

O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

Bruno Theodoro Luciano
Regiane N. Bressan

Críticas foram feitas ao desenvolvimento de instituições em escala internacional. A distância do processo de tomada de decisões das instituições internacionais perante os cidadãos dos Estados-partes, a ausência de participação popular nas discussões internacionais e a falta de transparência e *accountability* pública das mesmas favoreceram a defesa da existência de um déficit democrático no âmbito das organizações internacionais. Enquanto alguns renomados acadêmicos entendem que é possível democratizar essas instituições internacionais, ao incluir valores e práticas democráticas utilizadas nas esferas políticas nacionais, outros creem que as organizações internacionais não podem se tornar democráticas, tendo em vista a inexistência de um *demos* regional ou global.

Robert Dahl, um dos pais da teoria democrática contemporânea, é céptico em relação à possibilidade de democratizar organizações internacionais. “*In brief: an international organization is not and probably cannot be a democracy*” (Dahl, 1999). Ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de criação de um governo mundial, com o objetivo de tratar de problemas de escopo universal (fome, pobreza, saúde, educação, meio ambiente), entende que as oportunidades disponíveis para um cidadão participar efetivamente das decisões dessas organizações globais são mínimas. Embora haja importância na construção de instituições internacionais mundiais, é preciso reconhecer que o processo decisório internacional não terá condições de ser democrático, como as políticas nacionais (Dahl, 1999).

Nacionalmente as decisões de política externa já são tomadas de modo elitista, sem grande participação popular e sem o controle da maioria dos cidadãos. Em organizações internacionais torna-se mais improvável o controle e a influência de cidadãos de diferentes países no processo decisório internacional. Ademais, a maior heterogeneidade do *demos* nas organizações

internacionais, com a incorporação de países com culturas políticas diversas, traz mais diversidade de interesses para as tomadas de decisões, dificultando sua formulação.

Essas limitações apresentadas indicam a impossibilidade de redução desse déficit de democracia nas instituições internacionais, mesmo no caso de organizações com maior desenvolvimento institucional, como a União Europeia. *“The famous democratic deficit that has been so much discussed with respect to the European Union is not likely to be greatly reduced in the EU; elsewhere the deficit is likely to be far greater”* (Dahl, 1999).

Essa postura não é consensualmente adotada pelos acadêmicos internacionais. Robert Keohane também comprehende que:

(..) liberal democratic theory does not match well with the actual practices of global governance. There is no coherent global public engaged in discussions over issues, little shared sense of fate, and no common political culture of democracy, much less one that people regard as global in scope. (Keohane, 2011)

Ainda que haja o reconhecimento das limitações para a transposição dos valores e práticas democráticas para o âmbito internacional, Keohane sugere o fortalecimento de padrões de legitimidade nas instituições internacionais. As instituições de governança teriam o papel de limitar e constranger o potencial de abuso de poder, por meio de uma combinação de pesos e contrapesos (*checks and balances*) e de *accountability* em suas estruturas e princípios (Keohane, 2011).

A aplicação de elementos democráticos às instituições internacionais favoreceria a redução do suposto déficit de legitimidade e de democracia dessas instituições. Aceitabilidade moral mínima (valores básicos que as instituições devem respeitar para evitar injustiças), inclusão, transparência, *accountability*, compatibilidade com democracia dentro dos países-membros e benefício comparativo (as instituições devem gerar mais benefícios do que os previamente existentes) seriam padrões de legitimidade os quais poderiam ser fortalecidos dentro das instituições internacionais (Keohane, 2011). A discussão da existência ou não desses padrões apresentados são reforçadas, pelo autor, no estudo de caso de duas organizações internacionais: a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

1. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO EUROPEIA

O debate acadêmico a respeito do déficit democrático nas organizações internacionais tomou mais substância no âmbito da integração europeia, à medida que as Comunidades Europeias recebiam, ao longo do tempo, maiores competências dos governos nacionais europeus.

The concept of democratic deficit in EU is the idea that policy-making at European level suffers from lack of democracy in terms of accessibility and representation of ordinary citizens and democratic accountability of EU institutions (Karaman, 2012).

No contexto da discussão acadêmica sobre o déficit democrático na UE, podem ser encontradas duas posturas quanto a essa questão: a de que de fato há um déficit democrático nas instituições da integração europeia e a de que na realidade não há déficit de democracia na UE.

Entre os autores que consideram a UE suficientemente legítima e que veem a ideia de déficit democrático como um mito, Andrew Moravcsik entende que a integração europeia contém uma série de elementos procedimentais que garantiriam a legitimidade do processo integracionista. A UE seria legítima, na medida em que apresentaria: um sistema de pesos e contrapesos; limites fiscais e orçamentários (controlados por órgãos judiciais e parlamentares); mandatos estritos de seus principais oficiais; um processo decisório baseado em sistema de votos majoritários e/ou consensuais (a depender da natureza da matéria em questão); e a separação de poderes entre os órgãos da integração (Moravcsik, 2002).

A integração europeia, nesse sentido, não deve ser tratada necessariamente como um corpo democraticamente ilegítimo. Um sistema de pesos e contrapesos constitucionais e um controle democrático tanto indireto (via governos e chancelarias nacionais) como direto (Parlamento Europeu diretamente eleito e com histórico de poderes crescentes) são suficientes para garantir que o processo decisório europeu seja transparente, eficiente e responsável às demandas dos cidadãos europeus (Moravcsik, 2002). A existência de mecanismos diretos e indiretos de *accountability* por meio, respectivamente, dos representantes do Parlamento Europeu e dos oficiais dos governos nacionais garantiria um duplo controle democrático sobre as decisões tomadas a nível europeu.

As matérias de competência da UE seriam marcadamente de natureza econômica e regulatória, pouco próximas à população. Temas como educação, saúde e segurança social, mais próximos aos cidadãos, não seriam de competência exclusiva da UE, mas se manteriam na alçada nacional. Diferentemente dos governos nacionais, a UE também não apresentaria a possibilidade de taxação sobre produtos, propriedades ou indivíduos, afastando-se do princípio do *no taxation without representation*, base dos modelos democráticos representativos. Esse conjunto de constrangimentos constitucionais, segundo Moravcsik (2002), impediria qualquer aumento de competências da UE para objetos e esferas que estejam fora dos seus tratados constitucionais, rejeitando o mito do estabelecimento, especialmente a partir do Tratado de Maastricht – o qual institui a União Europeia – de um superestado europeu.

Em resposta aos argumentos sobre a inexistência de um déficit democrático na UE, capitaneados por Moravcsik, entre outros, Follesdal e Hix (2006) defendem que há um déficit democrático na integração europeia, haja vista a inexistência de recursos de contestação política no seio da integração. Dentre os argumentos apresentados pelos autores, destacam-se: o aumento dos poderes dos órgãos executivos nacionais e europeus com a integração, em detrimento da redução do controle parlamentar nacional; a fraqueza do Parlamento Europeu, em relação aos demais órgãos participantes do processo decisório europeu; o fato de não haver eleições “europeias”, reguladas e promovidas em âmbito europeu e não nacional; a distância da UE dos eleitores e cidadãos europeus; e o *gap* existente entre as políticas europeias e os interesses e preferências dos cidadãos europeus (Follesdal; HIX, 2006).

Como proposta para a redução do déficit democrático na integração da Europa, é sugerido o reforço de eleições competitivas em escala europeia, não somente para a escolha dos parlamentares europeus, mas também para o executivo europeu, a saber, eleições diretas para escolha do presidente da Comissão Europeia. Eleições plurais e competitivas seriam necessárias para tornar as políticas e os representantes eleitos mais próximos das preferências do eleitorado europeu (Follesdal; Hix, 2006). Seguindo a tradição do pensamento democrático de Robert Dahl, ainda que este seja avesso à construção de democracias supranacionais ou internacionais, Follesdal e Hix defendem a ampliação de canais de participação do eleitorado nas políticas europeias, como forma de aproximar os cidadãos dos temas europeus. As políticas europeias não seriam apenas de natureza regulatória e econômica, conforme argu-

menta Moravcsik (2002). Os temas políticos europeus afetariam diretamente os cidadãos europeus e, portanto, deveriam ser controlados e apoiados por seus cidadãos.

Existem diversas formas de entender o problema do déficit democrático e de legitimidade na integração regional. Diferentes concepções e proposições são utilizadas pelos estudiosos, o que causa dificuldade no entendimento do conceito no diálogo entre argumentações (Follesdal, 2006). A revisitação ao conceito de legitimidade nos processos de integração regional indica três tipos de legitimação da integração europeia, utilizados muitas vezes indiscriminadamente pelos acadêmicos que tratam do assunto: *output*, por resultados (governo para o povo); *input*, por participação popular (governo pelo povo); e *throughput*, pelos processos ao longo do exercício de governança (Schmidt, 2013).

A defesa do déficit democrático na UE por Follesdal e Hix (2006) enfatiza a falta de mecanismos de *input*, de participação popular, no sistema político europeu, consideradas suficientes por Moravcsik (2002). Em termos de *output*, este último também considera os resultados das políticas europeias, limitadas a temas econômicos e regulatórios, satisfatórios, tendo em vista que, segundo o mesmo autor, matérias dessa natureza não afetariam diretamente os interesses e preferências dos cidadãos. Follesdal e Hix (2006) consideram que os *outputs* produzidos pela UE não têm atendido as preferências da maioria dos cidadãos europeus, que nem sequer estariam sendo consultados, vista a distância da população europeia dos funcionários e representantes dos órgãos políticos europeus.

Essa terceira conceituação (*throughput*) é só recentemente trazida para o debate sobre o déficit democrático na UE:

Throughput consists of governance processes with the people, analyzed in terms of their efficacy, accountability, transparency, inclusiveness, and openness to interest consultation. (Schmidt, 2013)

Essas características encontradas ao longo do processo decisório e da implementação das políticas europeias (eficácia, *accountability*, transparência, inclusão e publicidade) conferem legitimidade à integração regional, em complementação às duas outras formas de legitimação (*output* e *input*) apresentadas. Segundo Schmidt, diferentemente das noções de *input* e *output*, que

afetam a percepção pública de legitimidade quando aumentam ou reduzem, a legitimação via *throughput* é mais visível quando há uma percepção negativa da mesma. Práticas políticas consideradas opressivas, incompetentes, corruptas e enviesadas tendem a por em questão a legitimidade (inclusive em termos de *input* e *output*) de toda a integração regional.

Embora haja variações de postura quanto o atual grau de legitimidade democrática das instituições europeias, existe “*o consenso na literatura científica é que precisa haver maior participação democrática, maior transparência no modo operandi das instituições*” (Grant, 2002). O surgimento de propostas de novas formas de acréscimo de legitimidade tem visado a uma legitimidade direta, deslocada para *inputs* (participação), e não somente reduzida aos *outputs* de desempenho ou eficiência.

A valorização de instituições representativas na integração tem sido entendida como caminho natural, porém não exclusivo, ao fortalecimento da legitimidade da integração europeia. O princípio da democracia representativa ou parlamentar é um princípio constitucional fundamental compartilhado por todos os Estados-membros da UE. A transferência de poderes para as instituições europeias tem levado à necessidade de construção de um projeto de governança multinível para a Europa comunitária, que respeite e fortaleça os laços entre os cidadãos europeus e as esferas políticas nacionais e europeias (Gerkrath, 2005).

A democracia, no entanto, não se limita à mera realização de eleições diretas em escala nacional e europeia. Inclui também a proteção de direitos fundamentais, o estado de direito e certa redistribuição com o objetivo de garantir equidade e oportunidade. Eleições livres, iguais e secretas são somente condições necessárias para a redução do déficit democrático europeu, e não garantias perfeitas de representação dos grupos ou das regiões de um sistema político (Lehmann, 2011).

A constituição de um sistema de governança democrática e participativa não é necessariamente uma panaceia. Esse modelo pode contribuir positivamente para o crescimento de legitimidade na Europa, contanto que seja acompanhado de reformas nas instituições de governo (órgãos envolvidos no processo decisório europeu) (Schmitter, s/d). A mera implantação de princípios de legitimidade democrática, tradicionais nos sistemas políticos dos países da Europa, não é totalmente possível na estrutura institucional complexa e multinacional da União Europeia (Lehmann, 2011). O desenvolvimento de

estruturas com alto grau de legitimidade democrática na UE, no sentido de redução de seu déficit democrático, necessitará da combinação de princípios democráticos utilizados nacionalmente com estruturas e práticas políticas inovadoras, haja vista o contexto recente de construção de uma comunidade política supranacional e plurinacional na Europa.

2. DÉFICIT DE DEMOCRACIA NA ESTRUTURA DO MERCOSUL

A questão do déficit democrático nas organizações internacionais regionais não foi somente discutida no âmbito da União Europeia, projeto de integração regional de maior desenvolvimento institucional. Reflexões têm sido sobre a existência de déficit de democracia e de legitimidade em outros projetos de integração regional ao redor do mundo, como é o caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Com o desenvolvimento e aprofundamento da integração regional no âmbito do Mercosul, surgem maiores questionamentos sobre a necessidade de participação de atores políticos e sociais nesse projeto de integração, inicialmente concebido com o objetivo de tratar estritamente de matérias econômico-comerciais, em direção à consolidação de uma união aduaneira subregional. Tendo em vista a tendência de inserção de temáticas que não necessariamente são de natureza regulatórias na integração do Mercosul, surge a necessidade de maior inclusão dos atores políticos nesse contexto de aprofundamento da integração, no sentido de garantir a legitimidade democrática do bloco. “A questão democrática constituía-se em tema importante da integração, ainda que não tenha sido explicitamente considerada no Tratado de Assunção, que constitui o Mercosul” (Vigevani *et al*, 2000). O Mercosul nasce em um ambiente de re-democratização dos países da região, especialmente por meio da aproximação diplomática entre os presidentes do Brasil e da Argentina, Sarney e Alfonsín. A institucionalidade dos projetos de integração criados nesse contexto não poderia se eximir de se situar em um quadro em que há o respeito dos valores democráticos retomados nacionalmente nos Estados-membros.

Uma das características pontuadas anteriormente acerca dos fundamentos do Mercosul é a natureza intergovernamental fortemente estabelecida nesse processo de integração, em contraste ao caso europeu, em que houve, desde o início da integração, desenvolvimento de estruturas supranacionais. O forte controle dos poderes executivos nacionais no processo decisório do Mercosul,

a partir de sua criação, limitou e afastou a possibilidade de controle democrático sobre as decisões tomadas no âmbito da integração. Segundo Vigevani *et al.* (2000), esse aspecto da integração levou a um relativo compromisso dos partidos políticos com o projeto integracionista, dada a dificuldade em instrumentalizar seus objetivos políticos no contexto regional. Conforme exposto previamente, a falta de participação dos atores políticos e dos cidadãos nas estruturas de integração e o fortalecimento dos executivos nacionais nessas mesmas seriam alguns dos principais sintomas do déficit democrático na integração regional, nos termos de Follesdal e Hix (2006).

A partir da aprovação e ratificação do Protocolo de Ushuaia (1998) pelos países-sócios do Mercosul, é reafirmado o compromisso de valorização e defesa das instituições democráticas dentro dos países do bloco. O respeito dos preceitos democráticos a nível nacional não condiz com as práticas nas esferas regionais, haja vista a percepção de manutenção do déficit democrático na institucionalidade do bloco. Essa contradição de valores indicada favoreceria, inclusive, a percepção negativa, por parte dos cidadãos dos Estados do Mercosul, a respeito da integração regional (Vigevani *et al.*, 2000). A defesa da estabilidade democrática para a participação efetiva na integração não significa que o Mercosul não apresente um déficit democrático (Mariano; Ramanzini, 2009).

A percepção de necessidade de redução do déficit democrático na integração no quadro do Mercosul não é consensual entre os atores políticos regionais. Malamud e Castro (2007) apontam duas posições políticas identificadas, quanto aos caminhos e aos objetivos que a integração do Mercosul deve seguir: o grupo dos *progressistas*, os quais têm uma visão mais ampla e abstrata do processo de integração regional, composto, por exemplo, por grande parte dos altos escalões do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo; e o grupo dos *liberais*, que apresentam uma visão mais pragmática e funcional sobre o desenvolvimento do Mercosul, posição adotada no Brasil pelos componentes e entusiastas da administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

De acordo com estes últimos, a integração regional não sofreria de um déficit de democracia, mas sim de um déficit de interdependência e de integração econômica (Malamud; Castro, 2007). A excessiva politização da integração regional prejudicaria, segundo os mesmos, o desenvolvimento econômico dos países da região e o comércio intra e extraregional. O apego a ideologias políticas traria dificuldades ao alcance dos objetivos econômico-comerciais estabelecido no início dos anos 1990 pelo Tratado de Assunção.

Para os progressistas, o Mercosul de fato sofre de um déficit democrático, na medida em que a integração se atenta pouco aos aspectos sociais e políticos. Esses funcionários do governo e formadores de opinião têm defendido o aumento da participação da sociedade civil e o estabelecimento de instituições representativas, responsáveis por construir um modelo democrático em escala regional. *“Progressive admirers of the European Union champion the creation of supranational institutions in Mercosur such as a parliament, a tribunal and a commission”* (Malamud; Castro, 2007).

A influência dessa posição política torna-se relevante após as crises econômicas vivenciadas pelos países da região, particularmente Brasil e Argentina, em 1999/2000. Com a virada do século, houve um impulso à reestruturação institucional do Mercosul, no sentido de busca por maior legitimidade democrática ao bloco. *“Os executivos nacionais parecem ter percebido, ainda que tardivamente, a falta de legitimidade democrática reinante no bloco”* (Vaz; Figueira, 2006).

Para atender a seus anseios de forma adequada, as instituições da integração devem ser capazes de trazer para o âmbito regional aqueles atores presentes nacionalmente, criando um pacto político representativo de seus interesses. Desse modo, é imprescindível a participação dos cidadãos dos mais diversos setores sociais como forma de ampliar sua representatividade no bloco. (Faria; Piñero, 2010)

Nesse contexto de apreciação da legitimização das organizações regionais de integração, Medeiros *et al* (2010) consideram que a legitimidade da integração pode caminhar por dois aspectos: *“1) a identificação entre esfera pública e organização supranacional e 2) a diminuição do déficit democrático por meio da instituição de mecanismos de controle”* (Medeiros *et al*, 2010). O primeiro reflete a necessidade de construção de laços identitários transnacionais entre os cidadãos e as organizações regionais, com a finalidade de constituição de um *demos* supranacional. O segundo, a demanda pela consolidação de instituições de controle democrático na estrutura da integração, garantindo transparência, *accountability*, eficiência (legitimidade via *throughput*) na consecução das políticas de integração.

No âmbito do Mercosul, a constituição de uma democracia transnacional e a consolidação de instituições de controle democrático, ideias de natureza

progressista, encontram-se em fase embrionária, o que torna difícil uma real avaliação sobre possíveis soluções ao déficit democrático nesse projeto de integração. “(...) a hipertrofia dos poderes Executivos nacionais e da tecnocracia é acentuado pela débil competência das instâncias representativas, entre elas o FCCR e o Parlasul” (Medeiros et al, 2010).

Ademais, a não dotação de um orçamento regional pelo Mercosul limita sua atuação como ator regional redistributivo, o qual seja capacitado para implementar políticas públicas regionais que afetem e atendam as preferências e as necessidades dos cidadãos do bloco. A adoção de políticas regionais é plenamente dependente das finanças e da internalização de normas dos governos nacionais, especialmente do Estado *paymaster*. Essa limitação estrutural do bloco reduz a possibilidade de fundamentação da legitimidade por seus resultados (legitimidade via *output*) (Medeiros, 2008).

O encapsulamento das propostas e das iniciativas em curso que induz um quadro de excessiva fragmentação e de distanciamento dos atores sociais, não contribuindo, portanto, para atenuar e, menos ainda, para reverter o déficit democrático do Mercosul. (Vaz; Figueira, 2006)

A atualidade e a incipiente das proposições de modificações institucionais no Mercosul limitam qualquer análise que seja pautada pelos resultados identificados. A construção de um Parlamento Regional, do Tribunal Permanente de Revisão e do Fundo de Convergência (FOCEM) é ainda recente e oferece poucos indicativos de que essas instituições sejam inovações caracterizadas como fontes de legitimidade democrática para a integração do Mercosul.

Outra posição intelectual que pode ser aplicada à questão do déficit democrático do Mercosul é a opinião de Ventura (2005) ao discutir as assimetrias entre UE e Mercosul. Segundo a autora, não há que se falar em déficit democrático no Mercosul como comumente visto no caso da Europa. O déficit democrático no Mercosul seria somente uma transplantação do déficit democrático nacional (caracterizado pelas tradições autoritárias regionais e baixa participação da sociedade civil na esfera política). Difere-se legitimidade democrática, muito discutida até então, de legitimidade diplomática. Esta última seria característica no âmbito do Mercosul, haja vista o forte e exclusivo papel das chancelarias nacionais no processo decisório da integração. O

intergovernamentalismo do Mercosul reduz a participação popular e a transparência das decisões. Os atores e instituições na integração mercosulina, até o momento, são apenas formais, sem qualquer poder decisório significativo (Ventura, 2005).

Um grande ponto comum entre os dois processos de integração analisados é que os cidadãos não se sentiram pertencentes ao projeto integracionista e nem se preocupariam com o mesmo. A baixa participação da sociedade civil é visível tanto no quadro político europeu quanto nas instâncias regionais do Mercosul, indicando que há uma falta de valores e práticas democráticas nos dois projetos de integração regional expostos (ainda que no caso europeu, por meio de referendos e eleições europeias, os temas da intenção europeia sejam mais discutidos publicamente, em comparação ao caso mercosulino).

3. CRISE DEMOCRÁTICA REGIONAL OU NACIONAL?

O questionamento da falta de estruturas democráticas e legítimas não é feito somente com relação às organizações ligadas a projetos de integração regional. As estruturas democráticas não estão em crise só regionalmente, mas também no contexto político nacional. A democracia, nos âmbitos nacional e regional, não está necessariamente em declínio, muito menos em risco de iminente fim. Na realidade, os sistemas democráticos passam por um processo de transformação, e em alguma medida de aperfeiçoamento, tendo em vista que os princípios representativos baseados em eleições competitivas entre partidos políticos para a formação do governo não são mais suficientes para garantir participação e exercício da cidadania. Nesse sentido, “(...) *the inability of electoral/representative politics to keep its promises led to the development of indirect forms of democracy*” (Rosanvallon, 2008).

Esses mecanismos indiretos de democracia, desenvolvidos às margens das instituições democráticas tradicionais, têm atuado por três formas: vigilância, prevenção e julgamento. No primeiro, os cidadãos e as organizações baseadas na sociedade civil buscam monitorar e tornar públicos os comportamentos dos representantes e governantes eleitos; o segundo caracteriza-se pela capacidade de mobilização e resistência frente a determinadas políticas que não atendam os interesses da sociedade; e o terceiro manifesta-se no momento em que grupos sociais e individuais, por meio de cortes e instâncias jurisdicionais, buscam julgar publicamente políticos que se afastem da idoneidade e integri-

dade na função pública. Curiosamente, praticamente todas essas novas práticas políticas de *counter-power* se desenvolvem à margem da institucionalidade política (Rosanvallon, 2008).

A adesão de estruturas políticas decisórias supranacionais, situadas em uma esfera regional, torna mais complexa a transformação do exercício político democrático. Esse espaço político turvo criado pelo modelo de governança multinível, em que as estruturas políticas são fragmentadas entre os âmbitos local, nacional e regional/supranacional, dificulta a identificação, por parte dos cidadãos, dos responsáveis pela tomada de decisões de determinadas matérias. Segundo Schmitter (2004), o futuro da democracia, especialmente no caso da Europa, reside mais na mudança das instituições formais e práticas informais do que no próprio fortalecimento e perpetuação desses elementos.

(...) the crisis would not be of democracy itself, but of a set of institutions that have come to be closely identified with it. And the solution, therefore, is to be found not in getting rid of this type of regime, but in transforming or re-dimensioning the role played in it by political parties and elections. (Schmitter, s/d)

O estabelecimento de práticas políticas inovadoras é essencial no desenvolvimento de valores democráticos superiores às estruturas do Estado-nação, com vistas a um exercício pós-democrático da autoridade política. De acordo com Habermas (2012), a comunidade internacional de Estados deve evoluir para uma comunidade política de cidadãos e Estados, por meio da transnacionalização da soberania popular e do fortalecimento do direito positivo supranacional. Este último é fortemente fundado no caso europeu, porém ainda incipiente no contexto mercosulino. Os governos nacionais permaneceriam cumprindo seus deveres e seu papel constitucional já estabelecido domesticamente. O que ocorreria seria a incorporação de um novo modelo de comunidade política, dessa vez plurinacional, à escala supranacional. “*o Estado-nação não pode mais fornecer a base apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro que se anuncia*” (Habermas, 1995). Segundo o autor, com o fito de salvar a herança republicana, seria necessário transcender os limites do Estado-nação, por meio do desenvolvimento de comunidades políticas supranacionais, como é o caso da União Europeia.

A questão do déficit democrático não pode se resumir ao descontentamento da sociedade com as bases políticas, sejam essas nacionais ou regionais/

supranacionais. “*Some discontent is intrinsic to democracy, since its ideals will always exceed its practices*” (Schmitter, 2004). Este deve ser compreendido pela demanda por fontes de representação, participação e legitimação nas estruturas políticas estabelecidas. O transbordamento da crise democrática para o nível regional/supranacional somente acentua os problemas e as transformações vivenciadas pelas sociedades contemporâneas, que frequentemente tem gerado descrédito generalizado da classe política. A institucionalização de instâncias representativas nacionais é considerada uma das primeiras e prontas respostas ao déficit democrático na integração regional, contudo, não deve ser vista como a única, já que, nacionalmente, essas instâncias parlamentares não são mais suficientes para garantir legitimidade política.

4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PARLAMENTOS REGIONAIS NA REDUÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A consolidação de Estados democráticos nacionalmente trouxe a demanda para que as organizações internacionais também fossem imiscuídas de características democráticas e transparentes (Bummel, 2011). O entendimento de que o executivo não deveria se manter como o *player* exclusivo no campo da política externa favoreceu a *parlamentarização* das relações internacionais, com a construção de instituições de características ou composição próximas aos dos parlamentos nacionalmente constituídos. Esse fenômeno é frequentemente percebido tanto como resultado quanto causa da democratização no âmbito doméstico (Malamud; Stavridis, 2011).

Há, a partir desse contexto, a visão de que é necessária uma conexão direta entre as instituições globais com os cidadãos. Essa tendência democratizante aplicada às organizações internacionais influenciou no fortalecimento da interação entre os representantes eleitos nacionalmente, no sentido de criação de mecanismos parlamentares formais dentro dessas organizações (Bummel, 2011). Tanto a democratização como a transnacionalização são processos fundamentais na evolução contemporânea das relações internacionais. Os dois fenômenos conjuntamente auxiliaram na expansão de parlamentos internacionais e associações interparlamentares. Essas instituições introduzem elites nacionais e grupos opositores no jogo político internacional, tornando mais plurais e transparentes as discussões de política externa, tradicionalmente encapsuladas nas chancelarias nacionais (Cutler, 2001).

No contexto de déficit democrático em escala internacional/regional, o estabelecimento de instituições parlamentares foi comumente visto como primeira e principal resposta à falta de democracia nas instâncias superiores ao Estado-nação. O fortalecimento de parlamentos regionais ou internacionais seria a maneira básica de legitimar as decisões tomadas nos processos decisórios internacionais, particularmente nas políticas adotadas na integração regional, tema do presente estudo.

A proliferação de instituições parlamentares regionais tem início no continente europeu após a II Guerra Mundial. Esse esforço parece estar mais associado a um desejo de aproximação entre os parlamentos nacionais, no desenvolvimento de aspectos de diplomacia parlamentar, do que a uma conscientização do problema do déficit democrático em escala internacional (Drummond, 2005).

Since the end of the Cold War, however, there has been a 'parliamentarization' of politics in several public policy areas, as is shown by the growth of 'public' and 'parliamentary' diplomacy. The emergence, consolidation and proliferation of regional and other international parliamentary assemblies is another sign of this trend. Regional integration processes have facilitated the 'parliamentarization' of world politics because of the emergence of hybrid areas that are not only 'interestic' but, in the case of the EU, 'communitarian', and thus transcend the national–international dichotomy. (Malamud; Stravidis, 2011)

Segundo Drummond (2005), as instituições parlamentares estabelecidas internacionalmente podem ser divididas em dois modelos, de acordo com os objetivos e as associações a organismos internacionais e regionais: *assembleias de diplomacia parlamentar* e *assembleias parlamentares de integração*. As primeiras teriam características de diplomacia parlamentar e estariam voltadas para o diálogo entre delegações nacionais de países distintos, podendo apresentar vocações regionais, como o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), ou universais, que é o caso da União Interparlamentar (UIP). As segundas instituições internacionais citadas, referidas nesse estudo como *parlamentos de integração regional*, como o próprio nome indica, são instaladas dentro de organizações de integração regional, exemplificados pelo Parlamento Europeu (PE) e pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul), objetos do presente estudo. Enquanto as primeiras têm o objetivo de serem instrumentos para o desenvol-

vimento da diplomacia parlamentar, as segundas são diretamente relacionadas à necessidade de acréscimo de estruturas democráticas aos processos de integração regional.

4.1 União Europeia

No contexto da integração europeia, a introdução de uma Assembleia Europeia, posteriormente denominada de Parlamento Europeu, foi considerada como resposta imediata para lidar com a questão do déficit democrático no processo integracionista. O Parlamento, nesse sentido, fora compreendido como órgão defensor e representante da democracia, eficiência, transparência e *accountability* dentro da UE (Lodge, 1994). O acréscimo de poderes desse órgão de características parlamentares na Europa foi uma resposta padronizada para a eliminação do suposto déficit democrático da integração (Goetze; Rittberger, 2010).

The response among political elites to this democratic challenge has been more or less uniform: empowering the European Parliament (EP) and, as of more recently, expanding the role and influence of national parliaments in EU decision-making (Goetze; Rittberger, 2010).

A criação e empoderamento do Parlamento Europeu, somados ao recente fortalecimento do diálogo com os parlamentos nacionais, foram as soluções defendidas pelos grupos políticos do continente para garantir que as instituições europeias fossem compostas pelos mesmos valores e princípios democráticos existentes no plano político nacional. A demanda de construção da democracia representativa em escala europeia levou à necessidade de desenvolvimento de estruturas parlamentares supranacionais, as quais trariam legitimidade ao sistema político europeu (Goetze; Rittberger, 2010).

Essa visão relaciona-se à opinião de que a constituição da Europa deveria representar mais do que uma mera associação de Estados e tribunais, calcadas em estruturas intergovernamentais e tecnocráticas. Deveria apresentar-se como uma associação de seus próprios cidadãos. Nesse sentido, foi possibilitado ao PE tornar-se cada vez mais forte, em termos de competências e poderes no processo decisório europeu, embora as eleições para esse órgão careçam de uma real legitimidade democrática (Brunkhorst, 2006).

O fato de que a escolha dos parlamentares é feita dentro de cada Estado-membro, a falta de legislação uniforme para as eleições para o Parlamento Europeu e a dificuldade de participação política dos grupos ou famílias políticas europeias no sistema político europeu são impedimentos à construção de estruturas representativas legítimas no seio da UE (Gerkrath, 2005). Uma representação democrática efetiva possui como condição necessária, mas não suficiente, um parlamento com poderes legislativos e de controle significativos.

Conforme Habermas (2012), a transnacionalização das eleições para o Parlamento Europeu necessita de uma legislação eleitoral uniforme e de certa europeização do sistema partidário existentes, com vistas ao fortalecimento de estruturas político-partidárias verdadeiramente europeias, independentes das estruturas partidárias nacionais. A composição do Parlamento sediado em Estrasburgo por linhas partidárias baseadas em afinidades ideológicas transnacionais, e não pelas nacionalidades dos partidos, indicaria esses contornos de europeização do exercício democrático-representativo.

No âmbito europeu, há um desacordo presente sobre quais reformas particulares podem, de fato, acrescer de democracia a integração europeia (Katz, 2001). Apesar da crença de que um parlamento no contexto da integração seja uma condição imediata para o desenvolvimento de democracia supranacionalmente, a *parlamentarização* da integração não é plena garantia de solução do déficit democrático no bloco. Mais essencial que a introdução de elementos democráticos formais é o desenvolvimento, no nível europeu, de uma democracia substancial, “*(...) una democracia que se interesa menos por las formas que por el contenido y que permite a todos los ciudadanos participar en la definición y el control de las políticas europeas*” (Calame, 2009).

Os parlamentos, ainda que sejam considerados instituições democráticas formais, podem ser instrumentos para a criação de um espaço público regional ou supranacional, que permitam o debate público, a contestação e o controle das políticas da integração.

Por lo tanto, en la actualidad, es el PE el único espacio que puede tomar la iniciativa de los verdaderos debates de la sociedad, que puede permitir a los ciudadanos decir qué Europa quieren y debatir sobre esto. Este debate es particularmente necessário (Calame, 2009).

A inclusão de instâncias parlamentares na integração regional não sómente aproxima as elites políticas das decisões tomadas no âmbito regional, como constitui um ambiente público propício à informação e à participação da sociedade nas discussões políticas regionais. Essa argumentação pode valer tanto para as questões europeias quanto a outros processos de integração que passam por um processo de maior institucionalização, como é o caso do Mercosul a partir do início do século XXI.

A constituição de um órgão vinculado ao poder legislativo dentro de um processo de integração é quase uma constante para todos os casos de integração regional que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São os casos da União Européia, do Pacto Andino e também do Mercosul. (Vigevani et al, 2000)

4.2 Mercosul

A introdução de uma esfera parlamentar no âmbito da integração do Mercosul, do mesmo modo que no caso da Europa, foi vista como uma forma de trazer legitimidade ao processo de integração que se iniciou, conforme previamente exposto, em um contexto de redemocratização dos países do Cone Sul. “*(...)a soma de uma situação de efetiva preocupação pela democracia com uma situação concreta de baixa intensidade participativa, favoreceu o surgimento de uma instância parlamentar da integração*” (Vigevani et al, 2000).

“The establishment of a supranational parliament is expected to confer democratic legitimacy on a Mercosur that supposedly suffers from a democratic deficit” (Malamud; Castro, 2007). A transformação da Comissão Parlamentar Conjunta em um Parlamento do Mercosul, a partir de 2006, representou essa preocupação das chancelarias e dos parlamentares dos Estados-membros de fortalecer o diálogo democrático dentro da integração, embora essa instituição tenha mantido o mesmo caráter consultivo da antiga Comissão Parlamentar. Um parlamento para a integração mercosulina, com representantes diretamente eleitos, foi compreendido como um instrumento para promoção da participação popular e da representatividade dos cidadãos da região, essencial em um processo decisório regional considerado opaco e distante das populações, carregado mormente de preocupações em matérias econômico-comerciais do que de temas sociais e políticos (Malamud; Castro, 2007).

A estrutura intergovernamental do Mercosul manteve a preponderância de visões nacionais sobre o processo de integração, em detrimento de uma construção política comunitária. O Parlamento do Mercosul representa a busca pela atenuação desse processo, ao inserir as pluralidades políticas domésticas em uma esfera pública regional. “*(...) la importancia del Parlamento regional trasciende estos elementos: es el espacio institucional para la construcción de una visión regional, desde una perspectiva plural y multicultural, en un marco de tradiciones políticas nacionales diversas*” (Caetano et al, 2009). Essa abertura para uma comunidade política regional, distinta do mero somatório de visões integracionistas nacionais, constituída pelas elites políticas, em conjunto à sociedade civil, torna-se um dos objetivos normativos de um parlamento no Mercosul. A instalação do Parlasul, nesse sentido, seria uma primeira etapa, porém não suficiente, para a democratização e legitimação da integração regional do Mercosul (Caetano et al, 2009). A completa institucionalização de um parlamento no Mercosul, como órgão independente e autônomo dos executivos nacionais, seria fundamental para a representação dos interesses comuns dos povos da região e não dos interesses particulares de seus Estados (West, 2009). “*Es importante, entonces, que los parlamentarios representen no sólo a sus países sino a las regiones que integran sus naciones en el Parlasur, de manera que puedan estar relacionados con sus propios electores*” (Jedlicki, 2009).

Hay, efectivamente, temas que a nivel regional que podrían tener un tratamiento más eficaz. Se trata de problemáticas comunes, como el narcotráfico, la trata de personas, la prostitución infantil, la desocupación, el medio ambiente, la defensa de nuestros recursos naturales como el agua, el Amazonas, el Acuífero Guaraní y la energía, etc (West, 2009).

Temáticas dessas naturezas não são completamente solucionadas pela atuação singular de um ou outro Estado. Esses temas perpassam as fronteiras nacionais, sendo que o trato regional e conjunto dos mesmos parece ser o modo mais eficaz e possível de resolução dessas questões. As instituições regionais servem, desse modo, ao diálogo e à tomada de decisões conjuntas acerca dessas matérias, as quais não podem ser solucionadas nacionalmente. A representatividade da sociedade civil na integração regional por meio, em um primeiro momento, de um parlamento regional pode acelerar o próprio processo integracionista, ao trazer para o debate público outras matérias de

políticas públicas que não faziam parte dos tratados e protocolos que regulamentam a integração.

A institucionalização de um parlamento no âmbito do Mercosul, tal qual na integração europeia, não é plena garantia de um desenvolvimento democrático suficiente no plano regional. *“Pero la cuestión de la representatividad debe extenderse más allá del Parlamento”* (Jedlicki, 2009). O Mercosul ainda deu passos muito limitados, medidas paliativas, para lidar com o déficit democrático na integração. Embora *loci* de representação como a antiga CPC, o Foro Consultivo Econômico Social, e os mais recentes Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, e o próprio Parlasul tenham sido criados no contexto da integração mercosulina, os mesmos apresentam diversas deficiências com relação a poderes decisórios e real representatividade dos segmentos das sociedade da região (Bianculli, 2004).

REFERÊNCIAS

- BIANCULLI, Andrea. *El MERCOSUR: una lectura federal*. Serie Relaciones Internacionales, Documento de Trabajo n. 2, 2004.
- BRUNKHORST, Hauke. Unificação desigual: Poder transnacional e crise de legitimação na Europa contemporânea. *Novos Estudos*, n.76, Novembro, 2006.
- BUMMEL, Andreas. “Towards a Global Democratic Revolution. A Global Parliament and the Transformation of the World Order”. *CADMUS*, Volume I, No. 2, p. 103-108, April 2011.
- CAETANO, Gerardo et al. *Bancada Progresista del Parlamento del Mercosur: Un actor regional*. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- CALAME, Pierre. ¿Para qué sirve el Parlamento Europeo? ¿Para qué podrían servir los parlamentos regionales en otras partes del mundo que han puesto en marcha un proceso de integración regional? *Puente @ Europa*, año VII, Número especial, Dez, 2009.
- CUTLER, Robert. The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of influence in World Society. In SMITH, Gordon S.; WOLFISH, Daniel (Eds) *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*. Toronto: University of Toronto Press, 2001 .
- DAHL, Robert. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (orgs). *Democracy's Edges*. Cambridge University Press, 1999.
- DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- FARIA, Luiz; PIÑERO, Felipe. Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social. *Textos para Discussão FEE*, no 82, 2010.

FOLLESDAL, Andreas. The Legitimacy Deficits of the European Union. *The Journal of Political Philosophy*, Volume 14, Number 4, 2006, pp. 441–468.

_____; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, vol. 44, n. 3, p. 533–62, 2006.

GERKRATH, Jorg. Representation of citizens by the EP. *European Constitutional Law Review*, 1, p. 73–78, 2005.

GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, Vol. 8, 1, p. 37–54, 2010.

GRANT, Colin. Constitucionalidade, legalidade e legitimidade na União Européia e no Mercosul. *Comunicação & política*, n.s., v.IX, n.2, p.053-171, 2002.

HABERMAS, Jurgen. O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos Estudos*, no 43, 1995.

_____. *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity Press, 2012.

JEDLICKI, Claudio. Las instituciones de la integración. *Puente @ Europa*, año VII, Número especial, Dez, 2009.

KARAMAN, Sarper. Output Legitimacy: A Possible Solution for the Union's Legitimacy Problem. *Marmara University: Working Paper*, 2012.

KATZ, Richard. Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union. *European Union Politics*, 2:53, 2001.

KEOHANE, Robert. Global governance and legitimacy. *Review of International Political Economy*, 18:1, p. 99–109, 2011.

LEHMANN, Wilhelm. 2011. Towards a more representative European democracy: the role of reformed electoral procedures. *EUSA Biennial Conference*, Boston, 32p.

LODGE, Juliet. The European Parliament and the Authority-Democracy Crises. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 531, The European Community: To Maastricht and beyond, Jan., 1994, pp. 69–83.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs Leading from Nations States to Global Governance? A skeptical view from Latin America. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXVII: 1, p. 111-130, 2007.

_____; STAVRIDIS, Stelios. *Parliaments and parliamentarians as international actors*, In REINALDA, Bob, ed. The Ashgate Research Companion to Non-State Actors. Surrey, UK: Ashgate, 2011, p.101-15.

MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI Jr, Haroldo. *Uma Análise das Limitações Estruturais do Mercosul a partir das Posições da Política Externa Brasileira*. Apresentado no XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos, Rio de Janeiro: Junho 11 – 14, 2009.

MEDEIROS, Marcelo. *Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, no. 67, junho, 2008.

_____; LEITÃO, N.; CAVALCANTI, H.; PAIVA, M.; SANTIAGO, R. A Questão da Representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v.18, n.37, p. 31-57, 2010.

MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, vol. 40, n. 4, p. 603-24, 2002.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SCHMIDT, Vivien. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput. *Political Studies*, Volume 61, Issue 1, p. 2-22, 2013.

SCHMITTER, Philippe. *Re-presenting Representation*. Mimeo. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/RepresentingRepresentation.pdf>>. Acesso: 23/05/2013.

_____. *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2004.

VAZ, Alcides; FIGUEIRA, Marco Aurélio. A Agenda não Econômica do Mercosul: aportes para a integração? *Estudos CEBRI*, 2006.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l'intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne. Editions juridiques associées: *Droit et société*, N° 59, 2005.

VIGEVANI, T., OLIVEIRA, M. F. ; MARIANO, K. L. P. Democracia e atores políticos no Mercosul. *Cenários*, Araraquara/SP, v. 2, p. 201-248, 2000.

WEST, Mariano. Representar Estados o Ciudadanos: La Cuestión de la Representación en el Mercosur. *Puente @ Europa*, año VII, Número especial, Dez, 2009.