

Democracia, institucionalidade e processos decisórios no MERCOSUL e na União Europeia

Democracia, institucionalidad y procesos decisorios en el MERCOSUR y la Unión Europea

*Guilherme Silva Rossi** 

Resumo: O presente artigo apresenta reflexões sobre os processos de decisão do MERCOSUL e da União Europeia, tendo em vista a correlação destes processos com a institucionalidade e a normativa em que se inserem. Neste contexto, a democracia se afirma como a via deliberativa de diversos casos de integração regional. Em uma primeira etapa, será discutido o suporte formal da democracia aos processos de integração regional. Em uma segunda etapa, identificam-se as particularidades da estrutura institucional de cada organismo. Como exemplo, ressalta-se o caráter intergovernamental do MERCOSUL e seus efeitos sobre as decisões formuladas neste âmbito. Por outro lado, em comparação, observa-se o formato organizacional da União Europeia, com destaque a algumas características próprias, como a supranacionalidade, a tecnocracia e o marco da cidadania regional. Por fim, a dinâmica proposta aponta ao objetivo de ressaltar a democracia como o regime político necessário aos processos regionais (ou até mesmo internacionais), considerando a demanda pela efetivação e validação das decisões elaboradas nestas instâncias.

Resumen: Este artículo presenta reflexiones sobre los procesos de toma de decisiones del MERCOSUR y la Unión Europea, teniendo en cuenta la correlación de estos procesos con la institucionalidad y la normativa en que se insertan. En este contexto, la democracia se afirma como la vía deliberativa de varios casos de integración regional. En una primera etapa, se discutirá el soporte formal de la democracia a los procesos de integración regional. En una segunda etapa, se identifican las particularidades de la estructura institucional de cada organismo. Como ejemplo, se destaca el carácter intergubernamental del MERCOSUR

* Universidad de La República (Udelar), Uruguay.
E-mail: gsrossi@gmail.com
Recibido: 14/05/2020. Aceptado: 06/07/2020.



y sus efectos en las decisiones formuladas en este ámbito. Por otro lado, en comparación, se observa el formato organizativo de la Unión Europea, con énfasis en algunas de sus características propias, como la supranacionalidad, la tecnocracia y el marco de la ciudadanía regional. Finalmente, la dinámica propuesta apunta al objetivo de enfatizar la democracia como el régimen político necesario a los procesos regionales (o incluso internacionales), considerando la demanda por la efectividad y validación de las decisiones tomadas en estas instancias.

Palavras-chave: democracia, integração regional, MERCOSUL, União Europeia, direito da integração regional, estado democrático de direito, institucionalidade, sistemas políticos.

Palabras clave: democracia, integración regional, MERCOSUR, Unión Europea, derecho de la integración regional, estado democrático de derecho, institucionalidad, sistemas políticos.

1. INTRODUÇÃO

A democracia é o regime político adotado pela maioria dos países na atualidade. No entanto, a ideia e forma da democracia é heterogênea, contingente e pode ser compreendida em distintas realizações organizacionais. Entre estas, está associada principalmente ao modelo da democracia liberal, a qual possui padrões como o sufrágio universal, a representatividade e a existência dos três poderes (executivo, legislativo e judicial). As formas de consolidar a legitimidade – um elemento base da democracia - são específicas em cada Estado-Nação, assim como a disposição das estruturas deliberativas¹. Para além das fronteiras do Estado-Nação, as decisões e os consensos internos podem alcançar diretrizes de política exterior. Neste marco de inserção, encontram-se os processos regionais, os quais utilizam como suporte o regime da democracia.

O vínculo democracia e integração regional pode ser também observado em bases empíricas, tendo em vista os diversos casos de desenvolvimento dos processos de integração, em conformação democrática entre os Estados Partes. A partir desta constatação, este artigo passará a dissertar sobre o vínculo entre a democracia interna e a institucionalidade do organismo regional. Neste nível de observação é fundamental a descrição do fenômeno em base à vigência do direito comunitário. No qual as competências exclusivas, apoiadas e compartilhadas são observadas como formas de exercício da soberania ante os processos de integração.

Deste modo, o MERCOSUL e a União Europeia (UE) apresentam diferentes definições quanto à suas competências jurídicas, expressando

1 HUQ, Aziz Z.; GINSBURG, Tom. "How to Lose a Constitutional Democracy". *UCLA Law Review*. 2017, vol. 65, Forthcoming: University of Chicago, Public Law Working Paper No. 642. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2901776> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901776>>

distintas particularidades do vínculo entre democracia e integração regional. Sendo assim, a intergovernabilidade específica do MERCOSUL pode representar uma centralidade na deliberação dos poderes executivos e dos ministérios de relações exteriores. Esta centralidade pode representar o déficit democrático do MERCOSUL, ou também, uma assimetria entre sua arquitetura institucional e seu real formato decisório. Por outro lado, a UE também enfrenta a crítica a qual aponta um déficit democrático como limite de atuação deste organismo. As dificuldades da UE são observadas no campo da supranacionalidade, mais especificamente em relação a tecnocracia da sua própria institucionalidade, a qual pode absorver por demasiado alguns processos deliberativos do organismo².

Em continuidade, para a finalidade deste estudo, a institucionalidade do MERCOSUL foi separada entre os órgãos de suporte para a integração comercial e os demais órgãos, de exercício da cidadania em um campo multitemático. Tal divisão mostra-se pertinente para situar a organização do MERCOSUL, com seus mecanismos decisórios, ante seus objetivos e lógicas operativas.

Em uma etapa mais secundária, como uma espécie de contrapartida das competências externas do estado-nação, observa-se importantes aspectos da defesa da democracia na instancia do direito internacional e regional. Entre estes, está a condição e a cláusula democrática como requisito de ingresso e permanência de um Estado-Parte em organizações regionais e internacionais. Ademais, encontram-se nos organismos internacionais órgãos específicos para a tutela dos direitos humanos, nos quais são elaboradas normas e diretrizes para a proteção da democracia. A exemplo, órgãos de observação de processos eleitorais ou de recepção de denúncias sobre violações de direitos humanos. Em consequência, estes componentes constituem outra característica da tutela democrática a partir da ordem externa ou regional.

Finalmente, o foco deste artigo é dissertar sobre a aproximação entre a democracia e os processos de integração regional - desde uma perspectiva crítica, observar os déficits democráticos encontrados em cada processo e por outro lado, a capacidade destes em fortalecer a ordem democrática de seus Estados Partes³.

2. DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Os processos de integração regional possuem um forte vínculo com o contexto da democracia. Na organização democrática dos Estados, através da experiência histórica, apresentam-se os pactos políticos que constituíram os processos de integração regional. Este padrão permite uma ideia de continuidade, entre o Estado democrático de direito e a institucionalidade

2 SCHMIDT, Vivien A. *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?* Boston: Center for European Studies Working Paper No. 112, 2003.

3 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 2002.

dos organismos regionais. Ao comparar dois modelos de integração regional atuais, o europeu e o sul-americano, a partir da União Europeia e do MERCOSUL, respectivamente, são encontradas referências distintas de desdobramentos deliberativos e do exercício da soberania a nível externo. Nesta comparação específica, o caso do MERCOSUL não se mostra exatamente como um processo *sui generis*, mas sim como um exemplo particular entre tantos outros processos de integração regional⁴.

A situação da democracia em um país permite principalmente que os pactos estabelecidos a nível doméstico provoquem o melhor ou pior cumprimento dos compromissos regionais. No nível do regionalismo, a democracia interna do Estados Parte permite o auto reconhecimento necessário para a consolidação do marco de legitimidade em que se assenta o processo. É importante observar que a instância regional se posiciona em um lugar de proximidade às políticas públicas nacionais. Por tal razão, a legitimidade democrática interna do estado nacional é condição previa para a efetividade do processo regional.⁵ Também, deve-se buscar uma importante articulação deliberativa entre o nível nacional e o nível regional, para a incorporação de demandas políticas afirmativas ao processo.

O caso da União Europeia é paradigmático neste sentido, considerada a ordem democrática dos Estados Parte e como a supranacionalidade se constitui em um marco de legitimidade original em relação aos outros processos de integração regional. A integração europeia nos apresenta, portanto, uma projeção deliberativa e de consolidação de políticas públicas regionais que formulam um modelo padrão aos processos regionais posteriores. Por exemplo, o MERCOSUL, ao qual se identificam similitudes à arquitetura institucional europeia, em combinação com um propósito orientado a objetivos específicos de uma conjuntura da América do Sul⁶.

A integração europeia, em estudos comparados, apresenta um acúmulo de historicidade e um conseqüente desdobramento institucional. Por tal razão, a organização supranacional europeia se rege por um direito comunitário próprio, o qual buscou determinar as obrigações e as garantias para a cidadania neste continente. No entanto, o conjunto de normas que organizou a integração europeia é frequentemente criticado por dispor de uma margem limitada de instrumentos de participação e consulta à sociedade civil. Em resumo, a única disposição direta da democracia, com vínculo entre a cidadania e a representação, ocorre a partir do voto para o Parlamento Europeu. Por outro lado, em representação indireta, o Conselho Europeu e

4 HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. *Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul*. 2008. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200007>>

5 QUEIROZ, Lucia de Fatima Nascimento; CAPELARI Mauro Guilherme Maidana. “Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade”. *Revista De Administração Pública*. 2020, vol. 54, nº 3, 433-447.

6 SIERRA, Geronimo de. *El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

a Comissão Europeia possuem um vínculo deliberativo regulado pelo poder executivo de cada país membro. Assim, é comum o argumento de que reside um déficit democrático no sistema europeu, de forma que a superação deste déficit responderia a diversos problemas de decisão e legitimidade da União Europeia⁷.

Segundo Habermas⁸, novas formas de integração social determinam novas formas de legitimidade. A integração europeia vista como uma instância superior (regional) de integração social (referenciada na ordem interna de cada Estado-Nação) requer uma correspondente organização democrática com procedimentos deliberativos específicos. Em um primeiro momento, é importante reconhecer que os limites das legitimidades internas podem causar uma integração social insuficiente a nível regional. Outro aspecto importante é a convergência entre o interesse nacional e a posição geopolítica externa, na qual se inserem as estratégias regionalistas. Também como questionamento de geopolítica, é importante questionar qual estratégia do Estado-Nação leva a uma convergência de interesses com os países vizinhos (a ponto de constituir uma institucionalidade intergovernamental, e posteriormente, no caso europeu, a supranacionalidade⁹) com certa autonomia e concessão de soberania, além de mecanismos próprios de composição democrática, como é o caso específico do Parlamento Europeu.

Em termos de desdobramento institucional regional, as responsabilidades do Estado-Nação alcançam a institucionalidade externa, provocando demandas por um padrão de transparência e *accountability*. No caso europeu, o princípio da *accountability*¹⁰ aponta à noção de que a representação, direta (Parlamento Europeu) ou indireta (Conselho e Comissão), deverá responder por demandas cidadãos (*inputs*) e impulsioná-las até uma possível efetivação (*outputs*). Falhas nesta dinâmica deliberativa podem ser oriundas, entre outros motivos, de um déficit democrático e de uma falta de legitimidade. Além disso, cabe observar se entres tais instâncias (*input/output*) reside uma racionalidade operativa adequada às narrativas políticas que se apresentam previamente¹¹.

3. O VÍNCULO ENTRE DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL EM PROCESSO HISTÓRICO

Os processos de integração regional possuem como base o âmbito

7 MEDEIROS, Marcelo de Almeida, & CAMPO, Cinthia Regina. *União Europeia, reformas institucionais e déficit democrático*. São Paulo: Scielo, 2009.

8 HABERMAS, Jurgen. *Tres modelos de democracia*. *Revista Ágora*, 1994, n° 1.

9 A partir da Ata Única Europeia (1986) e efetivamente com o Tratado de Maastricht (1993), a União Europeia consolidou sua forma institucional para a supranacionalidade.

10 O princípio da *accountability*, “rendição de contas”, determina a responsabilidade objetiva da atividade representativa institucional, no caso dos organismos internacionais, para a sociedade civil vinculada com os processos deliberativos e decisórios. Ademais, como normativa, o princípio também se afirmar sobre una base ética para a atividade de governança.

11 RIGGIROZZI, Pia; GRUGEL, Jean. “Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado”. *Revista Pensamiento Propio*. 2016, vol 21, n° 43.

interno (regime político) em convergência com a inserção internacional (objetivos de política exterior). Em particular, cada processo demonstra prioridades distintas em sua concepção, as quais são estabelecidas por conjunturas diversas do momento histórico, político e econômico de cada região. O processo de integração europeu, pós segunda-guerra, afirmou-se no objetivo político de estabelecimento da paz entre os estados-partes. Deste modo, a convergência europeia encaminhou-se para configurar o marco econômico da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). O qual serviu de base ao desenvolvimento institucional europeu, no âmbito daquele direito comunitário, que posteriormente permitiu a configuração de outras vertentes de integração além do eixo comercial - como a social, a cidadã e a identitária¹².

Os antecedentes da integração europeia possuem suas características históricas particulares. No momento da conformação institucional da CECA (formada em sua origem por França, Alemanha Ocidental, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo), os países membros, ao instruir a Declaração Schuman, precisaram também definir um organismo capaz de exercer a autoridade necessária para a administração do aço e do carvão, como modelo comunitário de gestão de um setor chave da economia regional. A partir de então, abriu-se caminho para um objetivo mais amplo da união econômica, junto com a política de segurança e preservação da paz a nível comunitário. Considerando que o aço e o carvão eram os principais insumos da indústria bélica, de forma que o monitoramento e a gestão conjunta destes insumos significariam também uma tutela da pacificação do continente. Neste sentido, a integração europeia foi impulsionada da esfera econômica para a política, segundo a questão de que a estabilidade institucional do organismo dependeria também do alinhamento entre os sistemas políticos dos Estados Partes, como forma de garantia¹³. Portanto, o desenvolvimento gradual, do atual regionalismo europeu, passou a organizar em seu processo de conformação institucional um marco conceitual de vigência democrática.

A caracterização da democracia como elemento fundamental do regionalismo europeu foi afirmada posteriormente, depois da reconstrução democrática dos países pós-guerra fria, com o status formal produzido pelo Tratado de Amsterdam em 1997. A democracia, no entanto, ainda não surgiria como regime político necessário para a institucionalidade europeia no Tratado de Amsterdam. É importante também contextualizar que a integração europeia se diferenciava do sistema político soviético, nesta separação, a democracia formal se afirmava como valor de oposição¹⁴. Portanto, de forma gradual a prática democrática, decisória e deliberativa foi

12 BIZZOZERO, Lincoln. *El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: CRIES, 2016.

13 SCHMIDT, Vivien. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*. Berlin: Freie Universität, 2010.

14 QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l'Union Européenne*. Paris: Montchrestien, 2001.

sendo estabelecida como elemento de construção legítima das decisões no marco deste direito comunitário (*input*). Possivelmente pela necessidade de assegurar e garantir o cumprimento das decisões, em resposta à absorção gradual das soberanias dispostas.

O processo de convergência e integração do MERCOSUL, em comparação histórica, possui como principal antecedente a conjuntura pós-ditaduras militar e a necessidade de recuperação econômica e institucional dos Estados. Sendo assim, o Tratado de Assunção (TA) tem o precedente comercial como uma característica fundamental. A integração do regionalismo latino-americano e do MERCOSUL, neste período, foi concebida em busca de uma inserção estratégica econômica, que priorizasse a competitividade em um contexto de globalização. O qual se define como regionalismo aberto¹⁵.

4. O DIREITO E A INSTITUCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

O direito internacional e regional é outro eixo da tensão entre soberania e política externa (regional). O direito e as normas para a tutela da integração vão definir o alcance positivo da articulação entre os Estados. Apresenta-se, portanto, um complemento possível entre três instancias diferentes: o direito interno, o direito regional e o direito internacional. Estes três conjuntos normativos relacionados mostram alguns questionamentos, por exemplo: o conflito de jurisdição e soberania; a efetividade da norma segundo a competência (exclusiva, compartilhada ou complementar); o enfrentamento entre assuntos do direito constitucional e do direito internacional; a matéria e a tutela adequada à demanda da integração regional. Neste sentido, o direito regional se adequa buscando definir princípios jurídicos e práticas hermenêuticas para o caso concreto, instituindo uma série de parâmetros que servem para a compreensão do fenômeno da integração regional, segundo a capacidade e a competência das instituições jurídicas relacionadas.

Para avançar sobre o campo jurídico da integração é importante definir quais são as fontes de direito comunitário e da integração. As fontes primárias do direito da integração são os tratados constitutivos e modificações, depois os princípios gerais do direito comunitário e os acordos internacionais. As fontes secundárias são os atos normativos legislativos e não legislativos (por exemplo as diretrizes, decisões, resoluções), além da jurisprudência no caso europeu e dos laudos arbitrais no caso do MERCOSUL. Finalmente, estão as fontes complementares, como as recomendações, os programas de ação, declarações, entre outros¹⁶.

15 BIZZOZERO, Lincoln. *El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: CRIES, 2016.

16 No caso do MERCOSUL, tais definições se apresentam da seguinte maneira:

“Artigo 41. As fontes jurídicas do MERCOSUL são: I. O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;

II. Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III. As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.” (Protocolo de Ouro Preto 1994, Artículo 41).

As fontes primárias são os marcos constitutivos dos organismos regionais, que estabelecem as diretrizes principais que os países utilizam como referência na articulação da soberania à competência regional. Assim, os tratados também referenciam um compromisso mais constante no tempo político de cada processo regional, definindo a obra constitutiva do acordo regional que irá comunicar o marco constitucional de cada país¹⁷. Portanto, a integração regional frequentemente demanda o consenso positivo da política interna de cada Estado Parte, para representar a afirmação do caráter permanente e estratégico. Nesta dinâmica, o direito e a jurisdição comunitária possuem certa autonomia e vigência para domínios específicos nas competências compartilhadas, protegidas pela ingerência política unilateral de eventuais movimentos políticos de conjuntura.

Assim, sob a dinâmica da soberania compartilhada, os Estados-Nações passam a aceitar as decisões de cortes extra-jurisdicionais, situadas entre o direito internacional e o direito interno. O caso europeu, com sua corte específica, é o exemplo concreto da prática de concessão de jurisdição no marco regional. O sistema europeu adota as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) para a matéria específica do direito regional. As decisões do TJUE são aplicadas nos sistemas nacionais, constituindo uma base complementar de obrigações e garantias entre os Estados Parte. Por outro lado, o MERCOSUL, ao não adotar um modelo supranacional, utiliza o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) para a solução de controvérsias comerciais. Além disso, a prática demonstra que os países do MERCOSUL possuem autonomia jurisdicional¹⁸, podendo optar por outras Cortes do sistema internacional.

Em respeito ao conflito de competência relacionado com a prevalência da norma de direito regional sobre o direito nacional, para a matéria específica da instancia regional, é importante ressaltar que aquele ocorre somente para a exclusividade de competência. O direito positivo nacional, assim, serve como a sustentação da ordem regional. Em perspectiva, o princípio que determina a prevalência do direito regional na instância exclusiva de conflito com o direito nacional, para o caso concreto, relaciona-se com a ideia de uma matéria específica de inserção das regras regionais. Ao passo que estas podem, então, configurar com verticalidade algumas questões da ordem nacional. O direito regional pode demonstrar-se como uma expressão de tutela externa ao caso nacional, a qual irá ser definida por prática e distinção, na mesma proporção de soberania em que lhe é atribuída. Ainda que o

17 NEVES, Marcelo. *Estado Democrático de Direito e Constitucionalismo na América do Sul*, 2010.

18 No período 2002-2005 foram instaladas duas grandes fábricas de celulose, a espanhola ENCE e a finlandesa BOTNIA, em território uruguaio fronteira com a Argentina nas margens do Rio Uruguai. Em 2006 a República da Nação Argentina, durante o governo de Nestor Kirchner, levou o litígio à Corte Internacional de Haya, em razão de uma cláusula estabelecida pelo Estatuto do Rio Uruguai. Deste modo, a utilização desta jurisdição internacional se sobrepôs imediatamente à instância regional como um mecanismo mais favorável à solução da controversa.

âmbito regional neste caso surja como um poder extraterritorial, de alcance superior ao do estado nacional, este poder é limitado por duas características materiais: sua capacidade limitada de controle e sanção e suas normas específicas de caráter regional.

A instância regional, em relação à sua efetividade e alcance, detém muitas vezes uma dupla referência – a particularidade da sua própria dinâmica institucional e jurídica do âmbito comunitário e a capacidade decisória e deliberativa do Estado Parte. No MERCOSUL, por exemplo, a efetividade da instância regional tem um largo caminho até seu cumprimento, ante a pluralidade jurídica e decisória dos Estados Partes, até que se afirme principalmente pela característica intergovernamental deste organismo.

Em relação à correção das assimetrias, o direito da integração propõe o princípio da subsidiariedade, para o qual o ente com mais capacidade de atuação faz concessões ao ente menor com menor possibilidade de garantias e ativação de direitos¹⁹. No direito regional, um Estado Parte cumpre com certas obrigações distintas entre si, adequando as capacidades ante o caso concreto, para que cada um possa realizar concessões em detrimento da afirmação dos acordos comuns. Assim, o direito se apresenta numa forma dinâmica e mais flexível, com possibilidade distributiva perante os conflitos e impasses no ordenamento compartilhado.

O tema em discussão também leva à noção da cidadania jurídica no âmbito regional, a qual converge e se afirma nos marcos da institucionalidade regional. O caso europeu surge como paradigma de integração ao conformar a cidadania supranacional, detalhada em matéria específica de obrigações e garantias. Conforma-se no caso europeu, então, uma cidadania complementar que permite a afirmação das demandas regionais em cooperação com instituições domésticas.

Outro aspecto importante que constitui os processos de integração regional é o princípio da progressividade, pelo qual os tratados estabelecem diretrizes e regras que devem ser consolidadas em etapas transitórias da convergência econômica e social bloco. Por exemplo, o MERCOSUL estabeleceu metas para seu período inicial, de 1991 a 1994, depois definiu as normas sobre o Regime Geral de Origem, definidas pela Decisão 01/94 do Conselho do Mercado Comum. O Regime é um elemento chave para a constituição jurídica do bloco, permitindo a formalização das regras de comércio necessárias para a construção da homogeneização das políticas tarifárias.

De toda maneira, os processos de integração possuem dois características, em um nível mais constitutivo, assemelha-se ao modelo federativo interno de um Estado por causa da sua descentralização, já em um nível supra-estatal, os organismos regionais, executam métodos similares ao

19 CARNEIRO, Cynthia Soares. *O Direito da Integração Regional*. Coleção Para Entender, Leonardo Brant (Ed.). Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

caráter coactivo, buscando certa centralização e uniformidade²⁰. Sendo assim, o modelo europeu construiu o marco de supranacionalidade e condensação institucional, para a aplicação jurídica em um status de prevalência. Por outro lado, afixou a partir do desdobramento do processo comunitário, uma convergência intergovernamental em base ao consenso e ao interesse comum. Esta segunda característica é a enfatizada pelo MERCOSUL, no qual o processo deliberativo é condicionado pela forma intergovernamental.

O processo de integração regional pode ser contextualizado a partir de seu vínculo com a democracia formal e o Estado de direito, de modo que possibilite identificar uma importante relação entre estes elementos, na qual ambos se fortalecem e se identificam. Ademais, o Estado-Nação, ao se afirmar como ente na composição das organizações internacionais e nos espaços de atuação das relações internacionais, aparece em programas de metas, catálogos de medidas e declarações da dinâmica institucional, no âmbito internacional (*soft law*). Além disso, o Estado de direito moderno é parte fundamental do direito dos tratados internacionais e na jurisprudência internacional (*hard law*)²¹.

Trata-se, portanto, da afirmação do *rule of law*²² no âmbito do direito internacional. A aplicação das normas e tendências jurídicas do direito internacional apresentam pontos de intersecção favoráveis ao Estado democrático de direito. É importante esclarecer o vínculo entre o conceito de democracia e Estado de direito, para poder procurar entendimento das premissas essenciais aqui defendidas, a exemplo, saber como estes elementos se inserem na integração sul-americana, no campo de atuação do MERCOSUL.

O conteúdo da democracia, segundo o constitucionalista mexicano Jorge Carpizo²³, é estabelecido em cinco aspectos principais. Um aspecto de caráter formal e elementar, que consiste na garantia de eleições periódicas, livres, equitativas e objetivas. Três aspectos de caráter material, como o respeito e proteção aos direitos fundamentais, o espaço político garantido para a oposição e a divisão dos poderes, assim como o equilíbrio entre as instituições. Um último aspecto de caráter social, referido à qualidade de vida dos habitantes, que está relacionado a assuntos como a alimentação, educação, saúde, trabalho e moradia.

20 DEL POZO, Carlos Molina. "Las Competencias de la Unión Europea: El principio de la jerarquía de las normas en el Tratado Constitucional Europeo". *Revista Universitaria Europea*. 2006, nº 5, 51-90.

21 GROTE, Rainer. *Democracia, Estado de Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

22 MIRANDA (1997:130) define o conceito de *rule of law* como "os princípios, as instituições e os processos que a tradição e a experiência dos juristas dos tribunais demonstram como essenciais para a salvaguarda da dignidade das pessoas frente ao Estado, a luz da ideia de que o Direito deve dar aos indivíduos a necessária proteção contra qualquer exercício arbitrário de poder."

23 CARPIZO, Jorge. *El contenido Material de la Democracia: Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

Estes elementos servem de plataforma para a defesa do princípio da democracia, mas não constituem uma norma jurídica própria do tema. É mais comum, por outro lado, encontrar o apoio e a proteção à democracia nos direitos humanos em escala internacional²⁴. De todos os modos, atualmente o princípio da democracia se encontra fortemente referenciado em uma série de sistemas regionais de integração e cooperação, sobre tudo na Europa e América. Pode-se constatar que na esfera do direito internacional, a democracia ganhou bastante espaço normativo nos mecanismos regionais. No sistema americano, nota-se a validade do princípio da democracia no Protocolo de Ushuaia do MERCOSUL e na Carta Democrática da OEA, por exemplo. O que se pode afirmar é que por costume se estabelece um forte vínculo entre estes elementos do Direito Internacional e, por consequência, no direito regional. Portanto, a democracia e o estado de direito, com necessária influência do constitucionalismo, podem abrir espaço para a segurança jurídica nas decisões, sejam supranacionais ou intergovernamentais. Assim, aumenta o poder de incidência dos mecanismos regionais e permite-se a harmonização jurídica entre os membros²⁵.

Virgílio da Silva²⁶ assinala que o debate sobre a integração regional deve ser relacionado com duas indagações principais. A primeira tem a ver com o nível hierárquico dos tratados internacionais (regionais) sobre a ordem jurídica interna. A segunda se refere ao vínculo entre a jurisdição interna de cada país com as decisões dos tribunais internacionais ou regionais. Ambas abordam a relação e os efeitos objetivos que o direito internacional pode exercer sobre um Estado. Procuram, assim, saber a que ponto, tais normais, externas e internas, comunicam-se entre si e como ocorre o poder vinculante neste ensejo. O debate acerca da hierarquia dos tratados tem resposta na defesa da hierarquia constitucional ou infraconstitucional.

O autor também aponta dois possíveis vínculos: o institucional-legal e o argumentativo. Tal observação é relevante para definir o contexto no qual se insere o MERCOSUL que, possivelmente, em razão de suas práticas deliberativas, corresponde-se com o vínculo argumentativo em sua tomada e aplicação de decisões.

O vínculo institucional-legal se define pela criação de instituições comuns, que se comunicam através de uma legislação e jurisdição comum. O caso mais comum é o da União Europeia, que conta com instituições altamente desenvolvidas na sua supranacionalidade. O caso do MERCOSUL aponta certas diferenças quando comparado a este modelo. A ausência de

24 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*. 2015, vol 3, nº 6; pp. 48-68.

25 NEVES, Marcelo. *Estado Democrático de Direito e Constitucionalismo na América do Sul*, 2010.

26 DA SILVA, Virgílio Afonso. *Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul*. In: Flavia Piovesan; Armin Von Bogdandy (Ed.), *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

supranacionalidade para o regionalismo sul-americano pode ter entre seus motivos a dificuldade que os países da região possuem em consolidar as suas próprias instituições nacionais e por não existir neste continente o vínculo de identidade política.

Ademais, o MERCOSUL surge como uma organização internacional comprometida com o fortalecimento do comércio do cone sul, o que ainda é um processo em construção. Ainda em referência ao caso do MERCOSUL, nota-se que no momento de fundação do bloco não há referência ao princípio da democracia. Além disso, o Tratado de Assunção não se refere a nenhuma sanção concernente ao princípio da democracia. Tal sanção surgiria posteriormente com o Protocolo de Ushuaia, em 1998. Portanto, reforça-se o argumento de que a definição do MERCOSUL, em sua centralidade, esteja mais inclinada a uma narrativa de práticas comerciais do que a outras temáticas de caráter político e social²⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia se demonstra como um elemento comum aos processos de integração regional. Deste modo, é possível compreender que a integração regional necessita estabilidade institucional e política para que suas decisões se materializem. Além disso, o suporte democrático, do direito interno ao regional, é necessário para que o Estado-Parte reconheça como legítima a instância decisória regional, afirmando o vínculo deliberativo e incorporando as decisões²⁸.

Portanto, no processo de integração regional, a via deliberativa democrática permite estruturas institucionais mais aptas para incorporação de demandas regionais (*input*) e posteriormente para a concepção de políticas públicas correspondentes (*output*)²⁹. O caso europeu é o mais expressivo neste sentido, por organizar uma supranacionalidade com institucionalidade própria e autônoma. Por outro lado, o caso do MERCOSUL apresenta uma baixa densidade institucional, com pouca exclusividade de suas competências. O que se justifica pela grande centralidade da agenda comercial ante as demais temáticas de atuação do bloco. Sendo que para o desenvolvimento desta pauta comercial, um modelo intergovernamental tem se demonstrado o mais estratégico e dinâmico na formulação dos consensos.

A partir da importância da democracia como formato dos processos deliberativos dos organismos regionais, é possível evidenciar os déficits democráticos particulares ao MERCOSUL e à União Europeia. O déficit democrático europeu se evidencia na centralidade da tecnocracia em sua institucionalidade. Ou seja, encontra-se uma lacuna entre as demandas políticas e a efetivação das respostas institucionais. A qual se manifesta a

27 VENTURA, Deisy. *Las Asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

28 HABERMAS, Jürgen. *La inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós, 1994.

29 SCHMIDT, Vivien. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*. Berlin: Freie Universität, 2010.

partir da questão burocrática do organismo e também da distância entre cidadania e representatividade – com destaque ao peso deliberativo nos órgãos executivos dos Estados Partes. Além disso, nota-se a assimetria disposta pelo peso decisório que detém cada Estado Parte em função das diferenças econômicas e políticas no continente.

Por outro lado, o MERCOSUL apresenta um déficit democrático representado em outros fatores. O modelo institucional intergovernamental disposto pelo Tratado de Assunção concentrou o peso deliberativo do organismo sobre as presidências e os ministérios de relações exteriores dos Estados Partes. Durante o processo histórico do desenvolvimento do MERCOSUL houve períodos de expansão institucional, como por exemplo o Tribunal de Revisão, FOCEM, IPPDH, UPS, Parlasul. No entanto, o surgimento destes diversos órgãos não alterou a estrutura deliberativa do organismo.

O MERCOSUL demonstrou, portanto, períodos de expansão institucional direcionado à integração social e política, a qual se relaciona à ideia de uma cidadania regional característica ao bloco. No entanto, permanece um problema de efetivação das decisões, em função da ausência de poder vinculante para os órgãos do MERCOSUL. Mesmo perante o peso consultivo das decisões oriundas do MERCOSUL, seria possível melhorar a estrutura institucional do organismo, no sentido de impulsionar maior efetivação de suas normas. Por exemplo, entre algumas propostas, pode-se apontar um aprimoramento plausível caso ocorresse o rastreamento comum das decisões, durante o processo de internalização destas pelos Estados Partes. Ou seja, que existisse um mesmo caminho de internalização das normas, comum a todos os Estados Parte³⁰.

Tendo em vista o vínculo integração regional e democracia, o MERCOSUL poderia impulsionar o seu próprio desenvolvimento institucional e aperfeiçoar sua forma organizacional, de maneira a distribuir suas competências deliberativas. Seria possível, por exemplo, promover participação decisória ao PARLASUL junto ao Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum, dado que atualmente o órgão legislativo do MERCOSUL detém somente funções consultivas. Este formato se assemelharia ao mecanismo de co-decisão da União Europeia, no qual o Parlamento Europeu possui o mesmo status decisório que o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia.

Ademais, a democracia pode ser percebida como um valor em construção na tutela regional. As principais normativas para a proteção do regime democrático são as cláusulas democráticas, as quais se destacam como norma de suspensão ou exclusão de um Estado Parte. No caso do MERCOSUL, está disposta pelo Protocolo de Ushuaia. Outra característica da tutela da democracia a partir do organismo regional é a condicionalidade democrática. A partir deste critério, afirmado no direito internacional, um país

30 VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo et al. "Internalização das normas do MERCOSUL". *Série Pensando o Direito*. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

somente poderá aderir ao organismo regional, caso se confirme uma situação democrática em seu regime político interno. Deste modo, a democracia se estabelece como cláusula recorrente na associação e articulação formal entre países.

Finalmente, o objeto do presente estudo permitiu observar que a situação democrática entre os Estados-Nações se manifesta como um padrão de aproximação nos processos regionais. Deste modo, no cenário apresentado, a democracia é presumida no consenso regional tanto europeu, como sul-americano. Para tal, os países podem se articular questionando rupturas da ordem democrática na composição do bloco. Por outro lado, o padrão histórico e empírico, demonstra que tanto na Europa como no Cone Sul, os processos de integração atuais se concretizaram em uma conjuntura de afirmação da democracia. Assim, esta constante demanda pela consolidação do regime democrático pode encontrar respaldo e importância no processo de integração regional. No qual se reafirmaria a democracia, permitindo a constituição e proteção mútua do processo político de fortalecimento democrático. Por tal razão, na integração regional, os marcos de ampliação da democracia, na institucionalidade do organismo e nos procedimentos deliberativos, possibilitam afirmar também o desenvolvimento político dos Estados Partes.

REFÊRÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIZZOZERO, Lincoln. *El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: CRIES, 2016.

CARNEIRO, Cynthia Soares. *O Direito da Integração Regional*. Coleção Para Entender, Leonardo Brant (Ed.). Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARPISO, Jorge. *El contenido Material de la Democracia: Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

DA SILVA, Virgílio Afonso. “Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul”. Em: PIOVESAN, Flavia; VON BOGDANDY, Armin (EDs.). *Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica na América do Sul*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

DEL POZO, Carlos Molina. “Las Competencias de la Unión Europea: El principio de la jerarquía de las normas en el Tratado Constitucional Europeo”. *Revista Universitaria Europea*. 2006, nº 5, 51-90.

GROTE, Rainer. *Democracia, Estado de Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

HABERMAS, Jurgen. “Tres modelos de democracia”. *Revista Ágora*. 1994, nº 1.

HABERMAS, Jurgen. *La inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós, 1994.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina.

“Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2008, vol 51, n° 2. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200007>>

HUQ, Aziz Z.; GINSBURG, Tom, *How to Lose a Constitutional Democracy* (January 18, 2017). *UCLA Law Review*, vol 65. University of Chicago, Public Law Working Paper n° 642. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2901776> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901776>>

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPO, Cinthia Regina. *União Européia, reformas institucionais e déficit democrático*. São Paulo, 2009.

MERCOSUR. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL – Protocolo de Ouro Preto, 1994. Ouro Preto. Disponível em: <http://www.Mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf>

NEVES, Marcelo. *Estado Democrático de Direito e Constitucionalismo na América do Sul*, 2010.

ORTEGA, Manuel Medina. *El Problema de la Democracia en la Unión Europea: Difusión Jurídica*, 2014.

QUEIROZ, Lucia de Fatima Nascimento; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. “Condições para avaliação de resultados em políticas públicas: um debate sobre o papel da institucionalidade”. *Revista De Administração Pública*. 2020, vol 54, n° 3, 433-447.

QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l’Union Européenne*. Paris: Montchrestien, 2001.

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*. 2015, vol 3, n° 6, 48-68.

RIGGIROZZI, Pía; GRUGEL, Jean. “Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado”. *Revista Pensamiento Propio*. 2016, vol 21, n° 43.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Refundación del Estado en América Latina*. Lima: Biblioteca Nacional, 2010.

SCHMIDT, Vivien A. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput*. Berlin: Freie Universität, 2010.

SCHMIDT, Vivien A. *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?* Boston: Center for European Studies Working Paper n° 112, 2003.

SIERRA, Gerónimo de. *El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

VENTURA, Deisy. *Las Asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo. “Internalização das normas do MERCOSUL”. En *Série Pensando o Direito*, vol 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.



Democracy, institutions and decision-making processes in MERCOSUR and the European Union

Abstract: This article presents reflections on the decision-making processes of the MERCOSUR and the European Union, in view of the correlation of these processes with the institutionality and the regulations in which they are inserted. In this context, democracy asserts itself as the deliberative path of several cases of regional integration. In a first step, the formal support of democracy to regional integration processes will be discussed. In a second stage, the particularities of the institutional structure of each organization are identified. As an example, the intergovernmental character of MERCOSUR and its effects on decisions formulated in this ambit are highlighted. On the other hand, in comparison, the organizational format of the European Union is observed, with emphasis on some of its own characteristics, such as supranationality, technocracy and the framework of regional citizenship. Finally, the proposed dynamic points to the objective of emphasizing democracy as the political regime necessary for regional (or even international) processes, considering the demand for the effectiveness and validation of decisions made in these instances.

Keywords: democracy, regional integration, MERCOSUR, European Union, regional integration law, rule of law, institutionality, political systems.

RESUMO BIOGRÁFICO

Guilherme Silva Rossi é Advogado, graduado em direito pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Ciências Sociais pela Universidad de La República (UDELAR – Uruguai). Professor Assistente em Direito Internacional e Direitos Humanos na UDELAR. Diretor Administrativo do Parlamento do MERCOSUL.