possível observar a tentativa do MERCOSUL em esboçar um espaço de diálogo com a sociedade ao estabelecer, em seu artigo 14<sup>296</sup>, que o GMC pode convocar, ao elaborar e propor medidas para o desenvolvimento de seus trabalhos, representantes do setor privado.

---

<sup>290</sup> BUDINI, Terra. **Encontros com o MERCOSUL**: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. p. 43.

<sup>291</sup> Para uma análise minuciosa da participação dos sindicatos na construção do MERCOSUL, ver: MARIANO, Karina Pasquariello. **A participação das Centrais Sindicais no MERCOSUL (1991-2001)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

<sup>292</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 74-75.

<sup>293</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 74-75.

<sup>294</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. **MERCOSUR**: la temática social de la integración desde la perspectiva institucional. Montevideo: CEFIR, 1997. p. 3.

<sup>295</sup> MESQUITA, Lucas Ribeiro. Para além do Estado: a agência no MERCOSUL Social e Participativo. **Conjuntura Internacional**, v. 10, n. 1. Belo Horizonte, 2013. p. 44.

<sup>296</sup> MERCOSUL. **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. 26 mar. 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>>. Acesso em: 16 mai 2021.

Em dezembro de 1994, após o período de transição determinado pelo Tratado de Assunção<sup>297</sup>, foi aprovado o Protocolo de Ouro Preto, instrumento normativo que atribuiu personalidade jurídica de direito internacional ao MERCOSUL. Nele, foi estabelecida uma nova fase do processo, que teria início em janeiro de 1995, quando se deu a instalação de uma zona de livre comércio, imperfeita, com prazos mais longos dados ao Paraguai e Uruguai para eliminação de tarifas.<sup>298</sup> No que tange ao aspecto político, o Protocolo Adicional de Ouro Preto (POP) definiu a estrutura orgânica institucional do MERCOSUL e oportunizou a abertura de espaços de participação dentro da iniciativa de integração regional que antes era de exclusividade do Poder Executivo<sup>299</sup>.

Destaca-se a criação pelo POP da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) e da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), cuja função é a de implementar as decisões comerciais, constituindo-se, juntamente com o CMC e o GMC, em órgão decisório. Além disso, também se criaram espaços institucionais de participação: a institucionalização e ampliação do papel da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que será analisada mais minuciosamente no próximo subcapítulo, já que posteriormente é substituída pelo Parlamento do MERCOSUL; a possibilidade de participação nas reuniões preparatórias dos Subgrupos de Trabalho (SGT)<sup>300</sup> e das comissões dependentes do GMC, assim como nas Reuniões Especializadas<sup>301</sup>; e a criação de um órgão consultivo de representação da sociedade civil: o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)<sup>302</sup>.

---

<sup>297</sup> O artigo 3 do Tratado de Assunção estabelece como período de transição o lapso temporal que vai desde a sua entrada em vigor até 31 de dezembro de 1994 (MERCOSUL. **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. 26 mar. 1991. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>>. Acesso em: 16 mai 2021).

<sup>298</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 16 mai 2021.

<sup>299</sup> MESQUITA, Lucas Ribeiro. Para além do Estado: a agência no MERCOSUL Social e Participativo. **Conjuntura Internacional**, v. 10, n. 1. Belo Horizonte, 2013. p. 44.

<sup>300</sup> O já referido SGT-11 foi incorporado, após o Protocolo de Ouro Preto, como SGT-10 sobre Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, o que possibilitou a participação sindical como negociadores e não mais como meros ouvintes.

<sup>301</sup> VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR**. Quito: FLACSO, 2007, p. 139.

<sup>302</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 16 mai 2021.

Em relação ao FCES, trata-se de um espaço institucional exclusivo para a participação dos setores econômicos e sociais<sup>303</sup>, de maneira que, a partir da criação deste órgão, é possível observar que o espaço de representação social<sup>304</sup> se configurava como uma forma de legitimação das negociações governamentais no processo de integração<sup>305</sup>. Salienta-se que o papel institucional de representação dos setores sociais e econômicos diz respeito não somente às questões internas da integração, como também sobre a relação do MERCOSUL com outros países e com organizações internacionais<sup>306</sup>.

Dessa forma, constituindo-se como um dos primeiros espaços dentro da ordem institucional da referida iniciativa de integração regional de diálogo com a sociedade civil organizada, o FCES não contava com a representação de nenhuma instância governamental dos Estados Partes<sup>307</sup>. Possui função meramente consultiva, por meio de recomendações dadas ao GMC<sup>308</sup> e tomadas por consenso<sup>309</sup>. Em 1996, por meio da Resolução do GMC nº 68, foi instituído o Regimento Interno do FCES, com atualização em 2012 por nova resolução, modificando apenas questões de organização interna, mantendo as funções previamente estipuladas pelo primeiro Regimento.

Sobre as funções institucionais<sup>310</sup>, o FCES pode se pronunciar, como já mencionado, seja por iniciativa própria, seja mediante consulta, ao GMC e aos demais órgãos, por meio de recomendações que versem sobre assuntos internos do

---

<sup>303</sup> VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR**. Quito: FLACSO, 2007, p. 139.

<sup>304</sup> Budini aponta ser o FCES um espaço de consulta aos setores sindicais, empresariais e do terceiro setor, o qual é majoritariamente representado por cooperativas organizadas e por órgãos de defesa do consumidor (BUDINI, Terra. **Encontros com o MERCOSUL: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. p. 66).

<sup>305</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 99.

<sup>306</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 126.

<sup>307</sup> MONTEQUÍN, Adriana Margarita. **El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina**. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), 2007.

<sup>308</sup> De acordo com o artigo 29 do Protocolo de Ouro Preto, o FCES também pode se manifestar mediante recomendações às demais instâncias.

<sup>309</sup> VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR**. Quito: FLACSO, 2007, p. 144.

<sup>310</sup> MERCOSUL. GMC RES. 68/1996. **Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social**. Disponível em: <<http://fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento1996.pdf>>. Acesso em: 17 mai 2021.



MERCOSUL ou de questões relativas ao relacionamento do bloco com outros países, organismos internacionais e demais processos de integração. Além disso, pode propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração, bem como estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, quando for conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos, primando sempre por contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, difundindo a dimensão econômico e social no MERCOSUL.

Tarja<sup>311</sup> ressalta que tais funções demonstram o ideal participativo do órgão perante as outras instâncias, o que acaba sendo pioneiro dentro da referida iniciativa de integração regional. Ademais, cabe ao FCES cooperar para a promoção do progresso econômico e social do bloco e, especialmente, acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação<sup>312</sup>.

É importante destacar que a inserção da pauta social dentro da agenda do MERCOSUL foi, principalmente, desenvolvida a partir da demanda de algumas organizações da sociedade civil antes mesmo de ser uma ação elaborada pelos órgãos oficiais<sup>313</sup>. Com o forte caráter intergovernamental pautando o desenho institucional, começou-se a refletir sobre a necessidade de se democratizar mais a estrutura orgânica do MERCOSUL, a fim de que se incorporasse setores da sociedade, como as organizações sindicais e o empresariado<sup>314</sup>. Por isso, a criação do FCES é uma conquista setorial, já que, por exemplo,

a atuação sindical 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

---

<sup>311</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 128.

<sup>312</sup> MERCOSUL. GMC RES. 68/1996. **Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social**. Disponível em: <<http://fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento1996.pdf>>. Acesso em: 17 mai 2021.

<sup>313</sup> MONTEQUÍN, Adriana Margarita. El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), 2007. p. 5.

<sup>314</sup> MONTEQUÍN, Adriana Margarita. El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), 2007. p. 5

seria a oportunidade de promover a superação dos problemas sociais na região<sup>315</sup>.

É, nesse contexto, que a primeira geração de mecanismos de participação no MERCOSUL se insere - com o desenvolvimento de órgãos de representação parlamentar e o diálogo com os setores econômicos, em destaque as entidades sindicais e associações empresariais<sup>316</sup>. Uma das questões ponderadas em relação ao FCES é a ocorrência de assimetrias na composição da participação, diante do fato de, ainda que grupos empresariais e sindicais se destacavam nas atividades do órgão, haver disparidades entre eles, porquanto o setor econômico possuía mais representantes que o setor sindical<sup>317</sup>. Além disso, outros aspectos também limitam a capacidade de participação, como a exigência de representatividade de âmbito nacional, o que dificulta o reconhecimento de novos atores no processo<sup>318</sup>.

Acerca dos componentes limitadores da participação no FCES, Vázquez<sup>319</sup> aponta que *“las secciones nacionales concentran el registro y el reconocimiento de los actores de la sociedad civil autorizados a participar, de tal forma que ninguna organización puede hacerlo si la sección de su país no lo admite”*<sup>320</sup>, o que demonstraria um caráter de maior elitização e exclusão da participação. Apesar disso, considera-se de extrema importância o papel do FCES no aprimoramento da dimensão social do MERCOSUL, vez que, embora sequer tenha sido consultado, o órgão emitiu diversas recomendações.

Uma das recomendações foi a criação de um Grupo de Trabalho Especializado de alto nível integrado pelos representantes do Parlamento do MERCOSUL, da Secretaria Permanente do MERCOSUL, representantes técnicos dos Estados Partes, representantes de organizações de trabalhadores, de organismos de controle da região e das instituições da sociedade civil que são parte

<sup>315</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 104.

<sup>316</sup> MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; OLIVEIRA JUNIOR, Joaer Campello de. A integração regional sul-americana: um estudo do viés social e da participação popular no MERCOSUL e na UNASUL. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Porto Alegre, 2018. p. 115.

<sup>317</sup> SANTOS, Maureen Cristina Martins dos. Democracia y participación de la sociedad civil en los procesos de integración. **Alianza Social Continental**. Bogotá, 2007. p. 25.

<sup>318</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 100.

<sup>319</sup> VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR**. Quito: FLACSO, 2007, p. 144-145.

<sup>320</sup> Em tradução livre: “as sessões nacionais concentram o registro e o reconhecimento dos atores da sociedade civil autorizados a participar, de tal forma que nenhuma organização pode fazê-lo se a sessão de seu país não autorizar”.

do FCES, com a intenção de analisar a viabilidade de se criar uma entidade de fiscalização dos organismos e dos fundos do MERCOSUL (FCES/Res. n. 03/2012)<sup>321</sup>.

Dessa forma, nota-se que, nas primeiras fases de desenvolvimento do MERCOSUL, teve início um movimento de ampliação das instituições para além da regulação do comércio e da política comercial. O FCES, como visto, foi criado a partir dessa concepção, a fim de abordar temas como política, meio ambiente, desenvolvimento social e introduzir a participação de novos atores sociais<sup>322</sup>. Não obstante, essa roupagem toma outro rumo - mais condensado - por conta da mudança político ideológica que perpassa pela América do Sul nos anos 2000.

No entanto, antes de adentrar na formação de um “novo” MERCOSUL, com a ampliação e aprimoramento da agenda positiva, é importante relatar a ocorrência de dois fatos que também fazem parte desse processo de democratizar a referida iniciativa de integração regional. Com o envolvimento direto do SGT nº11, bem como da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), foi aprovada, em 1998, a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (DSL). Constituída como um instrumento normativo de caráter declaratório (e, portanto, não vinculante), estipulou uma série de direitos sociais<sup>323</sup> os quais os Estados Partes deveriam não só observar, como também promover<sup>324</sup>.

Para isso, foi criada a Comissão Sociolaboral (CSL), a qual se reunia duas vezes ao ano para analisar o cumprimento da DSL pelos países, apresentando recomendações ao GMC sobre como melhor implementar os direitos garantidos na DSL. Ressalta-se que a Declaração Sociolaboral - revisada em 2015<sup>325</sup> - constituiu-

---

<sup>321</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo a participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 76.

<sup>322</sup> RIBEIRO, Antônio Carlos; ANDRADE, Mayra Thais Silva. A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 13, n. 1, Pouso Alegre, 2015. p. 21.

<sup>323</sup> Para citar alguns dos direitos estabelecidos na DSL, tem-se o direito de organização e negociação coletiva, a não discriminação e a igualdade de tratamento, bem como a erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado e o direito à seguridade social.

<sup>324</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 16 mai 2021.

<sup>325</sup> A Declaração Sociolaboral, primeiramente firmada em 1998, foi estabelecida a partir de quatro pilares de direitos individuais: o direito de não discriminação; o direito dos trabalhadores migrantes e fronteiriços; o direito à eliminação do trabalho forçado e abolição efetiva do trabalho infantil e o direito dos empregadores. Quanto à participação, a DSL buscou estabelecer um diálogo social capaz de garantir um desenvolvimento econômico de forma sustentável e amparado na justiça social. Revisada em 2015, a DSL manteve a mesma estrutura, inovando no tocante à integração da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabelecida pelas Nações Unidas (ONU), promovendo um

se como um importante marco dentro da dimensão social do MERCOSUL, uma vez que, em seu artigo 20, previa a Comissão como uma instância tripartite de diálogo entre os representantes dos governos, dos empregadores e dos empregados<sup>326</sup>.

Além disso, destaca-se que, pouco antes, no mesmo ano, em 1998, os Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL assinaram o "Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile" (Protocolo de Ushuaia I<sup>327</sup>), que entrou em vigor somente em 2002. Tal instrumento foi integrado ao Tratado de Assunção, reconhecendo a plena vigência das instituições democráticas como sendo condição indispensável para o desenvolvimento do processo de integração<sup>328</sup>, de maneira que "toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração regional"<sup>329</sup>. E, para isso, era preciso que se criassem e/ou aprimorassem mecanismos de supervisão e de promoção do princípio democrático, o que foi possível por conta da mudança político institucional que estava começando a ser desenhada na região.

Essa transformação na conjuntura dos países que fazem parte do MERCOSUL deu-se, principalmente, pelo fato de que o modelo neoliberal do processo de integração passou a sucumbir aos poucos devido às crises econômicas e sociais, as quais foram ocasionadas pelas reformas liberalizantes e políticas desreguladoras, que geraram um quadro de maior desigualdade e exclusão social e

---

crescimento econômico inclusivo, de pleno emprego e trabalho decente. Elsner e Vieira destacam que "Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, tanto em sua primeira versão, de 1998, quanto na reedição de 2015, não se mostrou um documento inovador acerca do conteúdo material apresentado, visto que os direitos e garantias elencados são os mesmos previstos em convenções da OIT e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos. Entretanto, a sua criação e reconhecimento pelos Estados Partes do MERCOSUL é o que merece ser exaltado, enquanto diferencial inovador, pois ainda que o bloco econômico tivesse promovido discussões em subgrupos de trabalho acerca das questões sociais e trabalhistas, foi mediante essa declaração que maiores amparos legais foram estendidos aos trabalhadores, corroborando direitos e garantias já previstos nos instrumentos globais referidos, agora reiterados no âmbito regional" (ELSNER, Larissa de Oliveira; VIEIRA, Luciane Klein. A aplicação da Declaração Sociolaboral pelo Tribunal Administrativo Trabalhista do MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 3, 2020. p. 31).

<sup>326</sup> MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; OLIVEIRA JUNIOR, Joaer Campello de. A integração regional sul-americana: um estudo do viés social e da participação popular no MERCOSUL e na UNASUL. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Porto Alegre, 2018. p. 116.

<sup>327</sup> Em 2011, foi assinado o Protocolo de Montevideu sobre o Compromisso com a Democracia no MERCOSUL, conhecido como Protocolo de Ushuaia II, que não está vigente ainda porquanto apenas Venezuela e Equador apresentaram instrumento de ratificação ao Protocolo.

<sup>328</sup> MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia (1998). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

<sup>329</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 16 mai 2021.

pobreza<sup>330</sup>. Tal cenário apontou “as limitações e o esgotamento daquele modelo de desenvolvimento que, ao debilitar o papel dos Estados, havia fragilizado tanto as realidades nacionais, quanto a integração regional”<sup>331</sup>.

Assim, as políticas neoliberais que foram adotadas com base no Consenso de Washington, por terem provocado o fracasso nos indicadores econômicos e sociais, engendraram um movimento de contestação política e social<sup>332</sup>. Isso motivou, pela via democrática das eleições, a alteração dos governos em diversos países sul-americanos, ou seja, houve uma transformação das estruturas políticas internas a partir das mobilizações sociais que refutavam os preceitos neoliberais. Diante disso, “uma nova agenda começa a emergir na integração regional mercosulina”, de maneira que “a dimensão social e política ganha uma nova tônica”<sup>333</sup>.

Em razão dessa conjuntura, o regionalismo aberto passou a perder seu dinamismo ao ter de desafiar os projetos políticos hodiernos da região, porquanto partidos de esquerda e centro-esquerda haviam ascendido ao poder<sup>334</sup>, de forma que

Contraditoriamente, [...] a onda neoliberal que, num primeiro momento, contribuiu para enquadrar o processo de integração latino-americana nos marcos do livre comércio e do regionalismo aberto, terminou favorecendo a busca de caminhos mais profundos de integração, ao criar as condições (crises econômicas e sociais recorrentes) que levaram à constituição de governos progressistas na região.<sup>335</sup>

Com o Cone Sul vivendo a emergência de governos cuja agenda progressista faz parte dos programas governamentais oficiais, como o Néstor e a Cristina Kirchner, na Argentina; o Luiz Inácio Lula da Silva e a Dilma Rousseff, no Brasil; o Fernando Lugo, no Paraguai; o Tabaré Vázquez e o José Mujica, no Uruguai e o Hugo Chávez, na Venezuela. Esse contexto impactou diretamente no processo de

---

<sup>330</sup> GOMIDE JUNIOR, Natanael. MERCOSUL Social e Participativo: uma revisão das normativas e instâncias criadas. **Revista InterAção** – Universidade Federal de Santa Maria, v. 10, n. 2, jul/dez. 2019. p. 11.

<sup>331</sup> SILVA, Carolina Albuquerque. Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL: Análise de uma Experiência Interrompida. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, João Pessoa, 2020. p. 377.

<sup>332</sup> SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012. p. 114.

<sup>333</sup> GOMIDE JUNIOR, Natanael. MERCOSUL Social e Participativo: uma revisão das normativas e instâncias criadas. **Revista InterAção** – Universidade Federal de Santa Maria, v. 10, n. 2, jul/dez. 2019. p. 11.

<sup>334</sup> SILVA, Carolina Albuquerque. Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL: Análise de uma Experiência Interrompida. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, João Pessoa, 2020. p. 378.

<sup>335</sup> SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012. p. 114.

integração regional, que sofreu mudanças no âmago de suas políticas, já que há um retorno ao Estado forte. Com isso, a integração regional sul-americana passa a ser caracterizada pela preponderância de uma agenda política positiva em relação às pautas econômicas e comerciais, por meio de um maior protagonismo dos atores estatais frente às forças do mercado e com a criação de instituições que desenvolvam a dimensão e a justiça sociais; promovendo, por conseguinte, uma maior participação e legitimação social dos processos de integração<sup>336</sup>.

Ainda que tivesse se mantido a lógica intergovernamental no âmbito institucional do MERCOSUL, “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”<sup>337</sup>; objetivando, com isso, um maior desenvolvimento econômico e igualdade social. Como causa, os governos progressistas comprometeram-se em fortalecer e aprofundar o MERCOSUL, com a promoção de temáticas de cunho social<sup>338</sup> e o incentivo para aproximar relações com os outros países latino americanos<sup>339</sup>.

Por causa do cenário que havia sido desenhado, com uma maior preocupação com pautas sociais, no ano de 2000, os Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL firmaram a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no MERCOSUL, Bolívia e Chile. Ao assinar o documento, os países se comprometeram, entre outros pontos, a incentivar a cooperação com organizações comunitárias e solidárias em seus respectivos países em ações voltadas à superação dos desequilíbrios sociais na região; a fortalecer os mecanismos de apoio aos grupos sociais mais afetados, dando prioridade aos campos da nutrição, com especial atenção às crianças, jovens, idosos, mulheres chefes de família e mães menores de idade, comunidades indígenas, comunidades rurais críticas, trabalhadores migrantes e suas famílias, pessoas com deficiência e outros grupos

---

<sup>336</sup> GOMIDE JUNIOR, Natanael. MERCOSUL Social e Participativo: uma revisão das normativas e instâncias criadas. **Revista InterAção** – Universidade Federal de Santa Maria, v. 10, n. 2, jul/dez. 2019. p. 11.

<sup>337</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 118.

<sup>338</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 16 mai 2021.

<sup>339</sup> Importante pontuar que o advento de esquemas de integração críticos às estratégias neoliberais foi fruto de questionamentos ao modelo de regionalismo aberto e, disso, decorreu a criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), bem como da ampliação dos programas políticos do MERCOSUL.

sociais vulneráveis, a fim de estreitar os laços entre os países da região em questões de migração<sup>340</sup> e assegurar aos migrantes o pleno exercício dos direitos humanos e um tratamento decente, justo e não discriminatório<sup>341</sup>.

Sendo assim, documentos oficiais, normativas, instituições e instâncias foram formuladas a fim de ampliar a agenda do MERCOSUL e inserir a questão social na integração, de modo que uma das primeiras iniciativas criadas foi a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS), em junho do ano de 2000, pela Decisão n. 61/00 do CMC. À RMADS coube a função de “orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento social dos Estados Partes”<sup>342</sup>. A intenção era a de criação de espaços em que se pudessem discutir estratégias para solucionar os problemas sociais.

Martins<sup>343</sup> destaca que nos primeiros anos de funcionamento, a RMADS possuiu pouca visibilidade, mudando esse quadro com a elaboração do “MERCOSUL Social”, o qual foi elaborado durante a VIII RMADS, em 2005. Na ocasião,

[...] as autoridades participantes concordaram que a RMADS oferecia uma oportunidade para fortalecer os esforços no que tange à problemática social, com o objetivo de potencializar a cooperação horizontal e o intercâmbio de experiências, no desenho e implementação de políticas sociais. Dessa forma, decidiu-se pela necessidade da elaboração de um plano bienal que contém três níveis que se conectam, entre estes, a adoção de um marco conceitual e metodológico para o MERCOSUL Social.<sup>344</sup>

<sup>340</sup> Para maiores detalhes acerca da construção e aplicação normativa para a proteção dos direitos estabelecidos pelo MERCOSUL na temática migratória, ver: VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do direito do MERCOSUL, na temática migratória. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, ano 17, n. 14, pp. 172-197, 2019.

<sup>341</sup> MERCOSUL. **Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social no MERCOSUL, Bolívia e Chile**. Buenos Aires, 30 de junho de 2000. Disponível em: <[http://www.legisalud.gov.ar/dels/carta\\_bsas.pdf](http://www.legisalud.gov.ar/dels/carta_bsas.pdf)>. Acesso em 19 mai 2021.

<sup>342</sup> MERCOSUL. **Decisão n. 61/2000**. Conselho do Mercado Comum. Criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.ismercosur.org/mercosul-social/rmads-reuniao-de-ministros-eautoridades-de-desenvolvimento-social/?lang=pt-br>>. Acesso em 19 mai 2021.

<sup>343</sup> MARTINS, José Renato Vieira. MERCOSUL: a dimensão social e participativa da integração regional. In: NETO DESIDERÁ, Walter Antonio (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_brasil\\_novas\\_dimensoes.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf)>. Acesso em: 20 mai 2021.

<sup>344</sup> GOMIDE JUNIOR, Natanael. MERCOSUL Social e Participativo: uma revisão das normativas e instâncias criadas. **Revista InterAção** – Universidade Federal de Santa Maria, v. 10, n. 2, jul/dez. 2019. p. 12.

Ainda que a RMADS não tenha regimento interno e nem preveja mecanismos institucionalizados de participação social direta, importa salientar que houve, por meio dela, algumas práticas inovadoras. Por exemplo, quanto ao eixo temático crianças e adolescentes, foi elaborado um projeto de visibilidade sobre o problema da exploração sexual e comercial infantil; quanto ao projeto de economia social, formularam-se diversos trabalhos em zonas de fronteira com o levantamento das necessidades e realidades locais e com diálogo com organizações locais para a construção de projetos compartilhados, além da realização de seminários e oficinas, convocando organizações sociais para a discussão de temas como tráfico de crianças, segurança alimentar, entre outros<sup>345</sup>.

Na estruturação da dimensão social do MERCOSUL, testemunha-se o grande papel da RMADS na Declaração de Princípios do MERCOSUL Social (durante a XIII RMADS em 2007)<sup>346</sup>; na Declaração de Assunção: em direção a um MERCOSUL Social como instância articuladora das políticas sociais na região; na Declaração de Buenos Aires: por um MERCOSUL com rosto humano e perspectiva social; na Declaração de Brasília: por um MERCOSUL sem fome e em pleno exercício de sua soberania alimentar<sup>347</sup>.

Outro mecanismo importante são as Reuniões Especializadas. Ainda que tenham sido constituídas pelo CMC em 1991, como um órgão auxiliar do GMC para discussão de temas não inclusos nos SGTs, elas tomaram força a partir do Plano de Trabalho MERCOSUL 2004-2006. Isso porque, como visto, a mudança no cenário político na América do Sul implicou na transformação das estratégias no andamento programático do MERCOSUL, especialmente no que tange à dimensão social.

Por sua vez, em outubro de 2003, foi firmado, pelos presidentes da Argentina, Néstor Kirchner, e do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, o Consenso de Buenos Aires.

---

<sup>345</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo a participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 33.

<sup>346</sup> Gomide Junior refere que a Declaração de Princípios do MERCOSUL Social foi “fruto do compromisso assumido em 2005 pelo MERCOSUL na luta contra a pobreza, em que se estabelece que a consolidação da democracia depende da construção de sociedades mais equitativas e justas. Diante disso, estabelece que o núcleo familiar se constitui enquanto eixo privilegiado da intervenção das políticas sociais; do entrelaçamento entre as políticas econômicas e sociais; da proteção e promoção social enquanto eixo das políticas públicas; a importância da seguridade nutricional e alimentar; o respeito pelas particularidades territoriais e a importância do diálogo com a sociedade civil como eixo fundamental de trabalho do MERCOSUL Social” (GOMIDE JUNIOR, Natanael. MERCOSUL Social e Participativo: uma revisão das normativas e instâncias criadas. **Revista InterAção** – Universidade Federal de Santa Maria, v. 10, n. 2, jul/dez. 2019. p. 12).

<sup>347</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo a participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 34.



O documento representa essa mudança político ideológica que atravessava a região ao estabelecer valores e prioridades para o desenvolvimento dos países com o papel estratégico do Estado no âmbito da integração regional. Para isso, entendeu-se a necessidade de se promover a participação ativa da sociedade civil como forma de impulsionar o processo integracionista; fortalecendo, dessa forma, os órgãos já existentes e instituindo iniciativas que contribuíssem com o dialogo amplo e plural<sup>348</sup>.

Fruto desse compromisso, é elaborado o Programa de Trabalho 2004-2006<sup>349</sup>, que inaugura “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”<sup>350</sup>. Dividindo-se em quatro partes, o Plano tinha como eixos a questão econômico e comercial; a pauta social e institucional e uma nova agenda de integração. No quesito MERCOSUL Social, era previsto impulsionar a ampliação da participação da sociedade civil no processo de integração; viabilizar a dimensão cultural e estabelecer medidas que favorecessem a livre circulação de pessoas, além da formação do Parlamento do MERCOSUL<sup>351</sup>.

Em 2004, ao se estabelecer a estrutura do GMC, foi criado, em seu âmbito, dentre outros, as Reuniões Especializadas<sup>352</sup>. Constituem-se como órgão auxiliar do GMC, funcionando como espaços institucionais de diálogo político e atuando por meio de recomendações aprovadas por consenso. Dentre as Reuniões Especializadas, uma das que conta com grande presença de organizações da sociedade civil é a Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF).

Tida como um dos espaços mais dinâmicos do MERCOSUL e com caráter paradigmático no que tange às suas metodologias de trabalho e alcances da

---

<sup>348</sup> VÁZQUEZ, Mariana. El MERCOSUR Social: cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 171.

<sup>349</sup> MERCOSUL. **Decisão n. 26/2003, criação do Programa de trabalho 2004-2006**. Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826\\_DEC\\_026-2003\\_PT\\_FE\\_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf)>. Acesso em: 20 mai 2021.

<sup>350</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 117.

<sup>351</sup> VÁZQUEZ, Mariana. El MERCOSUR Social: cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 171.

<sup>352</sup> MERCOSUL. **Decisão n. 24/2004, estabelece a estrutura do Grupo Mercado Comum e seus órgãos dependentes**. Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11193\\_DEC\\_024-2004\\_PT\\_Cria%C3%A7ao%20Centro%20MCS%20Prom%20Est%20Direito.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11193_DEC_024-2004_PT_Cria%C3%A7ao%20Centro%20MCS%20Prom%20Est%20Direito.pdf)>. Acesso em: 22 mai 2021.

participação social, a REAF “se baseia no diálogo político entre representantes dos governos e da sociedade civil na construção de iniciativas e posições a partir da sinergia entre os espaços nacionais e o espaço regional”<sup>353</sup>. Com o objetivo de fortalecer e promover políticas públicas para o setor agrícola, a REAF se organiza por meio de, pelo menos, uma reunião por semestre, contando, obrigatoriamente, com a participação de representantes da agricultura familiar. Sobre o tema, Pont refere que

Esta participação se torna efetiva e cria as condições para o que é reconhecido como outro traço característico desta Reunião: constituir um espaço de diálogo político entre organizações sociais e funcionários governamentais, a partir do qual a agenda de trabalho é pautada por consenso e na qual a participação social é ampla e tem influência real em sua definição.<sup>354</sup>

Ainda como reflexo dos valores apontados pelo Programa de Trabalho 2004-2006, em 2005, foi criado o Programa Somos MERCOSUL, que deu origem às Cúpulas Sociais, objeto de estudo que será analisado mais detalhadamente adiante. Por ora, cabe ressaltar que o Somos MERCOSUL tinha como finalidade o desenvolvimento da cidadania no processo de integração regional ao estabelecer um espaço em que os governos e a sociedade civil pudessem discutir e elaborar demandas regionais<sup>355</sup>.

Antes de abordar o último mecanismo participativo a ser examinado, decorrente inclusive de ideias trabalhadas em uma das Cúpulas Sociais, é preciso mencionar duas iniciativas setoriais que visam à implementação de espaços de coordenação das agendas sociais e de direitos<sup>356</sup>: o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), criado em 2007, e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), criado em 2009. O ISM foi criado, por meio da Decisão n. 03/2007 do CMC, a fim de fortalecer e incorporar a agenda social com a promoção do desenvolvimento humano integral, tendo como objetivo, entre outros, contribuir para a superação de assimetrias; sistematizar e atualizar indicadores sociais

---

<sup>353</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo a participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 57.

<sup>354</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo a participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 59.

<sup>355</sup> SILVA, Carolina Albuquerque. Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL: Análise de uma Experiência Interrompida. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, João Pessoa, 2020. p. 376-387.

<sup>356</sup> SILVA, Carolina Albuquerque. Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL: Análise de uma Experiência Interrompida. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, João Pessoa, 2020. p. 376.

regionais; promover mecanismos de cooperação horizontal e identificar fontes de financiamento e colaborar tecnicamente no desenho de políticas sociais regionais<sup>357</sup>.

Nesse sentido,

A dimensão social do MERCOSUL, dessa forma, se fortalece em uma concepção de políticas sociais não-subsidiárias do crescimento econômico, mas como políticas públicas componentes de uma estratégia de desenvolvimento humano e com o objetivo de gerar medidas concretas para o exercício de uma cidadania regional.<sup>358</sup>

O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH)<sup>359</sup>, por sua vez, foi instituído em 2009 com o intuito de promover os processos de planejamento, implementação e consolidação das políticas públicas em Direitos Humanos no contexto da referida iniciativa de integração regional. Criado a partir da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos (RAADH)<sup>360</sup>, o IPPDH intenta contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito dos Estados Partes com o acompanhamento de políticas públicas de direitos humanos, bem como busca agenciar a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do MERCOSUL<sup>361</sup>.

Trata-se de uma instância técnica, em que se fomenta a pesquisa no âmbito das políticas públicas regionais. No que diz respeito à participação social, o IPPDH possui, desde 2015, um Fórum de Participação Social em que executa, semestralmente, consultas públicas, onde colaboram membros da sociedade civil, organizações e movimentos sociais nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e internacionais, com a intenção de desenvolver análises, discutir temáticas e idealizar proposições de políticas públicas regionais em matéria de direitos humanos<sup>362</sup>.

---

<sup>357</sup> MERCOSUL. **Decisão n. 03/2007, que cria o Instituto Social do MERCOSUL**. Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153\\_DEC\\_003-2007\\_PT\\_InstitutoSocial.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_PT_InstitutoSocial.pdf)>. Acesso em: 21 mai 2021.

<sup>358</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 170.

<sup>359</sup> O IPPDH, com a importante função de promover políticas públicas em direitos humanos na região, desempenha um papel central na questão migratória no MERCOSUL. Para análise mais detalhe sobre o tema, ver: VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. As contribuições do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL para implementação da Lei de Migrações no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). **Nova Lei de Imigração: os três primeiros anos**. Campinas: FADISP, 2020.

<sup>360</sup> A RAADH é uma instância especializada do CMC e que reúne as principais autoridades das instituições competentes em matéria de direitos humanos dos Estados Partes e Estados Associados.

<sup>361</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo a participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 40.

<sup>362</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese

Em dezembro de 2010, dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, é criada a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), instância responsável por ampliar a participação da sociedade civil, financiar a participação de representantes de organizações sociais em reuniões do bloco, apoiar a organização das Cúpulas Sociais e manter um banco de dados de organizações da sociedade civil dos Estados Partes. Pont<sup>363</sup> refere que, ao atuar como um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com as organizações e movimentos sociais, a UPS visa ao fortalecimento da “articulação interinstitucional e [d]os mecanismos de participação social estabelecidos pelos mesmos”.

Vale mencionar que, em maio de 2015, uma ação conjunta da UPS com o IPPDH foi realizada, a, já referida, I Consulta Pública do Foro de Participação Social do MERCOSUL. Essa iniciativa contou com a participação presencial e virtual de mais de 200 organizações sociais com a finalidade de abordar as demandas da sociedade civil para o desempenho dos trabalhos a serem empreendidos no âmbito de tais projetos<sup>364</sup>.

Desde 2016, as esferas participativas no MERCOSUL encontram-se defasadas. Com a nova mudança no cenário político da América do Sul, o que ensejou um retrocesso social, não foram aprimorados, nem ampliados e muito menos criados mecanismos de participação social. Ainda assim, percebe-se que o desenvolvimento de uma experiência de integração regional multidimensional pautou a construção do MERCOSUL.

Nesse sentido, para se pensar em uma cidadania pela via da participação política dos atores sociais, elementos democráticos, constantes em mecanismos participativos, se tornam fundamentais. Como forma de se analisar e constatar em que medida eles são capazes de formular uma cidadania mais inclusiva, emancipatória e pluricultural, condizentes com as características da região, abordar-se-á nos próximos subcapítulos tanto o Parlamento do MERCOSUL, como órgão simbólico da democracia representativa, quanto a Cúpula Social do MERCOSUL,

---

(Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 119.

<sup>363</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo a participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 85.

<sup>364</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 172.

compreendida como instituto da democracia participativa no que diz respeito à integração regional.

### **3.2 O Parlamento do MERCOSUL: aspectos constitutivos e estruturais da representação cidadã**

Como apontado no primeiro capítulo e retomado no tópico anterior, o MERCOSUL, desde sua criação, manifesta certa cautela e cuidado com questões atinentes à democracia, de modo que o elemento democrático é uma das condições fundamentais para fazer parte da presente iniciativa de integração regional. Tal fato se reflete na própria organização institucional, em que, a fim de garantir um viés participativo e representativo, se arquitetou um poder legislativo como instância consultiva da integração, a Comissão Parlamentar Conjunta, que, posteriormente, foi substituída pelo Parlamento do MERCOSUL<sup>365</sup>, objeto do estudo. Mariano destaca que “essa mudança foi promovida pela preocupação em aumentar a democratização do processo integracionista e aproximá-lo mais do cotidiano das populações envolvidas”<sup>366</sup>.

É importante destacar que a criação de um órgão vinculado ao legislativo é observada em praticamente todas as experiências de integração regional que têm por finalidade a superação da zona de livre comércio, como a Comunidade Andina, a União Europeia e o próprio MERCOSUL. Mariano, Oliveira e Vigevani explicam que essa constituição se dá em razão da necessidade de produzir ferramentas capazes de representar as demandas postuladas pela sociedade e da defesa da democracia como valor intrínseco ao processo de integração<sup>367</sup>.

No caso do MERCOSUL, quando das tratativas entre Brasil e Argentina para a formação da iniciativa de integração regional, se manteve somente como elemento ativo o empresariado, o que fez com que, “ao longo do tempo, o espaço de intervenção da sociedade no próprio processo de integração ficou restrito,

---

<sup>365</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. p. 91.

<sup>366</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. p. 91.

<sup>367</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 196.

subordinando-se às necessidades das negociações interestatais<sup>368</sup>. Isso motivou o estabelecimento da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), responsável por viabilizar a cooperação normativa dentre os poderes legislativos dos Estados envolvidos, sendo um espaço de atuação dos parlamentos nacionais.

A CPC foi criada com a finalidade de conferir legitimidade democrática ao MERCOSUL, bem como para acelerar o processo de implementação no âmbito interno dos países dos acordos que necessitavam a aprovação pelos parlamentos nacionais, sem que houvesse, dentre suas funções, intervenção nas negociações<sup>369</sup>. O Tratado de Assunção estabeleceu, em seu artigo 24, a Comissão Parlamentar como sendo um órgão representativo dos poderes legislativos dos Estados Partes, deixando-a de fora da estrutura orgânica, determinada pelo Capítulo II do referido instrumento normativo.

Mariano, Oliveira e Vigevani destacam que:

Desde o seu início, 1991 e 1992, a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL assumiu a postura de defensora da ideia de uma integração mais ampla voltada para o aumento do bem-estar das populações envolvidas e que ultrapassasse os limites de acordos meramente comerciais. Este modelo integracionista representaria uma extensão da democratização interna para a esfera da política externa, sendo um meio eficaz de garantir a transição do MERCOSUL de uma associação prática para uma associação de objetivos (...). Porém, enquanto a retórica da Comissão Parlamentar Conjunta se postulou claramente como partidária do estabelecimento de objetivos bastante vastos e ambiciosos para o MERCOSUL, sua ação restringiu-se às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder no processo decisório.<sup>370</sup>

Por essa lógica, logo após a assinatura do referido ato constitutivo do MERCOSUL, os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores dos Congressos Nacionais dos, até então, quatro Estados Partes realizaram a I Reunião de Parlamentares do MERCOSUL, em Assunção, a fim de firmar um compromisso formal de não apenas impulsionar a ratificação do Tratado de Assunção pelos

---

<sup>368</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 205.

<sup>369</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; BACK, Adalberto Gregório. Parlamento do MERCOSUL: mudança ou continuidade. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília, v. 1, n. 1, p. 39-59, jan/abr, 2012. p. 43.

<sup>370</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 206.

países, como também de buscar a harmonização legislativa e a compatibilização de políticas nas esferas econômicas, sociais e culturais. Em setembro de 1991, é feita a II Reunião de Parlamentares do MERCOSUL, na cidade de Buenos Aires, enfatizando a necessidade da plena vigência da democracia como elemento fundamental da integração, o respeito aos direitos humanos e o interesse na participação dos Poderes Legislativos como representação da vontade dos povos no desenvolvimento do MERCOSUL<sup>371</sup>.

Nessa linha, ao longo da III Reunião dos Parlamentares do MERCOSUL, em 1991, ocorrida em Montevidéu, foi aprovado o Regimento Interno da CPC. Em seu artigo 2º, estabeleceu-se que integraria a CPC até dezesseis parlamentares por Estado Parte (até 64 ao todo), diante do fato de que seria desvantajoso o preenchimento de cadeiras de forma proporcional. Drummond destaca que, “apesar da aparente autorização para a representação não paritária contida no Artigo II, uma vez que o que ali se estabeleceria fora um teto, nada impedindo que os parlamentos, a seu próprio critério, designassem número menor do que dezesseis”<sup>372</sup>, se estipulou a representação paritária.

Com caráter deliberativo e de formulação de propostas, dentre as funções conferidas à CPC pelo Regimento Interno de 1991, para além daquelas estabelecidas pelo Tratado de Assunção, pode-se citar o acompanhamento do processo de integração regional expresso na formação do MERCOSUL e informar os congressos nacionais a esse respeito; a realização de estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados Partes<sup>373</sup> e a organização de ações visando à construção de um parlamento regional<sup>374</sup>. Ainda que as atribuições da CPC tivessem sido descritas em um rol exaustivo, não foi possível observar um

---

<sup>371</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída**: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 320.

<sup>372</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída**: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 321.

<sup>373</sup> Para outras atribuições, ver o REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, disponível em: <[www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/06/2mercosu/merco14.htm](http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/06/2mercosu/merco14.htm)>.

<sup>374</sup> VÁSQUEZ, Mariana. La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. **Latin American Studies Association**. Washington DC, 2001. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/VazquezMariana>>. Acesso em: 9 abr de 2021.

mínimo de legitimidade ou, até mesmo, representatividade, diante da ausência de uma capacidade legislativa<sup>375</sup>.

Nesse sentido, ressalta-se que a Comissão Parlamentar, em seu período transicional (de 1991, quando do Tratado de Assunção, a 1994, quando do Protocolo de Ouro Preto), não conseguiu cumprir com suas atribuições. Isso dificultou a ampliação de suas funções no âmbito decisório da integração regional em análise, ou seja, prejudicou a proposta de a Comissão “ter uma participação efetiva nas discussões, capacidade de implementação de uma agenda e elaboração de normativas”<sup>376</sup>.

Ainda que com tais limitações e dificuldades, a CPC colocava-se à frente de diversas discussões e pronunciamentos na defesa não só das instituições e da democracia, como em respeito aos direitos humanos<sup>377</sup>. Isso é observado especialmente nos seus primeiros anos de funcionamento, como, por exemplo, em 1992, por meio da Resolução nº 1, em que condenou a reiterada violação de liberdade, democracia e direitos humanos pelo Poder Executivo no Peru, enviando, inclusive, nota de solidariedade ao povo peruano por meio do seu respectivo Congresso Nacional. Como outro exemplo, cita-se a Resolução nº 1/93, em que a CPC aconselhou os governos dos Estados Partes do MERCOSUL a respeitarem de forma irrestrita o sistema democrático e suas instituições, de maneira que, caso houvesse ruptura da ordem democrática, seria considerado atentado contra o processo de integração regional<sup>378</sup>.

Apesar de seu papel importante na defesa dos valores fundamentais à integração, a CPC seguiu com seu caráter consultivo, tendo em vista que

A centralização do processo decisório do MERCOSUL nos representantes do Poder Executivo era uma característica já presente no período anterior e que se consolida com o Tratado de Assunção, traduzindo-se na opção pela intergovernamentalidade institucional e justificada pela necessidade de maior agilidade nas decisões para poder atingir a meta ambiciosa estabelecida pelo Protocolo de Las Leñas, que priorizava as negociações

---

<sup>375</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p. 101.

<sup>376</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 141.

<sup>377</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 208.

<sup>378</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 209.



comerciais da Tarifa Externa Comum e a consolidação da União Aduaneira até 31 de dezembro de 1994.<sup>379</sup>

Nesse sentido, Back e Mariano<sup>380</sup> destacam que os Ministérios das Relações Exteriores dos países que integram o MERCOSUL centralizaram em si não apenas o processo decisório, como também a condução das negociações, o que implicou a limitação no âmbito interno – com a concentração de aspectos econômicos, principalmente – e externo – obstando a participação social. E isso fez com que as normas confeccionadas pelo CMC fossem decididas sem qualquer participação parlamentar, de maneira que a competência da CPC se restringiria à incorporação nas legislações nacionais<sup>381</sup>.

É, nesse cenário, que, em dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto<sup>382</sup>, como visto anteriormente, agregou a Comissão Parlamentar Conjunta como parte institucional do MERCOSUL. Tal documento, composto por doze capítulos e cinquenta e três artigos, dispõe sobre a estrutura organizacional da referida iniciativa de integração regional, bem como sobre aspectos econômicos. No que tange à estrutura orgânica<sup>383</sup> do MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto, além de incluir a CPC, institucionalizou a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)<sup>384</sup>, o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), vinculados aos já existentes – pelo Tratado de Assunção – CMC e GMC.

---

<sup>379</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 141.

<sup>380</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; BACK, Adalberto Gregório. Parlamento do MERCOSUL: mudança ou continuidade. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília, v. 1, n. 1, p. 39-59, jan/abr, 2012. p. 45.

<sup>381</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; BACK, Adalberto Gregório. Parlamento do MERCOSUL: mudança ou continuidade. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília, v. 1, n. 1, p. 39-59, jan/abr, 2012. p. 46.

<sup>382</sup> Importante destacar que o Protocolo de Ouro Preto atribuiu “ao Conselho do Mercado Comum, composto pelos ministros das relações exteriores e da economia, contando com a presença semestral dos Presidentes dos Estados partes, a responsabilidade pela condução política do processo de integração. Porém, nas funções e nas atribuições do Conselho é certo que não surgem claramente responsabilidades no que tange à observância da democracia e de cláusulas democráticas”. (MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 188)

<sup>383</sup> Com a estrutura institucional do MERCOSUL posta, ficou determinado que seriam órgãos de cunho decisório o CMC, o GMC e o CCM, enquanto que os de caráter consultivo ficaram a cargo da CPC, FCES e SAM, que posteriormente será a Secretaria do MERCOSUL.

<sup>384</sup> Dotada de caráter decisório, a Comissão de Comércio do MERCOSUL foi criada como sendo um órgão responsável, de forma técnica e assistindo o GMC, por observar a aplicação da política comercial comum firmada pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns.

O papel exercido pela CPC, em pleno funcionamento desde o Tratado de Assunção em 1991, não foi devidamente ampliado com sua inclusão na estrutura institucional do MERCOSUL, ao contrário, suas funções são similares àquelas determinadas pelo ato que a criou. Contudo, houve algumas inovações: nos termos do artigo 26<sup>385</sup> do Protocolo, a Comissão Parlamentar Conjunta pode, mediante intermédio do GMC, encaminhar recomendações ao Conselho. Mariano e Luciano apontam que as “as grandes invocações introduzidas (...) referem-se muito mais aos procedimentos e regras estabelecidos para desempenhar o seu trabalho do que às funções que efetivamente exerce”<sup>386</sup>.

De todo modo, a CPC foi instituída como um órgão regional representativo dos parlamentos nacionais, com a finalidade de promover influências na transição até formar um mercado comum. O artigo 25 do referido instrumento normativo dispõe que

Art. 25. A Comissão Parlamentar Conjunta procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no artigo 2 deste Protocolo. Da mesma forma, coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração. Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

Dessa forma, a Comissão exerceria uma função de interlocutora entre os Poderes Legislativos dos Estados Partes e os órgãos do MERCOSUL ao promover recomendações encaminhadas ao CMC, por meio do GMC. Isso demonstra que a CPC participava, de certa forma, da condução do processo de integração, tendo em vista que realizava estudos, audiências, seminários, os quais davam suporte aos projetos sugeridos ao Conselho<sup>387</sup>.

Com atribuições consultivas, deliberativas e de formulação de propostas, à Comissão Parlamentar Conjunta caberia a celeridade na internalização da produção normativa do MERCOSUL pelos Estados Partes por meio do Poder Legislativo respectivo, além da harmonização das legislações, função essa que acompanha a CPC desde o princípio de sua formulação. Para exercer suas atividades, a

---

<sup>385</sup> MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Protocolo adicional ao tratado de assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL. Disponível em: <[www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/](http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/)>. Acesso em: 10 abr de 2021.

<sup>386</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 53.

<sup>387</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 112.

Comissão era dividida em seções nacionais vinculadas aos Congressos Nacionais dos países, bem como suas reuniões ordinárias eram semestrais e as extraordinárias poderiam ser convocadas por acordo dos quatro Presidentes das seções nacionais<sup>388</sup>. Em relação à composição, mantendo o seu caráter intergovernamental, o Protocolo estipulou que a CPC seria formada por número igual de membros por Estado Parte, os quais seriam escolhidos pelos parlamentos nacionais respectivos, conforme seus próprios procedimentos internos.

Destaca-se que, embora fosse um órgão parlamentar com funções de formulação de propostas, a CPC não tinha força política, nem desfrutava de algum mecanismo que fizesse pressão no Executivo do MERCOSUL. Tal situação implicou a desobrigação das instâncias vinculadas ao Executivo não só de adotarem suas propostas e projetos, como também de prestar contas de suas atividades a ela<sup>389</sup>. Por tais motivos que Marino, Oliveira e Vigevani sustentam não ter havido quaisquer mudanças no controle democrático do MERCOSUL<sup>390</sup>.

A Comissão Parlamentar Conjunta aprovou novo Regimento Interno em agosto de 1995, contendo as mesmas atribuições do Protocolo de Ouro Preto, de modo que não houve mobilização de parlamentares exigindo uma ampliação suas funções no âmbito da estrutura decisória da iniciativa de integração regional<sup>391</sup>. Desse modo, em agosto de 1995, na V Reunião, foram estipulados, pelo menos, três objetivos imediatos: 1) a instrumentalização do papel da CPC na estrutura orgânica do MERCOSUL; 2) as formas de melhorar os acompanhamentos dos trabalhos feitos pelos demais órgãos e 3) a urgência em decidir as principais temáticas a serem abordadas na CPC. E é, nesse sentido, que Drummond ressalta que

[...] a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que desempenha as funções que lhe são próprias, consoante seu regulamento, vem também ocupando espaços, à medida em que percebe a importância de seu papel como o foro natural, para onde convergem

---

<sup>388</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 111.

<sup>389</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 112.

<sup>390</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 211.

<sup>391</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 211.

representantes dos vários setores da sociedade civil que se julgam fragilizados pela integração.<sup>392</sup>

Ainda que com sua atuação limitada e aceitando sua função principal de ser “despachante”<sup>393</sup> das decisões tomadas pelas instâncias vinculadas ao Executivo no MERCOSUL, a CPC efetuou também o papel de “facilitadora”, como destaca Drummond<sup>394</sup>, na articulação de interesses setoriais em conflito. Um exemplo disso foi, diante da crise da desvalorização do Real em 1999, um acordo obtido pelos setores calçadistas do Brasil e da Argentina, em razão da mediação feita pelos parlamentares vinculados ao setor. Ou seja, graças à comunicação dos parlamentares entre as instâncias governamentais e os setores privados para o deslinde da situação<sup>395</sup>.

Autores como Casal<sup>396</sup>, que foi Secretário Administrativo da Comissão Parlamentar Conjunta, vislumbram a divisão de dois momentos dentre os quatorze anos de formalização da CPC: primeiro, por um período correspondente de 1991 a 1999, em que se deu a estruturação de sua identidade, elaboração do Regimento Interno, formulação de suas bases nacionais, começo dos debates sobre a criação de um Parlamento. Numa segunda etapa, entre os anos de 2000 e 2005, seria considerada uma fase aperfeiçoamento da Comissão, por meio da criação de um cronograma para a constituição do Parlamento, bem como uma maior e efetiva cooperação com a União Europeia e integração com outros órgãos do MERCOSUL.

Ribeiro<sup>397</sup> aponta que apenas em 1997 é que a Comissão Parlamentar Conjunta foi, de maneira oficial, encarregada de comandar o processo de criação do Parlamento do MERCOSUL, embora já estivesse dentre suas atividades estabelecidas desde 1991, com o Tratado de Assunção. Tal iniciativa também foi

---

<sup>392</sup> DRUMMOND, Maria Cláudia. **O MERCOSUL político**: a Comissão Parlamentar Conjunta. Brasília: Boletim de integração Latino-Americana, 1993. p. 2.

<sup>393</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 143.

<sup>394</sup> DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída**: o déficit democrático nas relações internacionais e os Paramentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 333.

<sup>395</sup> DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída**: o déficit democrático nas relações internacionais e os Paramentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 333.

<sup>396</sup> CASAL, Oscar. **El Camino hacia el Parlamento del MERCOSUR**. Uruguai: Fundação Friedrich Erbert Stiftung, 2006. p. 11.

<sup>397</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL**: sobre democracia e instituições. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 112.

impulsionada por conta das relações de cooperação que foram desenvolvidas junto ao Parlamento Europeu<sup>398</sup>.

Em meados dos anos 2000, foi proposta pela Argentina uma agenda que concretizasse a implementação do Parlamento do MERCOSUL, a qual foi aprovada no decorrer da XVI Reunião Plenária da Comissão Parlamentar Conjunta, em dezembro daquele ano<sup>399</sup>. Nessa ocasião, a CPC, a fim de estudar as sugestões manifestadas pelas seções brasileira e argentina, concordou em organizar um cronograma para a institucionalização do Parlamento do MERCOSUL, com, inclusive, propostas de reforma do Protocolo de Ouro Preto – ainda que não propriamente em suas funções essenciais. Ocorre que, com a crise econômica que a Argentina enfrentava, os estudos acerca do tema foram interrompidos<sup>400</sup>.

Com a mudança no cenário político que reaproximou Argentina e Brasil (Presidência de Lula e Kirchner), bem como com o conseqüente desenvolvimento econômico, a integração regional sul americana sofre um novo estímulo<sup>401</sup>. Sobre a importância dessa alteração na conjuntura ideológica e política no contexto dos países do MERCOSUL, Luciano refere que

Essas transformações nas configurações políticas do Cone Sul levaram à possibilidade de aprofundamento das políticas de integração, especialmente por duas vias: mudanças institucionais e adesão de novos membros ao bloco (Mariano, 2011). No campo das mudanças institucionais, há a consolidação de duas esferas adicionais à integração regional: a judiciária, por meio da criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR); e a legislativa, com a transformação da CPC no PARLASUL.<sup>402</sup>

Assim, a partir dessa nova roupagem da política integracionista, com a busca por uma identidade regional, alimentada pela dimensão social e pela legitimidade democrática da iniciativa de integração regional, as instâncias vinculadas aos Executivos, que são aqueles que têm concentrado em suas mãos o processo

---

<sup>398</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 343.

<sup>399</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. p. 94.

<sup>400</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 343.

<sup>401</sup> EPSTEYN, Juan Claudio; JATOBÁ, Daniel. A Argentina nos primeiros cinco anos do século XXI: crise, transição e transformação. In LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo (Org). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007. p. 56.

<sup>402</sup> LUCIANO, Bruno Theodoro. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n. 11. Brasília: Ipea, 2012. p. 51.

decisório, tiveram uma conseqüente alteração na vontade política, movida pelos governos nacionais. E, dessa maneira, em outubro de 2003, o CMC e a CPC realizaram a assinatura de um acordo interinstitucional<sup>403</sup> a fim de reforçar a necessidade da participação democrática para a integração regional, por meio de um parlamento que representasse as demandas populares dos povos que compõem o MERCOSUL, o que ficou estipulado como sendo a primeira fase do processo de instauração do Parlamento regional do MERCOSUL<sup>404</sup>.

Sobre a criação do Parlamento, Mariano aponta que

Entendia-se a constituição do Parlamento do MERCOSUL como uma contribuição para o processo de integração porque seria uma oportunidade para superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta, garantindo maior governança ao processo e a construção de uma instância representativa e democrática no âmbito da integração regional. Isso representava um desafio adicional ao PARLASUL, que deveria não só institucionalizar uma nova estrutura e lógica de ação, mas também superar rotinas e comportamentos já sedimentados.<sup>405</sup>

Importante ressaltar que, pela primeira vez, um órgão máximo do MERCOSUL, o Conselho do Mercado Comum, defendeu a constituição de um Parlamento regional tão fortemente apoiado pela Comissão Parlamentar Conjunta<sup>406</sup>, a qual foi um órgão de extrema relevância nessa formação do Parlamento do MERCOSUL no formato atualmente concebido. Por isso que se compreende que o acordo interinstitucional foi um compromisso firmado pelo CMC de consultar a Comissão Parlamentar Conjunta nas discussões que exigissem aprovação legislativa, de maneira que, por sua vez, a CPC se encarregaria de acelerar o processo de internalização das normativas criadas pelo MERCOSUL nos Poderes Legislativos nacionais, por meio de suas seções nacionais<sup>407</sup>.

Nesse sentido, as análises produzidas direcionadas ao estabelecimento de um Parlamento encaminhavam-se para a operacionalizar a relação dos parlamentares com o CMC a fim de executar as funções herdadas da Comissão

---

<sup>403</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa; SANTORO, Maurício; MARTINS, Helena. **Parlamento do MERCOSUL: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. Observatório Político Sul-Americano**, IUPERJ/UCAM. Observador On-line, v.2 n. 12 dez. 2007.

<sup>404</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; BACK, Adalberto Gregório. Parlamento do MERCOSUL: mudança ou continuidade. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília, v. 1, n. 1, p. 39-59, jan/abr, 2012. p. 48.

<sup>405</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. p. 95.

<sup>406</sup> LUCIANO, Bruno Theodoro. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n. 11. Brasília: Ipea, 2012. p. 51.

<sup>407</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 147.

Parlamentar Conjunta, quais sejam a de agilizar e harmonizar as normas. De fato, o que muito se entende é que o Parlamento do MERCOSUL foi contemplado como uma forma de solucionar os problemas de legitimidade e da atuação enfraquecida da CPC<sup>408</sup>.

Desta maneira, a constituição do Parlamento, por meio da representação dos interesses dos povos do MERCOSUL, traria maior equilíbrio institucional à iniciativa de integração regional. Isso porque se estaria elaborando um espaço comum que retratasse a pluralidade e a diversidade da região mercosulina, bem como contribuindo para a consolidação democrática por meio da participação e da representatividade no âmbito da dimensão social do processo de integração.<sup>409</sup>

Caetano e Perina<sup>410</sup> demonstram que as funções legislativas, no contexto da integração regional, exercem um significado próprio, desenvolvido para atender às particularidades da cooperação. A fiscalização diria respeito às condições de *accountability* incidentes sobre ações e decisões dos governos; a legislação significaria internalizar as normativas da iniciativa de integração; a representação referir-se-ia a outras formas de representação dadas por meio da articulação entre parlamentos.

Ocorre que essas atribuições não foram destacadas em nenhum documento que deu origem ao PARLASUL. Ao contrário, foi enfatizado no Programa de Trabalho 2004-2006, realizado pelo CMC na Decisão nº 26/03 que o fortalecimento democrático do bloco era a preocupação central a ser almejada com o aperfeiçoamento das instituições do Judiciário<sup>411</sup> e do Legislativo<sup>412</sup>, a ponto de Lospennato<sup>413</sup> afirmar que *“la idea de crear un Parlamento Regional surge de la propia necesidad de dotar al proceso de integración de instrumentos para facilitar la consolidación de sus objetivos originarios”*<sup>414</sup>.

---

<sup>408</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p. 101.

<sup>409</sup> ROSÁRIO, Luana Paixão Dantas do; CASTRO, Rogério Silva de Magalhães. Participação Social e Democrática no PARLASUL. **Brazilian Journal of Law**. v. 1, n. 1, CONPEDI, 2011. p. 318.

<sup>410</sup> CAETANO, Geraldo; PERINA, Rubén. **La encrucijada política en el MERCOSUR: Parlamento y nueva institucionalidad**. Montevideo: CLAEH, Organización de los Estados Americanos. UPD: 2003, p. 9.

<sup>411</sup> Aqui, referindo-se ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL.

<sup>412</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 148.

<sup>413</sup> LOSPENNATO, Silvia. Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR: hacia el Parlamento Regional. **Revista MERCOSUR Parlamentario**, n.1. Buenos Aires, 2006. p. 19.

<sup>414</sup> Em tradução livre: “A ideia de criar um Parlamento regional surge da própria necessidade de dotar o processo de integração de instrumentos para facilitar a consolidação de seus objetivos originários”.

Tal entendimento foi reiterado durante a XXVII Reunião do Conselho Mercado Comum, em que foi aprovada a Decisão nº 49/04, dando continuidade à criação do Parlamento do MERCOSUL como sendo um órgão representativo das sociedades dos Estados Partes da referida iniciativa de integração regional. Nessa ocasião, foi atribuída à CPC a tarefa de não só coordenar as ações necessárias para cumprir com essa proposta até 31 de dezembro de 2006, como também, de acordo com o art. 2º da Decisão, apresentar o projeto de Protocolo Constitutivo do PARLASUL<sup>415</sup>. Assim, tem-se que o Conselho investiu na Comissão Parlamentar Conjunta a qualidade de comissão preparatória, a qual estudou, num primeiro momento, dois anteprojetos, os quais foram entregues pelas seções da Argentina e do Brasil.

No começo de 2005, foi criado o Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN) pelos presidentes das seções nacionais da CPC a fim de auxiliar na escrita do documento constitutivo do Parlamento. O GTAN foi dividido em duas frentes, sendo a primeira referente à redação do projeto e a segunda relativa às questões de infraestrutura, operação e orçamento<sup>416</sup>. Ao final do mesmo ano, foi lançado Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL pelos Estados Partes.

Drummond<sup>417</sup> aponta que, quando das negociações para o projeto que daria origem ao Protocolo Constitutivo do Parlamento, duas grandes questões do marco da democracia representativa foram forte e polemicamente debatidas, já que necessitavam do consenso para sua aprovação: as eleições diretas e a proporcionalidade nas cadeiras do PARLASUL. No caso da proporcionalidade da representação, houve oposição do Paraguai e do Uruguai, diante do fato de serem os países com menor população em comparação com Argentina e Brasil. O Uruguai, por sua vontade política em constituir o PARLASUL, abriu mão da representação paritária; o Paraguai, no entanto, não aceitou, o que levou a ser inserido no corpo do texto das disposições transitórias do Protocolo Constitutivo como um objetivo a ser atingido futuramente, juntamente com as eleições diretas.

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL foi aprovado pela Decisão nº 23, em 2005, e assinada no final do mesmo ano em Montevideu. A

---

<sup>415</sup> ROSÁRIO, Luana Paixão Dantas do; CASTRO, Rogério Silva de Magalhães. Participação Social e Democrática no PARLASUL. **Brazilian Journal of Law**. v. 1, n. 1, CONPEDI, 2011. p. 318.

<sup>416</sup> PIETRAFESA, Pedro Araújo. Parlamento do MERCOSUL: formação, características e desafios. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, 2011. p. 206.

<sup>417</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamntos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 351.



cerimônia de constituição do PARLASUL se deu no final de dezembro em 2006, em sessão extraordinária do Congresso Nacional do Brasil, em Brasília, e sua sessão inaugural ocorreu em maio de 2007, no Uruguai<sup>418</sup>, onde encontra-se a sua sede. Na ocasião, os parlamentares do MERCOSUL tomaram posse<sup>419</sup>, indicados pelos Parlamentos Nacionais da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

Assim, o PARLASUL surge da vontade política de aprimorar o processo de integração mercosulina, ainda que o Poder Legislativo do MERCOSUL seja desempenhado pelo Poder Executivo, porquanto é ele quem legisla, no final das contas<sup>420</sup>, em evidente lógica estritamente intergovernamental<sup>421</sup>. A criação de um parlamento para o processo de integração do MERCOSUL aponta para uma união de esforços para atender, por meio da representação política, das demandas dos povos da região; objetivando, com isso, solidificar o processo e a democracia representativa da integração<sup>422</sup>.

De acordo com o Protocolo Constitutivo<sup>423</sup>, o PARLASUL é um órgão unicameral, autônomo e independente. Foi instalado como sendo um importante instrumento para contribuir com a qualidade e o equilíbrio do MERCOSUL, tendo em vista a criação de um espaço comum que fortalece a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração.

São propósitos do PARLASUL, nos termos de seu ato constitutivo:

1. Representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política.
2. Assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz.
3. Promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações.
4. Garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração.
5. Estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração.
6. Contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e

---

<sup>418</sup> ROSÁRIO, Luana Paixão Dantas do; CASTRO, Rogério Silva de Magalhães. Participação Social e Democrática no PARLASUL. **Brazilian Journal of Law**. v. 1, n. 1, CONPEDI, 2011. p. 318.

<sup>419</sup> Foram nove deputados e nove senadores por cada Estado Parte.

<sup>420</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 110.

<sup>421</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 146.

<sup>422</sup> MARTINS, Juliane Caravieri. **O Parlamento do MERCOSUL no século XXI: integração regional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Arraes, 2016. p. 108.

<sup>423</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em: 10 abr 2021.

ampliação do MERCOSUL. 7. Promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional<sup>424</sup>.

O PARLASUL é pautado de acordo com os princípios do pluralismo e da tolerância como formas de assegurar a diversidade das expressões políticas, culturais e sociais dos povos do MERCOSUL. Ou seja, “o respeito à pluralidade ideológica e política em sua composição é um de seus pilares”<sup>425</sup>. Além do mais, as ações realizadas pelo Parlamento devem ser respaldadas pela transparência das decisões e das informações a fim de não só se estabelecer um vínculo de confiança, como também de propiciar a participação dos cidadãos.<sup>426</sup>

Observa-se que os propósitos e os princípios são fundamentalmente relacionados com as tradições parlamentares, de maneira que “sua grande importância é a inserção das premissas da democracia parlamentar no âmbito regional, limitada anteriormente pela natureza estritamente intergovernamental do bloco”<sup>427</sup>. Dessa forma, tem-se que a tarefa do Parlamento do MERCOSUL consiste tanto em destacar, quanto de introduzir esses valores institucionalmente.

Ainda, no Protocolo Constitutivo, é frisada a observância aos direitos humanos, a promoção do patrimônio cultural, institucional e de cooperação latino-americana, bem como o desenvolvimento sustentável no MERCOSUL, devendo ser a justiça e a equidade as bases nos assuntos regionais e internacionais<sup>428</sup>. Por tais razões, o PARLASUL possui o papel de impulsionar e buscar manter a ordem democrática<sup>429</sup>, com a elaboração e publicação anual de relatórios sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes do MERCOSUL.

---

<sup>424</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em 10 abr 2021.

<sup>425</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 68.

<sup>426</sup> ROSÁRIO, Luana Paixão Dantas do; CASTRO, Rogério Silva de Magalhães. Participação Social e Democrática no PARLASUL. **Brazilian Journal of Law**. v. 1, n. 1, CONPEDI, 2011. p. 319.

<sup>427</sup> LUCIANO, Bruno Theodoro. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n. 11. Brasília: Ipea, 2012. p. 52.

<sup>428</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em 10 abr 2021.

<sup>429</sup> Importante ressaltar que, em 2008, foi estabelecido dentro da organização do Parlamento do MERCOSUL o Observatório da Democracia, cujo papel é acompanhar os processos eleitorais; coordenar as ações do Grupo de Observadores Eleitorais; realizar atividades e estudos vinculados à consolidação da democracia; constituir um Fórum de Consulta integrado para estabelecer o vínculo do Observatório com a Sociedade Civil; dentre outras (PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Observatório para Democracia**. 2018. Disponível em:

<[http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4525/2/parlasur/observatorio\\_da\\_democracia.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4525/2/parlasur/observatorio_da_democracia.html)>. Acesso em 10 abr 2021.

Com relação às competências estabelecidas para o Parlamento do MERCOSUL, Pont<sup>430</sup> as agrupa em quatro eixos. As competências relativas à democratização da iniciativa de integração regional, como a representação dos interesses dos cidadãos, da pluralidade e da diversidade; as competências legislativas, que se referem à recomendação e à internalização das normativas, bem como a harmonização legislativa; competências de controle, no sentido de proceder a pedidos de relatórios a órgãos do MERCOSUL, de receber a Presidência *Pro Tempore* no início e no fim de cada semestre para comunicar sobre o Plano de Trabalho e as atividades executadas<sup>431</sup>. Além dessas competências, destaca-se a de promover e preservar a democracia a partir dos já mencionados estudos sobre o desenvolvimento democrático, acompanhamentos de processos eleitorais e a elaboração do relatório anual sobre a conjuntura da região.

Drummond<sup>432</sup> aponta que, diante do cenário institucional intergovernamental, o PARLASUL acaba por não possuir os poderes legiferantes dos Poderes Legislativos nacionais. Isso implica na noção de que o Parlamento do MERCOSUL deve ser tido como um órgão de controle, de modo que, nos termos de seu ato constitutivo, essa fiscalização se dará por meio de convites encaminhados a representantes dos órgãos do MERCOSUL, ou a autoridade dos Estados Partes a fim de comunicar sobre ou analisar o processo de integração. Além disso, essa função é exercida ao efetuar pedidos de informações, de forma escrita, aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL, com o prazo de 180 dias para que o pedido seja atendido.

Importa salientar que também é concedido ao referido Parlamento regional requerer explicações às autoridades e aos Parlamentos Nacionais acerca da ausência de incorporação das normativas aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes. Outrossim, é competência do PARLASUL obter, no primeiro semestre de

---

<sup>430</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 68.

<sup>431</sup> Mariano compreende que essa competência determina que os parlamentares podem exercer uma cobrança política dos Presidentes do CMC (MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. p. 97).

<sup>432</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 353.

cada ano, um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior<sup>433</sup>.

Quanto às competências, ainda, ressalta-se que cabe ao PARLASUL receber e examinar petições dos cidadãos do MERCOSUL, relacionadas a atos e omissões dos órgãos e que sejam de assuntos relacionados à integração e entidades da sociedade civil e dos setores produtivos, a fim de organizar reuniões públicas e encaminhar às instâncias decisórias<sup>434</sup>. Em sua função legislativa, Ventura e Dri apontam que é prevista a

[...] intervenção dos parlamentares no processo de integração exclusivamente de forma consultiva, através da elaboração de *Recomendações* aos órgãos decisórios do MERCOSUL; *Projetos de Lei* para a apreciação do CMC; *Anteprojetos de Lei* a serem enviadas aos parlamentos nacionais, visando à harmonização das legislações e; *Ditames* sobre Projetos de Lei enviados pelo CMC à apreciação DO PARLASUL. Também são faculdades legislativas a edição de *Disposições* administrativas internas, *Declarações* sobre assuntos de interesse público e a produção de *Relatórios* sobre temas específicos.<sup>435</sup>

O artigo 4º, inciso 18<sup>436</sup> demonstra a intenção de se engendrar ferramentas a fim de fomentar a democracia participativa no MERCOSUL como forma de garantir maior e mais efetiva legitimidade<sup>437</sup> ao processo de integração. Tal propósito deve-se à abertura que o PARLASUL recebeu para definir uma agenda específica no âmbito da integração regional, qual seja, a de representar as demandas e os interesses da sociedade civil e participar, de forma propositiva, das negociações regionais.

Sobre a função representativa, foram estabelecidas duas etapas de transição. A primeira de 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010 e a segunda de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014. Nessa primeira etapa, apenas 18 parlamentares titulares compuseram o referido Parlamento regional, os quais foram

---

<sup>433</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em 10 abr 2021.

<sup>434</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em 10 abr 2021.

<sup>435</sup> VENTURA, Deisy; DRI, Clarissa. Uma Assembleia em Construção: funções e desafios do Parlamento do MERCOSUL. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Org.). **Anuário Brasil-Europa 2008**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 74.

<sup>436</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em 10 abr 2021.

<sup>437</sup> VENTURA, Deisy; DRI, Clarissa. Uma Assembleia em Construção: funções e desafios do Parlamento do MERCOSUL. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Org.). **Anuário Brasil-Europa 2008**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 74.

escolhidos pelos Parlamentos Nacionais<sup>438</sup>. A intenção era a de que, no decorrer dos anos dessas etapas, os Congressos Nacionais dos Estados Partes estipulassem regras para a realização das eleições diretas.

Na segunda etapa, a proporcionalidade seria implementada com os parlamentares eleitos diretamente pelos próprios cidadãos do MERCOSUL. Mariano<sup>439</sup> ressalta que esse período de transição e a divisão para sua implantação plena em duas partes se deram em razão da necessidade de negociações, ajustes e debates sobre e para essa nova institucionalidade. Isso porque tiveram diversas dificuldades para se estabelecer os critérios para o cálculo da representatividade parlamentar no processo de negociação da proporcionalidade, porquanto é notória a diferença populacional<sup>440</sup> entre os Estados Partes.

Por conta disso, os parlamentares optaram pela aplicação da regra da proporcionalidade atenuada<sup>441</sup>. Drummond explica que, de acordo com esse sistema

é definido um número mínimo de representantes por país, ao qual se agregam cadeiras por cada grupo populacional superior ao piso em intervalos cada vez maiores, para propiciar a pretendida atenuação da proporcionalidade. Pensou-se, assim, em um piso de dezoito parlamentares, número estabelecido no Protocolo Constitutivo para cada bancada nacional na composição igualitária.<sup>442</sup>

Tendo em vista que, em 2008, o Paraguai elegeu, pelo sufrágio universal, direto e secreto, dezoito parlamentares do MERCOSUL, entendeu-se que a nova representação seria ampliada - a partir do número mínimo de dezoito – conforme os países fossem implementando a nova regra de escolha de seus representantes<sup>443</sup>.

---

<sup>438</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 146.

<sup>439</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 146.

<sup>440</sup> MALAMUD, Andrés; DRI, Clarissa. Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of MERCOSUR. **Journal Of Iberian And Latin American Research**. v. 19, n. 2, Tesseract, 2013. p. 233.

<sup>441</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 355.

<sup>442</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 355.

<sup>443</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 54.

As eleições diretas deveriam ter ocorrido simultaneamente nos Estados Partes do MERCOSUL até o final da segunda etapa, o que não ocorreu<sup>444</sup>.

No tocante à organização, o PARLASUL estipulou, de acordo com seu Regimento Interno, dez comissões permanentes<sup>445</sup>, bem como a formação de comissões especiais e temporárias com a finalidade de analisar algum tema específico e pertinente. Nesse sentido, as comissões e as subcomissões são consideradas instâncias centrais no âmbito das atividades parlamentares, tendo em vista que nelas acontecem a instrumentalização das análises sobre os temas, os diálogos com a sociedade civil e a produção documental<sup>446</sup>.

As reuniões das comissões permanentes são realizadas no dia anterior às sessões ordinárias que ocorrem mensalmente no PARLASUL. Por sua vez, o Conselho do Mercado Comum ou, até mesmo, os próprios parlamentares regionais podem solicitar a realização de sessões extraordinárias<sup>447</sup>. Ainda, a Mesa Diretora do Parlamento do MERCOSUL é incumbida de conduzir os trabalhos legislativos e administrativos, sendo composta por presidente – da mesma nacionalidade da Presidência *Pro Tempore* e de vice-presidentes de cada um dos outros Estados Partes.

Aproveitando, sobre o processo decisório interno, a tramitação é bastante similar a dos Congressos Nacionais, ou seja, a proposta é encaminhada à Secretaria Parlamentar, até 20 dias antes da sessão a ser formalmente apresentada à Mesa Diretora, de modo que esta

---

<sup>444</sup> Como mencionado, o Paraguai definiu em 2008 as regras de eleições diretas dos seus parlamentares regionais. A Argentina seguiu o mesmo caminho a partir de 2015. Ocorre que, em 2019, tanto o Paraguai, quanto a Argentina demonstraram descontentamento quanto a isso, de maneira que ambos suspenderam as eleições diretas no decorrer do referido ano. A Comisión de Juristas para la Integración Regional, do Consejo Consultivo de la sociedad civil para la cancellería argentina, emitiu, em maio de 2021, uma Declaração de n. 01/2021, em que entende ser inconstitucional a não convocação da população argentina para a realização das eleições dos parlamentares do MERCOSUL, uma vez que constitui um direito fundamental para os cidadãos (ARGENTINA. **Declaración n. 01/2021**, sobre la no convocatoria a la elección de los parlamentarios argentinos ante el Parlamento del MERCOSUR. Comisión de Juristas para la Integración Regional. [material encaminhado via email]).

<sup>445</sup> São elas, nos termos do Regimento Interno do PARLASUL: Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais; Comissão de Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; Comissão de Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Comissão de Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Comissão de Cidadania e Direitos Humanos; Comissão de Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Comissão de Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; Comissão de Orçamento e Assuntos Internos.

<sup>446</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 54.

<sup>447</sup> MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em 10 abr 2021.

encaminha à Comissão correspondente para deliberação, emissão de parecer, a ser analisado e apreciado pelo Plenário com a consequente votação<sup>448</sup>. Sobre isso, cabe salientar que qualquer pessoa física ou jurídica<sup>449</sup> dos Estados Partes do MERCOSUL pode acionar, mediante petições, o PARLASUL, desde que seja relacionado com atos ou omissões dos órgãos da referida iniciativa de integração regional que diretamente as afetem.

A petição pode ser feita de forma individual, por meio de queixa ou observação sobre a aplicação do direito do MERCOSUL ou, ainda, de uma apelação ao Parlamento para que ele se manifeste sobre um determinado assunto. Assunto que deve ser relativo a temáticas de interesse ou responsabilidade do MERCOSUL, como os direitos políticos, direitos dos cidadãos do MERCOSUL, matéria ambiental, defesa do consumidor<sup>450</sup>, direitos trabalhistas e da seguridade social, entre outros<sup>451</sup>. Outro mecanismo que também aproxima a sociedade da integração regional é o Correio do Cidadão, em que, de acordo com o que destaca Pont

[...] que permite que qualquer cidadão faça consultas, peça informações ou apresente propostas ao Parlamento. As fontes consultadas e os/as entrevistados/as destacaram a importância de uma política de comunicação. A partir de 2014, a transmissão ao vivo pela internet das sessões plenárias —em espanhol, português e guarani— e a publicação de uma revista digital do PARLASUL constituem o início de uma nova etapa da comunicação e o diálogo com o cidadão.<sup>452</sup>

Dessa forma, o Parlamento regional do MERCOSUL expressa uma institucionalidade mais complexa que a sua antecessora, a Comissão Parlamentar Conjunta, bem como se coloca como um instrumento parlamentar de atuação mais aproximada dos modelos construídos nos Congressos. Ocorre que a normatização e a formalização mais específicas e pontuais não asseguram o desempenho e a atuação mais eficiente como um órgão de representação cidadã e de institucionalização democrática<sup>453</sup>. No entanto, não se pode deixar de reconhecer a

<sup>448</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 54.

<sup>449</sup> Qualquer cidadão do MERCOSUL, cidadãos residentes em um dos Estados Partes, membros de associações, empresas, organizações com sede social em um dos Estados Partes.

<sup>450</sup> Sobre o assunto, ver: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; VIEIRA, Luciane Klein. A proteção internacional do consumo no MERCOSUL. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 106, ano 2, pp. 71-88. São Paulo: Editora RT, 2016.

<sup>451</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 70.

<sup>452</sup> PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016. p. 70.

<sup>453</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 56.

importância e o impacto que isso gerou no contexto multidimensional do MERCOSUL.

Conforme refere Mariano<sup>454</sup>, constituir um Parlamento é o primeiro passo para que seja aprofundado o processo de integração, já que se amplia a agenda do MERCOSUL para além do ramo comercial. Ainda que com muitos entraves, o PARLASUL se configura como um instrumento da democracia representativa, que prima pela participação cidadã e se lança como um mecanismo de fortalecimento da democracia. A seguir, abordaremos outra ferramenta de participação, criada para fomentar a dimensão social do processo de integração: a Cúpula Social do MERCOSUL.

### **3.3 A Cúpula Social do MERCOSUL e o diálogo com os povos: criação, organização e funcionamento**

O MERCOSUL sofreu forte transformação a partir da alteração política na conjuntura dos governos nacionais dos Estados Partes. Essa mudança provocou o fomento de uma perspectiva não apenas econômica, mas político social e cultural, trazendo uma agenda multidimensional. E, como vimos anteriormente, isso impactou na ordem institucional da referida iniciativa de integração regional.

As ações realizadas no âmbito da dimensão social configuraram-se como iniciativas de suma importância para a consolidação democrática do MERCOSUL, tendo em vista que evidenciam a integração de políticas sociais, com gerenciamento transparente e mediante a participação da sociedade<sup>455</sup>. As Cúpulas Sociais<sup>456</sup>, nesse cenário, foram constituídas como um canal de diálogo entre MERCOSUL e a sociedade civil, de modo que analisar como se deu o processo de construção desse espaço e como ele funcionava<sup>457</sup> se faz importante para compreender a participação social como via de formação da cidadania regional.

---

<sup>454</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011. p. 150.

<sup>455</sup> MARTINEZ, Elias David Morales; MACHADO, Jéssica Gomes. A dimensão social na integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto MERCOSUL Social. **Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 6, n. 12, jul/dez, 2017. p. 370.

<sup>456</sup> MERCOSUL. **Cúpula Social do MERCOSUL**. 2012. Disponível em:

<<http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/cupula-social-do-merc-sul>>. Acesso em 22 abr 2021.

<sup>457</sup> Aqui, coloca-se no passado o verbo funcionar. Isso porque, há mais de cinco anos, desde o retrocesso no cenário político progressista, com a emergência de governos de direita nos países dos MERCOSUL, as Cúpulas Sociais deixaram de ocorrer.



A mobilização, pelos Estados Partes, para desenhar novos direcionamentos para o MERCOSUL implicou na inserção de assuntos que superassem o caráter meramente econômico comercial, com “a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas sociais, sempre com a participação das sociedades civis”<sup>458</sup>. Em 2005, incentivado pela Presidência *Pro Tempore* do Uruguai, foi lançado o Programa Somos MERCOSUL, mecanismo que antecedeu as Cúpulas Sociais.

O Programa Somos MERCOSUL tem a finalidade de incluir a cidadania na integração regional ao constituir espaços em que a sociedade civil e os governos nacionais possam debater, elaborar ações conjuntas e participar, de certa forma, dos processos decisórios<sup>459</sup>. Por tal motivo, Mesquita<sup>460</sup> aponta que o Programa “constitui-se como o aporte democratizador das relações entre a sociedade civil e os Estados nacionais na discussão das políticas regionais”.

Ainda que não tenha sido estruturado dentro do organograma do MERCOSUL, o Programa Somos MERCOSUL é concebido como um espaço oficial de diálogo<sup>461</sup>. Trata-se de um instrumento de participação social em que se pretende “articular a agenda dos governos e da sociedade civil com o propósito de resgatar a dimensão social, política e cultural do MERCOSUL”<sup>462</sup>. A fim de superar o déficit democrático, essa iniciativa pretendia criar uma esfera pública regional, como forma de combater a lógica das privatizações ocorridas nos governos transicionais de

---

<sup>458</sup> RIBEIRO, Antônio Carlos; ANDRADE, Mayra Thaís Silva. A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 13, n. 1, Pouso Alegre, 2015. p. 29.

<sup>459</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 139.

<sup>460</sup> MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Representação, Democracia e Política Externa: a participação social como indutora de mudanças na política externa?**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016. p. 109.

<sup>461</sup> GONÇALVES, Renata da Silva. **Participação na integração: uma análise sobre a presença da sociedade civil nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL (2006-2013)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, 2015. p. 63.

<sup>462</sup> AGUERRE, Maria Julia; ARBOLEYA, Ignacio. Estratégias para um MERCOSUR cidadão. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2009. p. 169-170

cunho neoliberal que constituíram as bases originárias do MERCOSUL e de lutar pelo desenvolvimento de espaços participativos efetivos<sup>463</sup>.

Dessa maneira, o Programa, articulado ideologicamente com partidos políticos e integrado por sujeitos coletivos e movimentos sociais, prestigiava uma esfera pública que gerasse direitos sociais<sup>464</sup>. Por conta disso, dedicou-se a elaborar, implementar e gerir políticas públicas regionais direcionadas à consolidação do MERCOSUL e ao fortalecimento democrático, razão pela qual seus fundamentos estão atrelados às bases da democracia participativa e foram sintetizados por Martins, Albuquerque e Gomensoro<sup>465</sup> em, pelo menos, quatro aspectos: a democratização, a esfera pública, a transparência e o controle social.

Em relação à democratização, se compreende que o Programa Somos MERCOSUL buscou a incorporação de novos sujeitos sociais, no sentido de que, dentro da esfera pública, aproximou as demandas geradas pelos movimentos sociais – que acabavam ficando à margem dos sistemas oficiais -, por meio de dinâmicas que identificavam as carências sociais pelas vivências comunitárias, das instituições da iniciativa de integração regional, para que pudessem incidir nos rumos do MERCOSUL<sup>466</sup>. No tocante à transparência, diante do fato de ter sido concebido com o propósito de superar o déficit de participação social no bloco<sup>467</sup>, o Programa pleiteava não só a visibilidade das decisões, como também a circulação de informações com discussão prévia sobre as negociações dos Estados Partes. O controle social, por sua vez, representaria a garantia de participação de representantes sociais nos espaços institucionais<sup>468</sup>.

---

<sup>463</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 139.

<sup>464</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 23.

<sup>465</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 139.

<sup>466</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 139.

<sup>467</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 22.

<sup>468</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 140.

Para tanto, o Somos MERCOSUL intentou locucionar os setores do Poder Executivo com o Parlamento, com os movimentos sociais, em prol de um processo de integração com uma agenda positiva<sup>469</sup>. Em razão disso, à custa dessa participação dos governos nacionais, de organizações da sociedade civil e das instituições do MERCOSUL, o Programa possui natureza tripartite<sup>470</sup>. Martinez e Machado<sup>471</sup> destacam que essa estratégia foi arquitetada para sedimentar uma coligação entre os governos nacionais e os setores progressistas com vistas a democratizar o MERCOSUL e criar espaços institucionais para a sociedade civil e as lideranças locais.

Organizada por meio de reuniões e atividades preparadas<sup>472</sup>, de maneira conjunta, pela Presidência *Pro Tempore* e pela sociedade civil, o Programa Somos MERCOSUL tinha como objetivo principal fortalecer a sociedade civil do MERCOSUL para fins de construção da cidadania e ampliar a democratização do processo de integração<sup>473</sup>. Nesse sentido, importa salientar que

Além da demanda por direitos sociais, a iniciativa Somos MERCOSUL pressupõe a valorização da presença política dos sujeitos coletivos, a legitimação dos movimentos sociais e a realização de parcerias e articulações com atores institucionais em favor da integração regional<sup>474</sup>.

Dessa maneira, o Programa referido sistematizou a agenda político social, delimitando as bases institucionais e facilitando a criação das Cúpulas Sociais<sup>475</sup> com a convocação, pela Presidência *Pro Tempore* da Argentina, do I Encontro por

---

<sup>469</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL**: história e acervo. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 22.

<sup>470</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **MERCOSUL Social e Participativo**: Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania. – Brasília: Ibraes, 2007. p. 14.

<sup>471</sup> MARTINEZ, Elias David Morales; MACHADO, Jéssica Gomes. A dimensão social na integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto MERCOSUL Social. **Monções** – Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 6, n. 12, jul/dez, 2017. p. 376.

<sup>472</sup> Conforme Santos destaca: “A coordenação da iniciativa é composta por cinco pontos focais, denominadas coordenações nacionais de cada governo dos países membros, que definem a agenda de ação e de diálogo para cada semestre. Recorda-se que a presidência *pro tempore* do MERCOSUL é exercida no período de seis meses por cada Estado parte” (SANTOS, Maureen Cristina Martins dos. Democracia y participación de la sociedad civil en los procesos de integración. **Alianza Social Continental**. Bogotá, 2007. p. 41)..

<sup>473</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **MERCOSUL Social e Participativo**: Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania. – Brasília: Ibraes, 2007. p. 14.

<sup>474</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 141.

<sup>475</sup> MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Representação, Democracia e Política Externa**: a participação social como indutora de mudanças na política externa?. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016. p. 109.

um MERCOSUL Produtivo e Social<sup>476</sup>. Tal evento ocorreu em Córdoba, na Argentina, em julho de 2006, paralelamente à XXX Reunião de Chefes de Estado do MERCOSUL, contando com a participação de governos e diversos setores da sociedade civil, como movimentos e organizações sociais, com o propósito de debater os rumos da integração regional<sup>477</sup>.

Essa reunião apresentou-se como o ponto de partida para o estabelecimento do “MERCOSUL Produtivo e Social”<sup>478</sup> e impulsionou, já que abriu precedente, a realização da I Cúpula Social do MERCOSUL, a qual ocorreu em Brasília, em dezembro do mesmo ano, com o objetivo de “expandir e fortalecer a participação no processo de integração”<sup>479</sup>. Essa iniciativa contou com a parceria de outros mecanismos participativos dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, como o Foro Consultivo Econômico e Social, a antiga Comissão Parlamentar Conjunta (hoje, PARLASUL) e a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL<sup>480</sup>, além da presença dos setores sociais dos Estados Partes e dos Estados Associados<sup>481</sup>.

Dessa forma e desde então, as Cúpulas Sociais, a cargo da organização e disposição das Presidências *Pro Tempore*, seriam realizadas semestralmente, articuladas com as Cúpulas Presidenciais<sup>482</sup>. Importante ser destacado que as Cúpulas Sociais não representam propriamente um movimento contrário às Cúpulas

---

<sup>476</sup> Cabe aqui destacar que esse Encontro é de suma importância para a dimensão social do MERCOSUL, uma vez que não somente originou as Cúpula Social, mas também como foi pioneiro em elaborar propostas que viriam ser acatadas oficialmente pelo MERCOSUL, “influenciando a partir de então a arquitetura institucional do bloco no tocante à agenda social: a criação do PEAS, do ISM e da Reunião Especializada de Juventude” (SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 27).

<sup>477</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 24.

<sup>478</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 133.

<sup>479</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **MERCOSUL Social e Participativo: Cúpula Social do MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em 16 abr 2021.

<sup>480</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **MERCOSUL Social e Participativo: Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania**. – Brasília: Ibraes, 2007. p. 15.

<sup>481</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 108.

<sup>482</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 24.

dos Chefes de Estado do MERCOSUL, mas sim se trata de um espaço de construção, cria-se uma ponte de diálogo oficial entre os governos nacionais, a sociedade e as instituições do MERCOSUL. Isso porque o principal objetivo é o de ampliar a participação da sociedade civil no âmbito dos debates sobre o processo de integração regional, ao alimentar o aspecto político e cultural da agenda mercosulina<sup>483</sup>.

Assim, no que tange à I Cúpula Social do MERCOSUL, realizada em Brasília nos dias 13 e 14 de dezembro de 2006, e que contou com a participação de mais de 500 representantes de organizações da sociedade civil<sup>484</sup>, foi organizada de maneira compartilhada<sup>485</sup> entre os setores sociais participantes e um Ministério ou Secretaria do governo brasileiro, distribuídos em 10 Grupos de Trabalho<sup>486</sup>. Castro descreve que, no primeiro dia, a reunião dos GT's se deu para que apresentassem um informe à Plenária, explicando a área de estudo e debate de cada grupo e elaborassem uma proposta de agenda social que deveria observar os seguintes questionamentos: “qual é a pauta social do MERCOSUL oficial para cada tema? Qual é a pauta social da sociedade civil para cada tema? Quais políticas sociais poderiam ser implementadas ou aperfeiçoadas no curto prazo? Quais são os obstáculos existentes para viabilizar sua implementação efetiva e como superá-los?”<sup>487</sup>.

Diante de tais questões, no dia seguinte (14 de dezembro de 2006), foram apresentados em Plenária os relatórios desenvolvidos por cada Grupo de Trabalho, com o subsequente debate acerca da participação social no MERCOSUL, a partir da identificação e da proposição de instrumentos participativos no MERCOSUL, com acesso a informações, bem como a integração das instituições existentes. Foram discutidos os diferentes processos decisórios que compõem a estrutura do

---

<sup>483</sup> SANTOS, Maureen Cristina Martins dos. Democracia y participación de la sociedad civil en los procesos de integración. **Alianza Social Continental**. Bogotá, 2007. p. 42.

<sup>484</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **MERCOSUL Social e Participativo: Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania**. – Brasília: Ibraes, 2007. p. 15.

<sup>485</sup> SANTOS, Maureen Cristina Martins dos. Democracia y participación de la sociedad civil en los procesos de integración. **Alianza Social Continental**. Bogotá, 2007. p. 43.

<sup>486</sup> Os GTs foram separados da seguinte forma: 1) Agricultura Familiar, Reforma Agrária, Cooperativismo, Economia Solidária, Segurança Alimentar; 2) Gênero, Raça, Etnia; 3) Cultura, Juventude, Educação, Comunicação; 4) Empregos, Migrações, Direitos Humanos, Pequenas e Médias Empresas; 5) Meio Ambiente, Recursos Naturais e Água, Infra-estrutura e Energia; 6) Tratados de Livre Comércio, Integração e Modelos de Desenvolvimento, Investimentos; 7) Participação Cidadã e Instituições do MERCOSUL; 8) Saúde; 9) Parlamento do MERCOSUL; e 10) Desenvolvimento Local.

<sup>487</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 19 abr 2021.

MERCOSUL, bem como as medidas para assegurar a participação efetiva da sociedade civil nos âmbitos decisórios e as mudanças institucionais necessárias para possibilitar a participação cidadã<sup>488</sup>.

Os relatórios apresentados a partir das discussões ocorrida ao longo dos dois dias da I Cúpula Social resultaram em uma Declaração Final, contendo, especialmente, propostas e recomendações acerca de medidas a serem implementadas no MERCOSUL sobre as temáticas envolvidas. Essa Declaração, que ficou conhecida como Declaração de Brasília, a qual ratificava a Agenda Social, foi entregue aos Presidentes durante a Reunião da Cúpula dos Chefes de Estado, a qual ocorreu no ano seguinte, em 19 de janeiro de 2007, no Rio de Janeiro<sup>489</sup>. Barbosa aponta a importância da Declaração de Brasília, uma vez que

Nela, as organizações e movimentos sociais defendiam o fortalecimento da agenda social e de participação cidadã, (...) e o estímulo à participação da sociedade civil como observadora no GMC, em grupos de trabalho e reuniões especializadas. Os temas defendidos pelas organizações e movimentos sociais na Declaração de Brasília eram educação, diversidade cultural, étnica e de gênero, juventude, trabalho, comunicação, saúde, reforma agrária, direitos dos imigrantes, desenvolvimento urbano e sustentável, violência contra a mulher, promoção e proteção dos direitos humanos, e a possibilidade de construção de uma cidadania regional e uma identidade comum sul-americana. Destacavam também a necessidade de fomentar a integração produtiva e combater as assimetrias. Sobre a política comercial, esta deveria ser regulada por elementos definidores de um desenvolvimento sustentável e pelo incentivo às cadeias produtivas como propulsores de desenvolvimento regional. Por fim, defendiam o acesso aos recursos naturais e em especial à água, como um direito essencial.<sup>490</sup>

Na construção coletiva para a Declaração de Brasília, as bases dos interesses e dos planos para dotar o MERCOSUL de pautas políticas participativas dos Grupos de Trabalho convergiram. Consta no documento<sup>491</sup> a relevância dos movimentos e organizações sociais e populares na incidência e participação efetiva no processo decisório do MERCOSUL. Para tanto, propuseram a continuidade das Cúpulas Sociais, apoiadas pelas Presidências *Pro Tempore* como uma atividade

<sup>488</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 19 abr 2021.

<sup>489</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 19 abr 2021.

<sup>490</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 170.

<sup>491</sup> MERCOSUL. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: Declarações e Documentos de Trabalho** (junho 2006 – julho 2015). Unidade de Apoio à Participação Social – UPS. Montevideo, 2016. p. 20.

permanente, a serem executadas em paralelo no marco das Reuniões Presidenciais do MERCOSUL.

Destaca-se que não se fizeram propostas às Presidências somente quanto a esse mecanismo de participação social. A Declaração também preconiza o apoio e o estímulo da participação direta dos setores sociais, da sociedade civil em todos os Subgrupos de Trabalho, bem como nas Reuniões Especializadas do MERCOSUL, além da criação de mecanismos capazes de incorporar essas formas participativas como observadoras no GMC e CMC<sup>492</sup>.

Tais propostas evidenciam a preocupação em avançar nos rumos da integração regional de forma mais democrática e efetiva nas suas dimensões políticas, sociais, culturais, ambientais e trabalhistas, em complementação aos aspectos comerciais e econômicos e como um meio de superação do neoliberalismo<sup>493</sup>. Nesse sentido, Martins, Albuquerque e Gomensoro referem que as Cúpulas Sociais foram inspiradas em experiências de participação social desenvolvidas na América Latina “tanto do lado dos governos, como é o caso do orçamento participativo e das Conferências Nacionais, no Brasil, quanto do lado das organizações sociais, como é o caso do Fórum Social Mundial”<sup>494</sup>.

Essas noções foram impressas no modelo de organização e elaboração das Cúpulas Sociais a partir do conceito de governabilidade social, ou seja, a compreensão da necessidade de os movimentos sociais terem um papel ativo na gestão, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas<sup>495</sup>. Isso fez com que, no tocante à democracia na integração regional mercosulina, se pudesse combinar elementos do modelo participativo com o fortalecimento do paradigma representativo. Acontece que, para isso, conforme a própria Declaração de Brasília propõe, é fundamental que:

[...] a ampliação dos horizontes da participação cidadã na tomada de decisões sobre o destino do MERCOSUL deva guiar a reforma institucional

<sup>492</sup> MERCOSUL. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: Declarações e Documentos de Trabalho** (junho 2006 – julho 2015). Unidade de Apoio à Participação Social – UPS. Montevideo, 2016. p. 20-21.

<sup>493</sup> MERCOSUL. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: Declarações e Documentos de Trabalho** (junho 2006 – julho 2015). Unidade de Apoio à Participação Social – UPS. Montevideo, 2016. p. 20-21.

<sup>494</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 141.

<sup>495</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 141.

e visar o fortalecimento das políticas públicas regionais de caráter social, imprescindíveis para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento do bloco e assegurar que os benefícios advindos da integração sejam distribuídos de forma equânime, revertendo-se em melhoria da qualidade de vida de nossas populações.<sup>496</sup>

À vista disso, as Cúpulas Sociais representam um espaço que inclui não apenas a diversidade cultural, mas a pluralidade de vozes dos povos sul-americanos; consolidando-se, por conseguinte, como um mecanismo de promoção de um projeto de integração regional afeto às causas sociais e às demandas participativas. A construção das Cúpulas expressa um compromisso dos Estados com a solidificação de canais de representação política e de participação social por meio da inserção de novos sujeitos coletivos<sup>497</sup>, o que amplia e fortalece a democracia no MERCOSUL e funda elementos bases para a formação de uma identidade regional. Isso porque, conforme aponta Velasco Júnior<sup>498</sup>, não basta somente uma convergência nos planos comerciais e macroeconômicos, é imprescindível que haja uma articulação nas políticas culturais, sociais e educacionais, de modo a estimular a criação de uma cidadania que supere as fronteiras dos Estados-Nações.

É, nesse sentido, que as Cúpulas Sociais se transformam em mecanismos de discussões – a partir de temas regionais -, implicando o controle social, a construção de uma cidadania ativa e legitimadora do processo de integração<sup>499</sup>. Além disso, a elaboração de um espaço de debate sobre as políticas regionais confere uma concentração da esfera pública regional, especialmente no que tange ao acesso a direitos sociais, bem como a uma cultura democrática do MERCOSUL.

Por tais razões, tem-se que as articulações resultantes do agrupamento dos representantes dos governos, da sociedade civil e das instituições do MERCOSUL são no sentido de aprofundar a integração regional mediante transparência, difusão

---

<sup>496</sup> MERCOSUL. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: Declarações e Documentos de Trabalho** (junho 2006 – julho 2015). Unidade de Apoio à Participação Social – UPS. Montevideo, 2016. p. 20-21.

<sup>497</sup> CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL: frente e verso**. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 19 abr 2021.

<sup>498</sup> VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso Monteiro. **O MERCOSUL social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013. p. 80.

<sup>499</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 25.



de informações, deliberação política e participação coletiva na tomada de decisões<sup>500</sup>. Nessa direção, os setores sociais participantes se organizam “para dialogar com os governantes com a finalidade de levar as demandas sociais ao conhecimento desses, favorecem a promoção de políticas públicas regionais”<sup>501</sup>, razão pela qual atuam nas Cúpulas centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, organizações de pequenos e médios empresários, entidades que trabalham com o direitos das mulheres, em defesa da economia solidária, direitos humanos, parlamentos, entre outros<sup>502</sup>.

No que toca à organização interna das Cúpulas, Martins, Albuquerque e Gomensoro referem que cada Estado Parte constituiu seu próprio funcionamento<sup>503</sup> para tratar sobre as questões envolvendo as Cúpulas Sociais, de maneira que:

No Brasil, a organização das Cúpulas Sociais compete à Secretaria-Geral da Presidência da República, juntamente com o Departamento do MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores. Os eventos contam também com a participação de representantes do Parlamento do MERCOSUL, da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, da Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico e Social, das Reuniões de Ministros (Direitos Humanos, Desenvolvimento Social, Educação, Saúde) e das Reuniões Especializadas (Mulheres, Igualdade Racial, Agricultura Familiar). No Uruguai, o Centro de Formação da Integração Regional – CEFIR – ligado ao Ministério das Relações Exteriores, é o órgão responsável pelas Cúpulas; na Argentina, o Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Ministério das Relações Exteriores é quem exerce esse papel; no Paraguai, é a própria Presidência da República.<sup>504</sup>

Impende salientar que participavam das Cúpulas Sociais não somente as organizações sociais dos Estados Partes, mas também dos Estados Associados, de maneira que todos os países sul-americanos poderiam contar com representação

<sup>500</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **MERCOSUL Social e Participativo: Cúpula Social do MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em 16 abr 2021.

<sup>501</sup> CABRAL, Cristiane; ANDRADE, Mayra. A Integração que deu certo: O MERCOSUL Social e a efetivação dos Direitos Fundamentais. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, ano 2, nº 11, Lisboa, 2013. p. 12128.

<sup>502</sup> BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **MERCOSUL Social e Participativo: Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania**. – Brasília: Ibraes, 2007. p. 15.

<sup>503</sup> Para maior análise acerca da relação entre a política externa e a participação social no MERCOSUL, em especial no que se refere ao Conselho Consultivo da Sociedade Civil e o Programa MERCOSUL Social e Participativo, consultar: MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Representação, Democracia e Política Externa: a participação social como indutora de mudanças na política externa?**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016.

<sup>504</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 anos**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 141.

nas reuniões, demonstrando o potencial e a relevância dessa experiência<sup>505</sup>. Além disso, ao lado das organizações tidas como tradicionais, tais como sindicato dos trabalhadores rurais, movimentos indígenas, compareceram movimentos sociais que surgiram a partir de mobilizações contra os males da globalização neoliberal, como a Marcha Mundial das Mulheres, por exemplo<sup>506</sup>; destacando, dessa maneira, a participação massiva de organizações vinculadas à educação, à cultura, aos direitos humanos, à cidadania.

Sobre tais questões, Silva e Martins apontam para dois aspectos primordiais em relação à inovação trazida pelas Cúpulas Sociais:

O primeiro se refere ao fato de que as Cúpulas Sociais são fruto de uma ação conjunta em que participam – e cooperam – governos, organizações da sociedade civil e organismos oficiais do MERCOSUL. Este formato, que poderia parecer natural, é na realidade o resultado de uma lenta mudança de cultura política que vem ocorrendo na região. Da parte dos Estados Partes, ele pressupõe maior permeabilidade dos órgãos públicos – nacionais e regionais – com relação à participação social nos processos decisórios. Da parte dos movimentos sociais, ele requer predisposição para agir nos espaços institucionais que se abrem no MERCOSUL. O segundo aspecto diz respeito ao caráter intersetorial da iniciativa (...) O fato de militantes de origem tão distintas atuarem coletivamente nas Cúpulas Sociais confere representatividade, legitimidade e alcance político às proposições emanadas da sociedade civil.<sup>507</sup>

É, a partir dessa análise, que as Cúpulas Sociais são tidas como uma fonte de democratização do processo de integração. Desse modo, no que tange ao seu funcionamento, Gonçalves<sup>508</sup> relata que as Cúpulas foram estruturadas por meio da divisão de quatro ou cinco momentos a depender do país que a organiza. Num primeiro instante, é feita a abertura da reunião, em Plenária, contando com a presença de todos os participantes. Após, é realizada a divisão em Comissões/Grupos de Trabalho a fim de que cada um elabore propostas sobre assuntos pertinentes às questões sociais envolvidas. Depois disso, os participantes

<sup>505</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 149.

<sup>506</sup> MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011. p. 149.

<sup>507</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 26.

<sup>508</sup> GONÇALVES, Renata da Silva. **Participação na integração: uma análise sobre a presença da sociedade civil nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL (2006-2013)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, 2015. p. 67.

retornam à Plenária, momento em que os relatores de cada GT apresentam aos demais as conclusões.

A partir disso, é formada uma nova comissão, a ser composta por um representante das organizações da sociedade civil de cada país, os quais se encontrarão com todos os Presidentes dos Estados Partes e apresentarão um resumo das proposições e das posições políticas da Cúpula Social. Como fechamento das Cúpulas Sociais, os Chefes de Estado dos países do MERCOSUL comparecem à Plenária final do evento, saudando a todos<sup>509</sup>.

Como vimos, como resultado material das Cúpulas Sociais, são produzidas Declarações Finais, as quais podem ser tanto documentos unificados, quanto uma coleção de respostas finais dos GT's que participaram do evento. Silva<sup>510</sup> aponta que, como documento unificado, temos as Declarações Finais de Brasília, em 2006; de Assunção, em 2009; de Brasília, em 2012; de Montevideu, em 2013; do Paraná, em 2014 e de Brasília, em 2015.

Nelas, constata-se, ao menos, vinte e três proposições tratadas, quais sejam, 1) Afrodescendentes, combate à xenofobia e igualdade racial; 2) Agricultura familiar, camponesa e indígena, reforma agrária, desenvolvimento rural, segurança e soberania alimentar; 3) Comunicação; 4) Cultura e identidade; 5) Desenvolvimento urbano e direito à cidade; 6) Direitos humanos, verdade, memória e justiça, crianças e adolescentes, LGBT, pessoas idosas, pessoas com deficiência; 7) Economia solidária, cooperativas, micro, pequenas e médias empresas; 8) Educação; 9) Estabilidade democrática, geopolítica, segurança e defesa continental; 10) Expansão do MERCOSUL; 11) Focem e combate às assimetrias; 12) Integração produtiva; 13) ISM, IPPDH, PEAS, Estatuto da Cidadania; 14) Juventude; 15) Meio ambiente e recursos naturais; 16) Migrações; 17) Modelos de integração, modelos de desenvolvimento, negociações comerciais internacionais; 18) Mulheres; 19) Parlamento; 20) Participação social, cúpulas sociais; 21) Povos originários / indígenas; 22) Saúde; 23) Trabalho, previdência, livre circulação de pessoas.

---

<sup>509</sup> GONÇALVES, Renata da Silva. **Participação na integração**: uma análise sobre a presença da sociedade civil nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL (2006-2013). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, 2015. p. 67.

<sup>510</sup> SILVA, Carolina Albuquerque. Participação social setorial e multissetorial no MERCOSUL: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais. In: GOROSITO, María Marcela; ALVARIZA ALLENDE, Rafael (Org.). **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI**: Legitimidad social en los procesos de integración. 1ed. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2017, p. 185.

Observa-se, portanto, que as Cúpulas Sociais englobaram, ao longo da execução de suas atividades, uma grande variedade de movimentos e organizações sociais, o que ampliou a área de atuação e as temáticas a serem debatidas. Sobre isso, por exemplo, na VI Cúpula Social ocorrida em 2008<sup>511</sup>, em Salvador, no Brasil, ainda que não tivesse uma Declaração Final unificada, um dos apontamentos gerados foi uma Carta Aberta das organizações de afrodescendentes presentes no evento, confeccionada pelo GT Afrodescendentes. Nesse documento, os participantes propuseram que houvesse, nas edições seguintes, a criação de um espaço específico para tais coletivos, de forma a promover Conselhos Consultivos similares em cada país para refletir sobre problemáticas específicas capazes de incorporar, transversalmente, nas relatorias, a inclusão da perspectiva étnico-racial.

Nesse sentido, Martins e Silva destacam que

a participação da sociedade civil tem permitido que centrais sindicais, redes e plataformas regionais de setores, como a agricultura familiar, as pastorais sociais, as cooperativas, os pequenos e médios empresários, a economia solidária, os direitos humanos, as mulheres, a juventude, o movimento negro, o meio ambiente, a saúde, a educação e cultura, entre outros, adquiram um peso relativo maior nas discussões sobre os destinos do bloco.<sup>512</sup>

Em Assunção, no ano de 2009, sob o lema da Presidência *Pro Tempore* paraguaia “*Darle um rosto humano al MERCOSUR*”, a Cúpula Social incluiu duas atividades paralelas, uma relacionada a esportes e outra a pessoas com deficiência, além de seis oficinas com temáticas envolvendo terras, moradia e habitat; novas tecnologias de informação, inclusão digital e educação; economia social e solidária, agricultura familiar; integração cultural; clima e biodiversidade e saúde<sup>513</sup>. A IX Cúpula Social, ocorrida em El Chaco, em 2010, contou com a participação de, aproximadamente, 1500 (mil e quinhentas) pessoas, debatendo, principalmente, sobre equidade de gênero, juventude e pensamento latino-americano e resultando a confecção de 10 declarações de cada GT’s<sup>514</sup>.

<sup>511</sup> MERCOSUL. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: Declarações e Documentos de Trabalho** (junho 2006 – julho 2015). Unidade de Apoio à Participação Social – UPS. Montevideo, 2016. p. 66.

<sup>512</sup> MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Caroline Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Ipea, 2011. p. 65.

<sup>513</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 30.

<sup>514</sup> Importante referir que as Declarações Finais são tidas como normas de *soft law*, ou seja, ainda que não exerçam um caráter vinculativo, elas são aptas a orientar as ações dos Estados e, inclusive, dos próprios cidadãos do MERCOSUL.

A X Cúpula Social aconteceu em Foz do Iguaçu, em 2010, e foi pautada por um formato inédito: realizou-se uma Conferência de Abertura, intitulada “Integração, Democracia e Desenvolvimento”, na qual se fizeram presentes intelectuais latino-americanos, como Marilena Chauí, Aldo Ferrer, Gerardo Caetano, acompanhada da realização de dezesseis sessões especiais e cinco reuniões de comissões. Destacase também que, neste evento, teve lugar o Encontro das Cúpulas Social e Presencial, ocasião em que não somente foram entregues os resultados obtidos a partir dos trabalhos dos GT’s, como o então Presidente do Brasil e *Pro Tempore* do MERCOSUL, Luiz Inácio Lula da Silva, declarou a aprovação de norma que criaria a Unidade de Apoio à Participação Social no MERCOSUL – UPS<sup>515</sup>.

Em 2012, aconteceu, em Brasília, a XIV Cúpula Social do MERCOSUL, tendo como temática central a “Cidadania e Participação”, de maneira que sua programação foi composta por cinco momentos: asolenidade de abertura, com o lançamento do Prêmio MERCOSUL Social; a realização de grupos temáticos<sup>516</sup>; o debate temático sobre o “Ano da Juventude no MERCOSUL – construindo um novo protagonismo”; a Plenária Final para a aprovação da Declaração Final e das demandas dos movimentos sociais e a solenidade de encerramento. Como resultado, foi confeccionado, além da Declaração Final, um documento contendo 20 propostas sobre a efetivação da democracia, da cidadania e da participação, o qual foi encaminhado à então Presidenta Dilma Rousseff durante a Cúpula Presidencial<sup>517</sup>.

Dentre as proposições estabelecidas no documento, destacam-se a articulação e a divulgação da forma educacional e pública dos trabalhos das Comissões de Verdade e Justiça; a implementação do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, com metas e orçamento necessários para atuar na prevenção de violações dos direitos humanos contra os povos indígenas, migrantes, camponeses, negros, crianças, mulheres, coletivos vulneráveis, entre outros. Além disso, exigiram dos Chefes de Estado do MERCOSUL a efetivação do Estatuto da

---

<sup>515</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo.** Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 32.

<sup>516</sup> Foram separados em cinco grupos temáticos: Direitos Humanos; Participação Social no MERCOSUL; Tecnologias Sociais e Integração Produtiva; Comunicação, Cultura e Identidade e Cooperação para o Desenvolvimento e Integração Regional.

<sup>517</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo.** Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 34.

Cidadania do MERCOSUL<sup>518</sup>; a implementação da Unidade de Participação Social do MERCOSUL, encarregada de acompanhar as decisões das Cúpulas Sociais; o estabelecimento de políticas públicas que trabalhem com a integração cultural e o fortalecimento do idioma guarani, a criação de um mecanismo de participação social que defina, acompanhe e administre os projetos do FOCEM e a construção de um instituto de tecnologia social do MERCOSUL<sup>519</sup>.

Acerca das Declarações Finais emitidas a partir dos debates e do consenso entre os participantes das Cúpulas Sociais, Silva ressalta que

Estes documentos também são pródigos em referências a eventos políticos que marcaram a conjuntura regional nos momentos em que as Cúpulas foram realizadas (por ex. as condenações aos golpes de Estado em Honduras, em Assunção 2009, e no próprio Paraguai, em Mendoza 2012; o apoio ao presidente Evo Morales quando do episódio da retenção de seu avião na Europa, em Montevidéu 2013; e numerosas menções de apoio à manutenção da ordem democrática na Venezuela e à demanda argentina pela devolução das Malvinas). Ainda assim, em termos totais prepondera um mosaico de manifestações setoriais, ainda que muitas vezes façam referência a conjunturas ou marcos jurídicos regionais.<sup>520</sup>

Diante da importância dessas pautas na conjuntura política e no fortalecimento democrático, em 2012, o CMC formalizou, por meio da Decisão nº 56<sup>521</sup>, a periodicidade semestral das Cúpulas Sociais, as qual se tornariam um evento regular e oficial no âmbito da agenda do MERCOSUL. O CMC salientou a importância de um espaço de participação social nos temas de integração, bem como de estar vinculado aos órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL. Por conta disso, além de estabelecer que as Cúpulas Sociais, ocorridas semestralmente, devam ser organizadas sob a responsabilidade das Presidências *Pro Tempore*, em coordenação com os demais Estados Partes e o Coordenador da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), os resultados advindos do evento devem ser apresentados, obrigatoriamente, na primeira reunião ordinária do Grupo Mercado

---

<sup>518</sup> Conforme visto no primeiro capítulo, o Estatuto da Cidadania foi apresentado no evento comemorativo aos 30 anos da criação do MERCOSUL, em 21 de março deste ano.

<sup>519</sup> BRASIL. **Declaração de Brasília**. XIV Cúpula Social do MERCOSUL. 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 19 abr 2021.

<sup>520</sup> SILVA, Carolina Albuquerque. Participação social setorial e multissetorial no MERCOSUL: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais. In: GOROSITO, María Marcela; ALVARIZA ALLENDE, Rafael (Org.). **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI**: Legitimidad social en los procesos de integración. 1ed. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamor, 2017, p. 185.

<sup>521</sup> MERCOSUL. **Decisão n. 56/2012 do Conselho do Mercado Comum**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

Comum realizado após a Cúpula Social, de modo que o GMC encaminhará as conclusões às instâncias institucionais competente.

Dessa forma, compreende-se que as Cúpulas Sociais se configuram como um espaço de diálogo e participam da nova roupagem do MERCOSUL, ao contribuir para o desenvolvimento da esfera pública regional, bem como para a inserção das reivindicações formuladas pelos movimentos sociais na proteção e defesa de direitos<sup>522</sup>. Com isso, por meio da participação mais ativa da sociedade civil, é possível defender uma maior conscientização não somente em relação ao papel que se exerce na integração, como também da própria iniciativa de integração regional, por muitos desconhecida. Assim, tem-se que as Cúpulas Sociais enriquecem a dimensão social do MERCOSUL ao fazer com as demandas sociais sejam percebidas pelos órgãos decisórios a fim de que se convertam em políticas públicas regionais.

Tarja refere que:

Ao lado do PARLASUL, figurando no contexto das iniciativas de democratização do espaço regional no âmbito do MERCOSUL, [...] 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. [...] Esses três pontos funcionaram como padrões de orientação para a definição da pauta dos temas a serem discutidos nas CSM subsequentes<sup>523</sup>.

Até o momento, 19 (dezenove) Cúpulas Sociais foram realizadas. A última aconteceu em 2016, na cidade de Montevideu. Desde então, as Presidências *Pro Tempore* não organizaram mais o evento, desobedecendo, inclusive, a Decisão do CMC que determinava a periodicidade semestral. Isso reflete a nova fase do regionalismo sul-americano, em que há um certo enfraquecimento da dimensão social e política do MERCOSUL. Ainda assim, a análise das Cúpulas, quando se observa a dimensão social do MERCOSUL, é fundamental para que se pense em

---

<sup>522</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 24.

<sup>523</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 134.

mecanismos de fortalecimento da participação social e cidadã, bem como da consolidação democrática.

O presente capítulo, portanto, se propôs a analisar os mecanismos de participação social e cidadã do MERCOSUL. Constata-se que, a partir dos anos 2000, com uma virada no cenário político nos países sul-americanos, o processo de integração regional foi diretamente afetado. O entendimento de que, a fim de se ter uma efetiva e bem-sucedida experiência de integração, é preciso ampliar as dimensões para além da comercial e econômica abriu caminhos para a criação de institutos participativos que aproximassem do MERCOSUL a sociedade civil e, conseqüentemente, imprimissem uma identidade regional e uma cidadania mercosulina.

Ocorre que essas iniciativas de participação, em especial as que são objeto dessa pesquisa, o PARLASUL e as Cúpulas Sociais, por problemas pontuais no que tange à legitimidade e à institucionalidade, apontam à dificuldade de superação do déficit democrático do MERCOSUL, ainda que elaboradas com essa intenção. Essa análise, bem como a proposição de soluções viáveis para o problema serão apresentadas no próximo capítulo, o qual se debruçará sobre uma possível construção da cidadania regional a partir da noção de cosmopolitismo e da reforma das instituições.



## **CAPÍTULO 4: RENOVANDO O MERCOSUL A PARTIR DO COSMOPOLITISMO: O FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E ATIVA DA SOCIEDADE CIVIL**

Ao longo desta Dissertação, foi possível observar a importância da criação de espaços participativos no âmbito da integração regional sul-americana. A ação política, a identidade e a cidadania, constituídas a partir da participação dos atores sociais, são elementos necessários para pensar em consolidar a democracia e, nos limites propostos por essa pesquisa, fortalecer o processo do MERCOSUL. Ainda mais que as particularidades históricas e políticas da região são marcadas por um passado de exploração, de autoritarismo e, especialmente, com a forte presença da colonialidade.

Nesse último capítulo, portanto, investigar-se-á como a teoria cosmopolita, em especial no que tange à cidadania, pode contribuir para ponderar uma reformulação não apenas institucional ou jurídica, mas político-social do regionalismo para fins de redução das fragilidades democráticas no âmbito do MERCOSUL. Logo após, por meio de uma análise mais minuciosa acerca dos déficits democráticos que acometem o MERCOSUL e, principalmente, o PARLASUL e as Cúpulas Sociais, apontar-se-á a necessidade de, com fulcro nos dizeres cosmopolitas, renovar o MERCOSUL, de se pensar alternativas ou aprimoramentos capazes de aproximar a sociedade civil de suas políticas.

Isso porque, mesmo com a formulação de vários mecanismos de participação social, sem uma forte institucionalização e sem uma maior legitimidade do processo de integração, a democracia, no âmbito regional, enfraquece e, com ela, a construção de uma cidadania mercosulina. Cidadania essa que precisa ser pautada pela diversidade cultural, inclusão e participação dos povos, mas, principalmente, que transcenda as divisões geográficas e políticas.

### **4.1 Rompendo as barreiras tradicionais: a perspectiva cosmopolita aplicada à participação dos povos e à cidadania na integração regional**

A reformulação do mundo a partir dos ditames globalizantes proporcionou a investida dos Estados nacionais em processos de integração regional. Na região sul-americana, marcada pelas tensões internas e pelos elementos intrínsecos da

modernidade - por meio da herança colonial -, a transnacionalização<sup>524</sup> começou a ser desenhada, de forma mais contundente, de acordo com o que foi visto no primeiro capítulo, no período de transição dos regimes militares para a democracia, principalmente porque, conforme Santos<sup>525</sup>, “o movimento democrático transnacional é o único sinal de esperança na luta contra a iniquidade do mundo em que vivemos”.

Nesse sentido, com o advento de organizações regionais e internacionais, constituiu-se uma transformação na geopolítica, porquanto limitada aos vínculos interestatais. O surgimento de espaços públicos plurais, com a materialização da solidariedade e com estruturas cooperativas, fez com que se buscasse desfazer os nós conceituais da modernidade, diante da maior complexidade das relações globais.

Potencializada pelo estabelecimento da democracia liberal como maneira universal e hegemônica de organizar a sociedade, a globalização, no cenário pós bipolarismo mundial, enfraqueceu o Estado nacional moderno, que não mais exercia a centralidade do poder no âmbito internacional<sup>526</sup>. Aliado a isso, como referido, o surgimento de novos atores sociais (e transnacionais) passou a exigir uma maior capacidade jurídica de governança<sup>527</sup> e de regulação, dado que a estrutura que

---

<sup>524</sup> Segundo Beck, “a transnacionalização é uma conexão forte entre os e espaços nacionais, inclusive de modo que não seja pensado internacionalmente, e sim no surgimento de algo novo, de um espaço transpassante que já não se encaixa nas velhas categorias modernas” (BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 100).

<sup>525</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **A escala do despotismo**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006. p. 1.

<sup>526</sup> Delmas-Marty, inclusive, refere que os centros de tomada de decisão são alterados, de forma natural, para o âmbito global, por conta do processo de globalização. Ou seja, se antes eram os Estados nacionais que determinavam da maneira que assim quisessem as suas políticas; agora as adversidades nacionais é que são pensadas a partir da dinâmica e da realidade mundial (DELMAS-MARTY, Mireille. Comment réoxygéner des espaces politiques? In: DELMAS-MARTY, Mireille. et. al. **Pour un nouvel imaginaire politique**. Fayard, 2006).

<sup>527</sup> Segundo Vieira, a ideia de governança diz respeito a uma série de maneiras em que os indivíduos e as instituições discutem e tratam de assuntos que lhe dizem respeito. Trata-se de um processo contínuo, “por meio do qual os interesses em conflito ou até mesmo divergentes podem ser ordenados e as ações de cooperação podem ser realizadas, incluídas aqui tanto as ações das instituições formais ou oficiais, quanto aquelas informais derivadas de pessoas ou instituições não estatais”. Por isso se fala que, no âmbito de uma governança global, o Estado perde força no monopólio de criação normativa, em razão da regulação se dar de forma plural e consensual, entre Estados, organizações internacionais, não governamentais, atores sociais e privados. Nesse sentido, Vieira destaca que a governança global se relaciona diretamente com a transnacionalidade. (VIEIRA, Luciane Klein. Governança Global e Direito do Consumidor: a multiplicidade de formas de regulação da proteção internacional da parte vulnerável. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 134, pp. 73-109, 2021).

estava sendo desenhada prescindia, transcendia e se contrapunha ao Estado<sup>528</sup>. Em contrapartida, Saldanha e Mello enfatizam que

Os caminhos das chances e dos riscos estão interconectados de maneira irrenunciável e fogem da ação dos Estados. Chances porque a globalização dos fluxos financeiros, migratórios, de informações em múltiplos campos, da governança pelos números, de movimentos sociais e dos interesses da economia mostram a inexorabilidade de um destino humano comum. Riscos porque a globalização gera não apenas marginalização, exclusão social e vulnerabilidades quanto perigos biotecnológicos, ecológicos, nucleares, sanitários e de segurança que se intensificam com os crimes globais como o de corrupção, de lavagem de dinheiro, o de terrorismo e o de tráfico de armas, de bens da natureza, de drogas e de pessoas.<sup>529</sup>

Dessa forma, a referida mudança morfológica para a racionalidade neoliberal atestou seus limites e incapacidades para resolução das vicissitudes econômicas, políticas e sociais, pois alimentou o quadro de desigualdade, de exclusão e de marginalização. Dentro dessa perspectiva, Schmidt<sup>530</sup> entende necessário ultrapassar o modelo burguês de democracia a fim de que seja pensada uma democracia de fato emancipadora e que, incorporada à realidade sul-americana, não esteja delimitada apenas ao período eleitoral ou que adote os ditames estabelecidos pela economia de mercado, mas sim uma democracia que seja estendida a todos os campos da vida coletiva, inclusive no espaço regional. Ou seja, é preciso dotar a democracia de uma faceta mais participativa.

Por esse ângulo, torna-se de suma importância observar a forma com que os organismos políticos como o MERCOSUL se vinculam às decisões no meio de um regionalismo cosmopolita e que se adequam ao multilateralismo<sup>531</sup>. O processo de integração regional acaba permitindo que se reinvente a democracia por meio do agrupamento de diversas sociedades que, com a sua participação mais concreta, são possibilitadas a ampliar e a acentuar a conjuntura institucional vigente.

É, nesse sentido, que se destaca a corrente da democracia cosmopolita, vez que defende “a criação de um sistema coletivo e reflexivo de tomada de decisão que

---

<sup>528</sup> SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 200.

<sup>529</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes; MELLO, Rafaela da Cruz. Um imaginário possível: rumo ao cosmopolitismo jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 70, 2017. p. 440/441.

<sup>530</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 53.

<sup>531</sup> REBÉLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 73.

permitisse o envolvimento dos cidadãos nas diversas formas de assuntos políticos que os afeta significativamente<sup>532</sup>. A partir dessa compreensão, a sociedade civil, as organizações não governamentais, especialmente em matéria de direitos humanos, e as organizações internacionais são levadas em consideração para consolidar a democracia, aqui, regional, por meio da sua participação ativa durante o processo.

Sendo assim, para melhor entender o desenvolvimento dessa perspectiva, é preciso falar sobre o cosmopolitismo; devendo-se, em relação a isso, salientar que não se intenta aqui, inclusive diante dos limites e do foco desta pesquisa, trazer um denso histórico conceitual sobre ele<sup>533</sup>. A pretensão ao abordar a questão cosmopolita no que perpassa à integração regional é exatamente buscar mais aportes teóricos capazes não apenas de explicar e compreender o processo, mas principalmente de fundamentar as transformações necessárias para conceber maior democratização à iniciativa do MERCOSUL. Dessa forma, um breve esboço sobre a construção do tema parece estar de acordo com a proposta da Dissertação.

Ainda que presente desde a influência de Diógenes sobre os estoicos pelos preceitos de “cidadão do mundo”<sup>534</sup>, o cosmopolitismo se trata de uma concepção pautada por um mundo sem fronteiras. Sua difusão teórica, no campo político, jurídico e histórico, se deu a partir do entendimento assentado por Kant na obra *À Paz Perpétua*. Para o filósofo<sup>535</sup>, seria imprescindível que se buscasse a elaboração de uma liga dos povos, para que limitasse as liberdades individuais irrestritas da sociedade; fazendo, por conseguinte, com que se convivesse e coexistisse com outras, já que “todas as disposições naturais de uma criatura estão destinadas a um dia se desenvolver completamente e conforme um fim”.

É, nessa acepção, que reside a criação de um direito cosmopolita: pela urgência em se limitar, na esfera jurídica, os sujeitos no âmbito do desenvolvimento dos Estados, afinal, como “a superfície da Terra não é ilimitada, mas circunscrita, os conceitos de direito do Estado e de direito das gentes conduzem inevitavelmente à

---

<sup>532</sup> HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006. p. 271.

<sup>533</sup> Para maiores compreensões acerca das diversas facetas do cosmopolitismo, desde seus primórdios, recomenda-se a obra que se debruça sobre o tema: SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cosmopolitismo Jurídico: teorias e práticas de um direito emergente entre a globalização e a mundialização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

<sup>534</sup> Ver: NUSSBAUM, Martha C. Patriotismo y cosmopolitismo. In: NUSSBAUM, Martha C. **Los límites del patriotismo: Identidad, pertencencia y ciudadanía mundial**. Barcelona: Paidós, 2013. p. 13-32.

<sup>535</sup> KANT, Immanuel. **Idéia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**. Tradução Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 11.

ideia do direito de todas as gentes”<sup>536</sup>. Nesse cenário, o estabelecimento de uma paz universal faz parte não apenas da doutrina do direito, como, principalmente, da sua própria finalidade e, em decorrência disso, do direito cosmopolita<sup>537</sup>.

Assim, a noção do cosmopolitismo para a formação de uma comunidade universal não é algo novo. O que ela não pode ser é uma proposta de conteúdo e forma impositiva a partir de uma única perspectiva, de um único saber ou de uma única cultura. Isso porque, uma vez pensando o cosmopolitismo como sendo uma forma de enfrentamento das políticas neoliberais globais, ele deve ser visualizado com base nas vontades e demandas de todos os povos e não na dominância de um sobre os outros.

É, a partir dessas questões, que Benhabib<sup>538</sup> alicerça sua teoria. Atentando-se na harmonização da dicotomia existente entre a concepção universalista dos direitos humanos e a pluriculturalidade e o respeito às diferenças, o cosmopolitismo incidiria na construção de uma solidariedade transnacional, com a inclusão do outro.

Nesse sentido, empenha-se em conceituar os processos de deliberação e de argumentação pública como sendo iterações democráticas<sup>539</sup>. É ali que os direitos tidos como universais serão questionados e analisados conforme as circunstâncias específicas; serão invocados e reinvocados seja pela sociedade civil, seja pelos componentes da esfera institucional. Isso porque, a construção de uma sociedade democrática é calcada por mudanças e uma identidade coletiva<sup>540</sup> dentro do desenvolvimento das iterações democráticas. Conforme a autora supra referida,

Repetições linguísticas, legais, culturais e políticas em transformação, invocações que também são reivindicações. Elas não apenas mudam entendimentos estabelecidos, mas também transformam o que era considerada uma visão válida de um precedente autoritativo.<sup>541</sup>

Reivindicar direitos, portanto, faz parte da formação democrática de sociedade por meio do debate coletivo, da contestação e da reformulação. Por isso,

---

<sup>536</sup> KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Bauru: EDIPRO, 2008. p. 154.

<sup>537</sup> KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989. p. 40-41.

<sup>538</sup> BENHABIB, Seyla. **Cosmopolitanism and democracy: affinities and tensions**. Disponível em: <<https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/3/949/files/2016/05/Cosmopolitanism-and-Democracy.-Affinities-and-Tensions-16zab68.pdf>>. Acesso em 10 jul 2021.

<sup>539</sup> BENHABIB, Seyla. **Dignity in Adversity: Human Rights in Turbulent Times**. Cambridge, Polity Press, 2011. p. 47-48.

<sup>540</sup> BENHABIB, Seyla. **Another Cosmopolitanism**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 50.

<sup>541</sup> BENHABIB, Seyla. **Dignity in Adversity: Human Rights in Turbulent Times**. Cambridge, Polity Press, 2011. p. 48.

no âmbito teórico de Benhabib<sup>542</sup>, a política cosmopolita está diretamente relacionada com a participação. Participação essa que não pode, dentro da pretensão democrática, ser restringida por motivos de raça, gênero, crença, etnia, etc. Pelo contrário, as iterações democráticas exigem uma maior comunicação e inclusão dos diferentes, já que as noções de cooperação e de solidariedade transnacional fazem parte dos valores de um cosmopolitismo que se propõe emancipatório ou de resistência<sup>543</sup>.

Sobre o tema, Saldanha sustenta que:

o destino comum da humanidade e do planeta consubstanciam a necessidade de proteção das necessidades humanas básicas em qualquer região e as expressões dos inúmeros movimentos sociais empreendidos pelas minorias em busca de direitos que ratificam tais necessidades.<sup>544</sup>

Influenciada pelo intenso movimento da globalização, a configuração da nova ordem no cenário mundial levou à premência de se debater acerca da organização dos espaços transnacionais. Nesse sentido, argumenta-se a possibilidade de trabalhar a democratização entre os Estados, mormente fundamentada na cooperação e na solidariedade para se elaborar estratégias e estruturas de uma governança transnacional<sup>545</sup>.

Sob outra perspectiva, ainda que em diálogo, assimila-se a cosmopolitização como um processo não linear no qual há rompimento com os limites geográficos dos Estados-Nações, de modo que a ramificação estabelecida na modernidade entre o universal e o local, o mesmo e o outro definida como polaridades culturais passa a ser compreendida como noções interdependentes. Assim, a globalização se relaciona com o cosmopolitismo ao se observar que

[...] se transforman decisivamente las bases de la conciencia cotidiana y de las identidades. Los temas de importancia global se convierten en parte integrante de las experiencias cotidianas y de los mundos vitales morales de los seres humanos, amén de cuestionar las formas de conciencia y las instituciones nacionales. En este sentido, por todo el mundo originan conflictos y riesgos enormes<sup>546, 547</sup>

<sup>542</sup> BENHABIB, Seyla. **Dignity in Adversity: Human Rights in Turbulent Times**. Cambridge, Polity Press, 2011. p. 144.

<sup>543</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cosmopolitismo Jurídico: teorias e práticas de um direito emergente entre a globalização e a mundialização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 66.

<sup>544</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cosmopolitismo Jurídico: teorias e práticas de um direito emergente entre a globalização e a mundialização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 55.

<sup>545</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Transnacionalización, Sostenibilidad y el Nuevo Paradigma del Derecho en el Siglo XXI. **luris Tantum**, México, v. 5, n. 1, p. 251-270, 2012. p. 9-30.

<sup>546</sup> BECK, Ulrich. **La mirada cosmopolita o la guerra es la paz**. Barcelona: Paidós, 2005. p. 204.

<sup>547</sup> Em tradução livre: “[...] as bases da consciência e das identidades cotidianas são decisivamente transformadas. Os temas de importância global tornam-se parte integrante das experiências

Em decorrência das mudanças no cenário mundial, produtoras de grandes riscos sociais, políticos, econômicos e ambientais, o cosmopolitismo se torna uma possibilidade de enfrentamento, já que desenvolve conceitos capazes de constituir um espaço de luta frente às mazelas decorrentes da globalização, como a integração, a segurança global, a salvaguarda dos direitos humanos<sup>548</sup>. Ressalta-se que, nessa perspectiva, não se tem uma superação ou uma troca do nacionalismo, ao contrário, o que se tem é um novo realismo, em que não há fronteiras, em que se deve olhar atentamente e se propor ao diálogo sobre as ambivalências existentes no mundo dentro do processo de diferenças culturais, a fim de que se possa construir viabilidades de convivência com o outro – o que Beck<sup>549</sup> chama de “mirada cosmopolita”.

Dessa forma, o cosmopolitismo se institucionaliza, sustentado pelo reconhecimento de direitos humanos interculturais, já que “a gramática dos direitos humanos impõe-se como um fator de diálogo e racionalidade na tomada de decisão no plano internacional”<sup>550</sup>, pela solidariedade e pela paz mundial, aspectos que transcendem as fronteiras e as soberanias nacionais. Por isso que Beck<sup>551</sup> se refere à adaptação, em um mundo globalizado, dos Estados ao novo realismo, amparando o redirecionamento e a redefinição das políticas estatais ao se relacionar com outros atores internacionais a partir da cooperação.

O olhar cosmopolita, portanto, deve se dar no sentido de os Estados estarem abertos às demandas reivindicadas pela sociedade civil para o fim de se transformar em um “Estado transnacional”, traçando suas políticas por meio da cooperação com demais Estados - regionalmente. Isso porque existem três atores que disputam o poder mundial: o Estado, a economia global e a sociedade civil; podendo, à vista disso, ser a política mundial hegemônica ou contra hegemônica. Hegemônica seria

---

cotidianas e mundos de vida moral dos seres humanos, bem como questionam as formas nacionais de consciência e instituições. Nesse sentido, conflitos e enormes riscos se originam em todo o mundo”.

<sup>548</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010. p. 275.

<sup>549</sup> BECK, Ulrich. **La mirada cosmopolita o la guerra es la paz**. Barcelona: Paidós, 2005. p. 12.

<sup>550</sup> RAMOS, André de Carvalho. A proteção dos Direitos Humanos: uma nova centralidade nas relações internacionais. In: CENCI, Daniel Rubens; BEDIN, Gilmar Antonio (Org.). **Direitos Humanos, Relações Internacionais e Meio Ambiente**. Curitiba: Multideia, 2013. p. 11.

<sup>551</sup> BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 98.

quando a economia global coopta o Estado e o transforma a partir de seus interesses; contra hegemônica quando a sociedade civil transnacional se alia ao Estado, mudando, em seu âmago, as políticas e o transmuta para um Estado cosmopolita<sup>552</sup>.

Em relação ao caráter contra hegemônico, é necessário pontuar que este se dá por meio da incorporação por parte do Estado das necessidades exigidas pela sociedade civil; acarretando, por conseguinte, na urgência desses Estados, para a resolução dos problemas globais, em se unir a outros Estados. Assim sendo, o Estado cosmopolita é capaz de não só agir como um conversor na política mundial, como também colaborar para um movimento contra hegemônico transnacional, afinal “o Estado é o mais recente movimento social”<sup>553</sup>.

Em sentido parecido, a partir da percepção de ser uma forma política de globalização contra hegemônica, o cosmopolitismo subalterno, teorizado por Santos<sup>554</sup>, preconiza a elaboração de projetos emancipatórios com fundamento em demandas e processos de inclusão social desenhados para que ultrapassem os ditames do capitalismo global. Constituindo-se a globalização por meio de uma hierarquia entre o global e o local e trazendo-se para a realidade, especialmente, sul-americana, tem-se que esse processo expressa a ordenação do Centro e da Periferia no sistema mundial<sup>555</sup>.

Nessa perspectiva, a presença de noções contraditórias entre a globalização, a diversidade e o pluralismo acaba impactando diretamente não apenas nas práticas de conhecimento, como também da imaginação epistemológica. A modernidade capitalista se conecta intrinsecamente a uma racionalidade que afeta a justiça global<sup>556</sup>. Quanto a isso, destaca Estrada<sup>557</sup>

La gestión moderno-capitalista de la desigualdad y la exclusión es un proceso político multidimensional cuya complejidad se agrava en la medida en que aumentan las desigualdades y las exclusiones. La ambivalencia de los sistemas de desigualdad y exclusión se forma a través de un enorme

<sup>552</sup> BECK, Ulrich. **Poder y contrapoder en la era Global**: la nueva economía política mundial. Barcelona: Paidós, 2004. p. 255.

<sup>553</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 111.

<sup>554</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003. p. 49.

<sup>555</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006. p. 133.

<sup>556</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003. p. 50.

<sup>557</sup> ESTRADA, Miguel Mandujano. Democratizar la democracia: el programa descolonizador del cosmopolitismo subalterno. **Oxímora - Revista Internacional de Ética y Política**, 2021. p. 132-133.



dispositivo de normalización calificador y descalificador que se extienden como principio de jerarquización social. Por ejemplo, la descalificación del sujeto (como inferior, loco, criminal, etc.) consolida una exclusión, pero al mismo tiempo, busca ser traducida a unas reglas jurídicas que puedan definirla y someterla por medio de un dispositivo de normalización. Así pues, en la base de la exclusión subsiste un tipo de pertenencia que se afirma por la no pertenencia, una pertenencia por la exclusión, como el loco definido en relación con la calificación de lo cuerdo y el pobre respecto a la posesión de patrimonio.<sup>558</sup>

É, nesse cenário, que emerge o cosmopolitismo subalterno com o intuito de superar a lógica neoliberal imposta, levando em conta movimentos de inclusão social e reivindicações emancipatórias. Trata-se de um projeto de transformação social apoiada em práticas e conhecimentos dos excluídos socialmente com base não apenas na reinvenção dos espaços políticos, mas, principalmente, na sua revalorização<sup>559</sup>. Dessa forma, podem fazer uso do cosmopolitismo subalterno a insurgência dos grupos sociais, das redes, das iniciativas, organizações e movimentos locais, nacionais, regionais, transnacionais, desde que demonstrem empenho e interesse em afrontar a globalização neoliberal hegemônica e propor alternativas viáveis à ela<sup>560</sup>.

À vista disso, os povos subalternizados têm a chance de sair do cenário de marginalização e invisibilidade, já que se constituem em parte do processo de construção de um mecanismo preeminente, que é o cosmopolitismo. Por esse lado, inclusive, conforme Santos, deve estar o direito<sup>561</sup>. Isso porque, enquanto o sistema imposto pela globalização – e, conseqüentemente, pelo ordenamento jurídico – estiver atrelado à salvaguarda das bases de um Estado neoliberal conservador (capitalismo, colonialismo, patriarcado), o sistema jurídico deve ser concebido como

---

<sup>558</sup> “A gestão capitalista moderna da desigualdade e da exclusão é um processo político multidimensional, cuja complexidade aumenta à medida que aumentam as desigualdades e exclusões. A ambivalência dos sistemas de desigualdade e de exclusão é formada por um enorme dispositivo qualificador e desqualificador da normalização que se estende como princípio de hierarquia social. Por exemplo, a desqualificação do sujeito (como inferior, louco, criminoso etc.) consolida uma exclusão, mas, ao mesmo tempo, busca se traduzir em normas jurídicas que possam defini-la e subjugá-la por meio de um dispositivo de normalização. Assim, na base da exclusão, permanece um tipo de pertencimento que se afirma pelo não pertencimento, um pertencimento por exclusão, como o louco definido em relação à qualificação dos sãos e dos pobres em relação à posse do patrimônio” (tradução livre).

<sup>559</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; COSTA, Hermes. Para ampliar o cânone do internacionalismo operário. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 30

<sup>560</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003. p. 27.

<sup>561</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003. p. 11.

um instrumento contra hegemônico de luta pela transformação e emancipação social, elaborado a partir de baixo, a partir desses grupos subalternizados.

Sendo assim, o cosmopolitismo se configura como um conjunto de ações que versam, precipuamente, sobre a responsabilidade dos Estados dentro de uma ordem internacional. Por isso, Santos pondera que, ao longo de sua história, o cosmopolitismo já foi sinônimo de universalismo, de tolerância, de patriotismo, de cidadania mundial, entre outros. Isso em razão de, ao ser compreendido tanto como um instrumento científico de descrição da realidade social, quanto como um mecanismo de luta política, sua formulação abstrata acabou privilegiando os interesses de um determinado grupo social (aqueles que, de acordo com Santos<sup>562</sup>, são os que podem pagar).

Por isso, o cosmopolitismo subalterno revisita tais elementos; propondo, em consequência, a identificação de grupos invisibilizados cuja existência lhes é negada ou apagada pelo conceito tradicional e hegemônico. É, nesse sentido, que o sociólogo português acredita ser primordial na conceituação do cosmopolitismo questionar sobre quem precisa do cosmopolitismo e para qual finalidade. Como resposta, se tem a noção de ser

[...] cualquiera que sea una víctima de la intolerancia y la discriminación necesita tolerancia; cualquiera cuya dignidad humana básica es negada necesita una comunidad de seres humanos; cualquiera que es un no ciudadano necesita una ciudadanía mundial en alguna comunidad o nación dada. En suma, aquellos excluidos socialmente, víctimas de la concepción hegemónica del cosmopolitismo, necesitan un tipo diferente de cosmopolitismo. El cosmopolitismo subalterno es por lo tanto una variedad oposicional. Así como la globalización neoliberal no reconoce una forma alternativa de globalización, tampoco el cosmopolitismo sin adjetivos niega su propia particularidad. El cosmopolitismo oposicional subalterno es la forma cultural y política de la globalización contrahegemónica. Este es el nombre de los proyectos emancipatorios cuyas demandas y criterios de inclusión social van más allá de los horizontes del capitalismo global<sup>563, 564</sup>

---

<sup>562</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para descolonizar Occidente**: más allá del pensamiento abismal. Buenos Aires: CLACSO; Prometeo Libros, 2010. p. 29.

<sup>563</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para descolonizar Occidente**: más allá del pensamiento abismal. Buenos Aires: CLACSO; Prometeo Libros, 2010. p. 29.

<sup>564</sup> “[...] quem é vítima de intolerância e discriminação precisa de tolerância; qualquer pessoa cuja dignidade humana básica seja negada precisa de uma comunidade de seres humanos; qualquer pessoa que não seja cidadão precisa de cidadania mundial em qualquer comunidade ou nação. Em suma, os socialmente excluídos, vítimas da concepção hegemônica do cosmopolitismo, precisam de um tipo diferente de cosmopolitismo. O cosmopolitismo subalterno é, portanto, uma variedade de oposição. Assim como a globalização neoliberal não reconhece uma forma alternativa de globalização, tampouco o cosmopolitismo sem adjetivos nega sua própria particularidade. O cosmopolitismo oposicional subalterno é a forma cultural e política da globalização contra hegemônica. Esse é o nome dos projetos emancipatórios cujas demandas e critérios de inclusão social extrapolam os horizontes do capitalismo global” (tradução livre).

Observa-se que a exclusão, a discriminação e a opressão, que são produzidas pelo capitalismo global, não têm apenas dimensões econômicas e políticas, mas também culturais, sociais e epistemológicas, de maneira que “a justiça social global não é possível sem a justiça cognitiva global”<sup>565</sup>. É, desse jeito, que a plataforma cosmopolita opera; como alternativa, como uma globalização que não é imposta pelos grandes centros de poder hegemônicos, mas, ao contrário, é concebida “*desde abajo*”; relacionando-se, por conta disso, à interculturalidade, vez que trabalha diretamente questões como autoformação e autoconhecimento por meio da troca e tradução dos saberes<sup>566</sup>.

Para a construção de uma legitimidade cosmopolita, Santos<sup>567</sup> enumera oito condições a fim de possibilitar o seu caráter emancipatório. Dentre elas, destaca-se a utilização contra hegemônica de práticas jurídicas hegemônicas, por meio de movimentações políticas com pretensão de se reduzir as desigualdades nas relações de poder e com inclusão social, devendo agir em escalas local e global. Sendo assim, o cosmopolitismo sustentado por Santos é pautado pelas lutas subalternas insurgentes que, de forma híbrida, se valem de estratégias jurídicas tradicionais e cosmopolitas.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que Santos intenta propor uma outra teoria da democracia, vista como um mecanismo de contenção das amarras neoliberais capaz de fomentar a superação da ordem social capitalista, a partir, principalmente, da democratização de espaços políticos da estrutura social, como a cidadania<sup>568</sup>. O cosmopolitismo subalterno, por conseguinte, potencializa as resistências globais por emancipação, sendo centrado na reivindicação de maior participação dos movimentos sociais e da interculturalidade na formulação do direito, já que “um problema global não pode ser resolvido no plano do Estado-Nação. São necessárias soluções descoloniais de âmbito global”<sup>569</sup>.

---

<sup>565</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política**. Madrid: Trotta, 2005. p. 185.

<sup>566</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Foro Social Mundial: manual de uso**, 2004. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/fsm.pdf>>. Acesso em: 10 jul 2021.

<sup>567</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003. p. 36-41.

<sup>568</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2013. p. 270-271.

<sup>569</sup> GROSFUGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, 2008. p. 143.

Assentado nisso, a crítica descolonial se insere na necessidade de se desconstruir o binarismo nacionalismo/cosmopolitismo e da antinomia Ocidente/Resto, tendo em vista que o cosmopolitismo deve ser pautado a partir da desconstrução da episteme ocidental<sup>570</sup>. Isso porque a globalização e o cosmopolitismo fazem alusão ao “escopo mundial e precedência linear da modernização ocidental sobre o resto do mundo”, bem como “a uma dinamização cosmopolita das sociedades ocidentais que tende a se difundir, ou espera-se que se difunda, para o resto do mundo”<sup>571</sup>.

Postula-se, por meio do cosmopolitismo descolonial, que seja compreendido não a partir de uma sucessão histórica em si mesma, mas recorrendo à contextualização de aspectos aturais, ou seja, diz respeito a “uma reconstrução histórica voltada para um diagnóstico de época”<sup>572</sup>. Nesse sentido, Bosco refere que

[...] o cosmopolitismo deve inscrever o seu horizonte político-normativo em um projeto mundial de conhecimento, projeto este que, epistemicamente descentrado, esteja em medida de identificar potenciais de emancipação também em relação à dominação histórica da Europa-Occidente sobre o Resto.<sup>573</sup>

Mignolo, principalmente com o pensamento de fronteira<sup>574</sup>, defende a noção de que a arquitetura global delimitada pelo neoliberalismo distingue-se dos contornos cosmopolitas, uma vez que o primeiro diz respeito à administração mundial, enquanto que o segundo está vinculado à coexistência e respeito mútuo às diferenças. Ou seja, enquanto lógica neoliberal, refere-se a “configurações globais” para solucionar problemas que atingem a todos numa perspectiva global, ao passo que num contexto descolonial do cosmopolitismo, se defende não apenas a solidariedade entre os povos, mas sua emancipação, além de igualdade na diferença.

<sup>570</sup>BOSCO, Estevão Mota. **Por uma teoria social cosmopolita**: modernização, mundialização/globalização e entendimento intercultural. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016. p. 199.

<sup>571</sup>BOSCO, Estevão Mota. **Por uma teoria social cosmopolita**: modernização, mundialização/globalização e entendimento intercultural. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016. p. 199.

<sup>572</sup> BOSCO, Estevão Mota. **Por uma teoria social cosmopolita**: modernização, mundialização/globalização e entendimento intercultural. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016. p. 236.

<sup>573</sup> BOSCO, Estevão Mota. **Por uma teoria social cosmopolita**: modernização, mundialização/globalização e entendimento intercultural. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016. p. 236.

<sup>574</sup> Ver MIGNOLO, Walter. The many faces of cosmo-polis: border thinking and critical cosmopolitanism. **Public Culture**, v. 3, n. 12, 2000. p. 721-748 e MIGNOLO, Walter. Cosmopolitanism and the decolonial option. **Studies in the Philosophy of Education**, v. 2, n. 29, 2010. p. 111-127.

Sendo assim, a noção de comunidade cosmopolita não apenas se baseia na solidariedade, como também na diversidade cultural, de maneira, então, que o cosmopolitismo se desenha como uma possibilidade de reconhecer e valorizar a pluralidade das interações transnacionais e da identidade enquanto relação<sup>575</sup>. A cidadania, nesse sentido, precisa ser rearticulada e refundada a partir dos princípios cosmopolitas para a construção de uma cultura democrática regional.

No caso do MERCOSUL, para se constituir como um projeto efetivo de integração multilateral, democrático e participativo, é preciso que a cidadania regional assuma um caráter pluricultural, em que a inserção dos povos do Sul ocorra de forma concreta e para que possam conviver com suas lutas, reivindicações, anseios, visões de mundo<sup>576</sup>. Por isso, uma abordagem cosmopolita parece ser viável nesse contexto, já que se trata de um cidadão que transpassa o local.

Sobre o tema, Torres compreende que para conceber uma cidadania cosmopolita no âmbito regional é urgente o desenvolvimento de sociedades cujas bases sejam democraticamente fortalecidas. Assim, refere que

[...] este modelo de democracia cosmopolita requer uma nova cultura política internacional e uma séria análise das diferentes identidades nacionais, étnicas, culturais e sociais, que impõem limites e ao mesmo tempo fornecem possibilidades para o desenvolvimento de uma democracia e de uma cidadania cosmopolita. [...] para que a pluralidade de identidades que constituem as sociedades possa persistir de maneira sustentável, “cada um tem que reconhecer o outro como uma presença legítima, com a qual certos acordos precisam ser feitos; e cada qual deve estar disposto a desistir de exigências exclusivas sobre o certo, o bem, o universo e o espacial”.<sup>577</sup>

Nesse sentido, é primordial a construção da cidadania cosmopolita, no âmbito do MERCOSUL, para não só oportunizar uma maior interligação entre os Estados, como também para estimular o fortalecimento da democracia na região. A participação, portanto, acaba sendo uma das ferramentas mais básicas a contribuir com esse processo.

---

<sup>575</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes; MELLO, Rafaela da Cruz. Um imaginário possível: rumo ao cosmopolitismo jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 70, 2017. p. 445.

<sup>576</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 58.

<sup>577</sup> TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo**: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p. 113-114.

Retomando, ainda que de forma breve, conceitos vistos no primeiro capítulo, Cortina<sup>578</sup> entende não ser a cidadania apenas uma forma de conferir direitos, mas sim um sistema social que concede direitos ao mesmo tempo em que cobra dos indivíduos a realização de determinados deveres. A fim de se estimular o reconhecimento e o sentimento de pertença, a interculturalidade<sup>579</sup> passa a fazer parte dessa construção conceitual aplicada ao regionalismo sul-americano. Isso porque, com a globalização e a constituição de iniciativas de integração regional, a realidade que se percebe é a da aglutinação de diversas culturas, compartilhando um mesmo meio econômico social em uma mesma unidade política.

E é, nessa perspectiva, que a cidadania se configura como mecanismo para regular as ações individuais e coletivas em um meio social; estando centrada, em razão disso, na participação das pessoas na vida política. Essa participação é defendida, principalmente, como forma de induzir os povos a praticar de modo ativo sua cidadania, por meio da crítica, dos questionamentos, da contestação; desempenhando, por conseguinte, uma característica intercultural, porquanto se propõe ao diálogo<sup>580</sup>. Ademais, postulada também a partir da solidariedade entre os povos, vez que intrínseca ao cosmopolitismo, a cidadania manifesta-se pela mobilização dos atores sociais na proteção dos direitos humanos<sup>581</sup>.

Assim, com a criação de uma nova dinâmica entre os Estados, causada pelo processo de integração regional, o espaço de construção política é ampliado. A participação da sociedade civil se faz fundamental quanto maior a sua sujeição às mazelas provocadas pela globalização hegemônica, de modo que

O estabelecimento de formas globais de exercício de uma cidadania que deve ser fundamentada na efetividade dos direitos humanos – que, a par de indivisíveis, necessitam ser universalizados de baixo pra cima - está intimamente relacionada com o estabelecimento de um processo de

---

<sup>578</sup> CORTINA, Adelia. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía**. Madrid: Alianza, 2002. p. 33.

<sup>579</sup> De maneira sucinta, a interculturalidade diz respeito à estruturação de um projeto político, ético, social e cultural, que busca a descolonização e a transformação na base das relações, ao representar processos de construção de um conhecimento outro, de uma outra prática política, de um outro poder social e de uma outra sociedade, com o respeito à diversidade dos povos, por meio de uma prática emancipatória. Ver: WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder: un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (Org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

<sup>580</sup> CORTINA, Adelia. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía**. Madrid: Alianza, 2002. p. 144.

<sup>581</sup> Sobre o papel dos direitos humanos na construção de um processo de integração regional como o MERCOSUL, ver: RAMOS, André de Carvalho. Derechos Humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática? **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, ano 3, n. 6, 2015.

integração regional multilateral voltado para a realização dos anseios das coletividades que o compõem.<sup>582</sup>

A cidadania do MERCOSUL, portanto, com base no cosmopolitismo, demanda o estabelecimento de um espaço público que seja apropriado ao exercício da cidadania, com a possibilidade de a sociedade civil ter acesso ao espaço decisório do processo integracionista<sup>583</sup>. Por conta disso, é que se vislumbra a urgência de se atribuir aos cidadãos mercosulinos maneiras eficazes de praticar a ação política.

Assim, nota-se que o que há de comum em todas as vertentes é a urgência em se aproximar a sociedade do processo cosmopolita – e isso se dá por meio da participação. No âmbito da comunidade cosmopolita, diversas noções culturais, linguísticas, sociais e políticas estão conectadas e, para que convivam harmoniosamente, devem-se priorizar, como mecanismo regulador, os direitos humanos para que possam influenciar os processos deliberativos regionais<sup>584</sup>.

O cosmopolitismo, ao incidir na cidadania, consiste também no controle democrático das agendas políticas transnacionais, feito por aqueles que são ou diretamente atingidos ou estão interessados nelas<sup>585</sup>. Trata-se de “globalizar a democracia enquanto, ao mesmo tempo, democratiza-se a globalização”<sup>586</sup>, isto é, intenta-se trazer maior democratização ao se sustentar a organização transnacional da ação política enquanto se estimula a democracia no âmbito doméstico dos países ou, ainda, pode ser vista como “um simples fenômeno que afeta os regimes internos

---

<sup>582</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 73.

<sup>583</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 76.

<sup>584</sup> REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 76.

<sup>585</sup> TARJA, Jamilye Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana**: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 69.

<sup>586</sup> ARCHIBUGI, Daniele. Cosmopolitan Democracy and its critics: a review. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, 2004. p. 438.

dos Estados, mas também pode ser compreendida como um novo jeito de entender e regular as relações políticas no mundo todo”<sup>587</sup>.

Nessa perspectiva, Held<sup>588</sup> considera que a abordagem cosmopolita se refere, de mesmo modo, a formas de regulação política e legislativa, capazes de conceber poderes, formular direitos e produzir restrições cujas afetações perpassam as demandas dos Estados nacionais. As reivindicações por espaços participativos transnacionais para fins de pressionar e influenciar no processo de tomada de decisão compõe as bases da democracia cosmopolita, já que, conforme Held,

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<sup>589, 590</sup>

Por conta disso, os teóricos da democracia cosmopolita defendem a inclusão de todos no cerne do processo político de tomada de decisão<sup>591</sup>, de modo que, pelo postulado da *accountability*, os Estados tidos como democráticos necessitam responsabilizar-se pelas demandas reivindicadas pelo povo e a ele prestar contas pelas suas deliberações. A fiscalização democrática, portanto, diz respeito ao papel de fiscalizador que a sociedade civil vai exercer, enquanto que, paralelo a isso, tem o dever de atuar de forma mais centrada no processo decisório institucional<sup>592</sup>.

Dessa forma, o controle dos cidadãos sobre as decisões é mais palatável, além de oferecer maior transparência ao processo, já que, para a responsabilização daqueles que atuam no processo de tomada de decisão, é necessário o fornecimento e a divulgação de dados e informações referentes às políticas públicas.

---

<sup>587</sup> ARCHIBUGI, Daniele. Cosmopolitan Democracy and its critics: a review. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, 2004. p. 438.

<sup>588</sup> HELD, David. Cultural Diversity, Cosmopolitan Principles and the limits of sovereignty. In: HELD, David; MOORE, Henrietta (Orgs.). **Cultural Politics in a global age: uncertainty, solidarity and innovation**. Oxford: One World Publication, 2008. p. 159.

<sup>589</sup> HELD, David. Redefinir la gobernabilidad global: ¡Apocalipsis cercano o reforma! *Análisis Político*, n. 62, Bogotá, 2008. p. 71.

<sup>590</sup> 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. (tradução livre).

<sup>591</sup> HELD, David. Redefinir la gobernabilidad global: ¡Apocalipsis cercano o reforma! *Análisis Político*, n. 62, Bogotá, 2008. p. 73.

<sup>592</sup> REBÉLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 80.



Nesse sentido, Rebêlo<sup>593</sup> destaca que a *accountability* dialoga diretamente com a institucionalidade<sup>594</sup> e legitimidade decisional, porquanto se leva em consideração “as diversas matizes sociais e políticas que integram a comunidade global, de forma a se prolatar decisões mais seguras e transparentes aos interesses envolvidos”.

A partir da coligação de diversas pautas e temas em matéria regional, cada vez mais grupos se unem para debater, pleitear assuntos globais, como direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade, migrações, entre outros<sup>595</sup>, os quais se constituem como agentes da democracia cosmopolita transnacional. Nessa seara – considerando que isso também implica maior desenvolvimento de ferramentas de *accountability*, Tarja sustenta que a “existência de plataformas regionais para o exercício da democracia certamente compõe a extensa gama de possibilidades da democracia transnacional”, de modo que

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.<sup>596</sup>

Assim, diante da necessidade de se criar espaços coletivos de diálogo com a sociedade, é importante analisar esses instrumentos participativos a partir de certos indicadores, como a institucionalização; as regras a respeito da representação; a publicização e o potencial inclusivo e democratizante<sup>597</sup>. No tocante à institucionalização, é preciso se atentar ao fato de dizer respeito a um processo, no qual “quanto maior a regulação sobre o funcionamento, mais institucionalizados são

---

<sup>593</sup> REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 75.

<sup>594</sup> Acerca do cosmopolitismo institucional, ver: SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cosmopolitismo Institucional: Um Anti-Diógenes? In. BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. n. 16. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2020.

<sup>595</sup> KALDOR, Mary. The idea of global civil society. **International Affairs**, v. 79, n. 3, 2003. p. 561.

<sup>596</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana**: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 84.

<sup>597</sup> Essas variáveis foram observadas a partir de Conselhos de Políticas Públicas brasileiros, estudo realizado pelas pesquisadoras Cláudia Faria e Uriella Ribeiro; cabendo, contudo, à análise dos mecanismos participativos no MERCOSUL em razão do desenvolvimento das instâncias estudadas.

esses espaços”<sup>598</sup>. Quanto às regras de representação, destaca-se, principalmente, a observância de haver ou não critérios sobre a pluralidade de grupos a serem representados.

Em relação ao potencial inclusivo e democratizante, devem ser observadas as regras sobre composição, pluralidade e proporcionalidade nas esferas deliberativas e as regras sobre a concentração e alternância de poderes no que toca ao funcionamento, elaboração da pauta e tomada de decisão<sup>599</sup>, ou seja, sobre os atores que participam e as maneiras de se distribuir o poder internamente<sup>600</sup>. Outro aspecto a ser analisado sob a ótica democrática é a publicização, a partir do seu potencial comunicativo quando das discussões e deliberações no âmbito institucional, ou seja, sobre o “processo de influência comunicativa”<sup>601</sup>, primordial à participação democrática.

Para além disso, e dialogando com o primeiro capítulo da Dissertação, a participação também exerce uma dimensão pedagógica. Uma das principais funções da participação, dentro de uma concepção mais participativa da democracia, como se propõe a cosmopolita, é a educativa, por meio da qual se desenvolvem atitudes e qualidades psicológicas capazes de potencializar capacidades democráticas e cidadãos<sup>602</sup>.

Por isso, o conceito de cidadania a ser observado no âmbito do MERCOSUL, bem como o modelo participativo a ser consolidado é desenvolvido a partir da preocupação com o maior controle da atividade dos Estados, envolvendo o potencial democrático por movimentos que ultrapassam a capacidade e o direito de votar. Assim sendo, faz-se pungente o estabelecimento de ferramentas que proporcionem um processo de *accountability* por meio da formação de maneiras mais inclusivas,

---

<sup>598</sup> 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, 2011, p. 128.

<sup>599</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 106.

<sup>600</sup> 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, 2011, p. 128.

<sup>601</sup> 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, 2011, p. 130.

<sup>602</sup> PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 40.

no sentido de que os cidadãos sejam viabilizados de participar mais incisivamente na administração da coisa pública regional<sup>603</sup>.

A cidadania regional do MERCOSUL, portanto, requer que se constituam os sujeitos sociais ativos de mecanismos para que possam lutar não apenas pelo seu reconhecimento enquanto tal, mas por direitos, inclusive, o de participar da própria definição desse sistema<sup>604</sup>. Nesse sentido, o próximo subcapítulo analisará, detalhadamente, os déficits democráticos que acometem o MERCOSUL diante das questões trabalhadas até então.

Isso se faz importante já que a democracia, que constitui e sustenta o processo de integração regional, é pautada pela cidadania, a qual é precipuamente amparada pela participação. Desse modo, no momento em que há fragilidade em algum aspecto de um desses pilares, os outros são afetados, dificultando o processo de consolidação e fortalecimento do MERCOSUL.

#### **4.2 O déficit democrático no MERCOSUL: investigando o PARLASUL e as Cúpulas Sociais**

A necessidade de se criar alternativas para o enfrentamento de uma nova ordem internacional surgida – principalmente - por conta da globalização, com a emergência de atores políticos e sociais transnacionais, conforme visto no subcapítulo anterior, ocasionou a vontade de se desenvolver espaços de governança locais, regionais, globais, a fim de que se possibilitasse a participação dos indivíduos na produção de políticas para além dos governos dos seus próprios Estados<sup>605</sup>. O cosmopolitismo, a partir de uma noção de reforma das instituições, pretende uma maior democratização das instituições internacionais, especialmente diante do fato de que os

fracassos e insuficiências nos processos políticos globais frequentemente são o resultado da desigualdade entre os círculos geradores de decisões

---

<sup>603</sup> REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 111.

<sup>604</sup> DAGNINO, Evelina. ¿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, 2004. p. 104.

<sup>605</sup> ARCHIBUGI, Daniele; 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. p. 434.

criados nas arenas internacionais e a gama de interessados circundantes associados aos bens ou males públicos específicos.<sup>606</sup>

Nesse sentido, foram elaborados mecanismos e espaços transnacionais não apenas de participação mais direta, mas também de representação. Pela defesa dos direitos humanos e pela construção da cidadania, a criação dessas iniciativas - institucionalizadas - apontam à demanda da sociedade civil de fazer pressão nas organizações internacionais e nas estruturas internas de cada Estado. Conforme visto no capítulo anterior, a presente Dissertação optou por analisar dois desses aparelhos políticos, desenvolvidos para oferecer uma melhor democratização ao MERCOSUL – um simbolizando a democracia representativa, o PARLASUL, e o outro que expressa a democracia participativa, as Cúpulas Sociais.

Acontece que, mesmo alcançando a democracia um caráter valorativo e basilar do processo de integração, em razão do contexto histórico da região, marcado pela colonialidade e pela instabilidade política, a estrutura orgânica do MERCOSUL e os elementos conjunturais dos países que compõem essa iniciativa de integração regional acabam se constituindo como um dos principais obstáculos para consolidação do regionalismo sul-americano pautado essencialmente pela cidadania<sup>607</sup>. É importante aqui se destacar, ainda mais diante da opção do MERCOSUL pela intergovernamentalidade, que os processos de transição democrática no âmbito doméstico dos Estados Partes não conseguiram modificar as estruturas e a própria cultura política e jurídica interna. Isso impactou também o desenvolvimento dos regimes de bem-estar social e acentuou as assimetrias, porquanto elaborados em um contexto de desigualdades econômico-sociais, inclusive comparativamente entre os países<sup>608</sup>.

Apreendidas tais circunstâncias, Hayden<sup>609</sup> observa ser o déficit democrático<sup>610</sup> uma das grandes falhas que compõem o sistema de governança

---

<sup>606</sup> HELD, David. Redefinir la gobernabilidad global: ¡Apocalipsis cercano o reforma!. **Análisis Político**, n. 62. Bogotá, 2008. p. 67.

<sup>607</sup> 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.

<sup>608</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 85.

<sup>609</sup> HAYDEN, Patrick. Kant, Held and the imperatives of cosmopolitan politics. **Revista de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba**, São Paulo, v. 15, n. 38, 2004. p. 88.

<sup>610</sup> Aqui, precisa-se fazer um adendo. Como visto ao longo da pesquisa, não se teve a preocupação de trazer uma análise comparativa e densa acerca do processo de integração europeu, tido como o mais avançado na matéria. Isso porque se acredita na necessidade de se pensar o MERCOSUL a

global, tendo em vista que os mecanismos criados pelos Estados para diminuição dos efeitos causados pela globalização possuem pouca transparência e comprometimento (*accountability*) disponíveis à sociedade. Por conta disso, Archibugi<sup>611</sup> pondera ser o principal déficit democrático “a existência de interesses transnacionais organizados distante de qualquer mandado popular”.

Assim, como evidenciado ao longo dessa Dissertação, para o estabelecimento de uma integração regional consolidada, é necessário que se constituam espaços políticos que aprimorem a democracia, porquanto constituinte de sua base<sup>612</sup>. É, nessa perspectiva, que a proposta de analisar quais os elementos que caracterizam a existência ou não<sup>613</sup> de um déficit democrático no MERCOSUL, levando em consideração os dois mecanismos de participação social e cidadã mencionados anteriormente, é relevante. Isso se deve especialmente ao fato de que a sociedade contemporânea, formada por uma diversidade de sujeitos reunidos,

---

partir daqui, do Sul, para além do fato de serem processos diferentes, de natureza distinta, com objetivos específicos e particulares, com sua formação ocorrida em momentos históricos diversos e com mecanismos jurídicos distintos. Ainda assim, existem questões que se atravessam, aproximando essas experiências a um ponto comum: o déficit democrático é uma delas. De forma bastante breve, ainda que tenha se constituído uma união monetária, no aspecto econômico, a UE permanece lidando com as assimetrias entre os países e com fragilidades na democracia por conta do fator tecnocrático de suas instituições. Um dos aspectos a serem ressaltados aqui é certa ausência de uma estrutura mais eficiente do Parlamento quanto à representatividade; a falta de uma participação cidadã quando do processo de tomada de decisão; a carência de um instrumento de contestação pública das políticas aprovadas nas instâncias decisórias. Especificamente, o Parlamento Europeu, instituição de organização híbrida (variando elementos intergovernamentais e supranacionais) e criada para controlar abusos de poder e assegurar maior representatividade no contexto europeu, não foi capaz de superar o déficit democrático na UE, em razão de sua função colegislativa, do caráter onipotente da Comissão Europeia e unânime do Conselho, inclusive com o poder de veto. Estudiosos apontam que a fragilidade democrática na UE se dá pela falta de transparência; pelo excesso de técnica; pela baixa participação cidadã e pelos mecanismos debilitados de *accountability*. Para melhor compreensão do tema, ver: LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane. O problema do déficit democrático. In: LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane. **Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016, p. 125 – 145; ZWEIFEL, Thomas. Who is Without Sin Cast the First Stone: The EU's Democratic Deficit in Comparison. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 5, 2002, p. 812–840.

<sup>611</sup> ARCHIBUGI, Daniele. **Cosmopolitical democracy**. Debating Cosmopolitics. Londres: Verso, 2003. p. 9.

<sup>612</sup> VIEIRA, Luciane Klein; MONTEIRO, Michelle Alves. Parlamento do MERCOSUL: uma via para a superação do déficit democrático no âmbito da integração regional? In: VIEIRA, Gustavo Oliveira (Org.). **MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2021. p. 263.

<sup>613</sup> Ainda que se aponte à existência de um déficit democrático, inclusive com forte amparo acadêmico de análise, optou-se por deixar em aberto tal afirmação, por conta da entrevista concedida pelo Parlamentar do MERCOSUL, da Argentina, Humberto Benedetto, cujo inteiro teor encontra-se no Anexo A, o qual apontou ser a deficiência democrática da iniciativa de integração regional relativa, uma vez que se trata muito mais de uma divergência ideológica que limita os consensos no âmbito interno de cada país.

reivindica uma maior participação, por meio de canais de diálogo na criação das políticas<sup>614</sup> regionais.

E, por conta disso, antes de adentrar na análise do déficit democrático no MERCOSUL, necessário se faz trazer uma pontual observação. Embora, como visto ao longo dessa pesquisa, a partir dos anos 2000, com o relançamento do MERCOSUL, houve uma maior preocupação em tentar superar o déficit democrático (que há muito já se debatia no âmbito regional) por meio da criação de mecanismos participativos, a fragilidade institucional na referida iniciativa de integração regional perpassa questões para além do âmbito da participação social.

A falta de efetividade das decisões regionais<sup>615</sup>, bem como a ausência de transparência na esfera das negociações, potencializadas pelo desinteresse dos órgãos decisórios em aperfeiçoar seus métodos e seus procedimentos, mantendo-se fechados às reivindicações políticas e às transformações geoestratégicas<sup>616</sup> também se constituem como fatores que influenciam seu baixo grau democrático. Além disso, impende também elucidar que, mesmo com o movimento de fortalecer o paradigma democrático e participativo, diante da reformulação política nos governos sul-americanos, encabeçada, no Brasil, pelo impeachment de Dilma Rousseff e, na Argentina, com a eleição de Mauricio Macri, mudaram-se os anseios regionais.

Com a busca pela flexibilização, pelo predomínio dos acordos bilaterais e do estreitamento de relações com os EUA, em razão do retorno à racionalidade neoliberal, devido à ascensão de governos de direita e extrema-direita, tem-se configurada uma nova etapa do regionalismo sul-americano, marcado pelo retorno à origem e definido a partir de uma política econômica liberal<sup>617</sup>. Isso teve impacto diretamente na participação social, a qual ainda sofre estancamento, porquanto se deixou de aprofundar e de ampliar os canais de diálogo com a sociedade<sup>618</sup>, de

---

<sup>614</sup> REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfrentamento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 113.

<sup>615</sup> Sobre tal ponto, um estudo coordenado por Ventura, Onuki e Medeiros aponta a dificuldade de se obter acesso a informações acerca da incorporação das normas nos Estados Partes, diante de sua natureza reservada. Ver: VENTURA, Deisy; ONUKI, Janaína; MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et al.* **Internacionalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensar o Direito, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

<sup>616</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. **PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL?** *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, 2016. p. 36.

<sup>617</sup> VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Bolsonaro e a Reorientação da Política Exterior Brasileira**. *Journal of Global Studies*. v. 1, n. 20, 2019.

<sup>618</sup> Um exemplo disso foi o descumprimento da decisão do CMC, referida no capítulo anterior, que determinava a realização semestral das Cúpulas Sociais, as quais deixaram de ser feitas a partir de 2016, bem como o esvaziamento da Unidade de Participação Social. A respeito deste último fato,

modo que, como consequência desse retrocesso, ao invés de se ter uma redução da fragilidade democrática da iniciativa de integração regional, o que houve foi um alargamento.

Nada obstante, apontam-se vícios desde a formação do MERCOSUL. Nesse sentido, Ventura<sup>619</sup> refere uma dupla face do déficit democrático - a falta de transparência no processo decisório e a instabilidade política interna nos Estados<sup>620</sup>. Tais fatos apresentam-se como obstáculos constantes na materialização da participação social no MERCOSUL, em particular quanto à sua institucionalização. Isso porque, mesmo que se observe, no decorrer da construção da referida experiência de integração regional, a abertura de esferas participativas, por meio da interlocução com a sociedade civil, se demanda, com a natureza intergovernamental presente no âmbito institucional, mais envolvimento, principalmente, da representação social para o aumento da *accountability* e da própria democracia regional<sup>621</sup>.

Acerca disso, Mariano pondera que

essa democratização de estruturas internacionais pressupõe o estabelecimento de uma *accountability*, assim como a definição de quem são os representados e como se dá o processo de legitimação das decisões a partir de regras e procedimentos previamente definidos – inclusive de como devem ser os mecanismos de participação –, e qual sua real capacidade de gerar respostas às demandas.<sup>622</sup>

Diante disso, para a construção de uma integração regional cosmopolita e democrática, não basta apenas que os chefes de Estado e os governos fiquem

importa ressaltar que a Decisão CMC n. 30, de 2017 extinguiu o cargo de Alto Representante Geral do MERCOSUL, de onde a UPS fazia parte, passando a configurar a estrutura da Secretaria do MERCOSUL, de maneira a manter seu desempenho discreto (SILVA, Carolina Albuquerque.

Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL: análise de uma experiência interrompida. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, 2020. p. 390).

<sup>619</sup> VENTURA, Deisy. **As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia**: os desafios de uma associação inter-regional. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 592.

<sup>620</sup> Como visto no primeiro capítulo, é preciso ter em mente que, quando dos debates para a formulação de um processo de integração no âmbito sul-americano e da criação do MERCOSUL, a conjuntura política dos países era de transição para a democracia após mais de década de ditaduras. Os processos ocorridos no campo da justiça de transição no Cone Sul apresentam inúmeras falhas, barreiras políticas e dificuldades que foram incapazes de romper com o passado autoritário, o que, dentre outros fatores, inviabiliza a construção de bases democráticas consolidadas e possibilita um cenário de instabilidade política. Para compreender mais sobre essas questões, ver: GALLO, Carlos Artur (Org.). **No rastro das transições**: perspectivas sobre memória, verdade e justiça no Cone Sul e no Sul da Europa. Pelotas: Editora UFPel, 2019 e COSTA, Maíra Pereira da; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Justiça de Transição, Cultura Política e legado autoritário no Cone Sul**. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 5, n. 1, 2019.

<sup>621</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 118.

<sup>622</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 118.

atrelados ao processo, embora sejam partes legítimas para representar os cidadãos dos Estados Partes. É necessário, dentro dessa perspectiva, a incorporação de outros atores políticos (subnacionais, sindicatos, movimentos sociais, entre outros) a fim de trazer maior institucionalidade à iniciativa de integração regional<sup>623</sup>. Por tais razões que Caetano aponta serem históricos os problemas relacionados à institucionalização do MERCOSUL. Como já referido, a assimetria entre os Estados Partes, a dificuldade de manter a harmonia e a concordância nos foros multilaterais, além dos avanços insuficientes no quesito de se criar uma agenda externa que seja comum entre as partes ilustram esse cenário<sup>624</sup>.

O déficit no MERCOSUL, portanto, decorre de uma sensação de distanciamento entre os cidadãos e as estruturas decisórias da integração. A baixa qualidade técnica das normas elaboradas no âmbito regional desponta como sendo uma das causas dessa falha no campo democrático, porquanto a maioria é aprovada sem o debate com as categorias da sociedade civil envolvidas, nem com as outras instâncias governamentais competentes<sup>625</sup>. Isso, inclusive, afeta a eficácia das normas, dado que muitas não são incorporadas ao direito interno dos Estados Partes, gerando, em decorrência disso, um quadro de insegurança jurídica. Sobre isso, Drummond ainda destaca que

As normas do MERCOSUL efetivamente padecem, muitas vezes, de má qualidade porque, sem um espaço público onde fazer valer as suas demandas, os “lobbies” e setores interessados da sociedade civil dirigem-se diretamente aos governos, que, pressionados, produzem decisões cuja incorporação aos direitos internos dos Estados Partes encontrará, posteriormente, toda sorte de resistência.<sup>626</sup>

Nesse sentido, observa-se a dificuldade do MERCOSUL em ser capaz de obter uma maior legitimidade no processo de integração. Vázquez<sup>627</sup>, dentro dessa perspectiva, aponta à existência de um grande déficit de prestação de contas. Isso porque os atores políticos e sociais, inclusive as tecnocracias das agências dos

---

<sup>623</sup> RIBEIRO, Antônio Carlos; ANDRADE, Mayra Thaís Silva. A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 13, n. 1, Pouso Alegre, 2015. p. 17.

<sup>624</sup> CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del MERCOSUR: el cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. **Foro Internacional**, v. 235, n. 1, p. 47–88, 2019.

<sup>625</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 350.

<sup>626</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. p. 351.

<sup>627</sup> VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR**. Quito: FLACSO, 2007, p. 140.



Estados Partes, que não fazem parte do processo de tomada de decisão, encontram embaraços no momento de identificar quem delibera, quem é o responsável por tomar as decisões. Dessa maneira, a falta de uma legitimidade técnica, social e, ainda, política acaba impactando o grau de efetividade e de eficácia das decisões, como já referido.

Por conta disso, a prestação de contas acaba sendo elemento central da precária legitimidade do MERCOSUL, já que, embora prevista e estando à disposição da sociedade, carece de funcionamento efetivo. Tal fato se atrela diretamente à ausência de transparência que ocorre interna e institucionalmente. Trazendo para o campo da participação social, existem diversos aparelhos, dentro da própria estrutura orgânica do MERCOSUL, demonstrado no capítulo anterior, destinados a aproximar a sociedade civil de suas atividades.

O que acontece é que não há informações de fácil acesso ao público; dificultando, por conseguinte, o conhecimento de quem participa, de como se participa e, até mesmo, qual o impacto dessa participação no processo de tomada de decisão. E vale ressaltar que esse problema de transparência no âmbito do MERCOSUL não é só quanto à divulgação de informações, ou seja, não diz respeito apenas à publicidade, mas também no que tange ao acesso de documentos, muitas vezes de difícil compreensão aos cidadãos<sup>628</sup>.

Nessa diapasão, a fim de que se possa compreender as insuficiências e limitações dentro da estrutura atual, necessário se faz analisar os mecanismos de transparência e os espaços formais de participação, especialmente com as lentes dos atores sociais<sup>629</sup>. Ainda que, ao contrário dos outros Estados Partes, a Argentina e o Brasil possuam um ambiente de divulgação, acesso à informação e diálogo<sup>630</sup>, Alemany e Leandro<sup>631</sup> ponderam não significar que as organizações da sociedade civil participem de fato do processo de tomada de decisão ou, até mesmo, do posicionamento dos seus países em relação à agenda regional.

---

<sup>628</sup> VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR**. Quito: FLACSO, 2007, p. 142.

<sup>629</sup> ALEMANY, Cecilia; LEANDRO. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006. p. 21.

<sup>630</sup> Na Argentina, criou-se o Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC), enquanto que, no Brasil, o Programa MERCOSUL Social e Participativo. Para maiores detalhes, ver: MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Representação, Democracia e Política Externa: a participação social como indutora de mudanças na política externa?**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016.

<sup>631</sup> ALEMANY, Cecilia; LEANDRO. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006. p. 21.

A baixa institucionalidade e a falta de apoio e suporte diplomático pautam essas questões. E é, nesse contexto, que as insuficiências democráticas das Cúpulas Sociais do MERCOSUL se encontram. Como visto no capítulo anterior, as Cúpulas Sociais se inserem em uma nova roupagem da participação social, a partir do fortalecimento de uma agenda que prime pela dimensão social e que preencha o MERCOSUL de cidadania.

Fruto, portanto, de um ato realizado em conjunto e com a cooperação de governos, organizações da sociedade civil e de organismos oficiais do MERCOSUL<sup>632</sup>, as Cúpulas se constituíram como um espaço de debate e de produção de projetos e demandas na esfera das políticas públicas. Nesse sentido, a primeira questão a ser levantada em relação ao déficit democrático incidente em tal aparelho político é a fraca influência das propostas resultado das reuniões sobre a formulação das políticas regionais.

Ainda que haja decisão do CMC<sup>633</sup> quanto à entrega do documento final contendo as proposições feitas pelos participantes das Cúpulas Sociais na primeira reunião ordinária do GMC para que fosse apresentada às demais instâncias decisórias, não se verificou, nesses dez anos de funcionamento, nenhum documento emitido pelos órgãos decisórios que estivesse associado pontualmente às declarações provenientes das Cúpulas Sociais<sup>634</sup>. Essa decisão, que, inclusive, determina a realização semestral, a cargo da Presidência *Pro Tempore* do momento, não estabelece nenhuma vinculação das Cúpulas Sociais com o processo de tomada de decisão no MERCOSUL. Por essa razão, as Cúpulas Sociais “apresentam a oportunidade de participação, mas não de influência, ou seja, de acesso ao resultado de elaboração da política”<sup>635</sup>.

---

<sup>632</sup> RAMANZINI, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Missão impossível? MERCOSUL, participação social e política externa no Brasil. **Pensamiento Proprio n. 40 - Participación, representación y ciudadanía política en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2014. p. 149.

<sup>633</sup> MERCOSUL. **Decisão n. 56/2012 do Conselho do Mercado Comum**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Acesso em: 30 de mai 2021.

<sup>634</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 171.

<sup>635</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 171.

Em relação ao vínculo das Cúpulas Sociais com os demais órgãos do MERCOSUL, entende-se ser heterogênea<sup>636</sup>. É possível verificar, por exemplo, por meio da presença de seus representantes nas reuniões, um diálogo com as Reuniões Especializadas<sup>637</sup>, no sentido de estarem se fazendo presente e participando das Cúpulas Sociais. O que se observa é que esse diálogo acaba se resumindo exclusivamente a um evento isolado – e ainda de forma fragmentada, já que não há uma certa periodicidade dessa participação. Isso porque não há qualquer registro de cooperação ou outra articulação para além de estarem presentes nas reuniões das Cúpulas Sociais<sup>638</sup>; demonstrando, por conseguinte, a dificuldade de se criar um canal de comunicação dentro da própria estrutura institucional e interna do MERCOSUL, o que impacta no enfraquecimento institucional.

Além disso, o acesso à informação é fundamental para que se possa pensar em uma legitimidade da participação social. E aqui é notória uma dupla percepção do tema no que concerne às Cúpulas Sociais. Primeiro, em relação à produção normativa nos espaços institucionais, já que não há um canal digital, como um site, por exemplo, que concentre os documentos elaborados pelas diversas instâncias do MERCOSUL que não apenas as dos órgãos principais e institucionalizados<sup>639</sup>. Tanto é assim que Silva e Martins<sup>640</sup> ressaltam dificuldades quando do levantamento, para fins de confecção do livro, apoiado e encabeçado pela UPS sobre as Cúpulas Sociais, dos participantes e das organizações, movimentos sociais e órgãos de governo que fizeram parte ao longo dos anos, pela indisponibilidade de cópias de

---

<sup>636</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 89.

<sup>637</sup> Destacam-se, especialmente, a participação da Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL (RECM), da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL (RMAAM), da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) e Reunião Especializada da Juventude do MERCOSUL (REJ).

<sup>638</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 89.

<sup>639</sup> O MERCOSUL possui uma página digital, a mercosur.int, em que constam diversos documentos, normativas e até o calendário de reuniões. A crítica que se faz é no sentido de que, em relação às Cúpulas Sociais e às instâncias que não se encontram no âmbito institucional do MERCOSUL, inexistente um espaço que faça a compilação dos documentos, dos informativos.

<sup>640</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 37.

listas de presença assinadas e falta de informações mais confiáveis sobre os eventos. Ou seja, não se garante uma devida informação pública regional<sup>641</sup>.

Sobre isso também é importante fazer menção que a escassa documentação que se obtém é dada por meio eletrônico esparso, além de o site oficial do MERCOSUL, alimentado a cada Presidência *Pro-Tempore*, acabar não retratando nenhuma padronização<sup>642</sup>. Nesse sentido, Granato e Bitencourt apontam

Si bien la propia Secretaría del bloque cuenta en el portal oficial con una base de datos/buscador de normativa y de documentos de libre acceso llamado "Documentos en línea", el mismo continúa pareciendo de acceso relativamente complejo para el común de la ciudadanía<sup>12</sup>. Por otra parte, en referencia al tema de acceso a la información, la mencionada Decisión no. 10/2015, aprobó un procedimiento para solicitar información a los órganos del MERCOSUR<sup>643, 644</sup>

Em outro sentido, a falta de acesso a informações diz respeito aos temas a serem abordados nas Cúpulas Sociais. De acordo com a investigação mencionada acima<sup>645</sup>, vários participantes das reuniões que foram entrevistados relataram a imprescindibilidade em se aprimorar as ferramentas de informação prévia sobre as temáticas que vão ser debatidos nas Cúpulas. Ou seja, com empecilhos na hora de obter esclarecimentos e dados sobre as realizações das Cúpulas e principalmente sobre os assuntos, os participantes e as organizações acabam não conseguindo se preparar devidamente para os eventos. Aponta-se, ainda, problemas quanto à metodologia, já que, por estar a organização a cargo da Presidência *Pro Tempore*, é

<sup>641</sup> GRANATO, Leonardo; BITENCOURT, Caroline Müller. Control social en el MERCOSUR: reflexiones a la luz de la experiencia brasileña. In: GOROSITO, María Marcela; ALLENDE, Rafael Alvariza (Coord.). **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI: legitimidad social en los procesos de integración**. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ. p. 144.

<sup>642</sup> GONÇALVES, Renata da Silva. **Participação na integração: uma análise sobre a presença da sociedade civil nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL (2006-2013)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, 2015. p. 90.

<sup>643</sup> Embora o próprio Secretariado do bloco tenha em seu portal oficial uma base de dados/link de busca de regulamentos e documentos de acesso livre denominado "Documentos Online", continua sendo relativamente complexo o acesso para o cidadão comum. Por outro lado, no que se refere à questão do acesso à informação, a citada Decisão n. 10/2015 aprovou procedimento para a solicitação de informações aos órgãos do MERCOSUL" (tradução livre).

<sup>644</sup> GRANATO, Leonardo; BITENCOURT, Caroline Müller. Control social en el MERCOSUR: reflexiones a la luz de la experiencia brasileña. In: GOROSITO, María Marcela; ALLENDE, Rafael Alvariza (Coord.). **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI: legitimidad social en los procesos de integración**. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ. p. 144.

<sup>645</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 84-85.

engendrada pelo país receptor e não de forma coletiva; distanciando, dessa forma, a sociedade civil na construção do evento<sup>646</sup>.

A falta de transparência também incide na questão da convocatória, já que, na maioria das vezes, as informações são repassadas aos atores que já participam do processo ou que são alinhados aos governos; não alcançando, por conseguinte, a todos os interessados. Além disso, como a realização das Cúpulas Sociais não constam no calendário oficial da Presidência *Pro Tempore*, elas não são feitas antecipadamente. Segundo os relatos colhidos<sup>647</sup>, de modo frequente, as datas, o formato e a agenda das Cúpulas Sociais eram estabelecidas poucos dias antes de se pôr em prática as atividades. Gonçalves<sup>648</sup> refere que, na tentativa infrutífera de tentar realizar uma pesquisa *in loco* sobre as Cúpulas Sociais, a chamada para participar do evento - que ocorreu no primeiro semestre de 2015 – foi feita pela página oficial da Secretaria Geral da Presidência da República no *Facebook* apenas duas semanas antes.

Dessa forma, compreende-se que essa dupla carência de informação pública e falta de transparência no que tange às realizações das Cúpulas Sociais culminam em uma limitação da participação de outros atores sociais, especialmente daqueles que não estão intrinsecamente vinculados a temáticas do MERCOSUL, embora poderiam colaborar para o desenvolvimento e consolidação da referida experiência de integração regional. E, sobre isso, ressalta-se também a falta de um orçamento que proporcione essas participações.

Nessa perspectiva, pode-se considerar as Cúpulas Sociais como um instrumento participativo tanto seletivo, porquanto acaba se restringindo à sociedade civil organizada, quanto simbólico, em consequência de não influenciar diretamente os processos de tomada de decisão; circunscrevendo-se, em vista disso, a um fórum

---

<sup>646</sup> VENTURA, Deisy; ONUKI, Janaína; MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et al.* **Internacionalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensar o Direito, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 82.

<sup>647</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 84-85.

<sup>648</sup> GONÇALVES, Renata da Silva. **Participação na integração: uma análise sobre a presença da sociedade civil nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL (2006-2013)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, 2015. p. 100.

de debates<sup>649</sup>. Tais aspectos complicam o desenvolvimento mais efetivo da participação social, bem como inviabilizam a possibilidade de o MERCOSUL se configurar como uma instituição regional de governança, ainda que seja um grande avanço nesse sentido, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de um espaço erguido nos pilares da democracia participativa.

Por sua vez, para a democracia representativa, um dos aparelhos políticos pensado para reduzir o déficit democrático no MERCOSUL foi a constituição do PARLASUL, que, diferentemente das Cúpulas Sociais, compõe o arcabouço institucional do processo de integração mercosulino. Fomentado, portanto, em razão da urgência de se trazer maior legitimidade política por meio do voto cidadão<sup>650</sup>, o PARLASUL firma o comprometimento de se assegurar a presença da sociedade civil no processo de integração.

Esse mecanismo de participação foi elaborado, essencialmente, para, afora representar as demandas dos povos, auxiliar na incorporação das normativas produzidas pelo MERCOSUL com a devida harmonização legislativa no âmbito do Poder Legislativo nacional de cada país. Nesse sentido, Mariano refere que

[...] a criação de um parlamento emprestava ao discurso de relançamento do MERCOSUL uma força simbólica importante porque trazia para o âmbito regional a figura de uma estrutura representativa dos sistemas políticos democráticos, simbolizando a incorporação da sociedade por meio de seus representantes e a vigência de uma nova agenda de negociação.<sup>651</sup>

A fundação de um Parlamento, dessa forma, depreende um contato mais imediato com a sociedade. A determinação de eleições diretas faz parte dessa conjuntura, uma vez que potencializaria uma transformação político democrática dentro do MERCOSUL. Como visto no capítulo anterior, elas ainda não são realizadas em todos os Estados Partes, estando ameaçadas, inclusive, nos países que já passaram a adotar o sufrágio direto, questão a ser discutida mais adiante.

---

<sup>649</sup> BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. p. 174.

<sup>650</sup> SCOTTI, Luciana; ROMERO, Sabrina. El Parlamento del MERCOSUR: balances y perspectivas. In: NEGRO, Sandra (Directora). **Integración Regional 2: ¿Quo Vadis?** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 79.

<sup>651</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 118.

Mariano<sup>652</sup> compreende que essa falta de interesse em se criar uma agenda regional - e nacional - para discussão das eleições diretas para o PARLASUL é fruto de uma concepção de que os deputados mercosulinos, ao serem escolhidos por voto direto, atenderiam aos interesses do povo. Tal fato implicaria num resultado, coletivamente, indesejado pelos governos nacionais, uma vez que podem ser alterados os rumos da integração e elevado o grau de importância do Parlamento no âmbito da construção democrática do MERCOSUL.

Nesse mesmo sentido, refletem as autoras Dri e Paiva<sup>653</sup>. Ao observarem que os Poderes Executivos dos Estados Partes negligenciam as pautas abrangidas e defendidas pelos parlamentares, percebem que essa atitude acaba conservando o seu *status* dentro do âmbito da agenda decisória do MERCOSUL; garantindo, à vista disso, que não se conceba um outro monopólio político, a ser capitaneado pelos atores do PARLASUL. É, nesse cenário, que se inicia o debate acerca do déficit democrático em relação ao PARLASUL.

O comprometimento dos parlamentares com a agenda política do MERCOSUL é frustrado por uma série de fatores, dentre os quais se cita a falta de tradição de intervenção parlamentar quando da elaboração da política externa dos Estados Partes<sup>654</sup>, que acaba sendo concentrada nas mãos dos Poderes Executivos, vez serem eles os detentores da tomada de decisão. Ademais, Mariano<sup>655</sup> aponta para a falta de identidades políticas entre os setores partidários dos países<sup>656</sup>, o que contribui para o impedimento de se criar maior cooperação e comunicação entre os deputados mercosulinos.

É possível entender, por esse ângulo, a atuação dos parlamentares do MERCOSUL no sentido de não reivindicarem mais espaço e maiores funções, já que

---

<sup>652</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 118.

<sup>653</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016. p. 47.

<sup>654</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 143.

<sup>655</sup> MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**. Porto Alegre, v. 4, n. 2, 2013. p. 96.

<sup>656</sup> Pires entende que, em razão de o voto no PARLASUL ser por maioria e não unanimidade, isso cria um cenário que possibilita a composição de grupos políticos vinculados por afinidades ideológica (PIRES, Norma da Silva Venancio. **Parlamentos Regionais e o processo de integração**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Brasília, 2009.).

a temática regional é reduzida pela estratégia nacional<sup>657</sup>. Ou seja, tendo em vista que, pela falta do sufrágio direto, a base política dos deputados mercosulinos acaba sendo nacional, não há estímulos para que se ampliem as competências no âmbito regional. Essa perspectiva, inclusive, é citada por Dr. Rosinha, ex-Presidente do PARLASUL em entrevista concedida<sup>658</sup> à presente pesquisa<sup>659</sup>. Ele destaca que os interesses nacionais acabam prevalecendo sobre o regional, o que dificulta a criação de uma identidade regional costurada a partir de um parlamento. Refere que os parlamentares designados para o desempenho do mandato junto ao PARLASUL não o fazem sob uma mentalidade regional, exatamente pelo fato de não terem sido eleitos para isso.

Nesse mesmo sentido é a análise feita por Mariano e Luciano<sup>660</sup>, considerando que, mesmo com uma participação ativa nas reuniões e negociações do âmbito do MERCOSUL, sem as eleições diretas, a atuação dos parlamentares seguirão sendo comprometidas pela agenda nacional, já que

As questões e demandas internas são preponderantes e ocupam quase integralmente sua atenção, mesmo porque foram eleitos para responderem a esses assuntos e não para serem representantes no PARLASUL. Há uma percepção clara de que a dedicação às atividades referentes à integração é prejudicial para o seu desempenho eleitoral<sup>661</sup>.

Assim, com uma cultura institucional em que predomina a visão nacional nas negociações<sup>662</sup>, a saída pelas eleições diretas se faz mais que necessária a fim de se alterar essa lógica. Isso porque o desempenho dos deputados mercosulinos estaria relacionado estritamente às pautas regionais, o que, inclusive, poderia gerar maiores impulsos para uma postura mais assertiva e reivindicatória<sup>663</sup>.

Em contrapartida, o que se tem até o presente momento é uma apatia dos Congressos Nacionais quanto ao tema; não se vislumbrando, portanto, uma

<sup>657</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016. p. 48.

<sup>658</sup> O conteúdo completo da entrevista encontra-se transcrito no Anexo A desta Dissertação.

<sup>659</sup> CAEE n. 43806721.0.0000.5344. Projeto submetido ao Comitê de Ética da UNISINOS em 26.02.2021 e aprovado em 16.03.2021. Entrevista realizada via Google Meet no dia 07 jun. 2021.

<sup>660</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 56.

<sup>661</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 56.

<sup>662</sup> VÁSQUEZ, Mariana. **Los escenarios de participación social en el MERCOSUR**. 2007. p. 144. Disponível em: <<https://www.flacsoandes.edu.ec/pt-br/agora/los-escenarios-de-participacion-social-en-el-mercosur>>. Acesso em: 05 jul 2021.

<sup>663</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016. p. 46.



mobilização que incentive o debate sobre isso. Um motivo possível para a falta de interesse político é a noção de que os próprios parlamentares sequer têm consciência dos benefícios que um parlamento regional e a escolha direta de seus representantes pela sociedade podem trazer. Isto é, “os parlamentares, em geral, não têm clareza sobre quais os custos e as vantagens de se candidatarem para o PARLASUL”<sup>664</sup>. Além disso, Ribeiro destaca que

Como a atuação regional não tem a mesma visibilidade e nem a mesma frequência que a nacional, a primeira acaba sendo preterida em relação à segunda. Se eleitos diretamente, os parlamentares poderão atuar com mais disponibilidade e foco nas questões regionais, exercendo pressão nos órgãos decisórios para que seu orçamento e suas competências sejam ampliadas, além de acompanharem com mais afinco o andamento que o Conselho do Mercado Comum dá às suas recomendações.<sup>665</sup>

Conforme mencionado anteriormente, apenas dois Estados Partes elegem diretamente seus parlamentares para compor o PARLASUL, Argentina e Paraguai. Brasil e Uruguai designam indiretamente seus deputados mercosulinos por indicação de seus respectivos Congressos Nacionais. Ainda que, em um primeiro momento, tivesse sido contrário à formulação de um parlamento regional, o Paraguai foi o primeiro Estado Parte a efetuar eleições diretas para os seus representantes no PARLASUL.

Em 2008, de modo simultâneo às presidenciais, o Paraguai escolheu seus parlamentares. Em 2007, a partir da Lei n. 3.166/07, mudaram-se as normas eleitorais determinadas no Código Eleitoral do Paraguai de 1966, possibilitando a ocorrência do sufrágio direto para o PARLASUL, por meio das mesmas regras estabelecidas para o preenchimento dos cargos nacionais do Poder Legislativo<sup>666</sup>. Ressalta-se certa divergência com o que está estipulado no Protocolo Constitutivo do PARLASUL, já que o mandato é de quatro anos, enquanto que, no pleito eleitoral paraguaio, é a cada cinco. Além disso, não há instrumentos normativos que determinem uma porcentagem mínima de minorias, como mulheres, por exemplo<sup>667</sup>, para ocupar uma cadeira no parlamento, abarcando os problemas da democracia

<sup>664</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. MERCOSUL: a emergência de uma nova sociedade. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 7, n. 12, 2002, São Paulo. p. 198.

<sup>665</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 120.

<sup>666</sup> PORCELLI, Emanuel. Parlamento del MERCOSUR: Profundización o Irrelevancia. **Boletín Informativo del CENSUD**, n. 15, 2008.

<sup>667</sup> SILVA, Matheus Felipe. Eleições diretas ao PARLASUL na Argentina e no Paraguai: da representação parlamentar na integração à conformação eleitoral regional na esfera doméstica. **Brazilian Journal of Latin American Studies**. Cadernos Prolam/USP, v. 16, n. 30, 2017. p. 73-93.

representativa vistos no primeiro capítulo com a redundante falta de representatividade na política.

A Argentina, por sua vez, realizou suas eleições diretas em 2015, de forma conjunta com a votação nacional. Salienta-se que, de 2008 até 2014, foram propostos mais de vinte Projetos de Leis para regularizar as eleições para o PARLASUL. A Lei n. 27.120/2015 modificou o Código Eleitoral Nacional, estabelecendo as normas para a implementação do pleito regional, o que foi, desde à época, duramente criticado, tendo em vista que a visão de muitos argentinos era no sentido de estar beneficiando uma iniciativa de integração regional não muito operativa<sup>668</sup>.

Importante fazer menção que tanto no Paraguai, quanto na Argentina, a eleição dos parlamentares do MERCOSUL se dava mediante listas partidárias. Os partidos políticos criavam uma lista com os candidatos, de maneira que os cidadãos dos países não votariam na pessoa do candidato, mas na lista. Dr. Rosinha, atentando-se para tal fato e acreditando ser uma alternativa para melhor filtrar de fato os representantes comprometidos com as pautas regionais, sugeriu a implantação desse sistema aqui no Brasil, o que foi rechaçado sob o argumento de ser uma tentativa de modificar o sistema político nacional<sup>669</sup>.

Antes de abordar como o Brasil lidou e lida com essa situação, vale mencionar que o Uruguai é o Estado Parte mais atrasado quanto à formulação das eleições diretas para o PARLASUL, mesmo sendo o país que o sedia. Até o presente momento, não há nenhum projeto de lei ou qualquer outra movimentação para coordenar o processo eleitoral regional<sup>670</sup>. Uma justificativa para essa falta de interesse é pela inexpressiva vontade dos dois grandes partidos, Colorado e Nacional, visto que não são tão eufóricos e defensores do PARLASUL.

Em relação ao Brasil, tramitam hoje no Congresso Nacional quatro Projetos de Leis que determinam a eleição direta para os representantes brasileiros no PARLASUL, quais sejam, o PL 5.279/2009, o PL 8.755/2017, o PLS 126/2011 e o PLS 358/2013. Primeiro, impende destacar que, como todo o MERCOSUL, com a ascensão da direita e extrema-direita ao poder, o aprofundamento do processo de

---

<sup>668</sup> MAFFEI, Brenda Luciana. El debate sobre el PARLASUR en los medios de comunicación de Argentina: Dos perspectivas de un mismo fenómeno. **Revista Extraprensa**, v. 9, n. 1, 2015. p. 61-76.

<sup>669</sup> Entrevista concedida para esta Dissertação, conforme Anexo A.

<sup>670</sup> PORCELLI, Emanuel. Parlamento del MERCOSUR: Profundización o Irrelevancia. **Boletín Informativo del CENSUD**, n. 15, 2008.

integração regional foi deixado de lado. De acordo com o que foi dito anteriormente, não faz parte da agenda política desses governos a consolidação de um projeto coletivo sul-americano, seja no campo econômico, seja no campo político. Assim, atualmente, os Projetos de Lei estão parados<sup>671</sup>.

O Projeto de Lei que mais avançou foi o de n. 5.279/2009, o qual tinha por pretensão a realização das eleições em concomitância com as nacionais de 2014, a partir do sistema proporcional em lista preordenada por partidos, com 30% de um máximo de 70% para cada sexo e etnia. Dr. Rosinha, à época deputado brasileiro e deputado mercosulino, fez um substitutivo<sup>672</sup> de sua autoria, com a atualização do número de parlamentares a serem escolhidos, bem como inovando quanto à composição, de modo que os dez primeiros candidatos da lista deveriam ser de diferentes regiões<sup>673</sup>. Ainda, constava o financiamento de campanha, que deveria ser cem por cento público, devendo ter a campanha eleitoral tempo pré-determinado a fim de divulgação das eleições para o PARLASUL<sup>674</sup>. Com o advento das manifestações de junho de 2013, a aprovação do substitutivo foi deixada de lado, demonstrando que o contexto interno era mais latente que o respeito aos compromissos regionais.

Nesse sentido, observa-se que o PARLASUL não teve a destreza de fortalecer os laços com os Congressos Nacionais, a fim de que se respeite o Protocolo Constitutivo para o estabelecimento das eleições diretas. Isso demonstra o desinteresse e a própria desconfiança entre os âmbitos nacionais e regionais de representação cidadã, razão pela qual as relações são fragilizadas e encontram

---

<sup>671</sup> Para acompanhar o andamento legislativo, em relação ao PL 5.279/2009, acessar: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=536091026ACE6D1A065EE11531B3F009.node1?codteor=972803&filename=Avulso+-PL+5279/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=536091026ACE6D1A065EE11531B3F009.node1?codteor=972803&filename=Avulso+-PL+5279/2009). Em relação ao PL 8.755/2017, acessar:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2153688>. Em relação ao PLS 126/2011, acessar: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99608>. Em relação ao PLS 358/2013, acessar: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114249>.

<sup>672</sup> Para mais informações do substitutivo, acessar:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=536091026ACE6D1A065EE11531B3F009.node1?codteor=972803&filename=Avulso+-PL+5279/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=536091026ACE6D1A065EE11531B3F009.node1?codteor=972803&filename=Avulso+-PL+5279/2009).

<sup>673</sup> LUCCI, Juan José. Parlamento del MERCOSUR: debilidad institucional y estancamiento político. Análisis a seis años de su inauguración. **Revista Densidades**, Buenos Aires, n. 11, dez. 2012. p. 86.

<sup>674</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 146.

resistência quando levados os assuntos sobre integração aos Poderes Legislativos domésticos de cada Estado Parte<sup>675</sup>.

Para além disso, em 2019, os Estados Partes formalizaram um Protocolo Adicional<sup>676</sup> que altera o Protocolo Constitutivo do PARLASUL e uma Declaração Conjunta<sup>677</sup> referente ao funcionamento do órgão representativo. A intenção, celebrada de comum acordo por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, era consertar os desequilíbrios no que tange ao assunto. Dessa forma, o artigo 1º do Protocolo estipula que o PARLASUL funcionará integrado pelos legisladores dos parlamentos nacionais até que se realizem eleições de forma simultânea<sup>678</sup> em todos os Estados Partes por meio do sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos.

No mesmo ano, o Paraguai e a Argentina manifestaram a suspensão das eleições diretas que deveriam ocorrer ao final do período. Sobre essa questão, inclusive, a *Comisión de Juristas para la Integración Regional, do Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Cancillería Argentina*, expediu, em maio deste ano, uma Declaração de n. 01/2021, afirmando ser inconstitucional a ausência de convocatória para o pleito eleitoral dos parlamentares do MERCOSUL, tendo em vista se tratar de um direito fundamental dos cidadãos<sup>679</sup>.

A urgência pela incorporação das eleições diretas à agenda política da integração se dá não só no campo da representação e legitimidade, mas também como forma de se reduzir o déficit democrático do PARLASUL no que tange à transparência. Isso porque

Com a posse de parlamentares diretamente eleitos, haverá a necessidade de ampliação e de especialização do quadro de funcionários do PARLASUL. Assim, a adoção de um processo seletivo por meio de um certame universal poderia ser realizado com maior facilidade, já que o número de candidatos e de vagas seria ampliado, exigindo uma formação

---

<sup>675</sup> MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. A eleição parlamentar no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, 2011. p. 146.

<sup>676</sup> MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**. Assunção, 16 abr 2019. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/>>. Acesso em: 05 jul 2021.

<sup>677</sup> MERCOSUL. **Declaração Conjunta relativa ao funcionamento do Parlamento do MERCOSUL**. Assunção, 16 abr 2019. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/declaracion-conjunta-relativa-al-funcionamiento-del-parlasur/>>. Acesso em: 05 jul 2021.

<sup>678</sup> O prazo para que os Estados Partes realizem as eleições dos parlamentares do MERCOSUL de forma simultânea foi novamente prorrogado, nos termos da Decisão n. 09/20 do CMC, de 4 de dezembro de 2020, estipulando que sejam organizados os pleitos eleitorais até o dia 31.12.2030.

<sup>679</sup> ARGENTINA. **Declaración n. 01/2021**, sobre la no convocatoria a la elección de los parlamentarios argentinos ante el Parlamento del MERCOSUR. Comisión de Juristas para la Integración Regional. [material encaminhado via email].

profissional mais especializada, de acordo com os cargos a serem ocupados<sup>680</sup>.

Ademais, uma das maiores críticas que se faz à forma como se deu a institucionalização do PARLASUL é com relação às suas competências. Com funções consultivas de deliberação e de controle dos órgãos executivos, o PARLASUL carece do poder de legislar, fato que o impede de participar, de maneira decisiva, da construção das diretrizes políticas. Isso gera um cenário não apenas de baixa institucionalidade, como também aponta para uma debilidade na capacidade de exercer o seu ofício de intervenção e envolvimento na agenda política no âmbito da integração regional.

Dessa forma, o PARLASUL acaba contando apenas com uma função secundária dentro do processo decisório. A ele, cabe emitir pareceres contendo opiniões formais sobre projetos legislativos do CMC, de modo que, caso essas considerações sejam acatadas, o projeto tramita no plano doméstico dos Estados Partes de forma mais rápida. Além disso, pode apresentar propostas legislativas ao CMC, bem como recomendações aos órgãos decisórios do MERCOSUL, o que também limita o debate político.

Essa conjuntura leva à marginalização do Parlamento no âmago do processo decisório da integração regional. Isso porque, diante do fato de que as ações executadas pelas esferas do Executivo superam o controle dos parlamentos nacionais, a sociedade, representada pelo órgão parlamentar, não possui a oportunidade de questionar, debater, contestar as decisões tomadas, pelo menos não institucional e efetivamente<sup>681</sup>. Por essa razão, Mariano e Luciano defendem a ideia de que, sem a viabilidade de controlar o processo decisório, nem fazer oposição às condutas praticadas pelo Executivo, é impossível superar o déficit democrático no MERCOSUL<sup>682</sup>.

Nessa perspectiva, o PARLASUL exerce uma competência essencialmente consultiva sem atuar na legislação regional, porquanto não pode rejeitar nem

---

<sup>680</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 120.

<sup>681</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 48.

<sup>682</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 48.

aprovar as produções normativas do MERCOSUL, restando apenas a possibilidade de formular atos secundários e não vinculantes perante os Poderes Legislativos nacionais dos Estados Partes. São estes que, geralmente, decidem, ao final, pela incorporação ou não dos preceitos regionais no meio doméstico. Por isso, o PARLASUL é visto como um foro de concertação política,

[...] com vistas a eliminar o vácuo de representação política entre as instituições do bloco econômico, Estados e a própria sociedade civil. Uma das principais dificuldades em qualquer processo de integração diz respeito ao fato de que os jurisdicionados dos Estados, que são os principais destinatários das normas e das políticas negociadas pelos Estados e adotadas pelas instituições do bloco econômico, como não possuem qualquer espécie de representação dentro dos órgãos de natureza decisória, não participam dos processos de tomada de decisões<sup>683</sup>.

Assim, a influência política do PARLASUL no escopo das relações interinstitucionais é fragilizada. Um exemplo é a produção de recomendações, sem a reivindicação por novas atribuições. Segundo Dri e Paiva<sup>684</sup>, boa parte das recomendações abordam tópicos que não reverberam na construção do projeto de integração regional, como, por exemplo, indicar datas comemorativas. Ainda, importa apontar que, mesmo que o PARLASUL estabeleça recomendações designadas às esferas decisórias, não é prerrogativa que elas sejam apreciadas pelos órgãos. Dessa maneira, “dado o baixo índice de aprovação e discussão pelo CMC dos atos do PARLASUL, conclui-se que o Parlamento pouco influencia na agenda do órgão decisório por meio de mecanismos formais”.

Além disso, é evidente a ausência de transparência no processo decisório, já que as pautas são estabelecidas pelo Executivo (CMC), a partir do consenso dos Estados Partes. As decisões sobre a elaboração e a implantação das políticas regionais restam limitadas, faltando o debate político e a legitimidade democrática<sup>685</sup>.

Sendo assim, nota-se que o Parlamento do MERCOSUL dispõe de um poder de consulta pouco institucionalizado, tendo em vista a falta de um mecanismo formal de submissão dos órgãos decisórios do MERCOSUL à consulta. Além de um poder

---

<sup>683</sup> Gomes, Eduardo Biacchi. Democracia e o Parlamento do MERCOSUL: rumos da integração sul-americana. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 191, 2011. p. 52.

<sup>684</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016. p. 42.

<sup>685</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016. p. 42.

de representação, ainda fragilizado pela carência de eleições diretas, bem como pelo enfraquecido canal de comunicação com a sociedade civil<sup>686</sup>.

Ainda que se observe a dificuldade da institucionalização legítima e válida da participação social e cidadã no MERCOSUL, Wolkmer reflete:

[...] parece claro que, não obstante todas as dificuldades estruturais, os conflitos regionais e os impasses institucionais, a consolidação econômica, política e jurídica de um mercado comum não só é necessária como imperiosa para o futuro dos países da Região Sul da América Latina. Os esforços de integração interamericana, de par com seus indiscutíveis efeitos econômicos, são também plenamente justificáveis, tanto por estimular a criação de estruturas jurídicas mais flexíveis e autônomas, quanto por favorecer o fortalecimento de instituições nacionais mais avançadas democraticamente e mais transparentes.<sup>687</sup>

Nessa perspectiva, a democratização do MERCOSUL dialoga com a elaboração de estruturas participativas em que se destaca a atuação da sociedade civil no processo integracionista. Ainda que com muitas limitações e insuficiências, os mecanismos criados no âmbito da participação social mercosulina vêm buscando espaço no organograma institucional da referida experiência de integração regional. A importância da participação dos atores sociais no processo de construção das políticas regionais é o que dá legitimidade ao MERCOSUL, razão pela qual o interesse da gestão democrática deve ser no sentido de se desenvolver e expandir as esferas de debate, fomentar o diálogo e oportunizar a voz e a vez das mais diversas categorias sociais<sup>688</sup>.

A integração regional, portanto, precisa ser compreendida não somente como um meio de inserção na política internacional ou como estratégia de política externa dos países, mas sim como uma identidade coletiva, um espaço de disputa contra hegemônica e de proteção dos direitos humanos. Por isso, na última parte dessa Dissertação, serão propostas algumas medidas capazes de aproximar, de forma mais efetiva, a sociedade civil do processo de integração regional. O intuito é fortalecer a participação dos povos do MERCOSUL para fins de construção de uma cidadania mercosulina plural, com o respeito à história e à diversidade cultural e,

---

<sup>686</sup> LUCIANO, Bruno Theodoro. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n. 11. Brasília: Ipea, 2012. p. 52.

<sup>687</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Integração americana, comunitarismo jurídico e cidadania supranacional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, 1998. p. 263.

<sup>688</sup> AGUERRE, María Julia; ARBOLEYA, Ignacio. Estrategias para un MERCOSUR ciudadano. In: CAETANO, Gerardo (Org.). **La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.

principalmente, como forma de consolidar a democracia na região, elemento tão caro ao regionalismo sul-americano<sup>689</sup>.

#### **4.3 Entre a redução das fragilidades democráticas e a construção da cidadania regional: propostas para o fortalecimento da participação social no MERCOSUL**

A partir dos aportes teóricos trazidos, bem como da análise acerca do déficit democrático mercosulino, entende-se que a construção regional da cidadania se desenrola por meio do desenvolvimento e do aperfeiçoamento das instâncias participativas no MERCOSUL. Levando isso em consideração, pondera-se ser o processo de integração um mecanismo de salvaguarda dos direitos humanos e transnacionais de todos os povos da região. Nesse sentido, a cidadania formulada deve ser cosmopolita, contando com a participação efetiva dos cidadãos (e não apenas dos atores transnacionais institucionalizados), cujo exercício demanda um espaço democrático consolidado.

À vista disso, ressalta-se que o MERCOSUL vinha buscando o fortalecimento da dimensão social e política por meio da criação de aparelhos que pretendam o fomento do diálogo com a sociedade civil e o estímulo à idealização da identidade e cidadania regional. Amostras disso foram a institucionalização do PARLASUL, em 2005, e a realização das Cúpulas Sociais do MERCOSUL a partir de 2006. Esses instrumentos participativos possibilitaram, ainda que de forma indireta e com suas fragilidades, como as constatadas no subcapítulo anterior, a inclusão dos atores sociais nos debates acerca da vida política e aproximaram a sociedade civil dos processos decisórios.

É possível, nesse sentido, afirmar que tanto o PARLASUL, quanto as Cúpulas Sociais se constituem, dentro da pretensão de se ter uma integração multidimensional, elementos fundamentais na construção da cidadania regional da referida iniciativa. E isso em decorrência do seu caráter eminentemente participativo, mesmo que na presença de limitações quanto à representação, transparência, baixa influência institucional e controle social. Por essa lógica, tais foros políticos podem

---

<sup>689</sup> VIEIRA, Luciane Klein; MONTEIRO, Michelle Alves. Parlamento do MERCOSUL: uma via para a superação do déficit democrático no âmbito da integração regional? In: VIEIRA, Gustavo Oliveira (Org.). **MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2021. p. 267.



ser aptos a simbolizar o estabelecimento ativo da participação da sociedade civil no MERCOSUL, desde que haja um fortalecimento dos seus traços democráticos.

Isso porque, conforme vislumbrado ao longo dessa pesquisa, para que haja a consolidação – de forma legítima – de redes democráticas, é primordial a inclusão permanente dos cidadãos e dos saberes dos povos<sup>690</sup> na organização do MERCOSUL. Nessa mesma perspectiva, Benevides<sup>691</sup> sustenta que a instituição de práticas de participação permite que os cidadãos despertem interesse direto nos assuntos que lhes atraem; fomentando, conseqüentemente, o regime democrático.

Assim, diante dos déficits democráticos que acometem o MERCOSUL, é preciso renovar a participação popular, a partir da reconstrução de canais de diálogos com sociedade civil. Não obstante, antes de adentrar nessa questão essencial para fortalecer a democracia no processo integracionista com a conseqüente implantação da cidadania mercosulina, faz-se necessário um olhar crítico e atento à formação da participação no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Afinal, “é hora de reformular prioridades e consolidar conquistas, observando as metas não cumpridas, particularmente na constituição de um mercado comum, na integração comercial, na cidadania mercosulina e nos andaimes institucionais”<sup>692</sup>

De acordo com a pesquisa apresentada no primeiro capítulo, o CMC determinou, em 2010<sup>693</sup>, que houvesse, de forma progressiva, a criação de um Estatuto da Cidadania<sup>694</sup> para que se reunisse em um único documento todos os direitos e benefícios em favor dos nacionais, cidadãos e residentes dos Estados Partes do MERCOSUL, o qual foi lançado neste ano, por ocasião dos 30 anos do MERCOSUL. Dessa forma, o Estatuto nada mais é do que um instrumento dinâmico, uma compilação de normas, a serem atualizadas conforme forem surgindo novos reconhecimentos de direitos e benefícios.

---

<sup>690</sup> BRAYER, André. **Direito à Integração Democrática na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 94.

<sup>691</sup> BENEVIDES, Maria Victoria. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991. p. 196.

<sup>692</sup> Texto original: “Es tiempo de reformular prioridades y consolidar logros a la vez que observar metas incumplidas particularmente en la constitución del mercado común, la integración comercial, la ciudadanía mercosureña y el andamiaje institucional” (NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 10).

<sup>693</sup> MERCADO COMUM DO SUL. (MERCOSUL). Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação. **Decisão n. 64/2010**. Foz do Iguaçu: CMC, 16 dez 2010. Disponível em: <[http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Cidadania.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf)>. Acesso em: 24 jul 2021.

<sup>694</sup> MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**. 2021. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercotel/>>. Acesso em: 11 jul 2021.

A primeira crítica que se faz ao documento referido é em relação às temáticas trazidas no Estatuto. O Plano de Ação deixou em aberto a possibilidade de se complementarem os eixos, a partir da recomendação dos órgãos e foros do MERCOSUL, como, por exemplo, a sugestão dada pela Alta Autoridade sobre Direitos Humanos no MERCOSUL (RAADH) para incluir como um dos pontos “discriminação, racismo e xenofobia”<sup>695</sup>. Nesse sentido, destaca Devoto

Existen en la actualidad otras dimensiones de la integración que vienen siendo analizadas en distintos ámbitos institucionales del MERCOSUR cuyos planes estratégicos y acciones, que claramente hacen a la construcción de una ciudadanía comunitaria, no tienen reflejo en el Plan de Acción o no son objeto de un análisis o sistematización conjunta entre los diversos organismos, foros y otras instancias de trabajo que los llevan adelante. Tal situación no presenta inconvenientes en la medida en que tengamos clara la visión de ciudadanía del MERCOSUR a la que apuntamos. Somos conscientes de la maduración que este tipo de construcción requiere. Dijimos que se trata de un proceso y destacamos dos características: la multidimensionalidad de la integración y la especial dinámica de apertura y colaboración interinstitucional que debe servirle de sustento<sup>696, 697</sup>.

Se se considerar os Grupos de Trabalho estabelecidos nas Cúpulas Sociais, há uma variedade de conteúdos formadores da cidadania, tais como a integração produtiva; a proteção de direitos das pessoas LGBTQIA+, das mulheres. Isso demonstra também que não houve um estudo prévio coletivo realizado junto com a sociedade a partir da difusão adequada e adaptada às necessidades dos cidadãos<sup>698</sup>.

A facilitação da participação social poderia ter ganhado espaço na construção dos eixos informativos dos direitos e benefícios dos cidadãos do MERCOSUL, o que, inclusive, viabilizaria o fomento de caminhos que proporcionassem uma maior

<sup>695</sup> ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In: NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 145.

<sup>696</sup> DEVOTO, Maurício. Hacia una ciudadanía del MERCOSUR. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, v. 2, 2018. p. 328.

<sup>697</sup> “Existem atualmente outras dimensões de integração que estão sendo analisadas em diferentes áreas institucionais do MERCOSUL cujos planos e ações estratégicas, que conduzem claramente à construção da cidadania, não estão refletidos no Plano de Ação ou não estão sujeitos a uma análise ou sistematização conjunta entre as diversas organizações, fóruns e demais instâncias de trabalho que as realizam. Tal situação não apresenta inconvenientes, desde que tenhamos clareza sobre a visão de cidadania do MERCOSUL que almejamos. Temos consciência da maturidade que este tipo de construção exige. Dissemos que é um processo e destacamos duas características: a multidimensionalidade da integração e a dinâmica especial de abertura e colaboração interinstitucional que deve apoiá-la” (tradução livre).

<sup>698</sup> DEVOTO, Maurício. Hacia una ciudadanía del MERCOSUR. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, v. 2, 2018. p. 328.

comunicação com as esferas de poder da referida iniciativa de integração regional, já que o nível de conhecimento sobre o MERCOSUL é muito limitado, além de possibilitar a exposição de opiniões e ideias dos cidadãos. Esse movimento teria, dentro da lógica cosmopolita, incrementado a democracia regional, já que atingiria a formulação das estruturas de poder no momento em que os cidadãos atuassem de forma mais concreta nas próprias consecuições dos objetivos do MERCOSUL.

Por tais razões é que se defende uma maior transparência nas informações sobre a criação dos canais de participação social, pois daria maior governança ao processo<sup>699</sup>. Além disso, o conhecimento sobre as normas internacionais, especialmente sobre direitos humanos, serve de instrumento empoderador para os cidadãos nas democracias, porquanto não apenas formulam novos vocabulários, como também abrem novos canais de mobilização da própria sociedade para se manter resistente à hegemonia; articulando, por conseguinte, e interagindo para além das fronteiras<sup>700</sup>, fatores que fortalecem o sentimento de cidadania.

Outra questão a ser pontuada é o fato de que o Estatuto da Cidadania não criou novos direitos, nem alterou qualquer normativa do MERCOSUL<sup>701</sup>. Ao contrário, limitou-se apenas a reunir todos aqueles já existentes no âmbito regional. Entende-se, nessa ótica, que não se busca, com a confecção dessa ferramenta, uma harmonização direta das legislações locais, até porque isso também depende do processo de incorporação ao direito interno dos Estados Partes. Ou seja, o Estatuto nada mais é que uma compilação de normativas do MERCOSUL feitas até hoje sobre os assuntos determinados, interna e institucionalmente, como sendo construtores da cidadania regional.

Nessa perspectiva, compreendendo a cidadania regional como aquela em que desenvolve a capacidade de participação dos indivíduos nos processos políticos e nas estruturas institucionais<sup>702</sup>, bem como que possibilita o uso de instrumentos

---

<sup>699</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. p. 94.

<sup>700</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cosmopolitismo Institucional: Um Anti-Diógenes? In: BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. n. 16. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2020. p. 77.

<sup>701</sup> ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In: NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 145.

<sup>702</sup> ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In:

para se fazer valer os direitos assegurados, há um certo distanciamento dessa noção quando da elaboração do Estatuto. Isso decorre exatamente da ausência de um caráter propositivo e de transformação do documento, vez que não cria, nem amplia os direitos e benefícios dos cidadãos dos Estados Partes.

Além disso, não há um avanço quanto à temática do exercício da participação política no MERCOSUL. A única pauta trazida no Estatuto sobre o assunto é a seguinte:

Em matéria de direitos políticos, as normas MERCOSUL vigentes estabelecem que:

- Os cidadãos dos respectivos estados partes do MERCOSUL têm direito a serem representados no Parlamento do MERCOSUL mediante os mecanismos estabelecidos.<sup>703</sup>

Aqui, verifica-se a ocorrência de um equívoco. Como visto ao longo desta Dissertação, direitos políticos não dizem respeito unicamente ao processo eleitoral – algo que sequer ocorre de forma unificada no MERCOSUL. Direitos políticos abrangem todas as categorias de participação da sociedade na vida política. Nesse sentido, peca o Estatuto por não trazer à baila os inúmeros mecanismos de participação social e cidadã que foram elaborados no decorrer da existência da iniciativa de integração regional. Falha, sob essa ótica, já que se trata de uma ferramenta de comunicação e de informação pensada para os cidadãos.

E, nesse sentido, também erra ao não desenvolver melhor a temática, o funcionamento, a função do PARLASUL, restringindo-se apenas a informar que os cidadãos do MERCOSUL têm o direito a serem representados. Não refere sobre a situação das eleições, sobre a ausência da natureza legislativa, sobre as limitações que o Parlamento regional tem. Um grande descuido, pois a sociedade civil, os movimentos sociais, enfim, ao se orientarem pelo Estatuto, já que é uma de suas finalidades, poderiam exercer pressão e reivindicar um aperfeiçoamento da agenda participativa no PARLASUL.

Ainda assim, a pretensão de se elaborar um Estatuto da Cidadania no MERCOSUL com certeza é uma iniciativa de viés democrático, tendo em vista se propor a organizar e dar maior transparência e acesso à informação dos diversos direitos e benefícios que os cidadãos dos Estados Partes possuem, o que acarreta

---

NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 150.

<sup>703</sup> MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**. 2021. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercosul/>>. Acesso em: 11 jul 2021.

também em maior conhecimento e divulgação do próprio processo de integração. Apesar disso, o Estatuto não apresenta avanços no aspecto mais central da constituição de uma cidadania do MERCOSUL – a possibilidade de fortalecimento da participação política<sup>704</sup>.

Entende-se que o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL se constitui como um dispositivo que deva sim ser revisitado, de forma orientada pelas instâncias do MERCOSUL, e aprimorado, especialmente com a participação dos atores sociais, por meio de consultas públicas, de livre convocação e acesso. É importante, ademais, que o Estatuto esteja apoiado a uma plataforma forte de comunicação, a fim de que se possa efetuar uma grande contribuição na consolidação de uma cidadania regional<sup>705</sup>.

Nesse sentido também, é importante fortalecer os direitos políticos ali expostos, a partir do principal meio de construção cidadã que foi analisado, com base na noção de representação dos povos: o PARLASUL, um parlamento que não possui o exercício legislativo, o qual fica a cargo dos governos e chancelarias. Como visto, ainda que a centralidade do poder decisório esteja nas mãos dos Executivos nacionais, o paradigma participativo é cada vez mais exigido; aproximando, em razão disso, os diversos atores sociais do processo político, já que podem ser convocados ao campo decisório para o fim de conceder maior legitimidade. Nesse diapasão, ressalta-se que

Não se almeja apenas proporcionar o *locus* para a participação democrática, fomentando espaços para que os cidadãos encontrem o campo apto para se manifestar nos termos de um regime político mais inclusivo. Busca-se o efetivo aprofundamento do processo deliberativo, de forma a se obter, de forma veemente, a deliberação dos cidadãos no processo político e democrático. A democracia alcança um maior grau de qualidade, já que se sugestionam mecanismos para o aprofundamento e melhor conhecimento da discussão, acrescidos os altos índices de participação política exigidos pela democracia cosmopolita.<sup>706</sup>

Acontece que a estrutura orgânica do MERCOSUL garante um nível muito baixo de funcionamento, porquanto repercute “uma assimetria interna entre seu

---

<sup>704</sup> ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In: NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021. p. 155.

<sup>705</sup> DEVOTO, Maurício. Hacia una ciudadanía del MERCOSUR. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, v. 2, 2018. p. 332.

<sup>706</sup> REBÉLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 60-61.

propósito constitutivo ambicioso e a fragilidade dos meios colocados à sua disposição pelos Estados Partes<sup>707</sup>. Atrelado a isso, tem-se a desigualdade, inclusive no âmbito da harmonização das legislações internas, entre os países, a instabilidade institucional e a exclusão econômica<sup>708</sup>, razão pela qual se faz necessário, diante desse cenário de fragilidades, a reforma das instituições<sup>709</sup> para, além de tudo, reassumir a postura democrática e de promoção da cidadania<sup>710</sup>.

Por reformar o arcabouço institucional no que toca à participação social do MERCOSUL, interpreta-se como sendo a produção de instrumentos pertinentes e capazes de responder às novas demandas e agendas emergentes na região<sup>711</sup>. Isso porque, quanto ao PARLASUL, a simples constituição de um aparelho político representativo não se configura suficiente para assegurar a democratização do processo de integração. Mariano conclui ser necessário o estímulo e o aumento efetivo da participação social que permita a contestação das decisões tomadas pelas esferas vinculadas ao Poder Executivo<sup>712</sup>.

Uma das mudanças fundamentais do PARLASUL que deve ser elaborada diz respeito às suas atribuições. Sabe-se que a realidade intergovernamental é latente e que não será tão cedo (ou sequer será) alterada. Não parece fazer sentido cobrar, por ora, essa modificação. Não obstante, acredita-se ser interessante, para fins não só de se dar mais legitimidade ao Parlamento regional, como também trazer maior presença institucional, a ampliação e o fortalecimento de suas funções.

O maior encargo do PARLASUL, tendo em vista a falta da competência legislativa, deveria ser quanto à solução dos obstáculos que impedem um maior impulso da integração regional – em todos os aspectos, seja ele político, econômico-comercial, social e cultural. Assim, a princípio, parece relevante conferir maior

---

<sup>707</sup> VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia**: os desafios de uma associação inter-regional. Baueri: Manole, 2003. p. 3.

<sup>708</sup> FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. **Globalização, MERCOSUL e crise do Estado-Nação**: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança. São Paulo: LTr, 1997. p. 41-43 e 85.

<sup>709</sup> Para Mariano e Luciano, essa mudança institucional deve permitir que se supere três perspectivas: o equilíbrio entre poderes, maior controle e mais participação. Em razão da proposta da presente Dissertação ser precipuamente sobre participação social, as transformações que aqui se propõe serão em relação aos últimos dois aspectos. (MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 50).

<sup>710</sup> HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, São Paulo, n.23, 1991. p.149.

<sup>711</sup> CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. In: **La reforma institucional del MERCOSUR**: del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, 2009. p. 29.

<sup>712</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. p. 94.

efetividade à instância de participação e representação cidadã, vez que se admite a canalização dos mais diversos interesses da sociedade. Para isso, deve-se conceder um maior e mais adequado e eficiente mecanismo de controle sobre as ações dos Executivos, já que é dali que nasce a produção normativa<sup>713</sup>.

Isso porque o PARLSUL não simboliza apenas a democracia representativa na referida iniciativa de integração regional, ele diz respeito ao primeiro foro político de interação mais direta com a sociedade civil<sup>714</sup>. Dessa forma, no momento em que se atribui maior controle do Parlamento regional sobre o desenvolvimento das normas do MERCOSUL, maior será, indiretamente, o controle social exercido. Pode-se afirmar, inclusive, o potencial democrático dessa medida como um mecanismo de *accountability*.

Além disso, Filizzola e Vial<sup>715</sup> ressaltam que

Para avanzar necesitamos cambios cualitativos que tienen que ver con la cultura política de los países miembros, con un proceso globalizador que confronta y desafía a nuestras instituciones y que tal vez requiera nuevos y exigentes diseños para ajustarse a los nuevos tiempos, y con una clase política que haga de la gestión pública su nueva praxis.<sup>716</sup>

Assim, uma das sugestões apresentadas seria a de se aperfeiçoar o mecanismo de “pedir/solicitar parecer” que os órgãos decisórios podem requerer ao PARLASUL. Para isso, o que se propõe é a obrigatoriedade de se fornecer pareceres, além dos que já são de sua competência, sobre todas as negociações feitas no âmbito do MERCOSUL. Dessa maneira, se concederia ao PARLASUL um maior engajamento político e uma maior aproximação da sociedade com o processo decisório, incentivando-se, inclusive, a realização de audiências públicas com a sociedade civil para que se possa debater junto aos interessados.

---

<sup>713</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 53.

<sup>714</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 53.

<sup>715</sup> FILIZZOLA, Rafael; VIAL, Alejandro. ¿Hacia dónde va el MERCOSUR? Un intento por definir prioridades. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Orgs.). **La encrucijada política del MERCOSUR: parlamentos y nueva institucionalidad**. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2003. p. 300.

<sup>716</sup> “Para avançar, precisamos de mudanças qualitativas que têm a ver com a cultura política de países membros, com um processo de globalização que confronta e desafia às nossas instituições e isso pode requerer novos e exigentes projetos para se ajustar aos novos tempos, e com uma classe política para fazer da gestão pública sua nova práxis” (tradução livre).

Nesse sentido, o Parlamento regional precisa estabelecer uma agenda prioritária para a região sul-americana, pensada a partir da noção estratégica de um processo de integração. A competência de se manifestar, ainda que não de forma vinculativa, em todos os andamentos decididos no âmbito dos Executivos se propõe a isso.

Ademais, é preciso uma maior mobilização dos mercodeputados para que tomem frente no processo de reforma institucional do MERCOSUL. Isso em razão de ser o espaço político de convocação dos mais diversos atores sociais, públicos, privados, locais, transnacionais, para debater e formular um projeto de alteração legítima, política, social e técnica das instituições da integração regional, além de, coletivamente, elaborar e implementar uma agenda positiva de integração sólida, profunda e permanente<sup>717</sup>.

Dessa forma, é inevitável a construção de espaços de convergência entre a sociedade civil, os governos e os partidos políticos para o fomento da institucionalidade do PARLASUL. Ou seja, para que haja a redução do déficit democrático no MERCOSUL, não parece ser suficiente conceder ao PARLASUL uma maior autonomia e mais capacidade de intervenção nas tomadas de decisões com possibilidade de contestação. Importa urgentemente a realização das eleições diretas para o PARLASUL.

No cenário atual, até mesmo em conformidade com a entrevista concedida pelo Dr. Rosinha<sup>718</sup>, os parlamentares não defendem os interesses regionais, é o sentimento de nacionalidade que pauta a atuação. Uma das hipóteses, também trazidas no referido depoimento, é o desconhecimento no que diz respeito aos benefícios da integração regional.

Sendo assim, acredita-se que a ocorrência de eleições diretas tem o condão de alterar essa lógica, uma vez que os parlamentares estariam relacionados ao Parlamento regional e não mais aos nacionais, de modo a estimular uma conduta mais assertiva<sup>719</sup>. Esse é o mesmo sentido defendido por Mariano, a qual compreende ser o voto direto uma forma de aprofundar a discussão sobre o projeto

---

<sup>717</sup> CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. In: **La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009. p. 69.

<sup>718</sup> CAAE n. 43806721.0.0000.5344. Projeto submetido ao Comitê de Ética da UNISINOS em 26.02.2021 e aprovado em 16.03.2021. Entrevista realizada via Google Meet no dia 07 jun. 2021. O conteúdo completo da entrevista encontra-se transcrito no Anexo A desta Dissertação.

<sup>719</sup> DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016. p. 46.



de integração regional que se objetiva realizar em médio e longo prazo, além de estimular a “incorporação desse modelo no projeto nacional e nas estratégias de desenvolvimento desses países, já não mais pensadas de forma isolada, mas inseridas em uma lógica regional”<sup>720</sup>.

Entende-se, devido a isso, que à medida em que se mantiver a setorização, a prevalência do nacional sobre o regional, dificulta a idealização do MERCOSUL como sendo um espaço regional de criação de políticas públicas e democráticas. Posto isso, para que se viabilize e impulsione a realização das eleições diretas para o PARLASUL, são necessárias campanhas de divulgação e de conscientização sobre a integração regional<sup>721</sup>.

Até porque as eleições diretas para um Parlamento no âmbito regional pressupõem um amadurecimento do debate acerca do processo de integração no campo político. Ou seja, estabelece-se uma relação em que os parlamentares vão para “além das atribuições de despachantes das normativas do MERCOSUL (decidida por terceiros), de interlocutor da sociedade sem poder decisório ou de um controle precário sobre a execução dos planos de trabalhos do CMC”<sup>722</sup>.

Nesse sentido, Maffei observa que, nos países que implementaram as eleições diretas, como a Argentina, houve um aumento da veiculação, por meio dos mais diversos canais de comunicação, de notícias associadas ao PARLASUL, bem como se trouxe à discussão quais os candidatos dos partidos políticos, quais os seus interesses quanto a eleição direta dos deputados mercosulino, bem como analisar as competências e finalidades do PARLASUL<sup>723</sup>.

Assim, um paradigma mais participativo reforça os vínculos sociais e dissolve a noção tecnoburocrática de coordenação e poder, já que gera maior envolvimento dos indivíduos que compõem o tecido social ao processo de formulação e cumprimento das políticas públicas. Por isso, defende-se mais transparência e compromisso nos atos realizados pelo MERCOSUL a fim de que as reivindicações populares passem a ser políticas públicas com incidência direta na resolução dos

---

<sup>720</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 161.

<sup>721</sup> MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012. p. 53.

<sup>722</sup> MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 161.

<sup>723</sup> MAFFEI, Brenda Luciana. El debate sobre el PARLASUR en los medios de comunicación de Argentina: dos perspectivas de un mismo fenómeno. **Revista Extraprensa**, v. 9, n. 1, 2015. p. 62.

problemas econômicos e sociais. As organizações sociais, dessa forma, podem exercer maior controle; sendo, por conseguinte, o PARLASUL um mecanismo de *accountability* passível de contribuir para a consolidação democrática da região<sup>724</sup>.

Ainda assim, a participação da sociedade civil no MERCOSUL é inferior ao nível doméstico. Ribeiro aponta como causa a falta de divulgação dos âmbitos de participação social; a transparência precária do processo decisório; a escassez de conhecimento quanto às competências do MERCOSUL e dos benefícios da integração regional<sup>725</sup>. Por isso, compreende-se que a constituição de uma esfera pública regional deve vir acompanhada de visibilidade social, de publicidade das informações para que alcance a todos os afetados pelas decisões políticas do MERCOSUL. Essa publicidade, por sinal, deve romper com a linguagem técnica e pouco acessível; precisa ser de fácil compreensão para os atores sociais.

Aqui sugerem-se dois caminhos. O primeiro é referente à ampla difusão dos atos praticados no âmbito do MERCOSUL: a adoção de uma norma regional que assegure a máxima publicidade da lista completa de incorporação de normas do MERCOSUL, veiculada e atualizada periodicamente pela Secretaria do MERCOSUL com a publicização, inclusive, nos Diários Oficiais nacionais<sup>726</sup>. Sobre isso, destaca-se a Decisão do CMC n. 20/2002, determinando reserva em seção específica nos Diários Oficiais para a publicação das normas advindas do MERCOSUL. Ventura, Onuki e Medeiros<sup>727</sup> referem que tal iniciativa geraria grande impacto no que tange ao acesso à informação no MERCOSUL.

O outro trajeto diz respeito a potencializar e fomentar os canais de comunicação em rede do MERCOSUL para fins de instruir, formar, educar, orientar, notificar e, especialmente, motivar a participação da sociedade. Isso se faz importante, porquanto, como pontua Castells<sup>728</sup>,

---

<sup>724</sup> RIBEIRO, Antônio Carlos; ANDRADE, Mayra Thaís Silva. A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 13, n. 1, Pouso Alegre, 2015. p. 27.

<sup>725</sup> RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018. p. 136.

<sup>726</sup> VENTURA, Deisy; ONUKI, Janaína; MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et al.* **Internacionalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensar o Direito, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 92.

<sup>727</sup> VENTURA, Deisy; ONUKI, Janaína; MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et al.* **Internacionalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensar o Direito, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 92.

<sup>728</sup> CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do conhecimento à política. IN: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Brasília: Imprensa Nacional, 2005. p. 24.

a cultura da sociedade em rede é largamente estruturada pela troca de mensagens no compósito de hipertexto eletrônico criado pelas redes, ligadas, tecnologicamente, de modos de comunicação diferentes. Na sociedade em rede, a virtualidade é a refundação da realidade através de novas formas de comunicação socializável.

Sabe-se que o apoderamento e a inclusão das tecnologias digitais, no campo das relações sociais, econômicas, políticas e, até mesmo, pedagógicas, configuram, nos dias de hoje, componentes estruturais nas mudanças de práticas, comportamentos e hábitos<sup>729</sup>. Nesse sentido, a *internet* ultrapassa os limites conceituais de apenas uma rede de computadores. Ela é formada por uma sequência de interações sociais, potencializadas em rede e que transformam a maneira com que as pessoas se comunicam e aprendem<sup>730</sup>.

Por essa perspectiva, as tecnologias digitais criaram uma nova esfera pública, “uma nova forma de organização econômica, social, política e cultural que comporta novas maneiras de trabalhar, de comunicar-se, de relacionar-se, de aprender, de pensar e, em suma, de viver”<sup>731</sup>. Por isso que o uso da *internet* acaba sendo um meio eficaz para a participação e a deliberação, já que, ao se estabelecerem mecanismos digitais, a sociedade civil, por meio de esquemas virtuais, tem a possibilidade de ponderar, manifestar e definir acerca de agendas específicas do MERCOSUL<sup>732</sup>.

Com essa mesma percepção, Held compreende ser a *internet* o meio participativo e deliberativo que vem ganhando força ao longo dos anos, inclusive como um espaço de educação cívica, a partir da participação da sociedade e do próprio poder público<sup>733</sup>. Isso tudo porque, com os povos interconectados e unidos pelos avanços tecnológicos, se estimula a participação de mais atores na esfera de atuação democrática. Saldanha, por exemplo, refere que a necessidade de possibilitar a participação política dos mais diversos atores das mais diversas regiões é “a resposta a esse sentimento crescente de pertencimento”<sup>734</sup>.

---

<sup>729</sup> SANTANA, Camila. Redes sociais na internet: potencializando interações sociais. **Revista Hipertextus**, 2007. n/p.

<sup>730</sup> FRANCO, Augusto de. **Escola de Redes: novas visões sobre a sociedade, o desenvolvimento, a Internet, a política e mundo globalizado**. Curitiba: Escola-de-Redes, 2008. p. 167.

<sup>731</sup> COLL, Cesar; MONERO, Carles. **Psicologia da educação virtual: aprender e ensinar com as Tecnologias da Informações e da Comunicação**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 15.

<sup>732</sup> REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 61.

<sup>733</sup> HELD, David. **Models of democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006.p. 251.

<sup>734</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cosmopolitismo Institucional: Um Anti-Diógenes? In. BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). **Constituição, Sistemas**

Entende-se, nesse sentido, ser o acesso à informação uma das bases primordiais para o estabelecimento de uma participação qualificada, sendo parte estruturante e substancial do exercício da cidadania. Sobre isso, Tarja<sup>735</sup> traz importante ponderação

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.

Assim, é preciso não apenas padronizar o site oficial do MERCOSUL e instituir uma uniformização das páginas das redes sociais, com uma maior comunicação de conteúdo, interação com o público, divulgação de opiniões, de decisões, de eventos. A reestruturação das mídias sociais do MERCOSUL, em todas as esferas pode proporcionar e garantir a responsabilidade cívica tanto da informação, quanto da cultura da formação cidadã.

Como visto, os mecanismos participativos contribuem tanto para a democratização da integração regional, quanto para a educação política, frente ao compartilhamento de informações. Com o acesso à informação e o fomento à divulgação das atividades do MERCOSUL, das competências, da incidência das políticas regionais na vida dos povos mercosulinos, os indivíduos que compõem o tecido social acabam conhecendo as iniciativas, os projetos e não só tomam conhecimento do impacto disso em suas vidas, como potencializa o sentimento de pertença<sup>736</sup>.

---

**Sociais e Hermenêutica:** Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. n. 16. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2020. p. 84.

<sup>735</sup> TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana:** possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019. p. 162.

<sup>736</sup> Díaz sugere, para fins de reconhecimento político da cidadania do MERCOSUL, a elaboração de um “sistema de consulta popular por meio de referendo que fosse vinculante para as questões mais transcendentais dentro do processo de integração ou inclusive por meio do instituto da iniciativa popular que poderia ser levado adiante por parte de um numeroso grupo de cidadãos nacionais de vários Estados Parte, os quais teriam a possibilidade de exigir a apresentação de uma proposta adequada sobre temas que considerassem de necessária solução jurídica por parte das instituições do MERCOSUL”. Esse mecanismo já é adotado pela União Europeia, trazido pelo Tratado de Lisboa, também chamado de iniciativa cidadã. Trata-se da possibilidade de um grupo de indivíduos, inseridos no âmbito dos países da UE, apresentar uma proposta a Comissão Europeia sobre questões, dentro das competências da Comissão, que necessitam de um ato jurídico e legítimo para fazer valer tratados e direitos da UE (DÍAZ, Alexandra. Os “múltiplos” direitos e obrigações do cidadão do

É, nesse tom, que a educação política se compõe como sendo um ponto central no campo de um projeto democrático e contra hegemônico. Ela é capaz de empoderar a sociedade civil do MERCOSUL para que se construa coletivamente a cidadania e se fortaleça a democracia na esfera regional. Afirma-se, portanto, que não basta apenas, ainda que necessário, adotar placas de carro e passaportes em comum, o cidadão do MERCOSUL precisa se sentir protegido, precisa sentir o alcance da integração regional no seu dia-a-dia, precisa propriamente pertencer ao MERCOSUL. E isso só se torna viável por meio da divulgação, do acesso à informação, da participação.

Por sua vez, Saldanha<sup>737</sup> aponta que a existência político-jurídica do cosmopolitismo depende da criação de instituições ou do aprimoramento das já vigentes, de maneira que apenas com a construção do paradigma solidário de integração é que se pode atingir o espírito das pessoas, elemento essencial para a sustentar o processo<sup>738</sup>.

As Cúpulas Sociais, em vista disso, se constituíram, como um espaço de visibilidade aos atores sociais; desenvolvendo, por conseguinte, o conhecimento e a troca de agenda e propostas, por meio da facilitação do diálogo da sociedade civil, dos movimentos sociais, dos atores transnacionais com os representantes tanto regionais, quanto dos governos<sup>739</sup>. O enfraquecimento das Cúpulas Sociais se dá, obviamente, por conta do seu caráter político ideológico que diverge do modelo que vem sendo retomado na região, mas também pela sua falta de institucionalidade.

É preciso, portanto, que se repense o modo de operação, modificando-se sua organização e seu sistema informativo. Uma sugestão é que se priorize assuntos comuns que ensejam força política às propostas<sup>740</sup>. Além disso, é importante que se

MERCOSUL: significados e alcance da cidadania. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 2, n. 3, 2014. p. 108).

<sup>737</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cosmopolitismo Institucional: Um Anti-Diógenes? In. BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. n. 16. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2020. p. 107.

<sup>738</sup> SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica**: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007, p. 41.

<sup>739</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL**: história e acervo. Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 89.

<sup>740</sup> ALOP. **EI MERCOSUR ciudadano**: retos de una nueva institucionalidad. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo, 2009. p. 41.

tenha em mente que, para reformar as instâncias participativas, é fundamental que se tenha uma maior transparência e acesso à informação. É uma condição primordial para que os canais de participação e toda a institucionalidade ganhe força, eficácia e credibilidade<sup>741</sup>. Por isso que se defende essa mudança a partir do diálogo das entidades, da sociedade civil, das organizações que participam das Cúpulas Sociais.

Nesse sentido, o primeiro passo é aperfeiçoar os meios de informação prévia acerca das temáticas a serem abordadas nas Cúpulas, para que, antecipadamente, os participantes se organizem. Outrossim, se faz necessário ampliar a convocatória e a divulgação para que mais atores participem das Cúpulas Sociais e não sempre os mesmos. Ou seja, desenvolver uma forma de aumentar o chamamento para que haja maior diversidade<sup>742</sup>.

A participação social é um pressuposto indispensável para a legitimidade do MERCOSUL, enquanto projeto estratégico e comunitário dos povos da América do Sul. Nesse sentido, as Cúpulas Sociais representam um enorme avanço para dar voz à sociedade civil regional<sup>743</sup>. Ainda assim, é inevitável que se alterem alguns aspectos organizacionais para uma prática de trabalho mais sistemática e que se sustente no tempo (já que, desde 2016, não são mais realizadas as Cúpulas Sociais).

Uma das reengenharias para a consolidação das Cúpulas Sociais como mecanismo perene de participação social é regulamentar esse espaço, já que não existe um regramento com disposições de funcionamento, organização, coordenação. Isso se faz importante por ser a Cúpula Social um dos mecanismos mais diretos de participação social e cidadã, o que implica uma maior aproximação da sociedade não só com o processo de tomada de decisão, mas como com o próprio MERCOSUL, já que dá mais visibilidade para a integração regional.

---

<sup>741</sup> AGUERRE, María Julia; ARBOLEYA, Ignacio. Estrategias para um MERCOSUR ciudadano. In: CAETANO, Gerardo. La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, 2009. p. 175.

<sup>742</sup> SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL: história e acervo.** Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). MERCOSUL 25 anos. 2016. p. 84.

<sup>743</sup> ALOP. **EI MERCOSUR ciudadano: retos de una nueva institucionalidad.** Montevideo: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo, 2009. p. 41.

Uma proposta formulada por Alemany e Leandro<sup>744</sup> é se criar um sistema em que as organizações, os movimentos, os atores sociais num todo pudessem solicitar a sua participação mediante um formulário a ser disponível em um site específico das Cúpulas Sociais, com prazo de dez dias para resposta oficial sobre o evento. Aqueles que se cadastrassem receberiam eletronicamente os projetos discutidos e os que serão debatidos nas sessões e nos grupos de trabalho. Nesse sentido, se teria a oportunidade também de comentar sobre os planos e propostas e contribuir para o desenvolvimento da iniciativa por meio da viabilidade de se apresentar também sugestões. Nota-se, portanto, a necessidade de se valer das tecnologias digitais para o aprimoramento dos setores participativos.

Além disso, razoável, para a institucionalização do diálogo entre as esferas de participação e os espaços de tomada de decisão, a criação de um canal institucional de interlocução com os atores sociais. Esse mecanismo poderia, por exemplo, estar localizado no âmbito da Secretaria do MERCOSUL, de maneira a redesenhar os espaços formais de participação e, ao mesmo tempo, estabelecer medidas que trabalhem a noção da participação como parte do processo de tomada de decisão no MERCOSUL<sup>745</sup>.

Observa-se que a estrutura do MERCOSUL abre espaço para o aprimoramento democrático da região, porquanto existem diversos mecanismos, ainda que com fragilidades, que fomentam a natureza deliberativa e aproximam os cidadãos do processo de integração. Acontece que, com a retomada, desde 2016, do predomínio de uma racionalidade neoliberal, pautada por valores privatistas e individuais, se verificou um movimento de flexibilização e de enfraquecimento do regionalismo sul-americano<sup>746</sup>.

Isso simboliza uma nova etapa da integração regional na América do Sul, vez que o sentido de unidade e cooperação que estava sendo construído há mais de dez anos, agora é caracterizado por uma política econômica liberal, com a prevalência dos acordos bilaterais, a abertura dos investimentos estrangeiros e o envolvimento

---

<sup>744</sup> ALEMANY, Cecilia; LEANDRO. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006. p. 33-36.

<sup>745</sup> ALEMANY, Cecilia; LEANDRO. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006. p. 33-36.

<sup>746</sup> Cita-se, a exemplo disso, o desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas, a partir de 2017. Ver: JAEGGER, Bruna. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sulamericana em tempos de ofensiva conservadora. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v.10, n.49, p.5-12, jan./mar., 2019.

com os EUA<sup>747</sup>. A tentativa de construção de um projeto político e econômico que visava à libertação das amarras do sistema hegemônico e neoliberal cedeu lugar a um processo de esvaziamento, que nada mais representa do que a ingerência da colonialidade e a latente potência do imperialismo.

Por isso que se defende a urgência de se estabelecer a integração regional de dimensão social como uma política de Estado, diante da instabilidade ideológica da região. As pautas sociais não devem depender unicamente da vontade dos governos; e sim serem tratadas de forma contínua e permanente como política estatal. As políticas de governo são transitórias e podem ameaçar anos e anos de construção histórica de lutas sociais; prejudicando, dessa forma e inclusive, o futuro de um processo de integração regional baseado na cidadania dos povos e no fortalecimento da democracia.

A participação social, nesse contexto, está inserida em um processo não linear, definida por assimetrias, especialmente quanto à implementação dos mais diversos espaços no âmbito do MERCOSUL. Assim, o grande desafio respalda a articulação dessas diferenças, dessa diversidade, de modo a potencializar a integração e aprofundar a construção da cidadania regional.

---

<sup>747</sup> VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a Reorientação da Política Exterior Brasileira. **Journal of Global Studies**. v. 1, n. 20, 2019. p. 15.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de integração regional do MERCOSUL passou por inúmeros desafios por conta do cenário de mudanças na geopolítica sul-americana ao longo dos anos e da reconfiguração constante do poder mundial. Dentro de uma pretensão multidimensional, com uma ampliação do caráter meramente econômico comercial para aspectos políticos, culturais, sociais, educacionais, produtivos, a presente Dissertação buscou se debruçar sobre a relação tripartite existente entre democracia, cidadania e participação social para o fortalecimento da integração.

Nesse sentido, o problema que conduziu essa pesquisa foi sintetizado na seguinte pergunta: em que medida o PARLASUL e as Cúpulas Sociais do MERCOSUL, foros políticos criados para reduzir o déficit democrático da iniciativa e aproximar a sociedade do processo de integração, podem ser considerados mecanismos de consolidação da participação ativa e democrática da sociedade civil na construção da cidadania regional do MERCOSUL?

A hipótese de trabalho apresentada, para responder ao problema estabelecido, foi no sentido de que esses aparelhos políticos possibilitaram a inclusão de outros atores que não aqueles apenas compreendidos no âmbito dos Poderes Executivos dos Estados Partes para participar dos debates sobre os processos decisórios. Ainda que tenham suas competências restritas e sem impactar ou influenciar de forma mais concreta nas tomadas de decisões, bem como apesar de apresentarem problemas no tocante ao controle social e à transparência, a constituição de um Parlamento regional, bem como de um instrumento de democracia participativa como as Cúpulas Sociais mostra-se como um elemento primordial no que diz respeito à construção de uma cidadania regional calcada na participação política da sociedade civil. Necessitando-se, não obstante, que se fortaleça e se aprimorem os caminhos participativos para, inclusive, revigorar a democracia regional.

A partir da pesquisa desenvolvida no decorrer desta Dissertação, a hipótese de trabalho restou confirmada. Isso porque, considerando que a democracia não se restringe apenas a um procedimento eleitoral, buscaram-se, ao longo dos 30 anos de MERCOSUL, espaços para a implementação institucional de mecanismos participativos, indiretos e diretos, trabalhando em conjunto com o campo da representação e conduzindo a sociedade civil, os movimentos sociais, enfim, os

atores que extrapolam a exclusividade dos chefes de Estados, como primordiais na consolidação democrática e na construção da cidadania.

Igualmente, observou-se a reestruturação do processo democrático, a fim de atender – de maneira mais eficaz e consistente – às demandas populares. Para isso, foi preciso modificar as estruturas institucionais do MERCOSUL; trazendo, nessa perspectiva, a participação da sociedade no processo de condução das atividades regionais. Em razão dessas questões, a democracia se associa com o desenvolvimento da cidadania. Assim, a sua concretização depende do estabelecimento de canais que provocam maior controle da sociedade sobre as deliberações e ações nas esferas sociais – por isso, a importância da participação social.

No contexto sul-americano, a cidadania regional reivindica a superação dos transtornos e adversidades ocasionados pela globalização, bem como que sua construção se dê a partir das características próprias da região. Nesse sentido, o MERCOSUL, com base no Estatuto da Cidadania, documento que compila todos os direitos e benefícios dos cidadãos mercosulinos já reconhecidos, optou pela idealização da cidadania regional gradualmente. Ou seja, os objetivos estabelecidos no Estatuto se configuram a partir de diversos elementos que englobam direitos e que ressaltam a livre circulação de pessoas, questões trabalhistas, a defesa do consumidor, comunicações, educação, identificação e cooperação consular, os direitos políticos.

Frente à fragilidade democrática que perpassa a conjuntura político social e econômica no continente sul-americano, defende-se, por meio das análises feitas nessa pesquisa, que a concepção da cidadania mercosulina ultrapasse a gama de direitos civis, econômicos, sociais e políticos. Pugna-se pela elaboração da cidadania regional apoiada em um processo participativo, de maneira que a sociedade projete seus espaços públicos e políticos, por meio do diálogo, do respeito à diversidade cultural, a fim de se preservar a individualidade dos inúmeros povos que compõem o tecido social do MERCOSUL.

Assim, a cidadania se desenha por intermédio da participação democrática, encorpada, solidificada e mais efetiva, qualificada para correlacionar a sociedade civil das esferas políticas de tomada de decisão. Isso porque estimula os atores sociais a reorientar, redirecionar e rearranjar suas semelhanças, identidades, contestações, exigências e vínculos.

A criação desses espaços de participação gera maior envolvimento da sociedade no processo de integração regional, fato importante não apenas no quesito democrático aqui estudado, mas também por dizer respeito à produção de políticas públicas que vão impactar direta ou indiretamente na vida dos povos do MERCOSUL. É fundamental, portanto, buscar novos paradigmas para uma cidadania regional a partir da inclusão e da emancipação social, por meio da participação cidadã e do reconhecimento dos mais variados interesses, culturas, línguas, identidades, ainda mais que esses mecanismos participativos servem para a salvaguarda desses cidadãos.

É, nesse contexto, que se insere e se ressalta a importância do cosmopolitismo para compreender o processo integracionista. Tendo em vista que, como decorrência da globalização e das transformações no cenário mundial, surgiram os blocos regionais, foi preciso desenvolver uma organização concebida pela pluralidade para que se pudesse responder às demandas sociais e engendrar uma agenda comum, baseada na solidariedade e cooperação.

O ponto central da interpretação cosmopolita, portanto, está no fato de conferir o controle democrático das questões transnacionais às mãos dos atores que são diretamente impactados ou estão interessados nas políticas produzidas no âmbito regional. Sob essa perspectiva, a fim de materializar o MERCOSUL como um projeto de integração democrático, plural e participativo, percebeu-se a necessidade de se atribuir aos cidadãos ações políticas adequadas a contrapor as sequelas do modelo capitalista neoliberal de exploração e subjugação; transpondo, em função disso, o processo de integração regional para a observância e promoção dos anseios constantes no âmbito social.

Por isso, quando se aborda a cidadania cosmopolita, na esfera regional do MERCOSUL, diretamente se refere à proteção dos direitos humanos. Direitos humanos esses que, em decorrência de um passado marcado pela colonialidade e negação de identidades não hegemônicas, devem ser traçados pela perspectiva da interculturalidade e construída "*desde abajo*". Nesse sentido, é que se propõe, no cosmopolitismo, globalizar a democracia ao mesmo tempo em que se democratiza a globalização.

Por conta disso, e levando-se em consideração a importância da participação social na agenda democrática e na construção da cidadania regional, que o MERCOSUL implementou diversos mecanismos participativos no seu âmbito, como

o PARLASUL, com a representação cidadã; e a Cúpula Social do MERCOSUL, com o diálogo com os povos. Esses foros políticos de participação trouxeram inovações para o desenvolvimento da dimensão social do MERCOSUL. Acontece que, mesmo sendo tidos ou como um espaço de representação das demandas dos povos, ou como um espaço de debate e de produção de projetos e necessidades na esfera das políticas públicas, em razão da escolha pela natureza intergovernamental do MERCOSUL, bem como com a manutenção da cultura política e jurídica interna dos países advinda de um passado autoritário, sem uma nova roupagem, com maior aprofundamento e fortalecimento desses mecanismos, se perpetua uma debilidade na participação social.

Isso porque, como visto, o PARLASUL e as Cúpulas Sociais apresentam pontuais fragilidades como a baixa institucionalidade, a falta de apoio e suporte no âmbito dos Executivos domésticos, a fraca influência no tocante à formulação das políticas regionais, a ausência de mais transparência nas suas funções, além de se ter uma cultura institucional em que predomina a visão nacional nas negociações. Assim, quando se fala em renovar o MERCOSUL para dotar de uma maior legitimidade, refere-se a conferir mais viabilidade no controle social do processo decisório, a fim de que a sociedade, por meio desses mecanismos, possa contestar, fazer oposição às condutas praticadas pelo Executivo.

Nota-se, portanto, que a convergência política que assentou o MERCOSUL por mais de dez anos não foi suficiente para que se pudesse concretizar a dimensão político social do processo de integração. A intergovernamentalidade e a manutenção de uma estrutura orgânica visando ao aspecto econômico e comercial colidiram com a lógica de aprofundamento do MERCOSUL a partir da construção da cidadania. Isso resultou na continuação do déficit democrático frente à carência de institucionalidade da participação social.

A criação de um Estatuto da Cidadania, mesmo se considerado como um propulsor democrático, já que difunde informações sobre os direitos básicos dos cidadãos do MERCOSUL, não trabalha de forma contundente a questão do fortalecimento da participação dos atores sociais no processo de integração, o que, inclusive, impactaria na redução da fragilidade democrática. Por isso que se propôs e se defende a revisão do Estatuto a partir de consultas públicas, para que os próprios povos do MERCOSUL possam refletir sobre seus direitos e suas demandas.

Esse diálogo direto entre as instituições do MERCOSUL e a sociedade civil também precisa ser realinhado em relação ao PARLASUL. A constituição de um Parlamento regional não se mostra plenamente satisfatória à garantia de um fortalecimento da democracia no âmbito do processo de integração, ainda mais quando o órgão não exerce a função de produção normativa. O fomento e a ampliação efetiva da participação social, capaz de realizarem contestações e de discutirem a tomada de decisão, são pautas que precisam estar contidas na agenda política do MERCOSUL.

Dessa forma, uma das sugestões feitas nessa Dissertação para revigorar o MERCOSUL rumo a uma maior democratização é a aumentar as competências do PARLASUL. Isso se faz fundamental para dotar de maior legitimidade o órgão em referência, bem como oferecer maior presença institucional. Assim, a proposta de aprimorar o mecanismo de solicitar parecer que os órgãos de instâncias decisórias podem demandar do PARLASUL parece servir a esse fim, já que a ideia é conferir obrigatoriedade no fornecimento de pareceres prévios do PARLASUL sobre todas as negociações realizadas pelo MERCOSUL. A intenção é que se conceda maior empenho e comprometimento político, uma vez que uma das atividades empreendidas pelo Parlamento é a promoção de audiências públicas para debater e ouvir a sociedade.

Além disso, outra recomendação desenvolvida a partir desta pesquisa é a urgência de se realizarem as eleições diretas. A implementação de um processo eleitoral específico para o MERCOSUL traz maior visibilidade e comunicação para o processo de integração. O que, inclusive, tem potencial para exigir maior peso do PARLASUL dentro da estrutura orgânica institucional da iniciativa, uma vez que as eleições diretas darão maior transparência e divulgação ao MERCOSUL.

Nesse mesmo sentido, de trabalhar a questão da transparência e controle social para fins de fortalecimento do MERCOSUL, é que se advoga pela consolidação das Cúpulas Sociais como uma das ferramentas participativas de maior destaque no âmbito regional. Para isso, se faz mais que fundamental a sua regulamentação efetiva, com o estabelecimento de regras e disseminação sobre o seu funcionamento, organização e coordenação, bem como a retomada de sua realização

Isso tudo porque a democratização do processo de integração, em uma região pautada por autoritarismos, pela presença massiva do capital estrangeiro e

pela forte incidência do poderio hegemônico do Norte Global, deve estar atrelada ao maior envolvimento dos que compõem o tecido social no processo de definição e produção de políticas públicas regionais. É aí que está a importância de se potencializar os canais digitais comunicativos do MERCOSUL, pois eles servem para instruir, educar e orientar a participação dos cidadãos. É preciso preencher os povos do MERCOSUL de uma cultura política sobre integração regional, a fim de elaborar coletivamente a cidadania. É preciso que a sociedade sinta a presença do MERCOSUL no seu dia-a-dia.

Nesse sentido, defende-se a ampliação e o revigoramento da participação social e cidadã para assentar a dimensão social no MERCOSUL. A partir da renovação das competências, do fortalecimento das funções, de maior institucionalização, é que se pode estabelecer um processo de cooperação regional que não seja unicamente consequência de intenções políticas de governos ou, ainda, que se movimente a partir das influências empresariais. Ao contrário, que seja resultado dos anseios sociais por meio do estabelecimento de um sistema de governança que trabalhe para a redução das assimetrias, das desigualdades e que se coloque como referência na produção de políticas públicas em prol dos direitos humanos.

Com isso em mente, é preciso finalizar essa pesquisa fazendo um adendo. Todo esse projeto de construção de um regionalismo baseado na cidadania para fins de consolidação da democracia encontra-se mitigado. A nova configuração regional que está sendo definida dispõe de uma política econômica cada vez mais liberal, com a abertura aos investimentos estrangeiros, a vontade de flexibilização do multilateralismo, por conta da preponderância dos acordos bilaterais, e o envolvimento mais acirrado com os EUA. Isso tudo representa uma dependência e uma vulnerabilidade desenhadas pela abertura comercial; afastando, por conseguinte, o MERCOSUL de um projeto de integração regional pluralista e contra hegemônico.

A predominância no contexto regional de governos de direita e extrema-direita impacta diretamente na construção de um bloco econômico comercial, político e social para a região sul-americana, a qual é fortemente marcada pela exploração e pelas amarras da colonialidade. Como consequência dessa conjuntura ideológica na América do Sul, que acarretou a mudança nas pretensões regionais, tem-se um

esvaziamento dos mecanismos participativos; representando, nessa seara, a ingerência da colonialidade e a forte incidência do imperialismo.

É inegável, portanto, a importância de se pensar a democracia regional a partir do diálogo e da participação popular a fim de que essas ondas do regionalismo não atinjam a base do processo de integração. Os espaços participativos desempenham uma função de extrema relevância ao fomentar a comunicação e o debate entre os cidadãos e o MERCOSUL. Assim sendo, para configurar o MERCOSUL como um projeto político e estratégico na região sul-americana, que faça frente às instabilidades políticas, aos colapsos econômicos e aos desequilíbrios sociais, é necessário que se (re)arquitete a participação social e cidadã, guiada pela finalidade de se considerar as demandas de transformação político e social, para que se tenha o protagonismo dos povos sul-americanos no processo de integração do MERCOSUL.

Destaca-se, então, que a presente pesquisa não vislumbrou esgotar toda a temática envolvendo a participação e a cidadania regional, mas sim a intenção era simbolizar uma possível contribuição no que concerne ao debate sobre o desenrolar da democracia no MERCOSUL. Logo, a reflexão se deu sob o manto da consolidação da iniciativa regional por meio, precipuamente, dos interesses dos cidadãos do MERCOSUL, para que se oportunize um desenvolvimento não apenas social e político, como também econômico comercial, pressupostos de criação do MERCOSUL e necessários para o aperfeiçoamento da integração.

## REFERÊNCIAS

AGUERRE, Maria Julia; ARBOLEYA, Ignacio. Estratégias para um Mercosur cidadão. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2009.

ALEMANY, Cecilia; LEANDRO. **Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR**. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

ALOP. **EI MERCOSUR ciudadano: retos de una nueva institucionalidad**. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo, 2009.

ÁLVAREZ, Gonzalo; BUGAY, Alexis; CORNAGLIA, Emilio; CROLLA, Matias; TAGLIANI, Florencia; Yaber, Tomás. Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR: mucho de Estatuto, poco de ciudadanía. In: NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do; VIEIRA, Luciane Klein. A proteção internacional do consumo no MERCOSUL. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 106, ano 2, pp. 71-88. São Paulo: Editora RT, 2016.

ANGARITA, Martín Johani Urquijo. La ciudadanía democrática y el ciudadano como agente: una propuesta desde la teoría de las capacidades humanas. In: ENRIQUEZ, Pablo Ayala; LÓPEZ, Salvador Leetoy (Coord.). **Repensar la ciudadanía: los desafíos de un nuevo pacto global**. Guadalajara, Jalisco, México: Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara, Departamento de Comunicación y Relaciones Internacionales, 2011.

ARCHIBUGI, Daniele. Cosmopolitan Democracy and its critics: a review. **European Journal of International Relations**, v. 10, n. 3, 2004.

ARCHIBUGI, Daniele. **Cosmopolitan democracy**. Debating Cosmopolitics. Londres: Verso, 2003.

ARCHIBUGI, Daniele; 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.

ARGENTINA. **Declaración n. 01/2021**, sobre la no convocatoria a la elección de los parlamentarios argentinos ante el Parlamento del MERCOSUR. Comisión de Juristas para la Integración Regional. [material encaminhado via email].

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Ivan Lins. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.



AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4. Rio de Janeiro, 2004.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Imperialidade democrática como injustiça global: problemas para a democracia e a justiça do século XXI. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2017.

BALLESTRIN, Luciana. Colonialidade e Democracia. **Revista de Estudos Políticos**, v. 5, n. 9, 2014.

BALLESTRIN, Luciana. **Com quantas armas se faz uma sociedade —civil?** Controles sobre armas de fogo na governança global, Brasil e Portugal (1995-2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

BALLESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, 2018.

BARBOSA, Julio. **Derecho Internacional Publico**. Zavalia, 1999.

BARBOSA, Regina Kfuri. **O MERCOSUL e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

BECK, Ulrich. **La mirada cosmopolita o la guerra es la paz**. Barcelona: Paidós, 2005.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BECK, Ulrich. **Poder y contrapoder en la era Global: la nueva economía política mundial**. Barcelona: Paidós, 2004.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**. v. 7, n. 1. jan-abr 2015.

BELTRAME DE MOURA, Aline. O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: é possível uma cidadania regional?. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018.

BELTRAME DE MOURA, Aline. O plano de ação para a criação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. **Revista do programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó**. v. 1, n. 2, Jul - Dez/2018.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991

BENHABIB, Seyla. **Another Cosmopolitanism**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BENHABIB, Seyla. **Cosmopolitanism and democracy: affinities and tensions**. Disponível em: <<https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/3/949/files/2016/05/Cosmopolitanism-and-Democracy.-Affinities-and-Tensions-16zab68.pdf>>. Acesso em 10 jul 2021.

BENHABIB, Seyla. **Dignity in Adversity: Human Rights in Turbulent Times**. Cambridge, Polity Press, 2011.

BHAGWATI, Jagdish. **Writings on International Economics**. Delhi: Oxford University Press. 1997.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos do Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

BOATCĂ, Manuela. Exclusion through citizenship and the geopolitics of austerity. In: JONSSON, Stefan; WILLÉN, Julia (Org.). **Austere Histories in European Societies: social exclusion and the contest of colonial memories**. New York: Routledge Advances in Sociology, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BORGES, Rosa Maria Zaia; BRASIL, Paula Zambelli Salgado. Cidadania regional sulamericana: desafios e perspectivas decolonial de efetivação de direitos humanos. **Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, v. 7, n. 3. Canoas, 2019.

BOSCO, Estevão Mota. **Por uma teoria social cosmopolita: modernização, mundialização/globalização e entendimento intercultural**. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016.

BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz. Cidadania e Direitos: aproximações e relações. In: BOTELHO, André; SCHAWRCZ, Lília Moritz (Orgs.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

BRASIL. **Declaração de Brasília**. XIV Cúpula Social do MERCOSUL. 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 19 abr 2021.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **MERCOSUL Social e Participativo: Construindo o MERCOSUL dos povos com democracia e cidadania**. – Brasília: Ibraes, 2007.

BRAYER, André. **Direito à Integração Democrática na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and Nationhood in France and Germany**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

BUDINI, Terra. **Encontros com o MERCOSUL**: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

CABALLERO SANTOS, Sergio Caballero. La identidad em el MERCOSUR: regionalismo y nacionalismo. **Foro Internacional**, Ciudad de Mexico, v. LIV, n. 4, 2014, p. 841-865. Disponível em: <<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2217>>. Acesso em: 06 dez 2020.

CABRAL, Cristiane; ANDRADE, Mayra. A Integração que deu certo: O MERCOSUL Social e a efetivação dos Direitos Fundamentais. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, ano 2, nº 11, Lisboa, 2013.

CAETANO, Geraldo; PERINA, Rubén. **La encrucijada política en el MERCOSUR**: Parlamento y nueva institucionalidad. Montevideo: CLAEH, Organización de los Estados Americanos. UPD: 2003,

CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR em sus 20 años: coyunturas e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, Gerardo (Coord). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011.

CAETANO, Gerardo. Los nuevos rumbos del MERCOSUR: el cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. **Foro Internacional**, v. 235, n. 1, p. 47–88, 2019.

CAETANO, Gerardo. **Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR**. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2004.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. In: **La reforma institucional del MERCOSUR**: del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, 2009.

CASAL, Oscar. **El Camino hacia el Parlamento del MERCOSUR**. Uruguai: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do conhecimento à política. IN: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à acção política**. Brasília: Imprensa Nacional, 2005.

CASTRO, Maria Sílvia Portella de. **MERCOSUL**: frente e verso. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at\\_download/file](https://actrav-courses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portella/mercosul-frente-e-verso/at_download/file)>. Acesso em: 16 mai 2021.

CEPAL. **El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.** Santiago: Nações Unidas, 1994.

CHINCHILLA, Laura. Democracia, liderazgo y ciudadanía em América Latina: una introducción. In: CHINCHILLA, Laura (Coord.); PEREIRA, Wagner; LUGO, Carlos (Orgs.). **Democracia, liderança e cidadania na América Latina.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

COLL, Cesar; MONERO, Carles. **Psicologia da educação virtual: aprender e ensinar com as Tecnologias da Informações e da Comunicação.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

CORTINA, Adelia. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía.** Madrid: Alianza, 2002.

CORTIZO, María del Carmen. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. **KATÁLYSIS.** v. 6, n.1, jan./jul. 2003, Florianópolis/SC.

COSTA, Maíra Pereira da; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Justiça de Transição, Cultura Política e legado autoritário no Cone Sul. **Revista Sul-Americana de Ciência Política,** v. 5, n. 1, 2019.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 18, n. 53, 2013.

COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. “A Livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia: perspectivas e desafios para o futuro”. **Revista Brasileira de Direito Internacional,** CONPEDI, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 1-21, 2018.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Transnacionalización, Sostenibilidad y el Nuevo Paradigma del Derecho en el Siglo XXI. **Iuris Tantum,** México, v. 5, n. 1, p. 251-270, 2012.

DAGNINO, Evelina. ¿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.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade.** Florianópolis, 2004.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: EdUSP, 1997.

DELMAS-MARTY, Mireille. Comment réoxygéner des espaces politiques? In: DELMAS-MARTY, Mireille. et. al. **Pour un nouvel imaginaire politique.** Fayard, 2006.

DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. **Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000.** Buenos Aires, 2006.

DEVOTO, Maurício. Hacia una ciudadanía del MERCOSUR. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, v. 2, 2018.

DIAS, Roberta Magalhães. Marcos Teóricos, Paradigmas e Sentidos da Participação: Faces Diversas de Um Mesmo Espelho. **VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe**. Salvador Bahia, 2007. Disponível em: <<http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/077.pdf>>. Acesso em: 9 dez 2020.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Cidadania e teoria democrática. In: RESENDE, Antonio José Calhau de (Coord.). **Poder Legislativo e cidadania**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015.

DÍAZ, Alexandra. Os “múltiplos” direitos e obrigações do cidadão do MERCOSUL: significados e alcance da cidadania. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**. Ano 2, n. 3, 2014.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23. Rio de Janeiro, 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. **MERCOSUR**: la temática social de la integración desde la perspectiva institucional. Montevideo: CEFIR, 1997.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. PARLASUL, um novo ator no processo decisório do MERCOSUL? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016.

DRUMMOND, Maria Cláudia. **A democracia desconstruída**: o déficit democrático nas relações internacionais e os Parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

DRUMMOND, Maria Cláudia. **O MERCOSUL político**: a Comissão Parlamentar Conjunta. Brasília: Boletim de integração Latino-Americana, 1993.

DUSSEL, Enrique. Europa, Modernidade e Eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

ELSNER, Larissa de Oliveira; VIEIRA, Luciane Klein. A aplicação da Declaração Siocolaboral pelo Tribunal Administrativo Trabalhista do MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 3, 2020.

EPSTEYN, Juan Claudio; JATOBÁ, Daniel. A Argentina nos primeiros cinco anos do século XXI: crise, transição e transformação. In LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo (Org). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007.

ESPEJO, Silvana; FRANCESCÓN, Erika. La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el MERCOSUR. EUT Edizioni Università di Trieste. **Visioni LatinoAmericane**. v. 6, 2012.

ESTRADA, Miguel Mandujano. Democratizar la democracia: el programa descolonizador del cosmopolitismo subalterno. **Oxímora - Revista Internacional de Ética y Política**, 2021.

FANON, Frantz. **Os Condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FARIA, Adriana Spagnol de. **Soberania popular e a supranacionalidade no MERCOSUL**. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

FARIA, Cláudia 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, 2011,

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves; CORRÊA, Isabela Furegatti. Trajetória do MERCOSUL: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico. **A Economia em Revista**, v. 27, n. 1, jan./abr. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FILIZZOLA, Rafael; VIAL, Alejandro. ¿Hacia dónde va el Mercosur? Un intento por definir prioridades. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Orgs.). **La encrucijada política del MERCOSUR: parlamentos y nueva institucionalidad**. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2003.

FIORI, José Luís. **Consenso de Washington**. A construção da matriz neoliberal e suas políticas para a América Latina, 1996.

FRANCO, Augusto de. **Escola de Redes: novas visões sobre a sociedade, o desenvolvimento, a Internet, a política e mundo globalizado**. Curitiba: Escola-de-Redes, 2008.

FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. **Globalização, MERCOSUL e crise do Estado-Nação: perspectivas para o direito numa sociedade em mudança**. São Paulo: LTr, 1997.

GALLO, Carlos Artur (Org.). **No rastro das transições: perspectivas sobre memória, verdade e justiça no Cone Sul e no Sul da Europa**. Pelotas: Editora UFPel, 2019.

GARNELO, Vicente. **Evolución Institucional y jurídica del MERCOSUR**. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, 1997.

GASPARDO, Murilo. Democracia Participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 32, n. 92, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. A construção da cidadania coletiva no Brasil. **18ª Reunião Anual da ANPOCS**. Caxambu/MG, 1994.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos MetrÓpole**. n. 7. São Paulo. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

GOMES, Eduardo Biacchi. Democracia e o Parlamento do MERCOSUL: rumos da integração sul-americana. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 48 n. 191, 2011.

GOMIDE JUNIOR, Natanael. MERCOSUL Social e Participativo: uma revisão das normativas e instâncias criadas. **Revista InterAção** – Universidade Federal de Santa Maria, v. 10, n. 2, jul/dez. 2019.

GONÇALVES, Renata da Silva. **Participação na integração: uma análise sobre a presença da sociedade civil nas Cúpulas Sociais do MERCOSUL (2006-2013)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS, 2015.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Beloso. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GRANATO, Leonardo. MERCOSUR, assimetrias e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 77, p. 381-394, mai/ago 2016.

GRANATO, Leonardo; BITENCOURT, Caroline Müller. Control social en el MERCOSUR: reflexiones a la luz de la experiencia brasileña. In: GOROSITO, María Marcela; ALLENDE, Rafael Alvariza (Coord.). **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI: legitimidad social en los procesos de integración**. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ. p

GROSFUGUEL, Ramón. Descolonizar as esquerdas ocidentalizadas: para além das esquerdas eurocêntricas rumo a uma esquerda transmoderna descolonial. **Revista Contemporânea**. Dossiê Saberes Subalternos. v. 2, n. 2, 2012.

GROSFUGUEL, Ramon. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, Coimbra, 2008.

GROSFUGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, 2008.

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.

GUAZZELLI, César Augusto Barcellos. **História Contemporânea da América Latina: 1960- 1990**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1993.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 4. n. 2. Porto Alegre, 2004. GURGEL, Jean. New Regionalism and modes of governance: comparing US and EU strategies in Latin America. **European Journal of International Relations**, 2004. v. 10.

HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. **International Organization**. vol. 24, n. 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970).

HAYDEN, Patrick. Kant, Held and the imperatives of cosmopolitan politics. **Revista de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba**, São Paulo, v. 15, n. 38, 2004.

HEATER, Derek. **Ciudadanía: una breve história**. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, São Paulo, n.23, 1991.

HELD, David. Cultural Diversity, Cosmopolitan Principles and the limits of sovereignty. In: HELD, David; MOORE, Henrietta (Orgs.). **Cultural Politics in a global age: uncertainty, solidarity and innovation**. Oxford: One World Publication, 2008.

HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HELD, David. Redefinir la gobernabilidad global: !Apocalipsis cercano o reforma! **Análisis Político**, n. 62, Bogotá, 2008.

HIRSCHMAN, Albert O. **De consumidor à cidadão: atividade privada e participação na vida pública**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 1992. p. 178.

HOBBS, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

JAEGER, Bruna. Crise e colapso da Unasul: o desmantelamento da integração sulamericana em tempos de ofensiva conservadora. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v.10, n.49, p.5-12, jan./mar., 2019.

KALDOR, Mary. The idea of global civil society. **International Affairs**, v. 79, n. 3, 2003.



KAN, Julián. El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales: un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. In: FLORES, Consuelo Silva; RODRIGUEZ, Ariel Noyola; KAN, Julián (Coords.). **América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2018.

KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Bauru: EDIPRO, 2008.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KANT, Immanuel. **Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**. Tradução Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. São Paulo: Brasiliense, 1986.

KRUNITZKY, Ricardo. **Cidadania global: um trânsito para a sustentabilidade ambiental**. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento). Centro Universitário Univates. Universidade do Vale do Taquari. Lajeado/RS, 2009.

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67. São Paulo, 2006.

LOSEKANN, Cristiana; BALLESTRIN, Luciana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013.

LOSPENNATO, Silvia. Déficit democrático y evolución institucional del MERCOSUR: hacia el Parlamento Regional. **Revista MERCOSUR Parlamentario**, n.1. Buenos Aires, 2006.

LUCCI, Juan José. Parlamento del MERCOSUR: debilidad institucional y estancamiento político. Análisis a seis años de su inauguración. **Revista Densidades**, Buenos Aires, n. 11, dez. 2012.

LUCHMANN, LIGIA Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa/UFSC**, n. 33. Florianópolis, 2002.

LUCHMANN, LÍgia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70. São Paulo, 2007.

LUCIANO, Bruno Theodoro. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n. 11. Brasília: Ipea, 2012.

LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane. O problema do déficit democrático. In: LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane. **Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**. São Paulo: Zahar, 1978

MAFFEI, Brenda Luciana. El debate sobre el PARLASUR en los medios de comunicación de Argentina: Dos perspectivas de un mismo fenómeno. **Revista Extraprensa**, v. 9, n. 1, 2015.

MALAMUD, Andrés; DRI, Clarissa. Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of MERCOSUR. **Journal Of Iberian And Latin American Research**. v. 19, n. 2, Tesseract, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da Metodologia Científica. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARIANO, Karina Pasquariello. **A participação das Centrais Sindicais no MERCOSUL (1991-2001)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARIANO, Karina Pasquariello. As eleições parlamentares no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 54, n. 2. Brasília, 2011.

MARIANO, Karina Pasquariello. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013.

MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do MERCOSUL**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, Karina Pasquariello; BACK, Adalberto Gregório. Parlamento do MERCOSUL: mudança ou continuidade. **Brazilian Journal of International Relations**. Marília, v. 1, n. 1, p. 39-59, jan/abr, 2012.

MARIANO, Karina Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, pp. 41-77, jul/dez 2012.

MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; VIGEVANI, Tullo. Democracia e atores políticos no MERCOSUL. In: **Los rostros del MERCOSUR: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

MARTINEZ, Elias David Morales; MACHADO, Jéssica Gomes. A dimensão social na integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto MERCOSUL Social. **Monções** – Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 6, n. 12, jul/dez, 2017.

MARTINS, José Renato Vieira. MERCOSUL: a dimensão social e participativa da integração regional. In: NETO DESIDERÁ, Walter Antonio (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_brasil\\_novas\\_dimensoes.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf)>. Acesso em: 20 mai 2021.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Caroline Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no MERCOSUL. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Ipea, 2011.

MARTINS, José Renato; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL social e participativo: ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; OLIVEIRA JUNIOR, Joaner Campello de. A integração regional sul-americana: um estudo do viés social e da participação popular no MERCOSUL e na UNASUL. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Porto Alegre, 2018.

MERCADO COMUM DO SUL. (MERCOSUL). Estatuto da Cidadania do MERCOSUL: Plano de Ação. **Decisão n. 64/2010**. Foz do Iguaçu: CMC, 16 dez 2010. Disponível em: <[http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Cidadania.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania.pdf)>. Acesso em 6 dez 2020.

MERCOSUL. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: Declarações e Documentos de Trabalho** (junho 2006 – julho 2015). Unidade de Apoio à Participação Social – UPS. Montevideo, 2016.

MERCOSUL. **Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile**. Buenos Aires, 30 de junho de 2000. Disponível em: <[http://www.legislaud.gov.ar/dels/carta\\_bsas.pdf](http://www.legislaud.gov.ar/dels/carta_bsas.pdf)>. Acesso em 19 mai 2021.

MERCOSUL. **Cúpula Social do MERCOSUL**. 2012. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/cupula-social-do-mercosul>>. Acesso em 22 abr 2021.

MERCOSUL. **Decisão n. 03/2007, que cria o Instituto Social do MERCOSUL**. Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153\\_DEC\\_003-2007\\_PT\\_InstitutoSocial.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_PT_InstitutoSocial.pdf)>. Acesso em: 21 mai 2021.

MERCOSUL. **Decisão n. 24/2004, estabelece a estrutura do Grupo Mercado Comum e seus órgãos dependentes**. Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11193\\_DEC\\_024-2004\\_PT\\_Cria%C3%A7ao%20Centro%20MCS%20Prom%20Est%20Direito.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11193_DEC_024-2004_PT_Cria%C3%A7ao%20Centro%20MCS%20Prom%20Est%20Direito.pdf)>. Acesso em: 22 mai 2021.

MERCOSUL. **Decisão n. 26/2003, criação do Programa de trabalho 2004-2006**. Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826\\_DEC\\_026-2003\\_PT\\_FE\\_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf)>. Acesso em: 20 mai 2021.

MERCOSUL. **Decisão n. 56/2012 do Conselho do Mercado Comum**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

MERCOSUL. **Decisão n. 61/2000**. Conselho do Mercado Comum. Criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul. Disponível em: <<http://www.ismercosur.org/mercosul-social/rmads-reuniao-de>>

ministros-eautoridades-de-desenvolvimento-social/?lang=pt-br>. Acesso em 19 mai 2021.

MERCOSUL. **Declaração Conjunta relativa ao funcionamento do Parlamento do MERCOSUL**. Assunção, 16 abr 2019. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/declaracion-conjunta-relativa-al-funcionamiento-del-parlasur/>>. Acesso em: 05 jul 2021.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**. 2021. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercosul/>>. Acesso em: 11 jul 2021.

MERCOSUL. GMC RES. 68/1996. **Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social**. Disponível em: <<http://fcesmercosur.com.ar/pdf/reglamento1996.pdf>>. Acesso em: 17 mai 2021.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**. Assunção, 16 abr 2019. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adicional-al-protocolo-constitutivo-del-parlasur/>>. Acesso em: 05 jul 2021.

MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL**. Aprovado pela Decisão CMC n. 23/2005. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre\\_o\\_Parlamento.html?seccion=2](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/1/secretaria/Sobre_o_Parlamento.html?seccion=2)>. Acesso em 10 abr 2021.

MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia (1998). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Para além do Estado: a agência no Mercosul Social e Participativo. **Conjuntura Internacional**, v. 10, n. 1. Belo Horizonte, 2013.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

MIGNOLO, Walter. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF**, Dossiê: Literatura, língua e identidade, Niterói, n. 34, p. 287-324, 2008.

MIGNOLO, Walter. **Desobediencia epistémica: retórica de la modernidade, lógica de la colonialidade y gramática de la decolonialidade**. Buenos aires: Del Signo, 2010.

MIGNOLO, Walter. Hermenéutica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. **Tabula Rasa**, Bogotá, Colombia, n.9, julio-diciembre 2008.

MIGNOLO, Walter. The many faces of cosmo-polis: border thinking and critical cosmopolitanism. **Public Culture**, v. 3, n. 12, 2000. p. 721-748 e MIGNOLO, Walter. Cosmopolitanism and the decolonial option. **Studies in the Philosophy of Education**, v. 2, n. 29, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo, **Lua Nova**, São Paulo, 100: 83-118. 2017,

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. BIB, SP, n° 59, 2005

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. v. 42, n. 3. Rio de Janeiro, 2008.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: IBRASA, 1964.

MIRANDA, Napoleão. A sociedade civil na perspectiva dos clássicos da sociologia. **Confluências**. Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito – UFF. Rio de Janeiro, 2013.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. n. 2. Salvador/Bahia, 2005.

MONTEQUÍN, Adriana Margarita. El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), 2007.

MONTERO, Federico. Reflexiones preliminares sobre discriminación, ciudadanía y políticas públicas en el MERCOSUR. In: MONTERO, Federico; DAMIÁN, Paikin; JORGE, Makaraz (Org.). **Hacia una ciudadanía plena: los desafíos de las políticas antidiscriminatorias en el MERCOSUR**. Buenos Aires: Inadi/CEPI/Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2009.

MORAES, Emanuel de. **A origem e as transformações do Estado**. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

MOURA, José Fernando Ehlers de. **Condições da democracia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

NEGRO, Sandra C. (Org.). **Integración Regional nº 2: ¿Quo Vadis?**. Buenos Aires: Sandra Negro, 2021.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NUSSBAUM, Martha C. Patriotismo y cosmopolitismo. In: NUSSBAUM, Martha C. **Los límites del patriotismo: Identidad, pertencia y ciudadanía mundial**. Barcelona: Paidós, 2013.

OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nações Unidas, Santiago Chile, 2013.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. 2013a. **Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR**. Disponível em: <[http://w.ww.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/175/1/parlasur/documentos\\_de\\_referencia.html](http://w.ww.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/175/1/parlasur/documentos_de_referencia.html)>. Acesso em 20 jul. 2021.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Observatório para Democracia**. 2018. Disponível em: <[http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4525/2/parlasur/observatorio\\_da\\_democracia.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4525/2/parlasur/observatorio_da_democracia.html)>. Acesso em 10 abr 2021.

PARSONS, Talcott. **The System of Modern Societies**. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1971.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIETRAFESA, Pedro Araújo. Parlamento do MERCOSUL: formação, características e desafios. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, 2011.

PINHO, Luiz Cláudio Araújo; SANTOS, Vanilda Peres dos. Reflexões sobre cidadania e soberania a partir da ideia de supranacionalidade política na União Europeia. **Revista de Ciências do Estado**. v. 4, n.1. Belo Horizonte, 2019.

PIRES, Norma da Silva Venancio. **Parlamentos Regionais e o processo de integração**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Brasília, 2009.

PONT, Mariana Luna. **Construindo o mapa da participação social no MERCOSUL**. Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL – UPS. Montevideo, 2016.

PORCELLI, Emanuel. Parlamento del MERCOSUR: Profundización o Irrelevancia. **Boletín Informativo del CENSUD**, n. 15, 2008.

PREBISCH, Raúl. Commercial policy in the underdeveloped countries. **The American Economic Review**, 1959.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos aires: CLACSO, 2005.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Novos Rumos**, ano 17, n.47, 2002.

RAMANZINI, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. **Pensamiento Proprio n. 40 - Participación, representación y ciudadanía política en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2014.

RAMOS, André de Carvalho. A proteção dos Direitos Humanos: uma nova centralidade nas relações internacionais. In: CENCI, Daniel Rubens; BEDIN, Gilmar Antonio (Org.). **Direitos Humanos, Relações Internacionais e Meio Ambiente**. Curitiba: Multideia, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. Derechos Humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: ¿cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática? **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, ano 3, n. 6, 2015.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

REBÊLO, Felipe. **A democracia social global e o enfraquecimento da crise democrática**. Londrina: Editora Thoth, 2019.

RIBEIRO, Antônio Carlos; ANDRADE, Mayra Thaís Silva. A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 13, n. 1, Pouso Alegre, 2015.

RIBEIRO, Elisa de Sousa. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2018.

RIBEIRO, Elisa de Sousa; SANTORO, Maurício; MARTINS, Helena. **Parlamento do MERCOSUL: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas**. **Observatório Político Sul-Americano**, IUPERJ/UCAM. Observador On-line, v.2 n. 12 dez. 2007.

ROSÁRIO, Luana Paixão Dantas do; CASTRO, Rogério Silva de Magalhães. Participação Social e Democrática no PARLASUL. **Brazilian Journal of Law**. v. 1, n. 1, CONPEDI, 2011.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Cosmopolitismo Institucional: Um Anti-Diógenes? In: BRAGATO, Fernanda Frizzo; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos**. n. 16. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2020.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cosmopolitismo Jurídico: teorias e práticas de um direito emergente entre a globalização e a mundialização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes; MELLO, Rafaela da Cruz. Um imaginário possível: rumo ao cosmopolitismo jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 70, 2017.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes; MELLO, Rafaela da Cruz. Um imaginário possível: rumo ao cosmopolitismo jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 70, 2017.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA. Lázaro; VÁZQUEZ, Mariana. **Anuario de La Integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2009.

SANT’ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Os desafios políticos e econômicos do processo de integração regional sul-americano. In: MUNIZ, Antônio Walber Matias; BISSIO, Beatriz; BRUCKMANN, Monica; SANT’ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro (Org.). **Integração Regional na América Latina: o papel do Estado nas políticas públicas para o desenvolvimento, os direitos humanos e sociais e uma Estratégia Sul-Sul**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

SANTANA, Camila. Redes sociais na internet: potencializando interações sociais. **Revista Hipertextus**, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A escala do despotismo**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 50.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política**. Madrid: Trotta, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Foro Social Mundial: manual de uso**, 2004. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/fsm.pdf>>. Acesso em: 10 jul 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico, In: SANTOS, Boaventura de Sousa; TRINDADE, João Carlos. (Org). **Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique**. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para descolonizar Occidente: más allá del pensamiento abismal**. Buenos Aires: CLACSO; Prometeo Libros, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.



SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; COSTA, Hermes. Para ampliar o cânone do internacionalismo operário. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Maureen Cristina Martins dos. Democracia y participación de la sociedad civil en los procesos de integración. **Alianza Social Continental**. Bogotá, 2007.

SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. **As teorias da integração e o MERCOSUL: estratégias**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1997.

SCHMIDT, Rafael Vitória. **O MERCOSUL e a democracia no processo de globalização econômica: o contexto de construção da cidadania pós-nacional e de formas de ação política efetiva**. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração). Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 302 e seguintes.

SCOTTI, Luciana. El derecho de la integración en el MERCOSUR. In: NEGRO, Sandra. **Derecho de la Integración**. Montevideo/Buenos Aires, 2013.

SCOTTI, Luciana; ROMERO, Sabrina. El Parlamento del MERCOSUR: balances y perspectivas. In: NEGRO, Sandra (Directora). **Integración Regional 2: ¿Quo Vadis?** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sandra Negro, 2021.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, Carolina Albuquerque. Evolução Institucional da Participação Social no MERCOSUL: Análise de uma Experiência Interrompida. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, João Pessoa, 2020.

SILVA, Carolina Albuquerque. Participação social setorial e multissetorial no MERCOSUL: os casos da REAF e das Cúpulas Sociais. In: GOROSITO, María Marcela; ALVARIZA ALLENDE, Rafael (Org.). **La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI: Legitimidad social en los procesos de integración**. 1ed. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamor, 2017.

SILVA, Matheus Felipe. Eleições diretas ao PARLASUL na Argentina e no Paraguai: da representação parlamentar na integração à conformação eleitoral

regional na esfera doméstica. **Brazilian Journal of Latin American Studies**. Cadernos Prolam/USP, v. 16, n. 30, 2017.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito Comunitário e da Integração**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012.

TARJA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana**: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo**: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Rio de Janeiro: Vozes, 2001

VÁSQUEZ, Mariana. La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. **Latin American Studies Association**. Washington DC, 2001. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/VazquezMariana>>. Acesso em: 9 abr de 2021.

VÁZQUEZ, Mariana. El MERCOSUR Social: cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años**. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, 2011.

VÁZQUEZ, Mariana. **Los escenarios de la participación social en el MERCOSUR**. Quito: FLACSO, 2007.

VAZQUEZ, Tabaré. **Hay que llenar de ciudadanía al MERCOSUR**. Disponível em: <[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2005/06/2005062007.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/06/2005062007.htm)>. Acesso em: 06 dez 2020.

VELASCO JUNIOR, Paulo Afonso Monteiro. **O MERCOSUL social**: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

VENTURA, Deisy. **As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia**: os desafios de uma associação inter-regional. Barueri, SP: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy; DRI, Clarissa. Uma Assembleia em Construção: funções e desafios do Parlamento do MERCOSUL. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Org.). **Anuário Brasil-Europa 2008**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

VENTURA, Deisy; ONUKI, Janaína; MEDEIROS, Marcelo de Almeida *et alí*. **Internacionalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensar o Direito, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a Reorientação da Política Exterior Brasileira. **Journal of Global Studies**. v. 1, n. 20, 2019.

VIEIRA, Luciane Klein. Governança Global e Direito do Consumidor: a multiplicidade de formas de regulação da proteção internacional da parte vulnerável. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 134, pp. 73-109, 2021.

VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. A opinião consultiva como ferramenta para a uniformização da interpretação e aplicação do direito do MERCOSUL, na temática migratória. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, ano 17, n. 14, pp. 172-197, 2019.

VIEIRA, Luciane Klein; COSTA, Vitória Volcato da. As contribuições do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL para implementação da Lei de Migrações no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coord.). **Nova Lei de Imigração: os três primeiros anos**. Campinas: FADISP, 2020.

VIEIRA, Luciane Klein; MONTEIRO, Michelle Alves. Parlamento do MERCOSUL: uma via para a superação do déficit democrático no âmbito da integração regional? In: VIEIRA, Gustavo Oliveira (Org.). **MERCOSUL 30 anos: caminhos e possibilidades**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2021.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y colonialidad del poder: un pensamiento y posicionamiento “otro” desde la diferencia colonial. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGUÉL, Ramón (Org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.

WOLKMER, Antônio Carlos. Integração americana, comunitarismo jurídico e cidadania supranacional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, 1998.

WOLKMER, Antônio Carlos. Integração e direito comunitário latino-americano. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade**. Curitiba: Juruá, 1998.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZALDUENDO, Suzana Czar de. Integración: nociones generales, integración económica e integración regional. In: NEGRO, Sandra (Org.) **Derecho de Integración**. Montevideo/Buenos Aires: BdeF, 2013.

ZAMORA, Carlos Murillo. Aproximación a los regímenes de integración regional. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)**, n. 8, 2004.

ZWEIFEL, Thomas. Who is Without Sin Cast the First Stone: The EU's Democratic Deficit in Comparison. **Journal of European Public Policy**, v. 9, n. 5, 2002, p. 812–840.

## **ANEXO A - ENTREVISTAS**

Entrevista com Dr. Rosinha, ex-Presidente do PARLASUL, realizada no dia 7 de junho de 2021, via videochamada pelo Google Meet.

**Michelle Monteiro – Primeiro eu gostaria de agradecer. Para mim é muito importante porque o senhor é um entusiasta e um dos maiores defensores do PARLASUL. Então, eu gostaria de agradecer muito pelo senhor ter conseguido um tempo para participar dessa entrevista. O senhor não faz ideia do quanto está sendo difícil eu conseguir entrar em contato com os parlamentares do MERCOSUL para conseguir entrevistas, sejam eles do Brasil, da Argentina, do Paraguai, Uruguai, está muito difícil. E olha que eu sou uma pessoa muito insistente, então eu fico muito honrada mesmo, de verdade. Só para deixar registrado: todas as informações que foram concedidas nessa entrevista serão única e exclusivamente para usar na minha pesquisa acadêmica. Se o senhor quiser desistir, a qualquer momento, ou não quiser responder, está tranquilo, a gente respeita. E se o senhor quiser saber mais, dúvidas, como acabou minha pesquisa, daí é só entrar em contato comigo por e-mail.**

Dr. Rosinha - Antes de começarmos, aqui do Brasil, tu tentaste conversar com quais parlamentares?

**Michelle Monteiro – Todos. Todos os 30 parlamentares que estão no site do MERCOSUL atualmente. Eu mandei e-mail umas 4 vezes para todos eles.**

Dr. Rosinha – E do Uruguai, quem você tentou? Você está tentando o dos atuais ou do passado? Porque eu sou do passado.

**Michelle Monteiro – Então, eu consegui entrar em contato também com o Oscar Laborde, ele disse que iria responder, conceder a entrevista, mas, como eu acompanho ele nas redes sociais, eu sei que ele é o Presidente do Observatório da Democracia no PARLASUL e que ele estava acompanhando as eleições no Peru, então acho que ele não vai conseguir me responder em tempo.**

Dr. Rosinha – Até quando você tem para fazer essas entrevistas?

**Michelle Monteiro – Eu tenho que entregar a minha dissertação, toda ela feita, até 30 de julho.**

Dr. Rosinha – Vou mandar uma mensagem pro Laborde para ver se ele pode te atender. Tem a Julia Perie da Argentina. Mande para ela outra vez e diga que foi o Dr. Rosinha que indicou. E o Laborde também, fale do meu nome, fazendo o favor. Eles militaram comigo desde o início.

Uma pergunta, você falou das eleições, você acessou meu relatório na Câmara dos Deputados?

**Michelle Monteiro – Acho que não.**

Dr. Rosinha – Se você entrar na Câmara dos Deputados, no site, e colocar Dr. Rosinha, lá tem disponível todas as produções que eu tive. Aí, eu não lembro o número do projeto de lei, não era meu, era do Carlos Zarattini. O projeto de lei, das eleições diretas no MERCOSUL, é do deputado Carlos Zarattini do PT de São Paulo. Havia na época da apresentação desse projeto, dentro da Câmara dos Deputados, tipo que uma corrida. Quem que apresentaria o projeto de lei de eleições diretas. Havia esse tipo de corrida. Muitos sem aprofundar e sem conhecimento do debate que ocorria na construção do parlamento do MERCOSUL, do debate que ocorria sobre as eleições diretas nos países. Então, ele apresentou o projeto de lei e eu pedi para ser o relator do projeto, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Aí, eu fui o relator e mudei completamente o projeto de lei, eu fiz um substitutivo geral. Bem, vendo a lei e o projeto dele e vendo o meu parecer, meu substitutivo, você vai notar uma profunda diferença. Primeira delas, não sei se isso te interessa, a primeira delas é o seguinte: o Brasil se elege por voto pessoal e não voto em lista. A lista é aberta e montada pelos partidos. Aí, o eleitor que monta a lista dos eleitos. Eu entendia que no parlamento do MERCOSUL não pode ser assim, não pode ser uma lista aberta, porque o eleitorado não sabe o que é MERCOSUL e o parlamento do MERCOSUL. Então a responsabilidade, e nem os candidatos sabem, então a responsabilidade de indicar os candidatos e candidatas

que são comprometidos e comprometidas com a integração tem que ser uma responsabilidade partidária. Os partidos teriam que escolher, porque poderiam ser passíveis de vergonha, vergonha que o Bolsonaro está nos causando todo o santo dia. Um monte de bobagem e ele era da Comissão de Relações Exteriores durante a vida toda do parlamento. Eu fazia a interpretação de que o partido que tinha que indicar as pessoas que soubessem o que é MERCOSUL, o que é integração, o que é tarifa externa comum, que soubesse o mínimo. Então, teria que ser feita as eleições por lista. Segunda justificativa para ser por lista: quando nós montamos a proporcionalidade da representação do parlamento do MERCOSUL, ela ficou distorcida essa proporcionalidade. Porque a proposta inicial era Paraguai e Uruguai com 6 e não com 8. Quando você discute a proporcionalidade ao longo da formação da população dá uma quantidade enorme de gente. Na proporcionalidade inicial não passariam de 100 parlamentares. Aí, eles fizeram de tudo para não negociar dentro do tempo colocado no protocolo. O tempo está lá fixado naquela fase 1 do protocolo. Paraguai fez de tudo, inclusive, antes era um cara de direita e depois era o Lugo, mas o comportamento do Ministério das Relações Exteriores não mudou. Eles anteciparam a eleição sem ter acordo assinado, elegendo 8, que aí estava dado. Essa eleição deles foi feita fora do processo legal do MERCOSUL, assim eu compreendo. Porque não estava fixada qual seria a proporcionalidade da fase 2, que seria fixado no processo negocial, em um protocolo, que faria aquela ementa. Eles criaram isso aí. Então quando você faz uma proporcionalidade para o parlamento do MERCOSUL e pega um país como o nosso, com mais de 100 milhões de eleitores e eleitoras, dividindo em Estados, em Distrito Federal, eu também preciso criar uma proporcionalidade interna. A representação do Acre não tem que ser igual a de São Paulo. Então, ao fazer o relatório daquela Comissão, eu sentei junto com assessores, consultores da Câmara, do Congresso, principalmente da Maria Cláudia Drummond, que é importante se você não a ouviu, deve ouvi-la. Aí, nós discutimos uma proporcionalidade junto com o pessoal que também trabalha as leis eleitorais do país. A proporcionalidade era a seguinte: até tantos mil habitantes do Estado, seria 1. Depois, a gente ia fixando. Eu lembro que 13 Estados brasileiros ficaram com 1 representação. Paraná e Rio Grande do Sul ficariam com 5, naquele projeto meu, no meu relatório. São Paulo é o que ficaria com mais, acho que ficaria com 16, alguma coisa assim. Nós chegaríamos até 70. Então, dentro da proporcionalidade, como é que eu vou fazer as eleições nos moldes de hoje? É uma eleição para

parlamentar do MERCOSUL no Acre, nos moldes de hoje, se vai ter um só, é como se ele fosse candidato a ser governador. Viraria uma eleição majoritária. Na proporcionalidade você montaria as listas e cada partido definiria o cabeça da lista, se ele quisesse colocar do Acre ele colocaria. Se o PT quisesse colocar do Acre ele colocaria, ou de São Paulo. Era uma maneira de comprometer os partidos e ter uma lista. Como o Acre teria 1, vamos supor que 5 partidos colocariam uma pessoa do Acre, não teria 5 do Acre. O partido mais votado escolheria aquela vaga do Acre e o segundo mais votado iria ter que transferir. Então, a composição da lista tinha que atender à regionalização. E a composição da lista, e nesse ponto eu compliquei um pouquinho para eles, eu coloquei alternância de gênero até a décima pessoa da lista. Aí, o pessoal, “porque que você não colocou em tudo?”, porque tinha resistência. Eu colocaria tudo. Porque a décima? Porque eu achei que o máximo que um partido iria fazer com 10 partidos concorrendo, ou 20 partidos, seria 20% dos votos e com 20% dos votos elegeria 14 pessoas daquele partido. Então pelo menos até o décimo teria alternância de gênero. Eu insisti nisso. Essa questão da lista foi fundamental para não ser aprovado o processo de eleição. O Eduardo Cunha era líder do MDB e segurou, estava no plenário para votação. Ele fez ser a pauta ser retirada, sob alegação, e isso está escrito em jornais em alguns locais, sob alegação que eu estava começando a fazer uma reforma política no Brasil, para implementar o modelo eleitoral de lista. E que esse era o início da reforma política, porque o PT sempre defendeu eleição em lista. Ele disse que esse era o início da reforma que o PT estava impondo. “O Rosinha está passando em um relatório”. Aí você pega um pouco, pega o projeto, pega o relatório, pega o substitutivo, que foi aprovado assim mesmo, foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores, foi aprovado na CCJ. Lá, inclusive, foi o PSDB que deu o parecer, PSDB sempre favorável à eleição em lista. O DEM também é favorável. Então, o problema estava no MDB, visto que o PSDB e o DEM na época aceitaram a lista. Aceitaram inclusive o voto no plenário. E uma outra questão de barrar a aprovação é dizer que o parlamento vive um descrédito enorme e ainda querem criar eleições diretas para outro parlamento. Já criou o parlamento e quer eleições diretas para outro parlamento.

**Michelle Monteiro – O grande problema que as pessoas têm é disso, é o preconceito que as pessoas têm com o próprio MERCOSUL.**



Dr. Rosinha – O MERCOSUL ele é intergovernamental, ele não é supranacional. Outra coisa que eu trabalhei no projeto, que sempre 60 dias antes das eleições do MERCOSUL, o Tribunal Superior Eleitoral fazia publicidade institucional sobre o que é o MERCOSUL e o porquê das eleições. Era um jeito de fazer a outra pessoa pensar sobre a importância do MERCOSUL. Mas aí eu acho que tem muitos vieses e um deles eu acho que é o viés econômico. Na hora que tem a tarifa externa comum eu dou sempre o exemplo do leite, hoje não sei quanto que está a tarifa, mas teve uma época que estava 27%, hoje não sei como ela está. Se eu tirasse essa tarifa de 27%, isso no governo Lula, o leite dos Estados Unidos e o Leite da União Europeia iriam chegar mais baratos e a agricultura brasileira, a agricultura familiar brasileira, é sustentada pelo leite, a grande parte. Isso são pequenos produtores que as vacas produzem até 50 litros de leite por dia. Então era um jeito de eu mostrar a importância do MERCOSUL, a importância de ter uma representação popular no parlamento do MERCOSUL, para fazer, inclusive, a defesa da economia popular. Esse acordo agora do Brasil e da União Europeia é a destruição da indústria brasileira, de cabo a rabo, e da agricultura familiar, de cabo a rabo, sobrevivendo só os grandes empresários para que tenha competição entre a União Europeia e a China. É bom você fazer perguntar, porque eu comecei a falar sem perguntas.

**Michelle Monteiro – Certo, então vou falar a primeira pergunta que eu tinha colocado no formulário. Qual o papel a importância do Parlamento do MERCOSUL se a gente for pensar dentro de um contexto de democracia. Porque o PARLASUL foi criado, justamente, para suprir as fragilidades democráticas que vieram com a própria construção do MERCOSUL, porque querendo ou não, quando o MERCOSUL foi construído havia um caráter econômico. Digamos assim, os atores que participaram disso eram os empresários, os grandes comerciantes e tudo mais. Então, o PARLASUL foi criado exatamente para trazer mais esse caráter social. Queria que o senhor falasse um pouco, qual seria a importância do PARLASUL para se pensar a democracia no MERCOSUL.**

Dr. Rosinha – Depois vou ver se tem alguns textos por aí e te passo. Vou ver quais, aí te passo. Quando nós fomos debater o protocolo constitutivo do parlamento do MERCOSUL, o primeiro debate que ocorreu, foi assim na hora de montar a assessoria, aí nós queríamos como um dos assessores, poxa vida, esqueci o nome dele agora. Era um Argentino, daqui a pouco eu lembro o nome. E ele disse para mim o seguinte: que ele era contra o parlamento do MERCOSUL. Para mim não, para nós. E que ele só iria nos assessorar, ele é professor na universidade de Tres de Febrero de Buenos Aires, ele só iria nos assessorar se nós o convencêssemos da importância do parlamento. E eu tenho um texto que eu listo as coisas que nós falamos para ele.

**Michelle Monteiro – Está disponível na internet? Para mim seria perfeito.**

Dr. Rosinha – Não sei, mas nós debatemos com ele o seguinte: o que faz um bloco ser forte? Ter institucionalidade. Quanto maior as instituições, mais forte e respeitado é o bloco. Então naquele momento foi implementado o Tribunal de Controvérsias, o FOCEM, foi criado o Instituto Social do MERCOSUL, o Representante Geral do MERCOSUL, a Comissão de Políticas Públicas de Direitos Humanos, então o parlamento entrava nesse reforço de institucionalidade para fazer do bloco respeitado no mundo. Quanto maior a instituição, maior também o respeito jurídico. Então, tinha o objetivo de criar uma responsabilidade jurídica do bloco. Eu não lembro as ordens, eram várias coisas. A outra questão é, todo processo negocial do MERCOSUL se dava entre diplomatas e empresários. Não tinha um terceiro setor, era sempre Estados e empresários. Nós precisaríamos ter um debate onde representantes populares pudessem ser ouvidos. Por isso que no protocolo tem aquela questão estabelecida, de que um acordo assinado antes de ir para os parlamentos nacionais fosse aprovado no parlamento do MERCOSUL e aprovado no parlamento do MERCOSUL, teria um tramite rápido nos parlamentos nacionais, porque alguns desses acordos chegam a ficar parados 5, 6, 8, até 10 anos. O único parlamento que fez isso, que criou esse processo, foi o do Brasil. A Comissão Parlamentar Conjunta hoje não é mais conjunta, é Comissão do Congresso Nacional de Parlamentares do MERCOSUL, ela criou esse mecanismo que não é respeitado. Mas esse mecanismo é legal e está criado. Então, com a representação popular, você trabalharia para redução de um quarto ponto, que é o déficit democrático do

MERCOSUL. Você pode reduzir do déficit democrático e não que vá corrigir o déficit democrático. Outro ponto é para criar uma cultura política sobre a existência de um bloco. As eleições diretas são fundamentais para criar essa cultura, por isso uma eleição no Acre, no Amazonas, no Pará, como no Rio Grande do Sul. No Rio Grande do Sul a consciência do MERCOSUL é maior do que em Rondônia, por exemplo.

**Michelle Monteiro – Até pela proximidade dos Estados, né? Nós aqui do Rio Grande do Sul estamos mais próximos da Argentina, do Uruguai.**

Dr. Rosinha – Então o parlamento do MERCOSUL ajudaria a criar uma identidade política de que somos um bloco, de que existe a América do Sul. E o parlamento do MERCOSUL passaria a trabalhar temas que são pontuais hoje e que sempre foram, e que também são questões de fronteira. Aí fizemos uma lista né, e com a lista nos convencemos ele. Iria ajudar e trabalhar conosco sobre o protocolo constitutivo do parlamento do MERCOSUL. Então, esse debate precedeu a constituição do parlamento do MERCOSUL. Eu fico feliz que fui o único brasileiro a negociar do começo ao fim, porque o presidente da Câmara que era o João Paulo Cunha, confiou em mim, e o Sarney e depois o Renan Calheiros. E quando Sérgio Zambiasi, aí do Rio Grande do Sul, virou presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, ele me manteve como relator. Essas pessoas que confiaram em mim para tocar, falar em nome do Congresso Nacional e da Comissão. É por isso que eu apareço nesse processo todo do protocolo, depois no Regimento Interno do Parlamento.

**Michelle Monteiro – Posso fazer uma pergunta? O senhor acha que não teve disputa para tomar as rédeas também por uma falta de interesse dos próprios parlamentares do Brasil?**

Dr. Rosinha – Os parlamentares do Brasil, principalmente do Brasil, não sabem o que é o MERCOSUL, são raras as exceções. Se eles não querem te dar entrevista é porque eles têm medo das perguntas.

**Michelle Monteiro – Na Argentina, um dos motivos que levou eles a não renovarem, não convocarem as eleições diretas, é exatamente isso. Eles dizem**

**que estão gastando dinheiro, pagando a mais para participarem do parlamento do MERCOSUL e que não se faz nada. Que não demonstram interesse, que não têm conhecimento e que seria um dinheiro posto fora. Então, essa foi uma das alegações, de uma maneira bem chula, digamos assim, para justificar a falta de convocação para as eleições.**

Dr. Rosinha – Os argentinos ainda conhecem o MERCOSUL, eu não vi parlamentar argentino, que estava no parlamento, pelo menos no meu tempo, que não conhecesse. Os uruguaios e paraguaios conhecem bem. Quem não conhece é a maioria dos brasileiros.

**Michelle Monteiro – Que é, querendo ou não, a cabeça-chave do MERCOSUL.**

Dr. Rosinha – Sim, é chave. Tem o maior número de parlamentares, mas não faz nada porque os diplomatas boicotam, os governantes boicotam. Como o Macri iria estimular os parlamentares do MERCOSUL se ele era contra o MERCOSUL? Então ele não estimulava. Era diferente o período, eles boicotam, eles não pagam o parlamento em dia, o parlamento fica sem dinheiro, as vezes tem que economizar, segurar em tudo, para não deixar de pagar funcionários. Os Estados partes atrasam a contribuição ao parlamento do MERCOSUL. Há um boicote, aí com esse boicote o parlamentar não tem estímulo. Se você convoca um diplomata para ir falar eles não vão. E hoje não sei se o parlamento está convocando alguns, porque o protocolo do MERCOSUL diz que você tem que convocar todo final de mês, final de semestre, o país que está deixando, para prestar conta do que fez e convocar aquele que está entrando para apresentar qual o projeto deles. Então, eles não vão. Na minha época teve, acho que foi o Celso Amorim, foi uma ou duas vezes, o Haddad foi, o Sanec, presidente da Itaipu também foi. Os brasileiros iam quando chamados e os outros países começaram a ir porque viam que os brasileiros iam. Então, eles, de uma maneira geral, boicotam. Qual diplomata acha que o Ministério das Relações Exteriores vai hoje no parlamento do MERCOSUL para se explicar? Não vai. É um boicote deles e daí enfraquece o parlamento. Porque não interessa.

**Michelle Monteiro – Passando para outra pergunta: como você considera a relação do PARLASUL com a cidadania regional?**

Dr. Rosinha – Nenhuma. Porque ali tinha, tem algum espaço para ter. Que é os seminários, as audiências públicas, a Comissão de Direitos Humanos, que é obrigada a fazer um relatório anual. Acho que até hoje, não tenho acompanhado mais, mas um bom período que fiquei lá eles não conseguiram criar um método sequer de acompanhamento. Uma vez eu disse para eles, um método muito simples: eu vou pegar agora e observar como são as relações de trabalho no MERCOSUL. Trabalho um ano sobre isso e no ano seguinte eu vou ver questões de direitos humanos e migrações. Se não eu me perco. Vou ver direitos humanos, vou ver migrações, sabe? Violência policial não vai resolver. Eu entendo que não dá, mesmo que eles trabalhem, não estou dizendo que não trabalham, mas é improdutivo o trabalho, visto que não há um método definido. O trabalho do parlamento ele está ocorrendo, mas eu acho muito improdutivo no sentido da falta de método e capacidade de divulgação.

**Michelle Monteiro – Quando o senhor fala que não tem relação com a cidadania o senhor também considera o fato de que não há um caráter legislativo? Isso também dificulta para pensar a construção da cidadania regional por meio do parlamento?**

Dr. Rosinha – Dificulta, bastante. Porque eu não posso legislar, por isso que eu tenho que ser criativo, para poder superar. Se eu não legislar não vou influenciar diretamente na vida das pessoas. Mas o parlamento me dá algum mecanismo para eu influenciar na cidadania, mas depende muito da vontade e da direção do parlamento. Eu falei em um seminário sobre temas importantes, audiências públicas, as comissões, todas elas e não só de direitos humanos, se envolvendo em processos de debate. Tem lá turismo e não sei mais o que e agora vem essa Copa América e daí não acontece nada? Não tem nenhum debate? Então, tem mecanismos para a atuação indireta. Já que a direta seria legislar e eu não consigo, então há mecanismos para a indireta. Nas cúpulas sociais, eu enquanto parlamentar do MERCOSUL e que não tive problema de saúde, eu fui em todas. E hoje os parlamentares não vão, não cobram.

**Michelle Monteiro – O senhor acha que talvez uma das formas de corrigir o déficit democrático do próprio PARLASUL seria dar o poder de legislar?**

Dr. Rosinha – Não, não vai ter poder de legislar. O que o parlamento tem que fazer é conquistar o direito de dar parecer, ele não vai legislar, mas dar parecer sobre os acordos do MERCOSUL. Acordo MERCOSUL e União Europeia, o que o parlamento está fazendo? O parlamento tem que trabalhar os acordos. O único acordo hoje que foi mexido do MERCOSUL foi MERCOSUL e Israel. E não sei em que pé que ficou. O parlamento não conseguiu se manifestar e o parlamento brasileiro limitou o alcance do acordo através de um acordo legislativo na época. Porque estava trabalhando nos dois, a gente não tomava conhecimento. O parlamento pode ter função importante se começar a cobrar de todos esses acordos assinados do MERCOSUL, seja para dentro ou para fora do bloco. Cobrar para ele analisar e votar no plenário. É um caráter político? É um caráter político, mas eu vejo que é importante. O parlamento da União Europeia se mete em tudo que está acontecendo no mundo e eles não estão legislando. Eles vez dizer sobre os agrotóxicos no Brasil e repercute no mundo. O parlamento meio que só tem que ganhar essa condição política. Mas eles não sabem nem o que é MERCOSUL, então...

**Michelle Monteiro – Minha última pergunta era sobre as propostas de reforma do PARLASUL. Então, eu posso considerar uma delas essa questão de colocar políticos que se importam com MERCOSUL, que queiram fazer a mudança. E também essa questão do parecer de todas as matérias que envolvem e que não envolve o MERCOSUL.**

Dr. Rosinha – Primeira coisa é a eleição direta. Essa está em primeiro lugar, sem eleição direta o parlamento do MERCOSUL não vai cumprir nem metade da qual ele foi estipulado para fazer. Não tem como. E a segunda é isso, colocar parlamentares, os partidos indicarem, as bancadas indicarem parlamentares que saibam o que é o MERCOSUL e que possam fazer as cobranças durante os acordos do MERCOSUL. Esses acordos assinados e cobrar tudo que tem, cumprir o que está no protocolo constituído do parlamento do MERCOSUL. Eles não cumprem o protocolo. O parlamento foi desenhado para ter algum papel. Por exemplo, o Observatório da Democracia, aquilo foi porque os países não assinaram o acordo, os poderes

executivos não tiveram acordo para assinar. Eu tenho absoluta certeza do que estou falando, porque fui eu que apresentei o projeto do Observatório. Quando o Ministério das Relações Exteriores tenta colocar um Observatório para o poder executivo, os demais países não aceitaram. Aí foi colocado que era importante que o parlamento cumprisse esse papel de Observatório. E o Observatório está ganhando vida com o Oscar Laborde, porque antes não ganhava vida, não deixavam. Então o Oscar conseguiu dar vida a ele, porque ele conhece o MERCOSUL, sabe o que tem que fazer. E esse Observatório poderia muito mais, ele é da democracia, mas o Brasil não tem democracia. O Observatório Paraguai tão pouco tem, então, poderia fazer mais. O parlamento tem todo instrumental para se fixar como uma instituição importante e representativa, mas não faz.

**Michelle Monteiro – E o senhor acha que isso é uma falta de interesse e de conhecimento do papel do PARLASUL?**

Dr. Rosinha – Sim. Quantos deputados que estão lá que leram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL?

**Michelle Monteiro – Não sei.**

Dr. Rosinha – Meia dúzia deles.

**Michelle Monteiro – Então não há como ter uma previsão do que a gente pode esperar do PARLASUL daqui uns anos?**

Dr. Rosinha – Não. Enquanto parlamentares dos parlamentos nacionais, ou seja, enquanto for parlamentar por indicação indireta, o que vai prevalecer é o nacional sob o regional. Então, não terá um parlamento para lutar pela integração. Há textos escritos por parlamentares do Paraguai, que eles vão para o parlamento do MERCOSUL para defender a soberania nacional. Eu não vou para defender a soberania nacional, eu não vou para o parlamento do MERCOSUL para defender o Brasil, eu como brasileiro. Eu tenho que primeiro mudar essa cultura. Não é a cultura do nacional, tem que ser a cultura do regional. Esses parlamentares não compreendem isso, principalmente o pessoal da direita. Tem um pensamento

nacionalista de entregar tudo através de um processo neoliberal. Olha agora, querendo acabar com a tarifa externa comum única, que alvo de grande debate que só Argentina está segurando, acaba com o MERCOSUL econômico, inclusive. Não tem mais, para que que vai ter? Aliás, já está acabando em partes até pelos acordos bilaterais, acordos bilaterais que estão abrindo fronteiras que não poderiam ser abertas, fronteiras da área econômica, da área tarifada. Então, sem eleição direta o parlamento do MERCOSUL não avançará, porque a consciência que está lá é a consciência do nacionalismo, inclusive, nacionalismo retrógrado, que é o que nós vivemos.

**Michelle Monteiro – Eu acho que é isso, agradeço imensamente. Foi uma aula também, né? Eu acabei de receber uma aula sobre a história do PARLASUL.**



Entrevista com o Senador Nelsinho Trad, Presidente da Delegação Brasileira no PARLASUL, realizada no dia 28 de junho de 2021, via videochamada pelo Google Meet.

**Michelle Monteiro – Eu primeiro queria agradecer a disponibilidade do senhor de conceder essa entrevista. Para mim está bem complicado de conseguir entrar em contato com os parlamentares brasileiros. É muito importante a participação do senhor, isso demonstra o interesse em falar sobre o PARLASUL e sobre a representatividade do Brasil no PARLASUL. Então, primeiramente, eu gostaria de agradecer.**

Senador Nelsinho Trad – É um prazer.

**Michelle Monteiro - Só para eu me apresentar um pouquinho, meu nome é Michelle Monteiro, sou mestranda em Direito Público pela UNISINOS, aqui de São Leopoldo no Rio Grande do Sul, e sou bolsista CAPES. Eu tive que submeter o meu projeto ao Comitê de Ética. Só para deixar claro que se o senhor não quiser responder alguma das perguntas, sinta-se livre, não é necessário responder. Também, todas as informações que forem concedidas durante a entrevista vão ser única e exclusivamente utilizadas para essa pesquisa, não serão divulgadas. E, se o senhor quiser, a sua identidade pode ser ocultada no meu trabalho. É mais ou menos isso, o senhor tem alguma dúvida?**

Senador Nelsinho Trad – Não tem problema. Eu sou acostumado a responder perguntas e aprendi na minha vida pública que você pode fazer a pergunta que você quiser para a resposta que eu já tenho. Não há nenhum problema de me identificar, nem tão pouco gravar a entrevista, sem problema nenhum. Estou a sua disposição.

**Michelle Monteiro – Muito obrigada. Farei as perguntas, para manter a padronização das entrevistas, que eu enviei por e-mail para a sua equipe. São quatro perguntas: qual o papel e a importância do parlamento do MERCOSUL, tendo como norte a democracia do bloco? Muito se fala no MERCOSUL, sobre a fragilidade democrática, sobre a instabilidade política dos Estados**

**participantes. A gente tem a Venezuela que está suspensa desde 2017. Então, eu queria que o senhor falasse rapidamente sobre a importância do parlamento para a democracia no MERCOSUL.**

Senador Nelsinho Trad – É muito importante o fortalecimento da democracia, da interlocução que é feita no âmbito do PARLASUL. Eu vivenciei isso de uma forma muito evidente nos dois anos iniciais do nosso mandato, ocasião em que as reuniões do PARLASUL eram frequentes e presenciais. Sempre aconteciam, hora em Montevideu, hora em Buenos Aires. Eu testemunhei alguns momentos, vamos dizer assim, mais intensos de embates políticos entre países que compõe o PARLASUL, onde, no final, sempre o respeito por aquele que acabou por sair vencedor se constituía. Eu cito como exemplo o próprio Uruguai, que teve uma eleição extremamente acirrada e, logo depois dessa eleição, no dia seguinte, parecia que nada tinha acontecido. Ou seja, havia um respeito muito forte pelo resultado democrático oriundo das urnas. Saiu de um campo ideológico e foi para o outro. A mesma situação ocorreu com a Argentina, a gente observou isso também de uma forma presencial. Vivenciei com os parlamentares do campo da esquerda, debatendo com os da direita e, depois da eleição, uma convivência harmônica e pacífica. Ocorreu isso também com a Bolívia de uma forma um pouquinho mais tensa, mas a gente observou isso aí também. De tal forma que dentro do PARLASUL sempre é cultivado esse respeito do estado democrático de direito. Tanto é verdade que existe um apêndice, um seguimento muito importante no PARLASUL, do qual eu também faço parte, que é o Observatório da Democracia. Toda e qualquer eleição que ocorre no campo do PARLASUL os membros do Observatório da Democracia vão acompanhar no dia da eleição para poder verificar se houve alguma situação mais delicada no que tange ao rompimento de status quo democrático, que a gente respeita muito.

**Michelle Monteiro – Eu observei que aconteceu agora no Peru agora e no México. Eu acompanho o PARLASUL nas redes sociais. Foi o Oscar Laborde que estava pelo Peru, que é da Argentina, e tinha outro que eu não lembro, acho que era do Uruguai, que estava no México.**

Senador Nelsinho Trad – Infelizmente com a pandemia, muitas dessas atividades perderam um pouco de força. Não é fácil você se deslocar de um país para o outro sem saber direito como está o estágio da epidemia nesse país. Ainda mais com as questões da vacinação indo de forma lenta em tudo que é lugar aqui da América Latina, então isso realmente prejudicou um pouco. Mas sempre esteve presente o Observatório da Democracia e nós temos um grupo que a gente se comunica. No dia da eleição o próprio presidente que participou, o Oscar Laborde, mandando informes para nós. Essa do Peru foi realmente uma situação muito acirrada e ele informando tempo após tempo que não era possível prever quem vai ganhar, falta abrir 5% das urnas e ainda não existe um resultado, mas no final tudo terminou bem.

**Michelle Monteiro – Posso fazer uma pergunta a partir do que o senhor falou? Então eu poderia dizer que há um sentimento de cidadania regional entre os parlamentares? Uma das coisas que eu andei pesquisando, que fala sobre o déficit democrático do PARLASUL, é que os parlamentares eles vão lá para representar os interesses nacionais e não os interesses regionais. Não pensam no MERCOSUL como um todo, e sim no Brasil, na Argentina, no Uruguai, no Paraguai. Com o senhor falando que existe esse respeito democrático, há esse respeito, por exemplo, na mudança de governo que teve no Uruguai, que era de esquerda e foi para direita. Na Bolívia, que era de direita e foi para a esquerda. E na Argentina, que era de direita e foi para a esquerda. Eu poderia dizer que há esse sentimento, que se trabalha nesse sentimento de pensar regionalmente e não nacionalmente?**

Senador Nelsinho Trad – Sim, eu digo para você que essa é uma meta que a gente persegue incansavelmente. Mas, também faço aqui um parêntese: é lógico que os interesses nacionais de cada parlamentar eles sempre de uma forma, de uma defesa veemente, eles são colocados. Mas a conjuntura macro dessa questão da democracia ela está acima de qualquer outro interesse.

**Michelle Monteiro – Próxima pergunta: quais são as insuficiências, os problemas, do PARLASUL para a consolidação da democracia no MERCOSUL?**

Senador Nelsinho Trad – Olha, nesse instante que nós estamos vivendo, eu penso que o afastamento físico e presencial dos parlamentares é um problema. Apesar de que, dentre as coisas boas que esse maldito vírus, essa maldita pandemia, nos trouxe, uma dessas novas percepções de relacionamento, conforme essa que nós estamos vivenciando agora, é algo que, na minha avaliação, não volta mais. Sempre vai ter essa opção, daquele que puder ir presencial vá, mas que fique a possibilidade do relacionamento remoto, conforme nós estamos fazendo agora. Eu digo que uma das insuficiências até a gente se adaptar a tudo isso, em relação ao PARLASUL, foi exatamente essa falta da presença física. E o MERCOSUL, inserido que está dentro do PARLASUL, também sentiu isso. Eu digo para você porque a gente tinha um programa de fazer reuniões sempre setorizadas, em diferentes países que compõe o PARLASUL, justamente não só para poder discutir a questão da democracia, como também a questão do Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia. De uma forma ou de outra, com o avanço da vacinação, e eu espero que isso avance logo, nós vamos ter que fazer.

**Michelle Monteiro – Perfeito. Qual a relação do PARLASUL com a cidadania regional? Eu pergunto isso porque dia 26 de março nós comemoramos os 30 anos do MERCOSUL e com ele foi divulgado o Estatuto da Cidadania, no qual é colocado diversos direitos fundamentais das pessoas, dos cidadãos residentes dos Estados integrantes do MERCOSUL. Um deles é a questão dos direitos políticos e do acesso das pessoas até as instâncias decisórias. Então, eu gostaria que o senhor falasse um pouquinho dessa relação do PARLASUL com a cidadania regional.**

Senador Nelsinho Trad – Olha, na minha avaliação, essa é uma questão que precisa ser otimizada e vai muito de quem está na direção da instituição. De pegar realmente o tema e colocar para andar. Você sabe que as questões de quem está no órgão executivo, faz com que possa acontecer ou ficar na mesa em segundo plano determinadas ações. Nós temos hoje o presidente brasileiro que é o deputado Celso Russomano. É uma rotatividade que se obedece de dois em dois anos. Eu digo a você que essa relação ela precisa ser otimizada, precisa ser estimulada. Mas ele também, em função até das limitações que essa pandemia nos impôs, ele tem uma certa restrição. Vou dar um exemplo para você, prático que aconteceu semana

passada: eu tive que assinar, e assinei porque sou o representante da delegação brasileira no PARLASUL, o memorando ao presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, dizendo da importância que era do deslocamento do deputado Celso Russomano aqui de Brasília até Montevideo, para poder despachar assuntos internos do PARLASUL, do qual ele responde no nível global. Então, situações essas que sem a pandemia não precisaria de nada disso. Era apenas um comunicado formal, até porque o presidente do PARLASUL tem que assinar cheques, tem que ver como estão as questões do escritório. E eu digo para você, as reuniões que eu participei antes da pandemia, eram extremamente saudáveis. Eram reuniões que tinham debates acalorados a respeito de questões ideológicas, de questões de estrutura, de questões de saúde, de questões indígenas. E sempre com respeito, o contraditório era ouvido, era assimilado, era respeitado. Eu digo para você, essa pandemia nos deixou tímidos nessa questão. Não é a mesma coisa as reuniões remotas. Participa um monte de gente, a tela fica cheia com vários quadradinhos. Mas quando você ia lá você entrava dentro do plenário, você interagia com pessoas extremamente interessantes, como o presidente Mujica. Eu mesmo passei assim no corredor, e vindo de lá para cá falei: “conheço esse homem de algum lugar”... quando eu fui ver, para minha surpresa, era ele. Quase que eu peço um autógrafo. Para você ver como essa interface, essa interlocução, era muito importante. Não era só importante, era muito importante. Ademais, após uma reunião de trabalho, você acabava indo em uma recepção de um coquetel onde você aproximava. Eu mesmo implementei, junto com o presidente anterior Oscar Laborde, um traçado de uma rota que passa pelo meu Estado, que se chama Rota Bioceânica, que vai beneficiar e muito o Paraguai, a Argentina e o Chile, fazendo com que essas movimentações, principalmente de commodities, possam chegar ao continente asiático 40% mais barato do que é pelo Porto de Santos. A gente fez vários seminários e eu mostrava para ele a importância, e ele acabou entendendo isso, levando realmente uma questão de desenvolvimento, não só para o nosso país, mas também para os nossos Estados. Veio o representante do Paraná para discutir a ferrovia e fizemos seminários em Assunção, fizemos na Argentina, fizemos no Uruguai, ou seja, era realmente muito salutar, muito digno de representatividade esses encontros. Veio a pandemia e até o hotel que a gente se hospedava fechou, em Montevideo. Foi um desastre para todos e agora estamos esperando retomar, até porque vários assuntos precisam ser discutidos nesse âmbito. Eu mesmo tenho

um assunto aqui que eu aprovei um projeto de lei que inicialmente era nomeado Quebra de Patentes, até de um senador que eu respeito muito aí do seu Estado, Paulo Paim. E a gente viu que o assunto ficou muito sensível com as farmacêuticas, com os países detentores das vacinas, e achamos um viés de licença compulsória das propriedades intelectuais para o momento de emergência que estamos, com repercussões na saúde pública, na economia, foi um debate muito acirrado aqui no senado. Conseguimos aprová-lo com 55 votos a 27 votos, já está na Câmara dos Deputados para ser votado. E na reunião que aconteceu remotamente eu coloquei isso para o PARLASUL, que eu estaria à disposição para poder passar esse projeto para os outros países. O interesse de todo mundo é nesse sentido. Estão todos correndo atrás da vacina, vacina é um bem público e precisa estar no braço da população. Não adianta você vacinar só os Estados Unidos e deixar variantes na Índia, variantes no Brasil, variantes não sei onde, porque uma hora ela chega lá de novo e nunca se sabe se essa vacina vai fazer com que possa inibir isso aí. Então essa uma questão realmente que precisava das reuniões presenciais rotineiras que se tinha para poder levar avante, mas eu sou um cara sempre muito otimista, eu acho que vai chegar esse tempo.

**Michelle Monteiro – Que legal, fico muito feliz de saber que o Brasil está à frente disso. Teve essa discussão um tempo atrás na OMC sobre a patente das vacinas.**

Senador Nelsinho Trad – É que a OMC é a balizadora dos acordos internacionais, mas a gente conseguiu achar um caminho alternativo. Veja bem, nós estamos em um momento inusitado na humanidade: um problema epidemiológico, humanitário, no mundo todo, ou não seria pandemia, com repercussões na área econômica. Enquanto perdurar esse momento, há de se ter um pouco de solidariedade humana, de um ceder ao outro para a gente conseguir avançar nessas questões. Por que se não nós não conseguiremos vencer esse inimigo oculto. E ele é muito perigoso, a gente nunca sabe as consequências. Eu sou médico, essa doença dá dentro das pessoas.

**Michelle Monteiro – Fico feliz que o senhor é um médico com esse tipo de consciência.**

Senador Nelsinho Trad –Eu fui prefeito de Campo Grande e, inclusive, o meu Secretário de Saúde foi o ex-ministro Mandetta. Trabalhou comigo por 8 anos quando eu fui prefeito de Campo Grande. A gente é de uma formação muito, e não poderia ser diferente, muito ligada às questões técnicas, às questões da ciência. Ainda mais a gente que é médico, o Mandetta é médico e eu sou médico. Quem tem que saber o que que tem que fazer com determinada doença é o especialista dessa doença. Ele estudou 10 anos para poder carimbar uma receita, uma orientação. Então essa é uma questão realmente que precisa ser retomada.

**Michelle Monteiro – A última pergunta: em uma análise pessoal, quais seriam algumas medidas, ou algumas propostas, de reformas do PARLASUL para diminuir esse déficit democrático que a gente tem no bloco?**

Senador Nelsinho Trad – Primeiro, manter sempre o diálogo. Manter sempre o contato e a interlocução. A partir do momento que você deixa um vazio, muitas vezes, grupos com outras intenções que são autoritárias acabam por prevalecer. Mas a partir do momento que você está ali cobrando, insistindo em uma tese, mesmo que você não concorde com ela, mas colocando isso para fora em diálogo franco e aberto, isso é a essência do relacionamento entre os povos que acaba por elevar a democracia. Então eu digo isso a você com todas as letras: enquanto existir o ser humano, o diálogo é a grande arma para a pacificação dos povos e para o entendimento, conseqüentemente, para reforçar o espírito democrático que deve reinar entre as nações.

**Michelle Monteiro – Então tá, muito obrigada!**

Entrevista con el diputado mercosulino, Humberto Benedetto, realizada via Google Forms.

Nombre del parlamentario: Humberto Benedetto

1) ¿Cuál es el papel / importancia del Parlamento del MERCOSUR para la democracia en el bloque?

Es el Único espacio del MERCOSUR en donde participan las distintas expresiones políticas de cada Estado Parte, lo que lo hace plural y con todas las visiones representadas, por lo que permite afianzar las democracias en la región. Cada parlamentario que toma juramento se compromete a defender los derechos humanos y la democracia en la región por estatuto.

2) ¿Cuáles son las deficiencias / problemas del PARLASUR para la consolidación de la democracia en el MERCOSUR?

Salvo en el caso de Venezuela, el resto de los países tienen democracias relativamente consolidadas, tanto Brasil como Argentina, Paraguay y Uruguay llevan años sin situaciones anormales y con cierta estabilidad democrática. Quizá el problema no es la democracia formal sino las fuertes controversias entre los espacios políticos de cada país.

3) ¿Cuál es la relación del PARLASUR con la ciudadanía regional?

El Parlamento representa a los pueblos mientras que las restantes estructuras representan a los ejecutivos de cada país, por lo que la ciudadanía está representada en el mismo. Convergencia entre los representantes del pueblo es una experiencia maravillosa donde dejamos de pensar en nuestros respectivos países para pensar en un esquema regional. donde ante problemáticas comunes podemos proponer soluciones convergentes, Entiendo que eso afianza la ciudadanía regional.

4) En un análisis personal, ¿cuáles son algunas medidas / propuestas / reformas del PARLASUR para reducir el déficit democrático del bloque?

Insisto en que el déficit democrático es relativo. Creo que el problema está en las posiciones antagónicas que los diversos sectores llevan adelante. La ideología como principal argumento limita las posibilidades de las convivencias pacíficas en cada



país. Si antepusiéramos los valores de la democracia, la transparencia y los consensos seguramente el dialogo se impondría sobre las fuertes grietas que nos separan