



Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias

de Servidores do Senado Federal

2010

Tese

A Democracia
Desconstruída.
O déficit democrático
nas relações
internacionais e os
parlamentos da
integração

Maria Claudia Drummond

SENADO FEDERAL





Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias

de servidores do senado Federal.

2010

Tese

A Democracia
Desconstruída.
O Déficit Democrático
nas Relações
Internacionais e os
Parlamentos da
Integração

Maria Claudia Drummond





SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

DIRETOR

Florian Augusto Coutinho Madruga

DIRETOR DA SUBSECRETARIA INDUSTRIAL

José Farias Maranhão

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, SUPRIMENTO
DE MATÉRIAS-PRIMAS E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Luiz Carlos da Costa

DIRETORA DA SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Anna Maria de Lucena Rodrigues

DIRETOR ADJUNTO

André Luiz Rodrigues Santana

EQUIPE EDITORIAL

PROJETO GRÁFICO, EDITORAÇÃO E COORDENAÇÃO

Serviço de Impressão Eletrônica (SEIMEL) da Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP)

CAPA

Subsecretaria de Projetos Especiais (SUPRES) da Secretaria Especial de Comunicação Social (SECES)

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP)

Ficha catalográfica feita por Fabrícia da Silva Costa Feitosa

ISBN: 978-85-7018-332-3

Drummond, Maria Claudia.

A democracia desconstruída : o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração / Maria Claudia Drummond. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

415p. – (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal)

1. Relações internacionais. 2. Democracia. 3. Integração regional. I. Título.
II. Série.

CDD 320



SENADO FEDERAL

MESA DIRETORA
Biênio 2009/2010

Senador **José Sarney**
Presidente

Senador **Marconi Perillo**
1º Vice-Presidente

Senadora **Serys Shessarenko**
2ª Vice-Presidente

Senador **Heráclito Fortes**
1º Secretário

Senador **João Vicente Claudino**
2º Secretário

Senador **Mão Santa**
3º Secretário

Senadora **Patrícia Saboya**
4ª Secretária

Suplentes de Secretário

Senador **César Borges**
Senador **Adelmir Santana**
Senador **Cícero Lucena**
Senador **Gerson Camata**

Haroldo Feitosa Tajra
Diretor-Geral

Claudia Lyra Nascimento
Secretária-Geral da Mesa

APRESENTAÇÃO

Por meio de pesquisas de campo (questionários e entrevistas) e bibliográfica, este estudo, especialmente pautado na pesquisa de campo e na coleta de dados (por ser um tema inédito) e menos no campo teórico (pelo fato de haver poucas fontes bibliográficas no campo teórico tanto do marketing institucional quanto do marketing turístico) tem como objetivo lançar luzes numa área nova e averiguar o impacto do projeto de visita na construção da imagem positiva do Parlamento a partir das informações passadas ao visitante durante a visita ao Congresso Nacional, chamando especial atenção ao fato de alertar para a responsabilidade de cada cidadão na composição do Parlamento. Assim, averiguou-se a parcela dos visitantes quanto à imagem modificada com as informações recebidas durante a visita; se os visitantes gostariam de ter mais informações sobre o Processo Legislativo; se de fato as pessoas confundem os Poderes que compõem o Estado; se a conduta de alguns parlamentares contamina a imagem que a sociedade tem do Legislativo; e, finalmente, se, apesar de todos os problemas que o projeto enfrenta, é de fato uma ferramenta estratégica importante por se tratar de um contato interpessoal com o público. Diferentemente dos outros meios de comunicação, deve-se atentar para o fato de não se tratar de passar uma imagem falsa ou maquiada do parlamento, mas de utilizá-lo da forma mais transparente possível para que o público faça o seu julgamento só que com mais responsabilidade, ciente da parcela que lhe cabe no processo democrático.

Palavras chave: Imagem Positiva ,Parlamento Brasileiro, Transparência, Visita Institucional.

Senador José Sarney

Presidente

INTRODUÇÃO

É com grande satisfação e com muito orgulho que apresentamos ao leitor os textos que inauguram a Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal, selecionados como os melhores entre os mais de 50 trabalhos acadêmicos que atenderam ao chamado do concurso lançado este ano pela primeira vez.

É gratificante, efetivamente, uma satisfação e um orgulho poder constatar a qualidade do corpo de servidores desta Casa, que se manifesta de forma insofismável em todos os trabalhos apresentados e, de forma excelente, naqueles que foram enfim premiados com a publicação.

E não se trata aqui apenas de um orgulho superficial e de uma satisfação benevolente. Essa qualidade de nosso corpo técnico-administrativo – não há exagero em dizê-lo – é um ingrediente indispensável da força de nosso Parlamento. E, vale lembrar, um Parlamento sólido é essencial para a nossa saúde democrática.

Entre os muitos papéis que cumpre o Parlamento, o de ser o fórum para onde convergem os grandes debates nacionais é, certamente, um dos mais fundamentais. É aqui, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que reverberam as diversas vozes em que se exprime nossa sociedade. Deputados e Senadores são os portadores dessas vozes múltiplas, plurais, que manifestam os pontos de vista igualmente múltiplos e plurais de nossa sociedade – e esse é o papel fundamental da representação política.

Mas para que esse debate seja frutífero, é preciso mais do que a política – e é aí que poder contar com um corpo técnico qualificado e atualizado, bem formado e bem informado, torna-se fundamental para o exercício pleno do mandato que recebemos dos cidadãos. Como bem demonstra o resultado deste primeiro concurso de teses, dissertações e monografias, podemos dizer que temos a ventura de satisfazer com brilho essa condição.

Este ano, premiamos dez trabalhos que se destacaram por sua excelência.

Na categoria “teses de doutorado”, Ana Lúcia Coelho Romero Novelli estuda o fenômeno da opinião pública brasileira a partir de seu relacionamento com o Congresso Nacional, tema de alta relevância tanto para entendermos e avaliarmos os processos que caracterizam a formação da opinião pública, quanto para avaliarmos o próprio Parlamento, instituição cujo funcionamento, por natureza, tem uma sensibilidade peculiar à forma como é percebido pela opinião do público. Maria Cláudia Barbosa de Oliveira Drummond, por sua vez, aborda o tema atualíssimo dos parlamentos de integração, e a questão que tende

a crescer na nossa agenda de discussões, à medida que a integração política dos países do Mercosul for avançando, é do déficit democrático nas relações internacionais.

Na categoria “dissertações de mestrado”, três servidores foram contemplados com a publicação de seus trabalhos. Mellina Motta de Paula Bernardes parte de sua experiência na Casa para refletir sobre a ocorrência de interfaces entre as competências do Senado Federal, estudando uma das recomendações apresentadas no relatório final da CPI dos Títulos Públicos. Paulo Fernando Mohn e Souza e Thales Chagas Machado Coelho, por sua vez, trazem contribuições ao entendimento de duas questões importantes e de amplo alcance, o primeiro sobre o princípio de subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo, o segundo sobre o princípio de moderação e seu papel na legitimação do controle judicial da constitucionalidade das leis.

Na categoria “monografias de pós-graduação”, Arlindo Fernandes de Oliveira e Flávia Cristina Mascarenhas Magalhães abordam, em seus trabalhos, dois lados das cada vez mais complexas relações entre a esfera jurídica e a esfera política, o primeiro tratando do tema do “judiciário legislador”, a segunda estudando a judicialização da política a partir da análise da evolução do Direito Eleitoral brasileiro entre 2002 e 2008. Carlos Eduardo Rodrigues Cruz realiza um estudo comparado dos sistemas de controles internos dos diversos Poderes para discutir a real necessidade de sua integração e a melhor forma de institucionalizá-la. Luiz Carlos Santana de Freitas estuda a delicada questão do controle normativo da mídia do Congresso Nacional, que, por sua natureza e para cumprir sua finalidade republicana, está forçada a caminhar por um caminho mais estreito do que a mídia em geral, o que não deixa de ter reflexos sobre a atividade jornalística. Por fim, Walesca Borges da Cunha e Cruz mostra, em seu trabalho, como o projeto de visita do Parlamento brasileiro tem colaborado para a construção de uma nova imagem, mais positiva, do Congresso Nacional, constituindo-se em peça importante da relação entre as instituições e os cidadãos e contribuindo, assim, para a transparência e para o aperfeiçoamento da cultura político-democrática entre nós.

Como se vê, o leque de temas é amplo e variado – tão amplo e tão variado quanto é a própria atividade parlamentar, que necessita, para além dessa variedade, de permanente atualização. É reconfortante sabermos, como parlamentares, que temos à nossa volta colaboradores constantemente envolvidos em aprimorar seu trabalho – e o nosso trabalho – por meio da reflexão e da produção de novo conhecimento.

Lançamos hoje a primeira mostra da valiosa contribuição de nossos servidores à produção desse conhecimento sem o qual o nosso exercício da atividade parlamentar ficaria, sem sombra de dúvida, prejudicado. Tenho certeza de que, nos próximos anos, com o crescimento desta coleção, teremos ainda mais motivos de nos orgulhar de nosso corpo de servidores e de sua capacidade de contribuir para o aprimoramento desta instituição – o Parlamento –, que é o coração mesmo da democracia.

A todos os premiados, deixo aqui minhas congratulações e meus sinceros agradecimentos pelo excelente trabalho que realizam.

Senador Heráclito Fortes

1º Secretário do Senado Federal

MARIA CLAUDIA DRUMMOND

**A DEMOCRACIA DESCONSTRUÍDA.
O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
E OS PARLAMENTOS DA INTEGRAÇÃO**

Tese, revista e atualizada, apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor.

Curso de Doutorado em História das Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins.

Tese

**BRASÍLIA
2010**

*Aos meus pais (in memoriam), e aos meus filhos,
construtores do futuro. Ao Ray, com o meu amor.*

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento ao Professor Estevão Chaves de Rezende Martins, que acompanhou a elaboração deste trabalho, pelo precioso apoio, pelas sugestões e orientação. Também agradeço aos Professores José Carlos Brandi Aleixo e Antônio Carlos Lessa, cujos comentários, por ocasião do meu Exame de Qualificação, muito contribuíram para o enriquecimento da pesquisa. Meu reconhecimento também ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade pelo valioso material bibliográfico, e por possibilitar a minha pesquisa na Biblioteca da Corte Interamericana de Direitos Humanos e no Instituto Interamericano de Direitos Humanos, em São José, Costa Rica. Agradeço, ainda, pelo excelente material bibliográfico e preciosas sugestões, ao Professor Jorge Fontoura.

Aos colegas do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal, agradeço pela ajuda na obtenção de material bibliográfico e documentos, bem como aos da Seção de Editoração, pela solicitude com que me ajudaram a formatar esta dissertação. Meu reconhecimento vai também para Sérgio de Oliveira Penna, Consultor-Geral Legislativo quando da elaboração desta tese, pelo decidido apoio e estímulo constante, e para Bruno Dantas, seu sucessor, cujo incentivo animou-me a proceder à revisão e atualização deste trabalho.

Meu reconhecimento ao Deputado Dr. Rosinha, ex-Presidente da Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, e ao Secretário da Seção Brasileira, Antônio Ferreira Costa Filho, cujo apoio possibilitou-me a realização da pesquisa no Parlamento Europeu e nos Parlamentos Andino e Centro-Americano.

Meus agradecimentos vão também para o Secretário Ruben Vélez Núñez, do Parlamento Andino, e toda a sua equipe; bem como para o Secretário Werner Vargas Torres e funcionários do Parlamento Centro-Americano, pela solicitude e gentileza com que me receberam. Agradeço também ao Professor

Marco Romero Cevallos, da Universidade Simon Bolívar, a Héctor Alfredo Ruano Castañaza e a Alfredo Trinidad, assessores respectivamente, do Gabinete da Junta Diretiva e da Presidência do Parlamento Centro-Americano, pelo material bibliográfico fornecido. Meu reconhecimento a Andrew Drzemczewski, do Conselho da Europa e à sua esposa, Anne Marie, pela gentil acolhida em Estrasburgo e pela disposição em ajudar-me na pesquisa.

Pelas entrevistas gentilmente concedidas, agradeço ao Embaixador Bernardo Pericás, à Ministra Maria Cristina Boldorini, ao então Secretário e hoje Conselheiro Haroldo Ribeiro, a Mario Heinrich, Secretário da Comissão de Regimento e de Imunidades da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa e a Oscar Daniel Casal, Secretário Administrativo Parlamentar Permanente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul; aos Secretários das Seções Nacionais da CPC, bem como a todos os demais entrevistados, que prestaram valiosa contribuição para o enriquecimento deste estudo.

Aos amigos queridos que, à distância, acompanharam a elaboração deste trabalho e de cuja companhia precisei privar-me, agradeço pelo estímulo e pela paciência. Aos amigos que tive a fortuna de vir a conhecer e estimar ao longo e em virtude deste estudo, entre os quais menciono, em especial, a então Conselheira e hoje Ministra Márcia Loureiro, dedico também os meus agradecimentos.

A Adriano e Isabela, Otávio e Hilana, e Vinícius, cuja presença constante ao longo da elaboração desta tese, carinhosa compreensão, sugestões e contribuições bibliográficas, tornaram esta jornada mais rica e amena, dedico o meu amor e a minha gratidão.

Ao meu querido marido, Ray Acciardo, que acompanhou o processo de revisão e atualização do trabalho cinco anos depois, agradeço pelo estímulo, pela carinhosa presença e terno companheirismo.

O agrupamento geral em que, por ações conjugadas do Fora e do Dentro da Terra, encontra-se empenhada, neste momento, a totalidade das potências e das unidades pensantes, – a reunião em bloco de uma Humanidade cujos fragmentos se soldam e se penetram aos nossos olhos, a despeito e mesmo à proporção dos esforços que fazem para se separarem, – tudo isso toma até o fundo uma forma inteligível desde que aí divisamos a culminação natural de um processo cósmico de organização que nunca variou desde as eras longínquas em que nosso planeta era juvenil.

Pierre Teilhard de Chardin. O Fenômeno Humano. São Paulo:

Editora Cultrix, 1986, p. 277.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADC – Aliança Democrática Centro-Americana
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
BENELUX – Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo
CD – Grupo Parlamentar Centro Democrático
CDC – Convergência Democrática Centro-Americana
CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CED – Comunidade Européia de Defesa
CEE – Comunidade Econômica Européia
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CMC – Conselho do Mercado Comum
COREPER – Comitê de Representantes Permanentes
COSAC – Conferência dos Órgãos Especializados nos Negócios Comunitários e Europeus dos Parlamntos da União Européia
CRS – Congressional Research Service
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul
CPE – Comunidade Política Européia
CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
EURATOM – Comunidade Européia da Energia Atômica
FCCP – Foro de Consulta e Concertação Política
FIPA – Fórum Interparlamentar das Américas
FOPREL – Foro dos Presidentes dos Poderes Legislativos

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GMC – Grupo Mercado Comum
GPI – Grupo Parlamentario de Izquierda
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MOPA – Missões de Observadores do Parlamento Andino
NAFTA – North Atlantic Free Trade Agreement
OCDE – Organização Europeia de Cooperação Econômica
ODECA – Organização dos Estados Centro-Americanos
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA – Organização da Unidade Africana
PAC – Política Agrícola Comum
PARCUM – Parlamento das Comissões de Cultura do Mercosul
PARLACEN – Parlamento Centro-Americano
PARLATINO – Parlamento Latino-Americano
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
SACU – Southern African Customs Union
SAI – Sistema Andino de Integração
SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul
SAPP – Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente
SICA – Sistema de Integração Latino-Americana
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas.

RESUMO

O trabalho destaca as grandes transformações ocorridas no cenário internacional ao longo do século XX, consubstanciadas nos processos de globalização e de integração regional. Neste quadro, o processo decisório dá-se cada vez mais em nível intergovernamental, ou às vezes, supranacional. Decisões concernentes a temas capazes de exercer inegável impacto sobre o cotidiano dos cidadãos são tomadas no âmbito de processos de integração ou por meio de negociações levadas a cabo no seio de organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Por conseguinte, o cidadão comum vê-se distante dos processos decisórios, impotente para neles intervir e se fazer representar. A pesquisa busca constatar se são, as instituições parlamentares existentes em âmbito regional, pertencentes a estruturas institucionais de processos de integração regional, capazes de cobrir o “déficit democrático” que parece caracterizar as decisões tomadas em nível intergovernamental e supranacional. Define-se, para facilitar a análise, uma “tipologia das instituições parlamentares internacionais”, distinguindo-se os parlamentos de integração daquelas assembléias parlamentares internacionais voltadas apenas para a diplomacia parlamentar. São examinados, comparativamente, o Parlamento Europeu, o Parlamento Andino, o Parlamento Centro-Americano e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, mais tarde transformada em Parlamento do Mercosul, buscando-se definir até que ponto são capazes de desempenhar as funções clássicas atribuídas aos parlamentos nas democracias representativas: representação, legislação, legitimação e controle. Estuda-se também, no tocante a processos de integração com aspectos supranacionais, o papel desempenhado pelos tribunais da integração no que se refere ao fortalecimento das respectivas instâncias parlamentares. A pesquisa demonstra que houve avanços substanciais no tocante ao Parlamento Europeu, podendo-se atribuir o déficit democrático existente na integração europeia, em maior medida, à dificuldade que têm as populações em vislumbrar a democracia fora do quadro

do Estado nacional. Já o caso dos parlamentos latino-americanos examinados afigura-se distinto, tendo, a pesquisa, revelado a sua ineficácia como canal de comunicação entre a sociedade civil e os órgãos decisórios da integração.

Palavras-chave: Parlamentos regionais. Integração. Déficit democrático.

ABSTRACT

The work stresses the transformations in the international scene along the last century that have resulted in processes of globalization and regional integration. In this context, decision-making processes occur more and more at the intergovernmental or supranational levels. Decisions dealing with issues capable of causing impact on citizens' day-to-day life are taken in the realm of processes of integration or of negotiations conducted within international organisations, such as the World Trade Organisation (WTO). Therefore, the ordinary citizen is kept away from the decision making processes, impotent to intervene and to be represented. The research seeks to establish whether parliamentary institutions existing at the regional level and belonging to institutional frameworks created for regional integration processes are capable of solving the problem of the "democratic deficit". In order to facilitate the analysis, a "typology of international parliamentary institutions" is defined, whereby integration parliaments are differentiated from international parliamentary assemblies performing exclusively initiatives of parliamentary diplomacy. The European Parliament, the Andean Parliament, the Centro-American Parliament and the Joint Parliamentary Committee of Mercosur, later transformed in the Parliament of Mercosur, are examined from a comparative perspective, in an effort to define to what extent they are capable of performing the classical functions of parliaments in representative democracies: representation, legislation, legitimation and control. In what concerns integration processes with supranational aspects, the role played by regional courts, resulting in the strengthening of the respective parliamentary institutions, is studied. The research shows that there have been substantial advances in what concerns the European Parliament, and that the democratic deficit existing in the integration of Europe can be now attributed, to a great extent, to the difficulty citizens find in envisaging democracy outside the framework of the nation-state. On the other hand, the Latin-American parliaments examined proved to be at a

different stage of development, as the research revealed their inefficacy as a communication channel between society and the decision-making organs of integration.

Key-words: Regional parliaments. Integration. Democratic deficit. Transformations in the international scene.

SUMÁRIO

	Pág.
1 – INTRODUÇÃO.....	29
PRIMEIRA PARTE	
A ORDEM MUNDIAL EM MUTAÇÃO	
2 – SÉCULO XX E AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES NO CENÁRIO INTERNACIONAL	39
2.1 A emergência de um sistema de governança global e de estruturas institucionais de âmbito regional	39
2.2 O século XX e o enfraquecimento do Estado nacional	42
2.3 Definição do instrumental teórico	45
2.3.1 <i>A contribuição da escola inglesa</i>	46
2.3.2 <i>Sistema internacional ou sociedade internacional?</i>	48
2.3.3 <i>A relativização de soberania</i>	54
2.4 A homogeneização	57
2.5 Das “forças profundas” de Renouvin à sociedade civil planetária..	62
2.6 Cidadania global: representação e participação nas relações internacionais	66
3 – O DÉFICIT DEMOCRÁTICO E AS INSTITUIÇÕES PARLAMENTARES INTERNACIONAIS	69
3.1 O déficit democrático nas relações internacionais	69
3.1.1 <i>O déficit democrático em processos de integração regional</i>	71
3.1.1.1 União Europeia	74
3.1.1.2 Mercosul	76
3.1.1.3 O enfraquecimento dos parlamentos nacionais	77

	Pág.
3.2 Surgimento e proliferação de instituições parlamentares internacionais	79
3.2.1 <i>Breve histórico da evolução da diplomacia parlamentar....</i>	80
3.2.2 <i>Assembléias de diplomacia parlamentar e assembléias parlamentares de integração</i>	84
3.2.3 <i>Tipologia das assembleias parlamentares internacionais...</i>	87
3.2.4 <i>Considerações finais</i>	88

SEGUNDA PARTE O PARLAMENTO EUROPEU

4 – REPRESENTAÇÃO E LEGITIMIDADE EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O PARLAMENTO EUROPEU	93
4.1 Supranacionalidade e déficit democrático: a gênese do parlamento europeu	93
4.1.1 <i>União Europeia: “objeto político não identificável?”</i>	98
4.1.2 <i>A Europa do pós-guerra revive o sonho federalista.....</i>	100
4.1.3 <i>Como administrar em conjunto o carvão e o aço? A metodologia Monnet.....</i>	103
4.1.4 <i>O modelo CECA encontra os seus limites.....</i>	108
4.1.5 <i>O papel do Tribunal de Justiça como elemento integrador: as doutrinas da aplicabilidade direta e da supremacia da norma comunitária</i>	112
4.2 A parlamentarização: pequenos passos e grandes saltos	117
4.2.1 <i>Os pequenos passos</i>	120
4.3 Os grandes saltos	124
4.3.1 <i>As eleições diretas</i>	124
4.3.2 <i>No taxation without representation: a competência de controle sobre o orçamento</i>	128
4.3.3 <i>O Parlamento força o diálogo interinstitucional.....</i>	130
4.3.4 <i>O caso Isoglucose</i>	134
4.4 O Projeto Spinelli.....	136
5 – COMPETÊNCIAS DO PARLAMENTO EUROPEU	139
5.1 O ato único europeu: a regra da maioria qualificada no conselho beneficia o parlamento	139
5.2 Competência consultiva: da consulta à cooperação	140

	Pág.
5.2.1 <i>A consulta</i>	140
5.2.2 <i>A cooperação</i>	144
5.3 Competência legislativa: da co-decisão ao “processo legislativo ordinário”	147
5.3.1 <i>A co-decisão</i>	147
5.3.2 <i>O processo Legislativo ordinário</i>	149
5.4 O diálogo parlamento – conselho: a prática da conciliação contribui para o amadurecimento do parlamento.....	150
5.4.1 <i>A prática da cooperação e da co-decisão</i>	152
5.5 O parecer favorável	154
5.5.1 <i>O Parlamento utiliza, com sabedoria, o poder de veto...</i>	158
5.6 Competência propositiva	162
5.7 Competências de controle	165
5.7.1 <i>A censura</i>	165
5.7.1.1 O episódio da Comissão Santer	168
5.7.2 <i>Poderes de investidura</i>	170
5.7.2.1 Designação da Comissão	170
5.7.2.2 Um divisor de águas: o veto virtual à Comissão Barroso.....	171
5.7.2.3 <i>Apreciação de outras designações</i>	174
5.7.3 <i>Competência de supervisão e de acesso à informação ...</i>	176
5.7.4 <i>“comitologia”:</i> barreira ao controle do Parlamento.....	179
5.7.5 <i>As comissões de inquérito e as audiências públicas</i>	180
6 – ELEIÇÕES E ABSTENÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA	183
6.1 Primeiro parlamento internacional eleito, em sua totalidade, por sufrágio universal direto	183
6.2 Grupos políticos transnacionais, iniciativa inédita	188
6.3 A natureza do déficit democrático	191
6.3.1 <i>O déficit de representação: a abstenção nas eleições europeias</i>	193
6.4 Um balanço das conquistas. Desafios e perspectivas	199
6.4.1 <i>As conquistas</i>	199
6.4.2 <i>Os desafios: solucionar o déficit democrático</i>	200
6.4.3 <i>As perspectivas: o tratado que estabelece uma constituição para a Europa</i>	203

TERCEIRA PARTE
PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANOS

7 – PARLAMENTO ANDINO	209
	Pág.
7.1 Uma comunidade latino-americana de nações: antiga aspiração.....	209
7.1.1. <i>A integração e a centralidade das relações com os Estados Unidos da América</i>	212
7.1.2 <i>A integração como ferramenta para o desenvolvimento</i>	217
7.2 A Comunidade Andina	222
7.2.1 <i>Características da integração Andina</i>	223
7.2.2 <i>O Sistema Andino de Integração (SAI)</i>	225
7.2.3 <i>O Conselho Presidencial Andino</i>	227
7.2.4 <i>O Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores</i> ...	227
7.2.5 <i>A Comissão da Comunidade Andina</i>	228
7.2.6 <i>A Secretaria-Geral da Comunidade Andina</i>	230
7.2.7 <i>Duas criações tardias: o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina e o Parlamento</i>	232
7.3 Primeiras iniciativas em prol de uma instituição parlamentar para a sub-região andina	233
7.3.1 <i>Natureza, propósitos e competências do Parlamento Andino</i>	234
7.3.2. <i>Análise das competências do Parlamento Andino</i>	236
7.3.2.1 <i>Competência propositiva</i>	237
7.3.2.2 <i>Competência legislativa</i>	240
7.3.2.3 <i>Competência de controle</i>	242
7.3.2.4 <i>Harmonização normativa</i>	251
7.3.3 <i>Representação</i>	252
7.3.3.1 <i>Peculiaridades da estrutura político-partidária na América Latina</i>	252
7.3.3.2 <i>Representação e eleições diretas</i>	253
7.3.3.3 <i>A questão do duplo mandato</i>	257
7.4 O Tribunal de Justiça Andino: solução para o estancamento da integração	260

	Pág.
7.4.1 <i>Contribui o Tribunal para a “constitucionalização” do processo andino de integração?</i>	261
7.4.2. <i>As ações de nulidade, de omissão e de descumprimento podem ser utilizadas pelo Parlamento para aprofundar as suas competências</i>	263
7.4.3. <i>O reenvio prejudicial como instrumento para a “constitucionalização” e a conseqüente “parlamentarização” do processo</i>	266
7.4.4 <i>Sistemas paralelos de arbitragem ou conciliação enfraquecem o Tribunal</i>	268
7.5 <i>Conclusões: Um Parlamento em evolução</i>	273
8 – PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO (PARLACEN).....	277
8.1 Parlamento Centro-Americano: instrumento para a promoção da paz e da democracia na América Central	277
8.1.1 <i>O processo de criação do Parlamento Centro-Americano...</i>	279
8.1.2 <i>De como a composição de um parlamento democraticamente eleito torna-se razão de sua debilidade</i>	283
8.1.3 <i>Atribuições</i>	285
8.1.4. <i>Representação</i>	289
8.2 <i>A reforma da Carta da Odeca</i>	294
8.3 <i>O Parlacen vai à corte</i>	300
8.4 <i>Um parlamento ameaçado</i>	306
8.5 <i>O retrocesso e a reação do Parlacen</i>	310
9 – A COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (CPC) E O PARLAMENTO DO MERCOSUL	313
9.1 <i>A opção intergovernamental do Mercosul</i>	313
9.2 <i>Brasil e Argentina privilegiam a dimensão parlamentar na integração bilateral</i>	315
9.2.1 <i>O Tratado de Assunção e o retrocesso na dimensão parlamentar da integração</i>	317
9.2.2 <i>A Comissão Parlamentar Conjunta aprova o seu Regimento e se atribui competências</i>	321
9.2.3. <i>Um processo decisório anômalo</i>	323
9.2.4 <i>Do Tratado de Assunção ao Protocolo de Ouro Preto: a Comissão Parlamentar Conjunta busca funções na integração</i>	324
9.2.4.1 <i>Disseminando a informação</i>	324

	Pág.
9.3. Os desafios de Ouro Preto	326
9.3.1 <i>Acelerar procedimentos internos para a pronta entrada em vigor das normas do Mercosul: missão impossível</i>	329
9.3.2 <i>O Artigo 26 suscita oposição no Congresso Nacional brasileiro</i>	330
9.3.3 <i>Outras competências à luz de Ouro Preto</i>	332
9.3.4 <i>A interlocução entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho do Mercado Comum: oportunidades perdidas</i>	334
9.3.5 <i>O Convênio de Cooperação Técnica com a União Europeia</i>	338
9.4 O Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta: um salto e um desafio	341
9.5 A parlamentarização do Mercosul	342
9.5.1 <i>Primeiras tentativas</i>	343
9.5.2 <i>Finalmente, a vontade política</i>	345
9.5.3 <i>O projeto de Puerto Iguazú</i>	347
9.6. As negociações do protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul	349
9.6.1 <i>Competências do Parlamento do Mercosul: competência consultiva</i>	352
9.6.2 <i>Parlamento do Mercosul: órgão de controle da integração?</i>	354
9.6.3 <i>Representação: a proporcionalidade atenuada</i>	355
9.6.4 <i>A representação cidadã e o acordo político</i>	358
9.7 Avaliação dos resultados até aqui alcançados	363
10 – CONCLUSÕES	367
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	379
ANEXO	415

1 – INTRODUÇÃO

Afirma Anthony Giddens que já existe um governo global e que também já existe uma sociedade civil global¹. Neste caso, cabe a seguinte pergunta: quem representaria os interesses desta “sociedade civil global” junto ao “governo global”? Pois, efetivamente, a emergência de uma sociedade civil organizada, tanto na esfera regional como na global, faria supor a necessidade da transposição de mecanismos de representação para estes patamares mediante a implantação de órgãos parlamentares tanto no nível regional como no global.

Na realidade, o déficit de representação já se reflete nos parlamentos nacionais, cuja exígua participação nas relações exteriores tornou-se, nos últimos tempos, e não apenas no Brasil, motivo de pronunciada frustração para deputados e senadores. De tema reservado aos governantes, com reduzidas possibilidades de atrair o interesse popular, e, por conseguinte, de seduzir eleitores, a política externa passou a ocupar posição de destaque na vida política nacional. Muitas de suas dimensões equivalem em importância, hoje em dia, às próprias políticas públicas internas, incidindo diretamente sobre o dia a dia do cidadão.

Este trabalho pretende examinar o papel que instituições parlamentares internacionais vêm desempenhando no contexto de uma ordem mundial em mutação, onde os foros decisórios migram para além das fronteiras nacionais, e, por conseguinte, escapam ao alcance dos instrumentos democráticos de controle, que seguem confinados aos limites do Estado territorial².

1 Ver GIDDENS, Anthony. A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia, Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 152.

2 Habermas alerta para o fato de não estar mais o Estado em condições de proteger suas populações contra os efeitos, muitas vezes perversos, de decisões tomadas por outros atores ou contra as reações produzidas por processos originados fora de suas fronteiras. Segundo aquele autor, a legitimação democrática também é prejudicada persistentemente, mesmo que de maneira menos visível, quando tratados intergovernamentais dissimulam a necessidade crescente de coordenação. Contudo, “(...) quanto mais freqüentes e importantes as matérias reguladas por meio de negociação interestatal, tanto mais decisões serão subtraídas a uma formação democrática da opinião e da vontade, as quais

Quanto à delimitação do tema, a pesquisa descortinou-me campo mais amplo de estudo do que supusera existir. Há, na verdade, número muito maior de *parlamentos*, ou *assembleias parlamentares internacionais*, nos âmbitos mundial, regional e sub-regional, do que normalmente se supõe. Optei por examinar, dentre estes, os parlamentos associados a processos de integração regional, buscando definir se são capazes de solucionar o “déficit democrático” existente nas relações internacionais³. Neste contexto, pretendo utilizar conceitos presentes em novos temas em estudo nas relações internacionais, como é o caso da governança global⁴.

Portanto, o trabalho parte da premissa, já identificada por vários autores, da existência de um *déficit de democracia* nas negociações internacionais, mas percebido mais claramente nos processos de integração regional.

Foi fundamentalmente esta percepção, fruto do trabalho que venho desenvolvendo como Consultora Legislativa do Senado Federal, inicialmente junto à Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, hoje Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul⁵, que levou à ideia da realização desta pesquisa. Por isto mesmo, ela apresenta um desafio adicional, ademais das dificuldades já naturalmente associadas à elaboração de uma tese. Trata-se do desafio de manter uma distância mínima do objeto da pesquisa, requerida como condição para que se proceda a uma verdadeira abordagem científica do tema em estudo. Envolve esforço, todo pessoal e constante, de separação entre o que se vai produzindo no dia a dia do Parlamento do Mercosul (anteriormente Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul), com o entusiasmo de quem constrói algo novo e a visão crítica e analítica necessárias à avaliação científica.

Outros desafios precisam ser mencionados: a escassa literatura sobre os parlamentos regionais (com exceção do Parlamento Europeu, que vem sendo objeto de abundante reflexão acadêmica) exigiu o meu deslocamento aos

normalmente dependem de arenas nacionais”. Ver HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 107.

3 A “União Interparlamentar” é a única entidade de âmbito mundial integrada por parlamentares, existente neste momento. Embora sua atuação não possa ser descartada como “diplomacia parlamentar” suas características enquadram-na mais na categoria de uma organização de direito privado.

4 SMOUTS, Marie-Claude. “La mutation d’une discipline”. In: *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris: Press de Sciences Po., 1998.

5 O Parlamento do Mercosul sucedeu à antiga Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Utilizo nesse contexto o termo “Representação Brasileira”, assim como o faz a Resolução nº 1-CN de 2007. Quando vista de dentro do Parlamento brasileiro a “Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul” é comumente designada como “Comissão Mista do Mercosul”.

parlamentos estudados, onde pude acompanhar os trabalhos e avaliar o seu desenvolvimento. Em segundo lugar, cabe mencionar o dinamismo de que se reveste o objeto do estudo. Os blocos regionais não são, efetivamente, entidades estáticas, e apresentam transformações, particularmente neste início de século, que incidem também sobre sua estrutura institucional. Assim, não resulta difícil ao observador verificar que, no contexto internacional, tudo parece estar em constante mutação: enquanto países da União Européia foram chamados a pronunciar-se sobre o Tratado da Constituição para a Europa e o Mercosul prepara o seu próprio parlamento, o Parlamento Centro-Americano, por seu turno, parece trilhar o caminho inverso, e enfrenta ameaça de grave retrocesso.

O desenrolar da pesquisa pareceu sinalizar para uma ênfase maior no aparato teórico mais geral das relações internacionais, como os conceitos cunhados pelas escolas inglesa e francesa, conforme exporei no Capítulo I, do que nas especificidades da teoria política da integração regional, que já foram objeto de minha dissertação de mestrado⁶.

Não se pretende, no contexto deste trabalho, discutir, do ponto de vista conceitual, as idéias de democracia, representação e legitimação. Um exame aprofundado destas noções desviaria o foco da análise da principal hipótese que aqui se levanta – que supõe um quadro histórico internacional em mutação, no qual a democracia, conforme praticada nos limites do Estado nacional, já não seria suficiente para legitimar decisões tomadas em foros internacionais, que se multiplicam e aumentam em importância; e que se faria necessária a implantação de organismos parlamentares de representação popular em esfera exterior ao Estado-nação⁷.

Contudo, dada a importância de que se reveste a idéia de representação para a presente pesquisa, convém especificar o seu conteúdo. A representação a que aqui se refere é aquela livre de mandato imperativo⁸, que nasce com o

6 Ver DRUMMOND, Maria Claudia. *O MERCOSUL e a Articulação de Atores Sociais: o caso brasileiro (1991-1994)*. Dissertação de mestrado apresentada no Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, julho de 1995, mimeo.

7 Ver, sobre as diversas formas de democracia, DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

8 Expressão referente às estruturas políticas medievais, onde as ações do representante são limitadas pelos desejos daquele a quem representa. Na representação livre o representante eleito não está ligado a instrução alguma, mas é senhor de suas ações. Seu dever consiste, assim, em seguir as convicções próprias e não os interesses de seus delegantes. Ver WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, vol. I, p. 194.

Estado moderno e dá origem aos parlamentos contemporâneos. Para Weber, o sistema representativo parlamentar dá expressão a distintas posições políticas e serve de intermediário entre as populações e as instituições governamentais. Na democracia representativa os parlamentos constituem, assim, o instrumento pelo qual o público exerce controle sobre as decisões do Poder Executivo e por meio do qual expressa as suas demandas.

Neste contexto, a pesquisa busca elucidar se os parlamentos criados no âmbito das estruturas institucionais de processos de integração econômica – que chamaremos de *parlamentos de integração* – são capazes de sanar a deficiência de democracia nestes processos. Serão estudados o Parlamento Europeu, o Parlamento Andino, o Centro-Americano e o Parlamento do Mercosul, este último recentemente constituído, razão pela qual optei por iniciar o estudo mediante o exame detido da evolução de sua antecessora, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Outras assembleias parlamentares criadas mais recentemente no continente africano no contexto de processos de integração regional, como o Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (2002) e a Assembleia Legislativa da África Oriental (2001) não serão examinadas, visto o exíguo espaço de tempo transcorrido desde sua instalação, o que impediria a correta avaliação de seu processo evolutivo.

Como estudo de caso paradigmático, o trabalho focaliza o Parlamento Europeu e a evolução de seu papel na estrutura institucional da União Europeia, delineando as suas competências e as relações que mantêm com os demais órgãos da integração. O objetivo deste exercício é o de buscar pontos de contato entre a gênese e a evolução do Parlamento Europeu, o que mais avançou em termos da aquisição das funções parlamentares clássicas e as das demais assembleias parlamentares de integração examinadas. Neste contexto, será também objeto de atenção o papel que os órgãos jurisdicionais, porventura existentes na construção institucional de cada um dos blocos econômicos focalizados, vêm desempenhando no que tange à “constitucionalização” dos tratados de integração, ao conferir-lhes posição superior à das próprias leis nacionais. Na prática, este fator leva à transposição, para a esfera regional, da divisão de poderes existente nas modernas democracias ocidentais.

Contudo, o exame do caso da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, transformada em Parlamento do Mercosul escapará à aplicação desta variável, uma vez que os instrumentos constitutivos do Mercosul atribuem ao bloco caráter intergovernamental, e excluem de sua construção os aspectos de

supranacionalidade, o que impede, por conseguinte, a atuação de órgão jurisdicional com vistas à “constitucionalização” do processo.

A primeira dimensão teórica explorada é, precisamente, a ideia de uma reestruturação, em curso, da ordem mundial, que estaria dando lugar a sistemas paralelos de *governança* internacional, alguns mais simples, como o Sistema das Nações Unidas, outros mais complexos, como o construto político-administrativo criado para gerir a União Europeia⁹. Neste último, os Estados abrem mão de parcelas de sua soberania no que tange a certo número de temas, que passarão a ser geridos em conjunto. A presença de órgão supranacional – a Comissão Europeia – e de outros elementos de supranacionalidade, como o voto por maioria no Conselho de Ministros, a supremacia da normativa comunitária sobre o direito interno dos Estados Partes, ademais do poder de interpretação prejudicial, que obriga os juízes nacionais a suspender o processo e ouvir o juiz comunitário quando se trate de interpretação da norma comunitária – são aspectos peculiares a um sistema complexo de governança¹⁰. Dá-se preferência, por conseguinte, à abordagem teórica do ponto de vista do modelo de governança, capaz de captar, por exemplo, as interações entre os órgãos da integração e suas relações com as instituições estatais, bem como as competências e poderes, não previstos pelos tratados, que tais organismos vão adquirindo ao longo de seu funcionamento¹¹.

Consequentemente, as teorias da integração regional, tanto as econômicas como políticas, não são abordadas no âmbito deste trabalho, que, ao invés, debruça-se sobre aspecto muito específico da construção europeia e da de outros blocos econômicos. Com efeito, partindo das organizações internacionais em geral, o foco detém-se nas assembleias parlamentares internacionais, para

9 “Por sob a inquietação dos mercados e a força propulsora da inovação tecnológica, houve um crescimento maciço do número de organizações cooperativas que trabalham em nível global. Na virada do presente século, por exemplo, havia cerca de vinte organizações internacionais governamentais e 180 organizações transnacionais não-governamentais. Hoje há mais de 300 das primeiras e quase cinco mil das últimas”. Ver GIDDENS, *op. cit.*, p. 152.

10 Para uma história concisa da integração europeia desde os seus primórdios, e das dinâmicas econômicas e políticas que impulsionaram os países membros a perceberem como vantajosa a perda de parcelas de sua soberania em favor de ganhos de competitividade e de prosperidade, ver LESSA, Antônio Carlos. *A Construção da Europa: A Última Utopia das Relações Internacionais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003.

11 Ver ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2000, p.117.

aprofundar-se naquelas que conformam, junto com outros órgãos, o arcabouço institucional de processos de integração regional. Não se pretende, com isso, diminuir a importante posição que autores como David Mitrany, Ernst Haas ou Karl Deutsch ocupam nos estudos dos processos de integração¹².

Neste contexto, é preciso que se faça aqui uma breve menção ao movimento federalista europeu, dada a importância de sua atuação para os avanços logrados pelo Parlamento Europeu. Cabe notar, ademais, que o continente europeu, no período entre as duas guerras mundiais, foi palco de intenso ativismo em prol da idéia dos “Estados Unidos da Europa”. Em 1923, Richard Coudenhove-Kalergi publicava a obra-manifesto *Pan-Europa*, que vislumbrava uma Europa unida por uma constituição federal. O movimento desencadeado pelo livro exerceria notável influência sobre Aristide Briand, que, na qualidade de Ministro das Relações Exteriores da França, emitiria, em 1930, o documento “Memorandum sobre a Organização de um Regime da União Federal Européia”. A abordagem federalista da integração européia reveste-se de viés mais político do que acadêmico e inspira-se, de certa maneira, na experiência de unificação dos Estados Unidos da América¹³. Grandes entusiastas do movimento federalista como Altiero Spinelli utilizaram a tribuna do Parlamento Europeu para defender suas ideias, e como se verá mais adiante, contribuíram substancialmente para a expansão dos poderes do Parlamento.

A segunda dimensão teórica volta-se à necessidade de se estabelecer uma tipologia das instituições parlamentares internacionais. Importa, por exemplo, distinguir as instituições cujas funções seriam caracterizadas como mera “diplomacia parlamentar”, daquelas que ostentam competências próprias a um parlamento, como as de legislação, legitimação, controle do Executivo e representação¹⁴. Utilizamos, para os fins deste trabalho, o termo genérico

12 O método funcionalista para a integração é sugerido por David MITRANY. Ver *A Working Peace System*. Chicago, Quadrangle Books, 1966; e revisto por Ernst Haas em suas duas importantes obras. Ver HAAS, Ernst. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964; e _____ *The Uniting of Europe*. Stanford, Stanford University Press, 1968; é pertinente mencionar também a contribuição de Karl Deutsch, mais voltada, porém, para a integração com vistas à formação de “comunidades de segurança”, avessas à guerra. Ver DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Editora Universidade de Brasília, Brasília: 1978. A teoria da integração regional foi tratada detalhadamente em minha tese de mestrado. Ver DRUMMOND, *op. cit.*

13 Os críticos do federalismo manifestam seu temor de que uma Europa composta por estados federados passe a constituir-se em um super-Estado, com o mesmo apetite para a guerra que os Estados nacionais do sistema europeu anterior. Ver, para uma discussão bastante abrangente do movimento federalista europeu, ROSAMOND. *Op. cit.*, pp. 23-31.

14 Ver COTTA, Maurizio. Verbete “Parlamento” In: BOBBIO Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997, Vol. 2, pp. 883-886.

“parlamento”, ou “assembleia parlamentar”, para designar órgãos colegiados de representação política, inclusive aqueles de âmbito nacional, cuja denominação pode variar consideravelmente, às vezes dentro de um mesmo bloco econômico¹⁵.

A terceira abordagem teórica refere-se à noção de déficit democrático. Por se tratar de conceito recente, que desponta basicamente no âmbito de estudos voltados para a integração europeia, ele é ali identificado sob múltiplos aspectos, nem todos necessariamente decorrentes da suposta debilidade da instituição parlamentar¹⁶.

As metodologias intergovernamental e/ou supranacional (também conhecida como *método comunitário*) utilizadas nos processos de integração que abrigam os parlamentos analisados receberão destaque no trabalho, visto que a presença ou não de elementos de supranacionalidade na integração afetará todo o equilíbrio do construto. Em primeiro lugar, pela presença de órgão com poderes supranacionais e em segundo, porque a soberania dos Estados membros torna-se relativa.

O trabalho está assim organizado: os Capítulos I e II expõem o instrumental teórico que balizará a pesquisa. Os Capítulos III, IV e V analisarão o processo de criação do Parlamento Europeu, a evolução de suas competências e as eleições diretas de seus deputados. Os Capítulos VI e VII examinarão parlamentos de integração latino-americanos (Andino e Centro-Americano), contra o pano de fundo oferecido pela evolução do Parlamento Europeu. É neste contexto que se indaga se os tribunais existentes no âmbito das construções integracionistas latino-americanas seriam capazes de impulsionar, como fez o Tribunal das Comunidades Europeias em relação ao Parlamento Europeu (“Caso Isoglucose”), as assembleias parlamentares latino-americanas. Examinam-se as competências efetivamente exercidas por estes organismos, buscando-se avaliar até que ponto são capazes de democratizar os respectivos processos integracionistas.

15 No caso do Mercosul, por exemplo, o Poder Legislativo é exercido pelo “Congresso” no Brasil, na Argentina e no Paraguai; e pela “Assembléia Geral”, no Uruguai.

16 Robert A. Dahl refere-se também ao déficit democrático nas organizações internacionais e explora a ideia da implantação do sistema democrático no nível internacional, por meio de analogia com a transferência do *locus* da democracia da cidade-estado para os Estados nacionais. Ver DAHL. *op. cit.*, p. 129.

A exceção é feita no que concerne ao Parlamento do Mercosul e à sua antecessora, a Comissão Parlamentar Conjunta, aos quais é dedicado o último capítulo (Capítulo VIII), dada a ausência de um tribunal supranacional no construto, não obstante o fato de que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul outorgou-lhe capacidade processual junto ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul para solicitar opiniões consultivas (Art. 13). Ademais, a análise das competências outorgadas à Comissão pelo Protocolo de Ouro Preto e ao Parlamento estará sempre balizada pela natureza intergovernamental do processo de integração do Mercosul, o que a afasta, em essência, de abordagem comparativa com o Parlamento Europeu ou mesmo com a Assembleia Comum da Comunidade do Carvão e do Aço. Esta última, embora coincidindo com a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e parcialmente com o Parlamento do Mercosul em alguns pontos (como na composição, uma vez que são assembleias conformadas por parlamentares designados pelos respectivos parlamentos nacionais, embora o Parlamento já conte com uma delegação – a do Paraguai – eleita pelo voto direto) deles se afasta na essência, já que o Mercosul não apresenta elementos de supranacionalidade e a presença de grupos políticos transnacionais ainda é embrionária.¹⁷

Finalmente, espera-se que este trabalho possa ser de utilidade, não só para os estudiosos, como também para aqueles cujas atividades profissionais os levam a se dar conta da crescente importância de que se reveste a “diplomacia parlamentar”¹⁸.

17 O Parlamento do Mercosul conta, até agora, com um único grupo político transnacional, conformado pela “bancada progressista”.

18 Em particular os funcionários de parlamentos nacionais que se deparam com esse crescente fenômeno.

PRIMEIRA PARTE

A ORDEM MUNDIAL EM MUTAÇÃO

At present global markets work to fracture societies and weaken states. (...) A regime of global governance is needed in which world markets are managed so as to promote the cohesion of societies and the integrity of states. Only a framework of global regulation – of currencies, capital movements, trade and environmental conservation – can enable the creativity of the world economy to be harnessed in the service of human needs.¹.

John Gray. False Dawn: The Delusions of Global Capitalism. New York: The New Press, 1998, p. 196.

¹ GRAY, John. *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. New York: The New Press, 1998, pp. 196-199.

2 – O SÉCULO XX E AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES NO CENÁRIO INTERNACIONAL

2.1 A emergência de um sistema de governança global e de estruturas institucionais de âmbito regional

O século XX caracterizou-se, no que concerne às relações internacionais, por repetidas e distintas tentativas de estabelecimento de um novo tipo de ordem mundial, paralelamente a experimentos tendentes à conformação de blocos de países dotados de construção institucional própria. Esses fenômenos constituíram uma resposta à deflagração de dois conflitos mundiais no curto intervalo de duas décadas, e pareceriam simbolizar as aspirações da sociedade internacional a alcançar um novo patamar de organização.

O termo “governança global” foi, na década dos noventa, incorporado ao vocabulário do estudioso das relações internacionais como alternativa a um super-Estado mundial e à assustadora idéia de um governo mundial manipulado por uma potência hegemônica. “Governança” implica simplesmente uma série de arranjos de cooperação internacional, a funcionarem simultaneamente, destinados a regular e administrar as relações interestatais em seus diversos campos¹. A Organização das Nações Unidas, o sistema de Bretton Woods, a

¹ Sobre o conceito de governança global e os seus vários aspectos, ver o interessante relatório elaborado pela comissão de notáveis estabelecida em 1992, sob o patrocínio de Willy Brandt e com o apoio das Nações Unidas, para estudar um sistema de governança global. O Brasil foi representado nesta comissão inicialmente, por Fernando Henrique Cardoso, depois substituído por Celina Vargas do Amaral Peixoto. Ver COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995. Ver também a definição de “governança mundial” de Pascal Lamy e Zaki Laïdi, como “(...) l’ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en oeuvre et contrôlées”. In: CONSEIL D’ ANALYSE ÉCONOMIQUE *Gouvernance Mondiale* Paris: La Documentation Française, 2002, p. 200. Segundo Rosenau, governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais; e inclui a participação de mecanismos de caráter não-governamental, sendo portanto, um fenômeno

Organização Mundial do Comércio, são diferentes instituições de governança voltadas para distintos aspectos das relações internacionais.

A tendência à complexificação e institucionalização do presente sistema de governança mundial traduz-se, por exemplo, no estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional (TPI) para o julgamento de crimes contra a humanidade, de genocídio e de guerra. O TPI foi criado pelo Estatuto de Roma e instalado em 1º de julho de 2002, após haver recebido a ratificação de mais de 60 países.

No entre-guerras, fora fundada a primeira organização inter-governamental de âmbito mundial, a Liga das Nações, tentativa pioneira de estabelecimento de algum tipo de instituição destinada à gestão conjunta das relações entre Estados e dos temas de interesse mundial. Talvez se possa dizer que a Liga das Nações, no que pesem todas as suas falhas e insucessos e a Corte Permanente de Justiça Internacional, criada no âmbito da Liga, tenham constituído uma primeira tentativa de se buscar mecanismos de governança global.

À Liga sucedeu a Organização das Nações Unidas (ONU), cujo documento constitutivo, a Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945, em São Francisco, proclama a determinação dos governos signatários de salvar as gerações vindouras do flagelo da guerra; reafirma a fé nos direitos humanos fundamentais, na justiça e no respeito pelas obrigações provenientes dos tratados e de outras fontes do direito internacional; na promoção do progresso social e de melhores padrões de vida em liberdade. A Carta prevê também a criação de uma Corte Internacional de Justiça. A Organização das Nações Unidas viria a estabelecer uma série de agências especializadas, bem como as instituições financeiras de Bretton Woods, conformando, desta maneira, um sistema embrionário de governança global.

mais amplo do que governo. Ver ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação na política”. In: James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (organizadores) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial* Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 15. Christian de Boissieu, por seu turno, aponta a “crise da governança mundial” cuja face mais visível, ademais dos dramáticos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, expressou-se na multiplicação de crises econômicas e financeiras a partir de meados dos anos 1990, no México, Ásia, Rússia, Brasil, Turquia, Argentina, Estados Unidos e Europa. Ver CONSEIL D’ ANALYSE ÉCONOMIQUE, *op. cit.*, p. 120. Ver também, para uma conexão entre o conceito de governança e os processos de integração regional, VENTURA, Deisy *A governança democrática no MERCOSUL*. In: Seminário “Brasil e Argentina no atual contexto do MERCOSUL”, IEPES – Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais, Rio de Janeiro, 1º e 2 de dezembro de 2004, mimeo.

No nível regional, o fenômeno da integração entre países visando a formação de blocos econômicos tornou-se uma característica distintiva das relações internacionais a partir da segunda metade do século XX².

Mas foi na Europa Ocidental que, ao final da Segunda Grande Guerra, verificou-se o início de um interessante processo de reorganização política e econômica reunindo alguns dos principais protagonistas do conflito, cuja configuração acabaria por aproximar-se de um sistema político ao incorporar, ainda que de forma incipiente, as instituições próprias à organização do espaço público de um Estado nacional.

Esta nova era de cooperação entre antigos rivais veio a materializar-se com a assinatura do Tratado de Paris, em 1951, que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), e os dois de Roma, em 1957, que estabeleceram as bases da Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM). Inaugurava-se, então, um inédito conjunto de instituições: o Conselho de Ministros, ao qual acrescentou-se posteriormente o Conselho Europeu; a Comissão Européia (antes, Alta Autoridade); o Tribunal de Justiça; e a Assembléia Comum, mais tarde Parlamento Europeu. Esta estrutura institucional, construída em espaço mais além das fronteiras nacionais, que reunia aspectos intergovernamentais e supranacionais e que estava destinada a gerir e a impulsionar o desenvolvimento das comunidades européias, configura também um tipo de “governança” – um “governar sem governo”³. Por conseguinte, o conceito de “governança”, apresentado ao início deste capítulo, é pertinente para a investigação do déficit democrático constatado nas relações internacionais em geral, e mais agudamente, em processos de integração regional⁴.

2 A idéia de arranjos regionais entre países já está presente na carta da ONU nos termos de seu Artigo 52, que autoriza o estabelecimento de arranjos ou agências regionais destinados à manutenção da paz e da segurança internacionais. Ver *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice* New York: Office of Public Information of the United Nations, s/d, p. 28.

3 Foram signatários dos primeiros tratados que criaram as Comunidades Européias a Alemanha, a Bélgica, a França, a Holanda, Itália e Luxemburgo.

4 Em 2001 a Comissão Européia elaborou estudo sobre a “governança da União Européia” e sobre “governança global”, onde procura definir contribuições que a União poderia oferecer para o estabelecimento da “boa governança” em nível mundial. Caberia reproduzir, no contexto deste trabalho, a definição de governança segundo a Comissão Européia: “ (...) establishment and operation of “institutions” (in the sense not of organisations but of rules of the game) which define actors and their responsibilities, both in co-operation towards society’s objectives and in the resolution of any conflicts that may arise. Institutions can thus be substantive policies, public processes, and even spontaneous

2.2 O século XX e o enfraquecimento do Estado nacional

As transformações por que vem passando a ordem mundial é tema recorrente na maioria dos textos produzidos pelos modernos historiadores das relações internacionais⁵. Estas transformações, segundo alguns autores, implicam o enfraquecimento do Estado nacional, o que pode resultar de uma opção voluntarista pela renúncia a parcelas de soberania em favor de um esquema de cooperação interestatal, às vezes caracterizado por um conjunto de instituições dotadas, algumas delas, de aspectos de supranacionalidade, ou pode advir do fato de não deter, o Estado, o monopólio do uso da força, ou ser ainda proveniente de paralisia a que esteja sujeito o processo decisório estatal como conseqüência de crises econômicas de origem exógena ocasionadas pelo descontrolado fluxo financeiro do capital internacional⁶. Este verdadeiro *leit-motiv* vem acompanhado de absoluta perplexidade diante de processos desencadeados por eventos ocorridos ao final do século XX e ao início do XXI, que parecem delinear uma ordem mundial de imprevisível perfil, “(...) onde a autoridade sofre deslocamento contínuo, tanto exteriormente, no sentido das entidades supranacionais, como internamente, no sentido dos grupos subnacionais”⁷.

Porém, a obsolescência do Estado-nação como unidade territorial de poder já fora objeto da reflexão de E. H. Carr, que ao concluir o prefácio à edição de 1945 de sua obra clássica “Vinte Anos de Crise: 1919-1939”, observava que, embora o corpo principal do livro aceitasse o existente Estado nacional como a unidade básica da sociedade internacional, parecia impor-se a qualquer observador isento a conclusão de que o pequeno Estado-nação é obsoleto e de que nenhuma organização internacional poderia basear-se na multiplicidade de Estados-nações⁸.

behaviour. Good governance is a set of such institutions, which is effective, accountable and legitimate”. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf. Acesso em: 02, junho, 2010.

5 Ver MILWARD, Alan S. “Conclusions: the value of history”. In: *The Frontier of National Sovereignty, History and Theory, 1945-1992*. London: Routledge, 1993; SMOUTS, Marie-Claude, *op. cit.* e HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais* Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999.

6 Um exemplo seria a paralisia que invadiu o Governo da Argentina no ápice da crise econômica que atingiu o país ao final da década de noventa, resultando na crise política que culminou com a renúncia do Presidente Fernando de la Rúa .

7 Ver ROSENAU, *op. cit.*, p. 13.

8 Ver CARR, E. H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2001, p. xiii.

Carr interroga-se se o Estado sobreviverá como unidade de poder e já em 1939, na primeira edição de seu livro, identifica uma tendência claramente marcada, no cenário internacional, para a integração e a formação de unidades políticas e econômicas maiores do que as existentes. Também prevê que o conceito de soberania passaria por uma reavaliação, tornando-se, no futuro, “(...) ainda mais obscuro e indistinto do que é atualmente”⁹.

Tais previsões se concretizariam com os primeiros passos, dados na Europa pelos próprios países protagonistas da Segunda Grande Guerra, rumo ao estabelecimento de processos de integração e cooperação em setores específicos, como o carvão, o aço e a energia atômica.

Por outro lado, Carr acerta também se adotarmos a inovadora leitura de Alan Milward¹⁰ da construção europeia, para quem a gênese da união da Europa não deriva apenas do voluntarismo de algumas figuras preponderantes em seu tempo, como Monnet, Schumann, Churchill, Adenauer, De Gasperi e Spinelli, mas sim da necessidade, percebida pelos governos envolvidos, de implantação de certas políticas públicas que somente seriam realizáveis por meio da cooperação entre eles, ainda que tal iniciativa acarretasse o enfraquecimento e comprometesse a soberania do Estado-nação.

O que Carr parece não haver previsto é a absoluta e decisiva transformação que se processa na natureza das relações internacionais a partir da Segunda Grande Guerra. Essa aparentemente chega ao seu ápice no marco de dois acontecimentos que se revestem de pronunciado significado histórico no cenário internacional: a queda do muro de Berlim (1989), que assinala o fim da Guerra Fria; e o início da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Comércio e Tarifas – mais conhecido como GATT¹¹ – em 1986, que levaria à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995¹².

A queda do muro de Berlim assinala o início de um período da história da humanidade que se reveste de marcada tendência à homogeneização dos

⁹ *Ibid*, p. 293 e seguintes.

¹⁰ MILWARD, Alan S., *op. cit.*

¹¹ O GATT teve como objetivo acordar um sistema de regras entre os países contratantes para liberalizar as trocas entre eles, por meio da prática de um comércio aberto a todos. Ver THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

¹² A Rodada Uruguai durou de 1986 a 1994. A OMC foi instalada em 1º de janeiro de 1995.

valores e padrões éticos, calcados basicamente nos princípios formadores da civilização cristã ocidental.

Assim também, a Organização Mundial do Comércio, criada para coordenar as negociações das regras do comércio externo e supervisionar a sua prática, exerce no sistema internacional um papel de homogeneização dos padrões a serem adotados nas relações econômicas entre os países, incluindo medidas não só sobre o comércio de bens, mas também sobre serviços, propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais e contando ainda com um sistema de solução de controvérsias¹³.

Deste modo, nas relações interestatais, antes caracterizadas pela disputa por poder e território e por considerações de natureza eminentemente militar e geopolítica, temas descritos como de “high politics” pela escola realista da teoria das relações internacionais, passam a ocupar lugar de destaque assuntos tradicionalmente considerados como pertencentes ao campo das “low politics”, como o comércio, os investimentos e as regras de concorrência entre empresas.

Por outro lado, passam também a plano destacado os assuntos relacionados à ética e à moral, como os direitos humanos e o meio-ambiente. A realização, no âmbito do sistema das Nações Unidas, de uma série de grandes conferências mundiais voltadas para temas, em última análise, de interesse do ser humano e de suas condições de vida, como meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); direitos humanos (Viena, 1993); população e desenvolvimento (Cairo, 1994), desenvolvimento social (Copenhague, 1995), direitos da mulher (Beijing, 1995), assentamentos humanos (Istambul, 1996), permitem supor estar em curso um firme processo de consolidação de um conjunto de padrões e valores geralmente aceitos em escala mundial, configurando importante passo para o advento de uma possível futura comunidade internacional, que poderá ou não evoluir para uma ordem política organizada em âmbito mundial. A emergência destes temas na agenda negociadora internacional aponta, como ressalta o Prof. Estevão de Rezende Martins¹⁴, para o estabelecimento de um novo patamar no que diz respeito à existência de imperativos éticos já amplamente aceitos pelo conjunto dos Estados-nação. Configuram, portanto, a expressão de certos padrões de comportamento dos Estados e de

13 Ver, para um estudo aprofundado da Organização Mundial do Comércio, THORSTENSEN, *op. cit.*

14 Ver REZENDE MARTINS, Estevão Chaves de. “Moral e Relações Internacionais: Elementos de História de um Conflito Político-Cultural”. In: *Revista da SBPH*, Curitiba: Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica, nº 20, 2001, pp. 23-37.

tratamento dos seres humanos no interior de suas fronteiras esperados pela sociedade internacional. A partir daí talvez se possa realmente referir a uma *comunidade* internacional, aliçada por um denominador mínimo de valores comuns¹⁵.

2.3 Definição do Instrumental Teórico

Para a realização de um estudo das instituições parlamentares internacionais e do quadro mundial que as produziu, é útil o trabalho da escola inglesa de relações internacionais representada pelos escritos de Hedley Bull e Adam Watson¹⁶. Aí encontra-se a teorização do conceito de “sociedade de Estados”, que designa um patamar mais avançado nas relações interestatais, do que o simples “sistema de Estados”, posto que incorpora valores e princípios morais e éticos comuns. A constatação da existência ou não de uma sociedade de Estados no meio internacional é pertinente, na medida em que os órgãos parlamentares internacionais se baseiam em uma crença comum nos valores da democracia e da soberania popular como fonte de legitimidade.

Também de inestimável importância para a análise é a metodologia utilizada por aquela escola com ênfase na visão histórica, evolutiva e dinâmica do papel do Estado-nação, ao fazer projeções sobre o cenário internacional e o futuro de suas instituições, bem como sobre o destino das unidades nacionais. A importância que atribui ao papel do direito internacional permite, ademais, capturar todo o arcabouço normativo sobre o qual se assentam as organizações internacionais.

Da escola francesa, Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle contribuíram com o conceito das “forças profundas”, de onde se pode partir para as modernas análises que identificam outros atores, que não os Estados, nas relações internacionais, capturando até mesmo a emergência de uma sociedade civil organizada em nível mundial com aspirações a interferir nos processos decisórios internacionais.

15 Não se trata aqui de endossar a crença ingênua do Iluminismo em “valores universais” baseados em concepções puramente ocidentais e ademais criadora do dualismo “civilização” versus “barbárie”. Alerta John Gray que “Security from violent death, or from starvation, are not ‘goods’ that are culturally variable. (...) But the reality of universal good and bad does not mean that one political and economical system – ‘democratic capitalism’, say – is the best for all humankind”. Ver GRAY, John *op. cit.*, p. 124.

16 Ver WATSON, Adam. *The Evolution of the International Society: A Comparative Historical Analysis*. Londres: Routledge, 1992, e BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

Por outro lado, o pensamento de autores¹⁷ que identificam e examinam a dinâmica de reordenação do sistema de Estados em um esquema de “governança global” permite captar tendências à criação de uma multiplicidade de órgãos interestatais e à utilização de parcerias com a sociedade civil organizada, que muitas vezes atua na esfera transnacional¹⁸. Neste contexto, a constatação da emergência de uma sociedade civil organizada em nível planetário, com aspirações a interferir nos processos decisórios internacionais, é também pertinente para o presente trabalho. Para esclarecer este ponto, é novamente de utilidade a contribuição teórica da escola francesa representada por Renouvin e Duroselle¹⁹, uma vez que identifica as “forças profundas” a influenciarem o processo decisório internacional.

Outros autores avançam mais, introduzindo a noção de “cidadania mundial” e apontando alguns, até mesmo, a necessidade de novas instituições globais que possibilitem a criação de uma “democracia cosmopolita”²⁰.

2.3.1 A contribuição da escola inglesa

À escola inglesa, consubstanciada no “British Committee on the Theory of International Politics”²¹, deve ser reconhecido o mérito de haver adotado um

17 Ver, por exemplo, HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

18 Entende-se por “transnacional” todas as interações efetivadas além das fronteiras estatais e em que pelo menos um dos participantes não seja agente de um governo ou de organização intergovernamental. Ver DE-SHALIT, Avner. “Transnational and International Exploitation”. In: *Political Studies*. Oxford: 1998, XLVI, p. 693; VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*, Rio de Janeiro: Record, 1997, p. 85.

19 Ver RENOUVIN, Pierre. *Histoire des Relations Internationales*, vol. I, Paris, Hachette, 1995; e DU-ROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

20 Ver HELD, David. *Democracy and Globalization*. MPIfG Working Paper 97/5, maio 1997. Disponível em: <<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-5/wp97-5.html>>. Acesso em: 30/05/2010.

21 Ver WATSON, Adam. “Introduction”. In: op. cit. A escola inglesa de relações internacionais data do final dos anos 1950, quando da criação do “British Committee on the Theory of International Politics”. O British Committee foi fundado por Herbert Butterfield e presidido, por ordem cronológica, por Herbert Butterfield, Martin Wight, Adam Watson e Hedley Bull. Em carta datada de 1958 a Martin Wight, Butterfield declarava que o objetivo da escola inglesa não era “to study diplomatic history in the usual sense, nor to discuss current problems, but to identify the basic assumptions that lie behind diplomatic activity, the reasons why a country conducts a certain foreign policy, the ethical premises of international conflict, and the extent to which international studies could be conducted scientifically”. Os fundadores do “British Committee” estavam vinculados, em sua maior parte, à London School of Economics e ao Foreign Office. Ver CZAPUTOWICZ, Jacek. *The English school of international relations and its approach to European integration*. Disponível em: <http://www.pwe.org.pl/pdf/sa/sa00600.pdf>. Acesso em: 30, maio, 2010.

olhar evolutivo e histórico sobre as relações internacionais. Tal olhar, embora estatocêntrico, consegue captar as tendências à complexificação e à institucionalização das relações entre os Estados-nação e ainda realizar projeções sobre o provável formato de que se revestirá o sistema internacional no futuro. O espaço que os estudiosos ingleses abrem em sua reflexão para abrigar uma possível reformulação da ordem mundial e das relações interestatais representa o nicho, no pensamento teórico das relações internacionais, que permite explorar conceitos como o que diz respeito à possibilidade de uma reordenação da ordem mundial por meio do fortalecimento das instituições interestatais existentes e de uma maior institucionalização das relações entre os Estados com base no direito internacional.

São três os elementos de que lança mão a escola inglesa, de utilidade, para a análise dos parlamentos internacionais: em primeiro lugar, a visão histórica, que permite captar a trajetória de instituições como o Estado-nação em períodos diversos das relações internacionais; em segundo lugar, a abordagem jurídica, expressão do apreço que esta escola dedica ao direito internacional ao incluir as suas premissas na análise; e em terceiro lugar o olhar constantemente lançado ao futuro, ainda que não chegue a prever uma ordem internacional que não se baseie no voluntarismo de Estados soberanos e tampouco inclua em seu exame algo tão inusitado, do ponto de vista da abordagem estatocêntrica, como a construção européia²².

Neste contexto, as obras de Adam Watson e de Hedley Bull²³ são de extrema importância, porquanto conseguem aliar uma postura realista – em oposição ao pensamento idealista da teoria das relações internacionais – à idéia da existência de uma sociedade internacional em evolução.

Afirma Watson, na Introdução ao seu livro *The Evolution of International Society*, resgatando a importância do olhar histórico sobre as relações internacionais :

22 “The English school was not interested, especially in the initial period, in European integration. European integration was perceived as a phenomenon of local dimensions (territorially limited) that was happening only in the economic field and with no significant impact on the crucial political sphere (functionally limited), happening in the concrete period in the second half of the 20th century (chronologically limited). As a consequence, it was viewed as having no significant impact on the structure of the international society”. Ver *ibid*, p.30..

23 Ver BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002; e WATSON, Adam *op. cit.*

An adequate understanding of the past and the present is also necessary to see what may happen in the future and how we can influence it. Many of us are unrealistic about the future. Sometimes we endow our current assumptions and beliefs, for instance about states being independent, with a permanence that the record in no way justifies²⁴.

2.3.2 Sistema internacional ou sociedade internacional?

Os estudos realizados pela escola inglesa no que concerne aos conceitos de **sistema internacional** e de **sociedade internacional** representam inestimável contribuição para a formulação teórica alicerçar o presente trabalho. Hedley Bull, grande expoente do pensamento do “British Committee”, cunharia a distinção entre as noções de um *sistema* de Estados e de uma *sociedade* de Estados, mais tarde utilizada por Adam Watson em seu livro²⁵. Bull afirma que um *sistema de Estados* (ou sistema internacional) passa a ter existência quando dois ou mais Estados são interligados por um conjunto de interesses apto a fazer com que o comportamento de cada um deles torne-se elemento necessário nos cálculos dos demais. Tal definição distingue-se do conceito de *sociedade de Estados* que, segundo Bull, designaria um grupo de Estados que voluntariamente observa, em sua conduta, um mesmo conjunto de normas, e adere a certos valores e instituições comuns²⁶. Bull afirma que a ordem é parte do registro histórico das relações internacionais, porquanto não constitui simplesmente uma aspiração para o futuro e que para ordenar as suas relações, os Estados modernos já comporiam não apenas um sistema internacional, mas também uma sociedade internacional. Trata-se, entretanto, de uma *sociedade internacional anárquica*, na medida em que não conta com um governo comum ao qual os Estados estariam submetidos. Contudo, os Estados podem também participar de um mesmo sistema internacional sem, no entanto, configurar uma sociedade internacional, como a Pérsia e Cartago, no exemplo oferecido por Bull, que faziam parte de um mesmo sistema internacional com as cidades-Estado da Grécia clássica, não participando, no entanto, da sociedade internacional helênica.

Tendo em vista que a percepção compartilhada de valores comuns é noção muito vaga e subjetiva, nem sempre é fácil estabelecer se determinado sistema de Estados configura uma sociedade internacional. Contudo, o

24 Ver WATSON, *ibid*, p. 2.

25 Ver *ibid*, p. 4.

26 Ver BULL, Hedley *op. cit.*, p. 19. Ver, particularmente, os capítulos I e II.

advento de instituições de cooperação criadas no marco do direito internacional²⁷, como a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas, cujos instrumentos constitutivos, emanados da vontade dos Estados, consagram um elenco de princípios éticos e morais, deve contribuir para esclarecer de maneira mais objetiva a existência ou não de uma sociedade de Estados. A presunção é de que os Estados signatários de tais instrumentos teriam assentido em pautar o seu comportamento, na convivência internacional e até mesmo dentro de suas fronteiras, pelos padrões acordados.

A teoria de Hedley Bull está fundada na idéia de que a sociedade internacional oscila entre as tradições hobbesiana, a kantiana, e a grociana. A tradição hobbesiana, importante fonte da teoria realista, “descreve as relações internacionais como um estado de guerra de todos contra todos”²⁸, onde cada Estado tem o direito de perseguir os seus interesses como melhor lhe aprouver, de acordo com sua conveniência, não estando limitado nem mesmo pela regra *pacta sunt servanda*.

A tradição kantiana, ou universalista, leva em conta os vínculos sociais transnacionais entre os seres humanos. O sujeito último das relações internacionais, no olhar kantiano, é o indivíduo, como “participante da comunidade representada pela humanidade”²⁹. Kant admite a existência de imperativos morais no campo das relações internacionais, que prevaleceriam sobre o próprio valor da sobrevivência dos Estados e considera perfeitamente viável que se estabeleçam critérios de objetividade como fundamento da ordem internacional.

E, finalmente, a teoria grociana³⁰ adota a idéia da existência de uma sociedade de Estados como base de sua doutrina e como Kant, também acredita na possibilidade de objetividade nos valores morais a servirem de base à sociedade internacional, passíveis até mesmo de transcender as diferenças culturais, afigurando-se um denominador moral comum a todas as criaturas racionais.

27 Sob o princípio geral *pacta sunt servanda*.

28 BULL, Hedley *op. cit.*, p. 32.

29 *Ibid*, p. 33.

30 Hugo Grócio, um dos criadores do direito internacional, autor da obra *Mare Liberum*, de 1609, onde defende a doutrina da liberdade dos mares, e de *De Jure Belli ac Pacis*.

Bull examina a doutrina solidarista de Grócio, segundo a qual os Estados, embora contrários a um governo mundial, buscariam um substituto para este governo, mediante a cooperação entre si e a adesão aos princípios constitucionais da ordem entre as nações a que teriam dado seu assentimento. O Pacto da Liga das Nações, à sua época, e hoje a Carta das Nações Unidas, consagram o princípio da segurança coletiva, segundo o qual um grupo de Estados atua com o aval da sociedade internacional e como agente dela, para responder a um desafio feito à sobrevivência do sistema. No momento em que escrevia, no entanto, Bull não acreditava existir nível suficiente de solidariedade entre os Estados que lhes permitisse fazer de uma organização internacional, como as Nações Unidas, um substituto para o governo mundial, e considerou prematura a tentativa de aplicar a fórmula solidarista.

A fórmula solidarista promete um modo superior de manter a ordem porque busca fazer da força exclusivamente, ou principalmente, um instrumento do conjunto da sociedade internacional. No entanto, para que funcione, é crucial a existência de um grau suficiente de solidariedade entre os Estados, para permitir o reconhecimento de objetivos comuns e para promovê-los. Nas circunstâncias concretas deste fim do século XX essa solidariedade não existe³¹.

Segundo a teoria da *analogia interna* os Estados, a exemplo dos indivíduos, só são capazes de observar certa ordem se sentirem temor e respeito por um poder maior. Assim, da analogia com a sociedade nacional, despontaria a idéia de um *contrato social* entre os Estados, destinado a reproduzir, em escala universal, a ordem existente dentro de cada unidade nacional, tese que remete ao pensamento federalista, tão presente na integração da Europa. Contudo, Bull rejeita a analogia entre a ordem doméstica e o meio internacional, lembrando que mesmo na falta de um governo, pode haver certa ordem entre os indivíduos e ainda porque, sendo os Estados diferentes dos indivíduos, são mais capazes de formar uma sociedade anárquica. Lembra, entretanto, que a ordem existente na sociedade internacional moderna está longe de ser perfeita e concede que estruturas de tipo bem diferente das então existentes poderiam proporcionar uma ordem mais eficaz³².

A homogeneidade ideológica, se viesse a existir em escala mundial, poderia resultar em um sistema de Estados do tipo preconizado por Kant. Segundo Bull, por sistema ideologicamente homogêneo de Estados deve-se entender

31 BULL, Hedley *op. cit.*, p. 270.

32 *Ibid*, p.64.

um sistema de Estados em que estes estejam unidos, não por uma fórmula que permita a coexistência de diferentes modelos ideológicos, mas pela determinação de manter um único sistema político, social e econômico. Tal afirmativa permitiria supor que Bull considera a existência de um sistema deste tipo como resultado da imposição de uma ideologia única por um único Estado ou grupo de Estados. Nesse caso, as palavras que seguem se afigurariam proféticas:

Se assumirmos que haverá no futuro, como houve no passado, mudança e variedade constantes nas ideologias adotadas em diferentes partes do mundo, a tentativa de remodelar o sistema de Estados com base nos princípios da uniformidade ideológica seria provavelmente uma fonte de desordem (...) ³³.

Outra alternativa aventada por Bull para uma ordem internacional pós-estatal seria o que ele chama de *novo medievalismo*, isto é, *um sistema de lealdades múltiplas e autoridades sobrepostas*.³⁴ Bull resgata o universo político da Cristandade Ocidental da Idade Média em uma extraordinária tentativa de captar elementos que ressurgem nas relações internacionais contemporâneas: trata-se dos “outros atores”, que não os Estados, isto é, os outros níveis com os quais o soberano devia compartilhar sua autoridade: os vassalos, no nível inferior, e o Papa, no nível superior. Novamente, Bull aproxima-se muito de certos aspectos da realidade do sistema internacional existente ao início do século XXI ao descrever:

Poderíamos imaginar, por exemplo, que o governo do Reino Unido compartilhasse a sua autoridade com atores regionais, na Escócia, Gales, Wessex, etc, assim como com uma autoridade européia, em Bruxelas, e autoridades mundiais em Nova York e Genebra, de tal forma que a noção da supremacia do governo de Londres sobre o território e povo do Reino Unido perderia sua força. Poderíamos imaginar que as autoridades sediadas na Escócia e em Gales, assim como as de Bruxelas, Nova York e Genebra fossem plenamente reconhecidas como atores da política mundial, com direitos e deveres prescritos pelo direito internacional, conduzindo negociações e possivelmente comandando forças armadas. Imaginaríamos que a lealdade política dos cidadãos da cidade de Glasgow, por exemplo, ficaria dividida entre Edimburgo, Londres, Bruxelas e Nova York, de modo que não se poderia presumir o primado do governo de Londres sobre os outros centros de poder, como acontece hoje. Se

³³ *Ibid*, p.280.

³⁴ Ver *ibid*, p. 286.

essa situação prevalecesse em todo o mundo, teríamos o que estamos chamando de ‘ordem neo-medieval’, à falta de melhor denominação³⁵.

É interessante notar que muitos dos aspectos assinalados por Hedley Bull em sua visão de uma ordem “neo-medieval” estão presentes na realidade do Reino Unido e do mundo neste momento; e se traduzem, por exemplo, no “Scotland Act 1998”, que estabeleceu o Parlamento e o Executivo escoceses³⁶; no fortalecimento da União Européia, com a adoção do euro (embora sem a participação do Reino Unido na união monetária); e na crescente importância de que desfrutam a Organização Mundial do Comércio (OMC), com sede em Genebra, ou o Fundo Monetário Internacional (FMI), com sede em Washington³⁷.

Cinco características presentes na política mundial apontam, segundo Hedley Bull, para a confirmação desta tendência, e ameaçam a sobrevivência do sistema de Estados: os processos de integração regional; os processos de desintegração dos Estados; a restauração da violência internacional privada (isto é, o recurso à violência em escala internacional por grupos não-estatais); as organizações transnacionais e a unificação tecnológica do mundo. Do exame de cada um destes aspectos, entretanto, Bull conclui pela maior viabilidade da permanência do sistema de Estados ainda por algum tempo.

É bastante óbvio que alguns dos fenômenos, objetos da análise de Hedley Bull em torno de 1977 para a sua maior obra, *A Sociedade Anárquica*, teriam merecido uma nova reflexão nos dias atuais, estivesse vivo aquele grande autor. Com efeito, as transformações que com vertiginosa velocidade vêm se produzindo no cenário internacional vieram a acentuar extraordinariamente o significado de algumas das características acertadamente enumeradas por Bull, causando, porém, um impacto muito maior sobre o sistema de Estados do que antevira o nosso autor. Entre essas, mencionaria os impressionantes avanços no campo da integração da Europa e a marcante tendência ao regionalismo em todo o mundo; a emergência de uma embrionária sociedade civil de âmbito mundial, onde desempenham papel preponderante vários tipos de organizações não-governamentais e os avanços tecnológicos, que a morte de Hedley Bull, em 1985, não lhe permitiu testemunhar e incluir em sua reflexão.

Muito embora Bull, com efeito, tenha tido a percepção da importância do avanço das comunicações para as relações internacionais, não parece haver

35 *Ibid*, p. 287.

36 Ver em <<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980046.htm>>. Acesso: 30, maio, 2010.

37 Ver HELD, David *op. cit.*, p. 10.

podido imaginar os efeitos que tal fator produziria sobre o que ele chama de “percepção recíproca das diferentes partes da comunidade humana”, no sentido do estabelecimento de uma tendência à homogeneização de valores e interesses no âmbito de todo o sistema de Estados, situação tendente a configurar uma sociedade internacional. Finalmente, acrescentem-se os dois fatores decisivos conducentes à homogeneização, já mencionados, ambos posteriores à sua morte: a queda do muro de Berlim, em 1989, e o advento da OMC, em 1995³⁸.

Bull conclui pela defesa do sistema de Estados como base fundamental para a construção de uma área de consenso mais ampla, que configuraria uma sociedade internacional cosmopolita, isto é, que permitiria a incorporação de mais elementos não-ocidentais para “... que se torne genuinamente universal (...)”³⁹. Adam Watson, por seu turno, chama a atenção para o fato de que muitos Estados aceitam apenas os aspectos normativos que consubstanciam a presente sociedade de Estados, não se sentindo obrigados à observância de valores e códigos de conduta de origem européia.⁴⁰

Contudo, ao não considerar que o sistema de Estados se encontre em declínio, a exemplo de outros autores⁴¹, ou que tenha deixado de ser funcio-

38 Hedley Bull faleceu em 1985.

39 Ver BULL, Hedley *op. cit.*, p. 355.

40 Ver WATSON, Adam *op. cit.*, pp. 300-301. “This European inheritance is lamented by those members of other cultures, notably in Africa and the Arab world, who consider that the western model of statehood was imposed by the Europeans and is unsuitable for their societies.” Testemunhamos um recrudescimento deste sentimento, com a emergência de grupos terroristas que direcionam a violência de seus ataques precisamente aos valores percebidos como impostos pelo Ocidente.

41 Alguns autores, que Bull chama de “centralizadores radicais”, como Richard Falk, defendem uma estrutura política de âmbito mundial, por meio do fortalecimento das Nações Unidas e da Corte Internacional de Justiça, por um lado, e por outro dos grupos de pressão, trabalhando em nível mundial. Ver FALK, Richard. *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival*. New York: Random House, 1971. *Apud* BULL, Hedley *op. cit.*, p. 317. Já Rajni Kothari, também citado por Bull, preocupa-se com a questão da autonomia e para assegurá-la pensa em uma reorganização da política mundial em bases regionais. Do ponto de vista deste trabalho, é interessante destacar a sua proposta de criação de uma Assembléia Parlamentar Mundial, formada por representantes das legislaturas nacionais. Ver KOTHARI, Rajni. *Footsteps into the Future: Diagnosis of the Present World and a Design for an Alternative*. Nova Delhi: Orient Longman, 1974. *Apud* BULL, Hedley *ibid*, p. 341. É importante que se tenha em mente o contexto histórico em que escreviam Falk e Kothari: o primeiro, à época da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, na Suécia. O segundo, nos anos que se seguiram ao movimento de descolonização patrocinado pelas Nações Unidas. Para Habermas, o Estado enfraqueceu em suas funções reguladora e de redistribuição, mas mantém o seu poder inalterado no caso das tarefas clássicas de manutenção da ordem e da organização – opinião discutível, se pensarmos em casos notórios de violência em países em desenvolvimento. Ver HABERMAS, Jürgen *op. cit.*, p. 87.

nal para garantir a ordem mundial, Bull tampouco deixa de ressaltar que esta conclusão deveria ser reavaliada continuamente.

2.3.3 A relativização da soberania

A visão da escola inglesa comporta, portanto, fatores de mudança e de dinamismo na ordem internacional. A Guerra Fria, da qual resultou a divisão do mundo em duas grandes áreas de influência, levaria à suposição de que a sociedade internacional, baseada em uma área de consenso entre as nações, estivesse em declínio. No entanto, a partir da Segunda Guerra Mundial houve, na realidade, uma expansão da área de consenso, com o movimento de descolonização e a conseqüente incorporação de um grande número de Estados, antes desprovidos de autonomia, à Organização das Nações Unidas, fundada sobre os valores morais e éticos enumerados no Preâmbulo de sua Carta, que estes Estados se comprometeram a observar. No nível regional, a Guerra Fria estimularia e testemunharia o nascimento das Comunidades Européias.

Adam Watson enriqueceria a análise da lógica por detrás de sistemas de Estados ao apontar que quanto mais estreitamente ligados estão os Estados soberanos por uma rede de interesses econômicos e estratégicos, mais dispostos estarão a concluir alianças que promovam a ordem no interior do sistema. Este conceito originou a expressão *raison de système*, designando a percepção de que vale a pena fazer com que o sistema funcione, uma vez que esse beneficia a todos os Estados, podendo transformar-se, eventualmente, em uma sociedade⁴². A participação no sistema das Nações Unidas outorga a todos os membros, mesmo aos mais fracos, um foro onde opinar sobre a formulação das regras e instituições que governam a sociedade de Estados. Embora eivada de imperfeições e enfraquecida pelo freqüente desrespeito às suas regras, as Nações Unidas ainda constituem o único foro legitimador presente na sociedade internacional de Estados. Entretanto, como assinala Watson, a distância entre a prática e a teoria do sistema é excessivamente ampla.

A análise de Adam Watson difere da encetada por Hedley Bull em alguns aspectos. Entre eles apontaria como de marcada importância o fato de que

42 WATSON, Adam, *op. cit.*, p. 14. . Assim também pensa Ignacio Ramonet, para quem a globalização teria criado seu próprio Estado supranacional, em torno das grandes instituições financeiras internacionais, que careceriam, no entanto, de representatividade democrática. Ver RAMONET, Ignacio. "Désarmer les Marchés". In: *Le Monde Diplomatique*, dez. 1997. *Apud* NADER, Adalberto. "O Imposto Tobin ou o Idealismo Global em seu Viés Tributário". In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (coord.). *Direito do Comércio Internacional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 260.

Watson pôde captar desenvolvimentos mais recentes nas relações internacionais, como a consolidação e expansão do processo de união da Europa e a importância de que passaram a se revestir as relações econômicas internacionais e as instituições criadas para a sua operacionalização, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, e outros organismos multilaterais, concebidos para a promoção do crescimento da economia internacional⁴³.

Seu livro *The Evolution of International Society* foi publicado em 1992, o que pressupõe que a análise e reflexão tenham se dado nos últimos anos da década dos 1980. Ademais, a sua experiência como Embaixador e Sub-Secretário de Estado do Governo Britânico certamente lhe terá possibilitado uma abordagem mais prática e concreta da realidade internacional do que a levada a cabo por Bull. Assim, reconhece de forma mais enfática a relativização da importância da soberania em um sistema de Estados que se vê, cada vez mais, impelido em direção ao estreitamento de seus laços econômicos e interesses mútuos. Afirma ele:

(...) the modern successors of the European princes find themselves constrained by the pressures of a tightening system and by the institutions and practices of a more integrated society to act increasingly in ways that deprive them of independence de facto, externally and internally, so that their governments no longer control a stato; while leaving intact the symbolic legitimacy of the state and varying degrees of real autonomy⁴⁴.

No momento, é possível identificar uma forte tendência, no sistema de Estados, para o estabelecimento “consciente”, conforme escreve Watson, de uma série de normas e regras destinadas a “modificar o funcionamento mecânico do sistema”⁴⁵. Essa regulação em nível interestatal expandiu-se, ao longo do século XX, a partir da problemática da segurança coletiva (Liga das Nações e Organização das Nações Unidas) para os mais diversos campos, como os direitos humanos, meio-ambiente, e comércio. Neste contexto, Watson utiliza a expressão *contrato social*, não mais como analogia com o funcionamento interno dos Estados, mas para caracterizar a deliberada criação de mecanismos de regulação, capazes de modificar o funcionamento do sistema

43 Todos claramente liderados pelos Estados Unidos da América, segundo ressalta Watson. Ver WATSON, Adam *op. cit.*, p. 304.

44 *Ibid*, p. 307.

45 *Ibid*, p. 311.

interestatal, concepção que se aproxima muito das modernas definições do que seja *governança*.

A questão da legitimidade é estudada por Watson. Em uma abordagem muito geral, a legitimidade repousaria na postura anti-hegemônica adotada pela ordem político-jurídica criada pelo conjunto de tratados que estabeleceram o regime de Vestfália (1648), isto é, na independência e autonomia dos Estados. Em nossos dias, a legitimidade estaria associada às normas e instituições criadas mediante o assentimento destes mesmos Estados soberanos com base no direito internacional⁴⁶.

No outro extremo do espectro estão as idéias de “governo mundial”, esposadas pelas tendências idealistas (e utópicas, segundo Bull e Watson) da teoria das relações internacionais. Aqui, considera-se a possibilidade de reordenamento das relações entre os Estados mediante a criação de uma instância legislativa mundial, de forma a refletir as opiniões das mais diversas culturas presentes na humanidade, cuja decisões seriam implementadas por um executivo mundial, equipado com forças internacionais de manutenção da paz. As sanções viriam, portanto, não de um Estado, ou de um concerto de Estados hegemônico, como comumente visualizado pelos adeptos da escola inglesa, mas por um forte consenso presente no sistema. Nenhum dos representantes daquela escola, entretanto, parece considerar a possibilidade do estabelecimento de um governo mundial no médio prazo⁴⁷.

Entretanto, a perda de soberania em face da interdependência funcional que vem crescentemente caracterizando o sistema de Estados é admitida pelos estudiosos da escola inglesa. O medo da insegurança econômica teria substituído, nos Estados menos desenvolvidos, o temor das invasões, deixando-os

46 A onda de protestos por parte dos vários países membros que se seguiu à decisão dos Estados Unidos da América, poder hegemônico, e de seus aliados, de atacar o Iraque sem a anuência do Conselho de Segurança das Nações Unidas testemunha o grau de legitimidade com que é percebida a ONU pelos Estados membros. Ver FONTOURA, Jorge. “A ONU e a semântica do medo”. In: *Correio Braziliense*, 25 de fevereiro de 2003. Ver, sobre o mesmo tema, contundente artigo de Joseph Stiglitz, onde afirma: “Infelizmente, o sistema mundial de legislação e governança internacional continua excessivamente fraco para impedir o mau comportamento deliberado do presidente do país mais poderoso do mundo, se ele estiver obstinadamente decidido a iniciar uma guerra por sua própria vontade. (...) É em momentos como esses que nos damos conta de quão fino pode ser o verniz de nossa civilização. Como declarações de valores e de princípios compartilhados, a Carta das Nações Unidas, a Declaração de Direitos Humanos e as Convenções de Genebra são grandes conquistas. Não importa se têm força de lei; elas proporcionam um balizamento para o comportamento civilizado”. Ver STIGLITZ, Joseph. “O Xerife sem Lei”. In: *Valor Econômico* São Paulo: 9 e 10 de junho de 2004, p. A15.

47 Ver WATSON, Adam *op. cit.*, p. 320.

inclinados, ainda que relutantemente, a sacrificar parte de sua independência interna em troca de ajuda econômica⁴⁸.

Ao escrever estas linhas, nem Bull e tampouco Watson pareciam imaginar o grau de renúncia à soberania a ser exigido dos países em desenvolvimento, receptores de empréstimos de instituições como o Fundo Monetário Internacional, a título de condição para fazer jus à ajuda financeira.

2.4 A homogeneização

Poder-se-ia, talvez, supor que a espada imaginada por Hedley Bull como o único meio de se lograr um forte consenso no sistema de Estados, a ponto de levar a um governo mundial, aparece finalmente na forma do fulminante fenômeno da globalização, que por meio de instituições criadas pelos próprios Estados, impõe-lhes a uniformização de políticas econômicas e a regulação, em nível interestatal, de um amplo número de temas, antes resolvidos exclusivamente no âmbito do Estado nacional.

A globalização estaria, com efeito, forçando a *homogeneização* de valores e padrões em todo o cenário internacional, ignorando as diversidades culturais presentes no sistema de Estados e impondo princípios, uniformizando os sistemas econômicos e até mesmo os hábitos sociais. Já nos referimos, mais atrás, aos dois grandes acontecimentos que, ao apagar das luzes do século XX, precipitaram a irresistível tendência à homogeneização em todo o cenário mundial⁴⁹.

Para os Estados recalcitrantes, que resistem em participar do sistema, a homogeneização pode vir na forma de intervenção armada⁵⁰. Com muita propriedade, Bull lembra que, como a influência exercida pelos membros de uma sociedade de Estados no processo de formulação de regras provavelmente será sempre desigual, qualquer sistema histórico de regras servirá os

48 *Ibid*, p. 321.

49 A queda do muro de Berlim, 1989; e a criação da OMC, 1995.

50 Ver as recentes invasões do Afeganistão e do Iraque. Em ambos os casos os Estados Unidos da América alegaram estar levando àqueles países certos valores éticos e morais, como a democracia, a liberdade, o respeito aos direitos humanos, etc. Os Estados rebeldes são os chamados “rogue states”, que formam o “axis of evil”, expressões fortes utilizadas pela potência dominante para designar países que insistem em permanecer à margem dos valores, hábitos e princípios cultivados pela sociedade internacional e em alguns casos, também das instituições criadas por ela.

interesses dos elementos dominantes da sociedade mais adequadamente do que os interesses dos outros membros⁵¹.

Robert Cooper, conselheiro político do Primeiro Ministro britânico Tony Blair, em artigo publicado em *The Observer*⁵², considera que em 1989 encerrou-se o sistema de Estados europeus forjado, três séculos antes, pela Paz de Vestfália.

Identifica, na ordem mundial contemporânea, agrupamentos de Estados que configurariam um mundo *pós-moderno*, cujo exemplo mais perfeito e acabado seria a União Européia. No mundo pós-moderno, o antigo Estado-nação teria evoluído para a completa conscientização e aceitação da interdependência entre as unidades políticas, acatando, em conseqüência, os corolários dessa interdependência, que se traduzem na *abertura*, na *inspeção mútua* (transparência) e na *interferência mútua*.

Com o mundo pós-moderno, dotado de sofisticada estrutura decisória e inédita institucionalidade, convivem o *mundo moderno* e o *mundo pré-moderno*. No mundo moderno estariam países, entre os quais menciona a Índia, o Paquistão e a China, ainda aferrados ao conceito da soberania irrestrita e absoluta do Estado-nação, avessos aos regimes de cooperação interestatal e pouco inclinados a levar em consideração, em seus processos decisórios, o fenômeno da interdependência. O comportamento destes países seria ditado pelos princípios maquiavélicos tradicionais e pela “raison d’État”.

Por seu turno, o mundo pré-moderno está configurado por países dilacerados por guerras intestinas, onde o Estado já não é detentor do monopólio do uso da força, seja por perda de legitimidade, seja por estarem, suas estruturas

51 BULL, Hedley *op. cit.*, p. 67.

52 COOPER, Robert. “The new liberal imperialism”. In: *The Observer*, Londres, 7/04/2002. O artigo foi publicado com o título “The post-modern state” na coleção “Reordering the World: the long term implications of September 11”, publicada pelo The Foreign Policy Centre. No texto, que suscitou iradas reações tanto dentro do Partido Trabalhista como no exterior, Cooper faz a apologia de um “imperialismo benigno” como solução para a incorporação do mundo pré-moderno à comunidade internacional, posto que tais países tendem a servir de base para atores não governamentais, como traficantes de drogas, terroristas e contrabandistas de armas, que podem constituir uma ameaça ao mundo pós-moderno. Afirma Martin Wolf, colunista do *Financial Times*, em artigo reproduzido pelo jornal *Valor Econômico*: “Foi por meio do equilíbrio que alcançaram entre mercados e o Estado que as democracias liberais avançadas triunfaram. Hoje, no entanto, há Estados disfuncionais no mundo em que vivemos. Onde eles são mal-sucedidos, o mesmo ocorre com os mercados. Corrigir isso é o maior desafio com que nos defrontamos”. Ver WOLF, Martin. “As duas faces da democracia liberal”. In: *Valor Econômico*, 21/07/2004.

de poder, inteiramente infiltradas por esquemas paralelos, tais como o tráfico de drogas ou as organizações terroristas.

O autor não parece alcançar uma conclusão no tocante à posição dos Estados Unidos da América em sua classificação. Porém duvida de que aquele país possa ser incluído no chamado mundo “pós moderno” uma vez que

(...) it is not clear that the US government or Congress accepts either the necessity or desirability of interdependence, or its corollaries of openness, mutual surveillance and mutual interference, to the same extent as most European governments now do⁵³.

Exemplo desta atitude a que Cooper se refere é a postura marcadamente unilateralista adotada pela política externa norte-americana após o atentado de 11 de setembro; ou a sua falta de participação no Protocolo de Kyoto, ou no Tribunal Penal Internacional (TPI) criado pelo Estatuto de Roma de julho de 2000, ao qual Cooper se refere como “(...) a striking example of the postmodern breakdown of the distinction between domestic and foreign affairs.”⁵⁴

As polêmicas conclusões de Cooper, que preconiza, como forma de disciplinar o mundo pré-moderno, um novo imperialismo que chama de cooperativo, voluntarista e pós-moderno, fogem ao âmbito desta discussão⁵⁵.

Contudo, interessam sobremaneira ao presente estudo alguns pontos introduzidos pelo autor. Um deles é a sua descrição da evolução e das transformações por que passa o sistema de Estados originado dos Tratados de Vestfália, que substituiu a antiga ordem baseada em um centro hegemônico de poder por uma ordem formada por pequenos Estados com base na “balança de poder”. Este sistema, tendo se transformado, após 1945, em ordem bipolar, iria desaparecer ao final do século XX com a queda do império soviético. O sistema assentado na balança de poder não mais condizia com o espírito

53 Ver COOPER, Robert *op. cit.*, p. 3.

54 Ver *ibid*, p. 2.

55 Para uma abalizada discussão sobre as transformações por que vem passando o conceito de soberania, e veemente condenação às idéias de Cooper, ver: JO, Hee Moon e SOBRINO, Marcelo da Silva. “Soberania no direito internacional: evolução ou revolução?”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, nº 163, julho/set. 2004. De fato, a tentativa de flexibilização do conceito de soberania para justificar eventuais invasões de países soberanos, com base em hipotético e oportunista “direito de legítima defesa preventiva”, poderá vir a solapar o que já se alcançou em termos de cooperação internacional no âmbito do sistema das Nações Unidas, colocando também em risco os avanços conquistados na esfera da proteção internacional dos direitos humanos.

dominante ao final do século que, segundo o autor, girava em torno de uma consciência mais universalista e moralista⁵⁶.

Outro ponto interessante é a classificação, revestida de grande atualidade, quanto à tipologia dos Estados. Os pós-modernos, cujo melhor exemplo é o sistema de Estados membros da União Européia, não excluem o Canadá, o Japão ou outros blocos de Estados. Agrupamentos como o Mercosul, o NAFTA, a OAU e a ASEAN desejariam, segundo o autor, encaminhar-se para o mundo pós-moderno⁵⁷.

Os pré-modernos e os modernos interessam menos ao contexto desta investigação, uma vez que os parlamentos ou assembléias parlamentares regionais, objeto deste estudo despontam, precisamente, no sistema europeu e no seio de outros blocos de Estados em processo de integração. Cumpre ressaltar, entretanto, que entre os países membros dos agrupamentos citados alguns apresentam características muito próximas do “mundo pré-moderno”, estando, portanto, bastante longe de satisfazer os requisitos constantes da definição de “Estado pós-moderno”, conforme cunhada por Cooper. Contudo, tal constatação não invalida a utilidade e pertinência de sua classificação. Poder-se-ia, ademais, identificar setores opostos presentes em um mesmo Estado simultaneamente, alguns tendendo para a “pré-modernidade”, outras para a “pós-modernidade”, o que evidencia a complexidade de que se reveste o presente momento histórico e a necessidade de um aprofundamento da análise intentada por Cooper. Resta-nos, assim, apenas o sistema da União Européia – da forma como está constituído hoje – como exemplo do que Cooper chama de “mundo pós-moderno”.

Um dos méritos da análise levada a cabo por aquele autor consiste em ter sido ele capaz de captar a extraordinária inovação que configura o sistema da

56 Ver COOPER, Robert *op. cit.*, p. 1.

57 MERCOSUL: Mercado Comum do Sul, formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; ASEAN: “Associação das Nações do Sudeste Asiático”, formada por Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanma, Filipinas, Singapura, Tailândia, e Vietnã; NAFTA: Tratado de Livre Comércio da América do Norte, Canadá, Estados Unidos e México; OAU: Organização da Unidade Africana, que em 1963, ano de sua constituição, era formada por Angola, Argélia, Benin, Botswana, Burkina Fasso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Comores, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Maurítânia, Ilhas Maurício, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, República Árabe Democrática do Sahravi, Senegal, Seicheles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Suazilândia, São Tomé e Príncipe, Tanzânia, Gâmbia, Sudão, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbabue, substituída em 2002 pela “União da África”.

União Européia, examinando-o no contexto maior da ordem mundial contemporânea. A escola inglesa, excessivamente voltada para uma abordagem estatocêntrica, não logrou realizar essa análise, e deixou de compreender a profundidade e o alcance das transformações em curso na Europa após a Segunda Guerra Mundial no que diz respeito ao papel do Estado-nação. Embora para Cooper a União Européia configure um sistema transnacional, mais do que supranacional, ele não deixa de registrar que os Estados do mundo “pós-moderno” já não enfatizam o princípio da soberania e que admitem um alto teor de interferência em seus assuntos internos, o que configura, a seu ver, uma extraordinária revolução⁵⁸.

Outros internacionalistas britânicos chegaram a avançar mais, como o Professor Georg Schwarzenberger, eminente jurista do University College, de Londres, que também defende a existência de uma sociedade de Estados. Escrevendo ainda nos anos sessenta, Schwarzenberger vai mais longe, ao contemplar uma ordem internacional semelhante a uma confederação de Estados, à qual ele também se refere como “comunidade”, que comportaria uma estrutura tripartite de poderes – executivo, legislativo e judiciário. Conclui, finalmente, pela inexistência dos “motivos espirituais e emocionais”, aptos a levar os Estados ao consentimento necessário à implementação de uma ordem internacional deste tipo⁵⁹.

Da análise de algumas das contribuições ao estudo das relações internacionais feitas pela escola inglesa é possível captar certos conceitos fundamentais, aptos a balizar a presente investigação: o conceito de sociedade de Estados, que repousa sobre um conjunto de valores morais e éticos compartilhados, sem os quais não seria possível a criação de instituições comuns; a evolução do sistema de Estados europeu, que resulta no sofisticado construto da União Européia, o qual abriga o mais avançado modelo de parlamento regional existente, o Parlamento Europeu; o abandono do princípio da soberania irrestrita e absoluta, que acarreta novos comportamentos por parte dos Estados e um novo patamar de relacionamento entre eles; a valorização do direito internacional, base mesma das instituições existentes tanto em nível internacional como no âmbito europeu.

58 COOPER, Robert *op. cit.*, p. 2.

59 Ver SCHWARZENBERGER, Georg. *A Manual of International Law*. London: Steven & Sons Limited, 1967. Resta saber se, na configuração atual das relações internacionais, manteria o eminente Professor esta opinião.

Fred Halliday identificaria, mais tarde, o processo de homogeneização impulsionado pela globalização, que também tende a solapar a soberania estatal e a criar, pelo menos no plano formal, uma cultura comum. Este último elemento reveste-se de particular importância para o nosso trabalho, posto que é sobre o valor da democracia que irão repousar as bases dos parlamentos regionais.

2.5 Das "forças profundas" de Renouvin à sociedade civil planetária

O estudo dos parlamentos regionais, cujo aparecimento no cenário institucional internacional deu-se a partir do final da Segunda Guerra Mundial, requer uma abordagem teórica do papel da sociedade organizada em grupos de pressão e em organizações não-governamentais. As organizações não-governamentais e os grupos de pressão tanto podem atuar dentro das fronteiras de um Estado na formulação da política externa nacional, como podem também estar organizados em âmbito transnacional, compondo uma provável sociedade civil de alcance mundial. Esta atuaria não só por meio de organizações não-governamentais internacionais como também das grandes empresas transnacionais junto ao processo decisório que se desenrola em foros interestatais tais como a Organização Mundial do Comércio e a Organização das Nações Unidas.

A escola francesa de história das relações internacionais, fundada por Pierre Renouvin⁶⁰, utiliza entre as suas categorias paradigmáticas o conceito de "forças profundas", capazes de mudar os rumos da história. Estas forças, conforme identificadas por Renouvin, são os grandes interesses econômicos e financeiros, as migrações, a opinião pública e os movimentos políticos, ideológicos e religiosos que logram influenciar o processo de formulação de decisões pelos "homens de Estado", outra categoria utilizada pelo pensamento francês.

Caberia a seu discípulo, Jean-Baptiste Duroselle⁶¹, consolidar uma teoria, fortemente baseada no fator empírico, que considera também os sistemas de "causalidade" e de "finalidade" como determinações básicas para as relações internacionais. Ao contrário da escola inglesa, Duroselle debruça-se não apenas sobre o papel do Estado, mas sobre todos os aspectos da vida em sociedade e seus impactos sobre as decisões atinentes à política externa.

Em sua brilhante obra *Todo Império Perecerá*, Duroselle elucida a metodologia do estudo das relações internacionais do ponto de vista dos atores: admite

60 Ver RENOUVIN, Pierre *op. cit.*

61 Ver DUROSELLE, Jean-Baptiste *op. cit.*

tanto a abordagem do Estado como ator como a do indivíduo como ator. Cada situação deve ser estudada, entretanto, sob dois ângulos: o da *finalidade*, que diz respeito ao poderoso que decide atingir certos objetivos e adota iniciativas com o fim de realizá-los; e o da *causalidade*, que se refere às forças exercidas, de forma confusa, pelas coletividades humanas e cujo resultante modificaria os acontecimentos. Concorrem aqui, portanto, os dois grandes conceitos-guias da obra de Duroselle: o de homens de Estado (não mais o poder em abstrato, conforme estudado pelos politólogos, mas o poder ligado a um homem – o poderoso) e as forças profundas, conceito bem mais vasto e complexo do que os de “grupos de interesse” e “lobbies” elaborados pela Ciência Política norte-americana, pois entre estas forças são capturadas as forças dispersas “de pulção” e as forças organizadas “de pressão”.

Por seu turno, o olhar de Marie-Claude Smouts⁶² sobre a teoria das relações internacionais capta alguns movimentos inovadores no âmbito da disciplina. Ao afirmar que o objeto das relações internacionais é o funcionamento do planeta, e mais ainda, a estruturação do espaço mundial por meio de redes de interações sociais, Smouts amplia muito o foco da análise, de modo a nela incorporar o indivíduo e as organizações não-governamentais. Ao captar em sua análise dos atores das relações internacionais o que chama de “redes de interações sociais”, Marie-Claude Smouts vai mais além do Estado-nação e das organizações internacionais. Inclui as grandes corporações privadas, organizadas em grupos de interesse e as organizações não-governamentais, como expressão de uma incipiente sociedade civil internacional. Assim também o Professor Fulvio Attinà assinala as mudanças ocorridas no *campo* e no *foco* da disciplina Relações Internacionais. A análise não mais se limita às relações entre os Estados nacionais, mas estende-se a outros sujeitos individuais e coletivos, organizados ou não, mas fundamentais para o sistema internacional. Este, por sua vez, não é mais puramente “internacional”, mas também “transnacional”. Daí o constante emprego da expressão “sistema global”, ou “sistema mundial” pelos estudiosos das relações internacionais contemporâneas. Por outro lado, o *foco* do estudo desloca-se das decisões governamentais para a produção e evolução de regras e políticas públicas globais⁶³.

62 Ver SMOUTS, Marie-Claude *op. cit.*

63 Ver ATTINÀ, Fulvio. *El sistema político global: Introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona: Paidós, 2001. O autor filia-se ao grupo de estudiosos europeus da teoria das relações internacionais coordenado por John Groom e conhecido como *Standing Group of International Relations*.

Assim como Marie-Claude Smouts, um crescente número de autores⁶⁴ admite a premissa de que nos processos decisórios globais os cidadãos tornaram-se variáveis importantes, conscientes, por força da televisão e de outros meios de comunicação, das negociações em curso nos foros internacionais e desejosos de influenciá-las. Rosenau cita cinco razões que permitem supor que os cidadãos sejam variáveis relevantes para a ordem global do pós-Guerra Fria: a erosão e a dispersão do Estado e do poder governamental e a debilitação progressiva de outras instituições sociais; o advento da televisão global e do computador; a expansão das viagens internacionais e das migrações; a inclusão de novos temas interdependentes na agenda global, como o meio-ambiente e as doenças endêmicas (aos quais se poderia acrescentar o comércio) e as tecnologias da informação, que permitem multiplicar rapidamente a participação dos cidadãos de vários países em movimentos sociais por meio de sua divulgação pela televisão, tornando muito rápidos os processos de agregação. Todos estes fatores levam a um aumento da capacidade analítica dos indivíduos, tornando-os mais conscientes de que suas ações são capazes de gerar conseqüências⁶⁵.

Neste contexto, cite-se como exemplo da emergência do que se pode chamar de uma sociedade internacional organizada em torno de valores comuns e capaz de influenciar as decisões de governos e de organizações internacionais o caso da nigeriana Safiya Hussein, condenada à morte por apedrejamento por um tribunal islâmico no noroeste da Nigéria, em outubro de 2001. Tratava-se de uma viúva, camponesa de 35 anos que, violentada por um primo, fora acusada de adultério depois de dar à luz uma filha. O caso transformou-se em símbolo da luta da sociedade internacional organizada em defesa dos direitos humanos e da mulher. Em março de 2002, sob forte pressão da opinião pública internacional, o Alto Tribunal da Sharia de Sokoto absolveu Safiya. Outro caso, mais recente, que também despertaria o repúdio da comunidade internacional foi o estupro, determinado por um conselho tribal do interior do Paquistão, de uma professora de 18 anos, a título de punição por um crime cometido pelo irmão. Para apaziguar a opinião pública mundial, o Presidente paquistanês, Pervez Musharraf, ordenou o pagamento de indenização à jovem no valor de US\$ 8 mil⁶⁶.

64 Ver HELD, David *op. cit.*; DEUTSCH, Karl *op. cit.*; ROSENAU, James N. *op. cit.*; CARDOSO, Fernando Henrique "An Age of Citizenship". In: *Foreign Policy*, verão 2000, p. 40-42.

65 ROSENAU, James N. "A cidadania em uma ordem mundial em mutação". In: _____ e Ernst-Otto Czempiel, (org.), *op. cit.* p. 368.

66 Ambos os casos estão narrados com grande destaque no jornal *Correio Braziliense*, edição de 6 de julho de 2002, p. 30.

Vê-se, portanto, que o repúdio da opinião pública internacional a determinados atos ou fatos ocorridos no interior dos Estados é por vezes percebida por estes como um tipo de sanção passível de prejudicar o interesse nacional. O Estado provavelmente sentir-se-ia alijado da sociedade internacional e identificado como integrante do *mundo pré-moderno*, para utilizar as categorias cunhadas por Cooper. Decorreria daí a sanção maior, percebida como altamente lesiva aos interesses nacionais, que se traduziria no comprometimento da confiança depositada por investidores estrangeiros no país e a retirada de investimentos, produtivos ou não, aliada à desistência de prováveis futuros investidores. Outro tipo de sanção percebido pelos Estados como lesivos aos seus interesses é a rejeição, por um bloco econômico, de seu pedido de adesão. Foi o que ocorreu com relação à candidatura da Turquia de adesão à União Européia, que enfrentou resistências em razão do baixo nível de observância dos direitos fundamentais do ser humano por aquele país, conforme consagrados nos principais instrumentos do direito internacional.

Assim como Rosenau, também David Held⁶⁷ aborda a questão da erosão da autonomia do Estado e das consequências da emergência de movimentos sociais organizados em nível transnacional – como as organizações não-governamentais de proteção ao meio ambiente, ou voltadas para a promoção dos direitos humanos – às quais, entretanto, falta um canal institucional por onde possam expressar as suas reivindicações eficazmente. E indaga:

What kind of accountability and control can citizens of a single nation-state have over international actors, e.g. multinational corporations (MNCs), and over international organizations e.g. the World Bank? (...) Are new democratic institutions necessary to regulate and control the new international forces and processes? How can citizens participate as citizens in a new, more complex, internationally organized world?⁶⁸

Muito embora as grandes conferências das Nações Unidas venham oferecendo às organizações não-governamentais um espaço de movimentação por meio da institucionalização dos chamados “Fóruns Globais” paralelos às conferências internacionais, e tenham permitido a sua participação nas reuniões preparatórias destes grandes eventos, ainda assim a sociedade civil parece

67 Ver HELD, David *op. cit.*

68 *Ibid*, p. 2.

ressentir-se da distância em que é mantida em relação às decisões atinentes aos assuntos internacionais.

Escrevendo para a revista “Foreign Policy”, Fernando Henrique Cardoso identifica, como traço dominante das modernas relações internacionais caracterizadas pela globalização, os “(...) desafios que ameaçam o exercício da cidadania democrática e global”. Prossegue, afirmando que o grande desafio desta era é o de criar modelos inovadores de cooperação internacional, que permitam aos cidadãos de todas as nações perceberem as suas preocupações refletidas nas decisões políticas referentes a temas de alcance global, tais como o sistema financeiro e o comércio internacional. Avança ainda mais, ao sugerir que estas decisões não deveriam ser influenciadas apenas por grupos bem organizados e mais capazes de estender a sua influência além das fronteiras nacionais.

David Held, por seu turno, sugere medidas práticas para sanar a ausência de “accountability”, perceptível nos sistemas decisórios internacionais e introduz a idéia de uma “democracia cosmopolita”, o que envolveria o estabelecimento de novas instituições – ou o fortalecimento das existentes – nos níveis regional e global. No nível global, propõe uma segunda câmara para as Nações Unidas, que se consubstanciaria em um “parlamento global”⁶⁹. Não está claro, entretanto, se tal órgão parlamentar seria eleito por sufrágio universal ou se seria composto por membros designados pelos parlamentos nacionais e tampouco que funções teria.

Assim, o conceito de *cidadania global* desponta como traço distintivo deste início de século, podendo vir a assentar as bases de uma grande reorganização do sistema político mundial, à semelhança de um novo *contrato social*. Não se trataria do contrato social temido por Bull, imposto pela espada, mas antes, resultado de uma forte convergência de valores, onde desempenhariam papel importante normas de direito internacional e a existência de uma sociedade civil organizada em nível transnacional.

2.6 Cidadania global: representação e participação nas relações internacionais

Uma vez identificada a existência de uma sociedade civil organizada em âmbito transnacional, distinta, portanto, do aparelho do Estado-nação, como um dos atores nas relações internacionais, a ela deveriam corresponder os

69 HELD, David *op. cit.* p.14.

direitos de representação e participação nas decisões que ultrapassam o âmbito das fronteiras nacionais e que produzem profundos impactos sobre a vida diária do cidadão.

Em artigo publicado no “Jornal do Brasil” de 10 de outubro de 2000, o Professor Marcus Faro de Castro comenta a onda de manifestações contra a globalização por ocasião das reuniões de organizações multilaterais, como a OMC, o FMI e o Banco Mundial, a qual ele atribui à ausência, na política econômica administrada pelo FMI, pelo Banco Mundial e pela OMC, de mecanismos institucionais de negociação plural ⁷⁰.

Viu-se, portanto, que os processos de globalização e regionalização contemporâneos criam redes de poder sobrepostas que superam os limites territoriais do Estado nacional vestfaliano e as forças transnacionais atravessam as fronteiras dos países de diversas maneiras.

Assim como outros pesquisadores da ciência política e das relações internacionais contemporâneas, David Held⁷¹ identifica as falhas de governança no modelo vestfaliano, atribuindo-as a três tipos de disfunções políticas, características do modelo: a – a defasagem jurisdicional; b – a defasagem de participação; e c – a defasagem de incentivos.

Quanto à primeira, o problema residiria na discrepância entre um mundo regionalizado e globalizado e as unidades nacionais separadas que estabelecem a política; quanto à segunda, **na falta de instituições, em âmbito internacional, capazes de conferir uma voz adequada a muitos dos principais atores mundiais, tanto estatais quanto não estatais**; e quanto à terceira, na ausência de uma entidade supranacional que regule a provisão e o uso dos bens públicos globais⁷².

70 Ver CASTRO, Marcus Faro de. “A Mensagem de Praga”. In: *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro: 10/10/2000.

71 Ver HELD, David. “A globalização depois do 11 de setembro”. In: *Correio Braziliense*. Brasília, 11/7/2002.

72 A última “falha de governança”, apontada por David Held, vem despertando acirrada polêmica particularmente nos países em desenvolvimento, porquanto envolveria a identificação dos chamados “bens públicos globais” – dos quais um dos exemplos mais conspícuos é a Amazônia – e a sua administração por entidade supranacional. Convém ressaltar, contudo, que o Mercosul constituiu grupo *ad hoc*, para a elaboração de acordo entre os Estados Partes atinentes ao Aquífero Guarani, que “(...) consagre os princípios e critérios que melhor garantam seus direitos (...)” sobre o recurso como Estados e na sub-região, e as formas de gestão e monitoramento conjunto desta grande reserva transfronteiriça de águas subterrâneas. Ver MERCOSUL/CMC/Dec. Nº25/04. Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>>. Acesso em: 02, junho, 2010.

Tais fenômenos vêm exercendo considerável pressão sobre o modelo de ordem mundial existente, e poderão levá-lo ao esgotamento e ao ponto de ruptura. As assimetrias no comércio internacional, que retardam o desenvolvimento de uma expressiva parcela de países exportadores de *commodities*, a volatilidade do capital, que contribui para a instabilidade política no interior dos Estados nacionais, ademais do terrorismo, do narcotráfico e do contrabando de armas conduzidos por grupos altamente integrados e donos de invejáveis estruturas organizacionais, constituem fatores de debilitação da ordem mundial tal como a conhecemos hoje.

Como abrir espaço, nos sistemas existentes, tanto em nível regional como global, ao exercício dos direitos da cidadania, é o debate que se coloca ao estudioso das relações internacionais. É também esse um dos grandes desafios da nossa era.

3 – O DÉFICIT DEMOCRÁTICO E AS INSTITUIÇÕES PARLAMENTARES INTERNACIONAIS

3.1 O déficit democrático nas relações internacionais

Habermas identifica o surgimento de *vazios de legitimação* decorrentes das transferências de competências das esferas nacionais para as internacionais, como resultado dos processos de globalização. E pergunta-se se existiria, para o déficit que surge em âmbito nacional no que concerne à capacidade de autocondução democrática das sociedades nacionais, equivalentes funcionais no nível supranacional¹.

Como já visto, no presente quadro de regionalização e de globalização, o processo decisório é progressivamente transferido para o nível intergovernamental, ou às vezes, supranacional. Decisões concernentes a temas capazes de exercer inegável impacto sobre o cotidiano dos cidadãos, tais como política agrícola e industrial, propriedade intelectual, concorrência e compras governamentais, são hoje tomadas em foros negociadores de integração regional ou por meio de negociações levadas a cabo no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC). Desta maneira cada vez mais o cidadão comum vê-se alienado e distante dos processos decisórios, impotente para neles intervir e se fazer representar. Parece haver, portanto, um vazio em matéria de representação política entre estas instâncias decisórias, ocupadas exclusivamente por representantes do Poder Executivo e as populações em geral.

No domínio do direito internacional houve progressos consideráveis a partir da assinatura, pela maioria dos Estados, de instrumentos que consagram os direitos fundamentais do ser humano e avançam ainda mais, ao lhe permitir o acesso direto a tribunais internacionais (como a Corte Europeia de

1 Ver HABERMAS, Jürgen. *A Constelação Pós-nacional*. Op. cit., p. 86.

Direitos Humanos e a Corte Americana de Direitos Humanos) para reivindicar de seu próprio Estado de origem o cumprimento da norma jurídica neles consagrada. Talvez se possa afirmar que o indivíduo, ademais dos Estados e das organizações internacionais, já é destinatário da norma jurídica internacional ou de um certo conjunto de normativas internacionais².

Entretanto, o mesmo não ocorre no âmbito das negociações conducentes à produção desta mesma norma jurídica internacional. Tais negociações, em geral confiadas, por norma constitucional, ao Poder Executivo, são levadas a cabo por agentes governamentais dos Estados nacionais, excluindo dos processos decisórios a participação das populações, através de seus representantes eleitos. A União Européia apresenta modalidade distinta de produção da norma jurídica internacional, como veremos ao longo deste trabalho, com base em metodologia comunitária, mas também eivada de déficit de democracia, como será demonstrado em capítulos subseqüentes.

O fenômeno, identificado inicialmente nas Comunidades Européias, deu origem a uma série de iniciativas do Parlamento Europeu no sentido de reivindicar as eleições diretas de seus membros, bem como a ampliação de suas funções no processo decisório europeu.

Outras tentativas de participação parlamentar nas negociações internacionais despontaram na forma de órgãos parlamentares estabelecidos no âmbito de outros processos de integração, quais sejam, o Parlamento Andino (1979), criado como parte da estrutura institucional do Pacto Andino, hoje Comunidade Andina, o Parlamento Centro-Americano (1987), criado como órgão isolado, mais tarde incorporado ao Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e o Parlamento do Mercosul, estabelecido por meio da Decisão nº 23/05, do Conselho do Mercado Comum, instituições que serão examinadas neste estudo.

Para ilustrar a crescente tendência ao envolvimento dos parlamentos nas relações internacionais cabe citar também, a título meramente exemplificativo, e

2 “A titularidade jurídica internacional do ser humano, tal como a anteviam os chamados fundadores do direito internacional (*droit des gens*), é hoje uma realidade: teimar em negá-la seria apegar-se em vão aos dogmas do passado (...)”. Ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 413. O autor registra, paralelamente a estes desenvolvimentos, a cristalização, no âmbito do direito internacional, da noção da centralidade da posição dos seres humanos como destinatários finais de todas as normas jurídicas. Segundo afirma, reconstrói-se, assim, o direito internacional a partir de uma nova ótica antropocêntrica, em consonância com a incorporação às relações internacionais, como categoria de análise, de atores que não os Estados. Ver: Idem. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 1051.

não exaustivo, assembléias parlamentares internacionais como o Parlamento Latino-Americano, a Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa, ademais de outras assembléias parlamentares, criadas particularmente no continente europeu, como a da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, a da União da Europa Ocidental e ainda a da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

A análise das funções efetivamente desempenhadas pelas instituições parlamentares existentes em nível internacional ou regional, com exceção do Parlamento Europeu, cuja evolução será objeto dos próximos capítulos, leva à conclusão de que tais entidades estão longe de desempenhar, em seu conjunto, as competências clássicas de representação, legislação, legitimação e controle atribuídas a um órgão parlamentar à luz da classificação de Maurizio Cotta³.

Com efeito, à exceção de algumas assembléias parlamentares que estudaremos mais profundamente ao longo deste trabalho, tais organismos exercem a função de representação apenas parcialmente, porquanto embora sejam os seus membros detentores de mandato outorgado por voto popular, não são eleitos por sufrágio universal direto para exercer representação em nível regional ou internacional; não exercem a competência legislativa, mas apenas consultiva, não tendo qualquer protagonismo decisivo na proposição e aprovação de normas negociadas em âmbito regional ou internacional; e tampouco desfrutam do poder de controle sobre outras instituições. No caso específico dos parlamentos vinculados a esquemas integracionistas, não detêm poder de controle sobre as demais instituições da integração – excetuando-se o notório exemplo do Parlamento Europeu.

3.1.1 O déficit democrático em processos de integração regional

Para o estudo do déficit democrático presente nas relações internacionais é, de preferência, para os processos de integração regional que se deve voltar o olhar.

Em primeiro lugar, porque as decisões tomadas neste âmbito são as mais suscetíveis de produzir impactos sobre a sociedade civil em geral, e em particular, sobre os operadores econômicos.

³ Ver BOBBIO, Norberto *et al*, *op cit*.

Em segundo lugar, porque tais processos oferecem inédito laboratório onde o grande desafio é a implantação e a prática da democracia fora da costumeira moldura oferecida pelo Estado-nação.

Optou-se, assim, pelo exame, em primeiro lugar, do Parlamento Europeu, hoje o modelo mais avançado de parlamento de integração existente, parte da inédita institucionalidade concebida para a União Européia, que pareceria reproduzir, em nível regional, ainda que imperfeitamente, a construção política presente no espaço público do Estado nacional.

O Parlamento Europeu consistirá no paradigma ao qual serão comparadas as assembléias parlamentares internacionais de integração existentes na América Latina.

É, de fato, nos processos de integração regional, pela multiplicidade e relevância dos temas envolvidos, que se faz sentir de maneira mais evidente o “déficit democrático” existente nas relações internacionais.

Transcorridas duas décadas da assinatura dos tratados europeus, realizaram-se, em 1979, as primeiras eleições diretas, por sufrágio universal, para o Parlamento Europeu. Entretanto, a despeito desta iniciativa inovadora, que permitiu a representação democrática do conjunto das populações dos Estados membros das Comunidades, os estudiosos da integração européia não cessaram de identificar, na dinâmica da união da Europa, o que se convencionou chamar de “déficit democrático”.

A expressão refere-se a um incômodo distanciamento entre os cidadãos europeus e os intrincados mecanismos decisórios da integração. Ademais, as instituições europeias, cujo cerne está concentrado em Bruxelas, espalham-se também por Estrasburgo e Luxemburgo, o que não favorece a transparência necessária para que o cidadão comum possa entender e acompanhar a formulação das decisões comunitárias. Teme-se, por este motivo, que o processo de integração européia leve ao enfraquecimento das instituições de representação democrática no interior dos Estados membros à medida que o processo decisório venha a ser transferido para a estrutura comunitária, cujo órgão parlamentar, o Parlamento Europeu, muito embora venha adquirindo novas competências com o passar do tempo e o avanço do processo de integração, ainda goza de poderes limitados, não desempenhando a função legislativa na forma consagrada pelas modernas democracias ocidentais.

Mesmo assim, a inovadora experiência europeia que, particularmente no plano institucional, caracteriza-se pela sua originalidade, abre caminho para

outras iniciativas do gênero, que requerem um novo arcabouço institucional, ou novo modelo de governança, à medida que o processo de regionalização avança em todo o mundo.

Na América Latina, cuja integração econômica fora preconizada por estudos levados a cabo pela CEPAL na década de 50 que concluíram por sua utilidade como instrumento para a industrialização e desenvolvimento da região, o Mercosul é exemplo próximo de sua antecessora europeia, por se tratar também de uma de união aduaneira, ainda que imperfeita⁴.

Embora seu caráter exclusivamente intergovernamental exclua os aspectos supranacionais que sempre estiveram presentes na união da Europa, também o Mercosul criou uma estrutura institucional, consubstanciada no Protocolo de Ouro Preto⁵. Entre os órgãos estabelecidos pelo art. 1º, figura a Comissão Parlamentar Conjunta, mais tarde substituída pelo Parlamento do Mercosul⁶.

Outros blocos regionais, criados principalmente na América do Sul e na América Central a partir de meados do século XX, como o Pacto Andino (1969), o Sistema de Integração Centro-Americano (1991) e mais recentemente a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL – 2008)⁷, também se preocuparam em incluir órgãos de natureza parlamentar em seu organograma institucional.

A presente pesquisa intenta privilegiar o exame do déficit democrático existente nos processos de integração regional no que concerne a apenas um dos seus aspectos: aquele que diz respeito ao papel dos parlamentos regionais nesse contexto.

4 A união aduaneira está um passo à frente da área de livre comércio nos processos de integração econômica. Enquanto na área de livre comércio os produtos circulam livres de tarifas aduaneiras entre os países membros, na união aduaneira, além do livre fluxo de bens, os Estados Partes adotam uma tarifa externa comum, a chamada TEC.

5 Assinado em 17 de dezembro de 1994. Ver COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 15.

6 Os demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul são: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio, o Foro Consultivo Econômico-Social, a Secretaria Administrativa do Mercosul. Vide art. 1º do Protocolo de Ouro Preto, *ibid*.

7 O Pacto Andino e o Sistema de Integração Centro-Americano serão estudados mais adiante nesse trabalho. A Unasul, órgão de coordenação política, econômica e social, é formada pelos doze países da América do Sul.

3.1.1.1 União Europeia

A expressão “déficit democrático” está ligada ao debate – sobretudo acadêmico – atinente à integração europeia. Constatou-se que ali ele se apresenta de várias formas e assume as mais diferentes feições. Autores⁸ o apontam, por exemplo, na onipotência de uma Comissão Europeia desprovida de legitimidade democrática; na regra da unanimidade para a adoção de decisões pelo Conselho, que permite o veto; no distanciamento existente entre as instituições europeias e os cidadãos, ademais da complexidade de seus processos decisórios, de difícil compreensão para aqueles que não estão familiarizados com o jargão técnico da integração; podendo provir ainda de simples déficit de informação. Já foi atribuído, ainda, à proteção insuficiente dos direitos humanos fundamentais, embora esta falha tenha sido corrigida por meio da adoção da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

É verdade que os tratados constitutivos da União Europeia foram firmados por governos democraticamente eleitos e em seguida aprovados pelos respectivos parlamentos nacionais, de acordo com os princípios da democracia representativa, ou ainda, referendados pelo próprio povo. Neste caso, não há como falar em déficit democrático, e pode-se afirmar, com Pierre Pescatore, que “la base constitutive des Communautés est saine du point de vue des exigences de la légitimité démocratique”⁹. Porém, as Comunidades Europeias, mais tarde União Européia, diferem de uma organização internacional clássica, pela presença, em sua construção, de um “mix” de elementos supranacionais e intergovernamentais. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias reconhece a especificidade da construção comunitária, distinguindo-a das organizações internacionais clássicas, ao constatar que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica do direito internacional¹⁰. Trata-se de ordem jurídica específica, apta a produzir normas, resultado de processo decisório¹¹ conduzido por meio da intervenção de três órgãos de seu

8 Ver, sobre o déficit democrático na União Européia, BLANC, Didier. *Les Parlements Européen et Français Face à la Fonction Législative Communautaire: aspects du déficit démocratique*. Paris: L’Harmattan, 2004.

9 PESCATORE, Pierre. *Cahiers de Droit Européen*, nº 5, 1974, p. 509. *Apud* BLANC, Didier *op. cit.* p. 11.

10 Van Gend en Loos, aff. 26/62 de 5 de fevereiro de 1963, rec. vol. IX, p. 3. *Apud ibid*, p. 14.

11 Alguns autores dão preferência à expressão “processo decisório”, em lugar de “função legislativa comunitária”, visto que na construção europeia não é possível identificar uma separação de poderes em sua forma clássica. Ao discutir a questão terminológica, Didier Blanc ressalta que no futuro, a menção à função legislativa comunitária parecerá banal, tendo em vista o artigo 19 do Tratado que

arcabouço institucional: a Comissão, organismo comunitário, composto por vinte e cinco comissários, indicados pelos governos dos países membros, mas que não os representam; o Conselho de Ministros, conformado por representantes dos Estados Partes; e o Parlamento, que representa os povos da União (os processos decisórios empregados na integração europeia serão estudados nos capítulos seguintes). Uma das expressões do déficit democrático no plano da produção de normas reside no fato de que certas matérias passam a escapar ao controle dos parlamentos nacionais ao serem objeto de normas comunitárias nem sempre a eles submetidas quando de sua incorporação ao ordenamento jurídico interno dos países membros.

A equação do déficit democrático completa-se ao se constatar a debilidade das funções outorgadas pelos Tratados ao órgão parlamentar regional, que não chegam a compensar a perda de poder pelos parlamentos nacionais. O mesmo fenômeno é visível nos processos decisórios da Comunidade Andina, do Sistema de Integração Centro-Americano e do Mercosul.

No caso europeu, como o Parlamento não tem poder de veto com relação a certos temas de grande relevância – como a política agrícola comum, por exemplo, o déficit democrático é agravado pelo primado do direito comunitário sobre o direito interno e pela aplicabilidade direta de certas normas de direito derivado, princípios consagrados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Embora positivos para o fortalecimento da integração, estes elementos de supranacionalidade contribuem para que os temas não submetidos ao Parlamento Europeu e tampouco aos parlamentos nacionais acabem por permanecer desconhecidos das populações¹².

Contudo, constata-se que o déficit de democracia é perceptível também em processos de integração construídos sobre base puramente intergovernamental, como o Mercosul.

estabelece a Constituição Européia, que estipula que “ Le Parlement exerce conjointement avec le Conseil des ministres, les fonctions législatives ...”. Ver BLANC, Didier *ibid*, p. 19.

12 Não nos esqueçamos, porém, de que o Parlamento Europeu avançou muito, ao longo de sua história, no que diz respeito à aquisição de competências.

3.1.1.2 Mercosul

Os primeiros anos de funcionamento do Mercosul, criado em 1991, viram uma intensa movimentação por parte dos agentes econômicos da sub-região em torno das negociações em curso. Formaram-se grupos de pressão, que, no entanto, não obtinham acesso aos foros negociadores da integração, e que tampouco encontraram, no órgão parlamentar criado pelos tratados, um canal adequado por onde pudessem tentar influenciar o processo¹³.

Segundo Deisy Ventura, o déficit democrático existente nos processos de integração na América Latina, particularmente no Mercosul, é duplo. À falta de transparência no processo decisório da integração, somam-se os déficits democráticos internos dos Estados membros, consequência de uma cultura política autoritária, da pouca maturidade das instituições democráticas, resultado dos longos períodos de ruptura do Estado de direito nestes países, da ainda incipiente organização e participação política da sociedade civil e das administrações públicas pouco transparentes¹⁴.

É possível constatar também as dificuldades que experimentam os processos de integração para reproduzir, em nível regional, a tripartição de poderes conforme existente nos Estados nacionais¹⁵.

Daí resultaria a deformação de que padecem os órgãos parlamentares criados como parte da estrutura institucional destes processos, em benefício dos órgãos executivos, negociadores da integração. Tais estruturas favoreceriam, preferencialmente, a agilização da produção, em nível intergovernamental, de normas integradoras, em detrimento da legitimidade, debate e aceitação pela sociedade civil, elementos que poderiam garantir a sua eficiente aplicação. É identificado, como consequência, um “ejecutivismo sin ejecutividad, con una baja calidad y lentitud de los resultados de la acción integracionista”¹⁶.

13 Ver DRUMMOND, Maria Claudia *op. cit.*

14 Ver VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 592.

15 Ver CAETANO, Gerardo Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR Montevideu: Friedrich Ebert Stiftung (Representación en Uruguay), 2004. Há autores que, abandonando uma abordagem federalista da integração européia, preferem referir-se à “mitigação de funções”, em lugar de uma separação clássica de poderes, conforme concebida por Montesquieu. “Les procédures de décision sont telles qu’ il est pratiquement impossible à une institution atteindre son but sans le soutien des deux autres”. Ver DEWIT, Pascal; DE WAELE, Jean-Michel e MAGNETTE, Paul. “Introduction: Vers un nouveau mode de parlementarisme?”. In: _____ *Á Quoi Sert le Parlement Européen?* Bruxelas: Éditions Complexe, 1999, p. 15.

16 Ver CAETANO, Gerardo *op. cit.*, p. 18.

3.1.2 O enfraquecimento dos parlamentos nacionais

Em processos de integração, como o europeu, onde certas normas são incorporadas diretamente aos ordenamentos jurídicos nacionais, o déficit democrático aprofunda-se, porquanto tais normas escapam ao controle parlamentar em nível nacional, e nem sempre são submetidas ao crivo do parlamento regional.

O déficit democrático assume proporções dramáticas para os países da Europa Central e do Leste, admitidos mais recentemente na União Européia. A Hungria, por exemplo, que por muitos anos fora privada dos marcos jurídicos da democracia representativa por força do império do regime comunista na região, ao ingressar na União Européia é obrigada a renunciar a parcelas de sua soberania, transferindo-as a entidades supranacionais.

Afirma Zoltán Szente, recordando que a Assembléia Nacional apenas muito recentemente recobrou o seu verdadeiro lugar no sistema político húngaro, que “(...) its autonomy is a high value in the eyes of Hungarians”¹⁷.

Em 1993, o Conselho Europeu, reunido em Copenhague, fixou critérios políticos e econômicos que os países deveriam satisfazer para que pudessem ingressar na Comunidade.

A Assembléia Nacional húngara apressou-se em adotar resolução que determinava, ao governo, apresentar-lhe relatórios anuais sobre a implementação dos critérios exigidos. Um dos aspectos, o mais dramático para o Parlamento, exigia que a Hungria incorporasse ao seu ordenamento jurídico todo o aquis communautaire, em uma intensa atividade legislativa, destinada a tornar o ordenamento jurídico húngaro compatível com o da União. A Assembléia Nacional criou então uma “Comissão para Assuntos da Comunidade Europeia”, por meio da qual buscava monitorar a harmonização legislativa e examinar as questões concernentes aos preparativos para o acesso à União.

Outra fonte de debilidade dos parlamentos nacionais dos países da União Europeia é a ampla liberdade de ação de que desfrutam os governos no que diz respeito às posições que assumirão no Conselho de Ministros. Por outro

¹⁷ Ver SZENTE, Zoltán. *The Issue of Superiority: National Versus Community Legislation*. In: SOBREQUÉS, J., AGIRREAZKUENAGA, J, MORALES, M, URQUIJO, M. e CISNEROS, M. (coordenadores) *Actes Del 53è Congrès de La Comissió Internacional per a l'Estudi de La His'oria de lês Institucions Representatives i Parlamentàries*, Barcelona: Parlament de Catalunya e Museu d' Història de Catalunya, 2005, Volume II, p. 1323,

lado, a separação de poderes, como a conhecemos, não existe no âmbito da União Europeia, onde a função legislativa é exercida pelo Conselho de Ministros, composto por representantes dos governos nacionais, em conjunto com o Parlamento Europeu e com a Comissão. É pertinente, lembrar, também que nos casos em que os Tratados prevêem a votação por maioria no Conselho de Ministros, ainda que determinado governo tenha recebido instruções de seu respectivo parlamento nacional quanto à posição a ser sustentada naquele foro, esta poderá vir a ser derrotada, resultando daí que a norma acordada, caso se trate de um regulamento, terá aplicação imediata, entrando em vigência ainda que contra a vontade do parlamento nacional e à luz da jurisprudência do Tribunal das Comunidades Europeias, terá precedência sobre a legislação interna.

O déficit democrático traduz-se, portanto, no caso europeu, também na expansão da votação por maioria no Conselho de Ministros em oposição ao consenso, no grande volume de normas comunitárias que desfrutam de primazia sobre o sistema jurídico nacional e no crescente número de competências transferidas dos parlamentos nacionais para a União.

Conscientes desse perigoso “vazio de legitimidade” e no intuito de inserir os parlamentos nacionais no processo decisório europeu, os negociadores adicionaram ao Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, o Protocolo sobre o Papel dos Parlamentos Nacionais na União Européia. O Protocolo estabelece mecanismos que permitem aos parlamentos nacionais tomarem conhecimento, por meio de suas respectivas comissões dedicadas aos assuntos da União, das propostas de atos normativos da Comissão, bem como de seu programa legislativo anual. É estabelecido, também, um sistema de estreita cooperação interparlamentar entre o Parlamento Europeu e as comissões sobre assuntos da União Européia dos parlamentos nacionais¹⁸.

Alguns chegam a argumentar que a falta de legitimidade do processo decisório europeu colocaria em risco a própria democracia representativa nos Estados membros, em particular naqueles, egressos de longos períodos sob regimes autoritários, que não contam com sólida tradição democrática¹⁹. O fortalecimento do parlamento regional e sua estreita colaboração com os

18 O Tratado de Lisboa entrou em vigor em 1º de dezembro de 2009. Ver o Protocolo relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Européia em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0148:0150:PT:PDF>. Acesso em 14, junho, 2010.

19 Ver *SZENTE*, op. cit., p. 1333.

parlamentos nacionais seriam, precisamente, maneiras de legitimar as decisões tomadas na integração.

3.2 Surgimento e proliferação de instituições parlamentares internacionais

O fenômeno da proliferação de instituições parlamentares internacionais teve início na Europa a partir do final da Segunda Guerra Mundial e pareceria estar mais vinculado a um desejo de aproximação entre os parlamentos nacionais, no contexto de iniciativas de diplomacia parlamentar²⁰, particularmente nas primeiras décadas que se seguiram às duas grandes guerras, do que propriamente à consciência da existência de um déficit democrático nas relações internacionais. A ameaça representada pela proximidade da União Soviética e dos países do Leste Europeu, onde prevaleciam regimes ditatoriais, aliada à lembrança recente das ditaduras que haviam iniciado o grande conflito bélico na Europa, certamente teria estimulado o desejo dos parlamentares europeus de se unir para, em conjunto, afirmar os marcos jurídicos da democracia representativa²¹.

Em importante trabalho em que estuda as instituições parlamentares internacionais e o que chama de “internacionalismo parlamentar”, Heinrich Klebes assinala que uma assembleia parlamentar internacional seria uma (...) institution parlementaire internationale qui a une vocation (ou une prétention) de représentativité de la region qu’elle couvre ou de la famille de pays qui y participent²².

20 Sobre o conceito de “diplomacia parlamentar” ver DI NAPOLI, Mario. *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*. In: 50º Congresso da Comissão Internacional para a História das Instituições Representativas e Parlamentares, Oslo, 11 de Agosto de 2000, mimeo.

21 Em sua memorável obra *European Institutions*, Robertson distingue organizações internacionais europeias de cooperação, cujo Estatuto não contempla uma assembleia parlamentar, das demais, ainda que via de regra a tendência fosse a inclusão de mecanismo parlamentar nos esquemas europeus de cooperação internacional. Entre elas, a Convenção sobre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Paris, 14/12/1960; Convenção estabelecendo a Associação Europeia de Livre Comércio, Estocolmo, 04/01/1960; Protocolo Relativo à Conferência Europeia de Ministros de Transportes, Bruxelas, 17/10/1953; e muitas outras. Ver, para excelente análise jurídica das organizações internacionais europeias ROBERTSON, A. H. *European Institutions*. London : Steven & Sons Limited 1973 Third Edition.

22 Ver KLEBES, Heinrich. “Les Institutions Parlementaires Internationales”. In: *Revue Générale de Droit International Public* Paris: Ed. Pedone – tomo 92, vol. 14, 1988, p. 819.

Por seu turno, Lluís Maria de Puig, Professor da Universidade de Girona, deputado e membro da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, define as “assembleias parlamentares multilaterais” como

(...) those which have been created outside a national frame and are composed of parliamentarians from different countries or states (and, occasionally, from different regions), and whose creation often has at its core a project for co-operation or integration²³.

A diplomacia parlamentar, ou internacionalismo parlamentar, traduz-se em iniciativas de diálogo e cooperação entre instituições parlamentares de diferentes países e vincula-se à promoção da democracia, da paz e do respeito pelos direitos humanos. Modernamente, vem sendo usada também como coadjuvante nas relações diplomáticas entre países, complementando esforços levados a cabo pela diplomacia governamental clássica na solução de controvérsias internacionais ou na troca de informações com vistas à aprovação de tratados internacionais²⁴.

Algumas características peculiares aos parlamentos poderiam, com efeito, contribuir para a eficácia da diplomacia parlamentar como complemento aos esforços diplomáticos oficiais: a legitimidade de que desfrutam os parlamentares como detentores de mandatos outorgados diretamente pelo sufrágio universal; a representatividade, que se traduz na participação, nas delegações parlamentares, de membros dos principais partidos com presença nos parlamentos nacionais e a maior latitude de ação que lhes confere o fato de não estarem investidos do status de representantes dos respectivos governos nacionais²⁵.

3.2.1 Breve histórico da evolução da “diplomacia parlamentar”

A “diplomacia parlamentar” remonta ao século XIX. A primeira das assembleias parlamentares internacionais, a União Interparlamentar (UIP), de âmbito mundial, foi fundada em 1889 e reúne hoje mais de cento e trinta parlamentos nacionais e sete parlamentos regionais. Está voltada para o diálogo

23 Ver DE PUIG, Lluís Maria. “International parliamentarism: an introduction to its history”. In: H. J. Cohn (ed.) *Parliaments, Estates and Representation* Aldeshot, Hampshire: Ashgate, International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, vol. 24, 2004, p. 14.

24 Ver, *infra*, no capítulo sobre Parlamento do Mercosul, exemplos desta prática.

25 Ver DI NAPOLI, Mario *op. cit.*

interparlamentar mundial, na busca da paz e da cooperação entre os povos e do firme estabelecimento da democracia representativa²⁶.

Ao longo do século XX outras assembleias de natureza internacional, regionais ou sub-regionais, foram sendo criadas.

Algumas despontavam como órgãos de acordos de cooperação internacional, como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, criada pelo Tratado de Londres, que estabeleceu o Conselho da Europa, firmado por dez países europeus em 1949²⁷. O fato de estar vinculada ao Conselho da Europa, que ademais completa-se com a Corte Europeia de Direitos Humanos, permite à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, hoje com 46 membros, dentre os quais 21 países da Europa do Leste e Europa Central²⁸, desempenhar papel de interlocução com o Conselho e obedecer a uma dinâmica própria, voltada basicamente para a promoção e garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Outras, ainda, vinculadas ou não a acordos de cooperação internacional caracterizam-se pela vocação sub-regional, como o Conselho Nórdico (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia); o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux (Bélgica, Luxemburgo e Países-Baixos); a Assembleia Báltica (Estônia, Letônia, e Lituânia); a Assembleia Parlamentar da Cooperação Econômica do Mar Negro (Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bulgária, Grécia, Moldova, Romênia, Rússia, Turquia e Ucrânia); a Conferência Parlamentar da Iniciativa Centro-Europeia (Albânia, Áustria, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Hungria, Itália, Macedônia, Moldova, Polônia, República Tcheca, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, e Ucrânia); a Assembleia Interparlamentar da Comunidade dos Estados Independentes (Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia,

26 Mais detalhes sobre a UIP disponíveis em <<http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>>. Acesso em: 11, junho, 2010.

27 Trata-se da mais antiga assembléia parlamentar internacional criada por força de um tratado, firmado pelos seguintes países: Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia e Reino Unido.

28 Nenhum dos atuais membros da União Europeia nela ingressou sem antes ter passado pelo crivo do Conselho da Europa. Este organismo tem como uma de suas atribuições a de monitorar o cumprimento dos dispositivos da Convenção Europeia de Direitos Humanos nos Estados Partes. Por isso, costuma-se dizer que o Conselho da Europa é a ante-sala da União Europeia.

Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldova, Rússia, e Tadjiquistão)²⁹, entre outras.

A Assembléia Comum das Comunidades Europeias, por seu turno, hoje Parlamento Europeu, fundada em 1954, formava parte de um construto político semelhante àquele encontrado no interior dos Estados nacionais, funcionando como órgão de controle democrático.

A tendência europeia para o internacionalismo parlamentar é acompanhada prontamente pela América Latina, onde é criado, em 1964, o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), na esteira do estabelecimento de um organismo para a integração econômica da América Latina, a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), cujo tratado constitutivo fora assinado em 1960.

Por ocasião de uma reunião de parlamentares latino-americanos, realizada em Lima em 10 de outubro de 1964, decidiu-se criar um “Parlamento Latino-Americano”. Aprovado o seu estatuto original em 1965, este organismo passou a existir de forma não-institucionalizada, realizando reuniões e até mesmo assembleias conjuntas com o Parlamento Europeu. Com a evolução do processo de redemocratização da região, ganhou ímpeto a idéia de institucionalização do Parlamento Latino-Americano, particularmente a partir da constituição, em 1986, do chamado Grupo dos Oito, reunindo Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela.

Com este propósito, os governos latino-americanos convocaram a “Reunião Conjunta do Parlamento Latino-Americano com os Delegados das Chancelarias da América Latina”, que se realizou em Cartagena das Índias, Colômbia, em 27-29 de setembro de 1987. Na prática os parlamentares, que haviam redigido o projeto do tratado de institucionalização, atuaram apenas como observadores, respeitando a prerrogativa constitucional que confere aos Poderes Executivos a condução de negociações internacionais. Concluído o processo negociador, o Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano foi finalmente assinado, em Reunião de Plenipotenciários realizada em Lima, Peru, em 16-17 de novembro de 1987³⁰. Posteriormente, em 8 de julho de 1988, assinou-se um Acordo de Sede entre o Governo brasileiro e o Parlamento Latino-Americano, que fixou a sede do Parlatino na cidade de São Paulo, mais tarde transferida

29 Ver NUTTENS, Jean-Dominique e SICARD, François. *Assemblées parlementaires et organisations européennes*. Paris: La documentation Française, 2000, pp. 107-128.

30 Para registro detalhado das negociações que conduziram à institucionalização do Parlamento Latino-Americano, ver TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002, pp. 255 a 291.

para a cidade do Panamá, em virtude de Acordo de Sede firmado com o Governo panamenho em 27 de agosto de 2007.

É pertinente ressaltar que a Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa, por manter relação de interlocução com o Conselho de Ministros, distingue-se do Parlamento Latino-Americano, cujo tratado constitutivo não prevê o diálogo parlamentar com órgão representativo dos governos dos Estados Partes. Há, portanto, substancial diferença, de natureza funcional, entre as duas assembleias. Pode-se afirmar que o Parlamento Latino-Americano, por não estar inserido no organograma de um processo de integração e nem interagir com órgãos governamentais no cumprimento de função consultiva, vincula-se apenas à esfera da diplomacia parlamentar. Contudo, estas duas assembleias parlamentares, pioneiras em seus próprios continentes, coincidem quanto a outros pontos, porquanto são ambas institucionalizadas por tratado internacional, sem que pertençam, no entanto, à estrutura institucional de processo de integração. Ambas, possuem, ademais, vocação regional.

Heinrich Klebes destaca a diferença entre as assembleias parlamentares europeias e as latino-americanas, assinalando que nas assembleias europeias estão invariavelmente presentes elementos de supranacionalidade, enquanto que nas suas congêneres latino-americanas “(...) l’attachement à la souveraineté et à l’égalité des Etats est beaucoup plus marqué”³¹. Segundo o autor, a preocupação com relação à prevalência dos princípios da soberania do Estado nas estruturas interparlamentares reflete-se, por exemplo, na representação igualitária, na rotação da presidência, no zelo quanto ao equilíbrio nacional e na necessidade de rotação da presidência das comissões.

Uma assembleia constituída no quadro do “internacionalismo parlamentar” será composta de parlamentares diretamente eleitos ou de representantes designados pelos parlamentos nacionais. Terá existência independente, ou configurará a “dimensão parlamentar” de uma organização internacional, caso em que Klebes a denominaria “assemblée intégrée”.

Dentre outras assembleias parlamentares integradas a organizações internacionais cabe citar a Assembléia da União da Europa Ocidental (criada por

31 Ver Heinrich Klebes *op. cit.*, p. 829.

meio do Protocolo de 1954 ao Tratado de Bruxelas, celebrado em 1948)³²; o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux, estabelecido em 1955, no quadro do Benelux³³; o Conselho Nórdico, incorporado à Convenção de Helsinque em 1971³⁴; a Assembléia Parlamentar da OTAN³⁵ e a Assembléia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)³⁶.

3.2.2 Assembléias de diplomacia parlamentar e assembléias parlamentares de integração

Às categorias já mencionadas, poderíamos acrescentar a distinção entre as assembleias de diplomacia parlamentar e as assembleias parlamentares de integração. Entre as primeiras, mencione-se a Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa, o Parlamento Latino-Americano, o Fórum Interparlamentar para as

32 A Assembleia da União da Europa Ocidental, instituição voltada para a defesa do continente europeu, adquiriu novo ímpeto a partir da adoção, pela União Europeia, do segundo pilar, referente a uma política comum para a defesa e segurança, que os negociadores mantiveram fora da esfera comunitária, aí utilizando a metodologia intergovernamental. A Assembleia atua consoante o costume que vai se afirmando em nossos dias, segundo o qual qualquer esquema de cooperação intergovernamental deve ser refletido em cooperação interparlamentar. Ver em <<http://www.assembly-weu.org/>>. Acesso em: 11, junho, 2010.

33 O Benelux existe como cooperação política e administrativa entre a Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo desde 1944. Seu objetivo era a eliminação dos entraves nas fronteiras e a realização da livre circulação de pessoas, bens e serviços entre os três países. Em fevereiro de 1956, os países membros assinam o Tratado instituindo a União Econômica. O Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux foi criado por meio de uma convenção, assinada pelos Estados Partes em 1955.

34 Não caberia, no âmbito desse trabalho, a análise detida de cada uma destas instituições parlamentares; no entanto é pertinente assinalar, no que diz respeito ao Conselho Nórdico, algumas características que fazem dele uma assembléia *sui generis*, no dizer de Heinrich Klebes. Em primeiro lugar, por ter sido criado, não por um instrumento internacional, mas mediante um estatuto, negociado pelo Grupo Nórdico da União Interparlamentar, e incorporado em 1952, por meio de leis idênticas, aos ordenamentos jurídicos internos dos países participantes. Só em 1971 é que o Conselho Nórdico seria integrado à Convenção de Helsinque, quando de sua reforma. O Conselho Nórdico é composto por representantes dos parlamentos da Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia.

35 Não está baseada juridicamente em um tratado, mas sim em um acordo entre os próprios parlamentos dos Estados Partes da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Como as demais assembléias internacionais europeias, seus membros são delegados dos respectivos parlamentos nacionais e a representação é proporcional. Ver NUTTENS, Jean-Dominique e SICARD, François *op. cit.*, p. 117.

36 Tem por base jurídica a “Charte de Paris pour une nouvelle Europe” de 1990, firmada em seguida à queda do muro de Berlim por 55 países, ocupando uma área geográfica que se estende de Vancouver a Vladivostok, segundo informa o seu sítio na Internet. Relançou a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) com o nome de Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), e inclui uma assembléia parlamentar. Disponível em <<http://www.oscepa.org/>>. Acesso em: 11, junho, 2010. Ver NUTTENS e SICARD, *ibid*, p. 121.

Américas – FIPA³⁷, as assembleias vinculadas a organizações internacionais de cooperação, já mencionadas supra, e, ainda na América Latina, o Parlamento Amazônico³⁸, Parlamento Indígena³⁹, e o Parlamento das Comissões de Cultura do Mercosul (PARCUM)⁴⁰. Por outro lado, o Parlamento Europeu, o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux, os Parla-mentos Andino e Centro-Americano e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul configuram assembleias parlamentares de integração. Ressalte-se que os Parla-mentos Andino e Centro-Americano foram criados como órgãos isolados (o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino foi firmado em 1979; e o do Parlamento Centro-Americano em 1987), no quadro de esquemas de cooperação existentes entre os países das respec-tivas sub-regiões, como veremos mais adiante. Contudo, posteriormente à sua criação, estas instituições parlamentares foram inseridas em processos de integração regional, por meio do Protocolo de Quito de 1987, que reformou o Acordo de Cartagena, firmado em 1969, no caso do Parlamento Andino; e por meio do Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), de 13 de dezembro de 1991, que criou o “Sistema da Integração Centro-Americana”⁴¹.

Em épocas mais recentes, particularmente na segunda metade da década de noventa e início do novo século, mais processos de integração eram criados

37 Criado em 2001 e composto pelos parlamentos dos países membros da Organização dos Estados Americanos – OEA. Ver <<http://www.e-fipa.org/>>. Acesso em 15, junho, 2010.

38 O Parlamento Amazônico resultou de uma iniciativa do Congresso peruano, tendo o seu Estatuto sido aprovado em Caracas, em 1991. Seu objetivo primordial é o de “proteger e defender a soberania nacional e a integridade territorial de todos e de cada um dos países da Amazônia, cujos Parla-mentos o integram, promovendo o uso e a conservação racional dos recursos naturais da Amazônia, de acordo com os interesses dos povos dos países que a integram e da humanidade, à base de critérios científicos e técnicos que incorporem as contribuições das culturas nativas” (art. 4º, letra (a) do Esta-tuto). Contudo, o Parlamento não consta, até o momento, da estrutura institucional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Dados disponíveis em: <<http://www.otca.org.br/>>. Acesso em: 11, junhol, 2010.

39 O Parlamento Indígena da América foi criado por ocasião do “Segundo Encontro de Legisladores Indígenas da América”, realizado em 31de agosto de 1988. Trata-se de órgão autônomo e não gover-namental, de âmbito continental, cujo principal propósito é promover e velar pelo desenvolvimento dos povos indígenas segundo seus próprios valores e padrões culturais. Tem sua sede localizada na cidade de Manágua, Nicarágua. .

40 O PARCUM resultou de iniciativa de parlamentares das Comissões de Cultura dos parlamentos do Mercosul, tendo sua denominação – Parlamento – causado mal-estar entre os membros da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, órgão parlamentar do bloco criado pelo Tratado de Assunção (1991).

41 A Carta da Organização de Estados Centro-Americanos – ODECA – data de 1962.

ou relançados em outras partes do mundo. No continente africano, caberia citar a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, originalmente criada em 1975, e relançada em 1993. Um Protocolo firmado em 1994, adicional à reforma do Tratado, que entraria em vigor apenas em 2002, criaria um Parlamento, à luz dos Artigos 6 e 13 do Tratado⁴². Também os países da África Oriental decidiram conformar um bloco econômico – a Comunidade da África Oriental – cujo tratado constitutivo foi firmado em 30 de novembro de 1999, por Quênia, Tanzânia e Uganda. Em 1 de julho de 2007, aderiram Ruanda e Burundi. Entre as instituições estabelecidas pelo Tratado, consta uma Assembléia Legislativa da África Oriental⁴³.

É pertinente, também, a distinção entre as assembléias parlamentares internacionais com vocação universal, como a União Interparlamentar, e aquelas com vocação regional ou sub-regional, como o Parlamento Europeu, o Parlamento Latino-Americano e a por um lado; e o Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux, os Parlamentos Andino e Centro-Americano, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, o Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e a Assembléia Legislativa da África Oriental, por outro.

As assembléias parlamentares internacionais poderiam ainda ser classificadas quanto ao seu âmbito de interesse: por um lado, aquelas que se ocupam de temas mais gerais, como o Parlamento Latino-Americano; e por outro, as que se debruçam sobre assunto específico, como o PARCUM (cultura no Mercosul), Parlamento Indígena (preservação das culturas indígenas), ou a Assembléia da União da Europa Ocidental (defesa).

42 Em fase de transição, o Parlamento conta com membros indicados pelos respectivos parlamentos nacionais até que sejam realizadas eleições por sufrágio universal direto. Ao contrário da sua contraparte da África Oriental, o Parlamento tem composição proporcional. Cada um dos países membros conta com 5 cadeiras, sendo que os demais assentos são divididos com base nas populações, perfazendo 115 cadeiras. Assim, a Nigéria tem 35 cadeiras, Gana, oito, Costa do Marfim, sete, enquanto que Burkina Faso, Guiné, Mali, Níger e Senegal têm seis cadeiras cada. Os demais – Benin, Cabo Verde, Zâmbia, Guiné Bissau, Libéria, Serra Leoa e Togo – têm cinco cadeiras cada um. Dados disponíveis em: <http://www.anci.ci/Affaires/assemblee/Assemblee_parlementaire_cedeao.asp>. Acesso em: 14, junho, 2010.

43 Sua peculiaridade diz respeito à composição..Conta com representação paritária por país, de nove membros, eleitos pelos parlamentos nacionais, além de três membros natos – os Ministros das Relações Exteriores de cada país membro. São ainda membros natos o Secretário Geral da Comunidade da África Oriental e o Conselheiro da Comunidade. Dados disponíveis em <<http://www.eac.int/eala/>>. Acesso em 22, abril, 2005.

3.2.3 Tipologia das assembleias parlamentares internacionais

Para os fins deste estudo, que se dedica a tentar elucidar até que ponto os parlamentos inseridos em esquemas de integração regional são capazes de sanar o déficit democrático já amplamente identificado em tais processos, seria pertinente abordar, precisamente, as vertentes política e jurídica das assembleias parlamentares internacionais.

São, portanto, dois os aspectos considerados, tendo em vista as finalidades desta pesquisa, em uma tipologia das instituições parlamentares regionais: a natureza funcional, que levará em conta as atribuições de que deverá se desincumbir a instituição em questão, podendo esta ser uma assembleia voltada fundamentalmente para a diplomacia parlamentar, ou podendo estar inserida no organograma institucional de um processo de integração regional. Nesse último caso, será dotada de funções no âmbito da integração, que poderão se aproximar ou não das funções clássicas dos parlamentos nacionais.

Quanto ao aspecto jurídico, esse deve elucidar se o órgão parlamentar foi ou não objeto de institucionalização por meio de um tratado internacional assinado pelos governos dos países participantes.

Assim, teríamos a seguinte classificação:

a. Quanto à natureza funcional:

a.i) instituições de diplomacia parlamentar: a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa; o Parlamento Latino-Americano; a União Interparlamentar; o Parlamento Amazônico e o Parlamento Indígena; o PARCUM (Parlamentares das Comissões de Cultura do Mercosul); Conselho Nórdico; Assembleia Parlamentar da OTAN; etc.

a.ii) instituições parlamentares de integração: Parlamento Europeu; Parlamento Andino; Parlamento Centro-Americano; Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul; Conselho Interparlamentar Consultivo do BENELUX; Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e Assembleia Legislativa da África Oriental.

b. Quanto à natureza jurídica:

b.i) parlamentos com status jurídico de direito internacional público e inseridos em processos de integração: Parlamento Europeu; Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul; Parlamento Andino; Parlamento Centro-Americano; Conselho Interparlamentar Consultivo do BENELUX; Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e Assembléia Legislativa da África Oriental.

b.ii) parlamentos institucionalizados à luz do direito internacional, mas não inseridos em processo de integração: Parlamento Latino-Americano (Parlatino); Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa; Assembléia da União da Europa Ocidental, Conselho Nórdico, etc.

b.iii) parlamentos não institucionalizados à luz do direito internacional e nem inseridos em processo de integração: Parlamento Amazônico⁴⁴, Parlamento Indígena⁴⁵, União Interparlamentar⁴⁶.

3.2.4 Considerações finais

Não se buscou esgotar, na seção anterior, o estudo das assembleias parlamentares internacionais. Inúmeras outras instituições deste tipo existem que não receberam menção, particularmente entre as que chamamos de assembleias de diplomacia parlamentar, porquanto a sua análise detida fugiria aos objetivos deste trabalho.

Limitamo-nos a estudar os principais e mais eloqüentes exemplos do que Klebes chama de “internacionalismo parlamentar”, com base em amostragem suficientemente representativa do fenômeno⁴⁷.

A tipologia acima sugerida para a análise das assembleias parlamentares internacionais visou a sua inserção conceitual em algum sistema metodológico,

44 Como já dito, ao contrário do que comumente se supõe, o Parlamento Amazônico não figura como órgão do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 3 de julho de 1978.

45 O Parlamento Indígena da América não está vinculado a qualquer esquema de integração econômica e tampouco foi objeto de tratado internacional para a sua institucionalização.

46 Em virtude de acordo sede firmado com o governo suíço (sua sede está localizada na cidade de Genebra), a União Interparlamentar é detentora de *standing* internacional, contudo nunca foi objeto de tratado internacional, firmado pelos governos dos países membros, que lhe outorgasse o status de organização internacional. Ver TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*, *op. cit.*

47 Para uma abordagem exaustiva do tema, ver DE PUIG, Lluís Maria *op. cit.*

evitando assim a grande confusão reinante em torno do tema, resultado, caberia ressaltar, da velocidade vertiginosa com que vem o fenômeno se alastrando por todas as partes do mundo, curiosamente, também por aquelas regiões menos notadas por seu apego à democracia representativa e às liberdades fundamentais⁴⁸.

48 A União Interparlamentar Árabe, por exemplo, constitui-se de representantes dos parlamentos nacionais de 22 países árabes: Argélia, Bahrein, Ilhas Comore, Djibouti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Oman, Palestina, Qatar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos e Yemen. Ver DE PUIG, Lluís Maria *ibid*, p. 41. Ver em <http://www.arab-ipu.org/english/>. Acesso em 15, junho, 2010.

SEGUNDA PARTE

O PARLAMENTO EUROPEU

En droit public, les juristes disposent; mais ce sont les hommes politiques qui, avec plus ou moins de bonne volonté et de savoir-faire, attribuent à ces constructions leur signification définitive, tout comme dans la maison rêvée par l'architecte, ce sont les habitants qui donnent l'atmosphère et la personnalité.

Pierre Louis Wigny, Membro da Assembléia Comum. L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des Six. Communauté Européenne du Charbón et de l'Acier, relatório da Comissão de Assuntos Políticos e de Relações Exteriores da Assembléia, aprovado pela Assembléia em 28 de fevereiro de 1958, s/l, s/d, p. 19.

4 – REPRESENTAÇÃO E LEGITIMIDADE EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O PARLAMENTO EUROPEU

4.1 Supranacionalidade e déficit democrático: a gênese do Parlamento Europeu

Nos processos de integração regional o déficit democrático tende a se acentuar, já que as decisões negociadas entre os Estados Partes com vistas à conformação de uma área de livre comércio, de uma união aduaneira ou de um mercado comum provocam impactos consideráveis sobre a infra-estrutura produtiva dos países envolvidos. Ademais, são inúmeros os temas em negociação, em foros conformados por técnicos governamentais, aos quais os órgãos de representação popular, como os partidos políticos e as entidades da sociedade civil organizada não têm acesso; e quando o têm, pouca ou nenhuma influência logram exercer sobre o processo negociador.

Naqueles processos cujas normas emanam de órgãos dotados de supranacionalidade e que não contam com a participação de organismo parlamentar regional, o déficit democrático aparece com mais clareza. Nestes casos, as decisões tomadas por maioria, e não por consenso, pelos representantes dos Estados Partes pressupõem que alguns dos Estados tiveram que submeter-se à vontade dos demais. A norma assim obtida é então imposta às populações de todos os Estados Partes, inclusive aos povos dos Estados derrotados no foro negociador. Algumas destas normas ingressam diretamente nos ordenamentos jurídicos nacionais, ao passo que outras são submetidas ao crivo dos parlamentos. No entanto, os poderes parlamentares, no que concerne à aprovação de tratados, limitam-se à sua aprovação ou rejeição, excluídos o amplo debate político e a participação das populações no processo de produção de tais normas¹.

1 Segundo Joseph Weiler, no caso da União Europeia a ratificação pelos parlamentos nacionais não seria capaz de sanar o déficit de legitimidade, já que, para aquele autor, as democracias europeias são estruturadas de tal maneira que seria inútil supor que os governos não deixariam de “enfiar goela

Exemplo, por excelência, de integração com supranacionalidade, a União Europeia contou, desde o primeiro de seus tratados constitutivos, com um órgão parlamentar, a Assembleia Comum, mais tarde Parlamento Europeu².

O Parlamento Europeu, como veremos a seguir, teve as suas atribuições progressivamente ampliadas, à medida em que os Estados Partes renunciavam ao poder de adotar políticas puramente nacionais para certos setores, preferindo negociá-las em nível regional.

Neste processo evolutivo, os grandes marcos foram as eleições diretas, em 1979, e a adoção do Ato Único Europeu, em 1986. As primeiras visavam a legitimar a constituição de um fundo comum e de um orçamento europeu, parte do qual era submetido ao controle do Parlamento. Quanto ao Ato Único Europeu, os poderes decisórios conferidos ao Parlamento Europeu à luz de seus dispositivos, que culminariam com o mecanismo de co-decisão consagrado pelo Tratado de Maastricht e ampliado pelo de Amsterdam objetivaram precisamente legitimar as normas, voltadas para a conformação do mercado único, adotadas por meio de mecanismos supranacionais.

A literatura sobre o Parlamento Europeu é, hoje, abundante³. A última década do século vinte, particularmente, testemunhou importante crescimento da bibliografia sobre o assunto⁴.

abaixo” dos parlamentos as normas de seu interesse. “After all, in most European parliamentary democracies, governments enjoy a majority in their national parliaments and members of parliaments tend to be fairly compliant in following the policies of the party masters in government”. Ver WEILER, Joseph H. H. *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have An Emperor?” And Other Essays On European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 62.

2 Os Tratados Constitutivos da integração europeia, Tratado de Paris (1951) e os dois de Roma (1957), dos quais falaremos mais adiante, utilizam a designação “Assembléia”, mas essa instituição parlamentar tornou-se conhecida como “Assembléia Comum”. Ver DIREÇÃO-GERAL DE ESTUDOS DO PARLAMENTO EUROPEU. *Uma Assembléia em Plena Evolução*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1989, p. 10.

3 Para a bibliografia essencial sobre o Parlamento Europeu, ver COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelas: Editions de l’ Université de Bruxelles, 2001, p. 495.

4 Ver WESTLAKE, Martin. *A Modern Guide to the European Parliament*. London: Pinter Publishers Ltd, 1994; e CORBETT, Richard; JACOBS, Francis; SHACKLETON, Michael *The European Parliament*. London: John Harper Publishing, 4ª Edição, 2000 e 7ª Edição, 2007; DEWIT Pascal, et al. *op. cit.* Ver também, MAGNETTE, Paul. *L’Europe, l’Etat et la démocratie*, Bruxelas, 2000, bem como COSTA, Olivier, *op. cit.* Mencione-se ainda, por sua atualidade, a obra de JUDGE, David e EARNSHAW, David. *The European Parliament*. Londres: Palgrave Macmillan, 2003. É interessante notar que alguns dos autores que se debruçaram sobre o estudo desta instituição um tanto elusiva que é o Parlamento Europeu, ou foram membros do Parlamento, como Richard Corbett, ou altos funcionários daquele órgão, como Michael Shackleton e Francis Jacobs, desfrutando, portanto, de posição privilegiada no que diz

Pode-se atribuir este grande fluxo de interesse por um órgão, visto pelo cidadão comum como distante do público e desprovido de utilidade prática⁵, ao fortalecimento de seus poderes ao longo do processo de integração da Europa. O Ato Único Europeu, ao conferir ao Parlamento novas competências, reforçou a **parlamentarização** do sistema institucional europeu, conforme há tempos já vinham reclamando os deputados.

Entre as novas competências, o procedimento decisório em duas leituras, chamado de “cooperação”, dava direito de emenda ao Parlamento, outorgando-lhe assim, pela primeira vez, o direito de modificar os textos propostos.

Paralelamente, foi decisiva a militância constante dos deputados europeus em prol da valorização do Parlamento e da sua adequada participação no processo decisório da integração. Assim, também, os deputados, membros

respeito ao conhecimento dos trâmites e procedimentos em vigor naquela instituição. Por outro lado, podem pecar por excesso de otimismo, precisamente em virtude de seu profundo envolvimento nas atividades parlamentares. Daí a importância de se tentar desbravar a intrincada, mas fascinante, história da evolução do Parlamento Europeu no contexto do espaço institucional comunitário, e das estratégias utilizadas por figuras políticas da grandeza de Altiero Spinnelli ou de Paul-Henri Spaak na busca por poder decisório para o órgão parlamentar, a partir de um diálogo entre as obras, algumas mais práticas, como o manual de Corbett *et al.*, e outras eminentemente acadêmicas, a exemplo do estudo de Olivier Costa. Pareceu-nos imprescindível o suporte do rigor jurídico, que coloca no contexto da legislação comunitária os avanços logrados pela instituição parlamentar no marco dos instrumentos jurídicos da integração, oferecido por obras como as de Rui Manuel de Moura Ramos, Sionaidh Douglas-Scott e Joseph Weiler. Ver MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de. *Das Comunidades à União Européia: Estudos de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999; DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman, 2002; e WEILER, Joseph. *op. cit.* O enfoque jurídico, solidamente assentado sobre as bases dos Tratados, contribui decisivamente para evitar que o estudioso, levado pelo ardor integracionista, permita entregar-se ao que os ingleses chamam de *wishful thinking*. Finalmente, a abordagem ficaria incompleta e dela resultaria uma visão apenas parcial da realidade da integração europeia, se não se tomasse como ponto de partida o enfoque histórico, para o qual é crucial o estudo detido da narrativa feita pelo próprio inspirador da união da Europa, Jean Monnet, em suas “Memórias”. Ali está documentado, antes de tudo, um momento ímpar da história da civilização ocidental, quando a devastação e os inenarráveis sofrimentos impostos aos povos da Europa pela crueldade de duas guerras sucessivas são transmutados por obra da visão, da coragem e da genialidade de um grupo de líderes europeus, em um novo e revolucionário experimento de cooperação pacífica entre os povos, baseado em inédita construção política comunitária.

5 Como, de resto, são percebidas as instituições da integração em geral.

da antiga Assembléia Comum da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), antecessora do Parlamento Europeu, haviam lutado, desde o primeiro momento, em favor do aprofundamento da integração européia. Este aprofundamento implicaria inevitavelmente a valorização do papel da Assembléia.

De maneira inteligente, os parlamentares lançaram mão de uma estratégia que combinava pequenos avanços (*petits pas*), como por exemplo, a iniciativa de autodenominar-se “Parlamento”, no lugar de “Assembléia”⁶, com audaciosos saltos, que se traduziriam nas ambiciosas propostas de reforma das instituições européias e da adoção de eleições diretas.

À Assembléia Comum interessava, ademais, distinguir-se da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa, que resultava de um esquema de cooperação intergovernamental, resumindo-se, por conseguinte, a uma câmara de debates⁷.

A Assembléia Comum fora criada para exercer o controle parlamentar sobre uma entidade, a Alta Autoridade, que resultara da delegação de soberania, por parte dos Estados fundadores da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), nos domínios pertinentes à exploração, produção e comercialização do carvão e do aço. À Assembléia Comum, fora outorgada a função de controle sobre os atos da Alta Autoridade, cuja natureza supranacional fazia com que escapassem ao crivo dos parlamentos nacionais. A Assembléia Comum da CECA tivera, com efeito, suas origens no Tratado de Paris, que ao prever as instituições que haveriam de gerir a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, aí incluía uma assembléia parlamentar⁸.

Aparentemente, a inclusão da Assembléia Comum entre as instituições da Comunidade do Carvão e do Aço pelos pais fundadores, visava a conferir algum tipo de legitimidade às suas decisões, na linha da tradição parlamentarista européia. Ademais, é possível vislumbrar, na história da integração da Europa, a influência exercida pelo movimento federalista, que ressurgia com

6 O nome “Parlamento Europeu” passou a ser utilizado pela Assembléia em 30 de março de 1962, tendo o seu uso sido oficializado quando da assinatura do Ato Único Europeu, em fevereiro de 1986.

7 Segundo Olivier Costa, “Le Conseil de l’Europe se resuma rapidement à une conférence diplomatique dotée d’un secrétariat permanent, l’Assemblée parlementaire étant un simple lieu de débat et non de contrôle”. Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 29. Ver também, sobre o falso paralelismo entre a Assembléia Comum e a Assembléia Consultiva do Conselho da Europa, MONNET, Jean. *Memórias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 249.

8 Ver *União Européia – Compilação dos Tratados*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1995, Tomo I, Vol. II, p. 27. O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951.

força à época, na esperança de construir um espaço político do tipo federal que pudesse, posteriormente, evoluir para os “Estados Unidos da Europa”.

Neste e nos próximos capítulos, na tentativa de avaliar até que ponto é o Parlamento Europeu capaz de solucionar o déficit democrático presente na integração, procuraremos delinear a evolução das suas competências e as relações que mantém com os demais órgãos da integração, tentando estabelecer se desempenha as funções próprias aos parlamentos, tais como os conhecemos nas democracias parlamentares ocidentais.

Para tanto, será de utilidade a definição das funções que caracterizam os órgãos parlamentares nas democracias ocidentais modernas constante do Dicionário de Ciência Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino⁹. Segundo escreve Maurizio Cotta, autor da definição do verbete parlamento, são quatro as funções fundamentais de um órgão parlamentar: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação.

Cotta destaca que a importância das diversas funções parlamentares varia de acordo com a posição que cada parlamento ocupa no sistema político em que está inserido, havendo mesmo funções que, “(...) em determinadas situações políticas, podem se atrofiar e ficar reduzidas ao simples aspecto formal”¹⁰.

É importante assinalar este aspecto da teoria das funções parlamentares, uma vez que, como veremos mais adiante, o Parlamento Europeu é parte de uma construção política cuja análise ainda constitui motivo de perplexidade para muitos estudiosos. Cumpre, portanto, levar em conta que a moldura institucional oferecida pelo processo de integração regional europeu e os mecanismos decisórios daí decorrentes são *sui generis*¹¹.

Desvendar, então, as intenções dos negociadores do Tratado de Paris, e os objetivos, ao mesmo tempo visionários e pragmáticos, de Jean Monnet, o grande idealizador da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), ao vislumbrar a estrutura orgânica destinada à gestão conjunta dos recursos do Ruhr, poderá constituir exercício bastante elucidativo.

9 Ver BOBBIO, Norberto et al. *op. cit.*.

10 *Ibid*, p. 883.

11 *Ibid*, p. 882.

De fato, Jean Monnet e os pais fundadores da União Européia tinham em mente um modelo de gestão altamente pragmático para o setor do carvão e do aço dos Estados signatários do Tratado de Paris. A bem da eficácia, tal modelo implicava a delegação de soberania e excluía o direito de veto, próprio ao direito internacional público clássico. O modelo incorporava, ao mesmo tempo, aspectos nitidamente federalistas, evidenciados pela inclusão, no sistema, de um tribunal de justiça e de uma assembléia parlamentar, destinados a garantir a transparência e, por conseguinte, a legitimidade do processo.

4.1.1 União Européia: "objeto político não identificável"?

Segundo David Coombes, a primeira e maior dificuldade com que se defronta o estudioso ao tentar analisar o Parlamento Europeu consiste em identificar a ordem política a que pertence aquela instituição. Escrevendo em 1999, e referindo-se à vindoura implementação da união monetária na Europa e ao alargamento da União Européia, Coombes afirmava que:

[...] the inability of diplomacy by the member states to provide the political guidance and discipline that is required to meet these two major current challenges is demonstrated by the recurrent experience of treaty revision as a method of reform [...] there is still no new constitutional settlement, and the role of the institutions is still founded on treaty provisions that are incomplete, highly ambiguous and even in some respects contradictory¹².

Judge e Earnshaw dedicam todo um capítulo de seu livro *The European Parliament*¹³, à tentativa de identificar o *locus* a ser atribuído ao Parlamento Europeu no âmbito da estrutura orgânica da União Européia.

Estes autores advertem, logo de início, quanto às dificuldades oferecidas pelo estudo do construto político da União Européia, cujas instituições não encontram equivalente nos sistemas políticos nacionais. Para eles, tratar-se-ia de uma estrutura quadrangular, baseada em um complexo sistema de pesos e contrapesos e em uma distribuição ponderada de poderes, onde o Parlamento representa os interesses dos povos europeus; a Comissão representaria o interesse comunitário; e o Conselho de Ministros, o interesse dos Estados membros. O Tribunal de Justiça, o quarto lado do quadrado, funcionaria como

12 Ver COOMBES, David. *Seven Theorems in Search of the European Parliament*. Londres: Federal Trust, 1999, p. 3.

13 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David, *op. cit.*, p. 7.

garantidor da tutela da legitimidade comunitária, fixando limites à vontade dos Estados membros, com base nos Tratados. Não se pode falar, portanto, de separação clássica de poderes, mas de uma distribuição ponderada dos mesmos¹⁴.

O estudioso pode ser facilmente levado a crer tratar-se de um sistema político de contornos federalistas, em que a Comissão desempenharia o papel de um Executivo, enquanto que o Parlamento e o Conselho de Ministros equivaleriam a um Legislativo bicameral, onde o Parlamento seria a Câmara Baixa, com poderes para aprovar o Presidente da Comissão e o conjunto de seus membros e para exercer competências no processo normativo, e o Conselho seria a Câmara Alta¹⁵. Porém, a estrutura quadrangular Comissão – Conselho – Parlamento – Tribunal não corresponde ao modelo organizativo dos Estados-membros, o que impede a simples transposição dos princípios e instituições que os regem à análise da construção política presente na União Européia.

É perceptível que o enfoque daqueles que defendem a abordagem federalista está calcado na cultura parlamentarista européia, onde os parlamentos desempenham muito mais uma função de “controle” do Executivo do que a competência propositiva, mais comumente valorizada nos regimes de tradição presidencialista. Assim pensava, por exemplo, Pascal Fontaine, assistente de Jean Monnet de 1973 a 1977, ao se referir à construção européia como um “sistema decisório completo de natureza préfederal”.¹⁶

Outra análise do sistema político da União Européia refere-se a um tipo de “governança em múltiplos níveis”, onde se daria a *fusão* de instrumentos de governança nacionais, sub-nacionais e supranacionais. Neste contexto, o sistema se apresentaria como uma construção inteiramente nova, impossível de ser captada por meio dos instrumentos conceituais oferecidos pelas noções de cooperação internacional ou pelo direito internacional clássico das organizações internacionais¹⁷. Nesta abordagem, é possível observar a nova importância outorgada ao papel desempenhado pelos parlamentos nacionais,

14 BUIZA, Alfredo Allue. *El Parlamento Europeo: poder y democracia en las Comunidades Europeas*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, Universidad, D.L. 1990, pp. 18-19.

15 Ver *ibid*, p. 19.

16 Ver FONTAINE, Pascal. *Uma Idéia Nova para a Europa: A Declaração Schuman 1950-2000*. Bruxelas: Comissão Européia, 2000, p. 19. “A partir de 1951, é organizado o diálogo entre as quatro instituições, numa base não de subordinação, mas de colaboração, exercendo cada uma delas as suas funções próprias no interior de um sistema decisório completo de natureza pré-federal”.

17 Defendem esta tese Wessels e Diedrichs, *apud* JUDGE e EARNSHAW, *op.cit.*, p. 23.

também atores nesse sistema político, uma vez que a governança, e obviamente também os processos decisórios, engendram-se em múltiplos níveis.

Um dos grandes méritos da teoria da multi-governança decorre de ser ela capaz de captar também o papel dos atores nacionais no processo decisório da integração. De fato, as instituições da União Européia não operam em um vácuo, mas estão firmemente ancoradas nas vontades políticas dos Estados Partes¹⁸.

Judge e Earnshaw recomendam precaução aos estudiosos, ao testarem se as assembléias parlamentares inseridas em processos de integração constituem ou não verdadeiros parlamentos. No caso do Parlamento Europeu, pelo menos, tendo em vista o contexto singular e único em que opera, caracterizado pelos múltiplos níveis de governança, tal exercício pode oferecer perigos.

Neste novo contexto, as funções legislativa e propositiva (*law-making*), tão valorizadas em regimes presidencialistas, parecem perder parte da sua importância. Ao invés, é a função de representação que assume novo significado, intimamente ligada que está, à função de legitimação. O déficit democrático, ou déficit de legitimidade, de que padece a integração europeia¹⁹, tem sido amplamente identificado pelos comentaristas. Como observam Telò e Magnette, “Les citoyens ne perçoivent l’Union européenne que très confusement, et ils peinent à se concevoir comme des citoyens de cet objet politique non identifiable”²⁰.

No cerne desta questão encontra-se o Parlamento Europeu, na qualidade de órgão representativo dos povos da União Européia, eleito por sufrágio universal, cuja principal missão seria a de “legitimar” as decisões tomadas pelas instituições da integração.

4.1.2 A Europa do pós-guerra revive o sonho federalista

O clima que imperava na Europa, à época em que surge a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, era de devastação e desalento. De tal modo haviam sido abalados os alicerces morais das nações européias, e destruída a sua auto-estima, que a distinção entre vencedores e vencidos se tornara

18 “This logic calls ultimately for the extended participation of national parliaments although EP’s further development will continue to have far reaching implications for EU legitimacy”. *Ibid*, p. 24.

19 Ver, por exemplo, TELÒ, Mario e MAGNETTE, Paul (orgs). *De Maastricht à Amsterdam: L’Europe et son nouveau traité*. Études européennes Editions Complexe, Bruxelas, 1998, p. 211.

20 Ver *ibid*, p. 19.

opaca, ante a perda pelo Velho Continente de seu lugar de primeira grandeza no cenário mundial. Para a sua própria reconstrução, a Europa dependia de recursos externos, que viriam a ser fornecidos pelos Estados Unidos da América, agora líderes incontestes do mundo ocidental.

Mas a Europa não perdera de vista a herança cultural de que era detentora e tampouco estava disposta a se recolher à condição de objeto da História, deixando de vez o protagonismo que por tantos séculos a identificara com a própria idéia de civilização. Manteve, portanto, a consciência do valor inestimável das tradições culturais e políticas de que era portadora e da contribuição que poderia dar à construção de uma nova ordem mundial. Resgata-se então a ideia da unidade europeia, já perseguida nas utopias de Kant, do Abade de Saint Pierre, do Conde de Saint-Simon, de Victor Hugo, do Conde Coudenhove-Kalergi e de Aristide Briand²¹.

Rui Manoel de Moura Ramos aponta dois outros condicionantes que também contribuíram para que o sonho da Europa unida revivesse: por um lado, o fato de que os Estados Unidos haviam sujeitado a concessão de auxílio econômico à Europa à existência de uma organização internacional que deveria congrega todos os Estados interessados em receber esse auxílio e que se encarregaria da administração dos fundos. E por outro, a percepção de que, cada vez mais, se tornava patente a nova divisão bipolar da geopolítica mundial, particularmente com a eclosão da guerra da Coreia, em 1950. Este fato alarmou as lideranças europeias, que se sentiram ameaçadas pelo poderio norte-americano, tanto quanto pela força dos soviéticos²².

Não é, assim, de se estranhar que a Europa testemunhasse, nesta época, o ressurgimento dos ideais federalistas, e que vários de seus líderes chegassem a se referir ao modelo federativo, espelhando-se na experiência norte-americana como o formato ideal para os “Estados Unidos da Europa”. Muitos destes nomes viriam, posteriormente, a dar a sua valiosa contribuição para o avanço da integração europeia, utilizando, para tanto, a tribuna do Parla-

21 Sobre projetos precursores da união da Europa e movimentos federalistas, ver PFETSCH, Frank R. *A União Européia: História, instituições, processos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, tradução de Estevão C. de Rezende Martins, 2001, p. 16 e segs.

22 Em suas *Memórias*, Jean Monnet descreve a preocupação francesa ante a possibilidade de que os Estados Unidos da América decidissem estimular o rearmamento alemão para a contenção de uma possível invasão russa. Ver MONNET, Jean *op. cit.*, p.256.

mento Europeu. Entre eles sobressaem Aristide de Gasperi, Altiero Spinnelli²³ e Paul-Henri Spaak.

Em 1948, as lideranças partidárias do modelo federalista realizavam na Haia um grande congresso para discutir a implantação da Europa unida e o formato de suas instituições. Decidiu-se convocar uma Assembleia Europeia, eleita pelos parlamentos nacionais, que se encarregaria de adotar um modelo institucional. Entretanto, a despeito da conclamação feita pelo Primeiro-Ministro Winston Churchill em 1946, em favor da fundação dos “Estados Unidos da Europa”, por ocasião de memorável discurso pronunciado em Zurique²⁴, seriam os próprios ingleses que rechaçariam a ideia, apresentada pelos governos belga e francês ao Conselho da União da Europa Ocidental, sob o argumento de que nenhuma organização europeia deveria afastar-se do modelo intergovernamental clássico, conforme adotado pelas que já existiam²⁵.

Assim, para desalento das correntes federalistas, nascia em 1949 a instituição denominada “Conselho da Europa”, que não avançava em direção ao formato federativo, e em vez disso, obedecia ao modelo intergovernamental, em nada amenizado pela presença de uma Assembléia Parlamentar, já que dotada de poderes meramente consultivos²⁶.

23 Ver “The Ventotene Manifesto”, extraordinária visão da união da Europa, que serviu de base à fundação do Movimento Federalista de Altiero Spinelli e Ernesto Rossi. In NELSEN, Brent F. e STUBB Alexander (eds). *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2003, pp. 3-6.

24 Ver CHURCHILL, Winston S. “The Tragedy of Europe”. In NELSEN, Brent F. e STUBB, Alexander (eds), *op. cit.*, p. 7 – 11.

25 As organizações internacionais criadas na Europa no imediato pós-guerra não corresponderam, no entanto, às expectativas federalistas. Estavam, antes, voltadas para objetivos específicos, como a defesa, caso da União da Europa Ocidental, que, criada em 1948, com a participação dos países vencedores, toma esse nome em 1954, com a adesão da Alemanha e da Itália, ou da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949, com a participação também dos Estados Unidos e Canadá. Ou respondiam a necessidades de natureza econômica, como a Organização Europeia de Cooperação Econômica, fundada em 1948, para administrar os recursos direcionados à reconstrução da Europa pelos Estados Unidos da América, que a ela se juntariam em 1960, com o Canadá, quando passou a chamar-se Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desse ponto de vista, pode-se dizer que o Parlamento Europeu vem sendo, ao longo de sua história, o grande impulsionador da união da Europa. Ver CORBETT, Richard. *The European Parliament’s Role in Closer EU Integration*. Wiltshire: Palgrave, 1998.

26 Sobre a decepção que tomou conta, à época, das lideranças federalistas europeias em vista do fracasso da Conferência da Haia, ver MOURA RAMOS, Rui *op. cit.*, p.14; MONNET, Jean *op. cit.*, p. 249; COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 21.

4.1.3 Como administrar em conjunto o carvão e o aço? A metodologia Monnet

Em 9 de maio de 1950, sob a inspiração de Jean Monnet, Robert Schuman, então Ministro das Relações Exteriores da França, tornava pública a sua dramática declaração concernente à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço²⁷. Acreditava o Governo francês ser essa a única via capaz de evitar nova guerra na Europa²⁸.

Segundo a proposta de Schuman, recebida com entusiasmo por alemães e americanos, a produção de carvão e aço franco-alemã seria colocada sob a administração de uma Alta Autoridade, em uma organização aberta à adesão dos demais países europeus. À Alta Autoridade seriam conferidos poderes supranacionais. A proposta vislumbrava uma assembleia de parlamentares (futuro Parlamento Europeu), com poder de censura, a quem a Alta Autoridade prestaria contas anualmente.

Por insistência dos países do Benelux²⁹, donos de considerável riqueza em matéria de carvão e aço e desejosos de contrabalançar os poderes da Alta Autoridade, introduziu-se, na organização, um Conselho representante dos interesses dos governos nacionais. O foco da discussão concentrou-se na divisão de poderes entre a Alta Autoridade e o Conselho. Temerosos quanto

27 O Tratado de Paris, que fundou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, foi assinado em 18 de abril de 1951 pelos seguintes países: Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Holanda.

28 Para uma interessante avaliação dos eventos dos anos 1950/51 como estratégia voltada para a preservação da paz, além dos óbvios objetivos econômicos, numa tentativa de coibir os “excessos” perpetrados pelo Estado nação em nome do “interesse nacional”, ver WEILER, Joseph *op. cit.* Nesta visão, ao cabo do processo evolutivo, a Europa teria alcançado o estágio da união política, na forma dos “Estados Unidos da Europa”. Uma outra visão considera que a Europa assume as feições de uma “comunidade”, e percebe a delegação da soberania em setores específicos como estratégia adotada pelos Estados Partes para assegurar os seus interesses em um quadro de crescente interdependência entre os países. Ambas as visões rejeitam as categorias do modelo clássico do direito internacional, como a independência e a soberania absoluta do Estado, o objetivo do interesse nacional a presidir todo o processo decisório, as relações interestatais baseadas no poder como únicos elementos na análise da Comunidade Europeia. O conceito de “comunidade” prevê a auto-imposição de limites à soberania, pelo menos em certos setores, por força dos tratados, reconhece como realidade a interdependência entre os Estados e substitui a idéia de autonomia estatal pela de uma comunidade de Estados e de povos, com valores e aspirações compartilhados. “(...) the unique contribution of the European Community to the civilization of international relations – indeed its civilizing effect on intra-European statal intercourse – derives from that very tension among the state actors and between each state actor and the Community”. Ver WEILER, Joseph. *Op. cit.* pp. 91 e segs.

29 Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

ao grau de poderes supranacionais conferidos à Alta Autoridade, os países acrescentaram à estrutura institucional um Tribunal de Justiça ao qual se pudesse apelar de suas decisões.

Os componentes da Assembleia seriam designados pelos respectivos parlamentos nacionais dentre os seus membros. O artigo 21³⁰, do Tratado de Paris, previra expressamente a possibilidade de realização de eleições diretas, iniciativa considerada por alguns como de pouco valor prático, mas que acabaria por produzir frutos de importância muito mais decisiva para o fortalecimento do Parlamento Europeu do que poderiam ter vislumbrado os negociadores daquele instrumento internacional.

De fato, as eleições diretas para o Parlamento, realizadas pela primeira vez quase três décadas após a assinatura do Tratado de Paris, em 7 e 10 de junho de 1979, confeririam um novo patamar de legitimidade às decisões dos órgãos da integração, configurando um importante passo na direção da implantação de um sistema democrático representativo em âmbito comunitário, nos moldes da melhor tradição européia ocidental.

Martin Westlake³¹ considera que a estrutura institucional concebida por Jean Monnet para a gestão da Comunidade do Carvão e do Aço assemelha-se mais ao organograma de uma empresa do que a um construto político.

Entretanto, Monnet revela, em suas *Memórias*, preocupação com o controle democrático que se exerceria sobre as decisões da Alta Autoridade, o órgão supranacional ao qual os Estados Partes delegariam sua soberania no tocante à gestão do carvão e do aço. Em uma passagem, Monnet refere-se à *transparência de uma casa de vidro* de que se revestiriam as novas instituições, por força dos debates da Assembleia e dos julgamentos do Tribunal³².

Asseveram alguns autores, entretanto, que os redatores do Tratado de Paris pouco se importavam, na realidade, com a legitimidade das decisões tomadas pela Alta Autoridade³³. Argumentam que Monnet era egresso do mundo das finanças e do comércio, não tendo recebido uma formação polí-

30 Ver Tratado de Paris, <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>>. Acesso em 15, junho, 2010.

31 Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.*, 1994, p. 8.

32 Ver MONNET, Jean *op. cit.* p. 289. Recordemo-nos, ademais, de que o pragmatismo de Monnet parecia fortemente temperado por convicções federalistas.

33 Ver COSTA, Olivier *op. cit.* p. 22.

tica, assim como seus dois colaboradores, um engenheiro (Etienne Hirsch) e um jurista (Paul Reuter).

Sem mostrar amargura pelo fracasso da Liga, mas antes, ciente da impossibilidade de avançar mais na criação de um poder internacional novo naquele momento histórico, Monnet constata que

Colocar os governos face a face, fazer com que as administrações dos países cooperem é um ato bem-intencionado, mas fracassa na primeira oposição de interesses se não existir o órgão político independente capaz de captar uma visão comum e de chegar a uma decisão comum³⁴.

Nascia a “metodologia Monnet”, consubstanciada na seguinte regra: “considerar o enunciado do problema em seu conjunto e à luz do interesse geral”³⁵.

Assim, a sua experiência como alto funcionário de uma organização baseada na cooperação internacional e no direito internacional clássico, que fracassara em evitar a eclosão de uma nova guerra na Europa, desempenharia papel determinante no tocante às opções futuras de Monnet, e sua importância não deve ser desprezada no estudo da construção da futura Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

A inclusão da Assembleia entre os órgãos de gestão da CECA obedeceu a condicionantes de natureza prática, bastante consentâneos com a forma pragmática de pensar e agir de Jean Monnet. Estimava ele que a legitimidade outorgada às decisões da Alta Autoridade, por meio do controle exercido por

³⁴ Ver *ibid*, p. 76.

³⁵ Ver *ibid*, p. 74. Ver também, à p. 73: “Portanto, é importante fazer os povos e os governos se conhecerem melhor a fim de que consigam encarar os problemas que se lhes apresentam, não mais sob o ângulo de seu próprio interesse, mas à luz do interesse geral. Não é improvável que o egoísmo do homem e das nações encontre na maioria das vezes sua causa nos conhecimentos imperfeitos do problema que se apresenta, em que cada um está inclinado a ver apenas o aspecto de seu interesse imediato”. E ainda, à pág. 382: “Ora, sempre pensei que a construção da Europa não se faria por compromissos intergovernamentais: essas pretensas trocas de amabilidades nunca têm fim e não satisfazem ninguém. A busca do interesse comum não exclui, muito pelo contrário, que cada um considere a posição do outro, mas não deve levar os países a tentarem apenas obter vantagens. Adotávamos nosso método que consiste em determinar em primeiro lugar o que é bom para a totalidade dos países reunidos na Comunidade, e em avaliar enfim o esforço que este ou aquele terá de fazer em particular, sem procurar, como no passado, equivalências exatas inúteis”.

uma Assembleia parlamentar com poder de censura, e ademais, a possibilidade de se recorrer a um Tribunal de Justiça, garantiriam a eficácia da construção comunitária³⁶.

Certos autores consideram, acertadamente, que essa inclusão expressou não apenas uma abertura ao controle democrático dos poderes normativos de que era detentora a Alta Autoridade em conjunto com o Conselho, mas traduziu também, simbolicamente, a aspiração dos pais fundadores de que aquela Comunidade se desenvolvesse na direção de uma forma mais estreita de união, ou de federação. Citam eles o disposto no Artigo 21, do Tratado de Paris, que prevê a realização de eleições diretas para a Assembleia. De fato, tal dispositivo não faria sentido se já não se vislumbrasse a futura transformação da Assembléia em um órgão com funções mais abrangentes do que os simples debates sobre políticas referentes ao carvão e ao aço.

Além do mais, não pareceria apropriado que a CECA fosse desprovida de um braço parlamentar, se o Conselho da Europa, órgão muito menos ambicioso quanto aos seus objetivos, que não pretendiam ultrapassar os mecanismos da simples cooperação, era dotado de uma Assembleia Parlamentar. Em suas *Memórias*, Monnet faz repetidas alusões à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa para assinalar a sua ineficácia, uma vez que ali prevalecia a lógica nacional³⁷. A reafirmação do princípio intergovernamental no Conselho da Europa, que se expressou na regra da unanimidade para o processo decisório, deixara desalentados os defensores da corrente federalista na Europa e fora recebida com preocupação por personalidades da época, como Monnet, para quem a Europa encontrava-se, em fins da década de 40, mais uma vez à beira da guerra³⁸.

36 Olivier Costa aponta, além destes dois aspectos, o “mimetismo institucional”, face à criação de inúmeras assembleias parlamentares na Europa do pós-guerra. Ver COSTA, Olivier *op. cit.* pp. 19 e 20.

37 “Eu teria menos dificuldades em convencer os partidários da cooperação de que os sistemas intergovernamentais – já enfraquecidos em seu nascimento pelos compromissos assumidos por seus negociadores – estariam em breve paralisados pela regra da unanimidade que preside as suas decisões. (...) A ONU apresentava esse mesmo defeito constitutivo que também se tinha introduzido no Conselho da Europa. (...) As assembleias internacionais se davam a aparência de órgãos democráticos que expressavam claramente a vontade dos povos: não se percebia que seus votos majoritários ou mesmo unânimes eram anulados na sombra por um conselho de representantes dos governos, dos quais um único bastaria para impedir que os outros agissem”. Ver MONNET, Jean *op. cit.*, p. 250.

38 O clima de profundo desalento que tomava conta da Europa à época está retratado nas *Memórias* de Jean Monnet, onde escreve: “Não haverá paz na Europa se os Estados se reconstituírem sobre uma base de soberania nacional, com o que isto ocasiona de política de ostentação e de proteção econômica. Se os países da Europa voltarem a protegerem-se uns contra os outros a constituição de grandes forças armadas será novamente necessária.”. Ver *ibid.* p. 197.

Alguns estudiosos assinalam que o modelo vislumbrado por Monnet para a gestão conjunta do carvão e do aço era elitista e tecnocrático. Segundo estes autores, a ideia central seria construir uma rede de grupos de interesses em torno da Alta Autoridade, que conformariam coalizões transnacionais de apoio às políticas européias e que pouco a pouco iriam minando o âmbito das políticas nacionais. Segundo estes autores, o projeto original de Monnet não previa uma Assembleia, sendo toda a ênfase colocada em um órgão técnico e supranacional, a Alta Autoridade³⁹.

Mas em suas *Memórias*, Monnet faz referência à importância do controle parlamentar da Alta Autoridade⁴⁰ e se refere, ademais, ao caráter democrático da construção europeia⁴¹. Desse ponto de vista, era essencial que existisse um órgão parlamentar, detentor de algum poder de controle sobre a Alta Autoridade e capaz de legitimar as suas ações⁴². Isto por se tratar, a Alta Autoridade, de um organismo *sui generis*, exterior à esfera de poder dos governos e ao controle dos parlamentos nacionais.

Por outro lado, a falta de poderes efetivos da Assembleia e a sua dúvida legitimidade, uma vez que o Tratado de Paris, em seu Artigo 21, dispunha que ela seria composta por delegados designados pelos respectivos Parlamentos, evidenciam que a instituição parlamentar não fora inserida no construto com vistas a assegurar o envolvimento direto das populações no processo de integração por meio da representação parlamentar. Porém, a presença de disposi-

39 Ver WALLACE, H. "European Governance in Turbulent Times". In: *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, 293-304, *apud* JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 28.

40 Como por exemplo na seguinte passagem: "Mas o governo inglês só se sentiria tranqüilo se obtivesse *a piece of paper*, algo escrito. Prometi a Plowden que lhe escreveríamos a partir de nosso retorno a Paris, o que fizemos. Esse exercício foi-nos útil e levou-nos a precisar algumas idéias, especialmente sobre o controle parlamentar da Alta Autoridade". Ver MONNET, Jean *op. cit.*, p. 271

41 "O essencial é manter-se fiel aos poucos pontos fixos que nos serviram de guia desde o primeiro dia: criar progressivamente entre os homens da Europa o mais amplo interesse comum gerido por instituições comuns democráticas às quais é delegada a soberania necessária". Ver *ibid*, p. 460.

42 Como por exemplo: "Desde 12 de junho, estávamos em condições de apresentar a um conselho interministerial francês um projeto que organizava a independência da Alta Autoridade e que precisava as instâncias de recursos contra suas decisões. Já apareciam a idéia de um tribunal arbitral, bem como a noção de responsabilidade política do executivo diante de um corpo parlamentar. A moção de censura era explicitamente prevista. 'Assim seria assentada a primeira base concreta de uma federação europeia', disse ao conselho que me encarregou de prosseguir". Ver Jean Monnet, *ibid*, p. 282.

ção prevendo eleições diretas para a Assembléia (Artigo 21), que, no entanto, caberia ao Conselho regulamentar, sinalizava que Monnet e seus companheiros vislumbravam um caminho evolutivo para o processo. Earnshaw e Judge estimam que, na visão dos pais fundadores, a questão do consentimento popular e da legitimação democrática poderia ser adiada, até que as populações nacionais tivessem experimentado os benefícios da integração⁴³.

Embora, para muitos, tenha prevalecido a imagem do artífice da união da Europa como um homem essencialmente prático e pragmático, são numerosas as passagens em suas “Memórias” onde faz referência a uma Europa federal. Essa tendência culminaria com a sua saída da presidência da Alta Autoridade, para criar o “Comitê de Ação para os Estados Unidos da Europa”⁴⁴.

4.1.4 O modelo CECA encontra os seus limites

O modelo imaginado para a gestão do carvão e do aço dos seis signatários do Tratado de Paris tendo se revelado eficaz⁴⁵, começou-se a se pensar em replicá-lo na gestão conjunta da energia atômica e do fluxo de fatores de produção: bens, serviços, capital e trabalho.

A Europa, mergulhada em preocupação pela crise de Suez, dava-se conta de sua dependência no tocante à importação de energia. O momento foi extremamente adequado para aqueles que, como Jean Monnet, já haviam percebido a necessidade e a conveniência de se aplicar o mesmo modelo de gestão à energia atômica e, pacientemente, aguardavam o momento ideal para impulsionar o projeto de criação de uma Comunidade Europeia de Energia Atômica⁴⁶.

43 A idéia parecia ser, pelo menos em um primeiro momento, a de preservar o processo das querelas político-partidárias. Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op.cit.*, p. 30.

44 Monnet reagrupa as forças organizadas com as quais tinha levado a bom termo o plano de modernização da França e a Alta Autoridade. São elas os partidos políticos e os sindicatos. Segundo pensava, apenas os partidos políticos e os sindicatos apresentavam, ao mesmo tempo, a força e o elemento de desinteresse necessário para a construção da Europa. Segundo ele, os partidos políticos, por necessidade e vocação, têm uma visão de conjunto. Quanto aos sindicatos, interessam-se pela vida e são sensíveis às transformações. Ver MONNET, Jean *op.cit.*, p. 358.

45 A transposição da metodologia da integração de um setor para outro, como resultado de uma percepção positiva de seus resultados, pelas elites nacionais, foi estudada em profundidade por Ernst Haas, que deu a esse mecanismo o nome de *spill over*. Ver a teoria neo-funcionalista de Ernst Haas na obra *The Uniting of Europe*, *op. cit.*. Ver também, para o funcionalismo anterior a Haas, MITRANY, David *op. cit.*

46 Colaboradores de Monnet sugeriam que se erigisse uma estátua a Nasser, o *fédérateur*. Ver MONNET, Jean *op.cit.* p. 371.

Assim, em 2 de junho de 1955, os Ministros das Relações Exteriores dos Seis instituíam em Messina uma comissão, presidida pelo belga Paul-Henri Spaak, para o planejamento de uma comunidade econômica e outra nuclear. As negociações propriamente ditas teriam início em junho do ano seguinte⁴⁷.

Nascem, assim, os dois tratados de Roma, que criam a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), firmados em 25 de março de 1957 e que entrariam em vigor em 1 de janeiro de 1958.

Porém a rejeição, pela Assembleia Nacional francesa, do tratado de fundação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), firmado em 27 de maio de 1952 pelos países membros da CECA e do projeto de Comunidade Política Europeia (CPE), elaborado e adotado pela Assembléia Comum, sinaliza que pelo menos alguns Estados haviam estabelecido limites claros à delegação de soberania.

Ainda não era chegado o momento do tão sonhado nascimento dos “Estados Unidos da Europa”. Mesmo assim, o movimento federalista mantém a sua mobilização, concentrando o seu locus de ação no espaço da Assembleia Comum.

Entre as instituições vislumbradas por Jean Monnet, a Alta Autoridade (atual Comissão), a Assembleia (atual Parlamento Europeu) e o Tribunal de Justiça caracterizam-se por aspectos de supranacionalidade, posto que seus membros não representam os Estados Partes e tampouco é o interesse nacional que baliza as suas decisões. Porém, o modelo inicial de gestão consagrado pelo Tratado de Paris, fortemente calcado nos poderes da Alta Autoridade, começara a sofrer um processo de corrosão, já por meio de dispositivos adotados pelos dois instrumentos de Roma.

Entretanto, mais além dos tratados, foram os padrões de interação entre as Comunidades e os Estados Partes, cristalizados ao longo das duas primeiras décadas de funcionamento do Tratado de Paris e dos dois de Roma, que condicionariam todos os desenvolvimentos subsequentes a caracterizar a construção política da Europa unida⁴⁸.

47 Ver, para a cronologia do processo de unificação europeia em língua portuguesa, LESSA, Antônio Carlos *op. cit.*; e PFETSCH, Frank R. *op. cit.*

48 Ver WEILER, Joseph *op.cit.*, pp 19 e segs.

Nos primeiros anos o sistema percorria, célere, o caminho em direção à consolidação da supranacionalidade. Porém, já apareciam, nos Tratados de Roma, as primeiras sementes de um retrocesso em favor do modelo inter-governamental, dada a tensão existente entre os órgãos representantes dos Estados Partes e os órgãos portadores de contornos supranacionais.

O modelo supranacional encontra, de fato, os seus limites quando da adoção, pelos Tratados de Roma, de um período de transição, durante o qual o Conselho adotaria a votação por unanimidade e que duraria até a implementação da comunidade econômica, ao fim do qual o Conselho passaria a decidir por maioria⁴⁹.

É, então, desencadeada a “crise da cadeira vazia” pela França do General de Gaulle, quando a delegação francesa abandona o seu lugar no Conselho, em protesto contra iniciativa da Comissão, que tenta vincular a aprovação de certas propostas em matéria de política agrícola a outras, sobre os recursos próprios e o orçamento comunitário. A verdadeira questão por trás da atitude francesa era, precisamente, a aproximação do final do período de transição estabelecido pelo Tratado de Roma que estabelecia a Comunidade Econômica Europeia e que implicava a adoção do voto por maioria no Conselho para certas matérias⁵⁰.

Estimando que os interesses nacionais franceses estivessem seriamente ameaçados por tal medida, o General de Gaulle, cuja concepção de soberania nacional inspirava-se ainda fortemente na ordem vestfaliana, trabalha pela marginalização e pelo enfraquecimento da Comissão. A crise acabou por ser contornada pelo que se acordou em Luxemburgo, em janeiro de 1966, quando os negociadores decidiram que, quando estivessem em jogo decisões capazes de afetar interesses muito importantes de um ou mais Estados, os membros do Conselho se esforçariam por alcançar soluções aceitáveis a todos os Estados,

49 De fato, o Tratado de Paris previa que as decisões do Conselho, que não exigissem maioria qualificada ou unanimidade, seriam tomadas pela maioria dos seus membros, e esta maioria considerava-se obtida se recolhesse a maioria absoluta dos votos dos representantes dos Estados membros, incluindo o voto do representante de um Estado que assegurasse, pelo menos, 20% do valor total das produções de carvão e aço da Comunidade. Ver o Artigo 28 do Tratado de Paris, *op.cit.*

50 Alguns autores atribuem também a crise à insistência de Walter Hallstein, então Presidente da Comissão, no sentido de que a Comunidade deveria ter os seus “recursos próprios” para implementar a Política Agrícola Comum, providência que, como bem sabia de Gaulle, implicaria o estabelecimento de algum tipo de controle parlamentar sobre o Fundo. O fortalecimento daquela “assembleia de estrangeiros”, conforme se referia o General de Gaulle à Assembleia Comum, não interessava ao governo francês. Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.*, p. 21.

em respeito a seus interesses mútuos⁵¹. Esse dispositivo, na prática, estendeu o direito de veto⁵² dos Estados Partes, no âmbito do Conselho, a qualquer matéria que se considerasse “capaz de afetar interesses muito importantes”, traduzindo uma decidida volta ao modelo intergovernamental.

Antes disso, por meio do Tratado de Fusão (1965), fora criado o COREPER, o Comitê de Representantes Permanentes, composto de representantes dos governos nacionais, incumbidos de preparar os trabalhos do Conselho e de executar as suas decisões, na prática interpondo-se entre a Comissão e o Conselho e desta maneira debilitando os poderes de que aquela desfrutava como interlocutora privilegiada deste último⁵³. Foi também criada uma variedade de comitês conformados por técnicos nacionais, destinados ao assessoramento da Comissão.

A criação do Conselho Europeu⁵⁴, em 1974, promoveria mais um golpe na lógica supranacional que estivera presente nos Tratados Constitutivos e reforçaria os aspectos intergovernamentais da estrutura comunitária. Segundo Pierre Pescatore, na medida em que o Conselho Europeu escapa às regras que regulam o funcionamento da Comunidade, sua presença tem por efeito modificar as bases da estrutura quadripartite querida pelos Tratados, acentuando muito mais os aspectos intergovernamentais da construção, em detrimento de seu caráter de supranacionalidade.

As consequências mostram-se bastante graves em todos os planos: do ponto de vista da eficácia do processo decisório e também do ponto de vista da democratização da Comunidade e da proteção dos direitos individuais⁵⁵.

51 Ver MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de *op. cit.* p. 41.

52 Determinando a decisão por consenso sempre que um Estado Parte alegasse ser a matéria em pauta de “interesse nacional vital”. A partir de então, o Conselho de Ministros praticamente deixaria de tomar decisões por maioria. Ver PFETSCH, Frank R. *op.cit.*, p. 43.

53 *Ibid*, p. 42.

54 A criação do Conselho Europeu veio a institucionalizar o costume das Reuniões de Cúpula, iniciadas em 1961.

55 Ver PESCATORE, Pierre. “L’Executif Communautaire: justificacion du quadripartisme institué par les Traités de Paris et de Rome”, C.D.E., 1978, nº 4, p. 401, *apud* BUIZA, Allue *op. cit.*, p. 25. O papel do Conselho Europeu, bem como as suas relações com as demais instituições comunitárias, ficaram definidos de forma mais explícita na “Declaração Solene sobre a União Européia”, assinada em junho de 1983 em Stuttgart. Do ponto de vista do Parlamento, o Conselho Europeu permanece um órgão polêmico, posto que suas decisões se subtraem a qualquer controle parlamentar direto. Ver Direção-Geral de Estudos, *op. cit.* p. 191-192.

Toda esta ênfase na influência nacional viria a debilitar a Comissão e a tornar excessivamente lento e pesado o processo decisório comunitário.

Entretanto, como veremos a seguir, a relação dialética entre os modelos supranacional e intergovernamental permitiria a continuidade da integração e ainda abriria espaço para a “constitucionalização” e a “parlamentarização” do processo de integração.

4.1.5 O papel do Tribunal de Justiça como elemento integrador: as doutrinas da aplicabilidade direta e da supremacia da norma comunitária

A dinâmica que se instala a partir daí tem a ver com a tensão gerada pela busca da preservação da influência dos Estados nacionais na construção da norma comunitária, por um lado, e pela vigorosa função integradora e uniformizadora desempenhada pelo Tribunal de Justiça em conjunto com as cortes nacionais, por outro.

O processo gerado pela dialética entre as duas tendências leva a crer que, não houvessem os Estados Partes adotado passos de regresso ao modelo intergovernamental e retomado o controle sobre o processo decisório da integração, tampouco teria o Tribunal de Justiça, ele próprio uma criação dos Estados, desfrutado da latitude necessária para impulsionar o processo na direção de sua constitucionalização.

De fato, a partir de 1963, o Tribunal de Justiça passa a adotar a “doutrina da aplicabilidade direta”, que contraria a prática do direito internacional clássico, segundo a qual é a ordem constitucional interna de um Estado que determina o alcance que terão as obrigações internacionais contraídas pelo Estado dentro de sua ordem jurídica doméstica. Segundo Moura Ramos, o Tribunal defendia a idéia, em suas decisões, de que

[...] as normas comunitárias poderiam fazer nascer directamente direitos e obrigações na esfera jurídica dos particulares dos Estados-membros, sem que para tal fosse absolutamente necessária uma qualquer intervenção mediadora (princípio da imediação). A este propósito, e perante as regras dos tratados, o Tribunal afirmaria que o surgimento de tais direitos e obrigações na esfera dos particulares não supunha necessariamente uma atribuição explícita pelos tratados, podendo decorrer igualmente de normas que impusessem aos Estados, às instituições ou aos particulares determinadas obrigações. Tais comandos produziram assim efeitos directos nas relações entre os Estados-membros e os particulares [...] (decisão

de 5 de fevereiro de 1963, processo nº 26/62, Van Gend en Loos, Recueil, 1963, p. 3 e s.) [...] ⁵⁶.

No direito internacional clássico o indivíduo não poderá invocar, perante um foro interno, uma obrigação internacional contraída pelo Estado e que este tenha deixado de cumprir, a não ser que tal obrigação tenha, de acordo com os dispositivos constitucionais, passado a integrar o direito interno pátrio.

A doutrina da aplicabilidade direta parte da presunção de que as normas comunitárias, que não demandem outros atos legislativos da Comunidade ou dos órgãos nacionais, devem ser consideradas como direito pátrio na esfera de competência comunitária.

Essa doutrina possibilitou aos indivíduos recorrerem aos tribunais nacionais contra o Estado, em caso de não cumprimento de obrigação contraída em virtude dos Tratados, transferindo assim o locus da controvérsia do plano regional para o nacional. Adicionalmente, o Tribunal declarou, em uma série de decisões a partir de 1964, a supremacia da norma comunitária sobre quaisquer normas nacionais que com ela conflitassem nas esferas de competência delegadas à Comunidade pelos Estados Partes⁵⁷.

Portanto, nestas esferas não prevalece o princípio *lex posteriori derogat lex anteriori*, que permitiria que as disposições emanadas dos Tratados e de outros instrumentos normativos comunitários fossem derogados por força de outras normas, adotadas no plano nacional. Nesse caso é a norma comunitária que prevalece, ocupando até mesmo posição superior na hierarquia das leis do país. O paralelismo com a arquitetura constitucional de estados federais torna-se, assim, evidente.

A originalidade do sistema, tipicamente não-unitário, é que ele comporta ainda, o reenvio prejudicial e a declaração de nulidade dos atos emanados dos órgãos comunitários, notadamente do Conselho de Ministros, da Comissão e do Parlamento Europeu (Artigo 177 do Tratado CEE). Tais atos deverão estar em conformidade com as normas e com as políticas comunitárias.

⁵⁶ Ver MOURA RAMOS, Ruy Manuel *op. cit.*, p. 228.

⁵⁷ Segundo Weiler, a última resistência à doutrina da supremacia da norma comunitária sobre a norma interna nas esferas atribuídas pelos Estados Partes à competência da Comunidade caiu com a decisão do Conselho de Estado francês no caso Raoul Georges Nicolo e Outros [1990] CMLR 173. Ver WEILER, Joseph *op.cit.*, pp. 20 e 21.

O instituto do reenvio prejudicial significa que no nível nacional, quando uma questão concernente à interpretação dos Tratados é levantada perante um tribunal, este deverá suspender o processo e solicitar ao Tribunal de Justiça uma decisão prejudicial sobre a matéria. O tribunal nacional emitirá, assim, a sua sentença, com base na decisão emanada do Tribunal de Justiça. Desta maneira, as instâncias nacional e comunitária estão integradas em um único sistema de reenvio prejudicial, assegurando a interpretação uniforme da normativa comunitária nos Estados membros⁵⁸.

O Professor de Direito Constitucional J. H. H. Weiler identifica o importante papel, desempenhado pelo Tribunal de Justiça, de “constitucionalização” do processo de integração⁵⁹. É possível até mesmo sustentar que a atuação do Tribunal, ao assegurar, por meio de suas decisões, os aspectos de supranacionalidade do processo de integração, abriu caminho também para a sua “parlamentarização”, na direção de um modelo caracterizado por contornos federalistas.

A consequência prática, conforme apontada por Weiler, tende, em um primeiro momento, a reforçar os aspectos supranacionais da construção comunitária, posto que desencoraja os Estados membros de praticarem a chamada “selective membership”⁶⁰, pela qual o Estado deixaria de cumprir as obrigações, assumidas no âmbito da Comunidade que a seu ver não correspondessem ao interesse nacional.

Além disso, por força das decisões do Tribunal, é introduzido um elemento subjetivo atinente às opções de comportamento dos países membros, isto é, tende a triunfar o hábito da obediência às normas comunitárias, que passa então a fazer parte de uma nova “cultura comunitária”.

Foram, portanto, as decisões do Tribunal de Justiça que contribuíram de maneira decisiva para a preservação dos aspectos supranacionais da Comunidade, em um momento do processo de integração em que os Estados Partes e mais particularmente a França, manifestavam forte aversão aos processos

58 Sobre esse tema, ver MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de. “Reenvio Prejudicial e Relacionamento entre Ordens Jurídicas na Construção Comunitária”. In: *op. cit.* pp. 213 – 237.

59 Essa teoria de Weiler está explicitada em seu célebre ensaio “The Transformation of Europe”. Ver WEILER, Joseph H. H. *op. cit.* pp 19 e seg.

60 Trata-se do que Tindemans chama de *Europe à la carte* em seu famoso relatório de 1975. Ver o Relatório de Leo Tindemans, Primeiro Ministro da Bélgica, ao Conselho Europeu: TINDEMANS, Leo. *L'Union européenne*. Bulletin des Communautés européennes, Supplément 1/76, s/l, Communautés Européennes, Commission.

decisórios consagrados pelo Tratado CECA e favoreciam o modelo intergovernamental⁶¹.

Por outro lado, a teoria do interesse explica por que os Estados permitiram a continuidade do modelo comunitário. Em primeiro lugar, os dividendos materiais e políticos apontavam para uma relação custo-benefício favorável aos atores privados e operadores econômicos em geral, que se beneficiavam da segurança jurídica assegurada por meio das decisões do Tribunal de Justiça, que atuava em colaboração com os tribunais nacionais e desencorajava a chamada “selective membership”. Em segundo lugar e na direção contrária, isto é, da intergovernamentalidade, os Estados membros, particularmente os ditos “pequenos países”, sentiram-se fortalecidos, na medida que o poder de veto, emanado do Compromisso de Luxemburgo, outorgou-lhes uma posição de influência no processo decisório comunitário.

Entretanto, a possibilidade de veto no Conselho de Ministros para casos em que estivesse envolvida matéria sujeita a afetar o interesse nacional de um Estado membro, a criação do Conselho Europeu, órgão intergovernamental, e a perda de espaço pelo órgão supranacional, isto é, a Comissão, foram elementos que acabaram por retardar a implementação do mercado comum previsto pelo Tratado de Roma.

Com efeito, no modelo caracterizado por fortes elementos de supranacionalidade consagrado pelo Tratado de Paris, a Alta Autoridade é o órgão supranacional por excelência, do construto. Cabia-lhe, pois, imprimir uma dinâmica ao processo, distinta das difíceis negociações realizadas à sombra do veto. Detendo, com exclusividade, a competência propositiva, o que a capacitava a definir a agenda da Comunidade e a preparar as propostas para a aprovação do Conselho de Ministros, ela participava ainda do processo decisório propriamente dito.

Em 1975, o Relatório Tindemans denunciava vigorosamente a perda do *élan* inicial da ideia europeia:

Je crois, pour ma part, que l'opinion européenne a perdu au cours des ans un fil conducteur, le consensus politique de nos pays sur les raisons

61 A atuação do Tribunal de Justiça nesse período adverso para a integração, ao tomar a si a defesa da união da Europa, é chamada de “heróica”. O Tribunal é visto como “(...) an integrationist activist transcending the political will of the Member States (...)”. Ver WEILER, Joseph *op. cit.* p. 32, onde cita Cappelletti como um dos defensores desta abordagem, “Is the European Court of Justice ‘Running Wild?’” *European Law Review* 12 (1987), 3.

que nous avons d'entreprendre cette oeuvre commune, les caractéristiques que nous voulons lui donner. C'est avant tout cette vision commune qu'il faut rétablir si nous voulons faire l'Union européenne. [...] L'idée de l'Europe est en partie victime de ses succès: la réconciliation de pays naguère ennemis, la prospérité économique due au marché élargi, la détente qui remplace la guerre froide, grâce notamment à notre cohésion, tout cela paraît acquis et donc ne plus exiger de nouveaux efforts. L'Europe d'aujourd'hui est celle du quotidien, elle semble avoir perdu son parfum d'aventure⁶².

O Relatório recomenda o fortalecimento da Comissão, cuja função não deve se limitar à definição das políticas comuns que submete ao Conselho. Além de exercer esta função sem reticências, chamando o Conselho às suas responsabilidades, ela deve retomar uma latitude de ação que lhe permita aportar o seu dinamismo próprio à implementação da união da Europa. Essa latitude de ação, segundo Tindemans, encontrara a sua melhor expressão nos poderes atribuídos à Alta Autoridade da Comunidade do Carvão e do Aço. Ao mesmo tempo, o Relatório recomenda a adoção do voto majoritário pelo Conselho como prática geral, em prol da rapidez e eficácia de que se deve revestir o processo decisório⁶³.

Em 1986, numa tentativa de infundir novo ânimo à integração, os Estados Partes adotam o Ato Único Europeu. Este retoma o modelo do Tratado de Paris e devolve à Comissão o papel que lhe havia sido reservado pelos tratados fundadores. A iniciativa dinamiza a agenda da Comunidade.

Sabia-se que a regra do consenso entraria em colapso com a entrada de seis novos membros⁶⁴, o que obviamente dificultava a unanimidade e acentuava a tendência, já presente no Relatório Tindemans, assim como em vários outros relatórios, à votação por maioria no Conselho. Discretamente, de modo a não reacender os nacionalismos, os Estados Partes reinseriram, na forma do art. 100A do Ato Único Europeu, a votação por maioria no Conselho⁶⁵. Na

62 Ver TINDEMANS, Leo *op. cit.*, p. 11.

63 Ver *ibid*, p. 33.

64 Ingressam na Comunidade dos Seis: Reino Unido, Dinamarca, Irlanda (1973), Espanha, Portugal e Grécia (1986).

65 O novo procedimento decisório foi adotado pelos Estados Partes como uma maneira pragmática de impulsionar o mercado comum. Mesmo assim, ao apresentar o Ato Único Europeu aos respectivos parlamentos nacionais, os Ministros das Relações Exteriores da França e do Reino Unido garantiram solenemente a continuidade do Acordo de Luxemburgo, isto é, do voto consensual. Weiler é da teoria de que em muitos momentos da negociação dos tratados, os Estados não se deram conta do alcance de certos dispositivos que adotaram e de suas implicações constitucionais no quadro comunitário. Ver WEILER, Joseph *op. cit.* p. 69.

verdade, lidos em conjunto, o art. 8A e o art. 100A estabelecem a decisão por maioria como regra geral para todas as medidas necessárias à implementação do mercado interno, definido como “uma área sem fronteiras internas onde é assegurado o livre movimento de bens, pessoas, serviços e capital”⁶⁶.

Assim, pode-se dizer que a construção comunitária deve muito, quanto à consolidação de certos de seus aspectos supranacionais, à decidida atuação do Tribunal de Justiça. De certa maneira, os Estados Partes “permitiram” serem cobrados quanto à implementação da normativa comunitária pelo Tribunal de Justiça, de modo a manter o delicado equilíbrio da construção política então vigente nas Comunidades.

Na medida que o direito de veto paralisava o processo decisório no seio do Conselho e comprometia a sua eficiência, procuraram os países membros garantir a eficácia das normas já aprovadas, submetendo-se aos efeitos integradores das decisões do Tribunal de Justiça. Foi também por este caminho, que buscava estabelecer um equilíbrio entre o modelo intergovernamental a que regressara o Conselho e a tendência à supranacionalidade já presente na integração, que avançou a “parlamentarização” do processo.

Afinal, as desventuras dos anos sessenta acabariam por desempenhar um papel funcional na construção europeia, permitindo a sua “constitucionalização”, por um lado, e por outro a sua “parlamentarização”, de que trataremos a seguir.

4.2 A parlamentarização: pequenos passos e grandes saltos

Na seção anterior, vimos que, ao estabelecer a existência de uma ordem jurídica própria, de natureza distinta do direito internacional clássico, ao assegurar juridicamente a estabilidade do patrimônio da integração (*acquis communautaire*) e ao fazer a defesa vigorosa dos objetivos definidos pelos Tratados, o Tribunal de Justiça acabaria por favorecer amplamente a emergência de um sistema político-constitucional no nível da integração europeia, ainda que sem o consentimento explícito dos Estados⁶⁷.

66 Cabe à Comissão definir a base legal de cada decisão, a qual por sua vez decidirá a modalidade de votação. Ver *ibid*, p. 70.

67 Ver COSTA, Olivier *ibid*, p. 49.

O Tribunal reconheceu, ademais, o caráter federal, limitador da soberania dos Estados, em relação a certos aspectos da construção política europeia. Ao interpretar os Tratados como portadores de uma Comunidade de direito, o Tribunal operou a sua “constitucionalização”.

Não é, portanto, de surpreender que, em consonância com a leitura que dá à interação entre as instituições e seus processos decisórios, o Tribunal tenha reconhecido a necessidade de sanar o déficit democrático para atender às exigências da democracia. Assim, em nome da representação dos interesses dos cidadãos, suas decisões tenderam a colocar o Parlamento em pé de igualdade jurídica com as outras instituições, mesmo quando os Tratados não o previam.

Conforme já assinalado, o Parlamento fora concebido inicialmente como uma Assembleia de deputados designados pelos respectivos parlamentos nacionais, dotada de funções consultivas e de controle. Sua vocação, entretanto, revelou ser, desde o início, a ampliação de suas competências, sempre com base na necessidade de legitimação das decisões tomadas pelos órgãos da integração. O Tratado de Paris não previra uma adequada transferência de poderes ao órgão encarregado da expressão da vontade popular, correspondente à perda de competências, pelos Estados Partes, para as instituições da integração.

O Parlamento tem visto as suas funções serem ampliadas ao longo das últimas décadas, observando-se tendência à “constitucionalização”⁶⁸ e “parlamentarização”⁶⁹ do sistema cujo funcionamento, ao longo dos anos, sempre obedecera a uma lógica de “concorrência interinstitucional”. Esta dera-se fundamentalmente como resultado da crescente tensão entre os órgãos supranacionais e os governamentais, representantes dos Estados Partes na integração. Já nos referimos *supra* à forte tendência à perda de poder por parte do órgão mais notoriamente supranacional – a Comissão, antiga Alta Autoridade – a partir dos Tratados de Roma, por influência francesa.

Outro foco de tensão já viera acompanhando o desenrolar da integração europeia desde os seus primórdios. Tratava-se das visões concorrentes federalista e a pragmática, ou funcionalista. Os federalistas achavam-se engajados na formação dos “Estados Unidos da Europa”, enquanto que outros grupos,

68 Ver MAGNETTE, Paul. “Entre Parlamentarisme et Déficit Démocratique”. In TELÒ, Mario e MAGNETTE, Paul (orgs) *op. cit.* e WEILER, Joseph *op. cit.*

69 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*

sobretudo entre as elites, favoreciam os arranjos funcionalistas, com vistas à gestão conjunta de certos setores produtivos, dispensando, entretanto, a presença de qualquer dimensão política no processo. Não se pode deixar de mencionar, também, as fortes influências exógenas que impulsionariam a integração. Por um lado, havia o decidido patrocínio dos Estados Unidos da América à ideia, e por outro, avultava a ameaça soviética, preocupando as lideranças europeias do pós-guerra. Para a França, contava ainda o temor de que os Estados Unidos acabassem por favorecer o rearmamento alemão, no intuito de fazer frente às tendências expansionistas de Stalin⁷⁰.

Em vista do cenário ameaçador que, mais uma vez, se desenhava nos horizontes europeus, triunfaria a metodologia funcionalista concebida por Monnet. Neste quadro, foi no espaço da Assembléia que o movimento federalista passou a expressar-se⁷¹.

Paralelamente às negociações conducentes à integração setorial e novamente por inspiração de Jean Monnet sob o impacto causado pela eclosão da guerra na Coreia, os seis países da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço decidiram constituir uma “Comunidade Europeia de Defesa”. O Tratado, firmado em 27 de maio de 1952, e que seria posteriormente rejeitado pela Assembleia Nacional francesa, continha um dispositivo, no art. 38, inserido por insistência do Primeiro Ministro da Itália, o federalista Alcide de Gasperi, que representava importante avanço conceitual no quadro da integração. O artigo dispunha sobre uma Assembleia Parlamentar Comum eleita diretamente, e encomendava a esta Assembleia o estudo de uma organização federal, dotada de separação de poderes e de um parlamento bicameral. A lógica era de que uma comunidade de defesa não poderia estar solta em um vácuo, mas deveria estar inserida no contexto de uma comunidade política, estruturada segundo uma nova moldura constitucional.

Em vista da lentidão do processo de aprovação do tratado nos parlamentos nacionais dos Estados signatários, os chefes de Estado e de Governo adiantaram-

70 Ver PFETSCH, Frank R. *op. cit.* p. 19.

71 “Nevertheless, throughout its life the Parliament’s effective organization and development has depended on the leadership of a core of activists from different groups (mostly socialist, Christian and liberal). These have often been elder statesmen with rich experience of European affairs in other venues, strongly committed to integration by the Community method, most of them declared federalists”. Ver COOMBES, David *op. cit.* p.37.

se e encarregaram a Assembleia da CECA de iniciar os estudos com vistas à criação de uma organização federal. Em 11 de setembro de 1952, reuniu-se a Assembleia ampliada de modo a comportar um maior número de membros, conforme previra o Tratado da Comunidade Europeia de Defesa.

Embora o Tratado que instituíra a Comunidade Europeia de Defesa não tenha vingado, rechaçado que foi pela Assembleia Nacional francesa, estabeleceu-se na memória coletiva do Parlamento a outorga feita à Assembleia da missão de atuar como uma assembleia constituinte.

Por repetidas vezes, tem o Parlamento feito referência a esta tarefa como atribuição sua, e em fevereiro de 1994, adotou unilateralmente um projeto de Constituição para a Europa, com vistas à conferência de Chefes de Estado de 1996⁷².

O projeto de união política da Europa dos Seis foi, assim, condenado ao esquecimento por um longo período, levando consigo a possibilidade de implementação das eleições diretas para a Assembleia no curto prazo. No entanto, a iniciativa tomada pelos governos dos Estados membros da CECA, ao confiar à Assembleia a elaboração do projeto de um tratado de união política, abriu caminho para que os parlamentares passassem a tomar iniciativas em prol da sua eleição direta e da reforma dos tratados.

Contudo, a derrota da Assembleia balizaria para sempre a estratégia que esta passaria a utilizar na luta pela expansão de seus poderes e pelo aprofundamento da integração europeia: pequenos passos, intercalados por grandes saltos.

4.2.1 Os pequenos passos

Assinado o Tratado de Paris, em 18 de abril de 1951, reuniu-se pela primeira vez a Assembleia, em Estrasburgo, em 10 a 13 de setembro de 1952. Sua primeira decisão foi sobre a criação de uma comissão encarregada de estabelecer vínculos e interações entre a Assembleia e a Alta Autoridade. Nessa ocasião, Paul-Henri Spaak é eleito primeiro presidente da Assembleia. Por ocasião de sua segunda reunião em Estrasburgo, de 10 a 13 de janeiro de 1953, a Assembleia cria seis comissões especializadas, destinadas ao acompanhamento das atividades da Alta Autoridade.

72 Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.* p. 13.

Assim, por meio dos chamados *petits pas* (pequenos passos), foi a Assembleia conquistando espaços na integração, particularmente pela utilização criativa da autonomia de que desfrutava no tocante à sua própria organização interna.

Dois características confeririam à Assembleia feições verdadeiramente *communautaires*. Em primeiro lugar, no que tange à sua composição, esta se fez desde o início de forma proporcional, em obediência ao Artigo 21 do Tratado CECA⁷³.

Em segundo lugar, cabe recordar a memorável iniciativa tomada pelos próprios membros da Assembleia, em junho de 1953, de posicionarem-se no plenário de acordo com suas afinidades políticas, e não por nacionalidade, “*illustrant de façon spectaculaire le caractère indépendant et intégré de l’institution*”⁷⁴.

Estas duas iniciativas reforçaram as características de supranacionalidade da Assembleia e contribuiriam para que esta desenvolvesse relações de proximidade com a Alta Autoridade, que também tinha interesse no fortalecimento dos aspectos supranacionais da integração.

No que diz respeito às competências a ela outorgadas, a Assembleia Parlamentar detinha apenas o poder de censura, com base no relatório anual da Alta Autoridade, mediante o voto da maioria absoluta de seus membros, segundo dispunha o Artigo 24 do Tratado CECA. Tratava-se de uma transposição, para o quadro da integração, da função de controle, conforme o modelo próprio aos regimes parlamentaristas europeus. O Artigo 23 obrigava a Alta Autoridade a responder, oralmente ou por escrito, às questões que lhe fossem colocadas pela Assembleia ou por seus membros. O Conselho, entretanto, mantinha-se fora do alcance do controle da Assembleia.

A Assembleia não exercia quaisquer funções legislativas *stricto sensu*. Era desprovida do poder de legislar, ou de propor medidas, embora o Artigo 22 previsse a sua convocação extraordinária, a pedido do Conselho, a fim de formular parecer sobre as questões que este lhe submetesse.

73 O Artigo 21 estabelecia o seguinte número de delegados por Estado Parte: Alemanha, 18; Bélgica, 10; França, 18; Itália, 18; Luxemburgo, 4; e Países Baixos, 10.

74 Cf. COSTA, Olivier *op. cit.* p. 25. Note-se que a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, embora fundada três anos antes da Assembleia da CECA, somente viria a adotar esta prática três anos depois que esta última o fizera.

Entretanto, o artigo 21 previu a sua eleição direta, em consonância com o intuito para o qual fora inserida no Tratado, o de ser o órgão de representação *dos povos* dos Estados membros da CECA⁷⁵.

A despeito dos repetidos contatos mantidos com o Comitê presidido por Paul-Henri Spaak, encarregado de redigir os projetos dos tratados que fundariam a Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), os parlamentares não lograram obter maiores poderes para a Assembleia. Decepcionavam-se, particularmente por não lhes haver sido outorgado qualquer meio de controle sobre o Conselho. Os tratados permitiram-lhes, entretanto, o acesso ao Conselho, ao reconhecerem à Assembleia o direito de formular e enviar-lhe proposições relativas à eleição por sufrágio universal direto segundo um procedimento uniforme.

Ao invés da outorga do controle sobre o Conselho, avançou-se no tocante ao controle sobre a Comissão, a qual, segundo dispunha o Artigo 144 do Tratado CEE, a Assembleia poderia agora censurar em qualquer época, e não apenas por ocasião da apresentação de seu relatório anual, como ocorria com a Alta Autoridade no disposto no Tratado CECA. De todo modo, a Assembleia permanecia desprovida de poderes perante o Conselho, órgão de decisão.

Por outro lado, os Tratados de Roma atribuíram poderes orçamentários à Assembleia, ainda que muito limitados e dispuseram que o Conselho a consultaria sobre determinadas normas⁷⁶. Como o parecer da Assembleia era desprovido de efeitos vinculativos, tal função não veio a reforçar-lhe os poderes. Entretanto, seria com base nesta competência que o Parlamento passaria a desempenhar, mais tarde, função de co-decisão no processo decisório comunitário⁷⁷.

75 “Artigo 21. A Assembléa é composta por delegados que serão designados pelos Parlamentos de entre os seus membros, uma vez por ano, *ou eleitos por sufrágio universal directo*, segundo o processo estabelecido por cada Alta Parte Contratante.” (grifo da autora). Ver *Tratado que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço*, op. cit..

76 Como, por exemplo, o disposto no Artigo 100 do Tratado CEE: “Artigo 100: O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, adoptará as directivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum.

A Assembléa e o Comitê Econômico e Social serão consultados acerca das directivas cuja execução possa implicar, em um ou mais Estados-membros, qualquer alteração de disposições legislativas existentes”. Ver *Tratado que institui a Comunidade Econômica Européia*, texto em português fornecido no endereço: , <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>>. Acesso em 15, junho, 2010.

77 Ver COSTA, Olivier, *op. cit.* p. 28.

A intenção dos membros da Assembleia, já incorporada pelos Tratados de Roma, fora, desde o início, reforçar os aspectos parlamentares da instituição na busca da ampliação de seus poderes para o campo legiferante. Desde a sessão inaugural, em 20 de março de 1958, manifestaram os deputados a sua vontade de ver a Assembleia ocupar o lugar de um verdadeiro parlamento na estrutura institucional das Comunidades. Por meio de uma resolução, conferiram-lhe os atributos de “parlamentar” e “europeia”.

Westlake relata que as várias delegações reunidas não conseguiram chegar a um acordo sobre o nome que deveriam dar à instituição. Enquanto franceses e italianos adotavam a linguagem dos tratados, designando a instituição como *Assemblée parlementaire européenne* e *Assemblea parlamentare europea*, respectivamente, alemães e holandeses davam preferência ao nome *Europäisches Parlament* e *Europees Parlement*, isto é, Parlamento Europeu.

Essa diferença existente entre as próprias delegações quanto ao nome da instituição somente foi equacionada em 30 de março de 1962, prevalecendo a opção defendida por alemães e holandeses⁷⁸. O Conselho Europeu aceitou, em 2 de abril de 1976, o emprego do nome “Parlamento Europeu”, ressaltando a conveniência de se utilizar a terminologia dos Tratados na redação de textos jurídicos. Porém, foi somente com o Ato Único Europeu, que entraria em vigor mais de uma década mais tarde (julho de 1987), que os governos dos Estados membros reconheceriam oficialmente o nome Parlamento Europeu.

Em seu relato sobre a adoção do nome “Parlamento” pela Assembleia em audaciosa iniciativa unilateral, Olivier Costa ressalta que alguns políticos, jornalistas e juristas recusaram-se a qualificar de “parlamento” uma assembleia não soberana, cuja existência decorria de uma construção exterior às categorias da análise constitucional clássica, ignorando os princípios da democracia parlamentar e se sobrepondo aos Estados nação⁷⁹.

A mudança de nome encerrava todo um conteúdo simbólico. Por um lado, para os deputados, era importante a distinção em relação às outras assembleias parlamentares, notadamente a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Por outro, os efeitos produzidos pela mudança de nome foram sensíveis:

78 Ver DIRECÇÃO-GERAL DE ESTUDOS DO PARLAMENTO EUROPEU. *Fichas Técnicas sobre o Parlamento Europeu e as actividades da União Européia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1994, p. 27. Ver WESTLAKE, Martin *op.cit.*, p. 16.

79 Ver COSTA, Olivier *op.cit.* p. 29.

contribuiu para que os eleitores europeus, os políticos e as outras instituições comunitárias admitissem a existência de um Parlamento Europeu e facilitou a atribuição de poderes decisórios àquela assembleia. Ao oficializar o nome no Ato Único, parecia que os representantes dos Estados Partes pretenderam reconhecer os avanços da Assembleia, preparar a evolução da Comunidade em direção a uma União política e democrática e aprovar a aspiração dos parlamentares ao exercício de maiores poderes no quadro da integração.

Porém, a adoção do nome Parlamento Europeu induziria também a percepções equivocadas e a análises errôneas, que levaram à aplicação ao estudo do Parlamento Europeu de tipologias e categorias de análise próprias à lógica política interna, produzindo o efeito altamente contraproducente da ilusão de existência de um Parlamento Europeu soberano⁸⁰.

4.3 Os grandes saltos

As próximas seções descrevem três momentos de inflexão na história evolutiva do Parlamento Europeu, conquistas que serviriam de patamar para outros grandes avanços. Assim, veremos como o Parlamento realiza eleições diretas, amplia as competências orçamentárias, e, fortalecido pela decisão do Tribunal no Caso Isoglucose, apresenta o projeto da União Européia (projeto Spinelli).

4.3.1 As eleições diretas

Uma das competências outorgadas pelos Tratados à Assembleia era a de submeter ao Conselho propostas relativas à sua eleição por sufrágio universal direto, conforme constara do Artigo 21, inciso 3 do Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço; do Artigo 138, inciso 3, do Tratado da Comunidade Econômica Européia; e do Artigo 108, inciso 381, do Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica. Esta era a única matéria em que a

⁸⁰ Ver *ibid*, p. 30.

⁸¹ A outorga desta competência à Assembleia consta, em termos idênticos, dos Tratados CEE (Artigo 138) e EURATOM (Artigo 108), como segue:

“Artigo 138: 1.

2.

3. A Assembléia elaborará projectos destinados à eleição por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme em todos os Estados-membros.

O Conselho, deliberando por unanimidade, aprovará as disposições adequadas, cuja adopção recomendará aos Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais”. Ver *Tratado que institui a Comunidade Econômica Européia, op.cit.*.

competência propositiva da Assembleia era admitida. Ao fazê-lo, os tratados implicitamente imprimiram uma dinâmica institucional aos trabalhos da Assembleia, e ainda permitiram que ela questionasse o Conselho regularmente no tocante à legitimidade e representatividade da construção institucional das Comunidades⁸².

Em 1958, a Assembleia compôs um grupo de trabalho para elaborar um projeto de proposta de eleições diretas, que os parlamentares adotaram em maio de 1960. Face à oposição do governo francês, contudo, o Conselho decidiu remeter o exame da questão para uma outra oportunidade.

Na verdade, o General de Gaulle não via com bons olhos uma Assembleia eleita diretamente, e que, por conseguinte, passaria a apresentar claros aspectos de supranacionalidade. Assim, em 1961, sob inspiração francesa, um comitê intergovernamental encarregou-se de estudar a possibilidade de um projeto de cooperação política e do desenvolvimento das Comunidades. O projeto foi configurado sobre dois pilares: um deles repousando sobre as Comunidades e o outro repousando sobre a cooperação intergovernamental. Assim, os Estados Partes decidiram constituir um comitê presidido pelo deputado francês Christian Fouchet para elaborar um projeto de tratado estabelecendo a união da Europa. O entusiasmo com que os deputados federalistas – maioria na Assembleia – haviam recebido a idéia do plano esvaiu-se rapidamente, quando de sua publicação, em novembro de 1961. Se, por um lado, o Plano Fouchet incluía na estrutura institucional da União uma Assembleia Parlamentar, por outro lado nem sequer vislumbrava a sua eleição direta. Além disso, os governos da Bélgica e da Holanda decidiram subordinar a aprovação do Plano à autorização da adesão do Reino Unido à Comunidade Econômica Europeia, que contava com a ferrenha oposição do General de Gaulle. Em janeiro de 1962, a França acabou por retirar o Plano Fouchet, mas por meio desta estratégia o governo do General de Gaulle logrou, com a apresentação de um plano alternativo, distrair as atenções e assim esvaziar a proposta de eleições diretas. Ciente de que o momento político não era favorável às eleições diretas, a Assembleia voltou-se para a busca de mecanismos informais pelos quais pudesse expandir as suas competências. Na prática, e à margem dos tratados, a Assembleia obteve uma extensão progressiva de sua competência de consulta a quase todas as propostas legislativas, que veio a ser formalizada e incluída no quadro

82 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 35.

jurídico da Comunidade apenas em julho de 1987, pela entrada em vigor do Ato Único Europeu⁸³.

Assim, a década de sessenta foi pouco favorável à Assembleia. Duas tendências se delineavam entre os parlamentares: alguns consideravam que a expansão de seus poderes no quadro dos processos decisórios da integração era condição para as eleições diretas. Outros estimavam que ao contrário, uma vez detentora da legitimidade outorgada pelas eleições diretas, por sufrágio universal, a Assembleia teria, fatalmente, os seus poderes ampliados⁸⁴.

Em face do clima adverso à expansão de seus poderes, os parlamentares voltaram a fazer uso da estratégia dos “pequenos passos” para ganhar mais competências no quadro da integração. A assinatura, em abril de 1965, do Tratado de Fusão, proposto por meio de uma resolução da Assembleia, produziu resultados favoráveis à expansão de suas competências, já que a fusão da Alta Autoridade com as duas Comissões dos Tratados de Roma fez com que o poder de censura, que no caso da Alta Autoridade resumia-se ao exame de seu relatório anual de atividades no âmbito da CECA, tivesse se generalizado, de acordo com o modelo dos Tratados de Roma. Mesmo assim, a Assembleia sofreria mais um revés, porquanto a face intergovernamental da integração reforçou-se com a criação, à luz do Artigo 4, do Comitê de Representantes Permanentes (COREPER), e a “política da cadeira vazia”, adotada pelo General de Gaulle em julho de 1965, atrasaria ainda mais as negociações com vistas às eleições diretas.

Com a saída do General de Gaulle em 1969, as atenções voltaram-se para a Convenção, redigida em 1960 pela Assembleia, em cumprimento à tarefa a ela atribuída pelos Tratados de Paris e de Roma⁸⁵, relativa ao estabelecimento de eleições diretas por sufrágio universal. À época de sua divulgação, a Convenção fora duramente rechaçada pela França. A Assembleia decidiu empenhar-se em nova tentativa de fazer ressurgir o tema, e adotou uma resolução que lembrava ao Conselho que cumprira a obrigação a ela outorgada pelos Tratados constitutivos, e conclamava o Conselho a tomar iniciativas sobre a questão. O documento fazia, ademais, referência ao art. 175 do Tratado CEE, que es-

83 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 32.

84 O presidente da Assembleia durante o biênio 1975 – 1977, Georges Spénale, julgava que as competências do órgão encontravam-se “presque à la limite de ce que peut obtenir une assemblée qui n’est pas élue au suffrage universel”. Ver *ibid*, p. 34.

85 Ver art. 21 do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; art. 138 do Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia, e art. 108 do Tratado que institui a Comunidade Europeia de Energia Atômica.

tabelece que, caso o Conselho ou a Comissão deixem de agir em violação ao Tratado, os Estados Membros e outras instituições da Comunidade poderiam interpor ação junto ao Tribunal de Justiça. O Conselho, reunido na Haia em 1969, colocou a questão em estudo. A eleição de Valéry Giscard d'Estaing para a presidência da França, aliada ao ingresso na Comunidade do Reino Unido e da Dinamarca, dois países detentores de forte tradição parlamentar, levaram a Assembleia, agora já conhecida como Parlamento, a preparar novas propostas e a designar como relator o socialista holandês Schelto Patjin.

Por ocasião da Conferência de Cúpula de Paris, em dezembro de 1974, já com a França e a Alemanha sob novas administrações, (Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, respectivamente), os representantes dos Estados Partes anunciaram a sua intenção de organizar as eleições europeias, no período de maio a junho de 1978.

Esta iniciativa resultara da dinâmica gerada pelas tensões existentes entre as instituições intergovernamentais e supranacionais da integração, que, mais uma vez, se revelaram bastante frutíferas. Ao decidirem institucionalizar as suas reuniões na forma do "Conselho Europeu", órgão de feições intergovernamentais, os Chefes de Estado e de Governo decidiram também contrabalançar esta iniciativa apoiando a antiga reivindicação do Parlamento no sentido da realização das suas eleições diretas, o que reforçaria os seus aspectos supranacionais. Os membros do Conselho Europeu declararam, ademais, que aguardavam novas propostas referentes à questão⁸⁶. Já no mês seguinte, janeiro de 1975, os parlamentares apressaram-se em adotar nova resolução sobre as eleições, submetida ao Conselho Europeu de Roma em 1 e 2 de dezembro de 1975.

Foi somente em 20 de setembro de 1976, após contornar dificuldades nas negociações, particularmente no tocante à repartição proporcional dos assentos entre os países membros, que o Conselho adotou um Ato (Decisão do Conselho 76/787/CECA, CEE, CEEA), instituindo as eleições diretas para o Parlamento Europeu⁸⁷.

86 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 13.

87 VER DIRECÇÃO GERAL DE ESTUDOS *op. cit.* p. 15.

4.3.2 No taxation without representation: a competência de controle sobre o orçamento

Não por coincidência, a instauração de um sistema de recursos próprios para a política agrícola comum, com base em impostos cobrados sobre as tarifas aduaneiras, precede em pouco tempo a decisão do Conselho Europeu, favorável às eleições diretas para o Parlamento.

Com efeito, a ideia dos recursos próprios trazia à pauta o princípio no *taxation without representation*, muito caro às tradições democráticas europeias. O federalista Walter Hallstein, presidente da Comissão de 1958 a 1967, favorecia, nessa ótica, a ampliação das competências do Parlamento, bem como a eleição de seus membros por sufrágio universal.

As discussões sobre os recursos próprios foram retomadas após a adoção, em 1966, do Compromisso de Luxemburgo e a volta da França às reuniões do Conselho⁸⁸. Um novo tratado fora proposto pela Comissão e adotado em 22 de abril de 1970. O Tratado de Luxemburgo determinava o estabelecimento de um novo sistema de financiamento das despesas da Comunidade, a partir de 1975 e conferia ao Parlamento Europeu competência para fixar o seu próprio orçamento e para intervir na fixação das despesas administrativas. Contudo as despesas ditas “obrigatórias”, que representavam mais de 95% do orçamento das Comunidades, permaneciam fora do alcance do Parlamento.

O princípio segundo o qual não deve haver taxação sem representação, fora, portanto, apenas muito timidamente satisfeito. Os restantes 95% do orçamento, provenientes dos “recursos próprios”, escapavam, por conseguinte, não só ao escrutínio do Parlamento Europeu, como também ao controle dos parlamentos nacionais.

O Tratado de Bruxelas, de 22 de julho de 1975, estenderia os poderes do Parlamento, que passaria a ter competência para rejeitar o projeto de orçamento e ainda de emendá-lo na parte correspondente às despesas “não obrigatórias”. O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em dezembro de 2009, viria a representar substancial avanço para as competências do Parlamento no tocante à aprovação do orçamento, colocando-o em igualdade de condições com o Conselho e passando a dispor de poder para pronunciar-se também sobre as despesas obrigatórias⁸⁹. Embora alguns autores assinalem o

⁸⁸ Ver *supra*.

⁸⁹ Ver Tratado de Lisboa, *op. cit.*, que modificou o art. 272 do Tratado da Comunidade Europeia.

fato de que os poderes orçamentários do Parlamento excedem, do ponto de vista qualitativo, àqueles de muitos parlamentos nacionais⁹⁰, deve-se notar que, até a assinatura do Tratado de Lisboa, havia importante limitação às suas competências, que só se aplicavam às chamadas “despesas não obrigatórias”. As despesas “obrigatórias” eram definidas como aquelas resultantes diretamente da aplicação dos Tratados⁹¹, circunscrevendo-se, de maneira geral, às despesas destinadas à Política Agrícola Comum e àqueles provenientes de acordos internacionais firmados com terceiros países e que tenham um componente de financiamento. A distinção, segundo Corbett, é muito mais de natureza política do que técnica com o objetivo de limitar os poderes do Parlamento no que diz respeito àquela parte das despesas⁹². A Declaração Comum firmada entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão “relativa a diversas medidas que visam melhorar o processo orçamental”, de 30 de junho de 1982, dispõe, em seu nº1, que

[...] as três Instituições consideram que constituem despesas obrigatórias as despesas que a autoridade orçamental é obrigada a inscrever no orçamento para permitir à Comunidade respeitar as suas obrigações, internas ou externas, que resultem dos Tratados ou dos atos adotados por força destes⁹³.

Os poderes do Parlamento Europeu sobre o orçamento caminham em direção oposta à dos poderes exercidos pelos parlamentos nacionais. Com efeito, o princípio que veda a taxação sem representação diz respeito precisamente ao controle parlamentar sobre a criação de impostos, esfera na qual o Parlamento Europeu carece de voz ativa. Essa peculiaridade do exercício, pelo Parlamento Europeu, de seus poderes orçamentários, é reflexo da natureza especial e única dos mecanismos de financiamento vislumbrados pela União Européia: os chamados “recursos próprios”. São eles provenientes de quatro fontes: a tarifa externa comum; taxas agrícolas coletadas no marco da Política Agrícola Comum; até meio por cento da base do Imposto sobre Valor Agregado coletado nos Estados membros e uma contribuição calculada com base no

90 Notadamente os da Assembleia Nacional francesa, segundo Olivier Costa. Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 33. Também Julie Smith “The EP’s role in budgetary affairs is highly significant, since it has a much larger say than most national parliaments”, SMITH, Julie. *Europe’s Elected Parliament*: Sheffield, UACES/Sheffield Academic Press, 1999, p. 74, *apud* JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 213.

91 Para uma exaustiva descrição do procedimento orçamentário na Comunidade Européia, ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, pp. 248 – 265.

92 *Ibid*, p. 259.

93 Ver *União Européia: Compilação dos Tratados*, *op. cit.* p. 883.

Produto Interno Bruto dos Estados membros. Há ainda recursos provenientes de rendas variadas e superávits do ano anterior⁹⁴.

4.3.3 O Parlamento força o diálogo interinstitucional

Os poderes orçamentários do Parlamento não haviam passado por qualquer modificação formal desde o Tratado de Bruxelas de 1975. As normas básicas foram sendo suplementadas por acordos interinstitucionais e declarações comuns firmados entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento em 1982, 1988, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999⁹⁵. Mas, na prática, estes poderes foram sendo ampliados por força de uma redefinição do que sejam despesas “obrigatórias” e “não obrigatórias”.

A definição das chamadas despesas “obrigatórias” e “não obrigatórias” passaram, de fato, por curiosa evolução. Tendo em vista o aumento dos gastos fora do setor agrícola, particularmente em infra-estrutura e a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), as despesas “não obrigatórias” perfazem agora quase a metade do total do orçamento da União, o que envolveu considerável acréscimo para os poderes do Parlamento.

No quadro que estabelece as perspectivas financeiras para a União Europeia no período 2004 – 2006, constante do Acordo Interinstitucional de 1999, do total de despesas previstas para 2004, no montante de 103 343 bilhões de euros, estavam alocados 48 100 bilhões de euros para as chamadas despesas obrigatórias. Isso significava que em torno de 55% das despesas, ou apenas pouco mais da metade, estavam fora do alcance da competência do Parlamento. Há cerca de duas décadas atrás, apenas 20% das despesas figuravam na categoria das despesas “não obrigatórias”, restando 80% fora do alcance do Parlamento.

Os poderes orçamentários do Parlamento, conforme estabelecidos pela revisão do Tratado de Luxemburgo de 1970, realizada por meio do Tratado

94 Ver http://europa.eu/scadplus/glossary/community_own_resources_pt.htm. Acesso em 16, junho, 2010.

95 O Acordo Interinstitucional entre a Comissão, o Conselho, e o Parlamento de 1999 estabelece metas para o período 2004 – 2006. Por esse documento, em seu nº 20, “As instituições consideram que constituem despesas obrigatórias as despesas que a autoridade orçamental é obrigada a inscrever no orçamento por força de um compromisso jurídico adotado nos termos dos Tratados ou de atos adotados por força destes”. Ver Anexo II “Quadro Financeiro para a UE – 21”. Disponível em <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/1999/c_17219990618pt00010022.pdf>. Acesso em 17, junho, 2010..

de Bruxelas de 1975, eram basicamente quatro, podendo ser resumidos da seguinte maneira:

1. competência para aumentar ou reduzir as despesas “não obrigatórias” da Comunidade, dentro de certos limites, estipulados pelos Tratados, sem ter que obter a aprovação do Conselho;
2. competência para redistribuir as despesas “obrigatórias”, de um setor para outro, caso em que a última palavra cabia ao Conselho⁹⁶;
3. competência para rejeitar o orçamento global ou qualquer orçamento suplementar;
4. competência para dar quitação à Comissão com relação à execução do orçamento.

A competência orçamentária do Parlamento foi habilmente utilizada pelos deputados na implementação de sua própria agenda política. O direito de emenda, na parte referente às despesas não obrigatórias, foi usado para favorecer políticas às quais o Parlamento, contrariamente às posições do Conselho, outorgava maior importância, como por exemplo, as políticas de transporte, educação, meio ambiente, energia e indústria, bem como as políticas voltadas para a assistência aos países do terceiro mundo e ao fortalecimento da democracia nos países da Europa do Leste. O Parlamento também transferiu certos créditos de uma linha para outra, substituindo projetos da Comissão pelos seus próprios, voltados para objetivos diferentes e de seu interesse.

Portanto, ao fazer uma hábil utilização de seus poderes no tocante ao orçamento, o Parlamento obrigou o Conselho, sempre esquivo e reticente, a encetar com ele um diálogo, que se traduziria em uma série de acordos interinstitucionais. Ademais, levou a Comissão a abrir-lhe o acesso a informações que até então lhe eram negadas. O Parlamento estreitou o seu controle sobre o orçamento por meio do Acordo Interinstitucional de 1988, que dispõe que se

96 Se a modificação proposta pelo Parlamento envolver aumento nos gastos, o Conselho só poderá aceitá-la por maioria qualificada. Caso a modificação não implique aumento de despesas, ou se o aumento for compensado por uma diminuição em outra área, o Conselho só poderá *rejeitá-la* por maioria qualificada.

os fundos necessários à realização de uma ação se mostrassem indisponíveis, esta só poderia ser lançada após processo de emenda ao orçamento⁹⁷.

Como era de se esperar, os novos poderes outorgados ao Parlamento no tocante ao orçamento comunitário geraram conflitos entre o Parlamento e o Conselho, os dois braços da autoridade orçamentária. Foi precisamente para evitar estes conflitos interinstitucionais que foi firmada uma Declaração Conjunta do Conselho, Comissão e Parlamento em 1975, que introduzia um procedimento de conciliação, pelo qual o Conselho e o Parlamento buscariam um acordo, sempre que o Parlamento tentasse evitar a implementação de legislação com repercussões orçamentárias a que se opusesse, para tanto utilizando os recém-adquiridos poderes de controle de parte do orçamento. À luz deste procedimento, sempre que o Conselho desejasse divergir de um parecer do Parlamento relativo a “atos comunitários de âmbito geral que tenham implicações financeiras sensíveis” seria constituída uma “Comissão de Concertação”⁹⁸, composta de igual número de parlamentares e membros do Conselho, com o objetivo de procurar um acordo em prazo não superior a três meses.

Muito embora nos primeiros tempos esse procedimento tenha funcionado sempre a favor do Conselho, ainda assim ele produziu resultados quanto à posição ocupada pelo Parlamento na integração da Europa. Em primeiro lugar, o Conselho e a Comissão foram levados a tomar conhecimento das posições do Parlamento, e, por que não dizer, do próprio Parlamento como órgão da integração. Em segundo, permitiu o acesso direto dos parlamentares ao Conselho, contribuindo para o conhecimento mútuo entre as duas instituições e para o desenvolvimento de relações mais estreitas entre elas.

O Parlamento utilizou as suas competências orçamentárias para agir sobre os chamados “pilares não comunitários”, como a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Como as despesas com a PESC estão classificadas como “não obrigatórias”, os deputados passaram a usar seus poderes para especificar os montantes destinados a cada ação, razão pela qual, em julho de 1997, foi firmado novo acordo interinstitucional, mediante o qual o Parlamento se comprometia a intervir apenas globalmente no orçamento da PESC, enquanto

97 Ver Tratado de Maastricht, Artigo 201A. Em *União Européia: Compilação dos Tratados op. cit.* Ver também CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 255; COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 153.

98 Segundo a tradução em língua portuguesa constante da obra *União Européia: Compilação dos Tratados*. O sítio do Parlamento na Internet utiliza o termo “conciliação”, e não “concertação”, ao referir-se ao mecanismo de conciliação criado, mais tarde, para o procedimento de co-decisão.

que o Conselho assumia o compromisso de encaminhar ao Parlamento as informações necessárias ao desempenho de suas funções no tocante àquele orçamento.

Logo após as primeiras eleições diretas, ainda em 1979, o Parlamento rejeitou o orçamento, fazendo uso de sua nova legitimidade. Em 1982, rejeitou um projeto de orçamento suplementar, e mais tarde, em 1985, novamente rejeitou o orçamento em protesto contra as despesas inflacionárias previstas para a Política Agrícola Comum e, em contrapartida, a debilidade da assistência alimentar. A rejeição do orçamento suplementar de 1982, que se destinava à devolução de fundos ao Reino Unido, revelou-se espetacular estratégia utilizada pelo Parlamento para o controle mais estreito das despesas. Em seguida à rejeição, o Conselho viu-se obrigado a usar o montante daquela devolução em programas específicos de infra-estrutura no Reino Unido, ao invés de encaminhá-la diretamente ao Tesouro britânico. Desta maneira, os fundos saíram de uma rubrica chamada de “reservá”, sobre a qual o Parlamento tinha o poder de controle, tendo assim podido monitorar a maneira como os fundos estavam sendo gastos.

Entretanto, como assinala Olivier Costa, a correlação de forças que se segue à rejeição do orçamento não favorece o Parlamento. A desorganização administrativa imposta às instituições pela falta de aprovação do projeto é enorme. Como o Parlamento é o responsável, este acaba forçado a colocar-se a favor da rápida obtenção de um acordo⁹⁹.

Por meio de suas intervenções no orçamento, o Parlamento logrou fortalecer certas políticas comunitárias que priorizava, entre as quais o famoso Programa Erasmus, destinado a estimular os estudantes universitários europeus a realizar parte de seus estudos em outro país da União. Com essa iniciativa, o Parlamento visava a estimular a construção de uma consciência de cidadania europeia entre os jovens, objetivo pelo qual sempre se batera.

As competências outorgadas ao Parlamento em virtude da adoção dos “recursos próprios” pelos Estados Partes, em lugar de um fundo de contribuições nacionais, desempenhou papel decisivo na expansão dos poderes parlamentares. A audaciosa utilização das débeis competências de que dispunha e que se aplicavam apenas às chamadas despesas não obrigatórias, isto é, algo como 5% do orçamento, forçou o diálogo interinstitucional entre os

99 COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 154.

dois braços da autoridade orçamentária, Conselho e Parlamento, resultando em variados instrumentos emanados destes dois órgãos, juntamente com a Comissão. Mais tarde, os poderes orçamentários do Parlamento foram se ampliando em vista da redefinição do montante das despesas “obrigatórias” e “não obrigatórias”, culminando com a supressão, pelo Tratado de Lisboa, da diferenciação entre os dois tipos de despesas..

Como se viu, o Parlamento Europeu, ainda quando detentor de limitados poderes, sempre procurou maximizar as competências que tinha em mãos, adaptando e inovando o seu Regimento Interno e concluindo acordos com outras instituições da integração. O uso dessa estratégia lhe renderia a paulatina, mas constante, ampliação de suas competências.

4.3.4 O caso Isoglucose

Embora as eleições diretas para o Parlamento Europeu não tenham produzido grande impacto nas opiniões públicas nacionais e nem contribuído, pelo menos em um primeiro momento, para sanar o “déficit democrático” já identificado na integração, elas foram extraordinariamente relevantes no tocante à ampliação dos poderes do Parlamento. Essa ampliação foi consequência de uma nova percepção, por parte das demais instituições comunitárias, do que significava a presença, no construto comunitário, de uma assembléia composta não mais por deputados designados pelos respectivos parlamentos nacionais, mas sim por membros eleitos diretamente pelas populações da Europa.

Esta nova percepção traduziu-se, apenas um ano após as eleições, em histórico acórdão do Tribunal de Justiça, referente ao caso Isoglucose (Caso 138/79). Por esta decisão, o Tribunal anulou um regulamento adotado pelo Conselho antes que o Parlamento houvesse emitido o seu parecer formal. Alegou o Tribunal que o Conselho havia infringido o requisito do procedimento de consulta, conforme estabelecido no Artigo 43 (2)¹⁰⁰ do Tratado da Comunidade Econômica Europeia.

100 “Artigo 43.

1.....

2

O Conselho, sob proposta da Comissão, e **após consulta do Parlamento Europeu**, deliberando por unanimidade durante as duas primeiras fases e, daí em diante, por maioria qualificada, adotará regulamentos ou diretivas, ou tomará decisões, sem prejuízo das recomendações que possa formular”.

Ver *União Européia: Compilação dos Tratados*, op. cit., p. 155. Grifo da autora.

Segundo pensava o Tribunal, o procedimento de consulta ao Parlamento importava, por se tratar do instrumento que lhe permitia participar do processo legislativo da Comunidade, estabelecendo assim o equilíbrio, “pretendido pelo Tratado”, na interpretação do Tribunal, entre as três instituições decisórias da Comunidade. Não se pode ignorar aqui os aspectos nitidamente federalistas da decisão do Tribunal, que se traduzem numa aparente transposição do princípio basilar do equilíbrio entre os poderes, presente nos regimes democráticos circunscritos às fronteiras nacionais.

Such power represents an essential factor in the institutional balance intended by the Treaty. Although limited, it reflects at Community level the fundamental democratic principle that the peoples should take part in the exercise of power through the intermediary of a representative assembly. Due consultation of the Parliament in cases provided for by the Treaty therefore constitutes an essential formality disregard of which means that the measure concerned is void¹⁰¹.

Contudo, o Parlamento usou de forma judiciosa o reconhecimento, pelo Tribunal, da obrigatoriedade de seu parecer naqueles casos em que o Tratado estabelecia a consulta como parte do processo legislativo. Para não despertar a desconfiança do Conselho e assim colocar em risco a futura ampliação de suas competências, o Parlamento teve o cuidado de não bloquear o processo decisório comunitário por meio do expediente de atrasar a emissão de seu parecer sobre as propostas da Comissão. Todavia, procedeu, com bastante eficiência, à adoção de reformas em seu Regimento, de modo a maximizar as vantagens que lhe dera a decisão do Tribunal.

Em muitas outras ocasiões, o Tribunal manifestou-se afirmando os poderes do Parlamento, como no caso “Transporte”, de 1983 (Caso 13/83)¹⁰², quando o Tribunal reconheceu ao Parlamento o direito de impetrar recurso por omissão contra o Conselho. Desta feita, o Parlamento censurava o Conselho por sua inércia quanto ao estabelecimento de uma política comum em matéria de transportes e o Tribunal afirmou que a clareza da letra do Artigo 175 do Tratado CEE (que dispõe que o recurso por omissão é aberto a qualquer instituição comunitária) não pode ser prejudicada pelo fato de o Parlamento

101 Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.*, p. 24; ver também, para um relato detalhado do caso Isoglucose, CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 207.

102 Ver MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de *op. cit.*, Acórdão de 22 de maio de 1985, pp. 113-114.

deter competências particulares e específicas no que diz respeito à fiscalização do Conselho, não se esgotando, pois, no exercício destas competências, a capacidade de influenciar o processo de decisão¹⁰³.

Desta maneira, e particularmente ao longo dos anos 1980, estabeleceu-se rapidamente uma ampla jurisprudência concernente ao Parlamento e ao lugar que deveria ocupar na construção comunitária. Os repetidos acórdãos emitidos pelo Tribunal, em apoio ao papel de representação democrática desempenhado pelo Parlamento, resultariam na definitiva integração da assembleia à estrutura decisória da Comunidade.

4.4 O projeto Spinelli

Em seguida às eleições de 1979, a maioria dos parlamentares eleitos posicionou-se a favor da manutenção da estratégia dos “petits pas”, que se traduzia em pequenos avanços regimentais com base nas funções atribuídas ao Parlamento pelos Tratados.

Entretanto, dentro de pouco tempo a percepção de que as instituições comunitárias haviam se tornado “disfuncionais”, tanto nos meios parlamentares como entre os demais órgãos da integração, levaria a iniciativas com vistas à reforma dos Tratados.

Uma delas partiu de fora do Parlamento, patrocinada pelos Ministros das Relações Exteriores da Alemanha Ocidental, Hans Dietrich Genscher, e da Itália, Emilio Colombo. O Plano Genscher-Colombo, publicado em novembro de 1981, propunha, no que dizia respeito ao Parlamento, uma melhoria de sua posição no âmbito do processo decisório comunitário¹⁰⁴. Sugeria, ademais, a promoção do ideal da identidade europeia, da posição do Conselho Europeu como fonte da guia política na Comunidade e de uma maior cooperação no que concernia às questões de segurança e de relações exteriores. Muito embora tenha o Plano Genscher-Colombo produzido poucos resultados práticos, traduzindo-se apenas em uma “Declaração Solene sobre a União Europeia”, que afirmava a identidade internacional da Comunidade, ele abria caminho para a atuação de um grupo de deputados do Parlamento Europeu, que defendia uma ampla reforma dos Tratados. Ao Parlamento não interessava esperar por um hipotético mandato do Conselho para a elaboração de um projeto de União da Europa. Sentindo-se fortalecido pela nova legitimidade de que era detentor após a realização das eleições diretas e pela posição do Tribunal, favorável à sua

103 Grifo da autora. Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.*, p. 254.

104 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, pp. 44 – 45.

afirmação como órgão de representação democrática dos povos europeus, o Parlamento dedicou-se a elaborar um ambicioso projeto de uma União Europeia, sob a inspiração de deputados federalistas como Altiero Spinelli. Estes parlamentares, reunidos em uma bancada que se tornou conhecida como o “clube do Crocodilo”, em referência ao restaurante de Estrasburgo com o mesmo nome onde costumavam reunir-se, confiaram a Spinelli, no âmbito da comissão de assuntos institucionais do Parlamento, a relatoria deste grande projeto. Um anteprojeto foi aprovado em setembro de 1983, quando quatro reputados juristas foram convidados a redigir o projeto definitivo. Em fevereiro de 1984, o projeto foi aprovado por ampla maioria. Tratava-se de um texto constitucional, que criava uma nova entidade política para substituir as Comunidades. Estabelecia um novo equilíbrio entre os órgãos decisórios da integração, fortalecendo a participação do Parlamento, segundo dispunha o Art. 36: “O Parlamento e o Conselho da União exercerão em conjunto a autoridade legislativa com a participação da Comissão”. Adicionalmente, o Parlamento e o Conselho, em conjunto, passariam a constituir-se na autoridade orçamentária da União. Segundo os Artigos 38 e 76, o Conselho teria um prazo para emitir a sua decisão, não podendo adiá-la indefinidamente, no intuito de bloquear uma proposta. Adicionalmente, o aspecto supranacional seria reforçado no Conselho, pela adoção da votação por maioria como regra geral. Nas suas relações com a Comissão, o Parlamento teria o poder de controle fortalecido. A Comissão deveria submeter à sua aprovação o seu programa legislativo, antes mesmo de tomar posse¹⁰⁵.

Para evitar quaisquer barreiras que fatalmente se ergueriam no Conselho ao projeto e para não repetir o fracasso do projeto da Comunidade Política Europeia nos anos iniciais da Assembleia¹⁰⁶, o Parlamento decidiu convidar o seu presidente a apresentá-lo diretamente aos parlamentos e governos nacionais.

Entretanto, apesar do empenho dos membros do Clube do Crocodilo, particularmente de Altiero Spinelli, pelo sucesso do projeto, este não suscitou entusiasmo entre a opinião pública e foi recebido com frieza e desconfiança pelos parlamentos nacionais, notadamente os da França, da Dinamarca e do Reino Unido.

A estratégia adotada pelos parlamentares europeus foi classificada por muitos de “ingênua”. De fato, aos parlamentos nacionais pouco interessava

105 Ver *ibid*, p. 46.

106 O projeto fora elaborado pela Assembléia Comum transformada em Assembléia *ad hoc*.

a ampliação, pelo Tratado da União, dos poderes do Parlamento Europeu, enquanto que a opinião pública mostrava-se indiferente às iniciativas dos membros do longínquo Parlamento de Estrasburgo.

Contudo, o projeto recebeu acolhida favorável de certos grupos econômicos e de uma parte dos governos, que estimavam que a Europa não poderia manter o seu lugar no cenário internacional sem um “relançamento” da integração. As pressões dos deputados europeus combinaram-se às de certas lideranças políticas nacionais – que desejavam políticas exteriores mais eficazes – e às vozes da maioria dos atores comerciais e industriais – que reclamavam a unificação e a desregulamentação do mercado europeu – e ainda aos reclamos da Comissão, que tradicionalmente propugnava pelo aprofundamento da integração. A despeito das reticências britânicas e dinamarquesas, o Conselho Europeu de Milão, reunido em junho de 1985, decidiu lançar uma conferência intergovernamental para discutir a reforma dos tratados. Em 2, 3 e 4 de dezembro de 1985, por ocasião da reunião do Conselho Europeu de Luxemburgo, foi assinado o Ato Único Europeu¹⁰⁷.

Para possibilitar a implementação do mercado interior no prazo previsto (1992), o Ato Único Europeu adotou o mecanismo do voto por maioria qualificada no Conselho.

Assim, impulsionada pela vigorosa mobilização dos operadores econômicos em favor do seu aprofundamento, resultado do *spill over* de seus benefícios de uns para outros setores da economia, a integração da Europa retomava a metodologia pela qual Monnet tanto se batera¹⁰⁸.

107 Ver COSTA, Olivier *op. cit.* p. 41. Spinelli faleceu em 1986, e, portanto, viu, pelo menos em parte, os frutos da batalha incansável que travou ao longo de mais de quarenta anos, pela união da Europa, desde o famoso Manifesto di Ventotene, elaborado junto com Ernesto Rossi e Eugenio Colorni. Ver NELSEN, Brent F. e STUBB, Alexander *The European Union: Readings on the Practice of European Integration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 2003, p. 3. O Tratado de Maastricht que estabeleceu a União Monetária, firmado em 1992, o Tratado da Constituição Europeia, firmado em 2004, mas rejeitado em referendos promovidos por alguns Estados membros, ao qual se seguiu o Tratado de Lisboa, firmado em 2007, representam, talvez, o coroamento da luta de Spinelli e do Movimento Federalista Europeu.

108 A teoria chamada de *spill over* está descrita em Haas retomando e refinando o funcionalismo de David Mitrany. Haas demonstra o efeito *spill over* citando a assinatura dos dois tratados de Roma, adicionais ao de Paris, que traduziriam uma busca pela expansão da integração para outros setores. Cita ainda o *spill over* geográfico, que se expressa no pedido de adesão do Reino Unido. Ver HAAS, Ernst *op. cit.* Mitrany propôs o método funcional como solução para uma paz duradoura, em um estudo publicado pela primeira vez em 1943: “(...) The functional approach, which seeks, by linking authority to a specific activity, to break away from the traditional link between authority and a definite territory ...” Ver MITRANY, David *op. cit.* p. 27.

5 – COMPETÊNCIAS DO PARLAMENTO EUROPEU

O projeto Spinelli exercera inegável influência sobre a redação do Ato Único Europeu. Por sua vez, as eleições diretas, a competência orçamentária do Parlamento, e a decisão do Tribunal de Justiça no caso “Isoglucose” o inserem definitivamente no processo decisório comunitário.

A seguir veremos como, ao longo das décadas de oitenta e de noventa, dá-se uma evolução no que diz respeito à intervenção parlamentar no processo legislativo da Comunidade por meio da reforma dos tratados e como o Parlamento responde, por um lado, adequando o seu Regimento Interno às novas competências, de modo a efetivamente ocupar o espaço que lhe cabe no espaço institucional europeu; e por outro, utilizando judiciosamente os novos poderes, de modo a não causar atraso ou paralisar o processo de construção do mercado único. Finalmente, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009, representou importante avanço na ampliação dos poderes do Parlamento.

5.1 O Ato Único Europeu: a regra da maioria qualificada no Conselho beneficia o Parlamento

Com a entrada em vigor do Ato Único Europeu, cai um dos argumentos utilizados contra a expansão dos poderes do Parlamento. Dizia-se, até então, que nada justificava a atribuição de função de controle ao Parlamento, uma vez que cabia aos Ministros o poder de decisão, e que esses eram responsáveis perante os seus respectivos parlamentos nacionais.

O argumento já comportava críticas, como por exemplo, de que os Ministros são nomeados, e não eleitos, para o desempenho de suas tarefas no Conselho; da falta de acesso, por parte dos parlamentos nacionais, à informação

sobre as questões relativas à integração europeia e de que não há, tampouco, acesso do público às deliberações do Conselho.

Além destas ponderações, agregue-se também a natureza das decisões tomadas pelos negociadores da integração, distinta daquelas que tradicionalmente frequentavam os foros internacionais. Precisamente por terem sido as grandes questões militares e estratégicas substituídas por temas comerciais e econômicos, a representação popular deveria estar presente naqueles foros, de maneira a refletir a pluralidade de interesses presente no conjunto da sociedade.

A aplicação do voto por maioria qualificada à tomada de decisão pelo Conselho no que se refere a uma grande variedade de temas, conforme consagrada pelo Ato Único Europeu, veio a comprometer, ainda mais, a possibilidade de controle do processo decisório comunitário pelos parlamentos nacionais.

Como se poderia afirmar que a vontade do povo de um país fora levada em conta quando o voto de seu Ministro fosse derrotado no Conselho? Considerando-se que nem todas as decisões comunitárias necessitam de incorporação ao direito interno dos Estados Partes pela via da aprovação parlamentar, a legitimidade democrática de tais decisões ver-se-ia seriamente comprometida.

Para tentar sanar esse desequilíbrio, os negociadores do Ato Único, inspirando-se no projeto Spinelli, introduziram, naquele instrumento o procedimento de “cooperação”, que comportava duas leituras e pelo qual o Parlamento se beneficiava do direito de emendar o texto proposto. Tratou-se, entretanto, de um progresso mais simbólico do que real, como se verá a seguir.

5.2 Competência consultiva: da consulta à cooperação

5.2.1 A consulta

Como vimos, na estrutura decisória vislumbrada pelos pais fundadores da Comunidade Européia do Carvão e do Aço o poder de legislar encontrava-se basicamente nas mãos do Conselho, composto de representantes dos governos nacionais e da Alta Autoridade. A Assembleia exercia poderes de controle sobre a Alta Autoridade, o órgão supranacional encarregado de propor a legislação, mas não participava do processo decisório comunitário. Ao incorporarem novos setores ao processo de integração, os Tratados de Roma outorgaram à Assembleia o direito de participar do processo legislativo em alguns casos, por

meio de competência consultiva. Assim, 22 Artigos do Tratado sobre a Comunidade Econômica Européia e 11 Artigos do Tratado Euratom¹ dispunham sobre a obrigação do Conselho de consultar a Assembleia sobre as propostas emanadas da Comissão antes de sua adoção pelo mesmo. Os pareceres da Assembleia, no entanto, não eram vinculativos.

No presente momento, o Parlamento Europeu participa da elaboração da legislação europeia por meio de quatro diferentes modalidades de procedimentos, sendo a consulta o mais antigo deles. Trata-se, hoje, do menos utilizado dos procedimentos, estando em vigor para temas que os Estados consideram particularmente sensíveis, principalmente aquelas matérias que demandam o voto por unanimidade no Conselho, como as questões fiscais e a política industrial, bem como aquelas que pedem a maioria qualificada, como a política agrícola e a concorrência.

Para Martin Westlake², o procedimento de consulta não deveria ser incluído entre as competências legislativas do Parlamento, já que o parecer por este emitido não é vinculativo, podendo o Conselho tomar ou não conhecimento de suas posições.

Por este procedimento, a Comissão encaminha a legislação proposta ao Parlamento, que pode oferecer emendas. A Comissão incorpora à proposta as emendas que aceita e envia a matéria emendada ao Conselho. Esse adota a norma por maioria qualificada, ou novamente a emenda, por unanimidade.

Porém, além de não poder vetar uma proposta da Comissão, o Parlamento tampouco tinha acesso à informação concernente ao processo decisório que se desenvolvera na Comissão e no Conselho. Ademais, não havia mecanismos institucionais que lhe permitissem tomar conhecimento do destino, dado pela Comissão e pelo Conselho, às emendas por ele propostas³.

Ao longo dos anos sessenta, em resposta às pressões da então Assembleia, a prática da consulta passou por sensíveis melhorias. Assim, o Conselho

1 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 188.

2 Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.*, p. 134.

3 Ver o testemunho do deputado E. Battista, em 1962, durante debate da Assembléia: “les avis partent du Parlement pour être transmis à l’Exécutif et au Conseil. Une fois cette formalité accomplie, nous ne savons absolument plus rien de ce qu’il en advient (...) et puis un beau jour, une agence de presse bien informée signale que le Conseil des ministres a pris telle ou telle décision... On ne nous dit absolument rien des mobiles qui ont déterminé le Conseil des ministres à ne pas accueillir les avis”. *Apud* COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 120.

decidiu, em 1960, consultar a Assembleia em relação a todas as questões de importância, ainda que a consulta não estivesse prevista nos Tratados. O escopo da consulta foi ainda estendido em 1964 (para todas as propostas legislativas), em 1968 (para incluir os textos não legislativos, como as resoluções do Conselho e memorandos da Comissão, que muitas vezes contêm informação importante sobre os trabalhos preparatórios de textos normativos a serem posteriormente enviados à consulta parlamentar), e em 1973 (para todas as propostas de qualquer tipo)⁴.

O Conselho e a Comissão comprometeram-se, também, a reenviar a consulta à Assembleia sempre que o texto, que fora objeto de parecer, houvesse, posteriormente, sofrido transformações significativas. A Comissão comprometeu-se ainda a justificar as suas posições no tocante às sugestões de emendas encaminhadas pelo Parlamento. Mais importante, entretanto, foi o compromisso assumido pela Comissão de alterar a sua proposta de acordo com as emendas parlamentares por ela aceitas.

No entanto, na prática cabe à Comissão aceitar ou não as emendas propostas e mesmo ao aceitá-las, não há qualquer dispositivo nos Tratados que a obrigue a alterar o instrumento a ser enviado ao Conselho, ficando o Parlamento dependente da boa vontade da Comissão no tocante à incorporação das emendas por ele oferecidas. Ao Parlamento interessava a remessa ao Conselho de uma proposta que levasse em conta as suas posições, uma vez que seu poder de pressão sobre o Conselho era praticamente nulo.

A decisão do Tribunal no caso *Isoglucose*, já mencionada, viria a alterar o equilíbrio interinstitucional na consulta. Ao anular o ato adotado pelo Conselho antes de ouvir o parecer parlamentar o Tribunal abriu ao Parlamento a possibilidade de atrasar a emissão de seu parecer, como forma de pressão.

O Parlamento apressou-se em proceder a alterações em seu Regimento Interno, de modo a beneficiar-se ao máximo das implicações resultantes da decisão do Tribunal. Na prática, antes da votação em plenário e adoção de seu parecer, o Parlamento solicita à Comissão que declare a sua posição sobre as emendas propostas. Caso a Comissão adote posição desfavorável às sugestões do Parlamento, a ele é dado devolver a matéria à comissão temática competente que a tenha examinado, para “reconsideração”. Trata-se, na realidade, de expediente utilizado para reter a adoção do parecer e assim pressionar, no intuito de forçar concessões da Comissão.

4 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, pp. 188 e segs.; WESTLAKE, Martin *op. cit.*, pp. 134 e segs.

A debilidade deste procedimento reside no fato de que o Conselho, a quem cabe a última palavra no processo decisório, não é obrigado a acolher o parecer do Parlamento ou as emendas por ele propostas. A pressão exercida pelo Parlamento para obter concessões por meio da prática de retardar a adoção de seu parecer somente funciona no tocante à legislação de urgência⁵. Ademais, na prática e de maneira geral, os grupos técnicos do Conselho negociam e adotam a sua posição antes mesmo que o Parlamento haja emitido o seu parecer (em violação ao compromisso assumido).

Mesmo assim, o procedimento da consulta teve o mérito de inserir o Parlamento no processo legislativo comunitário, muito embora fosse o seu parecer desprovido de poder vinculativo. Ademais, contribuiria para minorar o isolamento da assembleia em relação às demais instituições comunitárias.

A consulta deu início, com efeito, a diálogo interinstitucional que acabou por aproximar a Comissão, o Parlamento e o Conselho. A decisão do Tribunal de Justiça sobre o caso Isoglucose, que veio a fortalecer a posição do Parlamento no quadro do processo decisório comunitário, levou os parlamentares a utilizar de maneira restritiva a possibilidade de bloqueio da legislação, no que revelaram habilidade e sabedoria.

O mecanismo de concertação (conciliation, em inglês) previsto na Declaração Comum do Conselho, Parlamento e Comissão de 1975, ao qual já nos referimos no contexto dos poderes orçamentários do Parlamento, acabou por ser estendido para além das questões financeiras, tendo sido utilizado para propostas sem implicações financeiras dignas de nota, como, por exemplo, no caso da Carta Social da Europa. Teve ainda a virtude de permitir ao Conselho desenvolver relações de trabalho e de negociação direta com o Parlamento

⁵ Ao considerar as propostas encaminhadas pela Comissão sobre a primeira fase da implantação da União Econômica e Monetária, que deveriam estar aprovadas antes de 1 de julho de 1990, à luz das decisões adotadas por ocasião da Conferência de Cúpula de Madri, o Parlamento, desejando assegurar o controle que exerceria sobre o Comitê de Governadores dos Bancos Centrais e sobre o Comitê de Políticas Econômicas, apresentou emendas à proposta, em dezembro de 1989. A Comissão rejeitou algumas das principais emendas, o que levou o Parlamento a devolver as propostas para a comissão competente, colocando em risco toda a agenda da União Econômica e Monetária. Na sessão de fevereiro de 1990 a Comissão, ansiosa por evitar mais demoras, acabou por fazer importantes concessões ao Parlamento, que, em vista disso, adotou o seu parecer. Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 193.

baseadas na boa fé, e abriu o caminho para uma participação mais efetiva do Parlamento no processo decisório comunitário.

5.2.2 A cooperação

O projeto Spinelli de 1984 tentara avançar, no que se referia às competências do Parlamento no processo normativo comunitário, para um verdadeiro procedimento de co-decisão. O Ato Único Europeu, firmado em 1987, adotaria, ao invés, um procedimento chamado de “cooperação”, que, na realidade, apenas acrescentava uma segunda leitura à consulta. Aplicava-se a matérias cuja regulação era importante para a entrada em vigor do mercado único, basicamente relativas à harmonização legislativa, como a política social, a coesão econômica e social e a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico. Como já visto supra, a lógica por detrás desta decisão dos Estados Partes, de fortalecer a participação do Parlamento no processo decisório comunitário, vinculava-se à introdução da votação por maioria qualificada no Conselho no tocante a um grande número de matérias. O Parlamento reconheceu a importância da oportunidade que lhe chegava às mãos e tratou de usar os novos poderes de maneira eficaz e responsável, mas também de forma a não comprometer as chances que tinha para a futura expansão de suas competências.

O procedimento de cooperação estabelece que as propostas da Comissão serão examinadas pelo Conselho e pelo Parlamento em duas leituras sucessivas.

Na primeira leitura, o Parlamento emite um parecer, em vista do qual o Conselho adota uma “posição comum” que não pode diferir da proposta da Comissão, senão por unanimidade de votos. Esta posição é encaminhada ao Parlamento, acompanhada de uma exposição de motivos da Comissão e outra do Conselho, para a segunda leitura. É neste momento que começa a correr prazo de três meses, ao fim do qual, caso o Parlamento não se pronuncie, a posição comum será definitivamente adotada pelo Conselho. Neste momento também, o Parlamento mantém contatos informais com a Comissão, na busca de acordos. O Presidente do Parlamento envia a posição comum ao exame das comissões temáticas competentes, que apresentam o resultado de seu trabalho sob a forma de uma “recomendação”. Ao longo das deliberações, as comissões envolvidas podem convocar reuniões conjuntas, com o objetivo de alcançar a maioria absoluta necessária à adoção da decisão quando da votação em plenário.

Se o Parlamento aprovar a posição comum (para o que é necessária a maioria absoluta de seus membros), o Conselho poderá adotar o ato de acordo com a posição comum. O mesmo se dará se o Parlamento deixar de deliberar no prazo estabelecido (três meses). Porém, se o Parlamento rejeitar a posição comum do Conselho, sempre por maioria absoluta, o Conselho só poderá adotá-la por unanimidade. O Parlamento poderá, alternativamente, propor emendas, desde que aprovadas por maioria absoluta. As emendas parlamentares serão encaminhadas à Comissão, que poderá incorporá-las à proposição a ser enviada ao Conselho. O Conselho só poderá modificar uma proposta da Comissão por unanimidade, mas para adotá-la como está, necessita apenas de maioria qualificada. Portanto, nos casos em que a Comissão não tenha incorporado as emendas parlamentares à proposta, ainda assim o Conselho poderá adotá-las, votando por unanimidade. De qualquer maneira, o Conselho terá três meses para adotar a sua posição, prazo que poderá ser estendido por mais um mês, desde que acordado pelo Conselho e pelo Parlamento.

Na prática, quando a decisão do Conselho é adotada por unanimidade na primeira leitura, o Parlamento, ao considerar a possibilidade de rejeição, sabe que esta será apenas simbólica. Entretanto, se apenas um dos Estados Partes alinhar-se com a posição do Parlamento, a rejeição estará consumada.

A regra da maioria absoluta no Parlamento para a aprovação da proposta na segunda leitura procura estimular os parlamentares a buscar um acordo quando da primeira leitura, momento em que é suficiente a maioria simples. Por outro lado, a Comissão pode modificar o seu texto a qualquer tempo e assim retirar as emendas anteriormente aceitas e que tenham se tornado objeto de conflito.

Tanto a Comissão como o Parlamento tinham, por diferentes razões, interesse no sucesso do procedimento de cooperação. A Comissão, porque a ela cabia impulsionar a implementação, até 31 de dezembro de 1992, do mercado interno. E o Parlamento, porque desejava provar a sua capacidade de contribuir positivamente para o processo legislativo comunitário por meio do novo procedimento. Com esse objetivo, o Parlamento adotou dispositivo em seu Regimento Interno⁶, que limita o seu próprio direito de apresentação de emendas na segunda leitura. Assim, as emendas só seriam admissíveis em

⁶ Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.*, p. 141.

três hipóteses: em primeiro lugar, se visassem a restaurar a posição adotada pelo Parlamento na primeira leitura; em segundo lugar, se buscassem emendar uma parte da posição comum que diferisse substancialmente do texto apresentado originalmente ao Parlamento; e em terceiro, se resultassem de um acordo entre o Conselho e o Parlamento. Não seriam admitidas emendas que não satisfizessem esses requisitos, evitando-se deste modo, que um número excessivo de emendas paralisasse o processo legislativo.

Com a adoção, pelo Ato Único Europeu, do procedimento da cooperação, coube à Comissão definir a base legal sobre a qual repousaria cada uma das suas propostas. A base legal determinaria se a intervenção do Parlamento se faria nos moldes do procedimento de consulta ou se seria utilizado o mecanismo da cooperação. Como resultado, o Parlamento, insatisfeito algumas vezes com a escolha feita pela Comissão, dirigiu-se ao Tribunal de Justiça, obtendo ali sentença favorável à troca da base legal. Estas decisões, assim como outras do Tribunal de Justiça, favoreceriam o Parlamento e reafirmariam a sua capacidade processual junto ao Tribunal.

O procedimento de cooperação consagra certo grau de intervenção do Parlamento no processo decisório comunitário. Ainda que tímido, o procedimento pelo menos permite ao Parlamento forçar o Conselho a proceder a uma segunda leitura das propostas. Ademais, beneficiou o Parlamento, ao outorgar-lhe o direito de vetar uma proposição por maioria absoluta. Mesmo assim, o Parlamento não tem a última palavra no procedimento, posto que ao Conselho é facultado derrubar o veto, votando por unanimidade.

Além disso, a regra fundamental do diálogo Comissão – Conselho não sofre alterações. O Conselho, ao adotar um ato por proposta da Comissão, somente poderá alterá-lo deliberando por unanimidade⁷.

O Tratado de Maastricht ampliaria o campo de aplicação do procedimento de cooperação. Posteriormente, o Tratado de Amsterdam reduziu o campo de

7 Ao discorrer sobre as reformas do processo decisório comunitário estabelecidas pelo Ato Único Europeu, Ruy Moura Ramos considera que "(...) é edificante quanto à pobreza de realizações do Acto Único neste campo, quando comparadas com as propostas contidas no Projecto de Tratado sobre a União Européia, aprovado pelo Parlamento. Nada de comparável há aqui, de facto, ao reforço do órgão parlamentar sugerido naquele texto e que como que entronizava uma direcção bicéfala das Comunidades (artigos 15 e 36 a 39); à tentativa de regular a invocação e os efeitos do interesse nacional vital nas decisões do Conselho (artigo 23, nº 3) e ao sensível acréscimo de competências do Tribunal de Justiça (artigo 43). Antes se nota um tímido ensaio de modificação do *status quo*, sem pretender romper de alguma forma, na senda proposta pelo Parlamento Europeu, os equilíbrios existentes". Ver MOURA RAMOS, Ruy *op. cit.*, p. 158.

sua aplicação para o domínio da união econômica e monetária e sua utilização foi finalmente suprimida pelo Tratado de Lisboa.

5.3 Competência legislativa: da co-decisão ao "processo legislativo ordinário"

5.3.1 A co-decisão

O Tratado de Maastricht, firmado em 1992, alterou o Artigo 189 B do Tratado da Comunidade Européia para instituir o procedimento da co-decisão. Embora o Tratado jamais tenha feito referência ao novo procedimento como “co-decisão”, em virtude de objeções apresentadas por um Estado Parte⁸, o termo passou a ser amplamente utilizado por estudiosos do Parlamento Europeu e pelo público em geral. O Tratado, ao desejar fazer referência à co-decisão, prefere utilizar a expressão “procedimento previsto no artigo 189 – B”. A sua utilização, estabelecida para a grande maioria das propostas apresentadas pela Comissão, suplantaria a do mecanismo de cooperação, que a partir do Tratado de Nice, permaneceu em apenas quatro dispositivos: Artigos 99(5), 102(2), 103(2) e 106(2).

O procedimento de co-decisão, que pelo Tratado de Lisboa recebeu a denominação de “processo legislativo ordinário”, distingue-se do procedimento de cooperação nos seguintes aspectos: em primeiro lugar, compreende três leituras; em segundo, contempla a intervenção de um Comitê de Conciliação; e em terceiro, permite ao Parlamento Europeu vetar a adoção de um ato. Portanto, este mecanismo inova no que diz respeito aos poderes outorgados ao Parlamento, posto que, ao lhe permitir derrubar um ato proposto, confere-lhe o status de co-legislador.

Posteriormente, o Tratado de Amsterdam⁹, assinado em 1996, instauraria um segundo procedimento de co-decisão, que se tornaria conhecido como “co-decisão II”, pelo qual estabelece uma igualdade mais estrita entre o Conselho e o Parlamento, como os dois “braços” da autoridade legislativa.

Assim, o Artigo 251 suprimiu a possibilidade que o Artigo 189 B CE outorgara ao Conselho, de convocação do Comitê de Conciliação quando da segunda

8 Ver CORBETT, Richard *op. cit.*, p. 199.

9 Ver artigo 251 do Tratado de Amsterdam em MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de. *Tratados da Comunidade Européia e da União Européia, op. cit.*, p. 194.

leitura pelo Parlamento (“conciliação menor”), caso esse último indicasse a rejeição do texto proposto. Tratou-se aqui de um avanço, posto que as negociações levadas a cabo no Comitê de Conciliação, quando da segunda leitura, atrasavam enormemente o processo decisório e o tornavam demasiadamente intrincado e de difícil acompanhamento pelo público em geral.

O procedimento de co-decisão conforme modificado pelo Tratado de Amsterdam, ainda padecia de extraordinária complexidade, mas mesmo assim traduzia considerável simplificação em relação ao que dispunha o Artigo 189 B CE.

Ademais, o Tratado de Amsterdam estendeu consideravelmente o campo de aplicação deste procedimento, tornando-o a modalidade de processo decisório dominante na União, em cumprimento ao que dispunha o inciso 8 do Artigo 189 B CE, que determinava que o âmbito de aplicação do procedimento de co-decisão

(...) pode ser tornado extensivo a outros domínios, nos termos do procedimento previsto no nº 2 do artigo N do Tratado da União Européia, com base num relatório a apresentar pela Comissão ao Conselho o mais tardar em 1996¹⁰.

Embora a co-decisão tenha conferido ao Parlamento Europeu uma função de maior protagonismo no processo decisório comunitário, ainda restou certo número de matérias sobre as quais o Conselho decidia por unanimidade. Nestes casos, tornava-se mais difícil a adoção, pelo Conselho, das emendas sugeridas pelo Parlamento, uma vez que a unanimidade é às vezes resultado de grande esforço de negociação e o delicado equilíbrio de interesses de que resulta pode não comportar modificações. Como a essência da co-decisão é, na verdade, a negociação de acordos entre o Parlamento e o Conselho e como ao Conselho tornava-se difícil mudar a posição previamente negociada, o requisito da unanimidade enfraquecia consideravelmente a posição do Parlamento neste procedimento.

Outro fator de fragilidade do Parlamento eram as limitações que sofria em sua competência *ratione materiae*. Com efeito, o escopo de aplicação do procedimento de co-decisão estava circunscrito a apenas um quarto dos textos legislativos que iam àquela Casa. Aplicava-se à maior parte dos temas antes cobertos pelo procedimento de cooperação e a certo número de novos temas, como à maioria das proposições concernentes ao mercado interno,

10 Ver *União Européia: Compilação dos Tratados*, *op. cit.*, p. 353.

saúde pública, proteção ao consumidor, medidas nas áreas de educação e cultura, equivalência de diplomas e qualificações, livre movimento de trabalhadores, diretrizes para programas de pesquisa e para as redes transeuropéias.

5.3.2 O processo legislativo ordinário

O Tratado de Lisboa retoma o procedimento de co-decisão, passando a denominá-lo “processo legislativo ordinário”. Por ele, a Comissão apresenta uma proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. O Parlamento estabelece a sua posição em primeira leitura e transmite-a ao Conselho. Se o Conselho aprovar a posição do Parlamento, o ato é adotado de acordo com a redação dada pelo Parlamento. Se o Conselho não acolher a posição do Parlamento, adota a sua posição em primeira leitura e transmite-a ao Parlamento. O Parlamento pode, em um prazo de três meses:

Aprovar a posição comum. Neste caso, o ato será definitivamente adotado.

Não se pronunciar, caso em que o Conselho, transcorrido o prazo, adota o ato de acordo com sua posição comum.

Rejeitar em primeira leitura, por maioria dos membros que o compõem, a posição comum do Conselho, caso em que o ato não é adotado.

Por maioria dos membros que o compõem, o Parlamento poderá propor emendas à posição comum. O texto será enviado, com as alterações propostas, ao Conselho e à Comissão. A Comissão emitirá o seu parecer sobre as emendas. No prazo de três meses, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, poderá aprovar todas as emendas e adotar o ato em pauta. Contudo, as emendas que tenham recebido parecer desfavorável da Comissão só poderão ser adotadas pelo Conselho por unanimidade.

Se o Conselho não aprovar todas as emendas, o seu Presidente, de comum acordo com o Presidente do Parlamento Europeu, convoca o Comitê de Conciliação no prazo de seis semanas. O Comitê de Conciliação, que reúne os membros do Conselho ou os seus representantes e igual número de membros representando o Parlamento Europeu, tem por missão chegar a acordo sobre um projeto comum, por maioria qualificada dos membros do Conselho ou dos seus representantes e por maioria dos membros que representam o Parlamento Europeu, no prazo de seis semanas, a contar da sua convocação,

em segunda leitura. Quando, no prazo de seis semanas após ser convocado, as negociações no âmbito do Comitê de Conciliação não forem bem sucedidas e não se chegar a um projeto comum, considera-se que o ato proposto não foi adotado.

Se, no mesmo prazo, o Comitê de Conciliação aprovar im projeto comum, o Parlamento, deliberando por maioria, e o Conselho, por maioria qualificada, poderão adotar o ato, tendo para tanto, cada um, o prazo de seis semanas.¹¹

A denominação adotada pelo Tratado de Lisboa para um dos processos de adoção de atos normativos europeus – o chamado “procedimento legislativo ordinário” – constitui extraordinário avanço na direção de um construto bicameral no âmbito das instituições europeias. As raízes desta divisão igualitária do poder legiferante entre o Parlamento Europeu, representante das populações, e o Conselho, representante dos Estados Partes, remontam ao projeto Spinelli, adotado em 1984 pelo Parlamento Europeu, que trazia fortes contornos federalistas¹².

5.4 O diálogo Parlamento – Conselho: a prática da conciliação contribui para o amadurecimento do Parlamento

Os repetidos contatos entre o Parlamento e o Conselho no âmbito do procedimento de conciliação resultaram em um permanente diálogo entre as duas instituições. Ademais, tanto o Conselho como o Parlamento procuraram capacitar-se adequadamente para o procedimento. Enquanto os Estados Partes organizam cursos com este objetivo para seus funcionários, notadamente os do COREPER, o Parlamento procura melhorar a qualidade de seus trabalhos em todas as fases do processo legislativo. Buscou-se, efetivamente, aperfeiçoar a qualidade técnica das emendas propostas e melhor coordenar os trabalhos das diferentes comissões encarregadas da análise do texto sob exame.

A composição da delegação parlamentar ao Comitê de Conciliação merece ser examinada, já que dela depende a representatividade do Parlamento.

11 Ver os passos do procedimento de co-decisão em *União Européia: Compilação dos Tratados*, op. cit . Artigo 189 B do Tratado CEE reformado pelo Tratado de Maastricht, pp. 350 –352; e do processo legislativo ordinário em MELO LORENTZ, Adriane Cláudia *O Tratado de Lisboa e as reformas nos tratados da União Européia*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008, p. 334. .

12 Ver COSTA, Olivier e SAINT MARTIN, Florent *Le Parlement européen*. Paris: La Documentation française, 2009, p. 71.

Os dois modelos que lhe serviram de inspiração foram o modelo norte-americano, usado para conferências de conciliação entre a Câmara de Representantes e o Senado e o modelo alemão, utilizado para as conciliações entre o Bundesrat e o Bundestag. No modelo americano a delegação é composta de maneira ad hoc, por parlamentares membros das comissões envolvidas no exame da matéria; enquanto que o modelo alemão privilegia a delegação composta por membros permanentes, com a constante presença de um mesmo grupo de parlamentares.

O Parlamento Europeu optou por um sistema misto, com três membros permanentes escolhidos entre os Vice-Presidentes do Parlamento e os restantes escolhidos dentre os membros das comissões temáticas encarregadas do estudo da matéria, sendo que o presidente e o relator da principal comissão temática envolvida têm participação automática. Com essa solução intermediária entre os dois modelos, o Parlamento é beneficiado pela presença, em sua delegação, de três membros permanentes, que geralmente são donos de larga experiência em matéria de atividades parlamentares e que passam a conhecer também, profundamente, os meandros da conciliação, a metodologia das negociações e os precedentes, dotando o Parlamento de verdadeiros “experts” na prática da conciliação. Ao mesmo tempo, os parlamentares membros das comissões temáticas especializadas, encarregadas do exame da proposição, contribuem decisivamente para a abordagem técnica da matéria.

A composição da delegação deverá refletir a proporcionalidade da presença dos grupos políticos existentes no seio do Parlamento Europeu. Os grupos políticos, por sua vez, podem indicar os seus representantes, entretanto são obrigados a indicar os “membros natos” da delegação, como os três Vice-Presidentes do Parlamento e o presidente e relator das comissões competentes.

Uma vez divulgada a composição da delegação parlamentar, realiza-se uma primeira reunião preparatória, visando a adoção de uma estratégia de negociação e a atribuição de um mandato negociador ao presidente da comissão competente ou ao relator, a ser utilizado por ocasião dos contatos preliminares destes últimos com a presidência do Conselho. A Comissão participa das reuniões com status de observadora. Os temas políticos são os que tendem a bloquear as negociações, visto que de maneira geral, os Ministros se fazem representar na reunião por membros do COREPER, sem instruções para resolver questões de maior sensibilidade política, particularmente as que tocam

os interesses de algum Estado Parte. No que diz respeito aos temas técnicos, entretanto, as negociações tendem a revelar-se produtivas¹³.

A rigorosa proporcionalidade observada na composição da delegação parlamentar, de modo que esta efetivamente represente as forças políticas presentes no Parlamento, não impede que o plenário, a quem cabe a última palavra sobre a aprovação ou não dos atos acordados no âmbito do Comitê de Conciliação, rejeite o texto. Foi o que ocorreu quando da consideração de diretiva sobre patentes de biotecnologia de 1995.

A conciliação ainda padece de certa falta de transparência, decorrente da confidencialidade necessária às negociações do Conselho e da natureza eminentemente técnica dos temas em pauta. Entretanto, dado que a opacidade é característica das negociações internacionais em geral e tendo em vista o alto conteúdo técnico presente nas negociações específicas para a integração, pode-se considerar que a instituição de procedimento por meio do qual se possibilita o tratamento destes temas pelo Parlamento Europeu junto com o Conselho já configura um avanço no que diz respeito à democratização do processo decisório comunitário.

5.4.1 A prática da cooperação e da co-decisão

Voltemo-nos agora para a nossa indagação inicial, isso é, até que ponto o Parlamento Europeu influencia, na prática, o processo decisório da União Europeia por meio dos novos poderes que lhe foram outorgados a partir do Ato Único Europeu?

A primeira conclusão que se impõe é que a adoção do procedimento de cooperação deu lugar a um novo estilo de interação entre o Conselho e a Comissão, por um lado, e o Parlamento Europeu, por outro. O processo decisório comunitário passaria a caracterizar-se, a partir daí, por um grande esforço de concertação de posições entre as três instituições. A experiência recolhida com o procedimento de cooperação serviria, ademais, para abrir caminho para que o Parlamento ampliasse os seus poderes, uma vez que os deputados souberam utilizar a seu favor, com sabedoria, as competências recém-adquiridas e assim desarmar alguns espíritos contrários ao fortalecimento de sua participação no processo decisório. O contato entre as duas instituições – Conselho

¹³ Ver *Rapport d'activité des delegations de conciliation du 1er mars 1995 au 31 juillet 1996* apud COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 134.

e Comissão – e o Parlamento Europeu acabaria por criar uma cultura de colaboração, conforme ressalta o documento final emitido pela reunião do Conselho Europeu de Edimburgo de 1992, quando os Chefes de Estado e de Governo renderam homenagem ao papel vital desempenhado pela Comissão e à cooperação construtiva estabelecida entre o Conselho e o Parlamento¹⁴.

O procedimento de co-decisão, que viria a substituir grande parte das instâncias em que era adotada a cooperação, foi recebido com reticências pelos membros do Parlamento. Em primeiro lugar, dada a sua excessiva complexidade e em segundo, porque, na percepção dos parlamentares, o procedimento favorecia o Conselho, particularmente no estágio da terceira leitura. Mas logo de início já se verifica um avanço em favor do Parlamento, uma vez que a Comissão não mais encaminhava a sua proposta de ato primeiramente ao Conselho, que então consulta o Parlamento, mas ao invés, envia a proposta simultaneamente à consideração dos dois “braços” do processo decisório comunitário.

Além disso, e apesar da lentidão e falta de transparência que caracterizam o processo, os estudiosos tendem a perceber o procedimento de co-decisão como um substancial avanço para o Parlamento em sua competência legislativa, considerando que este finalmente aparece, junto com o Conselho, como co-legislador¹⁵.

O procedimento legislativo ordinário do Tratado de Lisboa viria a simplificar o processo de co-decisão, que seria estendido a aproximadamente quarenta matérias. Entretanto, certas áreas como tributos, previdência social, política externa, defesa e cooperação policial requererão a votação por unanimidade pelo Conselho.

A “cultura de concertação” entre as instituições decisórias comunitárias, já iniciada sob o procedimento de cooperação, avançou, portanto, sob o procedimento de co-decisão, com a introdução de um mecanismo e de um espaço

¹⁴ Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.*, p. 143.

¹⁵ Assim pensam por exemplo, WESTLAKE, Martin *op. cit.*, p. 146; COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 131. Também JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 203, que afirmam: “The present reality is that the EP is a major player in the legislative process.”; CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 188. Lembrem estes últimos: “Although the first President-in-Office of the Council (Konrad Adenauer) in his first speech to the Parliament, asserted that Parliament was a sovereign assembly, and compared Council and Parliament to two chambers in a national parliament, it was, in fact, many years before such a description became more than just an aspiration”.

formais de conciliação. Ademais, as seguidas reuniões informais realizadas entre representantes do Conselho e do Parlamento, por vezes em nível técnico, como forma de coadjuvar o funcionamento do comitê de conciliação, também têm se mostrado extraordinariamente construtivas e criado uma relação de confiança entre as duas instituições.

É possível supor que a utilização cuidadosa e judiciosa feita pelos deputados dos poderes que lhe foram sendo outorgados a cada reforma dos tratados, particularmente ao longo da década de oitenta e início dos noventa, tenha contribuído para que os Estados Partes se animassem a aprofundar-lhe as competências.

5.5 O parecer favorável

O procedimento pelo qual o Parlamento autoriza um ato mediante um “parecer favorável”, foi introduzido pelos Artigos 8 e 9 do Ato Único Europeu. Por ele o Parlamento, votando por maioria, autoriza o Conselho a firmar tratados de associação com terceiros países ou a celebrar a adesão de novos países membros. Na falta do parecer favorável do Parlamento, fica o Conselho impedido de adotar o ato.

Os Tratados de Maastricht e de Amsterdam ampliaram significativamente o escopo deste procedimento para incluir outros temas, como sanções aos Estados membros por violações dos direitos humanos (Artigo 7, inciso 1); questões relativas à cidadania da União; ao Banco Central Europeu; à modificação do estatuto do sistema europeu de bancos centrais; aos fundos estruturais; à criação de fundos de coesão; ao procedimento uniforme para as eleições do Parlamento Europeu pelo sufrágio universal direto; a outras categorias de acordos internacionais (Artigo 300, inciso 3, do Tratado de Amsterdam) e à adesão de um Estado à União Européia¹⁶.

Posteriormente, o Tratado de Nice alterou o Artigo 7 do Tratado da União Européia, estendendo o procedimento para aqueles casos em que o Parlamento autoriza o Conselho a verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos direitos humanos por parte de um Estado membro e o Artigo 11 do Tratado que institui a Comunidade Europeia, estabelecendo a necessidade do parecer favorável para a cooperação reforçada, constante

16 Ver MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de. *Tratados ...*, op. cit.

do primeiro pilar (política externa e de segurança comum)¹⁷. Segundo David Judge e David Earnshaw, o procedimento do parecer favorável está presente, a partir do Tratado de Nice, em 13 dispositivos dos Tratados¹⁸, permanecendo contemplado no Tratado de Lisboa.

A intervenção do Parlamento é bastante limitada no parecer favorável, uma vez que não lhe é dado propor emendas às proposições a ele submetidas, podendo, no entanto, vetá-las. Assemelha-se à competência, conferida à maior parte dos parlamentos nacionais, para a aprovação dos acordos internacionais firmados pelos respectivos governos. Portanto, a restrição quanto à apresentação de emendas obedece à lógica também predominante nos parlamentos nacionais, aos quais não é dado emendar acordos e tratados internacionais já negociados.

Entretanto, a utilização do parecer favorável para áreas de caráter tipicamente legislativo desperta a perplexidade de alguns estudiosos do Parlamento Europeu, como Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, e Olivier Costa, precisamente por se tratar de procedimento restritivo, excluindo a apresentação de emendas pelo Parlamento¹⁹.

Para tornar o procedimento mais flexível, de maneira a admitir negociações entre os órgãos decisórios, o Parlamento introduziu modificações em seu Regimento Interno, que distinguem o parecer favorável para os acordos internacionais daquele para as proposições de natureza legislativa, e estabelecem normas procedimentais diferenciadas para cada uma dessas modalidades.

De qualquer forma, no procedimento do parecer favorável, a intervenção do Parlamento reveste-se de acentuada debilidade: em primeiro lugar, o expediente de atrasar a votação funciona apenas quando se trata de legislação urgente, não servindo, em muitos casos, como pressão eficaz para que o Conselho modifique a proposição. Em segundo lugar, mesmo se o Parlamento decidir vetar a matéria, o veto sempre constitui um ônus, porquanto caberá ao Parlamento justificar a posição assumida. Mesmo assim, autores há, como Judge e Earnshaw, para quem o parecer favorável reveste o Parlamento de poder significativo.²⁰

17 Ver Artigo 1, incisos 1 e 2, e Artigo 2, inciso 2, do Tratado de Nice. In: *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 10/03/2001, pp. C80/6 e C 80/13.

18 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 210.

19 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 212; e COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 137.

20 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 211.

Embora no tocante à conclusão de acordos internacionais entre a Comunidade e terceiros países, ou entre a Comunidade e outros blocos, não atue o Parlamento Europeu como co-legislador, assinala Olivier Costa que seu poder de controle desempenha papel importante, notadamente no que diz respeito à situação dos direitos humanos em terceiros Estados²¹. Neste contexto, é possível que ao Parlamento Europeu seja permitido um acompanhamento mais estreito do instrumento em negociação do que o que é facultado a muitos parlamentos nacionais. Para isso contribuíram dois procedimentos, introduzidos por Joseph Luns e Theodorus E. Westerterp, presidentes do Conselho em 1964 e em 1973, respectivamente, que se tornaram conhecidos como “procedimento Luns” e “procedimento Westerterp”.

À luz dos dispositivos iniciais dos Tratados, o Parlamento era consultado apenas nos casos dos acordos de Associação²². Assim dispunham o Artigo 238 do Tratado CEE e o Artigo 206 do Tratado EURATOM. O Tratado CECA calava-se sobre o assunto, embora na prática, a Alta Autoridade pudesse concluir acordos dentro dos limites de suas competências. Os acordos relativos a comércio e tarifas, no entanto, disciplinados pelos Artigos 113-114 do Tratado CEE, e pelo Artigo 101 do Tratado EURATOM, não previam qualquer participação do Parlamento, mesmo quando tratassem de tema afeto à sua competência. Para a conclusão destes acordos, a Comissão negocia com base em um mandato decidido pelo Conselho, sem qualquer intervenção do organismo parlamentar.

O primeiro passo em direção a uma participação maior do Parlamento na conclusão de acordos internacionais pelas Comunidades deu-se no tocante aos acordos de Associação. O então Presidente do Conselho, Joseph Luns, enviou ofício ao Parlamento, pelo qual o Conselho se comprometeu a envolvê-lo nos debates prévios à abertura de negociações conducentes a um acordo de Associação, e a mantê-lo informado sobre os rumos das negociações. Segundo este procedimento, o Parlamento pode realizar um debate antes da abertura das negociações, ao longo das quais a Comissão prestará informações às comissões temáticas envolvidas sobre o seu desenrolar, e uma vez terminadas, caberia

21 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 160.

22 “A Comunidade pode celebrar com um ou mais Estados ou organizações internacionais, acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais”. Ver Artigo 238 do Tratado CEE, e Artigo 206 do Tratado EURATOM. In: *União Européia: Compilação dos Tratados, op. cit.*, p. 394; e *idem*, Tomo I, Volume II, p. 309 ; e Artigo 310 do Tratado de Amsterdam. In: MOURA RAMOS, Rui Gens de. *Tratados da Comunidade Européia, op. cit.*, p. 227.

ao Presidente do Conselho comparecer a estas comissões para informá-las, confidencialmente, sobre o conteúdo do acordo.

Contudo, no que dizia respeito aos demais acordos internacionais, por exemplo, sobre tarifas e comércio, o Conselho persistia em negar qualquer participação ao Parlamento, apesar das pressões exercidas pelos parlamentares. Na realidade, ainda que aparentemente menos importantes do que os acordos de Associação, estes instrumentos, como por exemplo o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)²³, tocavam freqüentemente em áreas sensíveis do ponto de vista da economia comunitária, porquanto envolviam a rebaixa de tarifas e a liberalização do comércio.

Em 1971, ao julgar o caso AETR (Caso 22/70), o Tribunal decidiu que a Comunidade, como tal, é também responsável pelos aspectos externos das políticas internas. Com isso, entende-se que os mesmos dispositivos dos Tratados vigentes para as políticas internas, aplicam-se também à aprovação dos tratados internacionais. Em suma, o Parlamento deve participar da decisão sobre aqueles acordos internacionais que estejam fundamentados em base jurídica que alcancem suas competências.

Os novos poderes de controle outorgados ao Parlamento com relação ao orçamento comunitário, aliados à decisão do Tribunal de Justiça e à declaração emanada da Cúpula de Paris, favorável ao fortalecimento dos poderes do Parlamento, levaram o Conselho a estender o “procedimento Luns” aos acordos comerciais, segundo anunciou, em outubro de 1973, o então Presidente do Conselho, Theodorus Westerterp. Por este novo dispositivo, as comissões temáticas do Parlamento passariam a receber informação confidencial antes da assinatura do acordo e após a assinatura, o Conselho informaria o Parlamento, em sessão plenária, sobre o seu conteúdo. Em 1977, novo ofício do Presidente do Conselho (Anthony Crosland) informa o Parlamento de que seria feita uma distinção entre os acordos importantes e os demais. No caso dos primeiros, a informação seria encaminhada às comissões parlamentares pelo Presidente do Conselho, na forma de uma reunião específica, onde se distribuiria um “aide-mémoire”. No caso dos demais acordos, o Parlamento deveria simplesmente ser informado, por escrito, na ocasião da abertura e da conclusão das negociações. Em junho de 1983, a cúpula de Stuttgart afirma

²³ *General Agreement on Tariffs and Trade.*

a necessidade de consulta ao Parlamento com respeito a todos os acordos internacionais importantes, bem como os acordos de adesão, antes de sua conclusão. Os procedimentos Luns e Westerterp são estendidos a todos os acordos comerciais importantes²⁴.

Dando cumprimento à estratégia que já adotara em ocasiões passadas, isto é, a de procurar formalizar certos procedimentos, pelos quais ganharia espaço no processo decisório comunitário, por meio de alterações em seu próprio Regimento Interno, o Parlamento transpôs para o Regimento a noção de “acordo internacional importante”, consignada na declaração de Stuttgart. Dispôs que a adoção de tais acordos obedeceria ao mesmo procedimento válido para os acordos de Associação, isto é, estes seriam celebrados desde que obtivessem o parecer favorável do Parlamento. Com esta manobra, o Parlamento procurou estender seu poder de veto aos acordos comerciais, que, invariavelmente, tocavam em setores sensíveis da economia comunitária.

A demanda do Parlamento no sentido de que a Comissão e o Conselho conferissem ao Artigo 238 do Ato Único Europeu, que dispunha sobre os acordos de Associação, uma interpretação ampla, encontrou eco entre os Estados Partes. O Tratado de Maastricht viria a formalizar a necessidade do parecer favorável do Parlamento para todos os acordos importantes, definidos como aqueles que estabelecem uma estrutura institucional específica²⁵, os que têm implicações para o orçamento da Comunidade, ou ainda aqueles que exijam emendas à legislação comunitária que impliquem a utilização do procedimento de co-decisão. Nos demais casos, o Parlamento é consultado, mas ao Conselho é permitido estabelecer uma data limite para o seu parecer²⁶.

5.5.1 O Parlamento utiliza, com sabedoria, o poder de veto

Uma das características de que se revestiu a luta do Parlamento pela ampliação de suas competências no processo decisório comunitário – e, mais tarde, também no âmbito dos dois primeiros pilares²⁷ não comunitários – foi o

24 Ver, sobre os procedimentos Luns e Westerterp, CORBETT, Richard et al. *op. cit.* p. 214; e COSTA, Olivier *op. cit.* p. 163.

25 Como no caso do Acordo que estabelece uma Associação Birregional entre o Mercosul e a União Européia, ora em negociação. Disponível em: <http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/docs/index_en.htm>. Acesso em 19, junho, 2010.

26 Ver Artigo 218 da Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PT:PDF>>. Acesso em 19, junho, 2010..

27 Os chamados “pilares não comunitários”, que repousam sobre relações de cooperação entre os países membros, referem-se à cooperação em matéria de política externa e de segurança comum (PESC) e

extremo cuidado com que os deputados exerceram cada nova competência a eles outorgada. No caso do procedimento do parecer favorável exigido para os acordos internacionais, o Parlamento jamais tentou pressionar o Conselho com a ameaça de veto para, em troca, introduzir emendas ao acordo.

Olivier Costa chega a expressar perplexidade no que se refere à não utilização, pelo Parlamento, dos poderes que lhe outorgara o Ato Único Europeu quanto à obrigatoriedade de seu parecer favorável para os acordos de Associação e de adesão, por ocasião do ingresso da Áustria, da Finlândia e da Suécia nas Comunidades, para impor novas reformas institucionais que impulsionassem a integração e ampliassem as suas funções²⁸.

Por seu turno, Westlake comenta que todas as demandas do Parlamento com respeito ao número de assentos no Parlamento e ao número de votos necessários à maioria qualificada no Conselho à luz das novas adesões, foram rejeitadas pelo Conselho Europeu de Bruxelas de 1993, ficando a discussão sobre as reformas adiada para a Conferência Intergovernamental de 1996.

Mesmo assim, Corbett, Jacobs e Shackleton registram a posição decisiva assumida pelo Parlamento nos últimos estágios das negociações das novas adesões. Naquela ocasião, os deputados deixaram claro que não aprovariam o Tratado de Adesão caso fosse adotada a proposta defendida pelo Reino Unido, que definia a maioria qualificada em 68 votos para um Conselho com 90 votos, ao invés dos 64 que representariam o percentual de 71% vigente anteriormente. Na visão do Parlamento, esta proposta dificultaria o processo decisório e acarretaria a paralisia da integração. Pressionados, os Estados Partes acataram o número de 64 votos²⁹.

Pode-se dizer que o Parlamento usou de maneira inteligente e judiciosa os poderes que detém no tocante à negociação e aprovação de tratados internacionais. Cabendo-lhe pronunciar-se sobre a adoção dos acordos de Associação e de adesão e sobre a renovação dos protocolos financeiros ou sobre quaisquer modificações a serem efetuadas nestes instrumentos, o Parlamento utilizou os seus poderes para pressionar os Estados Partes nos acordos, exortando-os

à cooperação em matéria de política de segurança interna e justiça. Ver PFETSCH, Frank R. *op. cit.*

28 "Toutefois, à l'occasion de l'élargissement de l'Union à l'Autriche, à la Finlande, et à la Suède, les députés n'ont pas pu, pas su, ou pas voulu se servir de cette arme, malgré le refus du Conseil de céder à leurs exigences dans le domaine institutionnel". Ver Olivier Costa, *op. cit.*, p. 162.

29 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 215.

à implementação de instrumentos de promoção dos direitos humanos e da plena vigência dos princípios democráticos em seus territórios.

Em 1987, por exemplo, o Parlamento recusou aprovar um protocolo adicional a um acordo com a Turquia, em razão de perseguições movidas pelo governo turco a seus nacionais por motivos políticos. No ano seguinte, o Parlamento rejeitou três protocolos ao acordo de Associação da CEE com Israel, por motivo de restrições impostas pelo governo israelense às exportações de frutas, produzidas nos territórios palestinos ocupados, para a Comunidade. Os protocolos foram devolvidos ao Conselho, que os reenviou ao Parlamento. Este último concordou em reintroduzir a matéria na pauta, mas adiou a sua consideração por vários meses, enquanto os Comissários competentes, acompanhados de alguns deputados, negociavam com o governo israelense a melhoria das condições dos produtores palestinos. O Parlamento somente aprovou os protocolos após certificar-se de que o governo israelense havia outorgado concessões em favor dos produtores palestinos. Da mesma forma, o Parlamento recusou emitir parecer favorável ao Quarto Protocolo Financeiro no marco da cooperação com o Marrocos, até que se constatou algum progresso, naquele país, no tocante ao respeito pelos direitos humanos. O mesmo expediente foi utilizado em relação ao tratado para a constituição de uma união aduaneira com a Turquia.

Mas é no tocante aos seus poderes concernentes às negociações e aprovação dos acordos de comércio firmados pela Comunidade, que o Parlamento padece de intensa frustração. Seu paradigma é o Congresso dos Estados Unidos da América, que diferentemente de outros parlamentos, tem competência, à luz da Constituição, para legislar sobre tarifas de comércio internacional, além de dispor de um grande número de mecanismos que lhe permitem acompanhar de perto as negociações³⁰. O Parlamento Europeu sentiu de modo particularmente intenso a sua impotência em relação a importantes acordos comerciais negociados pela União, representada pela Comissão, mediante um mandato do Conselho, por ocasião das negociações da Rodada Uruguai do GATT.

Muito embora outorgue, o sistema constitucional norte-americano, competência ao Congresso para legislar sobre tarifas de comércio, à luz do Artigo I, seção 8, cláusula 3, da Constituição, em muitos outros países cabe

30 O Congresso Americano abre mão de sua competência constitucional de legislar sobre tarifas de comércio internacional em favor do Presidente da República, por meio de uma autorização chamada "Trade Promotion Authority", antigo *fast track*, pela qual estabelece detalhadas diretrizes a serem observadas pelos negociadores.

ao Poder Executivo esta competência, sendo a negociação de acordos comerciais e tarifários percebida como parte das suas relações exteriores.

Daí decorre que na maioria dos parlamentos nacionais existe a mesma frustração e a mesma sensação de impotência de que se queixam os parlamentares europeus. No entanto, os procedimentos Luns e Westerterp, mais tarde incorporados ao Tratado de Maastricht, possibilitam ao Parlamento o acesso a informações sobre as negociações encetadas pela Comissão, incluindo um debate prévio antes mesmo de seu início. Como já assinalamos, alguns autores³¹ comparam os poderes de que desfruta o Parlamento Europeu, no que diz respeito ao procedimento do parecer favorável para a celebração de tratados, à autorização que devem conceder os parlamentos nacionais para a ratificação, pelos governos, dos acordos internacionais. Ademais, é de se constatar que o Parlamento Europeu tem melhor acesso à informação sobre as negociações antes de seu início e ao longo de seu transcurso, do que a maior parte dos parlamentos nacionais.

No tocante às seguintes negociações (Rodada do Milênio) da OMC, que tanto haviam irritado o Parlamento na ocasião da Rodada Uruguai, os documentos da Comissão e do Conselho preocuparam-se em ressaltar a necessidade de harmonizar as suas posições com as da opinião pública europeia, representada pelo Parlamento Europeu e fizeram referência à necessidade de dialogar com o Parlamento e de levar em consideração os seus pareceres e objeções³².

Houve, como se pode constatar, desde os primeiros Tratados fundadores até hoje, clara evolução no que diz respeito ao papel do Parlamento Europeu na negociação e conclusão de acordos internacionais pela União Européia. Neste campo, o Parlamento Europeu atingiu um poder de influência comparável ao dos parlamentos nacionais, porém, em muitos casos, acrescido de maior possibilidade de acesso à informação.

31 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 217; e JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 210. Comenta Olivier Costa: "Pour reprendre un parallèle dont on a souligné les limites, le droit d'avis du Parlement européen est comparable aux pouvoirs d'autorisation de ratification dont disposent les parlements nationaux et son degré d'information est globalement supérieur au leur". Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 165.

32 Ver *ibid*, p. 165.

5.6 Competência propositiva

À luz dos Artigos 41 e 42 do seu Regimento Interno³³, pode o Parlamento adotar “Relatórios de Iniciativa”, pelos quais recomenda à Comissão sejam iniciados procedimentos para a adoção de determinada legislação.

Em 1982, a Comissão concordou em apresentar proposições com base nos relatórios encaminhados pelo Parlamento, desde que não houvesse objeções ao seu conteúdo. No caso de haver objeção, a Comissão comprometeu-se a apresentar as suas razões detalhadas ao Parlamento. O mais célebre dos exemplos de proposição adotada como resultado de uma iniciativa do Parlamento é a que proibiu a importação de peles de filhotes de focas pela Comunidade. Neste caso particular, houve extraordinária mobilização popular em favor da iniciativa do Parlamento, que se traduziu em uma petição com mais de um milhão de assinaturas. Outro exemplo refere-se à proibição da publicidade de tabaco³⁴.

Após a entrada em vigor do Ato Único Europeu, os deputados, preocupados em fortalecer as competências legislativas do Parlamento e buscando evitar dispersar as atividades parlamentares decidiram limitar a adoção dos “Relatórios de Iniciativa” por meio de certos dispositivos regimentais.

Assim, o Artigo 48 do Regimento Interno dispõe sobre a competência das comissões temáticas para a sua elaboração, estabelecendo a necessidade de autorização prévia da Conferência de Presidentes³⁵, caso o Relatório verse sobre matéria a respeito da qual a comissão competente não tenha sido consultada, nem lhe tenha sido pedido parecer.

Por outro lado, o Artigo 120 determina, em seu número (1), que qualquer deputado pode apresentar propostas de resolução sobre assuntos que se enquadrem na esfera de atividades da União Européia, mas especifica que as propostas de resolução deverão conter um máximo de duzentas palavras. Neste caso, a comissão competente poderá decidir elaborar um relatório, nos termos do Artigo 48. De maneira geral, os Relatórios de Iniciativa são adotados

33 Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20091201+TOC+DOC+XML+V0//PT&language=PT>. Acesso em: 19, junho, 2010.

34 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David, *op. cit.*, p. 211. Ver também CORBETT et al. *op. cit.* pp. 217 – 221.

35 Segundo o Artigo 24 do Regimento Interno, a Conferência de Presidentes é composta pelo Presidente do Parlamento e pelos presidentes dos grupos políticos.

após a realização de audiências públicas sobre a matéria e amplo debate em plenário.

De qualquer forma, trata-se de competência de iniciativa indireta, podendo a Comissão acatar ou não a sugestão do Parlamento, ainda que deva justificar as razões que a tenham levado a não tomá-la em conta. Por seu turno, o Parlamento sempre procurou ressaltar a natureza eminentemente política de suas iniciativas, de maneira a não ser acusado de estar se imiscuindo nas competências da Comissão. Esta, por sua vez, estima ser legítimo que um parlamento, eleito por sufrágio universal direto, delibere sobre iniciativas a serem tomadas visando o progresso da Comunidade³⁶.

Segundo o Artigo 110, os membros da Comissão e do Conselho Europeu podem pedir a palavra ao Presidente em qualquer momento para emitirem uma declaração. À declaração pode seguir um debate que poderá ser encerrado por uma resolução, proposta por comissão, grupo político ou por um mínimo de trinta e sete deputados. Também por ocasião de debates sobre casos de violação dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito, o Artigo 122, número (2), prevê a apresentação de propostas de resolução. Em todos esses casos, para que a proposta de resolução resulte em um “Relatório de Iniciativa”, deverão ser observados os termos do Artigo 45.

O caminho percorrido pelo Parlamento no tocante aos seus poderes de iniciativa legislativa mostra que a partir da entrada em vigor do Ato Único Europeu, que lhe outorgou maior participação no processo decisório comunitário, o Parlamento opta por dar prioridade a esta última competência, em detrimento da função propositiva. Pensavam os deputados que o exercício eficaz de suas competências, no marco do procedimento de cooperação, seria incompatível com a atividade propositiva.

A razão para esta escolha, aparentemente curiosa, pode estar intimamente ligada à própria tradição parlamentar europeia. De fato, o regime parlamentarista de governo não é de molde a estimular a competência propositiva, já que cabe aos partidos majoritários a conformação do governo, e os demais partidos, por serem minoria, tendem a abster-se de apresentar proposições. Nos regimes presidencialistas a iniciativa legislativa é mais presente na dinâmica parlamentar, mas ainda assim, a maior parte das proposições provém do Poder Executivo. Mesmo nos países onde não há limitações constitucionais

³⁶ Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 139.

(como na França), ou regimentais (como no Reino Unido), ao desempenho da iniciativa legislativa pelo parlamento, torna-se difícil a produção de projetos, tendo em vista a complexidade e o nível de detalhamento técnico exigido por grande parte da moderna legislação³⁷. É também de se ressaltar que a faculdade de propor legislação veio, em grande medida, a transferir-se para os Poderes Executivos, particularmente a partir do momento em que passou a prevalecer a visão do Estado como “welfare State”, cuja condição de Estado provedor envolvia a necessidade crescente de propor leis destinadas à implementação de suas políticas públicas. A tendência contrária – da reforma do Estado – levou, igualmente, à concentração da iniciativa legislativa em mãos dos Poderes Executivos

O Tratado de Maastricht formalizaria o poder de iniciativa do Parlamento Europeu por meio do Artigo 138-B, ao estatuir que o Parlamento pode, por maioria de seus membros, solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que se lhe afigurem requererem a elaboração de atos comunitários para efeitos de aplicação do Tratado³⁸.

Os parlamentares procuraram, também, utilizar a sua competência de controle sobre o orçamento para criar novas linhas orçamentárias que serviriam para a implementação de políticas comunitárias. O Conselho protestou, alegando a ilegalidade deste procedimento. Em 1982, a Comissão e o Parlamento celebrariam um acordo interinstitucional que dispunha que, se o Parlamento viesse a criar uma nova linha orçamentária para lançar uma “ação de importância”, à Comissão caberia propor o texto adequado antes do final do mês de janeiro seguinte à adoção do orçamento. Por meio deste expediente, o Parlamento pôde lançar a política de assistência alimentar que constitui, importante aspecto da política comunitária de auxílio ao desenvolvimento.

Como o Parlamento Europeu é soberano para estabelecer a sua ordem do dia, tinha ele interesse em elaborar, em conjunto com a Comissão, um programa anual de trabalho e um calendário para o exame dos textos que seriam transmitidos aos governos e aos parlamentos nacionais. Um primeiro acordo nesse sentido foi celebrado em 1988, abrindo ao Parlamento a perspectiva de

37 É de se notar que alguns Parlamentos já dispõem de equipes altamente especializadas precisamente para a elaboração de estudos técnicos: por exemplo, o *Congressional Research Service* (CRS) do Congresso dos Estados Unidos da América; as Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil; e, curiosamente, o próprio Parlamento Europeu, que dispõe de uma “Direção Geral de Estudos”, com sede em Luxemburgo.

38 Ver *União Européia: Compilação dos Tratados op. cit.* Volume I, p. 319. Trata-se do art. 225 da Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *op. cit.*, p. 305.

poder influenciar as prioridades da Comissão e de pressionar pela inclusão de novos temas. O Conselho, que vinha se mantendo afastado do processo, passou a ter alguma participação nele a partir da adoção da Declaração Interinstitucional sobre Democracia, Transparência e Subsidiariedade, de outubro de 1993, que o levou a comprometer-se a divulgar sua posição sobre o programa e a implementar, o mais cedo possível as medidas, a seu ver, prioritárias. Desta maneira, os próprios parlamentos nacionais passam a ter a oportunidade de interpelar os respectivos ministros sobre as medidas constantes das prioridades do Conselho.

As vantagens da elaboração em conjunto do programa anual são, entretanto, limitadas. Os parlamentares queixam-se de que a Comissão não lhes encaminha, com regularidade, informações sobre as datas de apresentação das propostas e que, ademais, não leva em conta, suficientemente, as suas sugestões quanto à revisão do programa.

5.7 Competências de controle

5.7.1 A censura

Conforme vimos, foi a função parlamentar de controle a que levou os “pais fundadores” a incluir uma Assembleia Comum entre as instituições, criadas pelo Tratado CECA, para gerir a produção e a administração integradas do carvão e do aço. Tal iniciativa não deve ser motivo de surpresa, uma vez que a tradição parlamentarista europeia é caracterizada pela forte presença do controle parlamentar sobre os atos do governo, podendo aplicar a sanção extrema, qual seja, o voto de desconfiança, em razão do qual o governo é obrigado a se demitir.

O Artigo 20 do Tratado CECA dispõe que: “A Assembleia, composta por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, exerce os poderes de controlo que lhe são atribuídos pelo presente Tratado”³⁹.

³⁹ Ver Tratado que Institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, *op. cit.*. A preferência pela utilização da versão original do Tratado, e não daquela publicada na Compilação organizada pelo Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, deve-se à fidelidade guardada pela primeira às denominações das Instituições, conforme foram criadas pelo Tratado CECA: *Assembleia*, e não *Parlamento Europeu*; e *Alta Autoridade*, e não *Comissão*.

Neste dispositivo aparece claramente a intenção dos negociadores do Tratado CECA, de transplantar para a estrutura institucional comunitária a lógica dos sistemas políticos parlamentares nacionais.

Entretanto, os poderes de controle da Assembleia resultavam débeis, tendo em vista que esta só podia censurar a Alta Autoridade por ocasião da apresentação de seu relatório anual.

Os dois Tratados de Roma corrigiram este desequilíbrio. Os Artigos 144 e 114, respectivamente do Tratado CEE e do Tratado EURATOM, repetem o Artigo 24 do Tratado CECA, porém fazem referência a uma moção de censura sobre as atividades da Comissão, e não apenas sobre o seu relatório geral⁴⁰. Ademais, à luz dos Artigos 137 (CEE) e 107 (EURATOM), os Tratados de Roma acrescentam poderes de deliberação às funções de controle outorgadas à Assembleia, originalmente, pelo Tratado CECA⁴¹.

No entanto, a despeito da nova redação, o poder de censura da Assembleia não passou por real ampliação por força dos dispositivos dos Tratados de Roma. À luz desses dois instrumentos, a Alta Autoridade, agora chamada “Comissão”, deixa de ser o único órgão decisório das Comunidades, transformando-se em instituição dotada de poderes meramente propositivos, enquanto que ao Conselho é transferido o poder decisório. Segundo Olivier Costa “L'équilibre du triangle institutionnel – dans lequel la Haute Autorité, nommée par le Conseil, agissait sous le contrôle de l'Assemblée commune – était rompu”⁴². Mais tarde, por insistência dos parlamentares, o Ato Único Europeu reforçaria as competências de execução da Comissão em detrimento do Conselho, ampliando, assim, as áreas submetidas ao controle do Parlamento.

O Parlamento jamais fez, efetivamente, uso dos seus poderes de controle até às últimas conseqüências, isto é, adotando uma moção de censura, que forçaria a demissão coletiva da Comissão. Esteve próximo deste resultado em

40 O Artigo 144 dispõe: “Quando uma moção de censura sobre as actividades da Comissão for submetida à apreciação da Assembleia, esta só pode pronunciar-se sobre ela por votação pública e depois de decorridos pelo menos três dias sobre o depósito da referida moção. Se a moção de censura for adoptada por maioria de dois terços dos votos expressos que representem a maioria dos membros que compõem a Assembleia, os membros da Comissão devem abandonar colectivamente as suas funções. Continuarão, porém, a gerir os assuntos correntes até à sua substituição, nos termos do artigo 158Q”. Ver Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia, *op. cit.*

41 Os Artigos 137 e 107 são idênticos e dispõem: “A Assembléa, composta por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, exerce os poderes de deliberação e de controlo que lhe são atribuídos pelo presente Tratado”.

42 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 178.

1999, o que levou a Comissão Santer a antecipar-se e apresentar o seu próprio pedido de demissão. Em nove ocasiões anteriores foram apresentadas moções de censura, que, no entanto, ou não lograram obter os necessários dois terços dos votos representando a maioria dos membros do Parlamento, ou foram retiradas.

Uma das mais conhecidas tentativas deu-se em dezembro de 1992, quando uma moção de censura foi apresentada por vários deputados, entre eles, representantes do Grupo dos Verdes e da extrema direita, em curiosa aliança sobre a questão das negociações do GATT. Alegavam os parlamentares que, naquelas negociações, a Comissão havia feito demasiadas concessões no que se referia ao setor agrícola. A moção obteve 93 votos a favor e 246 contra, sendo, portanto, rejeitada.

Ao longo da década de setenta, época em que o Parlamento lutava pela ampliação de seus poderes, a censura foi usada como “arma” para a obtenção de maior acesso à informação sobre o processo decisório da integração. Assim, uma moção de censura foi apresentada, em 1976, sobre o acesso do Parlamento aos documentos da Comissão, e mais tarde retirada, mediante o recuo da Comissão. Em outra ocasião, uma moção de censura foi apresentada e logo retirada, e em troca, a Comissão comprometeu-se a apresentar proposta no sentido da ampliação dos poderes orçamentários do Parlamento, o que levou, efetivamente, à reforma dos Tratados de 1975, contemplando maior possibilidade de interferência do Parlamento na adoção do orçamento⁴³.

Esse parece ter optado por utilizar os seus poderes de censura apenas para “efeito demonstração”, e com bons resultados, porquanto segundo Judge e Earnshaw, “(...) the negative power of censure and dismissal helped to forge a positive and constructive relationship between Parliament and the Commission”⁴⁴.

Uma das razões para isso é o fato de que o Parlamento e a Comissão, como órgãos supranacionais comunitários, sempre buscaram manter uma relação de cooperação, e não de conflito.

Outra importante razão decorre das divisões por partido e nacionalidade no seio do Parlamento. Estas duas variáveis certamente desempenham papel

43 Esta última apresentada em 1972. Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 247; e Direcção-Geral de Estudos *Uma Assembléia em Plena Evolução*, *op. cit.*, p. 141.

44 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 228.

importante no que se refere às opções de voto dos parlamentares, como veremos ao examinarmos o episódio da Comissão Santer.

Em terceiro lugar, a demissão de Comissários, individualmente, não é contemplada nos tratados, o que estende o alcance de um voto de não confiança ao conjunto da Comissão. A noção de responsabilidade coletiva da Comissão reforça o princípio, defendido por Jean Monnet, de sua natureza colegiada, e destina-se a proteger a independência de cada um dos Comissários, muitas vezes ameaçada por pressões dos governos nacionais. Esta visão agrada ao Parlamento, que tem interesse em assegurar a independência da Comissão como “guardiã dos Tratados” para manter o equilíbrio interinstitucional, e assim evita enfraquecê-la vis à vis o Conselho.

Muito embora a questão partidária no seio da construção política comunitária também represente variável importante a influenciar a atitude dos deputados em relação ao voto de censura, o componente ideológico não se faz muito presente na dinâmica institucional da União. Isto porque os deputados, uma vez eleitos, voltam-se, no desempenho dos trabalhos parlamentares, para temas de marcado teor técnico, próprios à construção comunitária, e com pouco conteúdo ideológico. O uso do voto de censura pelo Parlamento, assim como as suas competências legislativas, não podem, portanto, ser analisados sem se levar em conta o contexto sui generis de governança onde se inserem. A Comissão, ao contrário de um governo nacional, não é um órgão político e tampouco foi eleita para implementar determinado programa de governo. Os Comissários, ainda que indicados pelos governos, devem ser guiados por sua lealdade à construção comunitária e não aos governos que os tenham indicado. Portanto, a censura do Parlamento visará sempre os eventuais casos de corrupção e má administração da Comissão, não se revestindo de conotação política.

O confuso episódio referente à demissão coletiva da Comissão Santer em 1999, quando o Parlamento parece ter sido movido por considerações partidárias, constituiu um divisor de águas que produziria importantes consequências para a prática administrativa comunitária e por este motivo merece exame mais detido.

5.7.1.1 O episódio da Comissão Santer

Em 1995, a Corte Européia de Auditores recusara-se a aprovar as contas anuais da União Europeia, conforme administradas pela Comissão. Já há alguns anos, persistiam reticências e preocupações no tocante à lisura da adminis-

tração do orçamento da União, tanto assim que em 1998, o Parlamento recusara-se a dar quitação às contas apresentadas. Mas foi a iniciativa de um funcionário da Comissão, Paul van Buitenen, que precipitou a crise da Comissão Santer, ao fazer chegar ao Parlamento um dossier contendo documentos que comprometiam a administração orçamentária da Comissão. As acusações eram direcionadas particularmente à Comissária Edith Cresson, e diziam respeito à alegada má administração do programa Leonardo⁴⁵. No Parlamento, os dois principais grupos políticos⁴⁶ não lograram chegar a um acordo sobre um possível voto de censura. Ao invés disso, o Parlamento decidiu constituir um comitê de especialistas independentes para examinar as alegações de irregularidades, nepotismo e corrupção na Comissão⁴⁷. Com base nas investigações, o relatório, emitido em março de 1999, não poupou críticas à Comissão, o que provocou a sua demissão coletiva. Em um segundo relatório, de setembro de 1999, o comitê sugeriu o estabelecimento de um “Comitê da União Europeia sobre Padrões na Vida Pública” e a completa modificação da política de pessoal⁴⁸.

Em 1999, o Parlamento teria quase que certamente aprovado o voto de censura à Comissão, se esta não houvesse se demitido de forma espontânea. Por insistência de Jacques Santer, que chamara o Parlamento a assumir as suas responsabilidades e a submeter a censura ao voto, o grupo socialista apresentou e depois retirou, moção neste sentido. Acreditavam os deputados socialistas que a recusa do Parlamento em dar quitação às contas da Comissão tivera motivações políticas, já que o alvo das críticas parlamentares era a socialista Edith Cresson, Comissária para Ciência, Pesquisa e Desenvolvimento, e ex-Primeira Ministra no governo de François Mitterrand ⁴⁹.

Mas a inegável irritação do Parlamento deveu-se à atitude dos Comissários, que mesmo em meio às graves acusações de fraude e corrupção, recusaram-se

45 O Programa Leonardo da Vinci é um projeto comunitário de treinamento vocacional.

46 Partido Socialista e Partido Popular Europeu.

47 Os cinco membros do comitê eram: Pierre Lelong, ex-presidente do Tribunal Europeu de Auditores; André Middelhoeck, também ex-presidente do Tribunal; Ingra-Britt Ahlenius, uma auditora sueca; Juan Antonio Carrillo Salcedo, advogado espanhol na área de direitos humanos; e Walter van Gerven, ex-Advogado-Geral do Tribunal Europeu. Ver DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. *Constitutional Law of the European Union op. cit.* p. 72.

48 Ver *ibid*, p. 73. O episódio da demissão da Comissão Santer deu origem, já sob a administração de Romano Prodi, a uma reforma da Comissão. Para conduzir a reforma, Prodi nomeou o inglês Neil Kinnock, o que despertou a animosidade francesa.

49 No período 1991-1992..

não só a se demitir, como também a colaborar com o Parlamento na investigação das alegações.

De qualquer forma, a restrição que sofre o poder de censura do Parlamento, obrigando-o a censurar a Comissão como um todo, limita enormemente os seus poderes. Os efeitos da censura acabam por se mostrar desproporcionais, particularmente se a crise estiver circunscrita a um setor específico. Quando de sua investidura, Romano Prodi denunciou os efeitos perversos da responsabilidade colegiada da Comissão e pronunciou-se favoravelmente à responsabilização individual de Comissários perante o seu Presidente⁵⁰, ideia, no entanto, não acatada pelo Tratado de Lisboa.

5.7.2 Poderes de investidura

5.7.2.1 Designação da Comissão

O Artigo 14 da Versão Consolidada do Tratado da União Europeia determina, em sua alínea (1), que o Parlamento Europeu deverá eleger o presidente da Comissão. Este é proposto pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos do Parlamento, o Conselho Europeu proporá novo candidato. Os demais membros da Comissão, indicados pelo Conselho de comum acordo com o presidente eleito, também deverão submeter-se à aprovação do Parlamento Europeu⁵¹.

Além disso, o Artigo 17, alínea 3, dispõe que o mandato da Comissão seria de cinco anos, de modo a coincidir, a sua investidura, com a posse dos novos parlamentares eleitos. Desta maneira, o Parlamento é chamado a aprovar, logo ao início de suas atividades, o Presidente e os membros da Comissão com quem deverá trabalhar ao longo do quinquênio seguinte. Uma vez que o Artigo 158º do Tratado da União Europeia determinou a prévia aprovação, pelo Parlamento Europeu, da nomeação do Presidente e demais membros da Comissão, os parlamentares introduziram dispositivo em seu Regimento Interno, estabelecendo a sabatina dos candidatos pelas comissões parlamentares competentes de acordo com a pasta de sua responsabilidade. Esta norma do Regimento foi utilizada pela primeira vez em 1994. O Parlamento decidiu que as sabinas seriam públicas, de modo que quaisquer compromissos assumidos pelos candidatos, naquela ocasião, fossem de conhecimento das

50 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 180.

51 Ver a Versão Consolidada do Tratado da União Europeia, *op. cit.*, art. 17, inciso 7.

populações. Porém é secreta a votação parlamentar relativa à aprovação do Presidente⁵².

Tais dispositivos adotados primeiramente pelo Tratado de Maastricht e ratificados pelo de Lisboa vieram a reforçar a tendência, presente no sistema de governança europeu, de se perceber a Comissão como um Poder Executivo, cujas relações com o Parlamento seriam semelhantes ao relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo em um sistema parlamentarista no âmbito nacional⁵³. Sua adoção trouxe novo significado às eleições. Facilita o controle do Parlamento sobre a Comissão, ao mesmo tempo em que cria uma cultura, entre os Comissários, de sua responsabilidade perante o órgão parlamentar⁵⁴.

5.7.2.2 Um divisor de águas: o veto virtual à Comissão Barroso

Uma debilidade a limitar os poderes do Parlamento no tocante à investidura da Comissão é, novamente, o fato de que o Artigo 17, inciso 8, da Versão Consolidada do Tratado da União Europeia dispõe que o Presidente e os demais membros da Comissão são sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu, em forma colegiada. No “tour de force” empreendido entre a Comissão e o Parlamento no tocante à aprovação dos Comissários designados para integrarem a Comissão no período 2004 – 2009, foi a Comissão que levou a pior.

Nas sabinas dos membros indicados para a Comissão que seria liderada pelo português José Manuel Durão Barroso (cuja designação fora aprovada em 22 de julho de 2004), levadas a cabo em 2004, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento votou contra a aprovação de Rocco Buttiglione, indicado para Vice-Presidente da Comissão e para titular da pasta de Liberdade, Segurança e Justiça. A razão da rejeição relacionava-se à sua visão conservadora no que se refere às questões do ho-

52 Ver Artigos 105 e 106 do Regimento Interno, op. cit. Acesso em: 19, junho, 2010.

53 Acrescente-se, ademais, que a exemplo do que acontece em sistemas parlamentaristas de governo, há uma crescente tendência, entre os governos dos Estados membros, a designar para integrar a Comissão atuais ou antigos membros do Parlamento Europeu. Enquanto em 1973 (Comissão Ortoli) havia um Comissário nessas condições, em 1995 (Comissão Santer), havia sete. Ver *ibid*, p. 250.

54 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 249.

mossexualismo e das mulheres⁵⁵. Os debates em plenário, realizados no dia 26 de outubro de 2004, revelaram que os deputados insistiam na rejeição, apesar de apelos lançados pelo Presidente José Manuel Durão Barroso, no sentido de que evitassem uma crise institucional na União e, ademais, de que os grupos favoráveis à integração não votassem com os “eurocéticos”.

Sobre a retirada do nome de Rocco Buttiglione da lista de Comissários, ou a sua designação para outra pasta, o Presidente recordou que tal iniciativa acarretaria ainda mais problemas políticos e institucionais, uma vez que o processo não envolveria apenas o Presidente eleito e o Parlamento, mas também o Conselho, autor das designações.

Contudo, os deputados mantiveram-se irredutíveis e alegaram que as posições ultra-conservadoras de Buttiglione teriam afetado a imagem global da Comissão, e ademais, que os Comissários designados para as pastas da concorrência, comércio internacional e mercado interno defendiam idéias excessivamente liberais⁵⁶. Contando com o apoio apenas do Grupo do Partido Popular Europeu e dos Democratas Europeus, o Presidente optou, então, por retirar a sua proposta referente à composição da nova Comissão.

Os poderes do Parlamento Europeu saíram inegavelmente fortalecidos desta memorável sessão. O Deputado Martin Schulz, do Partido Socialista Europeu, respondeu ao Presidente lembrando que: “Caso haja uma votação negativa amanhã, não haverá nenhuma crise institucional – tratando-se apenas do exercício de um direito de um parlamento democraticamente eleito”⁵⁷.

Importa ressaltar que, neste caso, não se verificou uma divisão por nacionalidade no seio do Parlamento, já que os debates não registram a intervenção de qualquer deputado italiano em defesa do Sr Rocco Buttiglione. Por seu turno, as manifestações por parte de deputados portugueses, conterrâneos do Presidente Barroso refletiram, em lugar da afinidade por nacionalidade, a tendência ideológica. O Deputado João de Deus Pinheiro, português, do Grupo

55 Ver ofício PE 349.302/BUR/17 de 11 de outubro de 2004, dirigido pelo Presidente da Comissão de Liberdades Cívicas, Justiça e Interior, Jean-Louis Bourlanges, ao Presidente do Parlamento, Josep Borrell Fontelles. Disponível em: <<http://www.europarl.eu.int/hearings/commission>>. Acesso em: 19, junho, 2010.

56 Discurso de Francis Wurtz, Confederação da Esquerda Unida Européia/Esquerda Verde Nórdica. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/questionnaires_en.htm>.. Acesso em: 19, junho, 2010.

57 Debates do dia 26 de outubro de 2004, prévios à votação marcada para o dia 27 de outubro de 2004. Disponíveis em <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/questionnaires_en.htm>. Acesso em: 19, junho, 2010.

do Partido Popular Europeu e Democrata Cristão, enaltecia a atitude do Presidente, enquanto que outro deputado português, António Costa, do Grupo do Partido Socialista Europeu, criticou-o por haver-se negado a atender a maioria do Parlamento e a fazer gestões no sentido da modificação na composição da Comissão designada.

Os deputados acabariam por aprovar a Comissão em 18 de novembro de 2004, uma vez procedidas modificações em sua composição, de acordo com as observações do Parlamento⁵⁸.

Importa registrar que, do ponto de vista das competências do Parlamento Europeu, o episódio serviu para pressionar a Comissão a atender a demanda dos deputados no sentido de poderem votar individualmente as nomeações dos Comissários. Entre as promessas que fez, na tentativa de obter voto favorável do Parlamento para a Comissão indicada, o Presidente Barroso prometeu dar início a negociações de um novo acordo-quadro entre o Parlamento e a Comissão, que incluiria esta antiga aspiração dos parlamentares.

Evidentemente, uma iniciativa no sentido de outorgar ao Parlamento o poder de vetar individualmente qualquer dos Comissários propostos pelos governos dos Estados Partes alteraria substancialmente o equilíbrio institucional da União, conferindo poderes, ao Parlamento, muito próximos daqueles desfrutados pelos congressos nacionais em alguns regimes presidencialistas.

Não seria esse o único perigo envolvido em tal iniciativa. Caso o Parlamento se afirmasse suficientemente poderoso para obrigar um Estado membro a retirar a nomeação de um Comissário, em vista de sua decisão de rechaçar a indicação, este fato configuraria perigoso precedente em matéria de supranacionalidade, porquanto o Parlamento estaria sobrepondo a sua vontade às dos Estados Partes. Estaria, então, a União Europeia, encaminhando-se à retomada da trilha federalista, com o correspondente enfraquecimento da soberania dos Estados Partes.

Outra conseqüência seria a politização da Comissão, órgão concebido, ainda no Tratado CECA, como instituição de natureza eminentemente técnica

58 A Comissão tomou posse em 22 de novembro de 2004, com as seguintes modificações: Franco Frattini é nomeado Comissário para Justiça, Liberdade e Segurança, em lugar de Rocco Buttiglione; Andris Pielbags substitui Ingrid Ure e recebe a pasta de Energia, anteriormente destinada a Lászlo Kovács; este último assume a pasta de Fiscalidade e União Aduaneira antes destinada a Ingrid Ure. Disponível em: < <http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004>>.. Acesso em 19, junho, 2010.

e sem conotações políticas. Entretanto, esta tendência parece ser inevitável, desde que ao Parlamento foi outorgado o poder de confirmar a sua composição, ainda que de forma colegiada, e na medida em que o seu período de atuação passou a coincidir com cada nova legislatura do Parlamento. Esta nova dinâmica das relações entre os dois órgãos acentuou a semelhança entre o sistema político da União Europeia e aquele cujo funcionamento testemunhamos dentro da moldura de um Estado nacional, com a Comissão aproximando-se de um Executivo e o Parlamento desempenhando papel análogo ao de um parlamento nacional.

5.7.2.3 Apreciação de outras designações

À luz do inciso 2, do Artigo 286 da Versão Consolidada do Tratado da União Europeia, o Parlamento Europeu deve aprovar também a designação, feita pelo Conselho, para um período de seis anos, dos membros do Tribunal de Contas. Após as eleições diretas, o Parlamento estabeleceu prática segundo a qual sua Comissão de Controle Orçamental sabatina os candidatos e, em seguida, encaminha as suas recomendações ao Parlamento⁵⁹. Embora não exista qualquer dispositivo nos Tratados que o obrigue, a prática tem sido o comparecimento dos candidatos perante a referida comissão temática, uma vez que a recusa em submeter-se à sabatina enfraqueceria consideravelmente a sua posição frente ao Parlamento. Em 1989, o Parlamento adotou parecer contrário às designações da França e da Grécia. A França retirou a sua candidatura, substituindo-a por outra. A Grécia, mergulhada em crise política interna, ignorou a posição do Parlamento. Novamente foram rejeitadas candidaturas em 1993, apresentadas por Portugal e Itália, sendo que desta vez o Conselho ignorou completamente o parecer do Parlamento⁶⁰.

Esta atitude do Conselho, revelou a debilidade do Parlamento naquela época. Entretanto, tendo em vista os eventos posteriores ligados à retirada da proposta de composição da Comissão apresentada ao Parlamento pelo Presidente José Manuel Durão Barroso, é de se supor que a posição do Parlamento viesse a ser levada em conta, houvessem as candidaturas sido rejeitadas hoje.

59 Ver Anexo VII, V, nº 6 do Regimento do Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20091201+RESP-CONT+DOC+XML+V0//PT&language=PT&navigationBar=YE>>. Acesso em: 20, junho, 2010.

60 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*

O Parlamento aprova ainda o Presidente, Vice-Presidente e a Comissão Executiva do Banco Central Europeu (Artigo 283 da Versão Consolidada do Tratado da União Europeia). Usando mais uma vez o seu Regimento Interno para fortalecer os seus poderes, o Parlamento estabeleceu norma segundo a qual, além de exigir do candidato que responda a um extenso questionário, também submete-o a sabatina pela comissão competente⁶¹. Insatisfeito com o limitado poder de controle sobre o Banco Central Europeu a ele outorgado pelo Tratado de Maastricht, o Parlamento conseguiu obter o compromisso do Presidente designado em 1997, Wim Duisenberg, de manter com ele um diálogo regular e de comparecer perante a Comissão de Assuntos Econômicos e Monetários pelo menos duas vezes por semestre⁶².

Pelo Tratado de Lisboa, o Parlamento é chamado a propor um dos sete nomes do comitê encarregado de dar parecer sobre a adequação dos candidatos ao exercício das funções de juiz ou de advogado-geral do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral, antes de os governos dos Estados Membros procederem às nomeações (Artigo 255 da Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Ao Parlamento cabe opinar, também, sobre a designação do Conselho de Administração da Agência Europeia de Medicamentos, indicando, ainda, dois membros do Conselho de Administração da Agência Europeia do Ambiente⁶³.

Não obstante serem os poderes do Parlamento apenas consultivos no que diz respeito à aprovação de determinadas designações, se considerarmos a maior visibilidade de que desfruta hoje, dificilmente haveria um candidato de persistir em sua candidatura após um parecer desfavorável daquela Casa, particularmente tratando-se de cargo com importantes repercussões, tal como a presidência do Banco Central Europeu. Da mesma maneira, os próprios Estados Partes ver-se-iam obrigados a rever a nomeação, que provavelmente não mais contaria com o voto unânime dos membros do Conselho. Na prática, a função consultiva do Parlamento equivaleria a um

61 Ver o Art. 109 do Regimento Interno do Parlamento Europeu.

62 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 233.

63 Ver Regulamento (CE) Nº 726/2004 e Regulamento (CE) Nº 401/2009 in *Official Journal of the European Union*, ...Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>>. Acesso em: 20, junho, 2010.

virtual direito de veto⁶⁴. Muito embora o parecer emitido pelo Parlamento como resultado da consulta não produza efeitos vinculativos, os governos dos Estados Partes certamente hesitariam em insistir em uma nomeação rejeitada publicamente por um parlamento democraticamente eleito.

Já o procedimento de aprovação do Provedor de Justiça difere dos demais, por se tratar de cargo inerente à própria estrutura interna do Parlamento. Esse, após cada uma de suas eleições, e pela duração da legislatura, nomeia o Provedor de Justiça Europeu, sendo seu mandato renovável⁶⁵. O próprio Parlamento solicita as candidaturas, que devem ter o apoio de um mínimo de quarenta deputados, representadas as nacionalidades de pelo menos dois Estados membros. Ouvidos pela comissão competente, os candidatos são submetidos ao voto do plenário, que decide por escrutínio secreto. Nesta matéria, o Parlamento desfruta de plena autonomia para decidir, podendo, inclusive, solicitar ao Tribunal de Justiça a destituição do titular do cargo, por iniciativa de um décimo dos membros que o compõem, caso o Provedor de Justiça deixe de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções, ou tenha cometido falta grave. O Provedor de Justiça seria, pois, tanto do ponto de vista orgânico como material, “uma instituição dentro da instituição”⁶⁶.

5.7.3 Competência de supervisão e de acesso à informação

Esta competência, embora não figurando entre as funções parlamentares clássicas, está fortemente presente na moderna prática dos parlamentos.

No Congresso dos Estados Unidos da América, por exemplo, o recolhimento de informações, fornecidas pelas entidades da sociedade civil organizada, e a sua disseminação, constitui uma das mais importantes funções congressuais.

Trata-se, ademais, do exercício do direito do Parlamento ao acesso às informações pertinentes a iniciativas desenvolvidas pelo Executivo e à convocação de autoridades governamentais ao debate com os parlamentares, quando exporão publicamente as suas posições.

64 Ver CORBETT, Richard et al. *op. cit.*, p. 250.

65 Ver o “Estatuto e Condições Gerais de Exercício das Funções de Provedor de Justiça Europeu”. In: MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de. *Tratados da Comunidade Européia ... op. cit.*, pp. 325 – 335.

Ver também os artigos 204 a 206 do Regimento Interno do Parlamento Europeu, *ibid.*, *op. cit.*.

66 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 185.

Um dos instrumentos usados para esse fim, nos regimes parlamentaristas, são as perguntas orais e escritas⁶⁷.

O direito do Parlamento de dirigir perguntas à Comissão consta do Artigo 23 do Tratado de Roma. Contudo, o Conselho escapava ao seu escrutínio, até que em 1983 adotou Declaração Solene pela qual comprometia-se a responder às perguntas que lhe fossem dirigidas pela assembleia.

Os Artigos 116 a 118⁶⁸, do Regimento Interno do Parlamento, estabeleceram normas relativas às perguntas, orais e escritas, a serem dirigidas à Comissão, ao Conselho e ao Banco Central Europeu. As perguntas com pedido de resposta oral, seguida de debate, passam pelo escrutínio da Conferência de Presidentes e a sua formulação deve atender às exigências estabelecidas pelo Artigo 116 e pelo Anexo II ao Regimento. Segundo estes dispositivos, a cada deputado é dado formular apenas uma pergunta por cada período de sessões à Comissão e ao Conselho. As perguntas serão submetidas por escrito ao Presidente, que decidirá da sua admissibilidade e fixará a ordem em que serão analisadas. Todas as perguntas devem ser transmitidas às instituições pelo menos uma semana antes da sessão em cuja ordem do dia estejam inscritas. A resposta será dada por um membro da instituição interpelada.

As mesmas condições não são aplicáveis às perguntas com pedido de resposta escrita, conforme disciplinadas pelo Artigo 117. Regidas por regras menos estritas, as perguntas com pedido de resposta escrita podem ser dirigidas ao Conselho ou à Comissão por qualquer deputado, não necessitando de passar pelo crivo do Presidente. Podem, ademais, ser consideradas prioritárias, quando requerem resposta imediata mas não exigem investigação aprofundada. O autor da pergunta especificará de que gênero se trata, mas a decisão final caberá ao Presidente. A resposta para as perguntas prioritárias deverá ser emitida em prazo de três semanas. Cada deputado poderá formular uma pergunta prioritária por mês, e as perguntas e respostas serão publicadas no Jornal Oficial da União Européia.

Pareceria que as perguntas com pedido de resposta oral são muito menos numerosas do que aquelas com pedido de resposta escrita, em razão

67 A adesão do Reino Unido, cujos parlamentares trouxeram consigo a tradição da “question time” realizada durante as sessões plenárias em Westminster, efetivamente introduziria o hábito das perguntas orais na rotina parlamentar de Estrasburgo..

68 Disponível em <<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+RULES-EP+20040720+TOC+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em 14, abril, 2005.

dos requisitos exigidos. Segundo Judge e Eanshaw, em 1999, 2000 e 2001, respectivamente, foram apresentadas 2.869, 4.163, e 3.715 perguntas com pedido de resposta escrita e foram respondidas oralmente, no mesmo período, respectivamente 831, 1.004 e 972 perguntas⁶⁹

A “question time” do Parlamento Europeu não apresenta, certamente, a mesma vivacidade que caracteriza o procedimento em Westminster. A diversidade cultural presente em uma assembleia transnacional, onde o debate deve passar por interpretação simultânea e onde não há, ademais, um governo e uma oposição identificáveis⁷⁰, impede a existência do dinamismo presente em um parlamento nacional. Mesmo assim, o procedimento é válido, na medida em que permite a deputados, mesmo àqueles membros de pequenos grupos partidários, interpelarem um Ministro ou um Comissário. Permite, ainda, que os parlamentares possam trazer ao debate temas de interesse local, importantes para o seu eleitorado e ainda obter compromissos, da parte dos Comissários, que constarão em ata, sobre questões de seu particular interesse⁷¹.

Quanto às perguntas com pedido de resposta escrita, são importantes fontes de informação para os deputados, porquanto trata-se de informação oficial, que poderão utilizar, posteriormente, em projetos de resolução de iniciativa, por exemplo. Por não passarem pelo crivo do Presidente, as perguntas com pedido de resposta escrita referem-se com muito mais intensidade às temáticas locais e regionais, concernentes aos interesses mais imediatos dos eleitores. Para os deputados que as formularam, a sua publicação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, seguidas de resposta do órgão competente, representa publicidade extremamente favorável aos olhos dos eleitores. Desta maneira, é permitido aos deputados defenderem os interesses mais locais de seu eleitorado.

Uma outra função de controle atribuída ao órgão parlamentar desde os primórdios da integração, é o exame dos relatórios encaminhados por outras instituições da União. O Tratado CECA, com efeito, em seu Artigo 24, outorgara à Assembleia Comum competência para discutir, em sessão pública, o relatório geral anual da Alta Autoridade e com base na discussão, adotar moção de censura à mesma. Mais tarde, esta competência foi estendida pelo Tratado CEE (Artigo 143), para alcançar, de uma maneira muito mais geral, as atividades da

69 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 236.

70 As perguntas dirigidas pelos membros da Oposição ao Primeiro Ministro no Parlamento inglês certamente acrescentam muito maior intensidade ao debate.

71 Ver WESTLAKE, Martin *op. cit.* p. 177.

Comissão. A partir de 1970, a Comissão passou a apresentar, também, um relatório sobre o seu plano de trabalho e atividades para o ano seguinte.

Outras instituições comunitárias também encaminham relatórios de suas atividades ao Parlamento. Importa ressaltar, por exemplo, o relatório anual sobre o estado da União e o relatório apresentado pelo Presidente do Conselho Europeu ao Parlamento em seguida a cada uma de suas reuniões.

Estes relatórios permitem ao Parlamento definir as suas prioridades futuras com base no plano de trabalho apresentado e ademais possibilitam-lhe o acesso a preciosas informações e dados oficiais, uma vez que as informações encaminhadas ao Parlamento por grupos de interesses e organizações não governamentais muitas vezes carecem de precisão.

5.7.4 A – comitologia – : barreira ao controle do Parlamento

Os autores que se debruçam sobre o estudo da natureza e atividades do Parlamento Europeu são unânimes em apontar a chamada “comitologia” como uma barreira, de difícil superação, à realização de um adequado controle e supervisão parlamentares da execução dos tratados e das normas de direito derivado⁷².

O termo “comitologia” refere-se a uma formidável quantidade de comitês, formados por funcionários dos governos nacionais e encarregados da execução, juntamente com a Comissão, dos regulamentos e diretrizes adotados ao amparo dos Tratados da integração. Ao mesmo tempo em que o Ato Único Europeu parecia vir à luz para fortalecer os poderes da Comissão vis à vis os Estados nacionais, o Conselho adotava, em 13 de julho de 1987, decisão que estabelecia quatro diferentes procedimentos para a implementação da legislação comunitária. Em três deles, intervém um comitê integrado por funcionários dos governos nacionais, enquanto que nenhum deles contempla a participação do Parlamento.

Esta iniciativa do Conselho limita o acesso do Parlamento ao processo de implementação da legislação comunitária, que assim, perde em legitimidade e transparência. A ele tampouco têm acesso os parlamentos nacionais.

⁷² Decisões tomadas pelas instituições comunitárias em virtude dos Tratados.

Ainda em 1987, o Parlamento recorreu ao Tribunal contra a decisão do Conselho, recurso este que o Tribunal se negou a acolher, julgando que, neste caso, ao Parlamento faltava legitimidade para comparecer como parte perante o Tribunal.

Por ocasião da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, o Parlamento voltou a insurgir-se contra a prática dos procedimentos de “comitologia” em relação às medidas adotadas mediante o processo de co-decisão. O Conselho mostrou-se irredutível e ao final de uma verdadeira batalha entre as duas instituições, o Parlamento retaliou, rejeitando em terceira leitura, em 19 de julho de 1994, projeto de diretiva sobre telefonia⁷³.

Decisão de 1999 permite à instituição parlamentar maior acesso à informação sobre os trabalhos de certos comitês, como à ordem do dia, aos projetos, às atas de certas reuniões e aos resultados de votações. Permite também a intervenção do Parlamento, caso este não esteja de acordo com alguma medida tomada em virtude de legislação adotada mediante o procedimento de co-decisão. Em 2006 a Decisão 2006/512/CE conferiu ao Parlamento o poder de efetuar controle prévio à aplicação de normas comunitárias adotadas de acordo com o mecanismo da co-decisão.

Apesar deste avanço, persiste ainda o sistema de “comitologia”, que certamente privilegia os Poderes Executivos dos Estados Partes e impede o controle parlamentar – tanto em nível regional como no nacional – no que tange à adoção de medidas de execução da legislação comunitária. A opinião dos deputados europeus a este respeito não é, no entanto, unânime, e está muito vinculada à tradição parlamentar existente em cada Estado Parte. Alguns deles, oriundos de países onde o princípio da separação dos poderes é mais acentuado, preferem não intervir na adoção das medidas de execução da legislação comunitária, que estimam pertencer à esfera exclusiva do Poder Executivo.

5.7.5 As comissões de inquérito e as audiências públicas

Outras formas de supervisão e controle merecem ser mencionadas: as comissões de inquérito e as audiências públicas. Nestas ocasiões, o Parlamento Europeu não apenas ganha acesso à informação, mas também contribui para disseminá-la.

73 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 203.

Por meio das audiências públicas, os deputados ouvem a opinião de especialistas e acadêmicos sobre o tema em pauta, bem como de representantes de grupos de interesse e de organizações não-governamentais. Além disso, a realização de audiência pública poderá suscitar o debate sobre a questão em exame, inclusive nos meios de comunicação, estabelecendo contato com os cidadãos, atraindo a sua atenção para o tema em debate e ao mesmo tempo ouvindo os seus pontos de vista sobre o mesmo.

Cabe citar o exemplo do Tratado da Constituição Europeia, assinado em 29 de outubro de 2004, que foi, durante a sua tramitação no Parlamento, objeto de amplo debate em audiência pública organizada pela Comissão de Assuntos Constitucionais⁷⁴ em 25 de novembro de 2004, com a presença e participação de representantes de entidades da sociedade civil e de autoridades locais e regionais.

Por este meio, o Parlamento Europeu busca cobrir a distância existente entre as instituições europeias e as populações em geral.

Por seu turno, as comissões de inquérito encarregam-se, em princípio, de examinar as alegações de violações ou de má aplicação do direito da União. Seu campo de ação tem, entretanto, se estendido. Em 1983 – 1984, uma comissão de inquérito foi criada para examinar os procedimentos aplicáveis ao transporte de substâncias perigosas ou tóxicas. Outra foi criada para debater o racismo e a xenofobia na Europa. Suas conclusões contribuíram para chamar a atenção de políticos e líderes europeus para o ressurgimento do discurso xenóforo na União e resultou na assinatura, em 1986, pelos presidentes do Conselho, do Parlamento e da Comissão, de uma declaração conjunta contra o racismo e a xenofobia⁷⁵.

74 Os relatores da matéria nesta Comissão foram os Deputados Richard Corbett, do Grupo Socialista no Parlamento Europeu, Reino Unido; e Iñigo Méndez de Vigo, do Grupo do Partido Popular Europeu (Democrata-Cristãos) e dos Democratas Europeus, Espanha.

75 Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, pp. 215-216.

6 – ELEIÇÕES E ABSTENÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

6.1 Primeiro parlamento internacional eleito, em sua totalidade, por sufrágio universal direto

A realização, em 7 e 10 de junho de 1979, das primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu evoca aquele que talvez seja o mais representativo marco na tentativa de criação de uma consciência de cidadania europeia.

Este tema, mais tarde retomado pelo Tratado de Amsterdam, fora amplamente abordado pelo Relatório Tindemans, encomendado ao Primeiro-Ministro belga, Leo Tindemans, por ocasião da Reunião de Cúpula de Paris de 1974. Desejava-se ouvir as opiniões dos Estados membros e das instituições comunitárias sobre o conceito geral de união da Europa à luz dos preâmbulos dos Tratados de Paris e de Roma, os quais declaram:

[...] Resolvidos a substituir as rivalidades seculares por uma fusão dos seus interesses essenciais, a assentar, pela instituição de uma comunidade econômica, os primeiros alicerces de uma comunidade mais ampla e mais profunda entre povos há muito divididos por conflitos sangrentos e a lançar as bases de instituições capazes de orientar um destino doravante compartilhado [...]¹.

O Relatório Tindemans, publicado em 1976, apresentava propostas com vistas a reformas políticas e institucionais e à necessidade de se levar a cabo uma série de ações voltadas para a proteção dos direitos dos cidadãos e para a construção de uma consciência europeia entre as populações. No tocante ao Parlamento, o Relatório recomendou a eleição de seus membros por sufrágio universal direto, o que lhe conferiria “une autorité politique nouvelle”, e reforçaria, concomitantemente, “la légitimité démocratique de l’ensemble

1 Ver *União Europeia – Compilação dos Tratados*, op. cit. vol. II, p. 17.

du cadre institutionnel européen”². O Relatório recomendou, ademais, que o Conselho outorgasse ao Parlamento o direito de iniciativa legislativa, pelo qual o Parlamento encaminharia proposições ao Conselho. Considerou que o Parlamento, eleito por sufrágio universal deveria exercer maior influência na orientação geral das atividades da União e atrair para elas a atenção pública por meio da realização, pelo menos uma vez por ano, de um grande debate sobre o estado da União e sobre o funcionamento de suas instituições, para o qual seriam convidados, por um lado, o presidente do Conselho Europeu, e por outro lado, um número limitado de dirigentes políticos, não membros do Parlamento, que poderiam fazer uso da palavra.

Apresentado à Cúpula da Haia em 1976, o documento recebeu apenas uma rápida alusão nas atas do encontro, mas três anos mais tarde, em 1979, seriam, efetivamente, realizadas as eleições diretas para o Parlamento.

A partir daí, o Parlamento recebeu novas atribuições, primeiro mediante o procedimento de cooperação introduzido pelo Ato Único Europeu, firmado em 1986, e posteriormente com a co-decisão do Tratado de Maastricht, assinado em 1992, a co-decisão aperfeiçoada do Tratado de Amsterdam (1996), que finalmente viria a conferir ao Parlamento poder efetivo de intervenção no processo legislativo comunitário, que, em virtude do Tratado de Lisboa (2007), recebeu o nome de “processo legislativo ordinário”, tendo passado a abranger um maior número de áreas. Estes desenvolvimentos confirmaram o Relatório Tindemans, que prognosticara:

L'autorité nouvelle du Parlement aura pour conséquence un accroissement de ses compétences qui se réalisera graduellement au cours du développement progressif de l'Union européenne, et qui se traduira notamment par l'exercice croissant d'une fonction législative. Il va de soi que le Parlement devra assumer une responsabilité importante dans l'édification de l'Union³.

A saída do General de Gaulle, em 1969, reacendera as esperanças dos deputados de fazer avançar a idéia das eleições diretas. Havia, entretanto, um entrave, difícil de ser contornado, que emergia do próprio texto dos Tratados: a questão do sistema eleitoral uniforme. À luz do Artigo 138 do Tratado CEE e do Artigo 108 do Tratado EURATOM, a Assembleia deveria elaborar projeto, destinado à eleição por sufrágio universal direto, segundo um processo uni-

2 Ver TINDEMANS, Leo “L'Union européenne: Rapport de M. Leo Tindemans au Conseil européen”. In: *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/76, s/l, p. 31.

3 *Ibid.*

forme em todos os Estados Partes. O Conselho, deliberando por unanimidade, deveria aprovar as disposições adequadas, cuja adoção recomendaria aos Estados Partes, em conformidade com as respectivas normas constitucionais⁴.

O Parlamento Europeu aprovara uma proposta sobre eleições diretas, em 17 de maio de 1960 (o Relatório Dehousse), que, entretanto, não merecera a atenção do Conselho. Os deputados contemplaram a possibilidade de buscar uma solução jurídica perante o Tribunal de Justiça, sob a alegação de omissão do Conselho. Ao mesmo tempo, em alguns parlamentos dos Estados Partes, como o belga, francês e italiano, já tramitava projeto de lei com vistas à organização, de forma unilateral, das eleições diretas. Esta solução tampouco era adequada, tendo em vista o dispositivo dos Tratados de Roma que previa as eleições por um sistema eleitoral uniforme, aplicável a todos os Estados Partes.

Em 1973, o Parlamento decidiu preparar uma nova proposta de eleições diretas e designou, para relatá-la, o socialista holandês Schelto Patjin.

O relatório primou pelo pragmatismo, ao separar a difícil questão da uniformização dos sistemas eleitorais do tema das eleições diretas, sobre o qual havia maior probabilidade de se alcançar o consenso entre os países membros. Caberia, doravante, ao primeiro Parlamento eleito, a tarefa de elaborar proposta sobre um sistema eleitoral uniforme. O Relatório Patjin, adotado pelo Parlamento em novembro de 1974 e publicado em 1975, estabelecia o primeiro domingo de maio de 1978 para a realização das primeiras eleições diretas⁵.

Pouco antes, durante a Conferência de Cúpula de Paris de 1974, os Chefes de Estado e de Governo haviam decidido institucionalizar as suas reuniões sob o nome de “Conselho Europeu”. Para contrabalançar este reforço do aspecto intergovernamental da integração, acordaram também que as eleições diretas para o Parlamento deveriam ser realizadas o mais breve possível, em 1978, ou logo após esta data⁶.

Pressionado pelas ações do Parlamento, onde o movimento federalista era muito atuante, o Conselho, reunido em Bruxelas em 20 de setembro de 1976,

4 Redação reproduzida nos termos dos Tratados originais, *op. cit.*

5 Ver PATJIN, Schelto “Rapport fait au nom de la commission politique relatif à l’adoption d’un projet de convention instituant l’élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct”. In: *Documents de séance 1974-1975*, Parlement Européen, Document 368/74, 13 de janeiro de 1975.

6 Ver, para um detalhado relato dos fatos que levaram às eleições diretas do Parlamento Europeu, CORBETT, Richard et al, *op. cit.*, pp. 14 e segs.

adotou instrumento concernente à eleição dos representantes no Parlamento por sufrágio universal direto⁷. O art. 3º fixava o período de cinco anos para o mandato dos representantes eleitos. O art. 7º encarregava o Parlamento da tarefa de elaborar um projeto de processo eleitoral uniforme para todos os Estados membros⁸.

Dois dos mais polêmicos temas foram o número e a distribuição dos assentos, e a questão concernente ao mandato duplo, isto é, se um detentor de mandato eletivo em nível nacional, poderia candidatar-se ao Parlamento Europeu. Quanto à segunda questão, o Ato do Conselho, de 1976, expressamente autorizou o duplo mandato, a despeito do argumento segundo o qual a agenda dos deputados, membros de dois parlamentos, não lhes permitiria a necessária dedicação a qualquer deles. A favor, diziam alguns que um pequeno número de deputados detentores de duplo mandato seria benéfico ao Parlamento Europeu, porquanto lhe permitiria contar, entre seus membros, com grandes nomes da política nacional e por esse meio, atrair as atenções da imprensa. Além disso, essa seria uma maneira de conservar alguns vínculos com os parlamentos nacionais, cujo relacionamento com o Parlamento Europeu já naquela época era marcado pela rivalidade, pelos ciúmes e pela incompreensão.

No que tange à espinhosa questão da proporcionalidade, essa claramente não poderia ser aplicada estritamente, com base no número de habitantes dos países membros, sob pena de beneficiarem-se, os países maiores, do permanente controle do Parlamento. A solução natural seria a adoção do bica-meralismo, com uma câmara representando a população proporcionalmente e outra com representação igualitária por Estado, a exemplo do Bundestag e do Bundesrat na Alemanha.

O relatório Patjin, de 1975, usara uma fórmula chamada de “proporcional regressiva”, com base nas populações dos países membros⁹. O Parlamento teria, assim, trezentos e cinqüenta e cinco membros, assim divididos: o Luxemburgo teria seis representantes, a Irlanda treze, a Dinamarca, dezessete, a Bélgica, vinte e três, a Holanda, vinte e sete, a França, sessenta e cinco, a Itália, ses-

7 Olivier Costa aponta como fator decisivo para essa decisão do Conselho a ascensão ao poder de Helmut Schmidt, na Alemanha, em 14 de maio de 1974, sucedendo a Willy Brandt; e de Valéry Giscard d'Estaing, na França, cinco dias mais tarde, no lugar de Georges Pompidou. Ver COSTA, Olivier *op. cit.*, p. 35.

8 DIREÇÃO-GERAL DE ESTUDOS *Uma Assembléia em Plena Evolução*, *op. cit.* p. 15.

9 WESTLAKE, Martin *op. cit.* p. 87.

senta e seis, o Reino Unido, sessenta e sete e a Alemanha, setenta e um¹⁰.

Embora a proposta de Patjin não tenha sido integralmente aceita, ela deixaria duas contribuições sumamente importantes. Em primeiro lugar, a idéia da proporcionalidade e em segundo, o número de seis lugares para Luxemburgo, que, embora desproporcional, passaria a servir de ponto de partida para qualquer cálculo posterior da composição do Parlamento.

Pela Decisão do Conselho Nº76/787, seriam quatrocentos e dez os membros do Parlamento. Os Estados membros com menor população contariam com um menor número de assentos do que o número previsto na proposta encaminhada pelo Parlamento, enquanto que os quatro maiores países, a saber, Alemanha, Reino Unido, Itália e França, teriam número igual de deputados, isto é, oitenta e um cada, apesar da enorme diferença em número de habitantes entre a República Federal da Alemanha e a França, por exemplo¹¹.

Mais tarde, com a reunificação da Alemanha em 1989¹², novo relatório foi elaborado e adotado pelo Parlamento, em junho de 1992¹³. Pela nova proposta, eram aumentados não apenas os assentos destinados à Alemanha, mas também aqueles destinados a outros países, entre os médios e grandes, como, por exemplo, a Holanda, que se julgava sub-representada. Estipulava, assim, uma representação de noventa e nove membros para a Alemanha; para a França, a Itália e o Reino Unido, oitenta e sete; para a Espanha, sessenta e

10 O modelo proposto por Patjin é o seguinte: a) Os Estados com menos de um milhão de habitantes dispõem de 6 assentos; 2) Cada Estado contando entre 1 milhão e 2,5 milhões de habitantes dispõe de 12 assentos; 3) Até o número de 5 milhões de habitantes, cada Estado obtém um assento suplementar por cada 500.000 habitantes; 4) Além de 5 milhões de habitantes e até 10 milhões de habitantes, cada Estado obtém um assento suplementar por cada 750.000 habitantes; 5) Além de 10 milhões de habitantes, e até 50 milhões de habitantes, cada Estado obtém um assento suplementar por cada 1 milhão de habitantes; 6) Além de 50 milhões de habitantes, cada Estado dispõe de um assento suplementar por cada 1,5 milhão de habitantes. Ver PATJIN, Schelto *op. cit.*, p. 68.

11 Segundo o Relatório Patjin, na época (1973), a então República Federal da Alemanha contava com 61,7 milhões de habitantes, o Reino Unido com 55,8 milhões, a Itália com 54,3 milhões, e a França com 51,7 milhões.

12 Para a questão da representação dos 16 milhões de novos cidadãos da antiga Alemanha Oriental no Parlamento Europeu foi vislumbrada uma solução temporária, que consistia na nomeação de dezoito observadores, provenientes do Parlamento da Alemanha do Leste, a quem era dado o direito de comparecer às reuniões plenárias, onde ocupavam assentos para eles especialmente reservados ao fundo, às reuniões de comissões e de integrar grupos políticos. Tinham direito a voz nas reuniões de Comissões e dos grupos políticos, mas não em plenário, e ademais, não tinham direito a voto.

13 Relatório de Gucht.

quatro; para a Holanda, trinta e um; para a Bélgica, a Grécia e Portugal, vinte e cinco; para a Dinamarca, dezesseis; para a Irlanda, quinze; e para Luxemburgo, seis. Posteriormente esta composição foi acrescida dos representantes de três novos países membros da União Europeia: Áustria, Finlândia e Suécia, com 21, 16 e 22 membros respectivamente. Hoje, com vinte e sete países membros, a composição do Parlamento Europeu passou por grande reformulação, com aumento no número de deputados para 785. Porém, o Tratado de Lisboa reduz este número para um máximo de 750 mais o presidente e estipula que a representação dos cidadãos é regressivamente proporcional, com um mínimo de seis e um máximo de noventa e seis membros por Estado Parte.

6.2 Grupos políticos transnacionais, iniciativa inédita

L'indépendance de droit et de fait de l'Assemblée vis-à-vis des Parlements s'est affirmée au cours d'une pratique de cinq années. On n'a pas vu, comme dans d'autres enceintes internationales, les délégations nationales faire bloc et continuer, sur un autre plan, la poursuite des objectifs nationaux. Comme on l'a déjà dit, ce sont les groupes politiques qui sont devenus les organes les plus actifs de la vie parlementaire. Ils groupent les membres non selon les nationalités, mais d'après leur idéologie. Ceci n'était pas prévu par les textes du Traité, qui ignoraient les partis, mais est le résultat du savoir-faire des parlementaires¹⁴.

Assim escrevia, em 1958, o Deputado Pierre Wigny, membro da Assembleia Comum da Comunidade do Carvão e do Aço e encarregado da redação de relatório intitulado “L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des Six”, destinado à nova Assembleia, ampliada, que resultara dos Tratados de Roma.

Uma das mais extraordinárias características do Parlamento Europeu, com efeito, é o fato de haverem os seus membros, desde os primórdios da Assembleia Comum, optado por ocuparem assentos de acordo com a tendência política, e não com a nacionalidade, como poderiam haver esperado os negociadores do Tratado de Paris.

Inicialmente, os membros da Assembleia Parlamentar conformaram três grupos, que correspondiam às três tendências políticas básicas existentes na Europa Ocidental à época: Democratas Cristãos, Socialistas e Liberais. Como os membros da Assembleia eram designados pelos parlamentos nacionais, os partidos minoritários eram regularmente excluídos.

14 WIGNY, Pierre Louis, membro da Assembleia Comum. *Op. cit.* pp. 24-25.

A iniciativa deve-se, sem dúvida, à tradição parlamentar europeia, onde as federações de partidos políticos, em nível europeu, não são raras. No Parlamento Europeu, os grupos políticos não correspondem exatamente aos partidos políticos nacionais, mas congregam partidos dotados de afinidades ideológicas, tomando, no âmbito do Parlamento, denominações diferentes. Assim, os grupos políticos, ou famílias políticas, no seio do Parlamento Europeu, poderão acolher mais de um partido político. Por exemplo, o Grupo do Partido dos Socialistas Europeus contava, no período 1989-1994, com três partidos da Itália (Partido Socialista, Partido Social Democrático Italiano e Partido Social Democrata); dois da Bélgica (Flamengo e Valão) e dois do Reino Unido (Partido Trabalhista e Partido Trabalhista Democrata e Social de John Hume).

A tendência no Parlamento Europeu, hoje em dia, pareceria ser de uma maior fragmentação e até mesmo uma proliferação de grupos de partidos, em face das sucessivas adesões à União de novos países, com diferentes perfis partidários. No entanto, este número vem se revelando bastante estável, tendo variado de seis, em 1979, a sete, em 2010¹⁵.

A conformação de grupos políticos é regida pelo Artigo 30 do Regimento Interno do Parlamento, que determina que os deputados podem constituir-se em grupos por afinidades políticas. Ao Parlamento não cabe avaliar a existência de afinidade política entre os membros de um grupo, exceto se provocado pelos próprios deputados. O número mínimo de deputados requerido para a constituição de um grupo político é de vinte e cinco, eleitos em pelo menos um quarto dos Estados membros, isto é, em sete diferentes países da União. Anteriormente ao alargamento da União Europeia, o número mínimo de deputados requerido para a constituição de um grupo político era de 29, se pertencessem a um mesmo Estado membro, de 23 se originários de dois Estados, de 18 se oriundos de três Estados e de 14 se de quatro ou mais Estados.

A tendência, portanto, de estimular o agrupamento de deputados oriundos de diferentes Estados membros acentuou-se após a adesão dos dez novos países à União Europeia, ficando excluída a possibilidade de constituição de um grupo político composto exclusivamente de deputados pertencentes a um mesmo país. Os sete grupos políticos em funcionamento no Parlamento Europeu ao longo do período 1999-2004 mantiveram, de modo geral, a sua

¹⁵ COSTA, Olivier, *op.cit.*, 2009, p. 34.

configuração nos períodos 2004-2009 e 2009-2014¹⁶, não havendo o alargamento provocado, por enquanto, grandes alterações no quadro partidário do Parlamento.

Muito embora a conformação de grupos políticos transnacionais, iniciada ainda nos tempos da Assembleia Comum, confira contornos marcadamente supranacionais ao Parlamento, podendo contribuir extraordinariamente para a união da Europa, o seu significado não parece ser bem compreendido pelo cidadão comum europeu.

Em primeiro lugar, pela falta de conteúdo político dos debates que são levados a cabo pelos deputados e em segundo, pela existência de certo consenso, entre os partidos, quanto aos temas da integração. Com efeito, segundo assinalam Judge e Earnshaw, os manifestos produzidos pelas federações de partidos europeus por ocasião das eleições de 1999, pouco diferiam em suas posições. Todos os partidos manifestavam seu comprometimento com o euro, e reclamavam maiores poderes para o Parlamento, particularmente no tocante aos pilares não comunitários: justiça e assuntos interiores e política externa e de defesa¹⁷. Com exceção da adoção da moeda única, que toca de perto o quotidiano dos cidadãos, os temas institucionais, referentes aos poderes do Parlamento, são demasiadamente técnicos e com pouco potencial ideológico, incapazes, portanto, de mobilizar o eleitor comum.

Talvez por esse motivo, são as questões domésticas, de política interna, as que constituem o verdadeiro foco das campanhas eleitorais para o Parlamento Europeu. Segundo apontam alguns autores, a abordagem dada às eleições pelos partidos políticos reflete uma ótica eminentemente nacional, servindo, a ida às urnas, apenas para a confirmação ou rejeição do governo no poder à época¹⁸.

Por outro lado, o debate mostrou-se politizado quando se tratou de consulta à população, como nos referendos dinamarqueses de junho de 1992 e

16 Período 2009-2014: Grupo do Partido Popular Europeu (Democrata-Cristãos); Grupo da aliança progressista dos socialistas e democratas no Parlamento Europeu; Grupo da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa; Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia; Reformistas e Conservadores Europeus; Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde; Europa da Liberdade e da Democracia. Há ainda o grupo dos “Não inscritos”. Disponível em < http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_pt.htm > Acesso em: 21, junho, 2010.

17 JUDGE, David e EARNSHAW, David *op. cit.*, p. 70.

18 DEWIT, Pascal e DE WAELE, Jean-Michel “Un Parlement sans électeurs? La nationalisation des scrutins européens”. In: TELÒ, Mario e MAGNETTE, Paul (orgs) *De Maastricht à Amsterdam: L'Europe et son nouveau traité op. cit.*, p. 223.

de maio de 1993 e no francês de setembro de 1992, referentes ao Tratado de Maastricht, que instituiu a União Europeia e os referendos realizados ao longo de 2005 sobre a Constituição Europeia, que despertaram grande mobilização popular.

6.3 A natureza do déficit democrático

À questão da natureza do construto político da União Europeia estão intimamente ligados os temas da representação popular em seu âmbito e, como consequência lógica, o da legitimidade de que se revestem as decisões tomadas por seus órgãos.

Para Judge e Earnshaw, o sistema político-institucional da União Europeia caracteriza-se por patamares múltiplos de governança (multi-level system of governance)¹⁹, o que dificulta sobremaneira a aplicação, à sua realidade institucional, de conceitos cunhados para a descrição dos sistemas representativos de governo tais como os conhecemos no marco dos Estados nacionais.

Em primeiro lugar, segundo assinalam aqueles autores, não se pode caracterizar propriamente um “povo” europeu; em segundo, tampouco existe, à luz dos dispositivos dos Tratados em vigor, um “governo” da União Europeia dotado dos poderes de que são comumente investidos os governos e responsável perante o Parlamento, representante da vontade popular.

Muito embora dotada de competência executiva no modelo comunitário, a Comissão, efetivamente, não pode ser equiparada a um governo, uma vez que mesmo a sua competência executiva sofre limitações, como já ressaltado, à luz da vontade soberana dos Estados²⁰. A própria existência da Comissão dependeu de um ato voluntarista dos Estados, que são soberanos para extingui-la.

Por outro lado, não há como negar que o Parlamento Europeu é o órgão de representação popular da União Europeia, porquanto é ele a única entidade, pertencente à estrutura institucional da União, eleita por sufrágio universal direto e regular. É verdade que em regimes parlamentaristas, como os dos países da União Europeia, os membros que conformam o Conselho são, em geral, detentores de mandatos a eles outorgados pelo voto popular, uma vez que egressos dos parlamentos nacionais. Contudo, a sua representação no

19 Ver JUDGE, David e EARNSHAW, David, *op. cit.* p. 66.

20 Por exemplo, por meio da “comitologia”; ou em virtude da criação, pelos Estados Partes, de pilares não comunitários.

Conselho seria indireta, porquanto ali estão em virtude de designação não referendada pela vontade popular. Ademais, no Conselho estão representadas apenas as forças políticas majoritárias de cada país.

A originalidade da construção institucional europeia, a complexidade a caracterizar o seu processo decisório e a multiplicidade de formas pelas quais interagem as suas instituições, desde o método comunitário, até a simples cooperação intergovernamental segundo os diferentes “pilares” introduzidos pelo Tratado de Maastricht, a diferenciam, certamente, de uma simples organização internacional, mas não chegam a equipará-la a um Estado supranacional. Ainda assim, a maioria dos políticos e estudiosos que se debruçam a refletir sobre a União Europeia tendem a visualizá-la através das lentes dos sistemas parlamentaristas próprios à tradição europeia-ocidental e a tentar descrever este complexo sistema político por meio de categorias análogas às que regem o funcionamento de um Estado nacional.

Estas considerações, entretanto, não eximem a produção de normas, realizada no âmbito da integração europeia, de ser submetida ao crivo do controle democrático-parlamentar, aqui incluídos os parlamentos nacionais. Ressaltam Mario Telò e Paul Mquette que, embora tenham os Tratados de Maastricht e de Amsterdam proclamado a importância da transparência e ampliado o poder de co-decisão do Parlamento, há setores inteiros das atividades da União, como a política monetária, as relações exteriores, a cooperação judiciária, etc, regidos por procedimentos decisórios extremamente complexos, cujos meandros são conhecidos em profundidade apenas por funcionários governamentais e diplomatas, e que:

[...] il faudra reconnaître que le traité d'Amsterdam n'est pas en mesure de combler le déficit de légitimité dont souffre l'Europe. Ses institutions restent opaques, ses objectifs politiques ne sont définis que de manière vague, les moyens qu'elle se donne sont souples et modestes. Les citoyens ne perçoivent l'Union européenne que très confusement, et ils peinent à se concevoir comme des citoyens de cet “objet politique non identifiable”²¹.

Aqui, os autores parecem haver tocado o cerne da questão. O déficit democrático na União Europeia não resulta mais de um Parlamento desprovido de competências efetivas, se considerarmos os novos poderes a ele outorgados pelos Tratados de Maastricht, de Amsterdam e de Lisboa; mas sim do desconhecimento de que padecem as instituições europeias – particularmente o

21 TELÒ, Mario e MAGNETTE, Paul *op. cit* pp. 17 e 19.

Parlamento Europeu – por parte das populações da Europa em geral.

Escreve, acertadamente, Jean-Louis Quermonne, que a persistência do déficit democrático simplesmente exprime a dificuldade encontrada pelas elites políticas e pelos povos em pensar a democracia fora das estruturas do Estado nação²².

6.3.1 O déficit de representação: a abstenção nas eleições europeias

A percepção pouco clara, por parte da população europeia, do funcionamento das instituições comunitárias agregada à falta de conhecimento dos poderes e do trabalho desempenhado pelo Parlamento Europeu, resulta em escasso comparecimento às urnas por ocasião das eleições de seus deputados.

As eleições para o Parlamento Europeu lograram despertar o interesse dos cidadãos em um primeiro momento, quando de suas duas primeiras realizações, em junho de 1979 (taxa de participação, segundo dados oficiais do Parlamento: 63% dos eleitores) e em junho de 1984 (taxa de participação: 61%)²³. Porém, a atenção que recebiam inicialmente, tanto da imprensa como das populações europeias entrou rapidamente em declínio, possivelmente em vista dos limitados poderes de que dispunha o Parlamento, conforme demonstram os índices de participação em 2004 (45%) e em 2009 (43%)²⁴.

Pascal Delwit e Jean-Michel De Waele compararam os índices de participação nas eleições europeias aos índices de participação nas eleições gerais em nível nacional, nos países membros da União. Observam, na comparação, que em nenhuma circunstância os índices de participação nas eleições europeias igualam ou superam o comparecimento dos eleitores às urnas por ocasião das eleições nacionais que as tenham precedido ou que se lhes tenham seguido. O caso do Reino Unido é gritante: 77,67% nas eleições nacionais de 1992; 36,49% nas eleições europeias de 1994 e 71,48% nas eleições gerais de 1997²⁵.

22 *Apud* MAGNETTE, Paul. “Entre Parlementarisme et Déficit Démocratique”. In: *ibid*, p.104.

23 Dados disponíveis em <http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/turnout_table.html>. Acesso em: 21, junho, 2010.

24 Dados disponíveis em <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=EN&id=211>>. Acesso em 21, junho, 2010.

25 Ver DELWIT, Pascal e DE WAELE, Jean-Michel *op. cit.*, pp. 211 e segs.

Por outro lado, é nos países onde o voto é obrigatório, como Bélgica e Luxemburgo, que os índices de participação nas eleições nacionais e nas europeias mais se aproximam. O que preocupa, segundo assinalam os autores, não é tanto a baixa participação nas eleições europeias, visto que a maior democracia do mundo, a dos Estados Unidos da América, conhece fenômeno semelhante, porquanto, com exceção das eleições de 2004, altamente disputadas, o comparecimento às urnas naquele país, em circunstâncias normais, não ultrapassa em muito os 50% dos eleitores. O que preocupa, do ponto de vista da aspiração à formação de uma consciência de cidadania europeia, são os números declinantes de participação popular, em proporção inversa ao fortalecimento e expansão dos poderes outorgados ao Parlamento Europeu a partir do Ato Único Europeu. Segundo Delwit e De Waele, o índice médio de participação nas primeiras eleições europeias, em 1979, foi de 61,04% (contra a média de 83,84% nas eleições nacionais anteriores); declinou ligeiramente nas de 1984, para 58,91% (média de 78,09% nas eleições nacionais anteriores); prosseguindo o declínio, em 1989, para 56,61% (média de 77,11% nas nacionais anteriores) e para 54,58% em 1994 (média de 76,23% nas eleições nacionais anteriores)²⁶. A comparação com o índice de participação nas eleições legislativas nacionais, nesses mesmos países, também aponta um ligeiro declínio ao longo dos anos, mas a média de 76,23%, nas eleições nacionais que precederam às europeias em 1994, não chega a comprometer a representatividade dos eleitos.

Uma das razões para o constante declínio no interesse pelas eleições europeias já foi apontada. Trata-se da falta de “politização” dos debates parlamentares, não se afigurando o Parlamento, aos olhos dos cidadãos, como um foro para a discussão de temas que os toquem de perto. Outra dificuldade com que se defronta o Parlamento é lograr que os cidadãos percebam a presença da dinâmica democrática fora da moldura das instituições do Estado nacional. O desinteresse dos eleitores acentua-se ao perceberem que os resultados das eleições não terão impacto sobre a formação de um “governo europeu” inexistente, e que a influência do Parlamento sobre a agenda política da União Europeia ainda é pouco evidente.

26 É necessário assinalar que os dados referentes às taxas de participação nas eleições europeias, constantes do *site* oficial do Parlamento Europeu, diferem ligeiramente dos números apurados por Pascal Delwit e Jean-Michel De Waele. São eles de 63%, em 1979; 61%, em 1984; 58,5%, em 1989; 56,8%, em 1994; 49,8%, em 1999; e de 45,6%, em 2004.

A participação tende a diminuir, também, em razão de certa “fadiga eleitoral”, quando o eleitor é levado a votar em uma sucessão de escrutínios. Contudo em Luxemburgo, onde coincidem as eleições nacionais e aquelas para o Parlamento Europeu, verificou-se uma ligeira vantagem para as eleições nacionais: em 1994, por exemplo, o índice de participação nas eleições europeias foi de 79,74%, enquanto que nas eleições nacionais foi de 82,57% (quando das primeiras eleições europeias, os dois índices haviam estado mais próximos: 82,69% nas nacionais e 80,30% nas europeias, o que denota certa descrença dos eleitores de Luxemburgo em relação ao Parlamento Europeu ou, talvez, certo “euroceticismo”).

O voto por maioria absoluta, previsto pelo Ato Único Europeu para o procedimento de cooperação, estendendo-se depois, a outros procedimentos, em que o Parlamento deveria decidir como parte do triângulo institucional Comissão – Parlamento – Conselho, levou-o a procurar construir grandes alianças entre os principais grupos políticos. Na consecução desse intento, sofreu a dimensão política do Parlamento, uma vez que os grupos de partidos foram obrigados a flexibilizar os seus próprios princípios políticos e ideológicos, em benefício do consenso.

Mas muito da responsabilidade por essa distância mantida pelo público em relação ao Parlamento vincula-se a atitudes que, ao longo de sua existência, vêm caracterizando o órgão parlamentar.

John Fitzmaurice, em texto bastante crítico, aponta, por exemplo, a percepção que o Parlamento teria de si mesmo, em relação às outras instituições comunitárias, como um órgão subordinado aos demais. Em segundo lugar, o Parlamento sempre buscou aumentar os seus poderes, ao invés de lançar um olhar crítico sobre o seu próprio desempenho. O argumento da falta de poderes reais no âmbito da integração justificava-se, segundo Fitzmaurice, em 1979, em 1984 e até em 1989, por ocasião das primeiras eleições após o Ato Único Europeu²⁷.

Fitzmaurice critica o fato de haver, o Parlamento Europeu, projetado uma imagem para o público de uma instituição que apenas luta por uma maior integração da Europa e pela ampliação de seus próprios poderes, e que, ademais,

27 Ver FITZMAURICE, John. “Choices for the European Parliament”. In: MORGAN, Roger e STEED, Michael (eds). *Choice and Representation in the European Union*. The Federal Trust for Education and Research, Londres, 2003, p. 13.

identifica-se claramente com a abordagem federalista. Essas características transformariam o Parlamento, menos em um foro de debates, e mais em um grupo de pressão dedicado à promoção da integração e de suas próprias demandas por mais poder.

Ainda que discutíveis, as asserções acima, particularmente por provirem de um alto funcionário da Comissão Européia e ao momento da elaboração do texto, Consultor da Diretoria para as Relações com o Parlamento Europeu²⁸, não deixam de confirmar a ingente necessidade de real politização deste último.

Por outro lado, autores como Olivier Costa, Richard Corbett et al. e David Judge e David Earnshaw, além de Martin Westlake, enaltecem, em suas obras, a habilidade com que o Parlamento utilizou estratégias, ao longo de sua história, na busca de maior eficácia de sua participação no processo decisório da integração, o que se traduziria, afinal, na mitigação do déficit democrático de que sofre este processo.

John Fitzmaurice, entretanto, parece colocar o dedo sobre a ferida, ao concluir que talvez ao Parlamento não faltem, realmente, poderes, mas que lhe faltem capacidade e vontade política necessárias para usar os poderes de que agora dispõe.

Esta hipótese de Fitzmaurice, “herética”, segundo ele mesmo aventa, não sem ironia, não parece despropositada. Recordemos o episódio da Comissão Santer, quando o Parlamento preferiu, efetivamente, lançar mão de expedientes políticos para forçar a demissão conjunta dos Comissários, do que assumir o ônus do voto de censura. A recusa em confirmar a Comissão Barroso, levando o Presidente designado para o período 2004-2009, José Manuel Durão Barroso, a proceder a uma revisão na composição da Comissão que propusera ao Parlamento, constitui, com efeito, um marco na história do órgão.

Uma interpretação possível leva à suposição de que o Parlamento, após um longo período de crescimento, durante o qual dedicara-se inteiramente à luta pelos seus próprios poderes, tenha, finalmente, atingido a sua maturidade. O divisor de águas, a assinalar o início da idade adulta do Parlamento, parece ter sido a queda da Comissão Santer, em 1998-1999. Porém, em 2004, ele ousa mais, recusa-se a confirmar uma Comissão onde três dos membros propostos deixam de receber o aval parlamentar e sai vitorioso do embate, que

28 Ver *ibid*, p. 151

envolve, em última instância, os governos nacionais, autores das indicações para a composição da Comissão.

Por isso, talvez tenha razão Fitzmaurice ao afirmar que a estratégia empregada pelo Parlamento durante tantos anos, visando à ampliação de seus poderes, já atingiu os seus limites e que dificilmente estes poderes sofreriam acréscimo em futuras conferências inter-governamentais. O momento é, portanto, de ousar exercitar as competências adquiridas, com todos os desafios que isso acarreta, e de consolidá-las.

Ao mesmo tempo, há ainda, a afastar o eleitor das urnas, o aspecto de imensa desconfiança com que as populações percebem a classe política. Por isso, como aponta Hugh Dykes, os membros do Parlamento Europeu deveriam ter o cuidado de esclarecer aos eleitores as competências que lhes cabem no processo decisório da integração europeia; mostrando-lhes que as decisões tomadas em lugares distantes, como Estrasburgo e Bruxelas, farão diferença em suas vidas. “This distant representation” comenta, “is the new kind of effective democracy of the new century”²⁹.

Resta saber se a estes distantes eleitores é dado, realmente, exercer influência sobre os parlamentares que os representam no Parlamento Europeu. Neste contexto, o próprio Parlamento tem adotado política voltada para a divulgação das funções que exerce na integração europeia. O acesso do público às suas instalações, tanto em Bruxelas como em Estrasburgo, para visitas guiadas, é extremamente facilitado, o que contribui para a sua conscientização quanto aos poderes e competências do Parlamento. Este conhecimento busca permitir ao público compreender que as soluções para certos problemas são mais eficazes se aplicadas no nível da integração e não na esfera nacional.

A existência de um Provedor de Justiça no Parlamento também constitui elemento promotor da democracia, na medida que permite aos cidadãos europeus encaminhar petições ao Parlamento por intermédio de seu deputado, da Comissão competente, ou do próprio Provedor de Justiça.

E, finalmente, os grupos de interesse já se dirigem diretamente aos membros do Parlamento Europeu, seja em Estrasburgo e Bruxelas, ou na localidade

29 DYKES, Hugh. “Political and Parliamentary Aspects of Choice and Representation”. In: *ibid*, p. 41.

pela qual tenham sido eleitos, quando há projetos de legislação europeia que os afete, em discussão no Parlamento.

Contudo, a questão do déficit democrático, neste contexto, prende-se ao fato de que muitas das áreas de competência do Parlamento são aquelas onde atuam grupos de interesse difuso na esfera nacional, como os que se dedicam à proteção ao consumidor, ao meio ambiente, ou à educação e que encontram dificuldades em transpor as fronteiras nacionais para organizar-se em conjunto com outros grupos afins em distintos países da União. Este fato pode resultar em injusta tendência ao favorecimento de grupos mais poderosos, que desfrutam das condições necessárias à sua organização em patamar regional.

Sobre a questão do papel dos lobbies, merece ser citado depoimento da ex-deputada Carole Tongue, eleita para o Parlamento Europeu pelo Partido Trabalhista inglês, em 1984. Descreve ela as iniciativas que levou a cabo, como relatora de projetos relacionados à indústria automobilística, no sentido de promover grandes encontros, congregando industriais, trabalhadores e acadêmicos, altos funcionários da Comissão e representantes de consumidores, além de membros do Parlamento. As grandes companhias, segundo ela, dispunham dos recursos necessários para tornar conhecidas as suas demandas desde o início do processo legislativo. A sociedade civil europeia, em contraste, apenas embrionária na década de 1980, desenvolveu-se consideravelmente ao longo dos anos graças ao Parlamento, que abriu as suas portas para os grupos de interesse, permitindo-lhes expressar as suas opiniões e formular propostas para futuras iniciativas da União Europeia³⁰.

One of the first questions I asked myself was: who was I supposed to represent and how could I secure citizen's views when faced with legislation which would affect their lives considerably? Commercial companies clearly had the resources to make their views known from the beginning of the legislative process. European civil society, in contrast, was but a mere embryonic affair in the 1980s. Increasingly the EP's committees have invited outside public interest groups to attend committee meetings and express their views about specific legislation or indeed make proposals for future EU action. European civil society has developed considerably in the last few years. Thanks to enlightened democratically-minded MEPs, the EP has opened its doors and its debating chambers

30 Ver TONGUE, Carole. "EU Lobbying: a View from Both Sides". In: *ibid*, p. 94.

6.4 Um balanço das conquistas. Desafios e perspectivas

6.4.1 *As conquistas*

O Parlamento Europeu parece ter chegado, efetivamente, ao fim de uma fase de seu longo período evolutivo. De 1951, ano da assinatura do Tratado de Paris, a 1979, ano das primeiras eleições diretas; a 1986, ano da assinatura do Ato Único Europeu, que instituiu o procedimento de cooperação permitindo ao Parlamento participar, ainda que de forma não vinculante, do processo decisório da integração; de 1987 a 1996, ano em que o Parlamento adquiriu efetivos poderes legislativos pelo procedimento de co-decisão, conforme modificado pelo Tratado de Amsterdam e consolidado e ampliado para novas áreas pelo Tratado de Lisboa, delineiam-se as fases em que se dividiu a lenta maturação do Parlamento³².

Hoje, os seus poderes legislativos são amplamente reconhecidos pela literatura especializada, reconhecimento este sacramentado pelo Tratado de Lisboa ao referir-se à co-decisão como o “procedimento legislativo ordinário”. Suas funções de controle vêm sendo exercitadas, como, por exemplo, ao impor modificações à composição da Comissão Barroso como condição para outorgar-lhe a aprovação de sua investidura; realizam-se audiências públicas com a participação da sociedade civil, permitindo ao Parlamento recolher e disseminar informações sobre as matérias sob o seu escrutínio; as eleições diretas, a despeito do alto nível de abstenção, conferem-lhe a feição de legítimo órgão de representação dos povos europeus. A decisão do Tribunal de Justiça no caso “Isoglucose” reconheceu, ademais, o papel legitimador da intervenção do Parlamento no processo decisório da União.

Como assinalou John Fitzmaurice, ao Parlamento não faltam poderes, nesse momento, cabendo-lhe, portanto, fortalecer aqueles de que dispõe, por meio de sua efetiva utilização. Cumpre, é verdade, conquistar maior espaço no que

31 Idem, *ibid*, p. 94..

32 Para uma periodização da história do Parlamento Europeu ver Amie Kreppel. *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

diz respeito à capacidade propositiva. Mas alguns autores chegam a considerar que o Parlamento Europeu se beneficia de maiores poderes se comparado aos parlamentos nacionais nos sistemas parlamentaristas de governo. Segundo Hugh Dikes, “In general terms the EP is now – partly because of the separation of powers – better placed to scrutinize and ‘control’ the executive in its broadest sense than most national parliaments in the member states”³³.

6.4.2 Os desafios: solucionar o déficit democrático

Voltamos ao tema central do nosso estudo. O Parlamento Europeu não parece haver ainda atingido estágio em sua evolução que lhe confira poderes suficientes para sanar o “déficit democrático” já amplamente identificado nos processos de integração. É verdade que as eleições diretas revestiram-no de representatividade, bem como a engenhosa solução encontrada para a reorganização dos deputados em “famílias políticas”, de modo a garantir a representação de um amplo espectro ideológico em seu seio, refletindo os interesses e convicções do conjunto da sociedade europeia. Deve-se reconhecer, também, a evolução de suas competências no marco do processo decisório europeu.

Contudo, a atuação normativa do Parlamento Europeu ainda sofre enormes limitações, não só por estar circunscrita a apenas algumas matérias, como também pela falta de transparência que caracteriza o seu processo decisório. A extrema complexidade de que se revestem os procedimentos de cooperação e co-decisão, conjugada aos limitados prazos exigidos para as manifestações parlamentares, torna ainda mais agudo o problema e dificulta o acesso do público em geral, e dos parlamentos nacionais em particular, às informações sobre o processo decisório comunitário³⁴.

Cabe lembrar, por outro lado, que os Tratados constitutivos que outorgam um papel tão limitado ao Parlamento Europeu foram aprovados pelos parlamentos nacionais de todos os Estados membros e subseqüentemente, pelos parlamentos dos demais países que viriam a se juntar à Comunidade. A cada alargamento da Comunidade, em 1973, 1981, 1986 e 2004, os parlamentos

33 DYKES, Hugh *op. cit.*, p. 33.

34 Ver TATHAM, Allan F. “The articulation of different parliaments, their Inter-institutional relations in complex political unions: European Union, United States, Mercosur and the Russian Federation”. In: Upton, A F *Parliaments, Estates & Representation*, Aldershot, Hampshire: published by Ashgate for the International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions, vol. 18, 1998, p. 156.

nacionais teriam tido a oportunidade de protestar contra o seu caráter não-democrático, mas em vez disso, confirmaram o seu sistema de governança.

O déficit democrático na União Europeia não é, portanto, de natureza formal. Para Weiler, a Comunidade, com um Parlamento cujos poderes ainda não podem ser equiparados aos de um parlamento nacional, a Comissão designada e um Conselho não responsável perante o Parlamento, desfrutaria, na verdade, de perfeita legitimidade, porquanto os seus Tratados constitutivos foram aprovados pelos parlamentos nacionais de cada Estado Parte, de acordo com os respectivos procedimentos constitucionais³⁵. Voltemo-nos, então, para a hipótese de estar presente, o déficit democrático, nas normas de direito derivado.

A análise deve levar em conta o sistema político do parlamentarismo europeu. Os Ministros nacionais, membros do Conselho, são responsáveis por suas decisões perante o respectivo parlamento nacional, que nos regimes parlamentaristas exerce uma função de controle incomparavelmente mais vigorosa do que em regimes presidencialistas. Deste ponto de vista, o sistema decisório por consenso no Conselho atendia de forma mais efetiva o controle popular, o mesmo não se dando no que tange ao voto pela maioria, onde, impedido de fazer prevalecer a sua vontade pelo uso do poder de veto, o representante de um Estado Parte será simplesmente derrotado pela vontade majoritária. A legitimidade do processo decisório no seio do Conselho de Ministros devia-se ao fato de que ao cidadão era dado certo grau de certeza quanto ao voto de seu representante nacional, que dispunha do direito de vetar uma decisão que se lhe afigurasse contrária ao programa do governo nacional eleito pelo voto popular. O déficit de democracia agrava-se se, hipoteticamente, a norma aprovada contra o voto de um ou mais Estados Partes for de aplicação direta nos ordenamentos jurídicos internos (os chamados “regulamentos”). Neste caso, ela escapará inteiramente ao controle dos parlamentos nacionais, e padecerá, à sua vez, da falta de legitimidade democrática.

Deste ponto de vista, é precisamente a crescente participação do Parlamento Europeu no processo normativo da integração que poderá contribuir para sanar definitivamente o déficit democrático.

35 WEILER, Joseph *op. cit.*, p. 80.

Contudo, o simples fortalecimento dos poderes do Parlamento Europeu não será suficiente para saná-lo se considerarmos que ele emerge também de outras causas e não apenas da impossibilidade do exercício do controle democrático sobre o processo decisório comunitário. Ele tem origem, sobretudo, na própria redefinição do sistema político em um nível não mais nacional: a idéia de que as fronteiras, onde se formarão as maiorias e minorias e se desenrolará o debate político, deixam de ser nacionais, não desfruta ainda de legitimidade na Europa unida.

A questão é, portanto, se houve – ou se é possível haver – a necessária transferência de lealdade, por parte do eleitorado, da percepção de uma identidade nacional, para o nível regional.

A neutralidade ideológica, entretanto, encontrou os seus limites pela via do Ato Único Europeu. Weiler sustenta que a própria idéia do mercado único, embora suscitando apoio entre aqueles grupos que tradicionalmente viam com entusiasmo a união da Europa, encerra, como o próprio nome deixa entrever, a noção de mercado, portadora de alta carga ideológica. Segundo afirma,

It is not simply a technocratic program to remove the remaining obstacles to the free movement of all factors of production. It is at the same time a highly politicized choice of ethos, ideology, and political culture: the culture of `the market`. (...) This need for a successful market not only accentuates the pressure for uniformity, but also manifests a social (and hence ideological) choice which prizes market efficiency and Europe-wide neutrality of competition above other competing values.³⁶

A busca e a necessidade do consenso terminaram, portanto, por impor à construção europeia uma cultura política e uma postura ideológica uniformes. É possível que o aprofundamento do mercado único, que envolve medidas de grande sensibilidade ideológica, como as reformas da legislação trabalhista e o avanço rumo à construção da união política, aliados à adesão de novos países, portadores de culturas políticas distintas, venha a animar o debate político-partidário no seio do Parlamento Europeu, atraindo as atenções da media e, conseqüentemente, das populações ali representadas³⁷.

De qualquer modo, um construto político, criado como arcabouço institucional para um processo de integração, tenderá a ser menos democrático

36 WEILER, *ibid*, *op.cit*.

37 Não é demais lembrar, entretanto, que muitos dos novos países membros não têm tradição democrática, o que leva a supor que os sistemas políticos internos tenderão a beneficiar-se do exercício de participação no Parlamento Europeu.

no sentido de que seus cidadãos terão menos acesso aos seus representantes e, portanto, menos possibilidade de influenciá-los³⁸. Por outro lado, se como consequência da integração houver devolução de poder às regiões pelos Estados nacionais, a democracia será fortalecida na medida que os cidadãos destas regiões tenham maior possibilidade de controlar políticas capazes de produzir impactos em seu dia a dia.

Os processos de integração fogem, indubitavelmente, ao controle democrático na esfera nacional. Este fato não invalida, em absoluto, a sua legitimidade, desde que, em contrapartida à debilitação do controle pelos parlamentos nacionais, sejam implantadas estruturas democráticas dotadas de real poder no âmbito da integração³⁹.

6.4.3 As perspectivas à luz dos dispositivos do Tratado de Lisboa

Diante da rejeição, pela França e pela Holanda, do Tratado que estabeleceria uma Constituição para a Europa⁴⁰, assinado em Roma em 29 de outubro de 2004, os Estados membros chegaram a um acordo relativo à convocação de nova Conferência Intergovernamental encarregada de redigir um novo “tratado reformador” da União Europeia. O texto acordado, futuro Tratado de Lisboa, modificou o Tratado da União Européia e o Tratado que Institui a Comunidade Européia e introduziu conceitos e dispositivos de relevância para o presente estudo.

O Título II da Versão Consolidada do Tratado da união Europeia, por exemplo, contempla disposições concernentes à democracia representativa e à transparência e define os fundamentos da cidadania européia. Prevê, ademais, o direito de iniciativa popular, conforme consignado no Artigo 11, inciso 4, que deverá ser exercido por meio de uma petição, que recolha no mínimo um milhão de votos de cidadãos em um número significativo de países da União, convidando a Comissão a, no âmbito de suas atribuições, apresentar proposta

38 Uma das mais centrais características da governança da Comunidade a partir de 1992 é identificada como infranacionalismo: um crescente número de normas comunitárias são criadas por técnicos governamentais de segundo escalão, e esta modalidade normativa está fora do alcance das Constituições nacionais e do controle parlamentar. Ver WEILER, Joseph *op. cit.*, p. 98.

39 *Ibid*, pp. 77 a 86.

40 Ver *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. in Jornal Oficial da União Européia. 16/12/2004. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>. Acesso em 21, junho, 2010.

adequada em matérias sobre as quais estes cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados. O Artigo 11 consagra a participação de entidades da sociedade civil organizada, ao determinar que as instituições da União dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.

No tocante ao papel do Parlamento Europeu, o disposto no Artigo 14, inciso 1 constitui um avanço, ao atribuir-lhe a condição de órgão legislativo em conjunto com o Conselho, com o qual exercita as funções legislativa e orçamentária, aproximando a estrutura decisória da União à de um sistema parlamentar bicameral. Outorga iniciativa propositiva ao Parlamento em casos específicos e exclui a adoção de decisões se o Parlamento e o Conselho não chegarem a um acordo sobre elas.

No que se refere à competência orçamentária do Parlamento, este participa, em igualdade de condições com o Conselho, da aprovação da proposta da totalidade do orçamento encaminhada pela Comissão, não mais ficando a sua atuação restrita às chamadas “despesas não obrigatórias”.

O art. 5º da Versão Consolidada do Tratado da União Europeia consagra os princípios da atribuição para a delimitação das competências da União e da subsidiariedade e da proporcionalidade nos domínios que não sejam de sua competência exclusiva. Em virtude do princípio da subsidiariedade, os parlamentos nacionais são chamados a velar pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O princípio da democracia representativa, consagrado pelo Artigo 10, menciona não apenas a representação direta dos cidadãos da União no Parlamento Europeu, como consigna também que os Estados membros estão representados no Conselho Europeu pelo respectivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respectivos governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos. Atribui importância aos grupos políticos (“partidos políticos ao nível europeu”), assinalando a sua contribuição para a formação da consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.

No que diz respeito ao tema da revisão dos Tratados, a metodologia inter-governamental é prevista no Artigo 48, com a inovação de que os parlamentos nacionais dos Estados membros serão notificados sobre quaisquer projetos

submetidos ao Conselho pelo Governo de um Estado membro, pelo Parlamento Europeu ou pela Comissão. Se o Conselho Europeu, após consultar o Parlamento Europeu e a Comissão, adotar por maioria simples decisão favorável à análise das alterações propostas, será convocada uma convenção onde, além dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros, estarão presentes representantes dos parlamentos nacionais, e ademais, do Parlamento Europeu e da Comissão.

O Artigo 48, inciso 7, permite ao Conselho Europeu autorizar o Conselho a tomar decisões por maioria qualificada, em um determinado domínio onde o Tratado previra a deliberação por unanimidade, afastando-se, portanto, da regra do consenso (direito internacional clássico) em direção à metodologia supranacional. O Tratado inova, ao determinar que o Conselho Europeu comunique a iniciativa, assim aprovada, aos parlamentos nacionais. Em caso de oposição de um parlamento nacional, notificada no prazo de seis meses após a comunicação, a referida decisão não é adotada. O envolvimento dos parlamentos nacionais pareceria engenhoso mecanismo destinado a sanar o déficit democrático, cuja presença já identificamos, nas decisões tomadas em nível supranacional⁴¹.

Mas a adoção deste tipo de iniciativa deverá ser aprovada, por maioria, pelo Parlamento Europeu, e adotada, por unanimidade, pelo Conselho Europeu.

Cabe lembrar, também, que o Tratado de Lisboa inova e torna mais democrático o processo ao dispor, por meio do Protocolo Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, que os projetos de atos legislativos dirigidos ao Parlamento Europeu são enviados aos parlamentos nacionais.

Para evitar qualquer tipo de desencontro entre o órgão parlamentar regional e os nacionais, caberia aos parlamentos introduzir emenda, em seus respectivos Regimentos, para inserir dispositivo que estabelecesse algum tipo de articulação permanente entre os mesmos, cobrindo assim a distância existente entre eles e promovendo o aperfeiçoamento da prática da democracia representativa em seus diversos níveis⁴².

41 Os novos poderes outorgados pelo Tratado de Lisboa aos parlamentos nacionais já estavam contemplados no Tratado da Constituição e podem, segundo pensam alguns autores, ser utilizados para “turbar o processo decisório da União”. Ver VENTURA, Deisy. “Crítica ao Projeto de Constituição Europeia ‘Constituição Parcial’: a Convenção como Modesto Laboratório do Constitucionalismo Supranacional”. In: *Revista de Integração Latino-Americana*, ano 1, nº 01, 2004, p. 194.

42 Os novos poderes outorgados pelo Tratado de Lisboa aos parlamentos nacionais vêm reforçar a tese da “governança em múltiplos níveis” na União Europeia.

TERCEIRA PARTE

PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANOS

... no hay patria en que pueda tener el hombre más orgullo que en nuestras dolorosas repúblicas americanas.

José Martí Nuestra América. La Revista Ilustrada de Nueva York, 10 de janeiro de 1891.

7 – PARLAMENTO ANDINO

7.1 Uma comunidade latino-americana de nações: antiga aspiração

A aspiração de uma união latino-americana de nações nasce inicialmente da luta, empreendida pelos países hispano-americanos, por sua independência do colonialismo espanhol.

Ainda no século XVIII, o venezuelano Francisco de Miranda sonhara com uma América hispânica independente e unida, que teria o nome de Colômbia. Também José de San Martín manifestou-se partidário da integração, tendo seu principal conselheiro, Bernardo Monteagudo, publicado em Lima um programa com vistas à conformação de uma federação geral na região, sob o título de “Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los Estados hispanoamericanos y plan de su organización”¹. A lógica por detrás da criação de uma federação dos Estados hispanoamericanos está ligada ao perigo, percebido por estes líderes, de uma intervenção da “Santa Aliança” nas ex-colônias espanholas na América. O Império do Brasil estava então excluído do movimento, porquanto a monarquia inspirava suspeitas de que o Brasil preferisse manter-se afastado do sistema interamericano e estreitar suas relações com as monarquias européias, e que poderia mesmo chegar a ser o quartel-general da intervenção das forças militares da Santa Aliança².

1 Ver VILABOY, Sergio Guerra. “Orígenes de la integración latino-americana”. In: *De la integración al sometimiento. Resúmenes de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional Alca: raíces históricas, impactos regionales y perspectivas*. Quito: Ediciones la Tierra, 2004. Ver também EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1994, p. 103.

2 Ver *ibid*, p. 103.

Miguel Angel Ekmekdjian cita alguns parágrafos, extraídos dos escritos de Bernardo Monteagudo, que deixam claro que as intenções dos líderes americanos eram mais amplas e que a federação visava muito mais do que uma simples aliança defensiva:

Los progresos del comercio y de la navegación, el aumento del cultivo en las fronteras, y el resto de leyes y de formas góticas que nos quedan, exigirán repetidos tratados; y de éstos nacerán dudas que servirán para evadirlos, si al menos la confianza en la imparcialidad de aquella asamblea, no fuese la garantía general de todas las convenciones diplomáticas a que diese lugar el desenlace progresivo de nuestras necesidades. Independencia, paz y garantías: estos son los grandes resultados que debemos esperar de la asamblea continental, según se ha manifestado rápidamente em este ensayo. (...) Su idea madre es la misma que ahora nos ocupa: formar un foco de luz que ilumine a la América: crear un poder que una las fuerzas de catorce millones de individuos: estrechar las relaciones de los americanos, uniéndolos por el gran lazo de un congreso común, para que aprendan a identificar sus intereses y formar a la letra una sola familia³.

Mas foi Simon Bolívar, o “Libertador”, quem logrou levar adiante as ideias integracionistas, que inicialmente se traduziram na fundação da República da “Gran Colômbia”, que unia a Venezuela e Nova Granada, à qual aderiram mais tarde Santo Domingo, Panamá e Quito (hoje Equador). Em dezembro de 1824, Bolívar reiterava aos governos da Colômbia, México, América Central, Rio da Prata e Chile, convite para que as novas repúblicas se integrassem em uma grande confederação política e enviassem delegados plenipotenciários para a celebração do Congresso Constituinte de uma nova entidade supranacional. Ofereceu para sede do Congresso o istmo do Panamá.

Assim, o Congresso do Panamá, realizado em 1826, por iniciativa de Simon Bolívar, ao qual assistiram representantes de países que atualmente compreendem doze repúblicas latino-americanas, foi o grande marco histórico na busca da unidade das antigas colônias espanholas. Não se tratava de um Congresso para arbitrar as relações entre vencedores e vencidos, tão comuns àquela época. O que se destaca, no que tange à sua realização, é o seu caráter eminentemente político e a intenção bolivariana de organizar a paz⁴.

3. *Apud ibid*, p. 104, o autor cita o *Ensayo sobre la necesidad de una federación regional entre los Estados hispano-americanos, y plan de su organización*, obra póstuma do H. Coronel D. Bernardo Monteagudo. Impresso em Lima em 1825 e reimpresso em Santiago do Chile no mesmo ano.

4. Ver ALEIXO, José Carlos Brandi. *Brasil y el Congreso Anfictiónico de Panamá*. São Paulo: Parlamento Latinoamericano, Cuadernos del Parlatino nº 15, 2004. O autor ressalta que também o Brasil foi convidado para o Congresso do Panamá.

O resultante “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Méjico”, firmado em 15 de julho de 1826, tinha por objetivos a manutenção da paz, a segurança coletiva, a defesa recíproca e ajuda mútua contra o agressor, garantia da independência política e da integridade territorial dos Estados membros, solução pacífica das controvérsias internacionais, codificação do Direito Internacional e emprego da força justa para assegurar o primado do direito⁵. Entretanto, as ambições caudilhistas, unidas ao regionalismo e a um “patriotismo estrecho y aldeano”, segundo alguns autores, muitas vezes estimulados pelos Estados Unidos da América, frustraram o grande projeto bolivariano⁶.

Com efeito, o tratado só foi ratificado pela Colômbia e, segundo alguns autores, como Miguel Angel Ekmekdjian, pela Guatemala. Durante dois anos ainda o Congresso esperou, em vão, a sua ratificação pelos restantes Estados americanos, dissolvendo-se ao cabo deste tempo. Não vingara, assim, a primeira tentativa de se constituir uma federação americana de nações.

Segundo descreve Miguel Angel Ekmekdjian, passado o primeiro momento das guerras de independência, a nação latino-americana fragmentou-se em numerosos Estados, “algunos dibujados caprichosamente por las clases conservadoras, e incluso por la diplomacia inglesa con la complicidad miope de las clases dirigentes criollas”⁷. Em breve, os ciúmes, as ambições expansionistas, e os interesses econômicos haviam provocado guerras fratricidas, como a da Tríplice Aliança, entre Argentina, Brasil e Uruguai contra o Paraguai; a guerra do Pacífico do Chile contra a Bolívia e o Peru; a guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai, e outras, que levariam à balcanização da América hispânica. Prisioneiros de seu inarredável apego à soberania, isolados e suspeitando uns dos outros, não foram os latino-americanos capazes de concretizar o ideal daqueles líderes, que sonharam demasiadamente à frente de seu tempo.

Por outro lado, é importante notar que não sofreram o mesmo destino as terras portuguesas. O Império do Brasil manteve a sua unidade da mesma maneira que as treze colônias inglesas da América do Norte. Essas, além de

⁵ *Ibid*, p. 12.

⁶ Ver SÁNCHEZ, Jorge Núñez. “Algunas reflexiones sobre los primeros proyectos de integración latino-americana”. In: *De la integración al sometimiento ... op. cit.* p. 23.

⁷ EKMEKDJIAN, Miguel Angel *op. cit.*, p. 113.

assumirem o formato de uma federação, ainda lograram estender o seu território até o Oceano Pacífico.

Em finais do século XIX, o cubano José Martí retomaria e enriqueceria o ideal de Bolívar, que se cingia à América hispânica, para estender a idéia de união a todos os países egressos do domínio colonial ao sul do Rio Bravo:

Pero qué haremos, indiferentes, hostiles, desunidos? Qué haremos para dar todos más color a las dormidas alas del insecto? Por primera vez parece buena una cadena para atar, dentro de un cerco mismo, a todos los pueblos de mi América. (...) Puesto que la desunión fue nuestra muerte, qué vulgar entendimiento, ni corazón mezquino, há menester que se le diga que de la unión depende nuestra vida?⁸

7.1.1 A integração e a centralidade das relações com os Estados Unidos da América

A inquestionável importância dos Estados Unidos na inserção internacional dos países da América Latina constitui fator vital na formulação da política externa dos Estados da região. Daí surge a necessidade de se levar em conta esta variável, inclusive na análise da evolução dos projetos de integração latino-americana. Como escreve Heraldo Muñoz, “El consenso sobre la importancia de los Estados Unidos como condicionante de nuestra realidade es uno de los más amplios que existen, independientemente del tipo de académico que se trate”⁹.

Em contraste com a posição favorável que assumiu, na década de 1950, no tocante à integração da Europa, objeto de seu decidido apoio em resposta à política expansionista de Stalin na Europa, os Estados Unidos da América nunca viram com grande entusiasmo a união dos países latino-americanos.

A exceção foi o Tratado do ABC, firmado em 1915 entre Argentina, Brasil e Chile, e apoiado pelos Estados Unidos como complemento de sua política pan-americana, que visava a neutralizar a influência inglesa no Cone Sul. A iniciativa não teve, no entanto, suficiente apoio da Argentina, que “(...) buscava desligar-se desses compromissos, esgrimindo princípios continentais

8 MARTÍ, José. *Obras Completas*. T. II, La Habana, Editorial Lex, 1946, p. 206, *apud* EKMEKDJIAN, *ibid.*

9 MUÑOZ, Heraldo. “Relaciones Internacionales de América Latina”. In: *Temas de Política Exterior Latinoamericana: El Caso Uruguayo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., 1986, p. 48.

igualitários, para evitar uma hegemonia regional subsidiária da norte-americana”¹⁰.

Com efeito, os Estados Unidos pretendiam manter uma relação privilegiada com a região, onde esperavam abrir novos mercados para suas manufaturas e capitais. Em 1823, advertiam os europeus contra qualquer intervenção nas Américas, que seria considerada por Washington como uma ameaça à paz e à felicidade dos próprios Estados Unidos.

Surgia a “doutrina Monroe”, fruto do desejo norte-americano de manter maior presença na região contra eventuais intenções das potências européias de nela ocupar posições. Declarando sua oposição ao avanço de qualquer potência não-americana no continente e definindo que a “América é para os americanos”, os Estados Unidos manifestavam-se contrários a qualquer nova tentativa de colonização na região. Posteriormente, a “doutrina Monroe” teria como consequência a chamada “doutrina de intervenção preventiva”, conhecida como o “corolário Roosevelt da doutrina Monroe”. Por ela, os Estados Unidos sustentavam que caso a pouca vontade de ordenar as suas finanças fizesse de um país latino-americano um devedor crônico, ainda que o credor fosse um país europeu, correspondia aos Estados Unidos, e somente a eles, persuadir, mediante o uso da força, o país devedor a adotar as reformas internas necessárias. Assim, os Estados Unidos acreditavam ter o direito de impor, unilateralmente, as bases da ordem internacional americana¹¹.

Em 1881, o Secretário de Estado norte-americano, James G. Blaine, lançava a ideia do “pan-americanismo”, voltado para a promoção de investimentos e para a celebração de acordos comerciais norte-americanos com a América Latina, e visto, por muitos, como um projeto expansionista norte-americano, que visava não mais do que a colocação de seus produtos no mercado latino-americano. Na Primeira Conferência Pan-Americana, realizada em Washington, em 1889, Blaine encaminhou propostas no sentido de criar uma união aduaneira no con-

10 Ver RAPOPORT, Mario e MADRID, Eduardo. “Os países do Cone Sul e as grandes potências”. In: CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mario (orgs). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 250.

11 Para um excelente estudo acerca sobre as relações Estados Unidos – América Latina, ver DONGHI, Túlio Halperin. *Historia Contemporanea de América Latina*. Madri: Alianza Editorial, 1986, sobretudo o Capítulo 1 da Quinta Parte “Estados Unidos, nuevos señores”, pp. 313 a 326. Ver também MAIRA, Luis “La evolución de la política norteamericana hacia América Latina” e do mesmo autor “La formación de la política exterior de Estados Unidos frente a América Latina” In: *Temas de Política Exterior Latinoamericana ...*, op. cit., pp. 81 a 102; e pp. 103 a 127.

tinente americano e, ainda, de instituir arbitragem obrigatória para a solução de divergências entre os países do hemisfério. Roque Sáenz Peña, membro da delegação argentina, opôs à fórmula defendida pelos Estados Unidos, “a América para os americanos”, o princípio “a América para a humanidade”. Na realidade, a economia argentina passava, à época, por notável expansão, graças ao estreitamento de seus vínculos comerciais e econômicos com a Grã-Bretanha, não lhe interessando alinhar-se ao pan-americanismo norte-americano¹². A união aduaneira não foi aprovada e o tratado de arbitragem foi aceito por apenas onze dos dezoito países presentes, sem que qualquer deles o ratificasse.

Com este encontro, os Estados Unidos pretendiam substituir a Europa na liderança econômica e política da América Latina¹³. Mas as suas iniciativas neste sentido revelaram-se infrutíferas, posto que a política intervencionista de Washington na América Central e no Caribe acabaria por impedir o avanço dos mecanismos de cooperação que se pretendia estabelecer por meio do sistema interamericano. Sob a concepção do “corolário Roosevelt” à doutrina Monroe, multiplicaram-se, efetivamente, as intervenções dos Estados Unidos na América Central e no Caribe, provocando a secessão panamenha da Colômbia, com o propósito de construir um canal inter-oceânico.

Na região do Prata, por outro lado, preponderava a presença britânica e a região especializou-se na exportação de produtos agropecuários de clima temperado, como cereais, couros e lãs. O Reino Unido mantinha, também no Brasil, uma importante presença comercial.

Em 1938, na VIII Conferência Pan-Americana de Lima, já às vésperas da Segunda Guerra Mundial, o Secretário de Estado norte-americano, Cordell Hull, apresentou proposta de adoção de mecanismos de defesa hemisférica, contra uma possível agressão das potências do Eixo. Mais uma vez, a Argentina se opôs, tornando mais tensas suas relações com o governo dos Estados Unidos.

Em novembro de 1941, Argentina e Brasil assinavam o Tratado Argentino-Brasileiro sobre Livre Comércio Progressivo, visando a estabelecer um regime de livre intercâmbio comercial que permitisse chegar a uma união aduaneira aberta à adesão dos países limítrofes. A Argentina voltou a impulsionar a integração em 1953, mediante a assinatura de um tratado com o Chile.

¹² *Ibid*, p. 318.

¹³ Ver DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. “Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo no século XIX”. In: CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mario (orgs), *op. cit.*, p. 231.

Convidado a aderir, o Brasil, então sob o governo de Getúlio Vargas, declinou, preferindo privilegiar as suas relações com os Estados Unidos, de quem buscava obter apoio econômico para o desenvolvimento do país¹⁴.

Apesar da visão integradora de Bolívar e do crescente temor frente à hegemonia americana e muito embora os países latino-americanos tivessem chegado a retomar certas teses bolivarianas baseadas na cooperação e na solidariedade, a resistência em diminuir as margens de soberania em função de compromissos internacionais, os conflitos interamericanos que se multiplicavam e o alto conteúdo retórico das declarações políticas, faziam com que se esviassem as iniciativas de integração. Eram os interesses nacionais que prevaleciam, assim como a percepção de possibilidades diferenciadas para cada nação, unilateralmente, no cenário internacional; tais posições seriam adequadamente alimentadas e manipuladas a partir do norte, com o apoio das elites conservadoras associadas nos países latino-americanos, o que aprofundava as divisões e favorecia o predomínio das teses norte-americanas.

De sorte que os países da América Latina, desde a independência, ou caíram rapidamente na área de influência norte-americana, como é o caso das nações da América Central, ou obedeceram a um movimento pendular, ora privilegiando as relações com os Estados Unidos, ora procurando lançar iniciativas no sentido da integração regional, que rapidamente esbarravam em seus próprios limites. Este estado de coisas certamente em nada ajudou para a concretização do chamado “sonho bolivariano”, que acabou por ficar, durante muitos anos, relegado a um segundo plano na região.

Outro fator a dificultar o processo de integração na América Latina provém da própria dinâmica presente nos processos de independência das colônias, que geraria apego desmesurado ao princípio da soberania, característica da cultura política de toda a região. Mais tarde, este princípio seria freqüentemente invocado e reforçado subliminarmente ao longo de toda a Guerra Fria, para fazer frente, seja à “ameaça soviética”, seja ao “imperialismo norte-americano”.

O lançamento, pelo Presidente Bill Clinton, da “Iniciativa para as Américas”, mediante a qual seria criada a Área de Livre Comércio das Américas que se estenderia do Alasca à Terra do Fogo, não deve constituir surpresa para os conhecedores da história da região. À época, dezembro de 1994,

14 Ver RAPOPORT, Mario e MADRID, Eduardo, *op. cit.*, p. 273.

momento do lançamento da iniciativa, o Mercosul acabava de ingressar na fase da união aduaneira, e apresentava um dinâmico comércio intra-bloco da ordem de US\$ 20 bilhões, enquanto que a Comunidade Andina, depois de um longo período de imobilidade, retomava o seu crescimento¹⁵. Ante o estancamento das negociações hemisféricas, pela recusa do Mercosul em negociar os chamados “novos temas”, como serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e investimentos, os Estados Unidos passaram rapidamente a negociar tratados de livre comércio (TLCs) em nível bilateral, o que, fatalmente, isolaria o Mercosul e fragmentaria a Comunidade Andina. Paralelamente, o Plano Colômbia, implementado pelos Estados Unidos para combater atividades terroristas e o narcotráfico na região, faz recordar as intervenções unilaterais norte-americanas que por inúmeras vezes marcaram a história da América Latina.

Entretanto, a presença de um poder hegemônico no continente americano, como os Estados Unidos da América, não constitui a única barreira à integração dos países da região. Afirmar serem os Estados Unidos os culpados pelos continuados percalços de que padecem as iniciativas de união da América Latina seria uma afirmação simplista e até primária. É também certo, por outro lado, que a presença norte-americana no continente causa impacto profundo e desempenha papel definidor das opções estratégicas dos vizinhos.

Outros fatores intervêm, de forma importante, nas iniciativas integracionistas¹⁶, e merecem ser mencionados. Entre eles, as crises políticas e econômicas, que geram instabilidade interna nos países da região; a falta de confiança recíproca; as disputas fronteiriças, a heterogeneidade entre os países em seus aspectos socioeconômicos, geopolíticos e socioculturais, as assimetrias em termos de desenvolvimento industrial e tecnológico e o exagerado apego ao princípio da soberania, uma soberania mais proclamada do que efetivamente exercida.

15 Ver CEVALLOS, Marco Romero. “Desafios del ALCA y los TLC para la integración andina”. In: *De la integración al sometimiento, op. cit.*, pp. 123 – 132.

16 Sobre os vários aspectos a dificultar que se instale um processo de integração na América do Sul, semelhante ao europeu, ver VACCHINO, Juan Mario. *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina, Ediciones Depalma, 1990, pp. 18 e 19. Sobre a importância da questão político-ideológica como empecilho à integração, afirma o autor que “(...) no solo los países eran democráticos y dictatoriales sucesivamente, sino que en la región había, simultáneamente, países democráticos y dictatoriales”.

7.1.2 A integração econômica como ferramenta para o desenvolvimento

Em 1949 a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) publica o seu Estudio económico de América Latina, seguido, dez anos depois, por outro estudo, El Mercado Común Latinoamericano, que vincula o desenvolvimento da região à constituição de um mercado comum latino-americano¹⁷.

A ideia era impulsionar o desenvolvimento econômico e a industrialização a partir da superação dos limites dos estreitos mercados nacionais, ampliando-os por meio de instrumentos de liberalização do fluxo de produtos. A integração serviria, ademais, para diminuir a dependência da região em relação às flutuações das economias dos países industrializados. Estas ideias tinham por base o pensamento de Raúl Prebisch, que destacou, nos últimos anos da década de 1940 e ao início da de 1950, a deterioração dos termos de troca dos produtos primários que predominavam na pauta exportadora dos países latino-americanos, o que resultava na conseqüente marginalização da América Latina dos fluxos de comércio internacional. Daí decorria a necessidade de se dar início a um vigoroso processo de industrialização da região e de se estabelecer zonas de livre comércio que configurariam um mercado regional ampliado.

Deste modo, ressurgia a meta da integração latino-americana, porém baseada em objetivos fundamentalmente econômicos, dispensando a dimensão política que estivera contemplada nos ideais de Bolívar e que se fazia fortemente presente no processo de integração da Europa¹⁸.

Em 1960, é assinado o Tratado de Montevidéu, que cria a ALALC, Associação Latino-Americana de Livre Comércio, com a participação de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai; posteriormente aderiram Colômbia e Equador, e muito mais tarde, Bolívia e Venezuela. Entretanto, o cronograma de desgravação tarifária, composto por listas de produtos apresentadas pelos

17 Ver ALCALDE, Nicolas de Prado. "Un Intento de Integración Latinoamericana – ALALC-ALADI Mito y Realidad". In: Instituto para la Integración de América Latina/Banco Interamericano de Desarrollo *Premio INTAL 1985* Buenos Aires: 1986, p. 380.

18 Para um estudo comparativo entre os processos de integração na Europa e na América Latina, ver BIEBER, León E. "Europa e América Latina: análise comparativa dos processos históricos de integração". In: *Revista Brasileira de Política Internacional* Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 36, nº 1, 1993 pp. 87 a 98.

países não foi obedecido e não muito tempo depois os próprios países signatários já reconheciam o fracasso da iniciativa.

Ainda que as listas nacionais de desgravação tarifária houvessem dinamizado o mercado intrarregional inicialmente, a ALALC fracassaria no momento em que os Estados Partes tentaram acordar uma lista comum de rebaixa das tarifas. Segundo alguns autores, faltou vontade política por parte dos governos dos países membros para dar continuidade à iniciativa. Com efeito, a partir de 1964, ano do estancamento da integração, há mudanças no Brasil e na Argentina, não apenas de condução política, como também de orientação política e econômica, que implicariam na opção por um outro modelo de desenvolvimento¹⁹.

Sentindo-se prejudicados pela assimetria existente em relação aos três grandes: Argentina, Brasil e México, os países andinos, de menor desenvolvimento econômico relativo ou de mercado insuficiente, resolveram associar-se a partir de 1969, para fomentar o desenvolvimento de suas economias e para melhorar sua capacidade negociadora dentro da ALALC. Em 1980, a ALALC deu lugar à ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), por meio da assinatura do segundo Tratado de Montevidéu, caracterizado pela flexibilidade e pelos tratamentos diferenciais em função das assimetrias existentes entre os países do continente; um mecanismo novo, adotado pelo Tratado, permite aos Estados membros celebrar acordos de alcance parcial, sem que estes sejam automaticamente estendidos às demais partes contratantes, como determinava o Tratado de 1960.

Assim, abandonado o multilateralismo da ALALC, surge um novo modelo de integração, que se traduz em acordos de alcance parcial, previstos pelo Artigo 7º do Tratado de Montevidéu de 1980. Este mecanismo, criado em um momento histórico em que os processos de integração econômica e de formação de blocos regionais tornam-se objeto da atenção de políticos e acadêmicos em todo o mundo, permite a criação de agrupamentos sub-regionais.

A ALADI, efetivamente, tem seu ponto forte precisamente no patrocínio da conformação de blocos sub-regionais, como o Mercosul (Mercado Comum do Sul), conformado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Grupo dos Três (G-3), que reunia a Colômbia, o México e a Venezuela²⁰ e na nova dinâmica

¹⁹ *Ibid*, p. 396.

²⁰ Acordo de Complementação Econômica nº 33. A Venezuela denunciou o Acordo em 22 de maio de 2006.

com que brinda o Pacto Andino. Não obstante, a ALADI continua a ter papel importante como marco institucional e jurídico dos processos de integração e dos numerosos acordos bilaterais subscritos entre os países membros. O Mercosul vem a se somar ao Pacto Andino, criado ainda na vigência da ALALC. É interessante observar que, a partir destes diferentes pólos de integração, desenha-se uma nova face para a América do Sul, definida pela celebração do Acordo Comunidade Andina – Mercosul, em 18 de outubro de 2004.

Também sob os auspícios da CEPAL nascera, em 1952, um programa de integração gradual e progressiva das economias centro-americanas, baseado na cooperação e na reciprocidade. No ano anterior, por ocasião do Quarto Período de Sessões da Comissão Econômica para a América Latina, as delegações de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua haviam expressado seu interesse em desenvolver a produção agrícola e industrial e a infraestrutura de transportes dos respectivos países, de forma a promover a integração de suas economias e a formação de mercados mais amplos, a coordenação de políticas de fomento e a criação de empresas, ficando a cargo da Secretaria da CEPAL a realização dos estudos necessários. Em 1958 foi firmado o Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica e em 1960, o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, cujo objetivo era constituir uma união aduaneira e um mercado comum²¹.

Esta iniciativa foi tomada no marco da Organização de Estados Centro-Americanos (ODECA), organismo criado pela Carta de San Salvador, subscrita em 1951 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, cujos objetivos eram eminentemente de consulta e concertação política, fazendo, entretanto, menção à meta do desenvolvimento econômico, social e cultural. A Carta da Organização dos Estados Centro-Americanos seria reformada em 1962, na cidade do Panamá, agora com a participação deste país.

Em 1991, acompanhando a tendência mundial em favor da formação de blocos econômicos, os países membros reformam a antiga Carta da ODECA, mediante a assinatura do Protocolo de Tegucigalpa, para o estabelecimento e consolidação do Sistema de Integração Centro-Americano²².

21 Ver HERRARTE, Alberto. "La Integración Económica Centroamericana y el Tratado Marco. Problemas Jurídicos e Institucionales". In: Instituto para la Integración Latinoamericana, *op.cit.*, pp. 267 e segs.

22 O Protocolo de Tegucigalpa está disponível em < <http://www.sica.int/>>. Acesso em: 22, junho, 2010.

Em 8 de dezembro de 2004, em reunião histórica, realizada em Cusco, foi firmada a “Declaração de Cusco sobre a Comunidade Latino-Americana de Nações”, que daria origem à União de Nações Sulamericanas – UNASUL, cujo tratado constitutivo foi firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Por ele, os governos da região manifestam a sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado nos âmbitos político, social, econômico e cultural. Prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura e o meio ambiente. Busca criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania dos Estados.²³ O Tratado determina, ademais, que a integração será alcançada por meio de um processo que inclua todas as conquistas obtidas pelo Mercosul e pela Comunidade Andina e levando em conta a experiência do Chile, da Guiana e do Suriname. Inclui entre seus órgãos o Conselho Energético Sul-Americano (Artigo 5) e prevê a constituição de um parlamento (Artigo 17).²⁴ Contempla a integração física e de comunicações na América do Sul, a consolidação de uma identidade sul-americana e o reconhecimento de uma cidadania sul-americana. Outro eixo da integração seria a cooperação na área da transferência e produção tecnológica e a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva. O Tratado é inovador ao contemplar a participação cidadã no processo de integração, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;

O Tratado contempla a cooperação econômica e comercial entre os países para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, eqüitativo e equilibrado que promova o crescimento e o desenvolvimento econômico, superando as assimetrias mediante a complementação das economias dos países, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza; estabelece a cooperação também para a luta contra o terrorismo, a corrupção e as drogas, bem como para a proteção da bio-diversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas. O Tratado da atribui personalidade jurídica internacional à UNASUL. Apesar da antiga

23 MRE. Tratado Constitutivo da UNASUL.. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em 22, junho, 2010.

24 Um Artigo Transitório prevê Comissão Especial, integrada por representantes dos parlamentos nacionais, sub-regionais e regionais, para redigir Protocolo Adicional que estabeleça a composição, funções e atribuições do Parlamento.

aspiração, calcada no sonho bolivariano, de uma América do Sul unificada, ainda persistem, entre os países da região, as antigas rivalidades e visões localistas que tradicionalmente se interpuseram entre o objetivo da integração e sua concretização.

Como se vê, tanto as aspirações integracionistas latino-americanas como o sonho de união da Europa brotam, por um lado, das raízes humanistas do pensamento político bolivariano, e por outro, do movimento federalista europeu.

Entretanto, enquanto as duas guerras mundiais que assolaram a Europa na primeira metade do século XX, com todas as suas trágicas consequências, parecem ter contribuído decisivamente para o ressurgimento de um federalismo revigorado cujos princípios e paradigmas vêm, até hoje, influenciando o processo de integração da Europa, na América Latina as aspirações integracionistas padecem de excesso de retórica e de escassez do pragmatismo com que agiram os pais fundadores da União Européia.

Com efeito, a “metodologia Monnet”, ao circunscrever inicialmente a integração aos setores das riquezas do Ruhr, ainda objeto de controvérsia entre França e Alemanha, tornou menos dolorosa e mais palatável a cessão de soberania pelos países a um órgão supranacional. Isso sem se considerar que a Alemanha, como país derrotado em duas guerras sucessivas, já sofria importantes limitações à sua margem de manobra, para não dizer à sua soberania, tendo em vista os próprios termos a ela impostos pelos Tratados de Paz.

Ao visualizar o arcabouço institucional da Comunidade do Carvão e do Aço, Monnet vislumbrou um sistema decisório que reproduzia os traços básicos de um regime parlamentarista de governo, onde o órgão supranacional, a Alta Autoridade, era submetido ao controle democrático pela via de uma assembleia de parlamentares com poder de censura e de um tribunal, com competência para julgar os recursos interpostos pelo Conselho, pela Alta Autoridade e por empresas, contra decisões adotadas pelas autoridades da integração em violação aos tratados e às normas deles derivadas, ou contra o seu descumprimento.

Toda esta estrutura institucional visava, no entanto, a cumprir uma função específica, qual seja, a administração conjunta do carvão e do aço, sem a qual a Europa corria sério risco de lançar-se a novo conflito bélico. Na Europa havia um grande desejo, entre as populações, de não experimentar novamente os

sufrimentos propiciados pela experiência da guerra, o que certamente serviu de elemento de coesão e de poderoso motor para a integração.

O mesmo não se passou na América Latina, onde as referências à visão bolivariana do século XIX nunca desempenharam papel tão importante no plano da integração, limitando-se às esferas da retórica e dos belos discursos.

7.2 A Comunidade Andina

Para que se possa situar o Parlamento Andino no âmbito do contexto institucional da integração, caberia estudarmos a gênese, os objetivos e as instituições presentes no processo.

A atual Comunidade Andina nasceu com o nome de Pacto Andino, recebendo depois a designação Grupo Andino, mais tarde Comunidade Andina de Nações e finalmente, Comunidade Andina.

A integração da sub-região andina²⁵ resultou, em grande parte, das frustrações e percalços vividos pelos países andinos ao longo da experiência da ALALC. Na percepção destes países, o insucesso da ALALC em promover o desenvolvimento da sub-região – que fora o objetivo de sua criação – devia-se às disparidades existentes nos níveis de desenvolvimento e industrialização dos países membros e ao conseqüente desequilíbrio no tocante à distribuição dos custos e benefícios da integração entre os países. Nesta percepção, a área de livre comércio que a ALALC visava a criar favoreceria apenas os países de maior economia da região, isto é, Argentina, Brasil e México, enquanto que aqueles países de desenvolvimento econômico médio ou baixo se tornariam periferia dos pólos industriais já existentes. As grandes empresas dominariam as pequenas e finalmente, os grandes países controlariam os menores em função de seus próprios interesses.

É interessante ressaltar que, dada a experiência pouco exitosa da ALALC, ainda hoje permanece este tipo de percepção entre os países andinos. A assinatura da Declaração de Cusco, a que já nos referimos supra, ao mesmo tempo em que muito festejada no Parlamento Andino, um de seus grandes promotores, suscitou também temores, precisamente no sentido de que a futura Comunidade Sul-Americana de Nações, uma vez em funcionamento, produzisse benefícios apenas para os países maiores (Argentina e Brasil) e

25 Utilizamos aqui o termo “sub-região”, conforme usada nos Tratados Constitutivos.

alimentasse uma relação hegemônica que, eventualmente, viesse a absorver o bloco andino²⁶.

7.2.1 Características da integração andina

A integração sub-regional, na visão dos Estados Partes, permitiria compatibilizar os interesses de países de nível de desenvolvimento semelhante, na direção do aprofundamento da integração, porquanto não deveria aquela limitar-se à agenda comercial, mas estender-se também a iniciativas de política industrial que pudessem dinamizar o crescimento econômico dos países.

Em 16 de agosto de 1966, Colômbia, Chile, Equador, Peru e Venezuela assinam a “Declaração de Bogotá”, por meio da qual decidem acelerar o processo de integração no marco da ALALC e adotar medidas concretas a favor dos países de menor desenvolvimento relativo e de mercado insuficiente, como a coordenação de políticas de desenvolvimento industrial e convênios de complementação econômica, uma Corporação de Fomento para a promoção e realização de projetos de interesse comum e uma Comissão Mista Intergovernamental para elaborar o acordo de integração.

Em abril de 1967 a “Declaração dos Presidentes da América” estimula a subscrição de acordos regionais de caráter transitório, com processos de desgravação interna e harmonização de tratamento em relação a terceiros, de uma forma mais acelerada do que os compromissos gerais.

O Acordo de Cartagena, entre os governos da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, foi assinado em 26 de maio de 1969. Juan Mario Vacchino lembra que o brilho da ocasião da assinatura foi parcialmente empanado pela ausência da Venezuela, cujo governo, pressionado por interesses setoriais, recusara-se a firmar o instrumento²⁷. A República da Venezuela veio, finalmente, a aderir, em fevereiro de 1973, por meio do “Consenso de Lima”. Porém, em outubro de 1976, sob o governo Pinochet, retirava-se a República do Chile, seguido, em 2006, pela Venezuela de Hugo Chávez.

26 Segundo palavras do Presidente do Parlamento Andino, Senador Victor Enrique Urquidi, na XXV sessão plenária do Parlamento Andino, realizada em Quito, Equador, de 22 a 24 de novembro de 2004. Anotações da autora.

27 VACCHINO, Juan Mario. *Integracion Económica Regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciências Jurídicas y Políticas, p. 536.

O Artigo 1 determina os objetivos do Acordo: promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros em condições de equidade, mediante a integração e a cooperação econômica e social, acelerar seu crescimento e a geração de emprego; facilitar sua participação no processo de integração regional, visando a conformação gradual de um mercado comum latino-americano. Além disso, objetiva procurar diminuir a vulnerabilidade externa e melhorar a posição dos países membros no contexto econômico internacional, fortalecer a solidariedade sub-regional e reduzir as diferenças de desenvolvimento existentes entre os Estados Partes. O tema da equidade ressurge no Artigo 2, que determina que o desenvolvimento equilibrado deve conduzir à distribuição equitativa dos benefícios.

Mais dois instrumentos foram firmados para reajustar prazos de cumprimento e para reafirmar os propósitos da integração: o Protocolo de Lima, de 30 de outubro de 1976 e o de Arequipa, de 21 de abril de 1978.

O Juiz Walter Kaune Arteaga, do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, descreve a Comunidade Andina como “uma organização sub-regional de caráter supranacional (...) dotada de personalidade jurídica própria e com órgãos (...) que exercem a soberania compartilhada em virtude das competências que lhe tenham sido transferidas”²⁸.

Embora inspirado fundamentalmente na estrutura institucional erigida pela União Européia e na metodologia da supranacionalidade adotada pelos seus Tratados Constitutivos, faltou ao Acordo de Cartagena de 1969 uma transposição mais vigorosa e decidida, para o nível comunitário, de estruturas similares àquelas presentes na integração européia, que incluem um tribunal e um parlamento destinados a exercer o controle democrático do processo.

Com efeito, somente dez anos após a assinatura do Acordo de Cartagena é que foram criados o Tribunal de Justiça e o Parlamento. Mas, como veremos, ao Parlamento Andino faltam as competências legislativa (co-decisão) e de controle efetivo dos órgãos da integração.

Já o Tribunal Andino consagra, em suas decisões, a aplicabilidade imediata e o efeito direto da norma comunitária, além da primazia do Direito Comunitário sobre o direito interno. Assim, a norma comunitária escapa a qualquer tipo de controle parlamentar, posto que, ao nível do processo decisório da

28 ARTEAGA, Walter Kaune. “La Necesidad de la Integración y el Orden y Ordenamiento Jurídico Comunitario”. In: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina *Testimonio Comunitario*. Quito: Artes Gráficas Señal. Impreseñal Cia. Ltda. 2004, p. 49.

integração, não é fruto de um mecanismo de co-decisão, semelhante ao vigente na União Européia a partir do Tratado de Amsterdam, não sofrendo qualquer intervenção por parte do parlamento regional; e por outro lado, nem sempre é submetida aos procedimentos de aprovação dos congressos nacionais, por força dos princípios da aplicabilidade imediata e do efeito direto.

O déficit democrático presente nos processos de integração é agravado, no caso da Comunidade Andina, não só pelos motivos acima expostos. Torna-se ainda mais agudo, tendo em vista que nos Estados Partes do Acordo de Cartagena, como, aliás, em todas as repúblicas latino-americanas, vigora o regime presidencialista de governo. Por conseguinte, as normas comunitárias são negociadas e firmadas pelos representantes plenipotenciários dos governos dos países membros, geralmente Ministros de Estado ou seus representantes, que nos regimes presidencialistas não são necessariamente, parlamentares eleitos por sufrágio universal direto, como acontece nos regimes parlamentaristas europeus, o que enfraquece a sua representatividade.

É escassa a literatura analítica sobre o arcabouço institucional da Comunidade Andina, sendo mais freqüentes os estudos de teor econômico. Assim sendo, antes de empreendermos uma análise detida da gênese, desenvolvimento e competências do Parlamento Andino, cabe uma breve descrição dos órgãos que compõem o Sistema Andino de Integração e das funções que desempenham no âmbito do processo decisório comunitário. Esta análise deverá permitir-nos caracterizar os aspectos ou elementos de supranacionalidade presentes no processo de integração, que na ausência de um parlamento regional dotado de poderes de controle e de co-decisão, tenderão a aprofundar o déficit democrático.

7.2.2 O Sistema Andino de Integração (SAI)

O processo de integração andino orientou-se, a princípio, por uma política de desenvolvimento industrial cujo principal instrumento era a substituição de importações. Dessa maneira, restringiu-se o acesso ao mercado ampliado para as empresas estrangeiras e foram impulsionados programas industriais que contemplavam a promoção de indústrias nacionais de forma coordenada, com o objetivo de evitar a competição na sub-região e de buscar a complementaridade das economias. Muito embora as exportações intrabloco tivessem

crescido sistematicamente ao longo da década de setenta, nos anos oitenta a crise da dívida em toda a América Latina levaria à implementação de políticas de ajuste e a uma diminuição do comércio intrasub-região. A taxa de crescimento médio anual das exportações intracomunitárias foi de -2,3% durante os anos oitenta, ao passo que a taxa anual média durante a década anterior fora da ordem de 19,4%.

O final dos anos oitenta e início da década de noventa assinalam um redirecionamento do processo de integração sob a égide do “regionalismo aberto”. Buscava-se avançar na implementação de uma área de livre comércio, rumo a uma união aduaneira e a um mercado comum. A área de livre comércio consolidou-se em 1993, mas o Peru retirara-se em 1992, retornando apenas em 1997. Por outro lado, até 1997, o comércio intrarregional cresceu a uma taxa anual de 23%²⁹.

Esta inflexão no processo de integração andino levou os governos dos países membros a firmar o Protocolo de Trujillo, de 10 de março de 1996, que modificou o Acordo de Cartagena e criou um novo arcabouço institucional para a integração, chamado de Sistema Andino de Integração (SAI). Mudou, ademais, o nome do Grupo Andino para Comunidade Andina³⁰.

O Artigo 6 do Protocolo enumera as 14 instituições e órgãos do Sistema³¹. Este, segundo o Artigo 7, tem como finalidade permitir uma coordenação efetiva de seus órgãos e instituições, visando a aprofundar a integração sub-regional andina, promover sua projeção externa e consolidar e fortalecer as ações relacionadas com o processo de integração.

Dentre os órgãos e instituições enumerados no Artigo 6, interessam-nos, além do Parlamento Andino, que será devidamente estudado, os órgãos com poder decisório, quais sejam, o Conselho Presidencial Andino; o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores; a Comissão da Comunidade An-

29 Ver SECRETARIA-GERAL DA COMUNIDADE ANDINA. *35 Años de Integración Económica y Comercial: un balance para los países andinos*. Disponível em <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/doc_SG.htm>. Acesso em 15, jan. 2005.

30 O Protocolo de Trujillo está disponível no endereço <<http://www.comunidadandina.org/>>. Acesso: 22, junho, 2010.

31 São eles: Conselho Presidencial Andino; Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores; Comissão da Comunidade Andina; Tribunal de Justiça da Comunidade Andina; Parlamento Andino; Secretaria Geral da Comunidade Andina; Conselho Consultivo Empresarial; Conselho Consultivo Laboral; Conselho Consultivo dos Povos Indígenas; Corporação Andina de Fomento; Fundo Latino-Americano de Reservas; Convênio Simon Rodríguez, Organismo Andino de Saúde – Convenio Hipólito Unanue; Universidade Andina Simon Bolívar; os Conselhos Consultivos que a Comissão venha criar; demais órgãos e instituições que venham a ser criados no marco da integração sub-regional andina.

dina; a Secretaria-Geral da Comunidade Andina e o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina.

7.2.3 O Conselho Presidencial Andino

Segundo o Artigo 11 do Protocolo de Trujillo³², trata-se do órgão máximo do Sistema Andino de Integração e é composto pelos Chefes de Estado dos países membros do Acordo de Cartagena. Emite Diretrizes sobre os distintos âmbitos da integração sub-regional andina, cuja implementação fica a cargo dos órgãos e instituições do Sistema que determine o Conselho, de acordo com as competências e mecanismos estabelecidos em seus respectivos Tratados ou Instrumentos Constitutivos.

A ele compete definir a política de integração sub-regional andina; orientar e impulsionar as ações em assuntos de interesse da sub-região em seu conjunto, assim como as relativas à coordenação entre os órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração; avaliar o desenvolvimento e os resultados do processo de integração; considerar e emitir pronunciamentos sobre os informes, iniciativas e recomendações apresentados pelos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração e examinar todas as questões e assuntos relativos ao desenvolvimento do processo de integração e sua projeção externa. O Conselho Presidencial Andino foi criado em maio de 1990, durante reunião dos Chefes de Estado andinos em Machu Picchu e posteriormente incorporado à estrutura institucional da integração, por meio do Protocolo de Trujillo.

Constitui-se, como era de se supor em se tratando de um Conselho Presidencial, em órgão de natureza intergovernamental, sendo as suas decisões tomadas por consenso.

7.2.4 O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores

Conformado pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Partes do Acordo de Cartagena, o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores não fazia parte da estrutura institucional contemplada em 1969 pelo Acordo já mencionado supra..

³² Também Artigo 11 no Acordo de Cartagena reformado. Ver em <<http://www.comunidadandina.org>>. Acesso: 22, junho, 2010.

Foi criado dez anos mais tarde, em 12 de novembro de 1979, com o nome de Conselho Andino, durante reunião de Chanceleres realizada em Lima. Compete-lhe formular a política exterior dos países membros nos assuntos que sejam de interesse sub-regional, assim como orientar e coordenar a ação externa dos diversos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração; formular, executar e avaliar, em coordenação com a Comissão, a política geral do processo da integração andina; dar cumprimento às Diretrizes a ele dirigidas pelo Conselho Presidencial Andino e velar pela execução daquelas que estejam dirigidas aos outros órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração; firmar Convênios e Acordos com terceiros países ou grupos de países ou com organismos internacionais sobre temas globais de política exterior e de cooperação; coordenar a posição conjunta dos Estados Partes em foros e negociações internacionais nos âmbitos de sua competência; representar a Comunidade Andina nos assuntos e atos de interesse comum; recomendar ou adotar as medidas que assegurem a consecução dos fins e objetivos do Tratado de Cartagena, no âmbito de sua competência; aprovar o Regimento da Secretaria-Geral e suas modificações por proposta da Comissão, e outras.

Trata-se também de órgão de natureza intergovernamental, posto que expressa a sua vontade por consenso (Artigo 17), adotando Declarações, desprovidas de caráter vinculante, e Decisões, que integram o ordenamento jurídico da Comunidade Andina.

7.2.5 A Comissão da Comunidade Andina

Segundo estipula o Artigo 21 do Protocolo de Trujillo, a Comissão da Comunidade Andina está constituída por um representante plenipotenciário de cada um dos governos dos Estados Partes. Expressa a sua vontade por meio de Decisões.

Compete-lhe formular, executar e avaliar a política de integração sub-regional andina em matéria de comércio ou investimentos; adotar as medidas necessárias para a implementação dos objetivos do Acordo de Cartagena e para dar cumprimento às Diretrizes emitidas pelo Conselho Presidencial Andino; e coordenar a posição conjunta dos Estados Partes em foros e negociações internacionais, no âmbito de sua competência. Compete-lhe, segundo o inciso (f), a função normativa, de aprovar, não aprovar, ou emendar as propostas que os países-membros, individual ou coletivamente, ou a Secretaria-Geral, submetam à sua consideração; e segundo o inciso (i), a função orçamentá-

ria, de aprovar os orçamentos anuais e avaliar a execução orçamentária da Secretaria-Geral e do Tribunal de Justiça da Comunidade, assim como fixar a contribuição de cada um dos Estados Partes. Nem na função que estabelece o inciso (f), ou na estipulada pelo inciso (i), está prevista a participação do Parlamento Andino.

O seu processo de tomada de decisão deixa de lado o consenso, característica do método intergovernamental (direito internacional clássico) para adotar o voto por maioria, elemento de supranacionalidade. Mas o Artigo 26 estabelece exceções a essa regra, para as matérias incluídas nos Anexos I e II ao Protocolo.

O Anexo I enumera, entre outras matérias, as propostas de modificação do Acordo de Cartagena; a delegação de atribuições à Secretaria-Geral; as emendas às proposições da Secretaria-Geral; planos de desenvolvimento e harmonização das políticas econômicas dos países membros; normas e prazos para a harmonização dos instrumentos de regulação do comércio exterior dos países membros; integração física; aceleração do Programa de Liberalização por produto ou grupos de produtos; desenvolvimento agropecuário e agroindustrial; tarifa externa comum; condições de adesão ao Acordo de Cartagena; medidas concernentes a restrições, aplicadas pelos países membros, sobre a importação de produtos agro-pecuários³³.

Para estes temas, a Comissão adota suas Decisões com o voto favorável da maioria absoluta dos países membros e sem que haja voto negativo. Trata-se, na prática, do retorno ao direito de veto, típico do direito internacional clássico. Entretanto, como a assistência dos países às reuniões da Comissão é obrigatória, considerando-se como abstenção o não comparecimento, esse não será suficiente para configurar um veto no âmbito do processo decisório da Comissão.

O Artigo 26 permite ainda, à Comissão, incorporar novos temas ao Anexo I, mediante o voto favorável da maioria absoluta dos países membros, e mesmo que haja votos negativos. Este dispositivo, que na prática facilita a inclusão de novos temas precisamente entre as exceções à regra da decisão por maioria, deixa transparecer, no Acordo de Cartagena, não um espírito comunitário e

33 Medidas restritivas conforme consignadas no Artigo 90, quais sejam, limitar as importações ao necessário para cobrir o déficit de produção interna; e nivelar os preços do produto importado aos do produto nacional. Ver Acordo de Cartagena, *op. cit.*

supranacional; mas uma decidida tendência em direção aos elementos inter-governamentais.

No caso dos temas enumerados no Anexo II, quais sejam, as condições de incorporação de um país membro em Programas de Integração Industrial, lista de produtos não produzidos em nenhum país da região e normas especiais de origem, os negociadores recorreram a um curioso expediente, tal como se fora uma co-decisão, mas sem incluir o órgão parlamentar. Dispõe o Artigo 26, inciso (b), que nestes casos, as propostas da Secretaria-Geral deverão ser aprovadas com o voto favorável da maioria absoluta dos países membros e sempre que não haja voto negativo. Aquelas propostas que obtiverem o voto favorável da maioria absoluta dos países-membros, mas que receberem algum voto negativo, serão devolvidas à Secretaria-Geral para a consideração dos antecedentes que tenham dado origem ao voto negativo. Em prazo não menor que dois meses e nem maior que seis, a Secretaria-Geral elevará novamente a proposta à consideração da Comissão com as modificações que estime oportunas e, neste caso, a proposta será aprovada se contar com o voto favorável da maioria absoluta dos países membros e sem que haja voto negativo. Porém, não se computará como tal, o voto do país que houver votado negativamente na oportunidade anterior.

As matérias relacionadas com o regime especial de que gozam Bolívia e Equador também obedecem a procedimento específico segundo o Artigo 26, inciso (c). Nestes casos, as Decisões da Comissão serão adotadas desde que conte com a maioria absoluta de votos favoráveis e sempre que um deles seja da Bolívia ou do Equador. A suposição aqui é de que, mesmo que um desses dois países emita voto contrário, caso o outro vote favoravelmente e se houver maioria absoluta, a Decisão é adotada.

Dada a quantidade e importância dos temas incluídos no Anexo I do Tratado de Cartagena, e a facilidade com que, à luz do Tratado, podem ser adicionados novos temas ao regime decisório do Anexo I, poder-se-ia concluir que a unanimidade é a regra predominante na produção normativa da Comunidade Andina, sobretudo levando-se em conta que o outro órgão decisório, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, também decide por unanimidade.

7.2.6 A Secretaria-Geral da Comunidade Andina

A Secretaria-Geral é o órgão em que o elemento da supranacionalidade aparece revestido de maior ênfase. Ele se traduz no disposto no Artigo 29,

que é claro ao estabelecer que a Secretaria-Geral é o órgão executivo da Comunidade Andina e que em tal caráter atua unicamente em função dos interesses da sub-região. Este órgão, dotado, portanto, de feições comunitárias, já existia no Acordo de Cartagena original, assinado em 1969, sob o nome de “Junta”, e sua presença na estrutura institucional da integração andina explica-se, por um lado, pela pretensão que tinha o Grupo Andino de obter, no menor prazo possível, uma distribuição deliberada das atividades econômicas entre seus países membros; e por outro, por um certo mimetismo com a integração da Europa.

Mais abaixo, o Artigo 32 reforça o aspecto de supranacionalidade, ao dispor que o Secretário-Geral atuará unicamente em função dos interesses da sub-região em seu conjunto; e assegura a sua independência, estipulando que o Secretário-Geral não solicitará ou aceitará instruções de nenhum governo, entidade nacional ou internacional. Esta regra se estende a todo o pessoal empregado na Secretaria-Geral, segundo o disposto no Artigo 38.

Embora caracterizada pelo Acordo como órgão executivo da Comunidade Andina, à Secretaria-Geral cabe também função propositiva, à luz do Artigo 30, que enumera as funções desempenhadas pelo órgão. De acordo com o inciso (c), por exemplo, a Secretaria-Geral formula ao Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores e à Comissão, propostas de Decisão, em conformidade com suas respectivas competências, bem como iniciativas e sugestões à reunião ampliada do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, destinadas a facilitar ou acelerar o cumprimento do Acordo de Cartagena. Cabe-lhe, também, de acordo com o inciso (d) efetuar os estudos e propor as medidas necessárias para a aplicação dos tratamentos especiais em favor da Bolívia e do Equador e, em geral, aquelas concernentes à participação dos dois países no Acordo de Cartagena³⁴.

O Regimento Interno da Secretaria-Geral, em seu Artigo 1³⁵, resume as suas atribuições, estabelecendo que a Secretaria-Geral é o órgão executivo da Comunidade Andina, encarregado, dentro de suas competências, de administrar o processo da integração sub-regional andina, de resolver os assuntos submetidos à sua consideração, velar pelo cumprimento dos compromissos comunitários

34 Ver Artigo 3 do Acordo de Cartagena, inciso (j), que outorga tratamento preferencial à Bolívia e ao Equador.

35 Decisão 409 da Comissão da Comunidade Andina. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/>>. Acesso em: 22, junho, 2010.

e com capacidade para apresentar iniciativas e propostas de Decisão. Para a elaboração de propostas a Secretaria-Geral poderá considerar a opinião e sugestões de autoridades, especialistas governamentais e da sociedade civil, comitês, conselhos consultivos e demais agentes envolvidos (Artigo 4). Mas quando da convocação de reuniões para discutir a adoção de propostas de Decisões, estas serão notificadas previamente aos governos nacionais.

A Secretaria-Geral possui também uma função arbitral, de dirimir controvérsias entre particulares, conforme dispõe a Artigo 11 do Regimento Interno e o Tratado Constitutivo do Tribunal Andino. Vela, ainda, pela aplicação das normas que conformam o ordenamento jurídico da Comunidade Andina e determina os casos onde haja descumprimento do mesmo; determina, de ofício ou em virtude de petição, se uma medida adotada por qualquer país membro constitui encargo gravoso ou restrição ao comércio intra-sub-regional; investiga a existência de descumprimento das obrigações emanadas das normas que conformam o ordenamento jurídico da Comunidade Andina, de práticas que possam distorcer o comércio tais como dumping, subsídios ou práticas restritivas à livre concorrência na sub-região e autoriza, modifica ou suspende as medidas de salvaguarda aplicadas pelos Estados Partes³⁶.

Entretanto, embora encarregada de atuar unicamente em função do conjunto dos interesses da sub-região, a Secretaria-Geral não desfruta de completa independência em relação aos Estados Partes, uma vez que o Artigo 12 do Regimento determina que o Secretário-Geral prestará contas de seus atos ao Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores e à Comissão. Este dispositivo faz pensar em uma relação de subordinação da Secretaria-Geral aos órgãos que representam os Estados Partes na integração.

7.2.7 Duas criações tardias: o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina e o Parlamento Andino

Se tomarmos o paradigma europeu apenas para efeito de utilização de suas categorias na análise da estrutura institucional do processo de integração da sub-região andina, chama a atenção o fato de que os dois grandes

36 Ver Decisão 425 do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores da Comunidade Andina em reunião ampliada com os representantes titulares ante a Comissão: Regimento sobre os Procedimentos Administrativos da Secretaria-Geral da Comunidade Andina. Disponível em <<http://www.comunidadandina.org>>. Acesso em: 22, junho, 2010.

pilares do controle democrático, o Tribunal e o Parlamento, estiveram ausentes do processo por toda a primeira década da integração.

Segundo alguns autores, houve, da parte dos governos da região, certo cuidado em evitar a “politização” do Grupo Andino. Afirma Jorge Octavio Londoño Sánchez que o fato de que, desde a sua fundação, e durante um longo período de tempo, governos militares dominaram o cenário de três países andinos, quais sejam, Bolívia, Equador e Peru, impediu que se incorporassem, aos instrumentos do processo de integração, os marcos da democracia, entre os quais a participação dos povos no processo³⁷.

O Tribunal e o Parlamento só viriam a ser criados no ano de 1979, pelo Tratado de Criação do Tribunal do Acordo de Cartagena, assinado em 28 de maio daquele ano, posteriormente modificado pelo Protocolo de Cochabamba de 28 de maio de 1996, que lhe deu o atual nome de Tribunal de Justiça da Comunidade Andina e pelo Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, firmado em 25 de outubro de 1979, em La Paz, também modificado posteriormente pelo Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, assinado em Sucre, em 23 de abril de 1997. Neste mesmo ano, seria criado o Conselho Andino, mais tarde Conselho de Ministros das Relações Exteriores, conforme já mencionamos supra.

Em seu exaustivo estudo sobre o ordenamento jurídico andino, publicado em 1977, não faz García-Amador³⁸ qualquer referência à possível inclusão de uma instituição parlamentar na estrutura institucional do Acordo de Cartagena, o que leva a pensar que a dimensão parlamentar da integração não figurava, naquele momento, entre as preocupações dos negociadores.

7.3 Primeiras iniciativas em prol de uma instituição parlamentar para a sub-região andina

Quando, em 11 de agosto de 1979, os Presidentes dos países da sub-região andina emitiram a Declaração de Quito, pela qual se acordou a criação

37 Ver SÁNCHEZ, Jorge Octavio Londoño. *Las elecciones directas en los Parlamentos regionales: el caso del Parlamento Andino in Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de la América Latina (INTAL), junio-julio 1989, año 14, nº 146-147, p. 28.

38 Ver GARCÍA – AMADOR, F. V. *El Ordenamiento Jurídico Andino: un nuevo derecho comunitario* Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1977.

de um órgão parlamentar para a integração, os parlamentos nacionais dos países membros já haviam decidido integrar-se, por meio da constituição do Parlamento Andino. Em declarações presidenciais anteriores, como a de Bogotá em 1978, e a de Cartagena em 1979, os mandatários dos Estados Partes do Acordo de Cartagena haviam se pronunciado a favor do estabelecimento de um órgão parlamentar³⁹.

Em 25 de outubro de 1979, em La Paz, Bolívia, foi assinado o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, que, em seu preâmbulo, assinalava a necessidade da participação dos povos para assegurar a consolidação e projeção futura do processo global de integração dos países da sub-região andina e de um meio de ação comum para afirmar os princípios, valores e objetivos que se identificam com o exercício efetivo da democracia. Destacava, ademais, que a incorporação dos corpos legislativos nacionais à obra da integração regional, iniciada com a fundação do Parlamento Latino-Americano, requer a existência de órgãos comunitários, representativos e vinculativos de tais corpos⁴⁰.

O Tratado entrou em vigência em janeiro de 1984, ano em que entraria também em vigor o Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina. Criava-se ainda, naquele mesmo ano, o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, conferindo à integração andina feição muito semelhante à da configuração institucional européia. Este mimetismo, todavia, não reproduzia a lógica desejada pelos pais fundadores da integração européia, da atuação do órgão jurisdicional e da instituição parlamentar como garantidores da transparência e da democracia do processo decisório comunitário. É o que procuraremos demonstrar a seguir, ao examinarmos as competências atribuídas ao Parlamento Andino por seu instrumento constitutivo.

7.3.1 Natureza, Propósitos e Competências do Parlamento Andino

Segundo o Artigo 42 do Acordo de Cartagena, modificado pelo Protocolo de Trujillo, subscrito em 10 de março de 1996 e o Artigo 2 do Tratado de Criação do Parlamento, o Parlamento Andino é o órgão deliberativo do Sistema Andino de Integração. Segundo o Tratado sua natureza é comunitária, porquanto representa os povos da Comunidade Andina. O Acordo de Cartagena prevê

39 Ver SECRETARÍA EJECUTIVA. *Parlamento Andino*. Bogotá: Empresa Editorial, Universidad Nacional de Colombia, 1988, p. 38.

40 *Ibid.* Ver também o *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*, assinado em Sucre em 23 de abril de 1997. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/normativa>>. Acesso em: 22, junho, 2010.

a realização de eleições por sufrágio universal direto, mas até que todos os países membros a realizem, o Parlamento é composto por representantes dos Congressos Nacionais. Constitui a expressão democrática e política do processo de integração na sub-região andina.

O Artigo 3 do Tratado Constitutivo, modificado em 1997, estabelece que o Parlamento Andino e os Representantes atuarão em função dos objetivos e interesses comuns das Partes Contratantes. A intenção dos negociadores parece, neste caso, ter sido a de favorecer a atuação do Parlamento em favor dos interesses comuns dos governos que firmaram o Tratado. Essa redação, no entanto, contraria o espírito geral do instrumento, que, ao estipular que o Parlamento representa os povos da sub-região, deveria ter vinculado a atuação do órgão parlamentar à representação dos interesses – que são múltiplos e nem sempre coincidentes – das populações da sub-região andina.

Contudo, o Regimento Interno do Parlamento corrigiu essa falha, ao estipular que o Parlamento Andino “(...) representa y sirve al interés conjunto de los pueblos de la Comunidad Andina”⁴¹.

O Artigo 11 do Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, modificado por seu Protocolo Adicional, assinado em Sucre em 23 de abril de 1997, enumera os seus propósitos e funções, que são: coadjuvar na promoção e orientação do processo de integração sub-regional andina; sustentar, na sub-região, o pleno império da liberdade, da justiça social, e da democracia em seu mais amplo exercício participativo; velar pelo respeito aos direitos humanos; promover a participação dos povos como atores do processo de integração andina; fomentar o desenvolvimento da consciência comunitária andina; promover nos povos da sub-região andina a tomada de consciência e a mais ampla difusão dos princípios e normas que orientam o estabelecimento de uma nova ordem internacional; fomentar o desenvolvimento e a integração da comunidade latino-americana e contribuir para a paz e a justiça internacionais e para a livre determinação dos povos.

O Artigo 12 dispõe sobre as suas atribuições, ou competências. Entre elas figura a de participar na promoção e na orientação do processo de integração sub-regional, com vistas à consolidação da integração latino-americana; ex-

41 Ver *Reglamento General*, Artigo 2. Disponível em <http://www.congreso.gob.pe/parlamento-andino/Marco_juridico/reglamento_general.pdf>. Acesso em: 22, junho, 2010.

minar a marcha do processo de integração sub-regional e o cumprimento de seus objetivos, requerendo para este fim informação periódica aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração; formular recomendações sobre os projetos de orçamento anual dos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração, constituídos pelas contribuições diretas dos países membros; sugerir aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração as ações ou decisões que tenham por objeto a adoção de modificações, ajustes ou novas diretrizes gerais com relação aos objetivos programáticos e à estrutura institucional do Sistema Andino de Integração; participar da produção da normativa do processo mediante sugestões aos órgãos do Sistema Andino de Integração de projetos de normas sobre temas de interesse comum, para sua incorporação no ordenamento jurídico da Comunidade Andina; promover a harmonização das legislações dos países membros; manter relações de cooperação e coordenação com os Parlamentos dos Estados Partes, os órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração, assim como com os órgãos parlamentares de integração ou de cooperação e de terceiros países.

O Artigo 13 faculta ao Parlamento Andino pronunciar-se através de recomendações. A matéria sobre a qual versarão as recomendações são as especificadas no Artigo 11 e no Artigo 12.

O orçamento destinado à manutenção da Secretaria do Parlamento Andino provêm dos governos dos Estados Partes do Acordo de Cartagena, nos montantes de US\$ 50 000 para Colômbia, Peru e Venezuela; e de US\$ 25 000, para Bolívia e Equador, perfazendo um total de US\$200 000 anuais⁴², não incluídas aqui contribuições provenientes de projetos de cooperação dos quais o Parlamento Andino seja parte.

7.3.2 Análise das competências do Parlamento Andino:

Cabe examinar, nesta seção, o papel efetivamente desempenhado pelo Parlamento Andino na integração da sub-região, para que possamos estabelecer se a intervenção daquele órgão vem contribuindo para democratizar o processo decisório comunitário. Em ambos os tratados constitutivos, o Artigo 1 descreve o Parlamento como “órgano deliberante común del Sistema Andino de Integración”.

⁴² Ver PARLAMENTO ANDINO. *Resumen de las Memorias del XXIII Periodo Ordinario de Sesiones: Sucre, Bolívia 5, 6, y 7 Noviembre de 2003*. Bogotá: Servigraphic Ltda., 2004, p. 33.

7.3.2.1 Competência propositiva

Se compararmos as competências outorgadas ao Parlamento Andino pelo Artigo 13 do Tratado Constitutivo de 1979, com aquelas especificadas no Artigo 12 do Protocolo Adicional de 1997, verificaremos que houve avanços.

Com efeito, no tocante à competência propositiva, enquanto esta, no instrumento anterior, limitava-se à proposta de medidas e sugestões visando à aproximação das legislações internas dos países membros (letra “c” do Artigo 13) ou a recomendações que somente poderiam dizer respeito ao conteúdo do Artigo 12 (atual Artigo 11) e do Artigo 13 (atual Artigo 12), no Protocolo Adicional aparece expandida, para permitir ao Parlamento alguma participação na produção das normas da integração. No entanto, a competência propositiva é limitada, porquanto ao Parlamento cabe apenas sugerir aos órgãos do Sistema Andino de Integração projetos de normas sobre temas de interesse comum, para sua incorporação ao ordenamento jurídico da Comunidade Andina. Os órgãos decisórios podem levar ou não em conta as sugestões do Parlamento, não estando os mesmos obrigados a acatá-las. Nem o Acordo de Cartagena, e tampouco o Tratado Constitutivo, determinam qual seria o órgão interlocutor do Parlamento, ou se seriam todos os órgãos que compõem o Sistema Andino de Integração. O Regimento do Parlamento Andino, em seu artigo 93, dispõe que as recomendações serão dirigidas pelo Parlamento aos órgãos do Sistema Andino de Integração, aos governos dos Estados Partes e aos parlamentos nacionais. Já o Regimento do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, por meio do Artigo 6, letra (g), inclui, entre as funções do Conselho, a de considerar as sugestões do Parlamento Andino, relativas aos objetivos programáticos e à estrutura institucional do Sistema Andino de Integração, assim como a normas sobre temas de interesse comunitário⁴³. Por outro lado, os Regimentos dos demais órgãos decisórios da integração não fazem menção ao Parlamento, o que leva a supor que os negociadores tenham optado pelo Conselho de Ministros para este tipo de interlocução com o órgão parlamentar.

No exercício de sua competência propositiva, o Parlamento prestou importante contribuição ao avanço da dimensão social da integração por meio

43 Ver *Reglamento del Consejo de Ministros de las Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina*, disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D407.htm>>. Acesso em: 22, junho, 2010.

da proposta, que encaminhou aos órgãos decisórios, da Carta Social da Comunidade Andina. O documento é fruto de uma Primeira Cúpula Social Andina, realizada em 1994, data em que o Parlamento aprovou a primeira Carta Social Andina, e de uma Segunda Cúpula Social, celebrada em 1999, na cidade de Quito. A Segunda Cúpula Social acrescentou novos temas à primeira proposta de Carta Social, entre eles, Juventude, Infância e Adolescência, Terceira Idade, Povos Negros e Afroandinos. O documento foi finalmente aprovado, quando da realização do XV Período Ordinário de Sessões do Parlamento Andino, em Lima, em dezembro de 1999, por meio da Decisão Nº 815/XV ORD. Por ela, o Parlamento instou a Secretaria-Geral da Comunidade Andina a incorporar a Carta Social à Agenda Social de Integração, encomendada ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores pelo XI Conselho Presidencial Andino, celebrado em Cartagena de Índias, em maio de 1999⁴⁴. Ademais, a Decisão do Parlamento obriga os parlamentares andinos a informar e realizar gestões junto aos Ministros das Relações Exteriores e Ministros responsáveis pelas áreas relacionadas com a Agenda Social em seus respectivos países, com vistas a assegurar o seu cumprimento⁴⁵.

A Carta Social elaborada pelo Parlamento serviria de base para a “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, firmada por ocasião do Conselho Presidencial Andino, realizado em Guayaquil, em 26 de julho de 2002. No Preâmbulo, os Presidentes reconhecem “(...) los aportes del Parlamento Andino y, en particular, los principios consagrados en la Carta Social Andina, aprobada el 30 de septiembre de 1994; (...)”⁴⁶.

44 Ver PARLAMENTO ANDINO. *Carta Social Andina*. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 2001.

45 “ARTICULO TERCERO: Los Parlamentarios Andinos quedan obligados a informar y comprometer a los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros responsables de las áreas relacionadas con la Agenda Social, en sus respectivos países a garantizar y asegurar el cumplimiento de la presente Resolución”. Ver DECISIÓN No.815/XV ORD. em <<http://www.parlamentoandino.org/>>. Acesso em: 27/04/2005. Note-se que embora o Artigo Terceiro faça referência à “... presente Resolución”, trata-se, como indica o título, de uma Decisão. Para Elizabeth Salmón Gárate, o Parlamento Andino não desenvolveu de forma importante o tema dos direitos humanos, mas realizou alguns aportes relevantes em relação ao mesmo, entre os quais a Carta Social Andina, onde se enfatiza, entre outros temas, a relação entre democracia e direitos humanos, e se afirma o compromisso de velar pela universalização e plena aplicação de todos os direitos humanos a toda a população, assim como incluir políticas de comunicação em direitos humanos e o compromisso de ratificar ou aderir a diversos tratados referentes à matéria. Ver GÁRATE, Elizabeth Salmón. “La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”. In: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES. *Derecho Comunitario Andino*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica 2003, p. 451.

46 Ver *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Disponível em <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_DDHH.htm>. Acesso em: 22/06/2010.

O Parlamento expandiu a sua competência propositiva ao adotar a prática de dirigir sugestões ao Conselho Presidencial Andino. Afirma Rubén Vélez Núñez, Secretário-Geral do Parlamento Andino, que as atividades propositivas do Parlamento têm estado muito voltadas para o Conselho Presidencial Andino, criado em 1990, e encarregado de estabelecer as diretrizes para o avanço do processo de integração⁴⁷. O objetivo do Parlamento tem sido o de buscar influenciar estas diretrizes por meio do envio de sugestões, tendo algumas delas sido, efetivamente, inseridas entre as Diretrizes presentes na ata final das reuniões presidenciais.

O Parlamento vem formulando propostas no sentido de expandir o seu espaço de atuação no âmbito do Sistema Andino de Integração e o seu diálogo com os órgãos decisórios. Com este objetivo, encaminhou proposta ao Conselho Presidencial Andino para que este exortasse a Secretaria-Geral da Comunidade Andina e o Parlamento a implementarem um mecanismo permanente de seguimento e avaliação conjunta da integração, através da designação de coordenadores técnicos encarregados de realizar contatos entre as duas instituições. E por uma segunda proposta encaminhada, o Conselho Presidencial instaria o Conselho de Ministros de Relações Exteriores a tomar as iniciativas adequadas, para permitir que o Parlamento Andino tenha representação, com direito a voz, no seio daquele Conselho e ainda no próprio Conselho Presidencial Andino⁴⁸.

O Parlamento voltou a insistir em uma distribuição de funções mais adequada entre os vários órgãos responsáveis pela integração, por ocasião da Reunião Extraordinária de Santa Cruz de la Sierra, em janeiro de 2002, quando solicitou ao Conselho Presidencial adotar Diretriz para a revisão da institucionalidade andina, de maneira a permitir o equilíbrio entre os órgãos decisórios e o órgão de controle político (o Parlamento Andino), e a interação entre “(...) los componentes ejecutivo, legislativo y judicial (...)” em clara referência à construção política em geral presente nos Estados nacionais⁴⁹.

O Parlamento Andino vem tentando, também, ganhar funções no que concerne às negociações internacionais empreendidas pela Comunidade Andina, nos moldes do “parecer favorável” emitido pelo Parlamento Europeu.

47 Ver NÚÑEZ, Rubén Vélez. *Historia de un Proceso*. Bogotá: Parlamento Andino e Tipografia Goudy Old Style, 2004, p. 81.

48 *Ibid*, p. 84.

49 *Ibid*, p. 88.

Solicitou, assim, ao Conselho Presidencial Andino, por ocasião da mesma reunião, fixar como diretriz que nas Decisões sobre negociações externas da Comunidade Andina, o Parlamento deveria reunir-se previamente com o Conselho de Ministros de Relações Exteriores e com a Comissão, a fim de emitir “parecer prévio favorável” a qualquer negociação internacional.

Propôs ainda, na mesma reunião de Santa Cruz de la Sierra, que se estabeleça mecanismo de coordenação entre o Conselho de Ministros das Relações Exteriores e o Parlamento, uma vez que o Artigo 89, da Carta de Direitos Humanos, encarregara o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, de acordar com o Parlamento mecanismos de consulta sobre a contribuição deste último à execução e seguimento da Carta⁵⁰.

A Ata de San Francisco de Quito, emanada da reunião do XV Conselho Presidencial Andino, realizada em 12 de julho de 2004, registra também, entre as Diretrizes adotadas, a presença de sugestões encaminhadas pelo Parlamento Andino. Entre elas, o estabelecimento do Centro Cultural Comunidade Andina –Mercosul e a institucionalização da Semana Cultural Andina, por meio de gestões de que foi encarregado o Conselho de Ministros das Relações Exteriores em colaboração com o Parlamento Andino e com as autoridades responsáveis por políticas culturais dos países membros, a Universidade Andina Simon Bolívar e o Convênio Andrés Bello e a criação do Instituto Andino da Biodiversidade com sede principal em Quito.

Finalmente, o Conselho Presidencial Andino reiterou a importância da subscrição do Protocolo sobre Eleições Diretas do Parlamento Andino e congratulou-se com os países membros que já o cumpriram. Exortou, ademais, os Congressos Nacionais dos países membros que ainda não o tenham ratificado a fazê-lo no prazo mais curto possível, de modo que se realizem as eleições diretas e universais dos Representantes ante o Parlamento Andino nos processos eleitorais que estão próximos a executar-se⁵¹.

7.3.2.2 Competência legislativa

No que tange à competência legislativa, a Ata do Conselho Presidencial Andino de Quito permite supor algum avanço.

⁵⁰ *Ibid*, p. 89.

⁵¹ Ver *ibid*, p. 91. Ver também *Acta de San Francisco de Quito*, Diretrizes 17, 33, e 42. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Quito.htm>>. Acesso em: 22, junho,,2010.

Esta função, até então inexistente, comparece de forma incipiente na Diretriz 40 da Ata, pela qual o Conselho Presidencial Andino encarrega a Secretaria-Geral do Sistema Andino de Integração de, em coordenação com a Secretaria-Geral do Parlamento Andino, desenhar mecanismos e procedimentos eficientes “(...) para garantizar la coordinación entre ambos órganos, con la finalidad de coadyuvar al cumplimiento pleno de las atribuciones que el Artículo 43 del Acuerdo de Cartagena confiere al Parlamento Andino”.

Deste mandato, surgiu o “Memorando de Entendimiento entre la Secretaria General de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino”, firmado em Bogotá, em 25 de outubro de 2004⁵². Este instrumento estabelece mecanismo de cooperação entre a Secretaria-Geral da Comunidade Andina e o Parlamento Andino, pelo qual estes dois órgãos decidem fomentar o intercâmbio de informação sobre temas de interesse comum. Pelo disposto no Artigo 4, a Secretaria-Geral compromete-se a facilitar ao Parlamento Andino o acesso a anteprojetos normativos sobre temas de interesse recíproco; ao módulo de Documentos Oficiais da Intranet da Secretaria-Geral; ao Sistema de Informação Macroeconômica e ao Sistema de Comércio Integrado de Comércio Exterior da Secretaria-Geral, bem como a outras informações disponíveis apenas à Secretaria-Geral.

Por sua parte, o Parlamento comprometeu-se a facilitar o acesso da Secretaria-Geral às atas de seus debates e acordos, voltados para o ordenamento jurídico andino e para a política comunitária; às atas de debates e acordos dos plenários e comissões dos parlamentos dos países membros nos quais se debatam iniciativas legislativas ou assuntos vinculados ao ordenamento jurídico comunitário, bem como a informação sobre as ações realizadas pelos parlamentares andinos para promover a adequada implementação ou concordância das iniciativas legislativas nacionais com as comunitárias; às publicações do Parlamento; e ainda a encaminhar à Secretaria-Geral recomendações sobre temas de interesse comum.

Longe de se tratar de um procedimento de co-decisão, os dispositivos acima descritos propiciam a interlocução entre a Secretaria-Geral da Comunidade Andina e a Secretaria-Geral do Parlamento, possibilitando

⁵² Ver *Memorando de Entendimiento entre la Secretaria General de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino*. Assinado em Bogotá, em 25 de outubro de 2004, mimeo.

um mecanismo de “consulta prévia”, que sem envolver um procedimento deliberativo formal, pelo menos permite aos parlamentares tomarem conhecimento dos anteprojetos de normas comunitárias em gestação na Secretaria-Geral e formularem recomendações sobre os mesmos. Muito embora não se trate precisamente de um processo consultivo formal e obrigatório, ainda assim o Memorando de Entendimento veio a inserir finalmente, muito embora ainda de forma débil, o Parlamento Andino no processo decisório da integração⁵³.

Este mecanismo foi utilizado, por exemplo, em relação ao “Plan Integrado de Desarrollo Social”, aprovado pela Decisão Nº 601, de 2004, do Conselho de Ministros das Relações Exteriores. Neste caso, a Secretaria-Geral da Comunidade Andina enviou o projeto à Secretaria-Geral do Parlamento, solicitando as suas observações, que deveriam ser enviadas dentro de um prazo estabelecido (20 dias). A Secretaria do Parlamento, por sua vez, encaminhou o projeto ao exame da Comissão temática competente, que formulou observações, acatadas pela Secretaria-Geral da Comunidade Andina⁵⁴.

7.3.2.3 Competência de controle

O Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, firmado em 1997, inclui, entre as atribuições do Parlamento (Artigo 12, letra “b”), a de “examinar la marcha del Proceso de la Integración Subregional Andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración”.

A letra “c” do mesmo Artigo estabelece que compete ao Parlamento “formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros”.

53 *Ibid*, Diretriz 40.

54 Segundo entrevista concedida à autora pela assessora do Parlamento Andino Marcela Narvárez Guerra, Chefe de Contatos com o SAI, na sede do Parlamento Andino, em Bogotá, em 19 de novembro de 2004. Registre-se que as observações apresentadas e acatadas, não diziam respeito ao mérito da matéria. Também ao longo dos debates da Comissão I, de Política Exterior e Relações Parlamentares, em 23/11/2004, emergiu que a Secretaria-Geral já enviara ao Parlamento, para observações, mais dois anteprojetos de normas comunitárias, e ademais que a Secretaria-Geral estaria convidando os parlamentares andinos para todas as reuniões de seus Comitês. Segundo anotações da autora, presente à reunião.

Do exame comparado dos dispositivos do Tratado Constitutivo de 1979, com o Tratado modificado em 1997⁵⁵, é possível constatar que houve evolução quanto às funções de controle outorgadas ao Parlamento, uma vez que no instrumento de 1997 os negociadores ampliaram o raio de ação do órgão parlamentar, ao submeter ao seu exame, além do cumprimento dos objetivos estabelecidos pelos Tratados da integração, também os projetos de orçamento anual dos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração, constituídos pelas contribuições diretas dos países membros.

Os negociadores ampliaram, também, o controle do Parlamento sobre o processo de integração em geral, uma vez que pelo instrumento de 1979, apenas os órgãos dos Convênios e Acordos Andinos deveriam enviar relatórios anuais ao Parlamento. Já a redação do Artigo 12, com as modificações de 1997, pressupõe o envio de informações periódicas pelos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração.

Ao mesmo tempo, é curioso notar que a redação anterior mencionava “relatórios anuais” dos órgãos dos Convênios e Acordos Andinos, supondo-se, assim, a obrigatoriedade do envio anual dos mesmos ao Parlamento. Entretanto, os próprios órgãos do Acordo de Cartagena resistiram a este dispositivo, como demonstra, por exemplo, a Decisão nº 300/VII, de 1989, do Parlamento, sobre o Projeto Binacional Azurca. Dela consta que o então Presidente Ejecutivo da Corporação Andina de Fomento, que aportara recursos para o projeto, “(...) se negó reiteradamente ... a suministrar la información requerida, lo que constituye un desacato a lo establecido en el Artículo 13 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino”. Mais abaixo, a Decisão 300/VII ratifica “(...) el derecho que tiene el Parlamento Andino de examinar la marcha del proceso subregional y de solicitar de los órganos de los Convénios y Acuerdos Andinos las informaciones”⁵⁶. Já o Artigo 12, atual, atribui ao Parlamento a iniciativa de requerer a informação periódica aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração, parecendo excluir a obrigatoriedade do envio automático. Com efeito, o Artigo 136 do Regimento Interno do Parlamento determina que a Presidência solicitará, dois meses antes da realização do Primeiro Período de Sessões anual, aos Órgãos e Instituições

55 As novas competências do Parlamento surgiram, pela primeira vez, no Protocolo de Trujillo, firmado em 1996, que modificou o Tratado de Cartagena, subscrito em 1969. .

56 Ver VACCHINO, Juan Mario *op. cit.*, p. 223.

do Sistema Andino de Integração, os relatórios correspondentes à gestão do ano anterior. Solicitará também, com o mesmo período de antecedência da realização do segundo Período Ordinário de Sessões, os relatórios sobre o Projeto de Orçamento do ano seguinte.

Segundo o Artigo 135 do Regimento Interno, os representantes titulares dos Órgãos e Instituições da SAI estão obrigados a comparecer às sessões do Parlamento para expor o seu relatório, não podendo delegar este mandato. Se o relatório de um Órgão ou Instituição da SAI não for apresentado, a Mesa Diretora, por disposição da Assembleia, poderá apresentar a queixa correspondente ao Conselho Presidencial Andino ou tomar as iniciativas legais ou diplomáticas que julgar pertinentes.

O Regimento Interno determina ainda que no mês de janeiro o Presidente do Parlamento solicitará o envio dos relatórios ou projetos de orçamento à Secretaria-Geral do Parlamento, para distribuição às comissões permanentes, que os examinarão durante os meses de março e abril. No mês de maio, por ocasião da sua sessão plenária, o Parlamento emitirá decisão aprovando ou rejeitando o relatório⁵⁷.

O acesso do Parlamento à informação orçamentária dos órgãos do Sistema Andino de Integração, entretanto, aparentemente nem sempre é fácil, dependendo de reiteradas solicitações dos próprios parlamentares. A Recomendação Nº149, aprovada pelo Parlamento por ocasião do XXIV Período Ordinário de Sessões, realizado em Bogotá, em 26 e 27 de maio de 2004, por exemplo, solicita o envio de cópias da execução orçamentária dos exercícios econômicos ainda dos anos 2002 e 2003 bem como o orçamento vigente para 2004 e ainda, estabelece o prazo de até 15 de outubro de 2004, para o envio do projeto de orçamento para 2005.

O Parlamento parece, por outro lado, esbarrar com dificuldades no desempenho das atribuições estipuladas pelo Artigo 12, letra “c”. Durante reunião da Comissão I, de Política Exterior e Relações Parlamentares, realizada por ocasião do XXV Período de Sessões, em novembro de 2004, assinalou-se que para que o Parlamento possa cumprir a sua função de controle com eficácia, é mais adequado que só se peça aos órgãos da SAI informação pertinente aos orçamentos que sejam de interesse da Comissão IV, de Assuntos Econômicos,

57 Os artigos 141 e 142 do Regimento Interno do Parlamento dispõem sobre uma “moção de censura” caso o Parlamento não aprove relatório encaminhado por órgão da integração e quando o seu representante titular não logre prestar explicações convincentes ao Parlamento.

de Controle, Orçamento e Turismo e que redundem em atividades de interesse da integração. A intenção desta decisão foi precisamente a de limitar o conteúdo da informação solicitada, uma vez que a extensão dos relatórios enviados, muitas vezes pouco tempo antes das reuniões, requeriam a contratação, pelo Parlamento, de pessoal especializado para a sua análise. Em consequência, o Parlamento deixava de cumprir esta função de controle a contento⁵⁸.

Nem o Tratado de 1979, e tampouco o atual, atribuem ao Parlamento o poder de aprovar ou não os relatórios encaminhados pelos órgãos da integração, embora o seu Regimento possibilite a aprovação de moção de censura a representante titular de órgão que não logre fornecer explicações convincentes ao Parlamento. O mesmo se pode dizer em relação ao exame do projeto de orçamento, o qual comportará apenas “recomendações” da parte do Parlamento, que carecem de poder vinculante.

Pode-se concluir, portanto, que é ainda débil a competência de controle do Parlamento Andino, não se assemelhando, quanto aos resultados, àquela outorgada ao Parlamento Europeu.

O Parlamento Andino, por sua vez, sempre fez uso, ao longo do tempo, de sua competência propositiva para sugerir medidas aos órgãos decisórios da integração, que lhe possam conferir poderes semelhantes àqueles desfrutados pelo Parlamento Europeu. Para exemplificar, mencione-se a Decisão nº 113/V Ord., adotada por ocasião do V Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, de 11 a 16 de dezembro de 1985, mediante a qual os parlamentares andinos solicitaram aos órgãos decisórios a inclusão do Parlamento Andino como órgão principal do Acordo de Cartagena e o reconhecimento, como atribuições suas, da aprovação dos orçamentos anuais dos distintos órgãos do Acordo de Cartagena; bem como a análise e aprovação das contas anuais da execução orçamentária apresentadas por estes órgãos. A letra “d” do mesmo documento vai mais além, ao solicitar sejam outorgadas ao Parlamento Andino funções de censura política aos membros da Junta e aos da Comissão

58 Segundo notas da autora referentes à reunião da Comissão I do Parlamento Andino, em Quito, em 23/11/2004. São as seguintes as Comissões do Parlamento Andino: 1. Política Exterior e Relações Parlamentares; 2. Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Comunicação; 3. Segurança Regional e Desenvolvimento Sustentável; 4. Assuntos Econômicos e Turismo; 5. Assuntos Sociais e Desenvolvimento Humano. Há também uma “Comissão Especial”, de Ética e Acreditação.

do Acordo de Cartagena, bem como “facultades de pedir informes orales o escritos sobre los temas de su competencia”⁵⁹.

O Protocolo de Quito, firmado em 1988, que modificou o Acordo de Cartagena, efetivamente incluiria o Parlamento entre os órgãos chamados de “principais” do Acordo, em condição de igualdade, “formal, ao menos”⁶⁰, com a Junta, a Comissão, e o Tribunal de Justiça. No que diz respeito à competência orçamentária, esta foi efetivamente atribuída ao Parlamento pelo Protocolo de Trujillo, porém sem outorgar aos parlamentares o poder de aprovar ou rechaçar o projeto de orçamento, como já assinalamos supra⁶¹.

Não obstante, o Parlamento, em muitas ocasiões, vem encaminhando sugestões ao Conselho Presidencial Andino no sentido de unificar o orçamento comunitário, o que facilitaria o desempenho de suas funções de controle.

Entre as propostas apresentadas, cabe mencionar a encaminhada à Reunião do XII Conselho Presidencial Andino, em Lima, em junho de 2000, e reiterada à Reunião de Carabobo do XIII Conselho Presidencial Andino, ocasião em que o Parlamento propôs que se incluísse, como Diretriz, exortar a Secretaria-Geral da Comunidade Andina a propor e executar um orçamento único para os órgãos supranacionais do Sistema Andino de Integração⁶².

Quando da elaboração da Carta Social Andina⁶³, o Parlamento utilizou a sua proposta de forma criativa, para buscar, para si, novas competências de fiscalização e controle.

Assim à luz do Capítulo XVI “Aplicación de la Carta Social Andina”, o Parlamento, “(...) como órgano deliberante del proceso de integración subregional y, en su condición de órgano de control de dicho proceso (...)”, chama a si a responsabilidade pela avaliação da aplicação dos postulados da Carta Social

59 Ver NUÑEZ, Rubén Vélez (ed.). *Compilación: Actos Decisórios emanados por el Parlamento Andino 1980-1998*. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 1998, p. 187.

60 Ver VACCHINO, Juan Mario *op. cit.*, p. 68.

61 Ver o Artigo 43, letra “c” do Acordo de Cartagena, conforme modificado pelo Protocolo de Trujillo. Note-se que a profusão de órgãos previstos para funcionar no âmbito do Sistema Andino de Integração não tem deixado de sofrer críticas, sendo responsabilizada, por vezes, pelo estancamento da integração em algumas ocasiões. Por outro lado, um dos principais atores do processo de integração andino, a Secretaria-Geral, na pessoa de seu Secretário-Geral, Embaixador Allan Wagner Tizón, assinalava o “reconhecimento da institucionalidade” da integração como um dos pontos fortes da mesma, em relatório apresentado ao Plenário do Parlamento Andino por ocasião do seu XXV Período Ordinário de Sessões, Quito, 24 de novembro de 2004, segundo anotações da autora, presente à reunião.

62 Ver NUÑEZ, Rubén Vélez *Historia de um Proceso. Op. cit.*, pp. 82 e 84.

63 Ver *Carta Social Andina, op. cit.*

Andina (ponto nº 158), e determina que os Estados Partes apresentem um relatório anual acerca das medidas que tenham adotado para assegurar a vigência e o cumprimento dos direitos consagrados na Carta (ponto nº 160). Estes relatórios seriam considerados por um Comitê de Especialistas, composto por pessoas de elevado prestígio e autoridade moral e reconhecido conhecimento em matéria de direitos humanos e sociais, a serem designadas pelo Parlamento Andino⁶⁴.

Embora sem incorporar à “Carta Andina de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos” o monitoramento, pelo Comitê de Especialistas nomeado pelo Parlamento, quanto à observância da Carta, como pretendiam os parlamentares, o Conselho Presidencial Andino dispôs, no Artigo 89, que o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores acordaria, com o Parlamento Andino, mecanismos de consulta quanto à contribuição deste organismo à execução e seguimento da implementação da Carta⁶⁵.

Na prática, pode-se observar que se o Parlamento não detém o poder de censurar os órgãos do Sistema Andino de Integração no marco da competência a ele outorgada pelo Acordo de Cartagena, modificado pelo Protocolo de Trujillo mas tampouco é a sua função de controle desprovida de importância na dinâmica da integração. Tanto é assim, que já por ocasião de sua primeira reunião plenária, realizada em Bogotá, de 30 de agosto a 2 de setembro de 1980 (Primeiro Período de Sessões Ordinárias), estiveram presentes representantes dos órgãos do Acordo de Cartagena para apresentar os respectivos relatórios, colocando em marcha o mecanismo do exame periódico, pelo Parlamento, do andamento do processo de integração⁶⁶. Ao longo do tempo, consolidou-se a praxis da apresentação de relatórios ao Parlamento. No XXIII Período Ordinário de Sessões, por exemplo, realizado em Sucre, Bolívia, em 5, 6 e 7 de novembro de 2003, estiveram presentes e apresentaram relatórios os representantes do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), do Organismo Andino de Saúde Convênio Hipólito Unanue, da Secretaria-Geral da Comunidade Andina, e da Universidade Andina Simón Bolívar, esta última, cabe registrar, criada pelo Parlamento Andino por meio da Decisão Nº132/V Ord., em sessão realizada em

64 *Ibid*, pp. 61 e 62.

65 Ver *ibid*. Cabe assinalar que, segundo o estabelecido no Artigo 96, os Ministros das Relações Exteriores deverão revisar a cada quatro anos o conteúdo da Carta, com vistas à sua atualização e aperfeiçoamento; e decidir, no momento oportuno, o caráter vinculativo do instrumento.

66 Ver VACCHINO, Juan Mario *op. cit.*, p. 44. Ver também Secretaría Ejecutiva *Parlamento Andino*, *op. cit.*

La Paz, em 14 de dezembro de 1985⁶⁷. Também no XXV Período Ordinário de Sessões, em Quito, em 22, 23 e 24 de novembro de 2004, apresentaram relatórios, por meio de seus representantes, a Secretaria-Geral, o Tribunal Andino de Justiça, o Fundo Latino-Americano de Reservas, a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Convênio Hipólito Unanue, e o Convênio Andrés Bello⁶⁸.

Outra promissora iniciativa do Parlamento Andino, tomada com base no disposto no Artigo 12, letra “b”, do Tratado Constitutivo, que lhe atribui competência para examinar a marcha do processo de integração, foi a criação do “Observatório da Integração”. A iniciativa teve início em 2000, no marco do Plano de Desenvolvimento Institucional do Parlamento Andino. Trata-se de rodadas de reuniões com a presença de autoridades nacionais e parlamentares andinos, destinadas a formular uma avaliação dos avanços e debilidades do processo de integração, a partir de um diagnóstico elaborado pela Secretaria-Geral do Parlamento Andino. À primeira rodada de reuniões, realizada na cidade de Bogotá, Colômbia, seguiram-se mais duas, em 2001 e em 2003, cujas reuniões foram realizadas em cada um dos países membros e presididas pelo respectivo Vice-Presidente do Parlamento Andino⁶⁹ de cada país, com a participação também de parlamentares nacionais. Este envolvimento dos parlamentos nacionais foi bem recebido pelos governos, por gerar novos espaços de consulta e debate sobre a integração andina, e estimular o cumprimento da normativa comunitária pelos países membros, na medida em que os parlamentares nacionais são conscientizados quanto aos benefícios da integração e da importância do compromisso dos países membros com os seus objetivos.

Ao cabo da última das rodadas, o Parlamento concluiu, em seu relatório final, que estava em marcha um processo de “desinstitucionalização” da integração andina. Na ótica do Parlamento, os propósitos expressados pelo Protocolo de Trujillo em 1996, ao criar a Comunidade Andina e o Sistema Andino de Integração – SAI – não teriam sido cumpridos, uma vez que se deu ênfase às instituições do Executivo, como aos representantes governamen-

67 Ver NUÑEZ, Rubén Vélez (ed.) *Compilación: Actos Decisórios emanados por el Parlamento Andino* ..., *op. cit.*, p. 208. Note-se que outros órgãos criados pelo Parlamento não prosperaram, como, por exemplo, o “Procurador Andino de Direitos Humanos” (Decisão Nº291/VII Ord.) ou o “Instituto Andino de Luta contra o Tráfico Ilícito de Drogas e seu Uso Indevido” (Decisão Nº308/VII Ord.). Ver em *ibid*, pp. 323 e 377.

68 Segundo anotações da autora, presente à reunião. O Convênio Andrés Bello foi criado para promover a integração educativa, tecnológica e cultural.

69 O Parlamento Andino conta com um Presidente e quatro Vice-Presidentes, que devem ser originários de diferentes Estados Partes.

tais participantes do Conselho e da Comissão, sendo que o papel a ser desempenhado pelas entidades de supervisão e controle político e jurídico, isto é, o Tribunal e o Parlamento, ficou relegado ao segundo plano, “(...) dejando que prime la voluntad gubernamental a través del ejecutivo y no la voluntad del Estado”. Mais abaixo, o Parlamento culpa a repartição desequilibrada de responsabilidades entre os órgãos da SAI não só pelo que percebe como a existência de um déficit democrático no processo, como também pelo funcionamento pouco satisfatório do mesmo:

El Parlamento Andino en diversas ocasiones ha venido insistiendo en la necesidad de introducir reformas profundas a la estructura institucional de la Comunidad Andina, para lograr su democratización y el reparto equilibrado de responsabilidades entre órganos ejecutivos y órganos de control. En esta oportunidad, una vez más, el Parlamento Andino desea señalar su gran preocupación por la continuidad de la situación descrita. Debemos partir de la consideración central de que integración sin legitimación democrática no puede funcionar; de que además de la integración entre gobiernos, hay que asegurar la integración entre los pueblos y de que el contenido económico de la integración debe tener también una dimensión política y social. Estos son elementos que le han faltado a la integración andina y por eso la necesidad de realizar una reforma de su institucionalidad⁷⁰.

A constituição do “Observatório da Integração”, associada aos mecanismos de cooperação com a Secretaria-Geral, criados em cumprimento ao mandato do Conselho Presidencial da Ata de Quito, traduz avanços consideráveis no que diz respeito ao acesso de que passam a desfrutar os parlamentares andinos, à informação concernente ao andamento da integração.

É importante assinalar, entretanto, que ao Parlamento caberia fazer melhor uso da competência de controle, sobretudo tendo em vista que já logrou o comparecimento regular de representantes dos órgãos da SAI – é verdade que com exceção dos representantes do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e da Comissão – às suas sessões plenárias.

Por ocasião do XXV Período Ordinário de Sessões, por exemplo, os relatórios foram apresentados na tarde do último dia, momento em que

⁷⁰ Ver *OBSERVATORIO DE LA INTEGRACIÓN*. Informe General, II Ronda, maio-junho 2003. Disponível em <<http://www.parlamentoandino.org/>>. Acesso em: 22, junho, 2010.

muitos dos parlamentares já haviam regressado aos seus países. Esta ausência dos parlamentares andinos no momento da apresentação dos relatórios dos órgãos da SAI – tendo estado presente, na ocasião, o próprio Secretário-Geral da Comunidade Andina, Embaixador Allan Wagner Tizón, em cumprimento ao disposto no Artigo 118 do Regimento Interno – ademais de não permitir um debate profícuo e verdadeiramente representativo das várias forças políticas da sociedade da região, tende a enfraquecer a competência de controle outorgada ao Parlamento pelos Tratados e, por conseguinte, o seu próprio protagonismo no processo de integração, pelo qual os parlamentares andinos tanto têm se batido⁷¹.

Por meio de Proposta de Decisão apresentada por ocasião de seu XXV Período Ordinário de Sessões, o Parlamento Andino aperfeiçoou o procedimento interno que já constava do seu antigo Regimento para a avaliação dos relatórios enviados, determinando o seu exame pelas Comissões temáticas competentes e a nomeação de um relator. Este tratamento dos relatórios por meio das Comissões e não pelas Sedes Nacionais, conforme figurava nas regras regimentais anteriores, configura procedimento mais adequado a um órgão parlamentar de integração, por reforçar, ao mesmo tempo, o enfoque regional. Ademais, contribui para a democratização da integração, ao gerar debates mais ricos e aprofundados no Parlamento, sobre o seu andamento. Por último, e não menos importante, o novo procedimento fortalece a competência propositiva, uma vez que o mencionado projeto prevê a apresentação, juntamente com o relatório, de projetos de decisão ou de recomendação para o debate da Assembleia⁷².

71 Já por ocasião do II Período Ordinário de Sessões em Quito, em 17/02/1981, o Parlamento Andino aprovava a Decisão Nº25/II Ord., onde solicita que “en el futuro los informes sean distribuidos a los Miembros de *El Parlamento Andino* com la antelación suficiente que permita um estudio más profundizado (...)”. Ver também a Decisão Nº72/IV Ord., aprovada em Lima, em 04/05/1984, pela qual o Parlamento Andino dispõe que suas Comissões sejam convidadas às reuniões, seminários, simpósios, etc, dos órgãos da integração; a Decisão Nº 113/V Ord., aprovada em La Paz, em 14/12/1985, sobre a faculdade de pedir relatórios sobre os temas de sua competência; Decisão Nº291/VII Ord., aprovada em Quito, em 04/03/1989, solicitando a todos os órgãos dos Convênios e Acordos Andinos enviar ao Parlamento Andino, durante o primeiro trimestre de cada ano, informação sobre a gestão do ano precedente; Decisão Nº 332/III Ext., aprovada em Lima, em 15/07/1989, solicitando aos organismos do Pacto Andino que enviem os seus relatórios. Ver NUÑEZ, Rubén Vélez (ed.) *Compilación: ... op. cit.*, pp. 97, 141, 187, 360, 404.

72 SECRETARIA-GERAL DO PARLAMENTO ANDINO. Propuesta de procedimientos que desarrollan las atribuciones del Parlamento Andino consagradas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena. Bogotá: , [2004]. Mimeo.

7.3.2.4 Harmonização normativa

É curioso observar que, ao contrário do que ocorre no Parlamento Europeu, cujas funções são invariavelmente desempenhadas apenas no âmbito da integração, os tratados de integração regional latino-americanos, ao criarem instituições parlamentares, tendem a atribuir-lhes a função de promover a harmonização da legislação dos países membros, competência esta que deverá, forçosamente, ser levada a cabo no espaço dos parlamentos nacionais, posto que aos parlamentos regionais não é outorgada a competência de legislar.

Assim dispõem a letra “f” do Artigo 43 do Acordo de Cartagena, que atribui ao Parlamento Andino um papel na harmonização das normas dos cinco países membros do processo de integração da sub-região andina e o Artigo 25 do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), que determina que a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, que estudaremos mais adiante, coadjuvará na harmonização das legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração⁷³.

Tal dispositivo afigura-se interessante porquanto estimularia os parlamentos regionais, eleitos por sufrágio universal direto, a buscarem mecanismos de vinculação com os parlamentos nacionais, evitando assim o vácuo que se criou entre o Parlamento Europeu e os parlamentos dos Estados Partes na União Européia e que propiciou sentimentos de rivalidade e de suspeita entre deputados regionais e nacionais, posto que estes últimos temiam perder competências para a instituição regional.

Neste sentido, o Artigo Décimo Segundo do Projeto de Decisão apresentado no XXV Período de Sessões propõe seja firmado Memorandum de Entendimento entre o Parlamento Andino e os parlamentos nacionais, que permita aos representantes designados ou parlamentares andinos por eleição direta, participar das reuniões plenárias e de comissões para realizar o acompanhamento da legislação nacional que produza efeitos sobre os temas da integração andina, e emitir relatórios visando à harmonização das mesmas⁷⁴.

73 Ver COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES MERCOSUL: *Legislação e Textos Básicos*, op. cit., p. 42.

74 Ver “DECISIÓN Nº. 1090: Mediante la cual la Asamblea delega a la Mesa Directiva ampliada con los presidentes de las Comisiones para debatir la propuesta de procedimientos que desarrollan las atribuciones del Parlamento Andino consagradas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena”. Disponível em <<http://www.parlamentoandino.org/>>. Acesso em: 22, junho, 2010.

Contudo, é importante recordar que a função de harmonização das leis não corresponde a uma das competências clássicas dos parlamentos nacionais, estando circunscrita aos parlamentos regionais.

7.3.3 Representação

O déficit democrático nos processos de integração não se traduz apenas na falta de efetiva participação parlamentar em seu processo decisório, mas apresenta-se, também, sempre que as principais forças e tendências políticas da região deixam de estar representadas no Parlamento. Precisamente, são as eleições diretas que outorgam um maior grau de legitimidade à representação, sendo que as delegações indicadas, ou mesmo eleitas no âmbito de cada Congresso Nacional, podem não refletir com fidelidade a correlação de forças políticas presentes em uma dada sociedade.

7.3.3.1 Peculiaridades da estrutura político-partidária na América Latina

Embora não seja o objetivo deste estudo examinar o nível de amadurecimento da cultura parlamentar e a representatividade das estruturas partidárias na sub-região andina, é necessário assinalar que na América Latina em geral os partidos políticos, em sua evolução histórica, acabaram por revestir-se de certas peculiaridades que em nada favorecem a emergência de formas de participação popular realmente aglutinadoras das principais tendências ideológicas presentes nas sociedades.

De fato, os partidos políticos no continente não nasceram da geração de novas ideias, como aconteceu na Europa e nos Estados Unidos. Surgiram, ao contrário, como facções, ou como forma de solidariedade entre grupos, protagonistas de revoluções e guerras civis, seguidores de líderes caudilhos, apresentando, portanto, corte fortemente personalista. Embora os partidos de ideias tenham finalmente aparecido na região na esteira do processo de industrialização e de modernização das sociedades, a feição caudilhista e personalista ainda hoje marca presença na vida política do continente, desempenhando papel fortemente debilitador dos mecanismos democráticos. Ademais, com a modernização, apareceram também os partidos chamados de catch all, agregadores de interesses diversos, e mais tarde, já ao final do século XX, com a onda de redemocratização na região, os “novos caudilhos”, adeptos da “antipolítica”, que se alistaram em agremiações partidárias pree-

xistentes, causando-lhes graves fraturas internas. Entre estes últimos, pode-se citar os exemplos de Carlos Menem, Ramón “Palito” Ortega e Carlos Reuteman que se filiaram ao Partido Justicialista argentino⁷⁵.

Este fator acabou por produzir partidos políticos que encerram, em seu interior, múltiplas tendências ideológicas, o que dificulta não só a formação de grupos políticos no seio do parlamento regional, como também a aferição da representatividade das delegações enviadas pelos respectivos parlamentos nacionais⁷⁶.

7.3.3.2 Representação e eleições diretas

A questão da representatividade como pressuposto legitimador estava devidamente contemplada no Artigo 5 do Regimento anterior do Parlamento Andino, que dispunha que os Congressos daqueles países onde não se realizassem eleições diretas para o Parlamento Andino designariam, dentre seus parlamentares nacionais, os Representantes titulares e suplentes “(...) mediante procesos similares a los de la conformación de sus Comisiones Permanentes”, isto é, observada a proporcionalidade partidária. No novo Regimento a Terceira Disposição Transitória estabelece apenas que enquanto não hajam sido eleitos deputados andinos em todos os países membros as credenciais dos deputados designados serão expedidas pelos respectivos Congressos Nacionais.⁷⁷

No caso do Parlamento Andino, as eleições diretas já estão previstas em seu Tratado Constitutivo, firmado em 1979. Com efeito, pelo Artigo 2, seus membros seriam eleitos por sufrágio universal, segundo procedimento a ser adotado pelos Estados Partes mediante Protocolo Adicional, que incluiria os

75 Ver Juan Rial “Los Partidos Políticos em América del Sur en la Primera Mitad de los Años Noventa”. In: *Partidos Políticos y Clase Política em América Latina en los 90*. Compilado por Carina Perelli, Sonia Picado S. e Daniel Zovatto. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, p. 30. Ver também Carina Perelli – Daniel Zovatto “Introducción: Partidos, Liderazgos y Consolidación Democrática em América Latina” *op. cit.*, p. XVIII.

76 Ver, por exemplo, o Artigo 7 do Regimento Interno da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. segundo o qual as credenciais podem ser contestadas por qualquer membro da Assembleia com base no princípio do Artigo 6.2., pelo qual as delegações parlamentares nacionais devem, em sua composição, assegurar a equidade da representação dos partidos ou grupos políticos existentes dentro dos respectivos parlamentos. Ver Conseil de l’Europe *Règlement de l’Assemblée: Résolution 1202 (1999) adoptée le 4 novembre 1999 avec modifications ultérieures du Règlement et Statut du Conseil de l’Europe*. Estrasburgo: 2002, p. 16.

77 Regimento Interno do Parlamento Andino, *op. cit.*

“adecuados critérios de representación nacional que acuerden las Partes”⁷⁸. O Artigo 3 determina que até que o Protocolo Adicional entre em vigência, o Parlamento estará constituído por cinco representantes eleitos entre os seus integrantes pelos respectivos órgãos legislativos das Partes Contratantes, segundo o procedimento que cada um deles adote para este efeito.

A questão da proporcionalidade, resolvida no Parlamento Europeu por meio da fórmula “proporcional regressiva”, onde o cálculo do número de cadeiras, por país, parte de um piso (à época da primeira eleição, de seis deputados para Luxemburgo), de tal modo que a proporcionalidade é mais simbólica do que real, não foi incorporada pelo Parlamento Andino ao seu Regimento Interno, embora a expressão “adecuados critérios de representação proporcional” presente no Acordo de Cartagena e no Tratado Constitutivo do Parlamento, demonstre que os negociadores destes instrumentos vislumbraram a possibilidade de adoção do critério da representação diferenciada por país.

Na realidade, a solução para as assimetrias entre os países membros em um parlamento de integração, onde aquelas se apresentam muito acentuadas, poderia traduzir-se em representação cuja proporcionalidade em relação às populações não seja estrita, mas cujos critérios de cálculo tivessem como objetivo impedir que o país de maior população seja capaz de sozinho, controlar o Parlamento.

A representação igualitária estipulada pelo Artigo 3 do Protocolo Adicional – cinco representantes por país – sem dúvida contribui para que o Parlamento Andino siga funcionando com base na lógica nacional e não na regional. Quando há proporcionalidade, a tendência dos parlamentares das delegações menos numerosas é a de buscar alianças com base em suas convicções ideológicas e não as vinculadas à nacionalidade, o que favorece a conformação de grupos políticos regionais e conseqüentemente, permite a percepção da região como um todo.

Ademais, a representação igualitária dos países membros compromete a legitimidade das decisões tomadas pelo órgão parlamentar. Com efeito, de acordo com a atual conformação do Parlamento, o voto de um parlamentar andino colombiano representa a vontade de aproximadamente 8 milhões de cidadãos; o de um parlamentar andino peruano, representa cerca de 5 milhões e 500 mil cidadãos; o de um parlamentar andino equatoriano, em torno de 2 milhões e 700 mil e o de um parlamentar andino boliviano, 2 milhões de

78 Ver *Tratado Constitutivo do Parlamento Andino*, op. cit.

cidadãos, aproximadamente⁷⁹. A disparidade entre os níveis de representação das populações da Colômbia e da Bolívia – os países de maior e de menor população da sub-região – da ordem de 6 milhões de cidadãos, certamente compromete a representatividade e a legitimidade das decisões do Parlamento, impedindo que este cumpra, efetivamente, a sua função de “democratizar” o processo de integração, além de não transmitir ao público a imagem de um verdadeiro órgão parlamentar.

Muito embora os temas atinentes às eleições diretas tenham sido objeto de dois seminários internacionais realizados por iniciativa do Parlamento, em Bogotá, em maio de 1987 e em Lima, em novembro do mesmo ano, a questão da proporcionalidade permaneceu sem solução⁸⁰. O “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes”, subscrito em Sucre, Bolívia, em 23 de abril de 1997, ao mesmo tempo em que se firmava o “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino”⁸¹, silencia sobre o tema da proporcionalidade.

Estipula o referido Protocolo que em cada país membro serão eleitos cinco Representantes Titulares para o Parlamento Andino, bem como dois suplentes para cada Representante Titular. O Artigo 4 determina que o Sistema de Eleição dos Representantes será regido pela legislação interna de cada país membro até que se estabeleça um regime eleitoral uniforme e o Artigo 5 dispõe que as eleições para o Parlamento Andino serão realizadas na data da realização das eleições legislativas, ou outras eleições gerais, em cada Estado Parte. Determina, também, que os parlamentares andinos desfrutem de total autonomia no exercício de suas funções, não estando sujeitos a mandato imperativo. Gozam das imunidades diplomáticas, de acordo com o Artigo 10 do Tratado Constitutivo do Parlamento e de imunidade parlamentar, na mesma forma e extensão que os legisladores do país membro onde se encontrem.

79 Cálculos baseados em dados de 2008, disponíveis em: <<http://www.comunidadandina.org/>>. Acesso em: 22, junho,, 2010. Segundo estes dados, em milhões de habitantes, a Bolívia conta com 10.028.; a Colômbia com 44. 450; o Equador com 13. 850 e o Peru, com 28. 641...

80 Sobre a questão da proporcionalidade, ver a proposta de Jorge Octavio Londoño Sánchez, pela qual se atribuiria um assento por número de cidadãos, que variaria de 300.000 a 700.000. De acordo com este cálculo, a Colômbia e o Peru teriam 40 parlamentares andinos e Equador e Bolívia teriam 15 assentos, cada. Ver SÁNCHEZ, Jorge Octavio Londoño *op. cit.*, p. 36.

81 Disponível em <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/creapar.htm>>. Acesso: 22, junho, 2010.

Até hoje, três países da Comunidade Andina procederam às eleições diretas de seus representantes no Parlamento Andino: a Venezuela (eleições em 1998, 2000 e 2005), o Equador (eleições em 2002 e 2009), o Peru (2006) e a Colômbia (2010). A Bolívia procedeu a reforma de sua Constituição, em 2007, incluindo dispositivo que prevê a realização das eleições diretas dos parlamentares andinos. Entretanto, segundo Guillermo Chahín Lizcano, Juiz do Tribunal de Justiça Andino, não obstante a inexistência de norma constitucional explícita que fundamente de forma expressa a criação de instituições de natureza comunitária, a participação da Bolívia no desenvolvimento do processo andino de integração vem sendo constante e permanente, não existindo contradições entre as normas e instituições comunitárias e as de direito interno⁸². Já por ocasião da Reunião da Mesa Diretiva Ampliada com os Presidentes das Comissões, realizada na cidade de Lima, em 10 de setembro de 2004, o Senador pela Bolívia e Presidente do Parlamento Andino, Victor Enrique Urquidi, explicava que em seu país as autoridades estudavam a possibilidade de realização de uma reforma constitucional que facilitaria as eleições diretas dos representantes da Bolívia no Parlamento Andino em 2006⁸³.

Sobre este tema, é importante lembrar que os parlamentos regionais de integração não emitem leis para serem incorporadas automaticamente aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes como se fossem parlamentos nacionais; sua competência legislativa – quando existe – limita-se ao processo de co-decisão, nos moldes do procedimento adotado pela União Européia – do qual também participam os representantes plenipotenciários dos governos dos países membros. De qualquer modo, as competências só são outorgadas aos parlamentos de integração por meio de tratado internacional, firmado pelos governos dos Estados Partes, em procedimento de direito internacional clássico e, portanto, fundamentalmente voluntarista e soberano.

O aspecto de supranacionalidade presente no Parlamento Andino traduz-se em seu processo decisório. Estipula o Artigo 6 do Protocolo sobre Eleições Diretas, que os Representantes no Parlamento Andino “votarán en forma personal e individual en función de los objetivos e intereses comunitários”. O voto individual, ao invés de voto por delegação nacional, tende, naturalmente, a aglutinar os parlamentares por tendência ideológica, superando, em muitos casos, as divisões por delegação nacional. É importante assinalar, porém, que conforme apontamos

82 Ver LIZCANO, Guillermo Chahín. “Fundamentos Constitucionales del Derecho Comunitario Andino”. In: TRIBUNAL DE JUSTICIA ANDINO, *op. cit.*, p. 101.

83 Ver SECRETARIA-GERAL DO PARLAMENTO ANDINO. *Resumen del Acta de Mesa Directiva Ampliada com los Presidentes de las Comisiones Realizada el día 10 de Septiembre de 2004 en la Ciudad de Lima, Peru*. Mimeo.

no capítulo anterior ao estudarmos o Parlamento Europeu, há sempre momentos, dependendo do tema em votação, em que os parlamentares tendem a posicionar o seu voto por nacionalidade, voltando à lógica da defesa do interesse nacional.

A temática da adequada representação das forças políticas presentes na região está também ligada à conformação de grupos políticos transnacionais no seio do parlamento regional. Como já assinalado acima, a própria evolução histórica das estruturas partidárias latino-americanas dificultam sobremaneira a formação de tais grupos. Prova disso é que o Parlamento Andino está ainda em processo de constituição de seus grupos políticos, iniciativa cuja instrumentação vem enfrentando dificuldades, provenientes precisamente da opacidade ideológica de muitos dos grandes partidos nacionais da sub-região. Mesmo assim, já há um grupo político constituído, o Social-Democrata⁸⁴.

7.3.3.3 A questão do duplo mandato

O Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino sobre Eleições Diretas e Universais de seus Representantes permite, à luz do Artigo 7, que parlamentares nacionais dos países membros sejam, ao mesmo tempo, Representantes no Parlamento Andino. Essa condição não constitui, entretanto, requisito de elegibilidade.

Alguns autores, como Jorge Octavio Ordoño Sánchez⁸⁵, mencionam como exemplo das vantagens decorrentes do duplo mandato o fato de que este permite manter uma via de comunicação ágil entre os parlamentos nacionais e o parlamento regional. Evita-se, assim, o vácuo que se formou, no caso da experiência européia, entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais após as eleições diretas, distância essa que o Tratado da Constituição Européia e o Tratado de Lisboa procuram sanar.

Com efeito, o total distanciamento e a desvinculação entre os parlamentos nacionais e o parlamento regional em nada contribui para sanar o déficit democrático, tendendo até mesmo a agravá-lo. Na Europa, as conseqüências funestas desse distanciamento foram percebidas, e em parte minoradas, pela

84 O Grupo Social-Democrata do Parlamento Andino foi constituído em 2002. Em novembro de 2004, era presidido pelo parlamentar andino Luiz Alva Castro (Peru) e seu vice-presidente era o parlamentar andino Freddy Hellers (Equador, eleito por eleição direta). Segundo entrevista com a parlamentar andina Adela Muñoz de Liendo, da Venezuela, concedida à autora em Quito, em 24/11/2004.

85 Ver SÁNCHEZ, Jorge Octavio Ordoño, *op. cit.*, p. 37.

criação da “Conferência dos Órgãos Especializados nos Negócios Comunitários e Europeus dos Parlamentos da União Européia” – COSAC. Hoje, o próprio Regimento do Parlamento Europeu dispõe, por força do Artigo 25, nº 3, sobre a designação de dois Vice-Presidentes, que serão diretamente responsáveis pelas relações com os parlamentos nacionais dos Estados membros e aos quais caberá informar periodicamente a Conferência dos Presidentes sobre as suas atividades neste domínio⁸⁶. Nos parlamentos de integração da América Latina, também se observou a necessidade de envolver os parlamentos nacionais no processo, até mesmo com o objetivo de conscientizá-los da importância de que se reveste a sua participação nas reuniões dos órgãos parlamentares regionais, sobretudo daqueles inseridos na estrutura institucional de processos de integração. Com o objetivo de poder contar com o apoio dos parlamentos nacionais às atividades do parlamento regional, foi criado o FROPEL⁸⁷, foro que reúne os presidentes das Câmaras dos Poderes Legislativos dos países da sub-região.

Hoje o Parlamento Andino conta com três quartos dos seus membros eleitos por sufrágio universal direto, isto é, as delegações da Colômbia, do Equador e do Peru, que perfazem quinze parlamentares, em um total de vinte.

Entretanto, a experiência mostra que a composição mista, reunindo parlamentares com duplo mandato e com mandato exclusivo para o parlamento regional, produz certo desequilíbrio no funcionamento do organismo parlamentar como um todo.

Com efeito, o Dr Rubén Vélez Núñez, Secretário-Geral do Parlamento Andino, relata que os deputados eleitos diretamente, por poderem dedicar-se exclusivamente aos temas do parlamento regional, tendem a dominar os debates, bem como a agenda da assembleia e das Comissões.

O impacto da composição mista em uma assembleia parlamentar de integração – isto é, alguns países com representação direta, enquanto outros conservam a modalidade da representação indireta – resulta não só em desequilíbrio no que diz respeito à legitimidade (alguns mandatos são mais legítimos do que outros), como também em desequilíbrio no funcionamento do Parlamento, que sempre penderá a favor daqueles países cujos parlamentares são eleitos diretamente. A parlamentar andina Jhannette Madriz Sotillo⁸⁸, ex-presidente do Parlamento, assinala que o duplo

86 Ver Regimento do Parlamento Europeu, *op. cit.*

87 FOPREL: Foro de Presidentes dos Poderes Legislativos, criado com o apoio da “Unidade para a Promoção da Democracia” da Organização dos Estados Americanos.

88 Segundo entrevista concedida à autora pela parlamentar andina em Quito, em 23, nov. 2004. A deputada Jhannette Madriz Sotillo é venezuelana, e foi presidente do Parlamento Andino durante o período 2001-2003.

mandato impede os parlamentares que o detém, de desempenhar adequadamente as suas funções de controle e de fiscalização e de avaliar a marcha do processo de integração, face aos inúmeros temas que lhes caberia examinar e aos vários compromissos que devem cumprir no âmbito de sua agenda nacional. Em consequência, o trabalho que apresentam perde muito em profundidade, e por vezes, estes parlamentares chegam a depender das explicações dos colegas eleitos para a compreensão dos temas em debate.

Impedidos de desenvolver certas atividades que impulsionariam e dariam maior visibilidade ao Parlamento pela pouca disponibilidade de tempo de seus colegas, detentores de duplo mandato⁸⁹, os parlamentares andinos de eleição direta passaram a dedicar-se à representação do Parlamento em eventos internacionais, como por exemplo, em reuniões com outros parlamentos de integração, tais como o Parlamento Europeu e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul; bem como nas “Missões de Observadores do Parlamento Andino” (MOPA), instrumento de observação e análise dos processos eleitorais democráticos da sub-região. Muito embora a participação do Parlamento Andino nestas missões e encontros se traduza em resultados positivos, não só no campo da diplomacia parlamentar, como também no desempenho de uma função própria aos parlamentos – a de fiscalização – o desequilíbrio se faz notar pela menor presença, nas delegações, de parlamentares andinos provenientes dos países sem eleições diretas, o que também compromete a sua representatividade⁹⁰.

89 Segundo o Dr Rubén Vélez Núñez, aos parlamentares de duplo mandato falta o apoio dos respectivos Congressos Nacionais para que possam desempenhar, a contento, as suas funções como parlamentares andinos. Entrevista com o Secretário-Geral do Parlamento Andino, ver *supra*.

90 Por exemplo, na terceira Plenária do Foro Interparlamentar das Américas – FIPA – em abril de 2004, no Chile, estiveram presentes na delegação do Parlamento Andino três parlamentares, sendo dois de eleição direta (Jhannett Madriz, da Venezuela e Freddy Ehlers, do Equador); na Segunda Reunião de Ministras e Autoridades ao Mais Alto Nível Responsáveis pelas Políticas Referentes às Mulheres dos Estados Membros da OEA, em Washington, 21, 22 e 23 de 2004, esteve presente como representante do Parlamento Andino a Parlamentar Andina pelo Equador Juana Vallejo Klaere; também por ocasião da celebração da XXXIV Assembléia Geral da OEA, em Quito, de 6 a 8 de junho de 2004, o Parlamento Andino esteve representado por um parlamentar designado (seu Presidente, Senador Victor Enrique Urquidí, da Bolívia), e três parlamentares andinos de eleições diretas (Freddy Ehlers, Vice-Presidente pelo Equador, Jhannett Madriz, Vice Presidente pela Venezuela, e a Parlamentar Andina Adela Muñoz, pela Venezuela); da mesma forma em reunião da União Interparlamentar Mundial em 30 de setembro de 2004, a delegação do Parlamento Andino esteve conformada por um parlamentar designado (Representante por Colômbia Luis Fernando Duque García, e por quatro parlamentares andinos de eleição direta (Freddy Ehlers, Equador; Jhannett Madriz Sotillo, Venezuela; Juana Vallejo, Equador; Adela Muñoz, Venezuela.). Ver várias edições do *El Condor: Informativo del Parlamento Andino*, Bogotá: Parlamento Andino, Nº 17, abril de 2004, p. 6; Nº 18, junho de 2004, p. 9; Nº 19, setembro de 2004, p. 6; Nº 20, outubro de 2004, p. 11.

Este desequilíbrio cria, claramente, duas categorias de representantes andinos no âmbito do Parlamento, o que pode, com o passar do tempo, torná-lo altamente disfuncional, correndo o risco de produzir perigosas fraturas internas, sobretudo se em algum momento os próprios setores sociais, representados no Parlamento, passarem a encará-lo como um órgão de legitimidade duvidosa, agravando a falta de credibilidade de que já padecem os órgãos parlamentares em todo o mundo.

Por esse motivo, se a Bolívia persistir no descumprimento do Protocolo sobre Eleições Diretas o Parlamento, em sua condição de pessoa jurídica, poderá entrar com ação de descumprimento da normativa andina junto ao Tribunal Andino de Justiça, posto que a não realização de eleições diretas afeta os seus direitos de pleno e eficaz funcionamento com vistas ao cumprimento das competências a ele outorgadas pelo Artigo 43 do Acordo de Cartagena e, ademais, debilita a sua coesão interna⁹¹.

De todo modo, parece haver interesse da parte dos próprios governos dos países membros na realização de eleições diretas para o Parlamento Andino, porquanto a Ata de San Francisco de Quito, emanada do Conselho Presidencial Andino de 12 de julho de 2004, por meio da Diretriz nº 42, exorta os países membros que ainda não as tenham realizado que o façam no mais curto prazo possível, de modo que sejam levadas a cabo nos processos eleitorais que estejam próximos a executar-se⁹². Com base nessa Diretriz, a própria Mesa Diretiva do Parlamento Andino, reunida com os Presidentes das Comissões em 10 de setembro de 2004, recomendou aos chefes das delegações parlamentares dos países onde não se houvessem realizado ainda eleições diretas, que tivessem participação mais ativa ante as diferentes instâncias do respectivo Estado, no intuito de fazer com que estes processos eleitorais se realizassem no mais tardar no ano de 2006⁹³.

7.4 O Tribunal de Justiça Andino: solução para o estancamento da integração

As razões que determinaram a criação do Tribunal despontam, fundamentalmente, de condicionantes de natureza prática e da percepção, por parte dos negociadores, de que a ausência de um órgão jurisdicional contribuía para

91 Segundo explicação do Dr Rubén Vélez Nuñez.

92 *Acta de San Francisco de Quito, op. cit.*

93 Ver *Resumen del Acta de Mesa Directiva Ampliada con los Presidentes op. cit., p. 3.*

o estancamento da integração. Entre esses condicionantes, mencione-se os reiterados descumprimentos, pelos países membros, da programação acordada para o processo de industrialização, desgravação econômica e estabelecimento de uma tarifa externa comum. Ademais, havia o fato de que a normativa emanada dos órgãos decisórios da integração (Decisões e Resoluções) entravam em vigor segundo critérios e procedimentos internos distintos, porquanto não havia uma disposição comum que regulasse este aspecto; não havia acordo tampouco sobre a obrigatoriedade e forma de incorporação daqueles atos aos ordenamentos jurídicos nacionais, não se sabendo, com precisão, se haviam ou não entrado em vigência, e em que países. Outro ponto que retardava o avanço da integração era a falta de uniformidade do entendimento que se dava às normas, chegando ao ponto de descaracterizar sua feição comunitária⁹⁴. Em suma, percebia-se a necessidade da existência de um órgão jurisdicional que procedesse à uniformização e harmonização da normativa emanada dos órgãos da integração, para que esta pudesse ser aplicada de maneira uniforme em todos os países da Comunidade.

7.4.1 Contribui o Tribunal para a – constitucionalização – do processo andino de integração?

Do estudo da estrutura institucional da Comunidade Andina e de seus principais órgãos, vimos que não há participação do Parlamento no processo decisório quando da produção da normativa andina, isto é, das Decisões emitidas pelo Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores e pela Comissão, das Resoluções da Secretaria-Geral, e dos Convênios de Complementação Industrial e outros que adotem entre si os países membros no marco da integração.

Voltamo-nos agora para o Tribunal de Justiça. A análise dos dispositivos que o regem e de sua atuação, poderá elucidar a questão da existência ou não de outros aspectos de supranacionalidade na Comunidade Andina, além dos que já assinalamos, que permitam àquele órgão desempenhar papel análogo ao desempenhado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias na integração da Europa, isto é, se poderá contribuir para a “constitucionaliza-

94 Ver “El dinamismo de la Comunidad Andina”. In: *Informativo Andino*, outubro, 1996, Nº 10, apud ARTEAGA, Walter Kaune *op. cit.*, p. 74.

ção” e “parlamentarização” do processo. Porém, é importante lembrar que ao contrário do Tratado de Paris e dos dois Tratados de Roma, o Acordo de Cartagena não contemplou um Tribunal nos primeiros momentos, assim como tampouco contemplou uma instituição de natureza parlamentar.

Segundo escreve o juiz Walter Kaune Arteaga, o Tribunal, que está constituído por cinco juízes designados pela Comissão com base em listas tríplices apresentadas pelos Estados Partes, tem sua sede em Quito, e constitui-se em parte essencial e medular de um Poder Judiciário da Comunidade Andina de caráter supranacional⁹⁵.

A criação do Tribunal de Justiça deu-se, com efeito, quando os países membros, em um dos muitos momentos de crise do processo de integração⁹⁶, decidiram estabelecer um “órgão jurisdicional do mais alto nível”, segundo figura no Preâmbulo do Tratado de Criação, com capacidade de declarar o direito comunitário, dirimir as controvérsias que dele surjam e interpretá-lo de maneira uniforme⁹⁷.

Os Artigos 2 e 3 prevêm claro elemento de supranacionalidade. O Artigo 2 assinala que as normas obrigam os Estados Partes desde o momento de sua publicação na “Gaceta Oficial” do Acordo. No Artigo 3 o aspecto de supranacionalidade encontra-se mais explicitado, porquanto o referido dispositivo estipula que a normativa andina será diretamente aplicável nos países membros, a partir da data de sua publicação na referida “Gaceta Oficial”. Ressalva, porém, aqueles casos em que a incorporação requeira algum ato interno, quando a data de sua entrada em vigor deverá estar indicada no texto.

O Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina entrou em vigência quatro anos após a sua assinatura, e o Tribunal iniciou as suas atividades em 2 de janeiro de 1984. A função jurisdicional do Tribunal Andino é exercida por meio das ações e recursos previstos no Tratado de Criação.

Suas competências são as de conhecer e resolver as Ações de Nulidade, de Descumprimento, Interpretação Prejudicial, Recursos por Omissão ou Inatividade, Jurisdição Trabalhista e Função Arbitral (as três últimas incorporadas pelo Protocolo de Cochabamba, de 1996).

95 Ver *ibid*, p. 73.

96 “El incumplimiento a cuentagotas se convirtió en un torrente que hizo crisis hacia 1986 (...)” Ver SÁNCHEZ, Jorge Octavio Londoño, *op. cit.* p. 28.

97 Ver LIZCANO, Guillermo Chahín. “Fundamentos Constitucionales del Derecho Comunitário Andino”. In: *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, *op. cit.*

7.4.2 As ações de nulidade, de descumprimento e de omissão podem ser utilizadas pelo Parlamento para aprofundar as suas competências

a. Ação de nulidade: O Artigo 17 do Tratado de Criação do Tribunal dispõe sobre a ação de nulidade das Decisões do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores e da Comissão; das Resoluções da Secretaria-Geral e dos Convênios, desde que tenham sido adotados com violação das normas que conformam o ordenamento jurídico da Comunidade Andina. Tais atos podem ser impugnados por qualquer Estado Parte, desde que não tenham obtido voto favorável daquele país no momento de sua aprovação. As pessoas físicas e jurídicas também têm acesso direto ao Tribunal, se julgarem ter os seus direitos subjetivos ou legítimos interesses afetados pela normativa da integração. Mas a interposição de ação de nulidade não afetará a vigência da norma impugnada, exceto se o Tribunal ordenar a suspensão temporária da execução da mesma, ou se tomar outras medidas cautelares, caso estime que a sua aplicação esteja causando, ou possa vir a causar, ao demandante, prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação pela sentença definitiva.

A ação de nulidade poderia ser utilizada pelo Parlamento enquanto pessoa jurídica, por exemplo, caso algum dos órgãos do SAI deixe de enviar o seu projeto de orçamento para o conhecimento e as possíveis recomendações dos parlamentares andinos antes de adotá-lo, em violação ao Artigo 43, letra (c), do Acordo de Cartagena.

b. Ação de descumprimento: À luz dos Artigos 24 e 25⁹⁸, a ação de descumprimento permite a um Estado Parte, que considere que outro Estado Parte tenha deixado de cumprir as obrigações emanadas das normas que conformam o ordenamento jurídico da Comunidade Andina, levar o caso à Secretaria-Geral para que esta realize gestões visando a sanar o descumprimento. Caso não se alcance resultados positivos, a Secretaria-Geral emitirá um parecer circunstanciado sobre o cumprimento de tais obrigações. Persistindo o descumprimento, a Secretaria-Geral solicitará ao Tribunal que se pronuncie; mas se não o fizer em um prazo de sessenta dias, ao país reclamante será facultado o acesso direto ao Tribunal. O reclamante poderá também recorrer diretamente ao Tribunal caso a Secretaria-Geral não emita seu parecer no prazo de sessenta e cinco

98 Ver *Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina*, disponível em <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/moditrib.htm>>. Acesso em: 23, junho, 2010.

dias seguintes à data de apresentação da queixa. Se o parecer não declarar o descumprimento, o país reclamante poderá dirigir-se diretamente ao Tribunal. O mesmo dispositivo aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas.

Esta ação permite o controle do cumprimento das normas emanadas dos órgãos da integração pelos países membros. Se o Tribunal emitir sentença declarando o descumprimento, o Estado em questão deverá adotar, conforme dispõe o Artigo 4 do Tratado⁹⁹, as medidas necessárias para o cumprimento em prazo não maior do que noventa dias. Na falta do cumprimento, o Tribunal, depois de consultar a Secretaria-Geral, determinará os limites dentro dos quais o país reclamante, ou qualquer outro Estado Parte, poderá impor restrições, ou a suspensão, total ou parcial, das vantagens do Acordo de Cartagena que beneficiem o país infrator (Artigo 27). O Tribunal poderá, também, ordenar a adoção de outras medidas, caso a restrição ou suspensão das vantagens do Acordo de Cartagena venha a agravar a situação que se quer solucionar, ou se não for eficaz neste sentido.

Ao Parlamento seria lícito recorrer ao Tribunal, como pessoa jurídica que é, contra os Estados Partes que deixem, por exemplo, de cumprir o disposto no “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino sobre Eleições Diretas e Universais de seus Representantes”¹⁰⁰ e não promovam as reformas legislativas internas necessárias à realização das eleições diretas para os seus representantes naquele órgão.

c. Recurso por omissão: O Protocolo de Cochabamba, de 28 de maio de 1996, que modificou o Tratado de Criação do Tribunal da Comunidade Andina, atribuiu-lhe três novas funções: duas de natureza jurisdicional, quais sejam, o recurso por omissão ou recurso por inatividade, e a ação do tipo trabalhista; e uma de caráter extrajudicial, que é a função arbitral. Para os fins de nossa análise, caberia examinarmos apenas a primeira.

O recurso por omissão ou inatividade permite que quando o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, a Comissão da Comunidade Andina, ou a Secretaria-Geral deixem de tomar uma iniciativa a que estiverem obriga-

99 “Artículo 4.– Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”. Embora de caráter geral, esse dispositivo reveste-se de visível importância, na medida em que permite a um Estado Parte reclamar contra os atos praticados por outro Estado, que possam causar obstáculos à integração.

100 Disponível em <<http://www.parlamentoandino.org/>> . Acesso em: 23, junho, 2010.

dos pelo ordenamento jurídico da Comunidade Andina, esses órgãos, os países membros ou as pessoas físicas e jurídicas que tiverem seus interesses ou direitos afetados poderão requerer o cumprimento de tais obrigações. Se em trinta dias a solicitação não for atendida, o solicitante poderá comparecer ante o Tribunal de Justiça para que este se pronuncie sobre o caso. O interessado deverá demonstrar que solicitou previamente, por escrito, ao organismo omissor, que cumprisse a função a que estava obrigado por disposições do ordenamento jurídico comunitário, havendo o referido órgão persistido na conduta de omissão (Artigo 37).

Note-se que embora o Parlamento Andino não esteja incluído entre os órgãos do Sistema Andino de Integração (SAI) com direito a interpor o recurso por omissão perante o Tribunal, ele poderá utilizá-lo, como pessoa jurídica, se julgar que a omissão afeta os seus direitos subjetivos ou interesses legítimos, conforme estipula o Artigo 19. A título exemplificativo, caso os órgãos da SAI, que, à luz do Artigo 43, c), do Acordo de Cartagena e Artigo 13 do Tratado Constitutivo do Parlamento¹⁰¹, devem apresentar-lhe relatórios, deixem de fazê-lo, ou se não o fizerem a contento, ao Parlamento seria facultado interpor recurso por omissão perante o Tribunal, com base nos Artigos 37 e 19 do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça, e no Artigo 10 do Tratado Constitutivo, que lhe atribui “personalidade jurídica de direito internacional e capacidade de exercício da mesma”.

Contudo, é importante recordar a Resolução Nº 341 SG, pela qual a Secretaria-Geral declarou improcedente solicitação de declaratória de descumprimento interposta pelo então Presidente do Parlamento Andino, Deputado Andrés Reggiardo Sayán, pelo Vice-Presidente Hugo Márquez Moreno e pelos representantes do grupo parlamentar venezuelano, pela qual solicitaram à Secretaria-Geral declaratória de descumprimento flagrante das obrigações emanadas do ordenamento jurídico comunitário andino por parte do Estado venezuelano, como consequência de disposições contidas no artigo 10 do Decreto do Regime de Transição do Poder Público de 27 de dezembro de 1999, que dispõe o cessamento dos mandatos dos parlamentares andinos eleitos diretamente, e ordena a designação provisória de novos parlamentares até que se realizem novas eleições. Solicitou-se, ademais, que fosse pedida à Assembléia Nacional Constituinte da República da Venezuela a derrogação da referida disposição, que a Secretaria-Geral, por meio de uma ação cautelar,

¹⁰¹ Idem, *ibid.*.

evitasse a nomeação de novos representantes e que se impedisse o Parlamento Andino de cumprir as suas funções em virtude da ausência dos representantes venezuelanos e ademais que o Estado venezuelano deixasse de prover recursos financeiros ao Parlamento. A Secretaria-Geral considerou que o artigo 1 do Tratado de Criação do Tribunal Andino não menciona o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino como parte do direito originário andino. Considerou, ademais, que não poderia pronunciar-se acerca do descumprimento de um Tratado que não faz parte do ordenamento jurídico comunitário e declarou improcedente a solicitação¹⁰². O surpreendente teor da decisão da Secretaria-Geral pode ter desencorajado o Parlamento de recorrer ao sistema de solução de controvérsias andino para a defesa de seus interesses.

7.4.3 O reenvio prejudicial como instrumento para a – constituição – e a conseqüente – parlamentarização – do processo

Finalmente, a ação de interpretação prejudicial (reenvio prejudicial) configura a função jurisdicional de um Tribunal de integração que maior impacto é capaz de produzir sobre os sistemas jurisdicionais nacionais e sobre o dinamismo do próprio processo de integração, tendo em vista a segurança jurídica que dela resulta para os operadores econômicos. Ademais, ao estabelecer mecanismo de cooperação entre os juízes nacionais e o Tribunal de Justiça da integração, a ação de interpretação prejudicial contribui para efetivar uma construção hierárquica da normativa da integração, onde as normas originárias e derivadas ocupariam o cume da pirâmide, levando à “constitucionalização” do processo.

Assim, dispõe o Artigo 32 que ao Tribunal caberá interpretar pela via prejudicial as normas que conformam o ordenamento jurídico da Comunidade Andina, com o fim de assegurar a sua aplicação uniforme no território dos países membros. Os juízes nacionais poderão solicitar, diretamente, a interpretação do Tribunal sobre a normativa da integração sempre que a sentença seja sujeita a recurso no direito interno. Em sua interpretação, o Tribunal deverá limitar-se a precisar o conteúdo e alcance da norma em relação ao caso concreto. O Tribunal não interpreta o conteúdo e alcance do direito nacional (Artigo 34) e nem se pronuncia sobre os fatos. O Artigo 33 do Tratado estabelece dois tipos de consulta prejudicial: uma de caráter facultativo e outra obrigatória. É obrigatória a consulta, quando a decisão do juiz nacional não é suscetível de recurso no ordenamento jurídico interno, caso

102 Ver Resolução Nº 341 SG, de 20/01/2000. Disponível em <<http://www.comunidadandina.org/normativa/res/r341sg.htm>>. Acesso em: 23, junho, 2010.

em que está obrigado a recorrer à consulta prejudicial para que o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina realize a interpretação da norma andina.

Por outro lado, os países membros deverão velar pela observância, por parte dos juízes nacionais, da interpretação dada pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Andina (Artigo 36)¹⁰³.

Segundo pensa Walter Kaune Arteaga, em virtude da interpretação prejudicial os tribunais dos países membros atuam como juízes comunitários, porquanto aplicam o Direito Comunitário com base na interpretação do sentido e alcance da norma comunitária, conforme realizada pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Andina. Logra-se, assim, a aplicação uniforme das normas comunitárias no interior dos países membros¹⁰⁴.

Este mecanismo de cooperação entre o juiz nacional e o juiz comunitário, pelo qual o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, “(...) interpreta en forma objetiva la norma comunitaria com el fin de que el primero, el juez nacional competente, la aplique al caso concreto que se ventila en el orden interno”¹⁰⁵, deveria promover a “constitucionalização” do processo de integração, como aconteceu na Europa. A “constitucionalização”, por sua vez, contribui para uma ótica pela qual dá-se a transposição do construto político estatal para o nível da integração, onde deveriam atuar, harmoniosamente, os três poderes. Foi assim que as funções jurisdicionais do Tribunal de Justiça Europeu contribuíram extraordinariamente para a “parlamentarização” do processo de integração na Europa, conforme demonstra o famoso “Caso Isoglucose”, mencionado supra.

Porém, embora já tenham sido intentadas cerca de 379 ações prejudiciais entre 1999 e 2003, a maioria dos juízes nacionais desconhece este procedimento, obrigatório, à luz do artigo 33 do Tratado, nos casos em que a sentença não seja suscetível de recurso de direito interno¹⁰⁶.

103 Ver Artigos 34, 35 e 36 do *Tratado de Criação do Tribunal da Comunidade Andina*, *op. cit.*

104 Ver ARTEAGA, Walter Kaune *op.cit.*, p. 77.

105 Ver LIZCANO, Guillermo Chahín. “Fundamentos Constitucionales del Derecho Comunitário Andino”. In: *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, *op. cit.* p. 121.

106 Segundo Juliana Oliveira Domingues, citando Roberto Chambi Calle, são os juízes da Bolívia e do Equador os que mais manifestam desconhecimento do procedimento de interpretação prejudicial. O que não deixa de ser particularmente curioso, levando-se em conta que a sede do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina está localizada, precisamente, na cidade de Quito. Ver DOMINGUES, Juliana Oliveira. “Comunidade Andina”. In: BARRAL, Welber (org.) *Tribunais Internacionais: Mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 249.

Parece faltar a necessária vontade política, aos países membros para fazer com que sejam implementados os dispositivos do Artigo 33, mesmo quando, à luz do disposto no Artigo 36, estão obrigados a velar pelo cumprimento das disposições do Tratado e em particular pela observância, por parte dos juízes nacionais, do estabelecido no tocante à interpretação prejudicial¹⁰⁷. Mesmo assim, registre-se que na página web do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, consta “Nota informativa sobre el Planteamiento de la Solicitud de Interpretación Prejudicial por los Órganos Judiciales Nacionales”, onde se lê:

En los casos en los que la consulta de interpretación prejudicial es obligatoria – jueces nacionales de única o de última instancia–, el planteamiento de la solicitud lleva consigo la suspensión del proceso interno hasta que el Tribunal comunitario se pronuncie, constituyéndose en un presupuesto procesal de la sentencia y en una solemnidad inexcusable e indispensable que debe tener presente el juez nacional antes de emitir su fallo, cuya inobservancia puede derivar en acciones de incumplimiento y vicios procesales de consecuencias impredecibles¹⁰⁸.

7.4.4 Sistemas paralelos de arbitragem ou conciliação enfraquecem o Tribunal

Embora dotado das funções jurisdicionais acima expostas, o Tribunal defronta-se com dificuldades para fazer cumprir os compromissos assumidos pelos Estados Partes na integração.

Conforme assinala Rubén Herdoíza Mera, ex-juiz do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, o que inquieta o Tribunal é o efeito nocivo, para a consolidação da institucionalidade comunitária, assim como para o avanço transparente do processo de integração, da falta de cumprimento, pelos

107 Ver, por exemplo, sentença do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina emitida em 18/06/96, caso “Hollywood Lights”: “(...) En otros términos, únicamente la existencia de un recurso en el derecho interno que permita revisar la interpretación de las normas aplicables convierte en facultativa la solicitud de interpretación prejudicial la que, en principio, resulta obligatoria”. (Proceso 3-IP-90, G.O. 70, de octubre 15 de 1990, y ratificado en Proceso 3-IP-91, G.O. 93, noviembre 11 de 1991). La consulta es obligatoria para los Tribunales Nacionales de última instancia, sin que esto signifique que se atenta contra su independencia pues, en este caso el Juez Nacional actúa como Juez Comunitario. Además, el Juez Nacional debe suspender el procedimiento, hasta que el Tribunal Comunitario dé su interpretación, la cual deberá ser adoptada por aquel. La consulta obligatoria deberá ser solicitada por el Juez Nacional en todo proceso que debe aplicarse alguna de las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina”. Disponível em <<http://www.comunidadandina.org/>>Acesso em: 23, junho, 2010.

108 Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/canprocedimientosinternet/interpretacion_prejudicial_2.htm>. Acesso em: 23, junho, 2010.

próprios países membros, dos compromissos juridicamente assumidos com a Comunidade. Ao invés de adotar condutas compatíveis com a norma comunitária, ou abster-se de realizar atos em violação à mesma, os países membros vêm desacatando a ordem jurídica, estabelecida por eles próprios, por consenso, o que gera insegurança jurídica e retarda a consolidação das instituições da integração andina¹⁰⁹.

Prossigue o magistrado, afirmando:

Más, si ese respeto a la Ley en la práctica no se consigue; que la adopción de medidas que contrarían o, la realización de acciones que enervan su aplicación espontánea y transparente va constituyéndose en norma de comportamiento común o generalizado, no obstante la intervención institucional oportuna y decidida, el resquebrajamiento de la institucionalidad comunitaria va sistemáticamente produciéndose y, lo más grave aún, el avance y proyección del esquema integrador hacia etapas superiores va imperceptiblemente siendo colocado en situaciones de riesgo peligrosamente irreversibles en muchos casos¹¹⁰.

Nos anos de 1999 e 2000 foram instauradas, respectivamente, quatorze e vinte e quatro demandas contra os países membros que descumpriam as suas obrigações. As iniciativas nesse sentido foram decrescendo a partir de 2004, e ao final de 2009 haviam sido apresentadas apenas duas demandas com base no descumprimento.

Para o Tribunal, a ausência de ações por descumprimento não significa que todas as normas da integração estejam sendo exemplarmente cumpridas, o que resultaria em clima de absoluto respeito pela legalidade e importante impulso ao processo integrador. Parece-lhe, ao contrário, que o fenômeno mencionado resultaria da falta de iniciativa das instâncias comunitárias competentes, dos próprios países membros e das pessoas físicas e jurídicas, habilitadas pelo Protocolo de Cochabamba, à titularidade da ação por descumprimento. Ademais, a situação é agravada pelo “desacato deliberado de las sentencias que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina emite, en cumplimiento de su sagrada misión de dirimir las controversias que surjan respecto de ese orden legal constituído”¹¹¹. O dano, então, não afeta apenas o demandante, mas

109 MERA, Rubén Herdoíza. “Importancia Actual y Futura del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. In: *Testimonio Comunitário, op. cit.*, p. 132.

110 *Ibid*, p. 132.

111 *Ibid*, p. 133.

produz impacto negativo sobre toda a ordem jurídica comunitária, abalando a segurança jurídica dos agentes econômicos.

O Tribunal resulta também enfraquecido, na medida que se pretenda adotar sistemas de conciliação ou de arbitragem sobre matérias que não admitem transação ou artifícios e que contrariem as bases e princípios consagrados no Tratado de Criação do Tribunal.

Com efeito, o número de demandas por descumprimento da normativa comunitária andina, dirigidas ao Tribunal, atingira vinte e quatro em 2000, declinou para 9 em 2001, empreendendo queda vertiginosa em 2009, com apenas duas demandas¹¹²! Entre as ações por descumprimento, muitas são procedimentos destinados a verificar a existência de descumprimento de sentenças emitidas pelo próprio Tribunal, à luz do “Reglamento sobre Sumarios por Incumplimiento de Sentencias”, adotado pelo Tribunal em 7 de maio de 1999¹¹³, com a conseqüente imposição de sanções¹¹⁴.

Segundo observa o juiz Herdoíza Mera, esta realidade exige uma análise severa por parte dos Órgãos Principais do Sistema, porquanto a ausência de processos judiciais por descumprimento não deriva, de modo algum, da inexistência de tais situações.

Dispõe o Tratado de Criação do Tribunal que quando a Secretaria-Geral considerar que um país membro tenha incorrido em descumprimento de obrigações emanadas das normas e Convênios que formam o ordenamento jurídico da Comunidade Andina, deverá formular observações por escrito, as quais deverão ser respondidas em um prazo por ela fixado. Recebida a resposta, a Secretaria-Geral emitirá um parecer circunstanciado sobre o estado de cumprimento das obrigações. Se o parecer opinar pelo descumprimento e o país membro persistir na conduta que motivara as observações, a Secretaria-Geral deverá solicitar o pronunciamento do Tribunal¹¹⁵. Para fazer uso desta ação perante o Tribunal de Justiça, deve-se esgotar previamente a via administrativa. No entanto, se a Secretaria-Geral não o fizer dentro do prazo de sessenta dias a partir da emissão do parecer pelo descumprimento, o país membro reclamante poderá dirigir-se diretamente ao Tribunal.

112 Dados disponíveis em: <<http://www.tribunalandino.org.ec/>>. Acesso em: 24, junho, 2010.

113 Disponível em <<http://www.comunidadandina.org/>>. Acesso em: 24, junho, 2010.

114 Ver, por exemplo, Processo 72-AI-2000; Processo 24-AI-2002; Processo 52-AI-2001.

115 Artigo 23 do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, *op. cit.*

Mas também no âmbito da Secretaria-Geral observa-se decréscimo no número de procedimentos por descumprimento. De 1989 até 2008, houve cerca de 222 destes procedimentos, sendo que em 2007 e 2008 o seu número alcança apenas três em 2007 e dois em 2008.¹¹⁶ Por outro lado, observa-se que em 1997 foram trinta e sete e em 1999, vinte e oito procedimentos,¹¹⁷ levando à impressão de que nem a Secretaria-Geral, nem os países membros ou os particulares vêm utilizando o procedimento, o que sinaliza o seu enfraquecimento.

Segundo relatório do Presidente do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, apresentado ao Parlamento por ocasião do XXV Período Ordinário de Sessões, realizado em novembro de 2004 havia, naquele momento, 157 casos em tramitação no Tribunal, sendo 147 interpretações prejudiciais, 7 ações por descumprimento e 3 ações de nulidade.¹¹⁸

Os graves problemas apontados pelo ex-juiz Herdoíza Mera não são recentes. A falta de cumprimento pelos países membros dos dispositivos contidos nos Tratados Constitutivos da integração e da normativa derivada, isto é, emanada dos órgãos do Sistema Andino de Integração, sem falar no descumprimento das próprias sentenças emitidas pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, configura importante barreira ao avanço da integração. Tais fatores provocam insegurança jurídica nos agentes econômicos de quem depende, em última instância, o dinamismo do comércio intra-regional e levam ao enfraquecimento do órgão jurisdicional.

116 SECRETARIA-GERAL DO SISTEMA ANDINO DE INTEGRAÇÃO DA COMUNIDADE ANDINA. <http://www.comunidadandina.org/>. Acesso em 24, junho, 2010. *35 Años de Integración Económica y Comercial: un balance para los países andinos*. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/doc_SG.htm>. Último acesso: 15, jan. 2005. O documento informa, ademais, que do total histórico sobre descumprimento da normativa andina, a Bolívia apresenta o menor número de casos (11), Colômbia e Peru apresentam um número similar de casos (30 e 33, respectivamente), e Equador e Venezuela apresentam o maior número de casos (36 e 37, respectivamente). Embora historicamente o Equador e a Venezuela apresentem o maior número de casos, cabe destacar que o Equador já regularizou um grande número de seus descumprimentos, registrando atualmente dez (10) casos vigentes. Por outro lado, a Venezuela ainda tem pendentes de cumprimento quinze (15) casos, que configuram 36.6% do total de casos pendentes de cumprimento.

117 Foram 14 pareceres em 1997, 40 em 1998, 36 em 1999, 25 em 2000, 11 em 2001, 10 em 2002, 7 em 2003 e 2 em 2004. Ver Secretaria-Geral da Comunidade Andina, *35 Años de Integración Económica y Comercial: un balance para los países andinos*, op. cit.

118 Ver ARTEAGA, Walter Kaune. *Comentarios del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina acerca de los avances de las Directrices Presidenciales y del Proceso de Integración y nuevos escenarios de integración (Unión Sudamericana) en el XXV Período Ordinário de Sesiones del Parlamento Andino*. Quito: novembro de 2004, mimeo.

O Conselho Presidencial Andino, na Declaração emitida por ocasião de sua XIV Reunião, realizada em Quirama, República da Colômbia, referiu-se em seu ponto 17 ao tema da falta de cumprimento da normativa andina, encomendando à Comissão a celebração de uma reunião especial, na qual os países membros deveriam realizar uma análise das causas que teriam motivado os descumprimentos da normativa comunitária e definir um organograma para a sua solução.

A Declaração fortaleceu a solução de conflitos por meios extra-judiciais ao encomendar, no ponto 38, à Secretaria-Geral, que em coordenação com o Tribunal Andino de Justiça, apresente aos países membros propostas que lhes permitam “utilizar medios para la resolución extra-judicial de conflictos, dentro del marco del ordenamiento jurídico comunitario”¹¹⁹.

A tendência que parece existir ao estabelecimento de procedimentos “paralelos” de solução de controvérsias, isto é, mecanismos fora do marco institucional do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, constitui um retrocesso no que diz respeito à institucionalidade da integração e se pensarmos nas possibilidades de “constitucionalização” do processo tal qual se deu na Europa, estas afiguram-se cada vez mais tênues. Porém, embora obrigados por meio dos instrumentos da integração por eles mesmos firmados, a acatar e dar cumprimento às decisões do órgão jurisdicional da integração, devendo ademais, dar conhecimento aos juízes nacionais dos procedimentos estabelecidos pela normativa comunitária, os Estados Partes parecem carecer de vontade política para tomar as medidas aptas a propiciar a correta implementação da normativa andina.

Como se pode observar, uma das grandes debilidades de que padece a Comunidade Andina está em sua impotência para sanar o alto grau de descumprimento da normativa andina pelos países membros e das obrigações que delas despontam¹²⁰.

A opção dos países membros da Comunidade Andina pela não inclusão, no primeiro Acordo de Cartagena, de órgãos de natureza jurisdicional e parlamentar, sinaliza para um esquema de integração sem pretensões a reproduzir, em nível regional, a construção política presente em um governo nacional. As controvérsias deveriam ser solucionadas por meio de procedimento de

119 Ver *Declaración de Quirama* do Conselho Presidencial Andino, de 28 de junho de 2003, disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/>>. Acesso em: 24, junho, 2010.

120 Ver DOMINGUES, Juliana Oliveira “Comunidade Andina”, *op. cit.*

conciliação coordenado pela Comissão, que deveria designar um comitê, composto por um nacional de cada um dos países partes na controvérsia e por um nacional de cada um dos demais países membros. Ao discorrer sobre os fatos que cercaram a criação do Tribunal, García-Amador lembra que o projeto concebido pela Comissão vislumbrava um organismo encarregado de dirimir as controvérsias suscitadas em razão da aplicação do Acordo de Cartagena, das decisões da Comissão e das resoluções da Junta (recorde-se de que na vigência do primeiro Acordo de Cartagena, assinado em Bogotá em 1969, não existia o Conselho de Ministros de Relações Exteriores e de que “Junta” era a denominação da atual Secretaria-Geral).

Já o projeto de tratado elaborado pela Junta contempla outro tipo de competências para o novo órgão jurisdicional, que se traduziria em um sistema de controle de legalidade e de interpretação uniforme, ao invés de um procedimento puro e simples de solução de controvérsias entre os Estados membros. Citando o “Informe de la Junta sobre el Establecimiento de un Órgano Jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena”, de 12 de dezembro de 1972, García-Amador lembra que, segundo pensava a Junta, um sistema como o do Acordo de Cartagena deveria contar com um procedimento de controle da legalidade muito mais estrito do que o que se vislumbraria para uma organização onde as decisões fossem tomadas por unanimidade¹²¹.

7.5 Conclusões: Um Parlamento em evolução

Do estudo das origens e evolução do Parlamento Andino vimos que as duas instituições de controle democrático, Parlamento e Tribunal, foram aquisições tardias ao processo de integração da sub-região andina. Uma das razões poderia se prender ao fato de que alguns dos países membros viviam sob regime de exceção, não lhes interessando incorporar à integração os marcos das liberdades democráticas.

Vimos, também, que não obstante a outorga da competência de controle pelos Tratados ao Parlamento, este nunca dispôs do efetivo poder de censurar os órgãos do Acordo de Cartagena, não obstante estar prevista, no Regimento, a censura a autoridades que deixem de apresentar, a contento, informações solicitadas pelo Parlamento. Tampouco tem competência legislativa, porquanto

121 Ver GARCÍA-AMADOR. *Op. cit.* p. 137.

os tratados não lhe conferiram qualquer papel no processo decisório quando da negociação da normativa andina. Quanto à competência propositiva, embora lhe seja permitido encaminhar recomendações e sugestões aos órgãos do SAI, nenhuma delas tem efeito vinculativo, podendo os órgãos decisórios considerá-las ou não.

No tocante à representação, fonte da legitimidade de suas decisões, pode-se constatar que atualmente três quartos dos parlamentares andinos são eleitos por sufrágio universal direto. Dada a grande quantidade de temas envolvidos na integração, de difícil acompanhamento, e a prioridade que um parlamentar andino designado deve conferir às suas atividades como parlamentar nacional, cria-se certa assimetria entre os dois grupos – os chamados “parlamentares de eleição direta” e os designados pelos parlamentos nacionais, de tal modo que a atuação dos primeiros, mais dinâmica e caracterizada por maior domínio dos temas em pauta, pode levar a um desequilíbrio nas atividades do Parlamento, que tenderá a ser dominado pelas delegações dos países que já promoveram as eleições diretas.

Prejudica sobremaneira a representatividade a ausência de proporcionalidade na distribuição dos assentos entre os países membros, ainda que se tratasse de proporcionalidade apenas simbólica, a exemplo da solução encontrada pelo Parlamento Europeu. É a diferença entre o número de representantes, por país membro, que favorece a formação de grupos políticos no interior do Parlamento, indispensáveis a um “olhar regional” e à representação dos vários setores da sociedade civil da sub-região, em seu conjunto.

O maior entrave à representação proporcional parece ser a assimetria existente entre os países membros, com Bolívia e Equador reclamando o tratamento especial que já lhes fora outorgado à luz do Acordo de Cartagena. Acrescente-se o eterno apego à soberania, tão presente nas lideranças latino-americanas.

O Professor León E. Bieber, comentando a situação da integração latino-americana, chama a atenção para frase de Barros Charlín, proferida em 1987, segundo a qual, no subcontinente, “(...) ninguém procura definir exatamente essa noção de soberania, mas somente a menção da possibilidade de abrir mão dela já provoca enjôo, ansiedade, receio, suspeita e alergia”¹²².

122 Ver CHARLÍN, Raymundo Barros. “Perfil del regionalismo latinoamericano”. In: Centro Interuniversitario de Desarrollo/Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simon Bolívar (org), *Manual de Integración Latinoamericana* (Caracas, 1987), p. 50. *Apud* BIEBER, Leon E. *op. cit.*

De outro lado, foram examinadas as competências do Tribunal Andino de Justiça, e por meio deste exame, buscou-se verificar se o Tribunal poderia proceder à “constitucionalização” e “parlamentarização” do processo de integração da sub-região andina. Em primeiro lugar, ao funcionar como corte constitucional (reenvio prejudicial), acentuando uma construção política similar à de um Estado nacional; e em segundo, ao fortalecer a posição do organismo parlamentar nesse construto político, por meio de ações que o Parlamento poderia interpor, para fazer valer as atribuições a ele conferidas pelo Acordo de Cartagena. Verificou-se que, muito embora o Tribunal possua tais competências, existe número expressivo de descumprimentos tanto de normas comunitárias como de sentenças do Tribunal, o que enfraquece sobremaneira a instância jurisdicional.

Outro fator de enfraquecimento tem sido a utilização de mecanismos não jurisdicionais, para a solução de controvérsias. Nesse quadro, bastante distante do construto político imaginado para a integração europeia, por exemplo, o Parlamento tem hesitado em dirigir-se ao Tribunal para fazer valer os seus direitos, particularmente tendo em vista a Resolução Nº 341, da Secretaria-Geral, que negou capacidade processual ao órgão parlamentar.

No entanto, alguns avanços devem ser registrados, não suficientes, porém, para democratizar o processo de integração da Comunidade Andina e outorgar legitimidade e representatividade às decisões emanadas do processo negociador.

O primeiro deles é a realização, em 2006 e 2010, respectivamente, de eleições diretas para o Parlamento pelo Peru e pela Colômbia, faltando apenas à Bolívia a realização do sufrágio universal direto para o Parlamento.

Em segundo lugar, a criação do Conselho Presidencial Andino, em 1990, muito embora tenha implicado o fortalecimento dos aspectos intergovernamentais do processo de integração, ofereceu ao Parlamento um interlocutor ao mais alto nível hierárquico, estabelecendo-se um diálogo, pelo qual os parlamentares lograram, com suas sugestões, influenciar importantes Diretrizes emanadas de várias reuniões do Conselho. Entre elas, a mais importante em termos de avanço para o Parlamento é a Diretriz 40, da Ata de São Francisco de Quito, que determinou à Secretaria-Geral e ao Parlamento acordarem mecanismos de contato, destinados a permitir ao Parlamento o cumprimento de suas funções, à luz do Artigo 43 do Acordo de Cartagena. Daí surgiram vários

mecanismos de troca de informações entre o Parlamento e a Secretaria-Geral da Comunidade Andina, dentre os quais é importante destacar a “consulta prévia”, que de maneira incipiente, insere o Parlamento no processo decisório da Comunidade Andina. Também se prevê um tratamento mais detido dos relatórios enviados ao Parlamento pelos órgãos da SAI, o que equivale a um reforço da competência de controle.

Outras iniciativas do Parlamento merecem ser destacadas. Muito embora não exerçam impacto no que concerne à democratização do processo decisório da integração em si, têm o mérito de reforçarem os valores democráticos na região. Entre estas, devem ser mencionadas as Missões de Observação do Parlamento Andino (MOPAS); a Carta Social Andina; além de diversas Decisões e Recomendações voltadas para a promoção dos direitos fundamentais e das liberdades democráticas, entre elas a “Declaración de Sucre por el Pleno Imperio de la Democracia en la República de Bolivia”, aprovada por ocasião do XXIII Período Ordinário de Sessões, em 5, 6 e 7 de novembro de 2003¹²³. Cabe ainda mencionar a bem-sucedida criação, pelo Parlamento, da Universidade Andina Simón Bolívar, muito embora outros organismos por ele estabelecidos não tenham prosperado.

123 Ver PARLAMENTO ANDINO *Resumen de las Memórias...*, *op. cit.* p. 109.

8 – PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO (PARLACEN)

8.1 Parlamento Centro-Americano: instrumento para a promoção da paz e da democracia na América Central

No marco da Organização dos Estados Centro-Americanos, ODECA, pensava-se na criação de um Parlamento Centro-Americano.

Já na década de sessenta, o governo da Guatemala, país que mais tarde seria o grande impulsionador da criação de um parlamento, apresentara um novo projeto de organização, com o nome “Bases de la Comunidad Centroamericana”, no qual se contemplavam três órgãos: a Comissão Executiva, uma Corte Centro-Americana de Justiça e um Congresso Centro-Americano que seria o parlamento regional, integrado por cinco deputados por país. Eleitos por sufrágio universal direto, os parlamentares teriam o poder de legislar sobre os temas de sua competência e as leis produzidas requereriam apenas o referendo do governo de cada Estado membro para que entrassem em vigor. Estes órgãos seriam revestidos de caráter supranacional.

A proposta da Guatemala chegou a ser encaminhada ao Conselho Executivo da ODECA que a transformou em um Projeto de Carta. O Projeto, contudo, nunca foi aprovado. Cabe apenas assinalar que, segundo as suas disposições, a composição do Parlamento sofreria modificações. Os parlamentares não mais seriam eleitos, mas designados pelos respectivos parlamentos nacionais e as suas atribuições seriam ainda mais amplas, porquanto poderiam legislar sobre assuntos centro-americanos. As leis emitidas seguiam necessitando apenas do referendo do governo de cada Estado Parte; poderiam ainda estabelecer normas destinadas à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos países membros, até que se chegasse à pretendida

unificação legislativa; aprovar o orçamento da Comunidade e desempenhar todas as demais funções inerentes à sua natureza¹.

A idéia do Parlamento Centro-Americano viria a ressurgir no contexto de conflitos bélicos que assolavam a região na década de oitenta e dos processos de transição para o regime democrático, que se desenrolavam em vários países do istmo. A sugestão parte mais uma vez da Guatemala, na pessoa do então Presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, em seu discurso de posse, proferido em 14 de janeiro de 1986. Na ocasião, Vinicio Cerezo propôs a constituição de um Parlamento Centro-Americano como foro permanente de debate e negociação política². Para ele, o Parlamento regional seria um instrumento para a busca da paz, com base em ações que assegurassem o mútuo respeito, o repúdio à violência, o fortalecimento da democracia e o pluralismo.

A iniciativa receberia a adesão dos demais mandatários centro-americanos por ocasião da I Reunião de Cúpula de Presidentes Centro-Americanos, Esquipulas I, realizada em 25 de maio de 1986, pela qual os presidentes declararam a necessidade de criar e complementar esforços de entendimento e cooperação com mecanismos institucionais que permitissem fortalecer o diálogo, o desenvolvimento conjunto, a democracia e o pluralismo, como elementos fundamentais para a paz na área e para a integração da América Central. Acordaram criar o Parlamento Centro-Americano, cujos integrantes seriam eleitos livremente, por sufrágio universal direto, respeitando o pluralismo político participativo. Na ocasião, decidiram encarregar os Vice-Presidentes de, no prazo de trinta dias, comporem uma “Comissão Preparatória do Parlamento Centro-Americano”, a qual deveria preparar o projeto de um Tratado Constitutivo do Parlamento em prazo não maior que noventa dias, a partir de sua conformação³.

Como se pode observar, muito embora tenha havido uma tentativa anterior, ainda na década de sessenta, de criação de um construto político bastante semelhante ao das então Comunidades Européias, com a inclusão de órgãos dotados de supranacionalidade entre os quais um parlamento com amplos poderes legislativos, a idéia seria retomada somente duas décadas

1 LAGUARDIA, Jorge Mario García. *La Frustrada Vocación Federal de la Región y el Proyecto de Parlamento Centroamericano*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988, pp. 72-73.

2 *Ibid*, p. 74.

3 Ver “Declaración de Esquipulas (Esquipulas I)”, emitida pela I Reunião de Cúpula de Presidentes Centro-Americanos, em Esquipulas, Guatemala, 25 de maio de 1986. Disponível em <<http://www.sica.int/>>. Acesso em: 24, junho 2010

mais tarde, já em meio à turbulência e aos conflitos armados que assolavam a região. Neste momento, o Parlamento Centro-Americano passa a encarnar o “símbolo de libertad e independencia y de la reconciliación a que aspiramos en Centro América”⁴. O Parlamento surge, não como órgão de representação popular no âmbito de uma construção de governança regional, mas sim como elemento de promoção e irradiação dos valores democráticos na região e como foro articulador da paz na América Central.

8.1.1 O processo de criação do Parlamento Centro-Americano

Em sua Declaração Conjunta de 26 de junho de 1986, os Vice-Presidentes centro-americanos criaram a Comissão Preparatória do Parlamento Centro-Americano, que seria integrada pelos próprios Vice-Presidentes, os Ministros das Relações Exteriores, e três representantes de cada congresso centro-americano. Aprovaram, ademais, o regimento para o seu funcionamento. A Guatemala foi encarregada da elaboração de um primeiro documento, apresentado em 13 de agosto de 1986, quando da Primeira Reunião da Comissão Preparatória, na cidade da Guatemala. Tendo a Comissão Preparatória manifestado estar de acordo com as diretrizes gerais do projeto, decidiu conformar uma “Comissão Técnica”, composta por dois membros de cada país, coordenada pelo Vice-Presidente da Guatemala. À Comissão Técnica caberia recolher as observações que os governos dos diferentes países centro-americanos tivessem a apresentar sobre o texto e incorporá-las ao mesmo. A Comissão Técnica reuniu-se na cidade da Guatemala em 16 e 17 de março de 1987 e uma segunda reunião realizou-se na cidade de Antigua Guatemala, de 6 a 10 de abril de 1987. Nesta última reunião, a Comissão Técnica terminou a revisão do texto do projeto de Tratado, aprovando a sua redação final com redações alternativas em relação a alguns artigos, a serem submetidas à instância superior. Finalmente, a Comissão Técnica encaminhou seu relatório ao Vice-Presidente da Guatemala⁵.

4 Ver “Acuerdos de Paz de Esquipulas II (Esquipulas II)”, documento emanado da II Reunião de Cúpula de Presidentes Centro-Americanos, na Cidade da Guatemala, em 7 de agosto de 1987. Disponível em <<http://www.sica.int/>>. Acesso em: 24, junho, 2010.

5 Ver “Exposición de Motivos del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas”. In: PARLAMENTO CENTROAMERICANO. *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas* s/l, s/d, s/p.

Por ocasião da histórica Cúpula de Esquipulas II, em 7 de agosto de 1987, na Cidade da Guatemala, os Presidentes aprovaram o “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica” em cujo preâmbulo reiteraram o forte conteúdo simbólico que desejavam atribuir ao Parlamento, determinando a celebração de suas eleições, “Como expresión conjunta de los Estados Centro-Americanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos (...)”⁶.

As eleições, segundo a Declaração de Esquipulas II, seriam realizadas simultaneamente em todos os países da América Central no primeiro semestre de 1988, em data a ser determinada pelos Presidentes dos Estados Partes e contariam com a presença de observadores internacionais, para que estes constatassem que os processos eleitorais haviam sido regidos pelas mais estritas normas de igualdade de acesso de todos os partidos políticos aos meios de comunicação, assim como por amplas facilidades para a realização de manifestações públicas, bem como de todo tipo de propaganda.

Em agosto de 1987, o Vice-Presidente da Guatemala, acompanhado dos membros guatemaltecos da Comissão Técnica, avista-se com os Vice-Presidentes dos demais países da região, logrando a harmonização do texto do projeto. Em 11 de setembro de 1987, celebra mais uma Reunião de Vice-Presidentes das Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e o Designado para a presidência de Honduras, junto com os membros da Comissão Técnica dos cinco países, aprovando-se um texto único para ser submetido à Comissão Preparatória do Parlamento Centro-Americano, em sua II Reunião⁷.

Em 2 de outubro de 1987, por ocasião da II Reunião da Comissão Preparatória, foi aprovado o texto final do projeto de “Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas”, e enviado aos governos da região. Foi, assim, aprovado e ratificado pela Guatemala, em 14 de dezembro de 1987; pela Nicarágua, em 20 de janeiro de 1988; por Honduras, em 28 de abril de 1988 e por El Salvador, em 1º de setembro de 1988. A Costa Rica, cujo presidente Oscar Arias, fora seu grande impulsionador e importante protagonista de todo o processo de paz na América Central e que firmara o

⁶ *Ibid.* Eram pontos essenciais do “Procedimiento para establecer la paz firme y duradera em Centroamérica”: 1. reconciliação nacional; 2. cessar fogo; 3. democratização; 4. eleições livres; 5. suspensão da ajuda militar; 6. não uso do território para agredir a outros Estados; 7. redução de armamentos; 8. supervisão nacional e internacional; 9. avaliação dos progressos para a paz e 10. democracia para a paz e o desenvolvimento.

⁷ Ver *ibid.*

Tratado em 15 de outubro de 1987, nunca se tornaria parte no Tratado.

Com efeito, o Parlamento de Costa Rica, onde havia um forte grupo contrário à própria idéia da integração da América Central, rechaçaria o instrumento mediante argumentos tais como as históricas diferenças entre Costa Rica e o resto da América Central no tocante à prevalência dos princípios democráticos, o temor da “centro-americanização” da Costa Rica, a falta de credibilidade de que padeciam os projetos centro-americanistas, as tensas relações políticas com a Nicarágua, e por último, mas não menos importante, os altos custos do Parlamento⁸.

O preâmbulo do Tratado Constitutivo do Parlamento mostra que este fora concebido como um instrumento de cooperação regional, como um foro permanente para o diálogo e a discussão na busca da solução de conflitos e como ferramenta de colaboração na busca da paz, da democracia e do desenvolvimento⁹.

O Artigo 1, ao definir a sua natureza, dispõe que o Parlamento Centro-Americano é um órgão de discussão, análise e recomendação sobre assuntos políticos, econômicos, sociais e culturais de interesse comum, “(...) con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional (...)”¹⁰.

Observa-se, portanto, que longe de ter sido concebido como parte de uma construção política, ou como órgão “comunitário” em um processo de integração regional, o Parlamento Centro-Americano, no momento de sua criação, inseria-se preferencialmente na categoria das instâncias parlamentares voltadas para a “diplomacia parlamentar”.

As duas únicas instâncias em que se prevê função de controle para o Parlamento sobre os órgãos da integração – os Artigos 5, letra “c”; e o Artigo

8 Ver SOSA, Marco Túlio Chicas. *Diferencias entre las Posturas de Integración Centro-Americana de Guatemala y Costa Rica Manifestadas em los Expedientes Legislativos del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*. San José: Trabalho Final de Graduação, Instituto do Serviço Exterior Manuel María de Peralta, Ministério de Relações Exteriores e Culto, 1997, pp. 85-86.

9 Ver LAGUARDIA, Jorge Mario García, *op. cit.*, p. 77.

10 Ver *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano... op. cit.*, p. 2.

29, acerca dos quais se discorrerá mais abaixo – seriam suspensos por força do Artigo 4, incisos (1) e (2), do “Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas”, firmado em 15 de setembro de 1989, na cidade da Guatemala¹¹.

Contudo, a ênfase na função de representação é acentuada pela decisão tomada pelos Presidentes em Esquipulas de promoverem a realização, nos respectivos países, de eleições diretas e “honestas” para os deputados centro-americanos, deixando entrever a importância que se conferia aos marcos da legitimidade e da democracia nos países centro-americanos. Não é difícil detectar, portanto, a lógica que se encontrava por detrás do impulso dado pelos governos à criação do Parlamento Centro-Americano. Esta vinculava-se, em maior proporção, ao papel que caberia ao organismo parlamentar como garantidor dos regimes democráticos centro-americanos, como foro político regional e como negociador e articulador das iniciativas de paz, do que propriamente o de uma entidade parlamentar clássica. A Exposição de Motivos assinala que a América Central carecia de uma instância política permanente que viabilizasse a análise, pelos próprios centro-americanos, dos assuntos e problemas da área¹².

Precisamente nos primeiros anos de existência do Parlamento, os Presidentes referem-se repetidamente à importância da realização das eleições diretas; da adesão dos países da região ao seu Tratado Constitutivo; da sua instalação e da presença, como observadores, de parlamentares dos países que ainda não hajam aderido ao Tratado¹³.

Os Capítulos II e III do Tratado Constitutivo do Parlamento criam a “Reunião de Vice-Presidentes Centro-Americanos” e a “Reunião de Presidentes Centro-Americanos”. A primeira tem como atribuição receber as recomendações do Parlamento concernentes ao processo de integração centro-americano; a se-

11 Ver “Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas”. In: *ibid*, p. 26.

12 Com efeito, a par da presença de grupos de países latino-americanos – Contadora e Grupo de Apoio – que prestaram inestimável contribuição aos esforços desenvolvidos em favor da solução dos graves conflitos que assolavam a América Central, também as grandes potências mundiais procuraram intervir, ao subordinarem a grave situação na América Central à ótica da Guerra Fria.

13 Ver, por exemplo, as Declarações Presidenciais de Alajuela, Costa Rica (1988); Costa del Sol, El Salvador (1989); Tela, Honduras (1989); Montelimar, Nicarágua (1990); Antigua Guatemala, Guatemala (1990); Putarenas, Costa Rica (1990); San Salvador, El Salvador (1991); Tegucigalpa, Honduras (1991); Manágua, Nicarágua (1992); Panamá, Panamá (1992); Guatemala, Guatemala (1993); Guácimo, Costa Rica (1994); San Salvador, El Salvador (1995); e Montelimar, Nicarágua (1996). Disponíveis em: < <http://www.sica.int/>>. Acesso em: 24, junho. 2010.

gunda é interlocutora do Parlamento e recebe as suas recomendações sobre temas relacionados à paz, segurança e desenvolvimento da região.

As coincidências que se pode identificar entre a criação do Parlamento Centro-Americano e a iniciativa europeia de criação da Assembleia Comum da CECA dizem respeito apenas ao momento histórico em que se deram as duas iniciativas, caracterizado por conflitos bélicos na América Central e pela ameaça do seu retorno, na Europa.

Escrevendo em 1988, ano da constituição do Parlamento, afirmava Jorge Mario García Laguardia que “Existen conflictos internos con enfrentamiento de diversa intensidad en los distintos países – con la conocida excepción de Costa Rica – que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, se expresan en una confrontación armada”¹⁴. Para completar esse quadro sombrio, a luta armada marxista na vizinha Nicarágua, por um lado, e a direita radical, muitas vezes apoiada pelos estamentos militares ainda intactos, por outro, traziam pronunciada instabilidade política aos países cujos governos completavam a sua transição para o regime democrático, colocando em risco os processos de democratização então em curso.

8.1.2 De como a composição de um Parlamento democraticamente eleito torna-se razão de sua debilidade

O Artigo 2, que estipula a composição do Parlamento Centro-Americano, determina, em seu inciso “a”, que o Parlamento será integrado por vinte deputados por Estado Parte e seus respectivos suplentes. Serão eleitos por um período de cinco anos, por sufrágio universal direto e secreto, podendo ser reeleitos.

Na visão dos Presidentes dos países centro-americanos, a eleição direta dos deputados é um mecanismo de legitimação e um instrumento de democratização da região. Ao longo das negociações, o governo da Costa Rica fixara como condição que a composição do Parlamento fosse resultado de processos eleitorais livres, diretos e pluralistas em cada um dos países membros. Esta idéia, que encontrou eco na maioria dos países da região, fez com que fossem modificados os primeiros projetos, nos quais se previa a designação dos

14 Ver LAGUARDIA, Jorge Mario García *op. cit.*, p. 81.

deputados pelos respectivos congressos, ou assembléias nacionais, e não por meio de eleição direta¹⁵.

As letras “b” e “c” do Artigo 2 trazem disposições no mínimo curiosas, mas que no futuro estariam fadadas a comprometer irremediavelmente a credibilidade do Parlamento.

A letra “b” dispõe que integrarão o Parlamento “Los Presidentes de cada una de las repúblicas centro-americanas, al concluir su mandato”; enquanto que a letra “c” determina que serão membros do Parlamento “Los Vicepresidentes o Designados a la Presidencia de la República de cada uno de los Estados centroamericanos, al concluir su mandato”¹⁶.

A Exposição de Motivos justifica esta inexplicável flexibilização dos princípios da legitimidade e da representatividade afirmando que “(...) la presencia como integrantes del Parlamento de las personas que hayan ejercido el cargo de Presidente y Vicepresidente o Designado a la Presidencia en cada Estado centroamericano, será garantía de una gran experiencia política acumulada”¹⁷.

O parágrafo seguinte, ao dispor que os integrantes do Parlamento, inclusive aqueles que lá estejam por haverem ocupado o cargo de Presidente ou Vice-Presidente nos países membros gozarão de imunidades e privilégios, abre as portas para o acobertamento de toda sorte de corrupção e mal uso do dinheiro público, ao tornar os ex-ocupantes dos cargos máximos do Executivo nacional infensos a ações judiciais.

Com efeito, a corrupção, a impunidade e a evasão fiscal são males que afetam visivelmente a governabilidade democrática nos países da região. Sua existência foi reconhecida pelos próprios Presidentes, em várias ocasiões. É o que denota, por exemplo, o Artigo 5 do “Tratado Marco de Segurança Democrática na América Central”, assinado em 15 de novembro de 1995, que vincula a corrupção à instabilidade política¹⁸.

Veremos, mais abaixo, que a questão da participação dos ex-dirigentes no Parlamento e as imunidades de que desfrutam, levaria a sérios questiona-

15 Ver *ibid*, p. 79.

16 *Ibid*, pp. 2-3.

17 Ver “Exposición de Motivos”, *op. cit*.

18 Disponível em <<http://www.sgsica.org>>. Acesso em 24, junho, 2010. Entre ex-dirigentes de países membros do Parlamento Centro-Americano, presos ou acusados de corrupção, mencione-se o ex-vice-presidente da Guatemala, Juan Francisco Reyes López e o ex-presidente da Nicarágua Arnoldo Alemán.. Ver *Guatemala Siglo Veintiuno*, Cidade da Guatemala, 01/12/2004, p. 3.

mentos, por parte dos países membros, da imprensa e de organizações não-governamentais dedicadas à promoção da ética e da transparência na política e colocariam em dúvida a continuidade do Parlamento por ocasião da iniciativa de reforma das instituições da integração centro-americana.

8.1.3 Atribuições

As atribuições dos parlamentos de integração não excluem o desempenho de funções típicas da diplomacia parlamentar. No caso do Parlamento Centro-Americano, que nasceu para coadjuvar as negociações de paz na região, as atribuições de diplomacia parlamentar são aquelas voltadas, como já assinado, para a manutenção da paz, da segurança e da promoção e consolidação do sistema democrático na região. As funções de parlamento de integração devem ser desempenhadas no quadro da integração centro-americana.

É o caso do dispositivo contido na letra “b” do Artigo 5, mediante o qual o Parlamento deverá “Impulsar y orientar los procesos de Integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos”¹⁹.

A letra “c”, do mesmo Artigo vai mais além, porquanto prevê o desempenho, pelos deputados centro-americanos, da função de controle dos órgãos da integração, seguindo o exemplo da União Européia e do Parlamento Andino.

Segundo o referido dispositivo, cabe ao Parlamento eleger, nomear e remover, segundo caiba, em conformidade com o Regimento Interno, o funcionário executivo ocupante do mais alto cargo dos organismos existentes ou futuros da integração centro-americana, criados pelos Estados Partes do Tratado²⁰.

Porém, a Comissão redatora do Tratado amenizou esta “carta branca” com que brindara o Parlamento ao acrescentar parágrafo à letra “c”, pelo qual dispõe que as autoridades das organizações internacionais citadas no parágrafo anterior, submeteriam ao Parlamento, com trinta dias de antecedência do vencimento do período correspondente, uma lista de candidatos para os citados cargos, dentre os quais deveria ser realizada a designação. Na falta da lista, o Parlamento elegeria ou nomearia o indivíduo que julgasse adequado.

O Artigo 29 complementa o disposto na letra “c” do Artigo 5, ao estabelecer que o Parlamento tomará conhecimento do relatório anual referente

¹⁹ *Ibid*, p. 4.

²⁰ Grifos da autora.

ao trabalho desenvolvido por cada instituição centro-americana, emitido por meio de seus órgãos diretivos, tomando conhecimento, também, das medidas e ações promovidas com vistas à execução das decisões adotadas e dos respectivos programas de trabalho.

O primeiro “Protocolo ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas”, de 1989, ao qual já nos referimos supra, suspenderia, por meio de seu Artigo 4, as competências de controle antes outorgadas ao Parlamento. Determinou o número (1) do Artigo 4 que até o depósito do quinto instrumento de ratificação ficaria suspensa a atribuição outorgada ao Parlamento à luz do inciso “c” do Artigo 5 do Tratado Constitutivo (nomeação e remoção de autoridades dos órgãos da integração) e segundo o número (2), até o depósito do quinto instrumento, ficaria suspensa a disposição contida no Artigo 29 do Tratado (apresentação de relatórios pelos organismos da integração). O quinto instrumento de ratificação seria da Costa Rica, país que, como já visto, acabou por não ratificar o Tratado. Assim, o quinto instrumento de ratificação acabou por provir do Panamá e não da Costa Rica. Sob o pretexto de que os incisos (1) e (2) do Artigo 4 do Protocolo referiam-se, especificamente, à ratificação pela Costa Rica, os Estados Partes mantiveram, até o presente momento, a suspensão das competências de controle do Parlamento²¹.

O Artigo 28 pressupõe a articulação entre governos, Parlamento e órgãos da integração ao dispor que os governos, as instituições nacionais dos Estados membros e os organismos da integração centro-americana prestariam ao Parlamento toda a colaboração possível desde que compatível com sua legislação interna.

A letra “d”, do Artigo 5 outorga ao Parlamento função propositiva, pela qual o Parlamento poderá propor projetos de tratados e convenções para serem negociados entre os países centro-americanos, que contribuam para a satisfação das necessidades da área.

Embora se tratando de uma função típica dos parlamentos, a função propositiva, ou de iniciativa legislativa, conforme atribuída ao Parlamento Centro-Americano, reveste-se da debilidade que a caracteriza quando exercida pelos parlamentos regionais, porquanto os governos, destinatários das

21 Entrevista com o Secretário para Assuntos Parlamentares do Parlamento Centro-Americano Werner Vargas e com Héctor Alfredo Ruana Castanza, Assessor do Gabinete da Junta Diretiva do Parlamento Centro-Americano. Na Cidade da Guatemala, em 30/11/2004.

proposições, não são obrigados a considerá-las, ou mesmo a manifestar-se sobre elas. Da mesma debilidade padece a função recomendatória, conforme a letra “h” do Artigo 5, segundo a qual o Parlamento poderá recomendar aos governos centro-americanos as soluções mais viáveis e efetivas em relação aos diferentes assuntos que conheça, dentro de suas atribuições. Tampouco neste caso estão os governos obrigados a responder ou a sequer tomar conhecimento das recomendações encaminhadas pelos deputados.

É importante assinalar que os redatores do Tratado preferiram atribuir ao Parlamento a interlocução com os governos dos Estados Partes, deixando de estabelecer qualquer mecanismo formal de comunicação entre os órgãos da integração e o Parlamento. Fica claro, assim, que a intenção dos presidentes centro-americanos nunca fora a de criar um órgão parlamentar para compor uma construção política de integração, nos moldes da proposta apresentada pela Guatemala na década de sessenta e calcada no modelo europeu; mas antes, o que se buscava era, fundamentalmente, a constituição de um órgão parlamentar regional voltado para a promoção da paz e da democracia na América Central.

As demais atribuições do Parlamento, à luz do Artigo 5, podem ser caracterizadas como diplomacia parlamentar: servir de foro deliberativo para a análise dos assuntos políticos, econômicos, sociais e culturais comuns e de segurança da área centro-americana; propiciar a convivência pacífica e a segurança da América Central; promover a consolidação do sistema democrático pluralista e participativo nos países centro-americanos, com estrito respeito ao Direito Internacional; contribuir para o fortalecimento da plena vigência do Direito Internacional.

Outros dois aspectos merecem ser destacados no que tange às atribuições do Parlamento.

O primeiro deles refere-se à competência propositiva que o Parlamento vem adquirindo, graças às pressões das bancadas nacionais do PARLACEN junto aos respectivos parlamentos nacionais. É importante assinalar que, na sua condição de órgão promotor da democracia e articulador da paz na região, o Parlamento Centro-Americano sempre contou com o apoio dos parlamentos dos países membros, o que não se passa, por exemplo, com o Parlamento Europeu, visto por suas “contrapartes” nacionais como uma

espécie de “usurpador” de suas competências. Na América Central, ao contrário, alguns países já permitem ao Parlamento Centro-Americano apresentar projetos de lei em matéria de integração para tramitação no respectivo parlamento nacional, como, por exemplo, El Salvador, em virtude de emenda constitucional apresentada e aprovada por aquela Assembléia Nacional em 06 de setembro de 2001. Por ela, ficou estabelecido que o Parlamento Centro-Americano, por meio dos deputados de El Salvador que o conformam, terá direito à iniciativa de propor leis concernentes às matérias da integração no parlamento nacional. O mesmo se dá, igualmente, na Nicarágua, em cujo parlamento a existência de uma comissão temática sobre integração regional facilita a recepção de proposições provenientes de deputados nicaragueneses do PARLACEN²². Esta competência reveste-se de visível importância no tocante ao processo de integração, porquanto permite a harmonização das legislações dos Estados Partes.

O construtivo relacionamento que se estabeleceu entre o órgão parlamentar regional e as assembleias nacionais dos países da região transparece também nas pressões exercidas pelo Parlamento Centro-Americano sobre a Reunião de Presidentes do Sistema da Integração Centro-Americana para que estes permitam a sua participação e a de representantes dos parlamentos nacionais centro-americanos, nos processos de negociação de acordos comerciais que a região vem realizando com terceiros Estados ou grupos de Estados, assim como nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Pela Resolução AP/4-CLII-2003, o Parlamento lembra a importância do acordo subscrito entre os governos dos Estados da América Central e o governo do México, com vistas à implementação do Plano Puebla-Panamá, e que tal instrumento não admite reservas, o que torna “(...) vital contar con un control social y político de parte de los legítimos representantes de los pueblos y de los sectores de la sociedad civil”²³. Essa autêntica “parceria” entre o organismo parlamentar regional e as assembleias nacionais pode contribuir de forma decisiva para minorar o déficit democrático na integração e nas relações internacionais.

22 Sobre a competência do Parlamento Centro-Americano para propor projetos de lei nas assembleias nacionais, concedeu entrevista à autora a Deputada Centro-Americana pela Nicarágua, Maria Eugenia Jirón (Frente Sandinista de Libertação Nacional), na Cidade da Guatemala, em 30/11/2004.

23 Resolución AP/4-CLII-2003 *Mecanismos de Consulta Parlamentaria Nacional y Regional en Apoyo a las Negociaciones Comerciales Donde Participan los Países que Conforman el Sistema de la Integración Centroamericana*. Disponível em <<http://www.parlacen.org.gt>>, mediante solicitação. Acesso em: 24, junho. 2010.

8.1.4 Representação

No que se refere à legitimidade dos deputados como representantes dos povos centro-americanos no Parlamento, recorde-se que a realização de eleições diretas para a sua conformação foi uma das grandes “idéias-força” a impulsionar a sua criação.

Quando, pela primeira vez, se faz referência à criação de um Parlamento Centro-Americano na Declaração de Esquipulas (Esquipulas I), os Presidentes dos Estados signatários determinam imediatamente que “Sus integrantes serán electos libremente por sufragio universal directo, en el que se respete el principio de pluralismo político participativo”²⁴.

Como fruto do pronunciado anseio das lideranças que participavam do processo de paz pela implantação de regimes democráticos nos países da região, o Parlamento Centro-Americano deveria ser, ele mesmo, um instrumento fundado nos marcos da democracia e da participação cidadã, que o qualificariam como articulador da paz na América Central.

Nos Acordos de Paz de Esquipulas II, subscritos por ocasião da II Cúpula Presidencial, em 7 de agosto de 1987, os Presidentes voltaram a referir-se às eleições para o Parlamento Centro-Americano, ao declararem:

Como expresión conjunta de los Estados Centroamericanos para encontrar la reconciliación y la paz duradera para sus pueblos, se celebrarán elecciones para la integración del Parlamento Centroamericano, cuya creación se propuso mediante la “Declaración de Esquipulas”, del 25 de mayo de 1986²⁵.

Hoje, todos os deputados do Parlamento Centro-Americano são eleitos por sufrágio universal direto. Os representantes da República Dominicana, que tinham o status de “Observadores Especiais”²⁶, uma vez que a República Dominicana era membro associado do Sistema de Integração Centro-Americana, foram eleitos pela primeira vez por sufrágio universal direto em 16 de maio de 2010.

24 Ver Declaração de Esquipulas (Esquipulas I), *op. cit.*, ponto 3.

25 Ver o ponto 3 dos Acordos de Paz de Esquipulas II. *Op. cit.*

26 Segundo dispõe o Artigo 129 do Regimento Interno. Ver PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO. *Reglamento Interno*. Cidade da Guatemala: 2002, p. 39.

São eleitos, para o Parlamento Centro-Americano, 20 deputados por país e respectivos suplentes; porém como já assinalamos anteriormente, os ex-Vice-Presidentes e ex-Presidentes da República dos Estados Partes são membros natos, perfazendo um total de 120 deputados eleitos²⁷.

É importante observar que a República de Honduras teve suspensa a sua participação no SICA por meio de declaração aprovada pelos Chefes de Estado do bloco em 29 de junho de 2009, em virtude do rompimento da ordem constitucional naquele país. Em reunião plenária de 29 de abril de 2010, o Parlamento Centro-Americano aprovou resolução pela qual respalda os esforços envidados pelos governos de El Salvador e Guatemala em favor do retorno de Honduras ao Sistema da Integração Centro-Americana²⁸.

O comparecimento às sessões é aparentemente satisfatório, o que se torna possível uma vez que os deputados dedicam-se exclusivamente à agenda do Parlamento Centro-Americano. O exame de atas de reuniões plenárias, realizadas ao longo dos anos de 2007 e 2008²⁹, permitiu apurar uma média de 17 deputados por país, presentes às reuniões, número este que corresponde à quase totalidade de cada bancada nacional, o que indubitavelmente contribui para a legitimidade das decisões emanadas do Parlamento. As sessões ordinárias são mensais, segundo estipula o Artigo 49, inciso 1, do Regimento Interno, e duram uma semana.

É de se notar que a frequência mensal das reuniões do Parlamento apresenta vantagens: os trabalhos iniciam-se imediatamente, dispensando-se as solenidades de instalação, que de maneira geral ocupam um tempo precioso das reuniões dos parlamentos regionais. Ademais, elas se realizam invariavelmente na sede do Parlamento, localizada na Cidade da Guatemala, o que desencoraja as corriqueiras cerimônias de “boas vindas” promovidas por

27 A República Dominicana solicitou a sua adesão ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas em setembro de 2000, e ao Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) em 22/01/2003. Ver a Resolução AP/7-CLI-2003 que insta os Chefes de Estado e Governo dos países centro-americanos e da República Dominicana a firmarem, por ocasião da seguinte reunião de Chefes de Estado, a incorporação da República Dominicana ao Sistema de Integração Centro-Americana e sua adesão ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas. Ver PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO, SECRETARIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES, DIREÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO *Resoluciones de la Asamblea Plenária 1992-2003*. Guatemala, América Central: Parlamento Centro-Americano, 2003, p. 737. Entrevista concedida à autora pelo Representante Designado da República Dominicana, Senhor Gedeón Santos, na Cidade da Guatemala, em 30/11/2004.

28 Ver Resolución AP/3-219/2010. Disponível em: <<http://www.parlacen.org.gt/>> Acesso em 25, junho, 2010.

29 Atas disponíveis em <<http://www.parlacen.org.gt/>>. Acesso em 25, junho, 2005.

autoridades locais. Além disso, a duração e frequência das reuniões possibilita o trabalho das Comissões, comportando ainda os encontros de grupos políticos³⁰.

O voto é individual e pessoal, segundo o Artigo 82 (2), do Regimento Interno, e o quorum para a abertura da sessão é o da maioria absoluta dos deputados, isto é, metade mais um de todos os integrantes do Parlamento. Para votar requer-se a maioria simples, isto é, mais da metade dos deputados presentes. Em alguns casos, exige-se a maioria qualificada, isto é, dois terços da totalidade dos deputados que integram o Parlamento (Artigo 61).

Aspecto que contribui para conferir ao Parlamento visão do conjunto da região é a presença de famílias políticas, ou “grupos parlamentares” transnacionais. O Regimento Interno prevê a sua existência, à luz do Artigo 28, que os define como “(...) la expresión ideológica de las Diputadas y Diputados Centro-americanos y se organizan de acuerdo a la afinidad política de sus partidos”.

A conformação dos “Grupos Parlamentarios” está regulamentada no Artigo 29, que determina seja elaborada uma ata constitutiva, que deverá conter, no mínimo, os seguintes requisitos: lugar e data da constituição; nomes completos dos integrantes; país e partido político a que pertencem; denominação do Grupo; princípios ideológicos e objetivos políticos; órgãos de direção, sendo no mínimo um presidente, um vice-presidente e um secretário; regimento de funcionamento e processo eleitoral interno; e assinatura de todos os integrantes.

São requisitos para a conformação de um grupo parlamentar que os deputados sejam originários de pelo menos dois Estados e que reúnam pelo menos dez membros, sendo que nenhum deputado poderá pertencer a mais de um grupo parlamentar; da mesma maneira os deputados pertencentes a um partido político nacional só podem integrar um grupo político. Cada grupo parlamentar poderá apresentar à Junta Diretiva

30 O Artigo 25 do Regimento Interno estabelece as seguintes Comissões Permanentes: I. Comissão Política e de Assuntos Partidários; II. Comissão de Paz, Segurança Cidadã, Direitos Humanos e Grupos Étnicos, III. Comissão de Assuntos Monetários e Financeiros, IV. Comissão de Educação, Cultura, Esporte, Ciência e Tecnologia, V. Comissão de Integração, Comércio e Desenvolvimento Econômico, VI. Comissão de Assuntos Agropecuários, Pesca, Meio Ambiente e Recursos Naturais, VII. Comissão da Mulher, Infância, Juventude e Família, VIII. Comissão de Desenvolvimento Municipal e Participação Cidadã, IX. Comissão de Saúde, Seguridade Social, População e Assuntos Trabalhistas e Sindicais, X. Comissão de Assuntos Jurídicos, Direito Comunitário e Institucionalidade Regional, XI. Comissão de Relações Internacionais, XII. Comissão de Turismo. Ver Parlamento Centroamericano, Regimento Interno, *op. cit.*, p. 7.

seus requerimentos em matéria de recursos humanos, de local para as suas instalações, etc, de acordo com o orçamento do Parlamento Centro-Americano³¹.

Existem atualmente seis grupos parlamentares em funcionamento no Parlamento Centro-Americano:

– **“Grupo Parlamentario del Centro Democrático (CD)”** que aglutina partidos políticos nacionais de centro, centro-esquerda e centro-direita.

– **“Grupo Parlamentario Alianza Democrática Centroamericana (ADC)”** que reúne partidos políticos nacionais de direita.

– **“Grupo Parlamentario de Izquierda (GPI)”** no qual estão agrupados três partidos políticos nacionais da esquerda revolucionária: o Partido Frente Democrática Nova Guatemala, Partido Frente Farabundo Martí de El Salvador e Frente Sandinista de Libertação Nacional da Nicarágua..

Outros grupos, integrados por menor número de partidos nacionais, são a – “Convergencia Democrática Centroamericana (CDC)”; o “Grupo de Integración Democrática” e o “Grupo Innovador Centroamericano y del Caribe”.³².

É lícito afirmar que os grupos parlamentares desempenham importante papel no Parlamento, porquanto seus representantes participam da reunião da “Junta Diretiva Ampliada”, à qual cabe definir a agenda da sessão plenária.³³.

A existência dos “grupos parlamentares” no seio do Parlamento torna-o muito mais apto a atuar como órgão legitimador no âmbito do processo decisório da integração, do que aqueles parlamentos de integração que ainda não lograram constituir famílias políticas em seu interior. Os grupos políticos transnacionais possibilitam o “olhar regional” – uma percepção da região como um todo – acentuando aspectos supranacionais do Parlamento³⁴.

31 Ver Parlamento Centro-Americano *Regimento Interno, op. cit.*, p. 14.

32 Ver CASTAÑAZA, Héctor Alfredo Ruano. “El Parlamento Centroamericano en el Contexto del Proceso de Integración Centro-Americana”. In: TALLER DE PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS. Guatemala, República da Guatemala, junho, 2003, mimeo. Ver também <http://www.parlacen.org.gt/documentos/Presentaci%C3%B3n%20.pdf>. Acesso em 25, junho, 2010.

33 Ver PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO. Reglamento Interno, art. 37. In: <<http://www.parlacen.org.gt/index-portada.html>>. Acesso em 25, junho, 2010..

34 O Parlamento Centro-Americano criou um “Diploma sobre Integração Regional” para a capacitação de parlamentares, assessores e demais funcionários sobre os processos de integração regional e os custos da não integração. A especialização dos parlamentares certamente contribui para melhorar o nível da representação, uma vez que os capacita a analisar, em profundidade, os temas em debate, sobre os quais serão chamados a se pronunciar. Ver Resolución AP/6-CXLV-2002 “Creación del Diplomado del Parlamento Centroamericano sobre Integración Regional”. Disponível em <http://www.parlacen.org.gt>, mediante solicitação. Acesso em: 25, junho, 2010.

Parece surpreendente que o Parlamento Centro-Americano, criado em uma região há pouco dilacerada por conflitos bélicos, com forte presença militar nas funções de governo, e instituições democráticas extraordinariamente débeis, tenha sido capaz de aglutinar os seus parlamentares em famílias políticas.

Com efeito, a estrutura partidária na América Central padece dos mesmos vícios apontados em relação aos partidos da região andina, e de resto, de toda a América Latina. Com o final dos enfrentamentos militares, a região se debate na busca da reestruturação de um novo sistema partidário. Atualmente, o que o caracteriza é uma enorme transitoriedade e fluidez no que se refere ao aparecimento e desaparecimento dos partidos e das alianças. Na América Central, assim como na região andina, há um acelerado processo de desideologização dos partidos políticos, estando as concepções políticas sendo substituídas por uma espécie de pragmatismo oportunista³⁵. Além destes graves aspectos, assim como no restante do subcontinente latino-americano, os partidos, desprovidos de crenças e valores ideológicos, tendem a fragmentar-se em inúmeras facções, fruto de lutas internas. Neste quadro, os partidos, afastados das reivindicações populares e sem se darem conta do “sentir profundo de la ciudadanía” preferem dedicar-se ao tráfico de influências e aos interesses clientelistas, o que gera corrupção. Por tudo isso, o abstencionismo tende a aumentar na América Central, enfraquecendo os partidos políticos e os próprios marcos da democracia³⁶.

Não se pode deixar de apontar aspectos que comprometem gravemente a representatividade do Parlamento Centro-Americano, e conseqüentemente, a legitimidade de suas decisões. Em primeiro lugar, a presença de parlamentares “biônicos”, os membros natos, ex-Presidentes e ex-Vice-Presidentes dos países membros, que desfrutam dos mesmos privilégios e imunidades outorgados aos deputados eleitos, enfraquecendo extraordinariamente a credibilidade da instituição.

E em segundo lugar, persiste, também nesta assembleia parlamentar latino-americana a falta de disposição para admitir a sua conformação de

35 Ver CERDAS, Rodolfo. “Los Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá”. In: INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS – CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. PERELLÓ, Carina, PICADO S., Sonia e ZOVATTO, Daniel. San José: IIDH, 1995, p. 22.

36 *Ibid*, p. 24.

forma proporcional às populações, mesmo diante do fato de que a região não apresenta grandes assimetrias entre os países.

De fato, a Guatemala é o país com maior população, da ordem de 13,9 milhões de habitantes; logo em seguida a República Dominicana, com 8,5 milhões; Honduras, com 7,4 milhões; El Salvador, com 7,0 milhões; Nicarágua, com 5,7; e Panamá, com 3,2³⁷. Os números encontrados refletem menores assimetrias do que, por exemplo, aquelas existentes entre os países europeus. Mas não é difícil imaginar a dificuldade com que se defrontariam países extremamente ciosos de sua soberania, que há não muito tempo opunham-se em meio a graves conflitos armados, se tentassem negociar a sua representação proporcional no Parlamento Centro-Americano.

8.2 A reforma da Carta da ODECA

Em 1991, eram implementadas reformas neo-liberais de maneira generalizada nos países da América Latina. A abertura de mercados, as privatizações e a desregulamentação da economia eram as tendências que predominavam à época.

Na América Central os países, recém-saídos de regimes ditatoriais, decidiram proceder à reforma da Carta da ODECA de 1962, para adaptá-la à nova realidade e para impulsionar o processo de integração centro-americano. Por meio do “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”, de 13 de dezembro de 1991, criou-se o “Sistema da Integração Centro-Americana” com o objetivo fundamental de “(...) realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”³⁸.

Para a realização de tais fins, são estabelecidos quatro órgãos: a Reunião de Presidentes; o Conselho de Ministros; o Comitê Executivo e a Secretaria-Geral. A estes, agregam-se a Reunião de Vice-Presidentes, o Parlamento Centro-Americano, a Corte Centro-Americana de Justiça e o Comitê Consultivo.

Os órgãos “principais”, com exceção da Secretaria-Geral, revestem-se de características intergovernamentais e decidem por consenso. A Secretaria-

37 Dados disponíveis em: <<http://www.parlacen.org.gt/index-portada.html>> Acesso em: 25, junho, 2010.

38 Ver XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Tegucigalpa, Honduras, 12 y 13 de dezembro de 1991) Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Disponível em <<http://www.sgsica.org/tratados-convenios/index.php>>. Acesso em: 26, junho, 2010.

Geral estaria a cargo de um Secretário-Geral, nomeado pela Reunião de Presidentes. A esse órgão o Artigo 27 do Tratado outorga posição de independência em relação aos Estados Partes, ao determinar que a Secretaria-Geral e seu pessoal atuariam levando em conta exclusivamente os interesses da integração e não solicitariam ou receberiam instruções de qualquer governo.

Da configuração institucional idealizada pelos governos para o Sistema de Integração Centro-Americana, pode-se observar que, a despeito da presença da Corte e do Parlamento não se vislumbrava para a integração uma construção política baseada em elementos de supranacionalidade, com exceção da independência da Secretaria-Geral e do disposto no Artigo 34, que determina que os instrumentos “complementares ou derivados” firmados em conformidade com as disposições do Protocolo, poderiam entrar em vigência mediante acordos executivos.

Tampouco se pensava em outorgar ao Parlamento os poderes necessários ao desempenho da função de controle democrático. Muito pelo contrário, tanto o Parlamento quanto a Corte ficaram alijados do âmbito principal do Sistema de Integração Centro-Americana, em posição similar à do Conselho Consultivo, integrado pelos setores empresarial, trabalhista, acadêmico, “y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales”.

A concepção do Protocolo de Tegucigalpa tem caráter marcadamente hierarquizado “ (...) característica de los sistemas de cooperación intergubernamental, ya que obedece a las políticas de los gobiernos en turno y no fundamentalmente a las directrices dimanadas de una integración real y comunitaria”³⁹.

O Parlamento apressou-se, já no ano seguinte ao da assinatura do Protocolo de Tegucigalpa, em apresentar sugestões de reforma do referido instrumento, pelas quais o Parlamento e a Corte passariam à condição de órgãos principais do Sistema, no mesmo nível da Reunião de Presidentes, independentes e complementares em suas ações, em função exclusiva do cumprimento dos

³⁹Ver CASTAÑAZA, Héctor Alfredo Ruano, *op. cit.*

objetivos, propósitos e princípios fundamentais do Sistema da Integração Centro-Americana⁴⁰.

Em outra sugestão, o Parlamento fez alusão à competência a ele outorgada pelo Tratado Constitutivo, Artigo 5, letra “c”, pela qual cabia-lhe nomear e remover as autoridades da integração, atribuição esta que permanecia suspensa, por força do disposto no primeiro Protocolo ao Tratado. Finalmente, o Parlamento sugeriu que a Reunião de Presidentes solicitasse o seu parecer quanto às eventuais reformas ao Protocolo e quanto à admissão de novos membros no Sistema da Integração Centro-Americana e que a normativa da integração lhe fosse enviada, em consulta, antes de sua entrada em vigência.

Com efeito, o Artigo 34 do Protocolo de Tegucigalpa aparentemente aprofunda o déficit democrático, como já demonstramos anteriormente neste trabalho com relação a outros tratados de integração, ao determinar que os instrumentos complementares ou derivados que sejam firmados em conformidade com o referido Protocolo poderiam entrar em vigência mediante “acordos executivos”, isto é, sem serem submetidos à aprovação dos parlamentos nacionais. Fosse este dispositivo realmente observado pelos Estados Partes, teríamos um processo de integração em andamento sem qualquer controle democrático, porquanto os instrumentos negociados ingressariam diretamente no direito interno de cada um dos países, sem passar pelo crivo parlamentar e, no âmbito da integração, tampouco teriam sido submetidos ao controle democrático que deveria ser exercido pelo parlamento regional.

Passados seis anos da assinatura do Protocolo de Tegucigalpa, e tendo em conta que a integração parecia haver atingido os seus limites, os Presidentes dos países da América Central decidem revisar e fortalecer o processo e, em particular, a institucionalidade regional. Desejam criar mecanismos que garantam efetivamente a priorização, coordenação, execução e seguimento dos acordos da integração. Para esse fim, adotam um documento chamado “Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional”, que estabelece diretrizes para que se possa alcançar um “ordenamiento comunitario con competencia regional”⁴¹.

40 Ver Resolución AP/8-IX-92 Reformas al Protocolo de Tegucigalpa. Ver también Resolución AP/1-XXVI-93 Sobre el Proyecto de Protocolo al Tratado de Integración Económica Centroamericana. Disponíveis em <http://www.parlacen.org.gt>, mediante solicitação. Acesso em: 25/06/2010.

41 Ver documentos emanados da XIX Reunião de Cúpula de Presidentes Centro-Americanos, realizada na cidade do Panamá, Panamá, em 12/07/1997. Disponíveis em <<http://www.sgsica.org/cumbres/index.php>>. Último acesso: 25, junho, 2010.

No que diz respeito ao Parlamento, o documento propõe, por um lado, melhorar a sua coordenação com os demais órgãos e instituições do Sistema da Integração Centro-Americana (SICA), “con el fin de lograr más coherencia y eficiencia, buscando que sus acciones sean armónicas, enmarcadas en la agenda única centroamericana”. Por outro lado, propõe-se racionalizar os gastos do Parlamento e adequar as imunidades e privilégios dos deputados à realidade da região centro-americana. Tais iniciativas implicariam a reforma do Tratado Constitutivo do PARLACEN. Entre outras alterações, seria suprimido o Artigo 5, inciso “c”, suspenso pelo primeiro Protocolo; modificado o Artigo 27 sobre privilégios e imunidades, para que estes fossem regulados pelo Acordo Sede; o orçamento do PARLACEN seria incorporado ao do SICA, ficando sujeito à aprovação do Poder Executivo de cada Estado Parte; os períodos de eleição dos parlamentares acompanhariam os períodos eleitorais das respectivas assembleias nacionais e não os períodos presidenciais; por fim, é criado um Grupo de Trabalho para, em consulta com o PARLACEN, determinar o número de deputados, bem como as outras atribuições do Parlamento.

Tratar-se-ia de interessante oportunidade para a adoção da representação proporcional no seio do Parlamento, já que o que se pretende, com a mudança no número de deputados, é precisamente a diminuição dos gastos dos governos com o órgão parlamentar, que em 2004 perfaziam a soma aproximada de US\$ 1 700 000,00 anuais por país⁴².

Entretanto, aparentemente tampouco nesta ocasião foi a proporcionalidade discutida, e o Grupo de Trabalho, coordenado por Honduras e Nicarágua, propunha, em 1998, reduzir o número de membros do Parlamento a dez por país⁴³.

Antes mesmo que se realizasse a Reunião de Cúpula do Panamá, da qual emanaram as propostas de reforma do Protocolo de Tegucigalpa, o Parlamento, em julho de 1997, já denunciava a existência de “corrientes extrañas al Istmo Centro-Americano” que, segundo alegava, pretendiam dismantelar

42 Segundo entrevista concedida à autora pelo Secretário de Assuntos Parlamentares do PARLACEN, Sr. Werner Vargas, e pelo Assessor do Gabinete da Junta Diretiva do Parlamento, Sr. Héctor Alfredo Ruano Castañaza, em Cidade da Guatemala, 30/11/2004.

43 Ver Ayuda Memória. Reunião Extraordinária de Presidentes Centro-Americanos, Aeroporto Internacional, El Salvador, 04/02/98. Disponível em <<http://www.sgsica.org/cumbres/index.php>>. Acesso em: 25/06/2010.

os blocos econômicos existentes na América Latina e Caribe, em favor da instauração da Área de Livre Comércio das Américas, e acusava os Ministros de Relações Exteriores dos Estados Partes do Sistema da Integração Centro-Americana de pretenderem anular o Parlamento e outras instituições do Sistema para atribuir a si próprios mais poderes. Decidia consultar a Corte Centro-Americana de Justiça sobre a quem caberia a competência para reformar o Tratado Constitutivo do Parlamento, e ao mesmo tempo decidia também encaminhar à Reunião de Órgãos Comunitários, prévia à Reunião de Cúpula, recomendação no sentido de que lhe fossem atribuídas funções vinculativas⁴⁴.

Os acordos adotados pelos Presidentes em 11 e 12 de julho de 1997, por ocasião da Reunião de Cúpula na cidade de Panamá, provocaram a convocação de uma sessão extraordinária do Parlamento para que os deputados tomassem conhecimento das decisões presidenciais. No instrumento emanado dessa reunião, os deputados lembraram aos presidentes que representavam 32 partidos políticos da região; que a discussão do processo centro-americano deveria ser realizada de forma transparente, com a participação dos setores e instituições interessados; que, com a legitimidade democrática plena que lhe outorga a eleição livre e direta de seus membros, cabe ao Parlamento Centro-Americano buscar sanar o déficit democrático da integração centro-americana; e propunha que lhe fosse concedida a competência de emitir parecer a consulta prévia sobre as resoluções dos Conselhos de Ministros e parecer favorável sobre os acordos internacionais celebrados pelo Sistema de Integração Centro-Americana e sobre os acordos concluídos no marco da integração; reivindicava, ademais, o direito de formular perguntas orais e escritas aos órgãos da integração; aprovar relatórios anuais do SICA e o seu orçamento e participar da Reunião de Presidentes. Reafirmava a necessidade de que se conformem os grupos parlamentares aglutinando as diferentes correntes políticas, sendo por isso indispensável que se mantivesse o número de vinte deputados por país. Com um número reduzido de deputados, os partidos menores ficariam certamente excluídos, comprometendo a representatividade do PARLACEN. Lembrava que o número de deputados do PARLACEN é reduzido em relação ao número total de habitantes da América Central. Em 1995,

44 Ver "Resolución AP/1ª-LXXVII-97 Propuesta de Estrategia del PARLACEN referente a la Cumbre Presidencial a celebrarse em la Ciudad de Panamá los días 11-12 julio 1997". Disponível em <http://www.parlacen.org.gt>, mediante solicitação. Acesso em: 25, junho, 2010.

recordava, um deputado do PARLACEN representava 305.083 cidadãos, ao passo que os deputados nacionais representavam 68.952 cidadãos em El Salvador, e 45.437 em Honduras⁴⁵.

Em dezembro de 2000, o Parlamento reitera, por meio da Resolución AP/6-CXXIII-2000 Reformas al Protocolo de Tegucigalpa⁴⁶, as pretensões de ser incluído, juntamente com a Corte, entre os órgãos principais do SICA, de exercer competência de controle em relação à nomeação do Secretário Geral, ratificando-a; e de exercer competência consultiva no tocante à normativa da integração, que deveria ser objeto de consulta prévia ao Parlamento, cujas observações e recomendações seriam elevadas ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores. Além disso, naquele mesmo mês, pela Resolución AP/7A – CXXIII – 2000 Sobre la Nueva Redacción al Cuarto Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, o Parlamento apressa-se em apresentar um projeto de Protocolo pelo qual lembra, mais uma vez, Resolução da Corte Centro-Americana de Justiça, de 14 de fevereiro de 2000, que estabelece o final da suspensão das competências do Parlamento, determinada pelo Artigo 4 do Primeiro Protocolo, conforme se verá mais adiante.

O direito à consulta prévia e à competência orçamentária foram reivindicados pelo Parlamento em numerosas ocasiões, como a Resolución AP/1-LXXXVI-98: Propuestas Complementarias al Proyecto de Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, de março de 1998; Resolución AP/6-CXXIII-2000: Reformas al Protocolo de Tegucigalpa, de dezembro de 2000; Resolución AP/2-CLVII-2003: Presentación y Aprobación de los Lineamientos Estratégicos 2003-2006 del Parlamento Centroamericano, de dezembro de 2003, pela qual o Parlamento propõe exercer “las funciones de Asamblea Legislativa del sistema comunitario de la Integración”⁴⁷. A decisão da Corte, a ele favorável, foi mais uma vez lembrada pelo PARLACEN em dezembro de 2001, ao rechaçar energicamente documento proposto pela Costa Rica, que pretendia reformar o Parlamento, ocasião em que os deputados lembraram também que, embora

45 Ver Resolución Extraordinária AP/LXXXVIII-97 Referente al Proceso de Integración Centroamericana y su Institucionalidad. Disponível em <<http://www.parlacen.org.gt>>, mediante solicitação. Acesso em: 25, junho. 2010.

46 Disponível em <http://www.parlacen.org.gt> mediante solicitação. Acesso em: 25, junho, 2010.

47 Documentos disponíveis em <http://www.parlacen.org.gt>, mediante solicitação. Acesso em 25, junho, 2010.

o Presidente Oscar Arias houvesse firmado os Acordos Esquipulas I e II, aquele país jamais ratificara o Tratado Constitutivo do PARLACEN⁴⁸.

As sucessivas tentativas empreendidas pelo PARLACEN no sentido de buscar reaver as competências perdidas, ou de adquirir novas funções já no marco da integração centro-americana, dão eloqüente demonstração do padrão que se repete no tocante a todos os parlamentos regionais de integração: não se contentando com papel de mera diplomacia parlamentar, estas instituições lançam-se à luta pela expansão de suas competências. O Parlamento Centro-Americano, contudo, como se verá mais adiante, deverá, antes de mais nada, recuperar a sua credibilidade, abalada por acusações de corrupção junto à opinião pública.

8.3 O PARLACEN vai à Corte

Se o Parlamento Centro-Americano não possui as competências que caracterizam um parlamento nacional, a Corte Centro-Americana encontra-se investida de todos os poderes próprios a um tribunal comunitário e supranacional.

Embora sem ter sido incluída entre os chamados “órgãos principais” do Protocolo de Tegucigalpa, a Corte desfruta de competências que, em alguns casos, vão além daquelas outorgadas a um tribunal constitucional. Cabe-lhe, por exemplo, segundo o Artigo 22, letra “f” de seu Estatuto, firmado em 10 de dezembro de 1992, “Conocer y resolver a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Organos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales”⁴⁹. Ao atribuir poderes à Corte para tomar conhecimento e contribuir para a solução dos eventuais conflitos entre as instituições políticas dos Estados Partes, os negociadores, em consonância com o espírito dos tratados da integração centro-americana, desejaram criar uma instância jurídica supranacional que assegurasse a governabilidade democrática dos Estados Partes.

Em 06 de janeiro de 2005, com base no Artigo 22, letra “f”, do seu Estatuto, a Corte emitiu Resolução julgando-se competente para tomar conhecimento de demanda a ela encaminhada pelo Presidente da República da Nicarágua, Enrique Bolaños Geyer, contra iniciativa tomada pela Assembleia Nacional

48 Resolución AP/2-CXXXVI-2001 Sobre la Propuesta Relacionada con la Integración Centroamericana Hecha por el Gobierno de la República de Costa Rica, de 05/12/2001. Disponível em <http://www.parlacen.org.gt>, mediante solicitação. Acesso em 25, junho. 2010.

49 Ver Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Disponível em <<http://www.ccj.org.ni/>>. Acesso em: 25/06/2010.

que, por meio de emenda constitucional, retirava parte dos poderes da Presidência da República⁵⁰. Ante a reação contrária de autoridades jurisdicionais internas, a Corte emitiu um “Acuerdo de la Corte Centroamericana de Justicia”, pelo qual declarou que na exposição de motivos do seu Estatuto, conforme firmado pelos Presidentes da República dos países membros, os mandatários afirmaram que “se crea así un Órgano Supranacional que permitirá resolver los problemas propios del Sistema de la Integración Centroamericana en forma pacífica y civilizada”, e que “La soberanía estatal queda limitada por el sometimiento a la jurisdicción de la Corte, lo que implica que los Estados acaten sus decisiones”. Cita ainda o Artigo 3 do Estatuto, que dispõe que a Corte terá competência e jurisdição próprias, com poderes para julgar e resolver com autoridade de coisa julgada, e sua doutrina terá efeitos vinculantes para todos os Estados, Órgãos e organizações que sejam parte ou participem do “Sistema da Integração Centro-Americana”⁵¹.

Outras competências da Corte Centro-Americana, à luz do Artigo 22, incluem: conhecer, por solicitação de qualquer um dos Estados membros, as controvérsias que se suscitem entre eles; conhecer as ações de nulidade e de descumprimento dos acordos dos organismos do Sistema de Integração Centro-Americana; conhecer, por solicitação de qualquer interessado, os dispositivos legais, regulamentários, administrativos ou de qualquer outro tipo adotados por um Estado que afetem os Convênios, Tratados, ou qualquer outra normativa do Direito da Integração Centro-Americano, ou dos Acordos ou resoluções de seus órgãos ou organismos; atuar como Tribunal de Consulta Permanente das Cortes Supremas de Justiça dos Estados, com caráter ilustrativo; atuar como órgão de consulta dos órgãos e organismos do Sistema de Integração Centro-Americana, na interpretação e aplicação do Protocolo de Tegucigalpa de reformas à Carta da Organização de Estados Centro-Americanos (ODECA) e dos instrumentos complementares e atos deles derivados; resolver toda consulta prejudicial requerida por todo juiz ou Tribunal Judicial que estiver examinando

50 Ver Resolução sobre *Demanda sobre presunta violación a la normativa jurídica Del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), específicamente del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 13 de dezembro de 1991 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica del 15 de diciembre de 1995, así como importantes disposiciones constitucionales y legales del Derecho Positivo nicaragüense*. Disponível em <<http://www.ccj.org.ni>>. Acesso em: 25, junho, 2010.

51 Ver *Acuerdo de la Corte Centroamericana de Justicia*. Disponível em <<http://www.ccj.org.ni>>. Acesso em: 26, junho, 2010.

um caso pendente de sentença encaminhada com vistas a obter a aplicação ou interpretação uniforme das normas que conformam o ordenamento jurídico do Sistema da Integração Centro-Americana, criado pelo Protocolo de Tegucigalpa e seus instrumentos complementares ou atos dele derivados⁵².

Do exposto acima conclui-se que a Corte Centro-Americana tem competências amplas, semelhantes às de uma Corte Constitucional, porquanto pode receber consultas prejudiciais sobre a interpretação do direito comunitário, o que daria margem também à presença de um órgão parlamentar com competências de controle e co-decisão na integração, conformando um construto político semelhante ao modelo europeu.

Em 1999, o Parlamento dirigiu-se à Corte, na tentativa de reaver as competências que, segundo o Artigo 4 do Primeiro Protocolo ao Tratado Constitutivo do Parlamento e de Outras Instâncias Políticas, haviam sido suspensas “até o depósito do quinto instrumento de ratificação”. Tendo o Panamá depositado o seu instrumento de ratificação do Tratado Constitutivo em 1994, o Parlamento solicitou à Corte Opinião Consultiva Obrigatória com respeito à plena vigência do referido Tratado, isto é, se o depósito do instrumento de adesão da República do Panamá corresponderia ao quinto instrumento a que se refere o Artigo 35 do Tratado, e se, em consequência, ficariam sem efeito as limitações impostas pelo Primeiro Protocolo Adicional. Em sentença de 14 de fevereiro de 2000, a Corte opinou que o “Tratado Constitutivo do PARLACEN e Outras Instâncias Políticas” adquiriu plena aplicabilidade desde o depósito do quinto instrumento de ratificação pelo Panamá, “(...) cesando desde entonces el efecto del régimen especial y transitorio establecido en los numerales 1 y 2 del Artículo 4 del Primer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano”⁵³. Os Estados Partes, entretanto, não cumpriram a decisão da Corte e o Parlamento continua até hoje sem as competências de controle, que cedo lhe foram arrebatadas por força do Primeiro Protocolo ao seu Tratado Constitutivo.

Muito embora as suas iniciativas não apresentassem resultados concretos, precisamente pelo pouco empenho demonstrado pelos países membros em observar as decisões da Corte, e ademais, em cumprir a própria normativa emanada dos órgãos da integração, o Parlamento, aparentemente percebendo

52 Ver *Estatuto de la Corte ...op. cit.*

53 Ver Resolución sobre Solicitud de Opinión Consultiva Obligatoria del Parlamento Centroamericano, con respecto a la Plena Vigencia del Tratado Constitutivo del PARLACEN y Otras Instancias Políticas. Disponível em <<http://www.ccej.org.ni>>. Acesso em: 25, junho, 2010.

a Corte como uma aliada, decidiu agir junto às autoridades nacionais da Guatemala, Costa Rica e Panamá, com vistas à plena incorporação destes países ao órgão jurisdicional. Contudo, as iniciativas dos deputados não parecem ter surtido efeito e hoje a Corte, conta com quatro países membros: El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.⁵⁴

Novamente, em julho de 2002, o Parlamento sai em defesa da Corte, condenando com veemência emenda firmada em Manágua, em 27 de fevereiro de 2002, que reforma o Protocolo de Tegucigalpa, criando um “Mecanismo de Solução de Controvérsias” paralelo aos mecanismos estabelecidos no Estatuto da Corte Centro-Americana de Justiça⁵⁵.

A análise detida destes dados leva a concluir que a Corte Centro-Americana de Justiça dispõe de instrumentos que lhe permitem desempenhar o papel de tribunal constitucional ao lhe atribuírem competência para interpretar os tratados da integração e a normativa deles derivada. Este fato confere ao Sistema da Integração Centro-Americana elementos de um construto jurídico-político, onde deveria também estar inserido um órgão de controle de representação popular. Contudo, como foi visto, de nada servem os acordos internacionais se não há real disposição, por parte dos seus signatários, de cumprir as normas e decisões que deles emanam. Os processos de integração econômica resultam, em última análise, do voluntarismo dos Estados Partes e avançam na medida em que exista vontade política, por parte dos países, de colocá-los no topo de sua agenda de prioridades.

A integração centro-americana é um caso paradigmático: iniciada ainda nos anos sessenta, colheu resultados comerciais exitosos durante algum tempo, estancando-se depois, por força dos enfrentamentos armados ocorridos na região. Depois de mais de uma década de violência, a região logrou alcançar a paz (Esquipulas II, 1987) e concluir com sucesso processos nacionais de reconciliação e desarmamento (Nicarágua, 1988; Panamá, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996), e ainda, pela primeira vez em sua história, contar em todos

54 Ver “Resolución AP/2-LXXII-97 Sobre el Pleno Funcionamiento de la Corte Centroamericana de Justicia” de 28/01/1997. Disponível em <http://www.parlacen.org.gt>, mediante solicitação. Acesso em: 26, junho, 2010.

55 Ver “Resolución AP/6-CXLII-2002 en Respaldo a la Integridad de las Atribuciones de la Honorable Corte Centroamericana de Justicia y en Prevención de la Ilegalidad de la Enmienda Suscrita en Managua, el 27 de Febrero del 2002, que Pretende la Reforma del Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos” de 03/07/2002. Disponível em <<http://www.parlacen.org.gt>>, mediante solicitação. Acesso em: 26, junho. 2010.

os países da área com governos civis sucessivos, eleitos em campanhas livres, transparentes e com supervisão internacional⁵⁶. Mas embora o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA) tenha passado por importante atualização a partir de 1991 por meio da reforma da Carta da ODECA, falta aos governos a vontade política necessária para tornar realidade os mecanismos de natureza supranacional previstos nos instrumentos constitutivos da Corte. Muito pelo contrário, o que se verifica, na prática, é uma “recorrente subordinação da agenda regional às prioridades nacionais”⁵⁷.

As implicações do conflito entre Honduras e Nicarágua, ocorrido ao final da década de noventa, portanto às vésperas do século XXI, em torno do tratado sobre limites marítimos firmado entre Honduras e Colômbia, são ilustrativas. Naquela ocasião, ficou patente a incapacidade do órgão jurisdicional da integração de fazer cumprir as suas decisões. Convocada pela Nicarágua para atender a sua denúncia contra o Estado hondurenho, a Corte foi incapaz de deter a ratificação do tratado pela Assembléia Legislativa de Honduras⁵⁸.

O enfraquecimento da Corte assumiu dimensões dramáticas a partir de certas iniciativas tomadas pelos Estados Partes. Em 07 de maio de 2004, por exemplo, o presidente de Honduras, Ricardo Maduro, anunciou a retirada de seu país da instituição. Afirmou que não pagaria a quota anual de 1,3 milhão de dólares destinada à sua manutenção, uma vez que a Corte, segundo pensava, teria “perdido a seriedade”⁵⁹.

Com efeito, algumas decisões da Corte, contrárias ao governo hondurenho, podem ter precipitado a sua saída daquele organismo jurisdicional, o que evidencia a resistência com que os governos da região percebem qualquer decisão, tomada pelos órgãos da integração, que firam os seus interesses mais imediatos e a recusa em ceder soberania a entidades supranacionais.

56 Ver RIVERA, Luís Guillermo Solís. *Centroamérica 2020: la Integración Regional y los Desafíos de sus Relaciones Externas*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000 (CA 2020: Documento de trabajo # 3), mimeo., p. 10.

57 Ver *ibid*, p. 2. O autor ressalta o predomínio, nas estruturas de poder de toda a região, de elites econômicas e políticas historicamente opostas à integração, cujos interesses não são beneficiados de maneira direta pelo mercado comum e que, portanto, propugnam pelo estabelecimento de vínculos bilaterais com contrapartes externas.

58 Ver *ibid*, p. 13.

59 Ver Decreto Ejecutivo Número PCM-006-2004 de 7 de maio de 2004, que decide: “...suspender temporalmente a partir de esta fecha, la participación de la República de Honduras en la Corte Centroamericana de Justicia, hasta que entren en vigencia las reformas, a título de revisión institucional, que apruebe la Reunión de Presidentes de Centroamérica, a propuesta del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores”. Disponível em <<http://www.ccj.org.ni>>. Acesso em: 27, junho,, 2010.

Algumas medidas cautelares haviam sido, efetivamente, emitidas contra Honduras pela Corte. Uma delas em 1999, na tentativa de evitar a ratificação do Tratado Ramírez-López com a Colômbia, a que já nos referimos acima⁶⁰; e ainda outra, em agosto de 2004, para suspender uma ordem de prisão contra o deputado hondurenho no Parlamento Centro-Americano, Victor Bendeck, acusado de levar à quebra o Banco Corporativo, liquidado pelo governo em outubro de 1999⁶¹.

O Parlamento solicitou parecer da Corte também sobre a comunicação, encaminhada em 19 de agosto de 2009, pelo Panamá, à Chancelaria guatemalteca, depositária do Tratado Constitutivo do PARLACEN, pela qual manifestou a sua vontade de retirar-se do Tratado. Posteriormente, o governo do Panamá solicitou ao Presidente do PARLACEN a anulação das credenciais emitidas para os deputados panamenhos. O Parlamento apresentou, em setembro de 2009, consulta à Corte sobre a atitude panamenha. Em parecer de 28 de setembro de 2009, a Corte opinou pela ilegalidade da retirada unilateral de um país membro, não prevista pelo Tratado, acrescentando que ademais a possibilidade de denúncia não pode ser presumida, em virtude dos antecedentes e da natureza comunitária do Tratado.⁶²

Como se pode observar, o Parlamento dirigiu-se à Corte para fazer valer as competências que lhe haviam sido outorgadas à luz de seu Tratado Constitutivo, depois suspensas pelo Primeiro Protocolo. Mais recentemente, busca o órgão jurisdicional na tentativa de impedir a retirada de um dos Estados membros de seu Tratado Constitutivo e a consequente cassação das credenciais dos deputados panamenhos, recebendo o apoio da Corte.

Estudos sobre a integração centro-americana identificam um enfraquecimento geral do processo, em grande parte atribuído à falta de aprofundamento de suas instituições. Na opinião de Luís Guillermo Solís Rivera

De hecho, sin instituciones regionales fuertes, bien financiadas y autónomas, el proceso de integración no puede avanzar porque la lógica nacional y los intereses particulares de los Estados no se lo permiten. Mientras los Estados perciban sus márgenes de maniobra individuales como más

60 Ver *La Prensa*. Manágua: 14 de junho de 2004. .

61 Ver CHAMORRO, Xiomara. "Centroamérica en contra de la corrupción". In: *La Prensa*. Manágua: 27 de Janeiro de 2004.

62 Ver <http://www.parlacen.org.gt/index-portada.html>. Acesso em 26, junho, 2010.

eficientes o productivos que los regionales – tanto en lo económico como en lo político – no será posible que se profundice la integración⁶³.

Como se pode observar, o Parlamento dirigiu-se à Corte para fazer valer as competências que lhe haviam sido outorgadas à luz de seu Tratado Constitutivo, depois suspensas pelo Primeiro Protocolo. Mais recentemente, buscou o órgão jurisdicional na tentativa de impedir a retirada de um dos Estados membros de seu Tratado Constitutivo e a consequente cassação das credenciais dos deputados panamenhos, recebendo o apoio da Corte.

Mas a debilidade das instituições da integração, associada ao próprio arrefecimento das reformas institucionais anunciadas por ocasião da XIX Reunião de Cúpula, realizada na Cidade de Panamá, Panamá, em 12 de julho de 1997, apenas acentua a grave disfunção existente entre o discurso oficial e a prática da integração.

A este quadro, somam-se as graves acusações contra deputados do PARLACEN, de corrupção, lavagem de dinheiro e outros crimes. Ao invés dos “pequenos passos” que, com o eventual apoio da Corte, o Parlamento poderia ensaiar em busca de um maior protagonismo na integração, cabe-lhe, antes de mais nada, lutar pela sua sobrevivência.

8.4 Um Parlamento ameaçado

Em 4 de fevereiro de 2004, o diário “La Prensa”, de Manágua, dava conta de que a Presidente do Panamá, Mireya Moscoso, defendera o desaparecimento do PARLACEN por representar “una pérdida de tiempo y dinero”. Em setembro do mesmo ano, o Presidente de Honduras, Ricardo Maduro, anunciava que seu país não pagaria a quota anual de US\$1.6 milhões para as operações do PARLACEN, porquanto considerava que a instituição “(...) carece de resultados concretos en lo regional, no sirve para nada (...)”⁶⁴. Na realidade, o PARLACEN é hoje visto como um organismo inoperante, caro e utilizado por ex-governantes dos países membros para ganhar imunidade.

Em 2002, o PARLACEN solicitou à Corte opinião consultiva sobre as faculdades que teria para regulamentar procedimento de renúncia e suspensão de imunidades de seus membros. A Corte foi de opinião que o Parlamento tem a

63 Ver RIVERA, Luis Guillermo Solís. *Op. cit.*, pp. 19-20.

64 Ver HONDURAS CONGELA FUNDOS PARA EL PARLACÉN Y LA CCJ. In: *La Prensa*. Manágua: 08/09;2004.

faculdade e até mesmo a responsabilidade, de regulamentar um procedimento interno destinado à suspensão das imunidades daqueles de seus membros que devam responder ante a Justiça. A Corte lembrou, ainda, ao Parlamento, que em um regime democrático ninguém está acima da lei. Acrescentou que enquanto o PARLACEN não emitisse um regulamento prevendo a renúncia ou suspensão de imunidades e privilégios, seu conhecimento de conduta indevida de um deputado centro-americano seria suficiente para que, por solicitação da autoridade competente, a Assembleia Geral do PARLACEN, por metade dos votos mais um, decidisse se deve ou não suspender as imunidades do referido parlamentar, “ (...) sin calificar la culpabilidad o no del Diputado, ya que eso corresponde únicamente a la autoridad jurisdiccional (...)”⁶⁵.

Em janeiro de 2003, em sessão extraordinária, a Assembleia Plenária do Parlamento decidiu suspender a imunidade do deputado, por Honduras, César Augusto Díaz Flores, capturado em flagrante pelas autoridades da Nicarágua em delito de narcotráfico e condenar energicamente todos os atos de narcotráfico cometidos na América Central e República Dominicana⁶⁶.

Embora o Parlamento tenha agido rápida e corretamente neste caso, permanece a percepção, entre o público, de que aos deputados interessa apenas prevalecer-se das amplas imunidades de que se beneficiam⁶⁷.

É sintomático que entre 1994 e 2004 quatro deputados do PARLACEN tenham encaminhado demandas à Corte por violação de sua imunidade parlamentar, o que em nada contribui para fortalecer a credibilidade daquele órgão

65 Ver Solicitud de Opinión Consultiva por Lic. Rodrigo Samayoa Rivas, Presidente del PARLACEN. Disponível em <<http://www.cj.org.ni>>. Acesso em: 26, junho, 2010.

66 Ver Resolución Nº APE/1-01-2003. Disponível em <<http://www.parlacen.org.gt>>, mediante solicitação. Acesso em: 26, junho. 2010.

67 Por meio da Resolución AP/3ª – LXXXIII – 97 Creación de la Comisión Especial de Ética del Parlamento Centroamericano, de 03/12/97, o PARLACEN decidiu criar uma Comissão Especial de Ética Parlamentar. Nos “Considerando” justificou sua iniciativa lembrando que, além dos deputados diretamente eleitos, integram o Parlamento os Presidentes e Vice-Presidentes dos Estados Partes, ao concluírem o seu mandato, tendo as mesmas imunidades e privilégios de que gozam os Deputados nacionais em seu país de origem, as imunidades e privilégios que a Convenção de Viena estabelece para os agentes diplomáticos, ademais dos privilégios estabelecidos no Tratado Sede. Disponível em <http://www.parlacen.org.gt>, mediante solicitação. Acesso em: 27, junho, 2010.

junto ao público e ao todo cinco deputados tenham sido alvo de acusações de corrupção⁶⁸.

De nada adianta simplesmente propugnar pela extinção pura e simples do Parlamento. Este ainda pode cumprir importante papel vinculado à consolidação das instituições democráticas na região, como, aliás, já cumpriu, por ocasião das negociações de paz, quando realizou articulações para as conversações que levaram ao fim os embates na região.

Hoje, com a retomada do processo de integração regional, agora sobre as novas bases do regionalismo aberto, buscando criar condições para uma melhor inserção dos países da região no mercado internacional, as funções do Parlamento devem estar vinculadas a este processo, podendo a sua atuação, adicionalmente, contribuir para o fortalecimento dos marcos democráticos na região.

Recente estudo sobre a integração centro-americana, elaborado sob os auspícios da CEPAL e da Secretaria Geral do SICA⁶⁹, recorda que apesar dos avanços alcançados na região ao longo da década de noventa no que diz respeito aos marcos da democracia, os regimes políticos existentes na área ainda apresentam zonas de baixa qualidade democrática. Muito embora a década de noventa tenha sido portadora de mudança radical no que se relaciona à situação prevalente na região nos anos 80, que se caracterizou pela presença de conflitos armados, ausência de processos eleitorais legítimos e generalizadas violações aos direitos humanos, na atualidade contam, todos os países da região, com governos civis democraticamente eleitos, exceção feita à sucessão hondurenha de 2009. Contudo, o estudo assinala que as principais debilidades dos países da região encontram-se, precisamente, nos âmbitos do império da lei, efetividade dos governos e corrupção⁷⁰.

No que diz respeito à integração regional, o estudo aponta como condição crítica para o seu desenvolvimento a transformação dos seus marcos institucionais, assim como a criação de sistemas decisórios que sejam capazes de gerar maior estabilidade e segurança jurídica. Para isso, segundo conclui, seria

68 Deputados Víctor Elias Francisco Bendeck Ramírez, pelo Estado de Honduras; Martha McCoy Sánchez, pela Nicarágua; José Arnoldo Alemán Lacayo, ex-Presidente da Nicarágua; Juan Francisco Reyes López e Alfonso Portillo, ex-vice presidente e ex-presidente da Guatemala, e Juan Francisco Reyez Wyld, também da Guatemala.

69 Ver ACOSTA, Fernando Herrero. *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. México: Comisión Económica para América Latina y Caribe e Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, s/d.

70 *Ibid*, p. xi.

necessário estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos acordos celebrados no marco da integração e evitar a adoção de decisões contrárias a eles por parte dos governos nacionais⁷¹.

Conforme expusemos ao longo desta seção, os governos têm, em inúmeras ocasiões, ignorado as sentenças da Corte, deixado de ratificar instrumentos da integração e tomado iniciativas unilaterais em violação à normativa acordada. Daí pode-se concluir que, na realidade, não se trata de optar ou não pela supranacionalidade, uma vez que, conforme vimos, a delegação de soberania a órgãos com poderes supranacionais é condição crítica para assegurar a segurança jurídica e evitar o descumprimento, pelos países, da normativa da integração ou a adoção de outras ações unilaterais que firam os seus pressupostos. Trata-se de escolher entre uma integração limitada a uma área de livre comércio, nos moldes do NAFTA (North American Free Trade Área), ou o seu aprofundamento rumo a uma união aduaneira, como o modelo europeu.

Caso se faça a opção pelo aprofundamento do processo integracionista, ao Parlamento Centro-Americano, como órgão representativo dos povos da região, deveriam ser outorgados poderes de participar – ainda que em nível consultivo – do processo decisório da integração, além de poderes de controle nos moldes do que já se previa em seu Tratado Constitutivo. Paralelamente, caberia a sua reorganização, mediante a eliminação dos deputados “biônicos”, a revisão do capítulo referente às imunidades e a racionalização dos gastos.

Iniciativas como a sugerida pelo Presidente Maduro, de recomendar ao Congresso Nacional hondurenho a designação de deputados nacionais para atuarem no PARLACEN, não só implica em retrocesso no que diz respeito à representatividade e à legitimidade daquele órgão, como também esbarraria com as graves limitações, já assinaladas ao discorrermos sobre o Parlamento Andino, no tocante à exigüidade do tempo de que dispõe um parlamentar nacional para dedicar aos inúmeros e variados temas da integração.

Contudo, sem competências concretas a desempenhar no âmbito da integração, o órgão parlamentar regional tende a ser percebido como “dispensável” e “inútil”, ainda que possa, como ocorre com o Parlamento Centro-Americano, servir de pólo de irradiação dos valores democráticos para a região.

⁷¹ *Ibid*, p. 8.

8.5 O retrocesso e a reação do PARLACEN

Por ocasião da XXV Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Sistema de Integração Centro-Americana – SICA, em dezembro de 2004, foram aprovadas reformas ao Protocolo Constitutivo do Parlamento, como, aliás, já alertara o seu Presidente; e da Corte Centro-Americana de Justiça⁷².

Quanto à composição do Parlamento, os governos sugeriram flexibilizar o número de representantes por Estado, cabendo a cada um deles definir o número de seus deputados, sendo não menos de três e não mais que vinte deputados por país. À primeira vista, tal modificação poderia gerar o efeito positivo de estabelecer algum tipo de proporcionalidade no seio do Parlamento; contudo, na visão de assessores técnicos do PARLACEN, a flexibilização permitirá que os Estados reduzam o número de deputados, aprofundando ainda mais o déficit de representação já existente na instituição regional⁷³.

No que diz respeito às competências, os governos substituíram o polêmico dispositivo segundo o qual ao Parlamento caberia nomear e remover as autoridades dos órgãos da integração [letra (e) do Artigo 5] por competência para recomendar candidaturas para desempenhar cargos de direção superior dos órgãos da integração. No que concerne à função consultiva, os governos mantiveram a atribuição de enviar recomendações aos Chefes de Estado e acrescentaram a de emitir opinião sobre os tratados e atos internacionais a serem subscritos pelos Estados membros.

A proposta dos presidentes eliminou a participação, no Parlamento, dos ex-presidentes e ex-vice-presidentes dos países membros, contudo, verificase acentuado retrocesso em relação ao processo decisório, porquanto para alguns “casos especiais”, a serem definidos pelo Regimento Interno, o voto passa a ser computado por país. Quanto ao item referente ao orçamento, a proposta procura ajustar as contribuições ao número de deputados que terá cada país, aplicando, ademais, uma quota fixa para o funcionamento da instituição, dispositivo que, associado ao voto por país, poderá estimular os

72 Ver CORTE CENTRO-AMERICANA DE JUSTIÇA. Posición Oficial de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) ante la Comisión Ad-hoc, conformada por la Reunión de Presidentes, para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana. Nicaragua. 3 de junho de 2004. Disponível em <<http://www.ccj.org.ni/>>. Acesso em: 27, abril, 2005.

73 Ver SECRETARIA DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO. *Cuadro Comparativo de las Reformas propuestas por el PARLACEN y las Realizadas por la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano*. Guatemala: 2004, mimeo.

Estados Partes a buscarem diminuir substancialmente as suas representações no Parlamento.

No que se refere ao sensível tema das imunidades, a proposta mantém as imunidades e privilégios do Parlamento e de sua sede, mas restringe as imunidades dos deputados, que gozarão unicamente de imunidade permanente em relação aos seus votos e opiniões escritas e verbais de caráter oficial, manifestadas durante o exercício de seus cargos. No caso de atos passíveis de punição, serão submetidos a processo de acordo com o ordenamento jurídico do Estado membro correspondente.

Do ponto de vista dos marcos jurídicos da democracia, contudo, o retrocesso mais grave presente na proposta presidencial está contido em uma disposição transitória, ao final do documento, que permite aos Estados Partes acreditar deputados de seus Congressos ou Assembléias até que se outorguem ao Parlamento faculdades legislativas vinculativas para casos concretos ou funções de controle dos fundos provenientes da integração regional.

A proposta liquida assim com as eleições diretas para o Parlamento, ao vinculá-las ao eventual desempenho, pela assembleia, em futuro sem dúvida distante, de funções legislativas e de controle que o Parlamento Europeu levou algumas décadas para conquistar.

A reação do Parlamento não se fez esperar. Em sua reunião plenária de janeiro de 2005, os deputados, por unanimidade, exortaram os parlamentos dos Estados membros a não ratificarem o Protocolo de Reformas ao Tratado Constitutivo do PARLACEN, e a reiterarem sua vontade de apoiar unicamente as propostas que pudessem impulsionar o processo de integração regional em direção a níveis comunitários e à criação de órgãos supranacionais.

A posição do PARLACEN saiu vitoriosa, pois novo Protocolo de Reforma ao Tratado foi firmado em 20 de fevereiro de 2008. Desta feita, as modificações aprovadas acrescentaram novas competências às funções do Parlamento, facultando-lhe propor legislação em matéria de integração, assim como normas para a harmonização das leis dos países partes. Poderá também propor temas aos órgãos e instituições do SICA, assim como participar das reuniões do Conselho de Ministros. A participação de ex-presidentes e vice-presidentes dos Estados Partes, que tanto enfraquece o Parlamento, foi, porém, mantida⁷⁴.

⁷⁴ Ver Protocolo de Reformas ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano. Disponível em <<http://www.sica.int/busqueda/>>. Acesso em: 26, junho, 2010.

9 – DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (CPC) AO PARLAMENTO DO MERCOSUL

9.1 A opção intergovernamental do Mercosul

São úteis os estudos comparativos entre os processos de integração regional em andamento na América Latina tendo como marco conceitual o paradigma da União Europeia.

Contudo, algumas precauções devem ser tomadas¹. A Comunidade Andina e o Sistema de Integração Centro-Americano comportam aspectos claramente calcados na experiência europeia, como o denota a presença de um tribunal, em cada um destes esquemas integracionistas, com poderes supranacionais, mimetizando um espaço público estatal. Isto muito embora, como já assinalamos nos dois capítulos anteriores, as normas estabelecidas em seus Tratados sejam objeto de frequente descumprimento pelos próprios Estados que os assinaram, bem como as sentenças emanadas dos tribunais regionais.

Por seu turno, os negociadores da integração do Mercosul optaram por mecanismos de natureza claramente intergovernamental. Pensavam eles que as instituições que viessem a ser definidas para o Mercosul deveriam refletir os avanços reais da integração, ao invés de se esperar que elas gerassem as circunstâncias que contribuiriam para a sua efetividade. “A forma deve seguir a função e não o contrário”, pensavam os negociadores².

1 Ver VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, São Paulo: Manole, 2003. Para a autora, “Enquanto a União excede os limites intrínsecos às organizações internacionais clássicas, sem com isso atingir o estatuto jurídico de uma federação de Estados, o Mercosul espousa estreitamente os contornos das organizações internacionais de vocação regional” (p. 5).

2 Ver BARBOSA, Rubens Antônio. “O Mercosul e suas Instituições”. In: *Boletim de Integração Latino-Americana*. Brasília: Grupo de Estudos Técnicos da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e

Assim o Artigo 2 do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a estrutura institucional do Mercosul, não deixou qualquer dúvida ao caracterizar como intergovernamentais os seus órgãos decisórios³.

Quando das negociações daquele diploma internacional, os governos decidiram atribuir personalidade jurídica ao Mercosul para que o bloco pudesse atuar externamente como uma unidade. Pensava-se em suas negociações futuras com terceiros países ou grupos de países, mas particularmente, na expansão da integração a toda a América do Sul, hoje consubstanciada na UNASUL.

À luz do Tratado de Assunção⁴, que criou o Mercosul, a estrutura institucional do bloco compreendia, como órgãos decisórios, um Conselho do Mercado Comum (CMC), integrado pelos Ministros de Relações Exteriores, e Ministros da Economia ou Fazenda dos Estados Partes, e um Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercosul, composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia ou Fazenda e seus equivalentes, e do Banco Central. Mais tarde, o Protocolo de Ouro Preto agregou, a estes, a Comissão de Comércio, órgão encarregado de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira. Os chamados “órgãos não decisórios”, ou “consultivos”, são a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), entidade representativa da sociedade civil, e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), mais tarde transformada em Secretaria do Mercosul, com um Setor de Assessoria Técnica .

Por sua vez, a opção intergovernamental feita pelos Estados Partes do Mercosul e a ausência de uma ordem jurídica específica baseada nos tratados não deixa dúvida quanto à inexistência, no bloco, de um complexo de normas do tipo comunitário, no formato do modelo das Comunidades Européias, cujo conjunto dos Tratados Constitutivos o Tribunal de Justiça elevou a posição equivalente à de “carta constitucional”⁵.

Por conseguinte, não há, tendo em vista o modelo adotado pelo Mercosul, cuja “dinâmica é tão flexível que mais parece ser o fruto de um simples

de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores, Nº 14, 1994, p. 1. O Embaixador Rubens Barbosa foi Coordenador-Nacional da Seção Brasileira do Grupo Mercado Comum.

3 Ver COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Brasília: Senado Federal, 2005.

4 *Ibid*, pp. 15 e segs. O Tratado de Assunção foi firmado em 1991.

5 Ver VENTURA, Deisy. *As Assimetrias ... op. cit.*

entendimento entre governos”⁶, a possibilidade de sua “constitucionalização”, dado que o Tribunal Permanente de Revisão, órgão de solução de controvérsias, não detém poderes que favoreçam um equilíbrio institucional na integração, semelhante ao mecanismo de checks and balances presente nos sistemas de tripartição de poderes, a exemplo do ocorrido no caso do Parlamento Europeu.

9.2 Brasil e Argentina privilegiam a dimensão parlamentar na integração bilateral

A superação da controvérsia Itaipu-Corpus, em 1979, marca o ponto de inflexão nas relações bilaterais Brasil-Argentina e abre a possibilidade da implantação de uma parceria estratégica entre esses dois países no contexto regional.

Ademais, na década de 1980, o fim dos regimes militares na Argentina e no Brasil oferece à aliança entre os dois países irretocável alicerce, consubstanciado no compromisso com a plena restauração e consolidação da democracia e da vigência dos direitos humanos. Assim, a Ata de Iguaçu, firmada pelos dois países em 1985 era “(...) expressão e resultado de intensa convergência política em torno de objetivos como a consolidação democrática, as estabilidades política e estratégica (...)”⁷.

Não é de admirar, portanto, que o Acordo de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado em 1988 entre os então Presidentes Sarney e Alfonsín, apresente um espaço dedicado à legitimação democrática dos instrumentos gerados pela integração⁸.

Com efeito, o Artigo 8 prevê a constituição de uma “Comissão Parlamentar Conjunta de Integração”, de caráter consultivo, que seria composta por doze parlamentares de cada país, designados pelos respectivos Poderes Legislativos, com mandato de dois anos. Dispõe que os projetos dos acordos específicos, negociados pelos governos dos Estados Partes, seriam, antes de

⁶ *Ibid*, p. 126.

⁷ Ver VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador : a Construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

⁸ Cabe lembrar que em 1987, a diplomacia parlamentar na região recebe importante impulso, com a assinatura, por dezoito países latino-americanos, do Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano (Parlatino). Ver *Parlamento Latino-Americano: Tratado de Institucionalização e Estatuto*. São Paulo: gráfica do Parlatino, 1993.

seu envio aos respectivos Poderes Legislativos, por ela apreciados. Determina, ademais, que a Comissão transmitiria à Comissão de Execução do Tratado as suas recomendações⁹.

A redação do Artigo 8 não permite dúvida quanto à intenção dos negociadores de envolver, efetivamente, os parlamentos dos dois países no processo decisório da integração. Ademais, os Artigos 4 e 5 deixam transparecer preocupação precisamente em evitar que se abrisse um espaço de supranacionalidade na integração e que acordos concernentes a temas que se revestem de extraordinária importância, como a harmonização das políticas aduaneiras de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica (Art. 4)¹⁰; bem como das demais políticas necessárias à implementação do mercado comum, como as relativas a recursos humanos (Art. 5)¹¹, pudessem vir a ser incorporados aos ordenamentos jurídicos internos sem serem submetidos à devida aprovação dos respectivos congressos nacionais. O déficit democrático é, assim, duplamente contornado: em primeiro lugar, ao se prever expressamente o referendo dos parlamentos aos instrumentos negociados no marco da integração e em segundo lugar ao se atribuir, por meio do Artigo 8, a uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, competência para apreciar os projetos de acordos negociados pelos países antes de seu envio aos respectivos Poderes Legislativos.

Muito embora a competência estabelecida pelo Artigo 8 seja meramente consultiva, ainda assim ela enseja o envolvimento dos parlamentos na fase decisória do processo negociador dos instrumentos da integração permitindo-lhes, pelo menos, tomar conhecimento dos acordos em pauta. Ademais, é estabelecido um canal de diálogo entre a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração e a Comissão de Execução do Tratado (Artigo 6), a quem, segundo

9 Ver ALMEIDA, Paulo Roberto de (Coordenador). *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Brasília: Senado Federal, 1992, p. 29.

10 Segundo o Artigo 4 “A harmonização das políticas aduaneiras de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica e outras que os Estados-Parte acordarem, assim como a coordenação das políticas em matérias monetárias, fiscal, cambial e de capitais serão realizadas, gradualmente, através de Acordos específicos, que, nos casos correspondentes, deverão ser aprovados pelo Poder Legislativo da República Federativa do Brasil e pelo Poder Legislativo da República Argentina”. Ver *ibid*, p. 28.

11 O Artigo 5 dispõe: “Concluída a Primeira Etapa, proceder-se-á à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum entre os Estados-Parte, incluindo, entre outras, as relativas a recursos humanos, através da negociação de Acordos específicos, que serão aprovados pelo Poder Legislativo da República Federativa do Brasil e pelo Poder Legislativo da República Argentina. Ver *ibid*, p. 28.

o Artigo 8, deverá a primeira transmitir as suas recomendações¹².

Como se pode concluir da análise do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento subscrito por Brasil e Argentina, seus dispositivos mostram-se plenamente coerentes com a opção dos dois países por uma estrutura institucional minimalista e compatível com o método intergovernamental. Tal estrutura era conformada por uma Comissão de Execução do Tratado, co-presidida pelos Presidentes da Argentina e do Brasil, e integrada por quatro Ministros de Estado de cada país, podendo formar, para cada acordo específico, Comissões Técnicas Conjuntas de Estudo e Implementação; e pelo “braço parlamentar”, a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração. O Tratado é coerente, também, com o momento histórico que viviam Argentina e Brasil, de retorno às instituições democráticas e sua valorização, que se traduz no disposto no Artigo 8.

9.2.1 O Tratado de Assunção e o retrocesso na dimensão parlamentar da integração

Relembrando a construção da integração no Cone Sul iniciada sob sua presidência, José Sarney declara que o projeto vislumbrado àquela época era o de criar um mercado comum tendo como exemplo o modelo europeu, isso é, a integração seria setorial. O projeto incluía mecanismos bilaterais, como comissões parlamentares, que acompanhassem as decisões, grupos do setor civil, um banco de compensações e até uma moeda comum, o gaúcho¹³.

Contudo, a ascensão ao poder de Fernando Collor de Mello no Brasil e de Carlos Menem na Argentina viria a mudar os rumos da integração. Em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, privilegiou-se a área de livre comércio

12 O Artigo 8 dispõe: “Os projetos dos Acordos específicos negociados pelos governos dos Estados-Parte, antes de seu envio aos respectivos Poderes Legislativos, serão apreciados por uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, de caráter consultivo, que será composta por doze parlamentares de cada país, designados pelos respectivos Poderes Legislativos, com mandato de dois anos.

A referida Comissão transmitirá à Comissão de Execução do Tratado suas recomendações”. E o Artigo 6, *in fine*, dispõe: “A Comissão enviará à Comissão Parlamentar Conjunta de Integração os projetos de Acordos específicos, para os fins do disposto no artigo 8”. Ver *ibid*, p. 29.

13 Ver SARNEY, José. “Mercosul: a construção de um destino”. In: COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, SEÇÃO BRASILEIRA. *Um País Chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2000.

e a união aduaneira, abandonando-se a integração setorial por uma política tarifária “(...) cujos resultados imediatos escondem o perigo de colapsos”¹⁴.

Com efeito, com os governos Collor e Menem desenhava-se na integração nova convergência de interesses, agora direcionados a compromissos assumidos, pelos novos mandatários, com as reformas econômicas neo-liberais. Assim, o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, ao qual se haviam agregado Paraguai e Uruguai, previa instrumentos de eliminação dos direitos alfandegários e de restrições não tarifárias, como um “Programa de Liberação Comercial”, consistindo “(...) de reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes (...)”¹⁵ Pode-se dizer, portanto, que o Tratado de Assunção foi concebido como parte do conjunto de políticas públicas utilizadas pelos países da sub-região visando à abertura de suas economias e a uma melhor inserção de seus produtos no mercado internacional.

Neste contexto de brusca mudança da lógica que inicialmente impulsionara a integração, a dimensão parlamentar sofreria violento retrocesso. A Comissão Parlamentar Conjunta passa, efetivamente, a figurar no último artigo do Tratado, como se fora uma lembrança tardia dos negociadores. Não está tampouco incluída na estrutura orgânica criada para a integração, que figura no Capítulo II do Tratado de Assunção. Esta, confirmando a concepção minimalista dos negociadores, compõe-se de um Conselho do Mercado Comum, órgão de condução política da integração, conformado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Partes; e do Grupo Mercado Comum, integrado por representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia ou seus equivalentes, e do Banco Central. O Grupo Mercado Comum, o órgão executivo da integração, tem faculdade de iniciativa e é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. Pode, ademais, constituir os Subgrupos de Trabalho que estimar necessários para o cumprimento de seus objetivos¹⁶.

14 *Ibid*, *op. cit.*

15 Ver o Artigo 5, alínea (a) do “Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai” (Tratado de Assunção) de 26/03/1991. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (Coord.). *Mercosul: Legislação ... op. cit.*, p. 7.

16 O Anexo V ao Tratado de Assunção enumera os Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum: Assuntos Comerciais, Assuntos Aduaneiros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Industrial e Tecnológica, Política Agrícola, Política Energética, Coordenação de Políticas Macroeconômicas. Posteriormente, foi criado o Subgrupo de Trabalho Nº 11 para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

Segundo relata o então Deputado pela República Argentina Sa-turnino Dantti Aranda, primeiro Presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, a inserção da Comissão no Tratado de Assunção resultou, principalmente, de pressões de parlamentares uruguaios sobre os negociadores de seu país, dado que o governo uruguaio, à época, era resultado de uma aliança entre os dois principais partidos políticos daquele país, o Partido Nacional (“blanco”) e o Colorado, o que facilitava o acesso dos parlamentares aos negociadores.

Resultou, ademais, de pressões de outros parlamentares presentes à Reunião de Cúpula de Assunção, ocasião em que se daria a assinatura do Tratado. Com efeito, os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado dos quatro parlamentos nacionais advertiam os negociadores para o fato de que não teriam qualquer participação no processo que então se iniciava. Pressionados, os negociadores decidiram incluir, no documento, um dispositivo pelo qual se criava uma comissão que servisse de canal de comunicação entre os Poderes Executivos e os parlamentos¹⁷.

Recorda Hugo Gobbi que a redação inicial do Artigo 24, levada a Assunção, nem mesmo fazia referência à criação de uma Comissão Parlamentar Conjunta. Limitava-se a declarar que os Poderes Executivos dos países membros informariam regularmente os respectivos Poderes Legislativos sobre a evolução do mercado comum e que lhes solicitariam dar tratamento prioritário aos acordos submetidos ao seu exame.

Por pressão dos parlamentares presentes em Assunção, foi inserida a alusão a um órgão parlamentar, a Comissão Parlamentar Conjunta, encarregado da interlocução com os governos no que dizia respeito à construção do mercado comum. Também por pressão dos parlamentares, os negociadores retiraram a parte final do dispositivo, que poderia representar o enfraquecimento dos poderes do Legislativo frente aos Executivos¹⁸. Contudo, sem desistir de seu

17 Ver MOYA, María Teresa “La Comisión Parlamentaria Conjunta: un órgano del MERCOSUR que contribuye al proceso de integración”. In: Documento Final do Seminário *Perspectivas Institucionales del MERCOSUR: Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta* Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Buenos Aires: 1998, mimeo.

18 Ver GOBBI, Hugo *Démocratie et Intégration dans le Mercosud*. Tese de Doutorado apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências Políticas. Universidade Católica de Louvain, Faculdade de Ciências Econômicas, Sociais e Políticas, Departamento de Ciências Políticas e Sociais, Louvain-la-Neuve: 2001, p. 86. Ver também DRUMMOND, Maria Claudia “A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Bases jurídicas e seu papel no processo de integração do Cone Sul”. In: *Revista de Informação Legislativa* Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Edições Técnicas, outubro/dezembro 1996.

intento de utilizar a Comissão Parlamentar Conjunta para facilitar a convalidação congressual dos instrumentos negociados ao abrigo do Tratado de Assunção, os governos voltarão a introduzir dispositivo semelhante no Protocolo de Ouro Preto, conforme veremos mais adiante.

Imediatamente após a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores dos quatro congressos nacionais convocaram a I Reunião de Parlamentares do Mercosul, na mesma cidade de Assunção, em 7 e 8 de maio de 1991 e assumiram o compromisso formal de impulsionar, nos respectivos países, a ratificação do Tratado. Acordaram, também, trabalhar pela harmonização de políticas e legislações nacionais, não apenas no âmbito econômico, mas também quanto às esferas legal, social e cultural¹⁹.

A II Reunião de Parlamentares do Mercosul realizou-se em Buenos Aires de 19 a 21 de setembro de 1991. Em seu documento final aparecem referências enfáticas a valores tais como a vigência plena da democracia como condição fundamental para o processo de integração; o respeito aos direitos humanos e a importância da participação dos Poderes Legislativos, como expressão da vontade popular, na conformação do Mercosul.

O Artigo 24 do Tratado de Assunção representa, na prática, um retrocesso em relação ao que já se conquistara em termos de participação parlamentar na integração, à luz do anterior Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Prevê o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul “com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum”, mas silencia quanto às funções e competências da mesma, e quanto ao número de seus integrantes. O Artigo 24 prossegue estipulando que “Os Poderes Executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado”.

Este dispositivo gera, na prática, a obrigação, para os órgãos negociadores do Mercosul, de levar aos parlamentos nacionais informações concernentes

19 Ver ARANDA, Saturnino Dantti. “Informe sobre la labor cumplida a cargo de la Primera Presidencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”. In: SANGUINETTI, Daniel Roberto e DOMÍNGUEZ, María Teresa Moya. *Informe de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*. Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación, Tomo I, 1993. A inserção da Comissão Parlamentar Conjunta no Tratado de Assunção no último momento foi confirmada pelo Senador Sergio Abreu, do Partido Nacional do Uruguai, presente à assinatura, em entrevista concedida à autora em Montevideu, em 29 de março de 2005.

ao andamento do processo de integração. Contudo, como veremos a seguir, a própria Comissão Parlamentar Conjunta, sem conseguir a sua adequada inserção jurídico-institucional no seio dos congressos, não logrou a operacionalização do dispositivo, que pelo menos teria possibilitado o acesso regular dos Legislativos à informação concernente ao processo negociador do Mercosul.

9.2.2 A Comissão Parlamentar Conjunta aprova o seu Regimento e se atribui competências

Diante do tom lacônico do Artigo 24 do Tratado de Assunção, a Comissão Parlamentar Conjunta apressou-se em adotar o seu Regimento, por meio do qual poderia estipular a sua composição, funcionamento, e principalmente, tentar ganhar mais espaço na integração mediante a auto-atribuição de funções.

O Regimento Interno foi aprovado em 6 de dezembro de 1991, em Montevideu, por ocasião da III Reunião de Parlamentares do Mercosul²⁰.

No tocante à sua composição, a Comissão Parlamentar Conjunta estabeleceu, pelo Artigo II do Regimento²¹, que a integrariam até 16 (dezesseis) parlamentares por Estado Parte. A reivindicação de que se limitasse a 16 o número máximo de representantes partiu da delegação uruguaia, tendo em vista o pequeno número de parlamentares em suas Câmaras: 30 cadeiras no Senado e 99 na Câmara de Representantes, o que a colocaria em desvantagem em relação à representação dos congressos com maior número de parlamentares, particularmente o do Brasil.

Apesar da aparente autorização para a representação não paritária contida no Artigo II, uma vez que o que ali se estabeleceu fora um teto, nada impedindo que os parlamentos, a seu próprio critério, designassem número menor do que dezesseis parlamentares para representá-los na Comissão, fixou-se a práxis da representação paritária, tão cara à cultura latino-americana.

A primeira competência atribuída a si própria pela Comissão figura na letra (a) do Artigo III do instrumento aprovado em Montevideu, e decorre precisamente do Artigo 24 do Tratado de Assunção: acompanhar a marcha do

20 Ver SANGUINETTI, Daniel Roberto e DOMÍNGUEZ, Maria Teresa Moya, *op. cit.*, p. 47.

21 Ver "Regulamento da Comissão Parlamentar do MERCOSUL". In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.) *MERCOSUL: Legislação, op. cit.*, p. 159.

processo de integração regional expresso na formação do Mercado Comum do Sul e informar os respectivos Poderes Legislativos a este respeito.

A letra (c) prevê uma incipiente função de controle, ao conferir à Comissão o poder de solicitar aos órgãos institucionais do Mercosul informações a respeito da evolução do processo de integração, especialmente no que se refere aos planos e programas de ordem política, econômica, social e cultural. É óbvio que o exercício de tal competência dependeria, em última análise, da boa vontade dos governos em prestar a informação requerida; de todo modo, trata-se de dispositivo que se presta a ser desenvolvido no futuro, desde que o acolham os próprios governos, a exemplo do que se passou no Parlamento Europeu. Vemos, portanto, que a estratégia dos *petits pas*, que pode ou não vir a dar origem a grandes saltos, repete-se, quase que inelutavelmente, em todos os parlamentos regionais de integração.

A letra (e) prevê uma competência de recomendação, tímida porém, ao determinar que as recomendações poderão ser encaminhadas aos órgãos institucionais do Mercosul. A letra (f) atribui à Comissão a função de realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados Partes, à qual agrega competência propositiva no sentido de propor normas de “direito comunitário” referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos parlamentos nacionais.

Aqui se contempla, acertadamente, como já assinalado nesse trabalho, importante aspecto no que tange à teoria do déficit democrático em processos de integração e o papel dos parlamentos regionais, qual seja, a sua interlocução e maneiras de interação com os parlamentos nacionais. Contudo, a referência a “normas de direito comunitário” mimetiza indevidamente a metodologia comunitária utilizada na integração da Europa. A opção pela metodologia inter-governamental está bastante clara no Tratado de Assunção. Com efeito, à luz do Artigo 16, as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes – isto é, mediante os princípios do direito internacional clássico.

Da leitura das competências outorgadas à Comissão Parlamentar Conjunta por meio de seu Regimento na tentativa de sanar o vazio deixado pelos negociadores do Tratado de Assunção, depreende-se que os parlamentares do Mercosul, a exemplo de suas contrapartes européias, primaram pelo cuidado em não avançar demasiado e não ultrapassar certas barreiras tacitamente colocadas entre o Executivo e o Legislativo no que respeita às negociações internacionais.

Como veremos mais adiante, a forma parcimoniosa com que os parlamentares se atribuíram competências parece ter tido a virtude de desarmar os espíritos dos Poderes Executivos e de conquistar a boa-vontade dos negociadores do Mercosul, acabando por render bons frutos à Comissão Parlamentar Conjunta.

9.2.3 Um processo decisório anômalo

A análise do primeiro Regimento da Comissão Parlamentar Conjunta não estaria completa se não se fizesse referência a grave anomalia de que padecia o seu processo decisório, que, ademais, retirava-lhe o aspecto plural que caracteriza as entidades parlamentares e enfraquece a legitimidade de suas decisões. Com efeito, determinava o Artigo XIII que as decisões da Comissão seriam tomadas por consenso das delegações de todos os Estados Partes, expressadas pela votação da maioria de seus integrantes, acreditados pelos respectivos Parlamentos.

Em primeiro lugar, a exigência do consenso das delegações de todos os Estados Partes, outorgava, na prática, o direito de veto a uma delegação parlamentar, como se fora uma reunião entre governos, desvirtuando a característica parlamentar e plural da Comissão.

Em segundo lugar, o voto por delegação, em lugar do voto individual, por parlamentar, atentava contra a legitimidade das decisões.

Ademais, o Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta não previa um sistema de verificação de credenciais pela Secretaria da Comissão, com vistas a aferir a representatividade de cada delegação em relação à proporcionalidade partidária em cada parlamento nacional. Nesse contexto, é útil recordar dispositivo do Regimento da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa²², entidade com pontos de semelhança com a Comissão Parlamentar

²² Sobre a ratificação de credenciais, ver o Artigo 6 do Regimento da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa. In: *Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe* Estrasburgo: Conselho da Europa, 2002. Este mecanismo foi bastante enfatizado por Mario Heinrich, Secretário da Comissão de Regimento e de Imunidades da Secretaria da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa, como forma de monitorar as delegações parlamentares e verificar se são efetivamente pluralistas, em entrevista concedida à autora no Conselho da Europa, Estrasburgo, em 19/05/2003. Ver também: DRZEMCZEWSKI, Andrew. "Political Monitoring of Human Rights Standards by the Committee of Ministers of the Council of Europe". In: RIBEIRO LEÃO, Renato Zerbin. *Os rumos do Direito Internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. 2005, Tomo I.

Conjunta, já que também é integrada por parlamentares designados pelos respectivos parlamentos nacionais. No intuito de assegurar a representatividade da delegação de cada parlamento, as credenciais dos Representantes ou Suplentes, eleitos ou designados pelo respectivo parlamento nacional, são enviadas pelo Presidente do parlamento ou por outra pessoa por ele designada, no mínimo uma semana antes da abertura da Sessão, para ratificação²³.

Sem contar com mecanismo semelhante que assegure a representatividade das delegações nacionais, tomando as suas decisões por consenso das delegações e não por voto individual, a Comissão Parlamentar Conjunta transformou-se em um órgão débil, sem qualquer rigor em matéria de representatividade e de legitimidade, sem debate e sem deliberação. Consequentemente, de maneira geral apenas os Presidentes das seções nacionais eram levados a participar das reuniões, uma vez que a presença dos demais integrantes da Comissão pouca diferença faria, já que o voto era por delegação e não individual e, ademais, nas decisões predominava invariavelmente a lógica “nacional” e não as tendências ideológicas. O conjunto destes fatores desencorajava a participação de uma gama mais ampla de parlamentares e as decisões emanadas da Comissão Parlamentar Conjunta perdiam em matéria de legitimidade e de representatividade.

9.2.4 Do Tratado de Assunção ao Protocolo de Ouro Preto: a Comissão Parlamentar Conjunta busca funções na integração

9.2.4.1 Disseminando a informação

Muito embora a Comissão Parlamentar Conjunta tenha se auto atribuído, por meio de seu Regimento, competências que ensejavam a sua interlocução com os órgãos negociadores do Mercosul, cedo os parlamentares se deram conta da posição periférica que ocupavam no que dizia respeito aos processos decisórios da integração. Na realidade, ao longo do período de transição

23Uma tal ingerência na soberania parlamentar nacional parece impensável, no caso do Mercosul. Em entrevista concedida à autora em Brasília, em 06 de outubro de 2004, o Embaixador Bernardo Pericás, membro do Grupo Ad Hoc de Alto Nível encarregado da negociação da reforma do Protocolo de Ouro Preto (Ouro Preto II) manifestou que, no caso do Mercosul, nas delegações parlamentares devem estar representadas as principais forças políticas de cada Parlamento em virtude de dispositivo regimental adotado pelos parlamentos nacionais, não se devendo atribuir a verificação de credenciais à Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente, que nesse caso estaria dotada de poderes supranacionais.

rumo à união aduaneira, enquanto se construía a área de livre comércio, as Recomendações que enviava a Comissão ao Conselho do Mercado Comum não eram sequer mencionadas nos documentos oficiais emitidos por aquele órgão²⁴.

A lacônica redação do Artigo 24 fez com que a Comissão Parlamentar Conjunta concentrasse os seus esforços em servir de “canal de comunicação” entre as instâncias negociadoras da integração e a sociedade civil. A percepção geral era de que aos vários setores da estrutura produtiva dos países envolvidos na integração, assim como às entidades da sociedade civil, não era dado o acesso à informação concernente às negociações em curso no Mercosul, passíveis de impactar consideravelmente as suas atividades e interesses. Ademais, entre as modernas funções dos parlamentos, está a de disseminação da informação acerca de proposições em exame e ao mesmo tempo a de recolher os dados técnicos oferecidos pelas diversas entidades interessadas da sociedade civil.

Neste sentido, já em 1992, a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta adotava a prática de realizar audiências públicas com a participação de entidades da sociedade civil e com representantes dos órgãos governamentais negociadores do Mercosul com o objetivo de propiciar um espaço onde se pudesse promover e aprofundar o debate sobre a integração e veicular a informação acerca do processo²⁵.

Percebida positivamente pelos parlamentares, porquanto dava-lhes visibilidade junto às suas bases e servia de resposta às suas reivindicações, a prática prosseguiu ao longo do desenvolvimento do processo de integração, gerando, inclusive, bons resultados eleitorais para políticos que haviam presidido a Comissão, particularmente aqueles oriundos dos Estados brasileiros da Região Sul, entre cujas populações o processo de integração do Mercosul sempre suscitara maior interesse²⁶.

24 É útil assinalar, entretanto, que a Comissão Parlamentar Conjunta era regularmente lembrada nos Comunicados Conjuntos emitidos pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, por ocasião das reuniões de cúpula. Comunicados disponíveis em: <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 26, junho, 2010.

25 Ver DRUMMOND, Maria Claudia. “O Mercosul Político: a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul”. In: *Boletim de Integração Latino-Americana*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993, Edição Especial.

26 Por exemplo, o Deputado Julio Redecker, Presidente da Seção Brasileira da CPC no biênio 1999-2001, recebeu a segunda maior votação para deputado federal em seu Estado, o Rio Grande do Sul, durante

9.3 Os desafios de Ouro Preto

Do disposto no Artigo 18 do Tratado de Assunção, segundo o qual os Estados Partes convocariam uma reunião extraordinária antes de 31 de dezembro de 1994 com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercosul, assim como suas atribuições específicas e seu sistema de tomada de decisões, emergiria o Protocolo de Ouro Preto. O novo instrumento não incorpora grandes modificações à estrutura já estabelecida pelo Tratado de Assunção, que se revelara suficiente para a condução do processo de construção da área de livre comércio – que, no entanto, nunca chegara a se completar, dada a existência, em dezembro de 1994, de setores ainda em regime de exceção.

A inclusão da Comissão Parlamentar Conjunta como órgão de representação dos Paramentos dos Estados Partes do Mercosul no Artigo 1, que enumera as instituições da estrutura orgânica do Mercosul, constituiu um feito para a diplomacia brasileira, que defendera esta posição contra a visão argentina.

Relata Hugo Gobbi que o governo argentino desejava manter uma estrutura institucional mínima para o Mercosul e atribui esta posição à direção neo-liberal que o governo de Carlos Menem imprimira à integração, no plano econômico, aliada ao mais estrito intergovernamentalismo, no plano político. Foi por pressão dos próprios legisladores argentinos que os negociadores finalmente aceitaram a inclusão do órgão parlamentar na estrutura institucional do bloco.

Do lado brasileiro, segundo o mesmo autor, o interesse em conferir à Comissão Parlamentar Conjunta a condição jurídica de órgão da estrutura institucional do bloco devia-se à expectativa de que a Comissão pudesse mostrar-se instrumental no tocante à aprovação congressional das normas do Mercosul. Entre os negociadores brasileiros havia, efetivamente, preocupação em envolver os paramentos no processo de integração com vistas à incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes. Daí o disposto no Artigo 25, segundo o qual a Comissão Parlamentar Conjunta "... procurará acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul ..."27 Contudo, segundo lembra o então Secretário Haroldo Ribeiro,

as eleições de 2002.

27 Ver COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, *op.cit.*, p. 42.

membro da delegação brasileira às negociações do Protocolo de Ouro Preto, “a expressão “procurará acelerar” não queria dizer “procurará atropelar” os procedimentos internos legislativos, mas sim velar por que estes fossem céleres”²⁸.

É interessante registrar que a fórmula inicialmente sugerida para o Artigo 25 mostrava-se ainda mais contundente e claramente agredia o princípio basilar da independência entre os Poderes, ao estipular que a Comissão “procurará assegurar a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul”. A delegação brasileira opôs-se a esta redação, argumentando com a impossibilidade da aprovação de tais termos pelo Congresso Nacional²⁹. Por seu turno, a delegação argentina propôs que se estabelecessem prazos para a incorporação legislativa, idéia rechaçada, pelas mesmas razões, por Uruguai e Brasil³⁰.

Coerente com a metodologia intergovernamental, o Protocolo de Ouro Preto determinou, ademais, que a Comissão seria integrada por número igual de membros por país, designados pelos respectivos parlamentos nacionais, segundo os seus procedimentos internos (Artigos 23 e 24)³¹.

A sistemática intergovernamental é reiterada pelo Protocolo de Ouro Preto em diversas oportunidades. O Artigo 2 dispõe que seus órgãos com capacidade decisória, a saber, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio, esta última uma criação do Protocolo, têm natureza intergovernamental. Mais adiante, o Artigo 37, ao explicitar o sistema de tomada de decisões, consensual³² e com direito a veto pela ausência de qualquer Estado Parte, não deixa dúvida quanto ao âmbito jurídico de inserção da integração: direito internacional clássico. Por fim, ao Capítulo IV, sobre a aplicação interna das normas

28 Entrevista concedida à autora pelo então Secretário Haroldo Ribeiro, em Montevideu, em 23/11/2003.

29 Por ocasião de reunião realizada no Clube das Nações, Brasília, segundo notas da autora, presente à reunião na qualidade de observadora pela Comissão Parlamentar Conjunta, a convite do Ministério das Relações Exteriores.

30 Segundo entrevista concedida pela então Ministra Maria Cristina Boldorini, negociadora do Protocolo de Ouro Preto pela delegação argentina, em Montevideu, em 11/03/2005. Segundo a Ministra, “Quando se assina uma norma tira-se foto, mas não se tira foto quando ela é incorporada”.

31 Ver o Protocolo de Ouro Preto. In: COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA E MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES *op. cit.*, p. 35.

32 Hugo Gobbi assinala que a adoção do consenso e não da unanimidade permite alguma flexibilidade ao processo decisório, já que faculta a um Estado abster-se de se pronunciar sobre uma proposição, que ainda assim poderá ser aprovada, desde que nenhum dos Estados Partes se oponha a ela. Ver GOBBI, Hugo, *op. cit.*, p. 127.

emanadas dos órgãos do Mercosul, não falta clareza quanto à impossibilidade de aplicabilidade direta das normas consensuadas no desenrolar do processo negociador. O Artigo 40, alínea (i), singelamente determina que os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a incorporação das normas aprovadas ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul (outro órgão incorporado à estrutura administrativa do Mercosul por força do Artigo 1 do Protocolo de Ouro Preto). O Artigo 42 poderia confundir os mais incautos, ao determinar que as normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul são obrigatórias para os Estados Partes, assemelhando-se às normas de direito derivado da União Européia. Tratar-se-ia, entretanto, para alguns autores, de mera aplicação do princípio *pacta sunt servanda*³³.

Não se contempla, portanto, à luz de Ouro Preto, um construto político semelhante ao idealizado pelos pais fundadores da União Européia, onde se mimetizava a divisão de poderes presente nos Estados nacionais e onde, por força da “constitucionalização” do processo, dar-se-ia também o salto para a sua “parlamentarização”.

Ainda assim, o Protocolo de Ouro Preto constituiu, do ponto de vista da Comissão Parlamentar Conjunta, um salto qualitativo, ao incluí-la na estrutura orgânica do Mercosul e ao atribuir-lhe competências. Ademais, a criação de um Foro Consultivo Econômico-Social, “órgão de representação dos setores econômicos e sociais” (Artigo 28) configurou sensível esforço, da parte dos negociadores, para sanar, pelo menos em parte, o déficit democrático.

Neste contexto, muito embora o Protocolo de Ouro Preto não deixe entrever qualquer inclinação dos negociadores pela metodologia comunitária, é respeitada a separação e independência dos Poderes ao determinar, o Artigo 27, que a Comissão Parlamentar Conjunta adotará o seu Regimento Interno, enquanto que ao Foro Consultivo Econômico-Social é concedida a mesma prerrogativa, porém exigida a homologação do instrumento aprovado pelo Grupo Mercado Comum (Artigo 30).

As competências conferidas à Comissão Parlamentar Conjunta pelos Artigos 25 e 26 deveriam, fundamentalmente, ser desempenhadas no âmbito dos parlamentos nacionais. São elas, a função, já mencionada, de procurar acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul e a de coadjuvar na harmonização das legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração.

33 *Ibid*, p. 128.

Por outro lado, no quadro do processo decisório da integração, à Comissão Parlamentar Conjunta cabia apenas encaminhar Recomendações ao Conselho do Mercado Comum (Artigo 26). Adicionalmente, o Artigo 25 estipula, in fine, que quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários.

Contudo, como já assinalado, a competência outorgada à Comissão Parlamentar Conjunta, à luz do Artigo 25, abrigava inconsistências e inconstitucionalidades, conforme se verá a seguir.

9.3.1 Acelerar procedimentos internos para a pronta entrada em vigor das normas do Mercosul: missão impossível

A primeira função outorgada à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, de acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul suscita questionamentos, ainda que não fosse a intenção dos negociadores tentar, propriamente, “garantir” a aprovação parlamentar de normas emanadas dos órgãos do Mercosul³⁴.

Em primeiro lugar, porque não caberia à Comissão do Congresso Nacional, por força de dispositivo de tratado internacional, acelerar a tramitação de matéria sob exame parlamentar.

Em segundo lugar, porque segundo a Constituição Federal brasileira, e de forma semelhante, também segundo as normas constitucionais em vigor nos demais Estados Partes do Mercosul, a aprovação de tratados é da competência exclusiva do Congresso Nacional³⁵.

Em terceiro lugar, porque tal iniciativa configura, na realidade, uma violação à organização jurídico-administrativa dos Estados do Mercosul, todos eles

34 “Não havia prejulgamento de que a CPC deveria garantir a aprovação das citadas normas, que naturalmente seguiriam os trâmites internos de cada Congresso e seriam aprovadas se assim entendessem os parlamentares”. Entrevista com o então Secretário Haroldo Ribeiro.

35 Artigo 75, nº 22, da Constituição da Argentina; Artigo 49, I, da Constituição do Brasil; Artigo 141 da Constituição do Paraguai e Artigo 85, 7º, da Constituição do Uruguai.

caracterizados por regimes presidencialistas com fortes aspectos de independência e separação entre os Poderes³⁶.

Ao determinar que um órgão do Poder Legislativo, isto é, a Comissão Parlamentar Conjunta, deverá procurar acelerar a tramitação dos acordos internacionais firmados pelos próprios governos, com vistas a impulsionar o processo de integração, aparentemente a intenção dos negociadores do Protocolo de Ouro Preto era a de que a CPC funcionasse como se fora um “lobby” dos Executivos, empenhado em obter a rápida aprovação das normas da integração, firmadas pelos Estados Partes.

Ao invés de sanar o déficit democrático, tal dispositivo o aprofundava, pois impedia o exame detido, pelos parlamentos nacionais, dos acordos firmados no quadro da integração. Tampouco possibilitava à Comissão Parlamentar Conjunta, por seu turno, qualquer participação, na sua qualidade de órgão de representação dos Parlamentos dos Estados Partes, no processo decisório do Mercosul.

Finalmente, deve-se ter em conta que a Comissão Parlamentar Conjunta não dispunha de instrumentos institucionais que lhe permitissem acelerar a aprovação de normas pelos Congressos. No caso do Brasil, os mecanismos regimentais (a urgência) utilizados para este fim dependem sempre, em última análise, da vontade política das lideranças partidárias ou do próprio Presidente da respectiva Casa.

Mesmo assim, as seções nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta vinham utilizando expedientes informais para tentar impulsionar a tramitação das normas do Mercosul no seio dos seus respectivos parlamentos, como veremos mais adiante³⁷.

9.3.2 O Artigo 26 suscita oposição no Congresso Nacional brasileiro

Embora seja manifesta a inconstitucionalidade de que padece a norma contida no Artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, surpreendentemente foi outro dos dispositivos que regulam a atuação da Comissão Parlamentar Conjunta que viria a suscitar dúvidas e questionamentos quando da tramitação daquele

36 Por exemplo, o Art. 2º da Constituição Brasileira dispõe: “Art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo, e o Judiciário”. Ver *Constituição da República Federativa do Brasil* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

37 Segundo entrevista concedida à autora pelo Secretário da Seção Brasileira, Antônio Ferreira Costa Filho, em Brasília, em 08/03/2004.

instrumento no Congresso brasileiro. O artigo 26, que atribuiu à Comissão o poder de enviar recomendações ao Conselho do Mercado Comum, encontrou forte oposição parlamentar ao determinar que tais instrumentos fossem encaminhados ao Conselho por intermédio do Grupo Mercado Comum. Por esta razão, encaminhou-se Requerimento à Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, solicitando fosse o Protocolo submetido ao exame da Comissão de Constituição e Justiça para determinar a constitucionalidade do procedimento estabelecido no Artigo 26. Sustentava o Requerimento que a Comissão Parlamentar Conjunta, na sua qualidade de representante dos parlamentos dos Estados Partes, deveria ter por interlocutor o Conselho do Mercado Comum, órgão superior de condução política do Mercosul. Segundo o Requerimento, o Artigo 26 representaria uma violação ao princípio da independência dos Poderes e uma agressão à autonomia do Legislativo. Paralelamente era apresentada, no âmbito da mesma Comissão, emenda ao Projeto de Decreto Legislativo nº 49/95 que aprovava o Protocolo de Ouro Preto, para ressaltar a aprovação parlamentar o Artigo 26.

Do exame da matéria concluiu a Comissão de Constituição e Justiça que o Artigo 26, ao determinar que “A Comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum”, não submete a atuação do Poder Legislativo ao império do Poder Executivo, o que poderia eventualmente ferir o princípio da independência dos Poderes. A Comissão de Constituição e Justiça prosseguiu esclarecendo que da leitura cuidadosa do Artigo 26 não se depreende atribuição de competência ao Grupo Mercado Comum para aprovar ou rejeitar as recomendações da Comissão. O intuito dos negociadores parece ter sido, antes, o de contemplar a via mais apta a instrumentalizar uma melhor articulação entre a Comissão Parlamentar Conjunta e as instâncias negociadoras do Poder Executivo, visto que as reuniões do Conselho do Mercado Comum dão-se, via de regra, semestralmente, enquanto que as sessões do Grupo Mercado Comum ocorrem pelo menos quatro vezes ao ano. Esta sistemática de trabalho permite que as recomendações sejam devidamente instruídas e preparadas para integrarem a pauta do Conselho, na primeira oportunidade em que este venha a se reunir.

Confirma esta exegese o Artigo 27, como já visto, porquanto determina que a CPC adotará o seu Regimento Interno, eximindo-o, entretanto, de homologação pelo Grupo Mercado Comum. O mesmo não se passa em relação

ao Foro Consultivo Econômico-Social que, à luz do disposto no Artigo 30, deve submeter o seu Regimento Interno à aprovação do Grupo Mercado Comum. Esta diferenciação entre o tratamento conferido pelo Protocolo de Ouro Preto à Comissão Parlamentar Conjunta – cujo interlocutor é o Conselho do Mercado Comum – e ao Foro Consultivo Econômico-Social, que, segundo o artigo 29, dirige-se ao Grupo Mercado Comum, foi levada em consideração quando do exame do Protocolo de Ouro Preto pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal brasileiro, a qual optou pela aprovação daquele instrumento, com a rejeição da emenda proposta³⁸.

Ainda assim, por ocasião de sua reunião ordinária de julho de 1994, a Comissão Parlamentar Conjunta aprovou recomendação solicitando a modificação do Artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto. A questão foi definitivamente elucidada por meio da resposta do Conselho, reunido em 6 e 7 de dezembro de 1995, que reiterou seu entendimento de que compete ao Grupo Mercado Comum dar curso às recomendações da Comissão Parlamentar Conjunta e que ao Conselho compete o exame do mérito das mesmas³⁹.

9.3.3 Outras competências à luz de Ouro Preto

O Artigo 25 prevê, na realidade, três competências para a Comissão Parlamentar Conjunta. A primeira delas, “procurar acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul”, já discutido supra, afigura-se-nos, como destacamos, manifestamente inconstitucional, mesmo quando aprovada pelos parlamentos nacionais. O Artigo 25 atribui, em seguida, à Comissão Parlamentar Conjunta, função de “coadjuvar na harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração”. Presume-se que a intenção dos negociadores, em se tratando o Mercosul de um processo de integração de natureza intergovernamental, tenha sido a de estimular as seções nacionais da Comissão a desempenhar um papel pró-ativo na integração, mediante o qual elaborariam estudos da legislação dos quatro Estados Partes e proporiam projetos de lei, nos parlamentos nacionais, visando à uniformização

38 Ver Parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal que aprova o voto do Relator, Senador José Fogaça, ao Projeto de Decreto Legislativo nº 49, de 1995, que “aprova o texto do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul – Protocolo de Ouro Preto – assinado em Ouro Preto, Minas Gerais, em 17 de dezembro de 1994”.

39 MERCOSUR/CMC IX/Acta Nº 2/95. Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

da legislação do bloco. Contudo, embora a Comissão tenha constituído grupos de estudo sobre alguns temas, entre eles direitos do consumidor e sociedades comerciais, ela nunca logrou implementar esta atribuição, porquanto às seções nacionais da Comissão faltam funcionários especializados e os recursos necessários para esse fim. A Comissão Parlamentar Conjunta, ademais, nunca fez uso da competência de harmonização de leis, porquanto falta-lhe capacidade legiferante, tanto no nível quadripartite, quanto nos respectivos parlamentos nacionais.

Por fim, o Artigo 25 prevê iniciativa de consulta da parte do Conselho do Mercado Comum à Comissão Parlamentar Conjunta, ao determinar que o Conselho solicitaria à Comissão o exame de temas prioritários, enquanto que o Artigo 26 reproduz o disposto na alínea (e) do Regimento Interno que a Comissão adotara em 1991⁴⁰, isto é, que a Comissão encaminharia, por intermédio do Grupo Mercado Comum, recomendações ao Conselho do Mercado Comum. É interessante notar que, desta feita, foi o Protocolo que avançou em relação ao Regimento, que, adotado unilateralmente pelos parlamentares, nem sequer estipulava a que órgão da estrutura institucional do Mercosul seriam destinadas as recomendações, limitando-se a estabelecer a permissão para que fossem encaminhadas aos mesmos (“... poderão ser encaminhadas ...”).

Em algumas ocasiões, a Comissão Parlamentar Conjunta desempenhou também a função de “facilitadora” na articulação de interesses setoriais em conflito. Recorde-se, neste contexto, o acordo alcançado pelos setores calçadistas da Argentina e do Brasil, em meio à crise desencadeada pela desvalorização do real em 1999, graças à mediação de parlamentares ligados ao setor⁴¹. Embora a mediação não possa ser considerada uma função clássica dos parlamentos, o papel da Comissão Parlamentar Conjunta foi importante, como canal de comunicação entre o setor privado e as instâncias governamentais, para que se lograsse um desenlace positivo nessa controvérsia.

Novamente, foi a Comissão Parlamentar Conjunta chamada a desempenhar papel similar nas difíceis negociações envolvendo o setor do açúcar do Mercosul, mediante convite do Grupo Mercado Comum aos presidentes das

40 Explicou o Secretário Haroldo Ribeiro que foi, propositalmente, observado o Regimento Interno da CPC quando da redação do Protocolo de Ouro Preto, uma vez que não havia interesse em intervir em sua estrutura geral sem consultar previamente os parlamentos nacionais.

41 O Deputado Júlio Redecker, que presidia a Seção Brasileira à época, representava os interesses do setor calçadista do Rio Grande do Sul na Câmara dos Deputados.

seções nacionais argentina e brasileira, para que participassem das negociações como “observadores”. Contudo, as mesmas não obtiveram sucesso, diante de forte lobby organizado por produtores das províncias argentinas de Salta e Tucumán e o açúcar permanece até hoje fora da área de livre comércio do Mercosul⁴².

9.3.4 A interlocução entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho do Mercado Comum: oportunidades perdidas

Da análise dos documentos emanados das reuniões do Conselho do Mercado Comum e das Cúpulas Presidenciais, depreende-se que, embora a Comissão Parlamentar Conjunta tivesse emitido uma série de recomendações desde a aprovação de seu Regimento Interno, foi somente após a formalização do papel do Conselho como seu interlocutor no âmbito dos órgãos decisórios pelo Protocolo de Ouro Preto que as suas atas passaram a fazer referência ao órgão parlamentar.

Por seu turno, os Comunicados Conjuntos emitidos pelas reuniões presidenciais mencionavam repetidamente o trabalho da Comissão Parlamentar Conjunta já a partir da Reunião de Cúpula de julho de 1993, realizada em Assunção. Em numerosas ocasiões subseqüentes, a Comissão voltou a ser mencionada pelos Presidentes, que destacavam a sua atuação ou reiteravam a importância do diálogo com ela mantido⁴³.

Pode-se depreender daí, portanto, que, coerentes com a postura adotada desde os primeiros instrumentos da integração, atribuíam os governos dos Estados Partes pronunciada importância ao apoio parlamentar. Com efeito, em um esquema de integração vislumbrado em moldes intergovernamentais, cedo se aperceberam os negociadores, da importância de que se revestia o envolvimento dos Legislativos no que concernia à internalização das normas negociadas nos ordenamentos jurídicos nacionais. Nesse sentido, por ocasião da Cúpula de Ushuaia, em julho de 1998, os Presidentes salientaram a importância da Comissão Parlamentar Conjunta no tocante à função de acelerar a entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul. Em sua XXII Reunião, em Buenos Aires, em julho de 2002, os Presidentes “Acordaram solicitar aos

42 Sobre o contencioso do açúcar no Mercosul, ver OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

43 Ver Comunicado Conjunto da IV Reunião de Cúpula, em Assunção, julho de 1993; da X Reunião de Cúpula, Potrero de los Funes, junho de 1996, da XI Reunião de Cúpula, Fortaleza, dezembro de 1996, e muitos outros. Disponíveis em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

respectivos parlamentos, através da CPC, a pronta aprovação legislativa do Protocolo de Olivos”. Novamente, durante Reunião Extraordinária realizada em Assunção, em 15/08/2003, os Presidentes ressaltam a necessidade de que a Comissão Parlamentar Conjunta “contribua mais ativamente ao processo de harmonização legislativa e à incorporação da normativa do Mercosul”⁴⁴. Como se pode constatar, é principalmente em torno do papel dos Legislativos em sua competência de aprovação de tratados internacionais que giram as relações entre os Executivos e a CPC no Mercosul, não se atribuindo qualquer ênfase às funções propriamente parlamentares que a Comissão poderia desempenhar no âmbito do espaço decisório da integração, como as de controle, representação e legitimação.

Nesse contexto, mereceria exame mais aprofundado a questão da “representação”. O Protocolo de Ouro Preto dispõe que a Comissão representa os parlamentos nacionais dos Estados Partes do Mercosul, e é tendo em vista esta condição que os órgãos dos Executivos esperam a sua colaboração no que tange à aprovação parlamentar dos instrumentos da integração. Contudo, conforme já assinalado neste trabalho, na ausência de um mecanismo regimental destinado à verificação das credenciais dos membros das delegações que comparecem às reuniões da CPC, torna-se difícil aferir a representatividade das mesmas.

No que concerne às recomendações então encaminhadas, demonstra a pesquisa que a Comissão Parlamentar Conjunta perdeu, naquele momento, interessantes oportunidades, não apenas de contribuir para o avanço da integração, como também de fortalecer a sua posição junto ao Conselho.

Com efeito, pela ata MERCOSUR/CMC/Acta Nº 2/95, o Conselho afirma ter tomado nota, com interesse, de recomendação sobre a criação de um Instituto Regional de Pesquisa Econômica e Social. Prossegue, solicitando à Comissão mais informações sobre os objetivos, composição, e outras características do órgão proposto⁴⁵.

Pela Ata de sua XII Reunião, em Fortaleza, em dezembro de 1996, o Conselho agradece o interesse, manifestado pela Comissão por meio de sua

44 Ver o Ponto 7 do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul em Assunção, 15 de agosto de 2003. Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

45 Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/espanol/sdyd/actas/cmc/1995/295.htm>>. Acesso em: 27/06/2010.

Recomendação CPC 004/96, acerca das negociações relativas às normas anti-dumping e solicita que, no exercício da atribuição que lhe confere o Artigo 26 do Protocolo de Ouro Preto, a Comissão Parlamentar Conjunta encaminhe recomendação ao Conselho sobre a matéria.

Lastimavelmente, em nenhuma das duas ocasiões deu a Comissão seguimento às solicitações encaminhadas pelo Conselho, perdendo, assim, preciosa oportunidade de consolidar e aprofundar o seu diálogo com os órgãos decisórios do Mercosul.

Muito embora considerem alguns autores⁴⁶ não haver o Conselho jamais feito uso da competência a ele atribuída pelo Protocolo de Ouro Preto por meio do Artigo 25, in fine, que lhe faculta solicitar à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários, cumpre atentar para o objetivo desta norma, que, ao invés de estar voltada para uma hipotética competência consultiva conferida pelo Protocolo à Comissão, aponta, antes, para a preocupação dos governos em assegurar a aprovação congressual dos instrumentos da integração. Nesse sentido, o Conselho dirigiu, por várias vezes, solicitação à Comissão a respeito da aprovação de importantes instrumentos firmados no marco da integração. Contudo, como já assinalamos acima, faltam às seções nacionais mecanismos regimentais que lhes permitam cumprir tal objetivo⁴⁷.

Esta incapacidade da Comissão para reagir às demandas do Conselho pode ser atribuída à conjugação de vários fatores. Em primeiro lugar, à debilidade das seções nacionais, algumas das quais não lograram a sua inserção institucional no seio dos respectivos parlamentos nacionais. Em segundo lugar, à ausência, à época, de uma secretaria administrativa da Comissão quadripartite, responsável pelo apoio operacional à Comissão e pelo acompanhamento e arquivamento dos documentos da integração. Criada mais tarde, em 1998, à Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente, hoje Secretaria Parlamentar do Parlamento do Mercosul, ainda faltam a necessária infra-estrutura, bem como quadros de assessoramento técnico, devidamente treinados para o adequado desempenho de suas funções⁴⁸. Em terceiro lugar, ressalte-se a

46 Ver, por exemplo, GOBBI, Hugo *op. cit.*, p. 252.

47 Ver, nesse sentido, o Comunicado Conjunto dos Presidentes, emanado da Reunião Extraordinária do Conselho, de 15/08/2003, realizada em Assunção, pelo qual os Presidentes ressaltam a necessidade de que a Comissão Parlamentar Conjunta contribua mais ativamente para o processo de harmonização legislativa e de incorporação da normativa do Mercosul. Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

48 Durante Reunião da Mesa Diretiva da Comissão, realizada em Buenos Aires em junho de 1998, adotou-se a Disposição Nº2/98, através da qual se estabeleceu que a Secretaria deveria iniciar seus

falta de mecanismos formais de vinculação entre o Conselho e a Comissão Parlamentar Conjunta. E finalmente, cabe recordar as pressões da agenda nacional, que impedem que os legisladores designados pudessem dedicar a devida e contínua atenção aos temas concernentes ao Mercosul.

É possível verificar, da leitura das atas do Conselho do Mercado Comum, que tampouco o Conselho conferia um tratamento sistemático às recomendações que lhe enviava a Comissão. Este variava desde a mais completa omissão⁴⁹, até a resposta minuciosa e individualizada a cada uma delas⁵⁰. No entanto, possivelmente em face da amplíssima diversidade de temas tratados pelos documentos a ele remetidos pela CPC⁵¹, e das dificuldades que tal fato acarreta para o seu tratamento, o Conselho passou simplesmente a registrar, em suas atas, o recebimento das recomendações da Comissão e a informar para que órgão da estrutura negociadora do Mercosul foram encaminhadas. A falta de sistematização das recomendações, a ausência de definição dos temas passíveis, regimentalmente, de serem objeto das mesmas e a pouca legitimidade de que desfrutam, são aspectos que enfraquecem sobremaneira o impacto que poderiam produzir tais documentos sobre o Conselho. Contudo, é importante assinalar que a partir da assinatura de Acordo Interinstitucional entre o Conselho e a Comissão, que estudaremos mais adiante, temas substantivos, vinculados ao processo decisório do Mercosul e à incorporação aos ordenamentos jurídicos dos países membros das normas daí emanadas, passaram a ocupar a agenda da Comissão, intensificando e adensando consideravelmente a interlocução entre os dois órgãos.

trabalhos a partir de 1º de julho de 1998.

49 Por exemplo, atas MERCOSUR/CMC XVI/Acta Nº 1/99, Assunção, 14 e 15/06/99; MERCOSUR/CMC XVII/Acta Nº 2/99, Montevideu, 7/12/99; MERCOSUR/CMC XVIII/Acta Nº 1/2000, Buenos Aires, 29/06/2000. Disponíveis em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

50 Por exemplo, atas MERCOSUR/CMC EXT/ACTA Nº 1/02, Montevideu, 18/02/2002; MERCOSUR/CMC XXII/Acta Nº 1/2002, Buenos Aires, 4 e 5/07/2002. Disponíveis em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

51 Já se incorporou ao anedotário do Mercosul a famosa Recomendação Nº24/00, sobre a preservação da “ballena mercosureña”. Muito embora se trate de questão relevante do ponto de vista ambiental, à Comissão cumpre limitar, por meio de preceito regimental, os temas sobre os quais se pronuncia, sem o que as suas recomendações correm o risco de serem tidas, todas elas, como irrelevantes. Hugo Gobbi assim descreve a qualidade das recomendações enviadas pela CPC ao Conselho: “Les recommandations pâtissent souvent de conseils techniques peu judicieux ou du manque de communication entre les délégations parlementaires nationales et leur gouvernement. Dans d’autres cas, les auteurs des recommandations ne mesurent pas l’espace considerable qui sépare une idée d’un projet”. Ver GOBBI, Hugo, *op. cit.*, p. 251.

9.3.5 O Convênio de Cooperação Técnica com a União Europeia

Ocupando posição secundária na integração e periférica nos parlamentos nacionais, à Comissão Parlamentar Conjunta só restou buscar, por outros meios, que não os institucionais, os fundos necessários para o seu fortalecimento. Acrescente-se que os parlamentos nacionais pagavam, com pouca regularidade, os US\$20 000 dólares anuais devidos ao orçamento constituído para custear a Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente (SAPP).

Além disso, os parlamentares e assessores encontravam dificuldades, em seus parlamentos de origem, para participar das reuniões, por força de decisões internas.

Ante este quadro, a Comissão Parlamentar Conjunta e a Comissão Europeia firmaram convênio de cooperação técnica⁵². As atividades promovidas ao amparo desse instrumento constituíram, sem dúvida alguma, valioso aporte ao fortalecimento institucional da Comissão.

Em primeiro lugar, a exigência feita previamente e como condição necessária para a assinatura do convênio pela Comissão Européia, de criação de um órgão administrativo parlamentar em nível regional, com o qual pudesse dialogar, deu origem à Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente (SAPP), localizada em Montevideu, cuja atuação muito contribuiu para racionalizar e dinamizar o funcionamento da Comissão.

Em segundo lugar, por haver promovido, mediante a realização de cursos de capacitação, o diálogo franco entre funcionários das seções nacionais, possibilitando a realização de diagnóstico quanto às respectivas debilidades institucionais e organizacionais. Em terceiro lugar, estimulou e possibilitou a interação entre as seções, de modo que, trabalhando em conjunto sob a orientação da SAPP, estas lograram realizar levantamento, nos quatro países membros, sobre

52 A capacidade jurídica da Comissão Parlamentar Conjunta para firmar acordos com entidades internacionais suscitou discussões, como aponta Hugo Gobbi. Muito embora o Regimento Interno da Comissão lhe confira a facultade de firmar acordos de cooperação com organismos de caráter “nacional, regional, supranacional e internacional”, o Protocolo de Ouro Preto atribui apenas ao Conselho o poder de emitir mandato para que possam os demais órgãos do Mercosul estabelecer relações com outras entidades no âmbito internacional. “Ainsi se trouve-t-on devant une situation ambiguë et non encore résolue, où il semble qu’une norme supérieure, instaurée par le Protocole d’Ouro Preto, soit modifiée par le Règlement Interne d’un organe créé par le dit Protocole”. Ver GOBBI, Hugo, *op. cit.*, p. 261. A situação foi resolvida mediante ofício dirigido ao Conselho pela Comissão Européia, pelo qual solicita a autorização do Conselho para firmar convênio com a CPC, a que o Conselho respondeu afirmativamente mediante a Decisão Nº 20/97. Ver <http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendaportugues.htm>. Acesso em: 27, junho, 2010.

o estado da incorporação das normas Mercosul, que requerem aprovação legislativa, aos ordenamentos jurídicos internos. O resultado apurado não deixou de ser surpreendente e coloca em xeque a responsabilidade, frequentemente atribuída pelos governos aos parlamentos, pelo déficit de incorporação aos ordenamentos jurídicos internos da normativa Mercosul. O levantamento efetuado à época pela SAPP, baseado em dados fornecidos pelas seções nacionais, indicou que das 80 normas Mercosul que dependem de aprovação congressional para a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos, 21 haviam sido aprovadas nos parlamentos dos quatro países membros; 4 haviam sido derogadas por outras normas Mercosul posteriores; 28 encontravam-se em tramitação ou haviam sido aprovadas em um dos quatro parlamentos; enquanto que nada menos do que 23 normas não haviam sido enviadas a qualquer um dos parlamentos⁵³.

Em terceiro lugar, por haver possibilitado a vinda de consultores europeus, que aportaram o necessário “know how” em matéria de integração.

Entre estes, Pierre Hontebeyrie, especialista em Organização e Administração Parlamentar, com base em visitas realizadas à SAPP e às seções nacionais, elaborou importante relatório pelo qual diagnosticou as debilidades da CPC.

O relatório destacou a falta das funções clássicas de representação, legitimação, legislação e de controle que caracterizam um órgão parlamentar e assinala⁵⁴:

Así es que la Comisión Parlamentaria Conjunta no dispone de ninguna de las atribuciones tradicionales de un órgano parlamentario, por lo cual la calificamos de “órgano de naturaleza parlamentaria”. No sólo no puede, por su modo de designación, pretender representar la complejidad de la sociedad civil, sino que no legisla, puesto que no dicta normas vinculantes, y por fin, no fiscaliza a un Ejecutivo.

Destacou, ademais, que a Comissão Parlamentar Conjunta ocupava posto de segundo plano no conjunto do Mercosul, com uma competência mal definida, que ela exercia em um âmbito onde o nacional prevalecia sobre o regional.

53 Há ainda os casos especiais, em número de 4. Trata-se de instrumentos, como o Código Aduaneiro do Mercosul, aprovados em alguns países, mas retirados pelos Executivos do trâmite parlamentar em outros, por dificuldades técnicas. Ver Secretaría Administrativa Parlamentar Permanente (SAPP) – Montevideu: 29/09/2004, mimeo. Ver também VENTURA, Deisy e PEROTTI, Alejandro D. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideu: Comissão Parlamentar Conjunta, Conselho Argentino para as Relações Internacionais e Fundação Konrad Adenauer, 2004.

54 Ver HONTEBEYRIE, Pierre. *Relatório Final* Convênio N° ASR/B7 – 3100/0066 Apoio à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Montevideu: , agosto de 2003 (mimeo), p. 8.

Criticou a pouca eficiência dos órgãos da Comissão, resultado da precariedade de seus recursos materiais. Considerou, por fim, que a competência da Comissão, tal como resulta dos tratados, é uma competência indireta, “(...) un rol de estímulo o de impulso, una especie de estatuto moral, ya que la Comisión es un órgano distinto de los Ejecutivos y exterior a los Congresos” não tendo poderes para atuar diretamente nem sobre os primeiros e nem nos segundos⁵⁵.

O Relatório Hontebeyrie não recebeu a atenção que mereceria das autoridades da Comissão Parlamentar Conjunta, malgrado a sua densidade e amplitude e a importância e pertinência das propostas que apresenta para melhorar a eficácia da CPC. Às suas conclusões se pode atribuir, entretanto, a decisão da seção brasileira, ao lhe tocar a vez de designar o Secretário Parlamentar, de optar pela continuação do então Secretário, Oscar Casal, argentino, indicado dois anos antes pela seção argentina, não apenas em função do eficiente trabalho que vinha desenvolvendo, mas também como maneira de incentivar o “olhar regional” que reclamara o Relatório Hontebeyrie⁵⁶.

Em outubro de 2003, a Comissão daria um salto qualitativo no que se refere às suas atribuições, ao assinar, com o Conselho, o primeiro acordo interinstitucional do Mercosul. Também este avanço resultou, indiretamente, do Convênio de Cooperação Técnica com a União Européia, já que foi fruto do trabalho de um de seus consultores, o Professor Ricardo Alonso⁵⁷, que junto com o Secretário Oscar Casal, buscou o necessário consenso, entre as seções nacionais, para que se lograsse a sua aprovação.

9.4 O Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta: um salto e um desafio

Por ocasião da XXI reunião plenária da Comissão, em Assunção, em 16 e 17 de junho de 2003, foi proposto projeto do que viria a ser o primeiro acordo interinstitucional firmado entre dois órgãos do Mercosul. À luz do Artigo 1, o Conselho do Mercado Comum assumiu o firme compromisso de consultar a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul naquelas matérias que requeiram aprovação legislativa para a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes. E o Artigo 2 determina que a Comissão Parlamentar Conjunta,

55 Ver *ibid*, p. 9.

56 O Secretário Oscar Daniel Casal foi indicado pela Seção Argentina para o período 2003/2004 e confirmado no cargo pela Seção Brasileira para o biênio 2005/2006.

57 Ricardo Alonso é professor de Direito Internacional Público na Universidade Complutense de Madrid.

por seu turno, assumia o firme compromisso de impulsionar, através de suas seções nacionais, um responsável labor de internalização da normativa Mercosul, particularmente daquela cuja adoção pelo Conselho do Mercado Comum fosse resultado de um consenso com a própria Comissão Parlamentar Conjunta⁵⁸.

O Acordo Interinstitucional atribuiu, assim, competência consultiva à Comissão, competência esta já muito brevemente enunciada no Artigo 25, in fine, do Protocolo de Ouro Preto, ao dispor que “Quando necessário, o Conselho do Mercado Comum solicitará à Comissão Parlamentar Conjunta o exame de temas prioritários”.

Ainda que restrita àquelas normas Mercosul que requeiram aprovação legislativa para sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes, a competência outorgada à Comissão, de intervir no processo negociador da integração, constituiu importante passo no tocante à solução do déficit democrático de que padece o processo decisório do Mercosul.

Contudo, o artigo 2, que representa a contrapartida a ser oferecida pela Comissão Parlamentar Conjunta, esbarrou com as difíceis barreiras regimentais e políticas. À luz do Acordo, competia às seções nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta, realizar as gestões necessárias, nos respectivos parlamentos nacionais, para que se reformulassem as suas disposições regimentais de maneira a permitir tramitação específica, mais ágil e rápida, para aquelas normas Mercosul que resultassem de um consenso entre o Conselho do Mercado Comum e a própria Comissão.

Nas reuniões realizadas entre o Subgrupo nº 2, de Assuntos Institucionais, e representantes da Comissão Parlamentar Conjunta ao longo do ano de 2004, com vistas à regulamentação do procedimento de consulta previsto no Acordo Interinstitucional, alguns dos principais pontos em discussão diziam respeito ao momento em que a norma Mercosul seria encaminhada ao exame da Comissão e que prazo teria esta última para emitir o seu parecer. Por outro lado, a demora na regulamentação do Acordo pareceu apontar para um certo ceticismo da parte dos Executivos quanto à efetiva realização, pelas seções nacionais, das reformas regimentais necessárias à contrapartida devida pela

58 COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. Recomendação Nº 11/2003.

Comissão⁵⁹. Por não se tratar de norma emitida por órgão decisório do bloco, ao acordo falta o poder vinculante, não tendo, os congressos nacionais dos países, por que alterar seus regimentos com base em um instrumento com caráter de soft law⁶⁰.

Não obstante a transposição dos dispositivos do Acordo Interinstitucional para o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum e pelos parlamentos dos quatro países membros, tais reformas seguem dependendo da vontade política, não só dos parlamentares e de seus partidos, mas até mesmo dos próprios governos, que no entanto, não parecem dispostos a assumir os custos políticos decorrentes da promoção dessa reformulação.

9.5 A parlamentarização do Mercosul

Os parlamentares que acompanharam os Chefes de Estado a Assunção na ocasião da assinatura do tratado de criação do Mercosul tiveram razão em não se mostrar satisfeitos, tendo em vista o pouco que lograram conseguir fosse inserido naquele instrumento no sentido do envolvimento dos parlamentos nacionais dos Estados Partes no processo de integração. Propugnavam eles pela criação de um parlamento e não de uma mera Comissão Parlamentar Conjunta, conforme prevista pelo Artigo 24. Particularmente levando-se em conta que, se já existia o Parlamento Latino-Americano, por que não criar também o Parlamento do Mercosul? Foram nesse sentido as palavras pronunciadas pelo Deputado argentino Saturnino Dantti Aranda, por ocasião da II Reunião Parlamentar do Mercosul, realizada em Buenos Aires, em 19, 20 e 21 de setembro de 1991, que, profeticamente, declarava naquela ocasião:

Esta Comisión tendrá a su cargo elaborar el proyecto que nos permita la creación del Parlamento del MERCOSUR, como foro de expresión de

59 Na opinião de Adriana Dreyzin de Klor, “El análisis efectuado acerca de la posibilidad de tornarla operativa nos conduce a aseverar la conveniencia de no reglamentar en lo inmediato el acuerdo, pues se estaría contribuyendo a trabar el accionar de ambos órganos”. Ver DREYZIN DE KLOR, Adriana. “La necesidad de un Parlamento para el Mercosur”. In: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Montevideo, 2004, p. 31.

60 Ver TRINDADE, Otávio A. D. Cançado *O Mercosul no Direito Brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 121.

9.5.1 *Primeiras tentativas*

Entre as atribuições da Comissão, previstas pelo Artigo 3 do Regimento Interno aprovado em dezembro de 1991, figura, na letra (b), a de “desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur”.

A partir daí, em repetidas ocasiões, fez a Comissão Parlamentar Conjunta, nos documentos emanados de suas reuniões, alusão à criação de um Parlamento do Mercosul.

As relações de cooperação estabelecidas com o Parlamento Europeu contribuíram para impulsionar este intento, e ao final da Reunião da Mesa Executiva da Comissão Parlamentar Conjunta com representantes da Delegação do Parlamento Europeu para as Relações com os Países da América do Sul e Mercosul, realizada em Florianópolis, de 29 a 31 de outubro de 1996, foi emitida Declaração proclamando a necessidade de que se desse início aos estudos técnicos relativos à criação de uma Assembleia Parlamentar do Mercosul. A opção dos parlamentares por uma “assembléia parlamentar”, ao invés de um parlamento, deixa transparecer o cuidado que tiveram em adotar estratégia semelhante à que empregaram os seus congêneres europeus, baseada em pequenos avanços (*petits pas*), no intuito de não provocar qualquer efeito irritante nas relações entre o Conselho e a Comissão Parlamentar Conjunta.

Em 09/11/2000, por ocasião da XVI Reunião Plenária da CPC, realizada na cidade de Porto Alegre, Brasil, a Comissão aprovou, para estudos, propostas apresentadas pela seção argentina e pela seção brasileira sobre um cronograma para a institucionalização do Parlamento do Mercosul, contendo, inclusive, sugestões para a reforma do Protocolo de Ouro Preto.

A proposta argentina sugeria a realização de seminários e ampla negociação entre representantes da CPC, dos três Poderes dos Estados Partes do Mercosul, e dos principais partidos políticos, com vistas à modificação dos tratados constitutivos do Mercosul para a “...posible creación de un nuevo esquema supranacional ...” no qual figuraria o Parlamento do Mercosul, a ser instalado em 2009.

61 Ver *Informe ...op. cit.*, Tomo I, p. 37.

Por seu turno, a proposta brasileira contemplou mecanismos de transição destinados a “democratizar” a metodologia de trabalho da Comissão, recomendando reformas em seu Regimento “para que suas decisões reflitam a diversidade de opiniões existente nos Parlamentos do MERCOSUL”. Segundo a proposta, um voto por indivíduo deveria substituir o consenso das delegações, que não obedece à lógica parlamentar, sendo mais adequado a negociações no âmbito dos Executivos, onde prevalecem os aspectos da soberania e da razão de Estado.

No que diz respeito às propostas de reforma do Protocolo de Ouro Preto, a proposta argentina manteve o conceito da representação dos parlamentos do Mercosul, enquanto que a proposta brasileira avançava para um princípio mais amplo, de representação dos povos da região. Quanto à composição, ambas as propostas mantiveram a representação igualitária, tão ao gosto latino-americano e por designação dos Parlamentos dos Estados Partes; contudo a proposta brasileira ressaltou que estas disposições vigorariam “até que se proceda à revisão prevista no artigo 47 do presente Protocolo”⁶². No que se refere às competências, a proposta argentina mantinha a função de acelerar os procedimentos internos correspondentes, nos Estados Partes, para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, tal e qual disposto no Protocolo de Ouro Preto. Contudo, enquanto a proposta brasileira vislumbrava a obrigatoriedade de consulta ao Parlamento apenas para os acordos internacionais firmados pelo Mercosul, a proposta argentina sugeria atribuição consultiva mais abrangente, segundo a qual os órgãos decisórios do Mercosul consultariam o Parlamento acerca de todo projeto de norma que, de acordo com as legislações nacionais, devesse ser internalizado por lei⁶³. Este dispositivo seria, posteriormente, incorporado pelo Acordo Interinstitucional firmado entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho do Mercado Comum.

O agravamento da crise econômica argentina e as dificuldades daí resultantes viriam a interromper os estudos tendentes à adoção de um projeto de reforma do Protocolo de Ouro Preto pela Comissão com vistas à inserção, naquele instrumento, de um Parlamento do Mercosul.

62 Ver COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. MERCOSUR/XVI PLENARIA CPC/DIS.35/00.

63 Ver MERCOSUR/CPC/DIS.10/00. In: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR, *op. cit.*, p. 117.

9.5.2 Finalmente, a vontade política

Em 19 de junho de 2002, discursando na Câmara dos Deputados durante reunião conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado, o pré-candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, ao discorrer sobre o seu programa de governo no tocante ao Mercosul, assim se expressou:

Era preciso ... que tivéssemos uma eleição específica para um parlamento latino-americano, ou do Mercosul num primeiro momento, para que isso pudesse ganhar força, fosse consolidado na população do continente (...) Acho que, se não acontecer, se não houver deputados eleitos especificamente para nos representar no Mercosul, ficaremos apenas com um acordo mercantilista, um acordo eminentemente comercial, sem levar em conta os aspectos políticos, sociais e culturais⁶⁴.

As eleições de Lula, para Presidente da República Federativa do Brasil, em outubro de 2002 e de Néstor Kirchner para Presidente da República Argentina, em abril de 2003, dariam origem a uma conjunção de fatores favoráveis à “parlamentarização” do Mercosul.

Assim, por ocasião de seu encontro em Brasília, em 11 de junho de 2003, em Comunicado à Imprensa, os Presidentes “Assinalaram a necessidade de avançar na constituição do Parlamento do MERCOSUL, eleito por voto direto (...)” para o que instruíram suas Chancelarias a coordenar-se com as respectivas seções nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta a fim de considerar a questão⁶⁵.

Pouco depois, em Assunção, em 18 de junho de 2003, a vontade política de criação do Parlamento do Mercosul foi reiterada, agora em nível quadripartite, por meio do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos quatro países do Mercosul, emitido por ocasião da XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum. É importante observar que os mandatários de Uruguai e Paraguai, que mantinham posição contrária à criação imediata do Parlamento, favorecendo, ao invés, o fortalecimento da Comissão Parlamentar Conjunta, ainda assim

64 Ver DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, *op. cit.* p. 14.

65 Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Nestor Kirchner, em Brasília, 11 de junho de 2003. Ver FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR, *op. cit.*, p.229.

assinaram o documento, que menciona, inclusive, a possibilidade de eleição direta de seus membros⁶⁶.

Novamente os Presidentes fizeram referência ao Parlamento do Mercosul, em agosto de 2003, em Assunção, quando, pela primeira vez, solicitaram à Comissão Parlamentar Conjunta que apresentasse um projeto de Parlamento, por ocasião da reunião extraordinária do Conselho do Mercado Comum, que se realizaria em outubro⁶⁷.

No seio da Comissão, contudo, as posições não eram coincidentes. Os parlamentares do Uruguai, que estimavam que a ideia de um Parlamento do Mercosul atentava contra a sua soberania, adotaram posição favorável ao fortalecimento da Comissão, em detrimento de um Parlamento⁶⁸. Portanto, ao invés de um projeto de parlamento, para cuja adoção não havia consenso entre as seções nacionais, a proposta encaminhada ao Conselho do Mercado Comum, por ocasião de sua reunião extraordinária, em 6 de outubro de 2003, referia-se ao Acordo Interinstitucional entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho do Mercado Comum. A assinatura do Acordo, contudo, foi saudada como um avanço em direção à conformação do Parlamento do Mercosul⁶⁹, tanto pelos Executivos como pela própria Comissão Parlamentar Conjunta.

66 Talvez por esse motivo, constem do Comunicado dois pontos de número 27. O primeiro destaca o importante papel institucional da Comissão Parlamentar Conjunta, instando-a a continuar suas tarefas no que se relaciona à melhora substantiva do estado de tramitação e vigência da normativa Mercosul; enquanto que o segundo ressalta a necessidade de se avançar na constituição do Parlamento do Mercosul e instruem suas Chancelarias a examinar a questão, incluindo a possibilidade de eleição direta de seus membros. Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

67 Ver “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR”, Assunção, 15/08/2003, disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

68 Sobre a oposição de setores políticos uruguaios ao projeto de criação do Parlamento do Mercosul, ver Notas Taquigráficas da Sessão da Câmara dos Senadores do Uruguai de 19 de julho de 2004, quando o Chanceler Didier Operti foi interpelado pela Câmara Alta sobre a possível criação do Parlamento do Mercosul; também o então pré-candidato à Presidência da República pelo Partido Nacional (*Blanco*), Luiz Alberto Lacalle Herrera, posicionou-se fortemente contra o Parlamento. Ver, por exemplo, “Lacalle rechaza um Mercosur político”. Entrevista de Luiz Alberto Lacalle à Rádio El Espectador, Montevideo, 23/06/2003. Também manifesta posição contrária ao Parlamento o Senador Alfonso González Núñez, Presidente da Seção Paraguaia da Comissão Parlamentar Conjunta, em entrevista ao jornal *La Nación*, em 06/01/2005, em que rechaça a posição do Brasil, favorável à proporcionalidade – embora simbólica – no seio do Parlamento do Mercosul.

69 Ver o ponto 19 do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, por ocasião da XV Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Montevideo, 16/12/2003: “Destacaron la importancia del Acuerdo Interinstitucional suscripto entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta como un avance en la conformación del Parlamento del MERCOSUR. Asimismo, instaron a la pronta instrumentación de este Acuerdo a fin de alcanzar por esta vía un procedimiento que permita la rápida aprobación legislativa de los instrumentos que hayan obtenido

9.5.3 O projeto de Puerto Iguazú

O novo impulso que desejavam dar ao Mercosul os governos do Brasil e da Argentina materializou-se no “Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006”⁷⁰, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum em Montevidéu, em 15 e 16 de dezembro de 2003. À luz do item 3.1 – Parlamento do Mercosul, o Conselho decidiu considerar, no ano de 2004, proposta que deveria ser elaborada pela CPC, concernente à criação do Parlamento do Mercosul, de acordo com a solicitação realizada pelos Presidentes dos Estados Partes. Considerou, como uma primeira etapa, o Acordo Interinstitucional subscrito pelo Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta⁷¹.

A idéia de que o Parlamento do Mercosul deveria ser estabelecido por etapas era unânime no seio da Comissão Parlamentar Conjunta. Os próprios parlamentares, conscientes das debilidades de que padecia a Comissão, mostravam-se reticentes quanto à conveniência da imediata instalação de um Parlamento do Mercosul que, ademais, não era por eles percebido como uma demanda das populações, porquanto a iniciativa de sua criação proviera diretamente da vontade política dos governos dos dois mais importantes Estados Partes do bloco⁷².

Na realidade, o tema merecera substancial atenção popular no contexto da campanha eleitoral que se desenrolava no Uruguai, onde um dos pré-candidatos à Presidência da República pelo Partido Nacional, Luís Alberto Lacalle Herrera, fizera da oposição ao Parlamento do Mercosul uma bandeira eleitoral⁷³. Por seu turno, a esquerda defendia a criação do Parlamento como maneira de fortalecer a dimensão política do Mercosul⁷⁴.

consenso de la Comisión Parlamentaria Conjunta”. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

70 Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 27, junho, 2010.

71 MERCOSUR/XXV CMC/DEC. 26/03, disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>> Acesso em: 03, mar. 2005.

72 Segundo palavras do ex-Deputado Carlos Raimundi, ex-Presidente da seção argentina, por ocasião do Seminário “Las Normas de Derecho Originario y Derivado del MERCOSUR. Su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes”, realizado em Buenos Aires, em 13 de abril de 2004, organizado pelo Centro Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) e Fundação Konrad Adenauer.

73 Ver HERRERA, Luis Alberto Lacalle. “Peligrosa Iniciativa”. In: *Ámbito Financiero*, Buenos Aires: 26/02/2004.

74 Segundo palavras do Deputado Roberto Conde, da “Frente Ampla”, do Uruguai, os órgãos da imprensa cultivariam um sentimento “anti-político”, estimulado pelos grandes oligopólios, como parte de um plano para a concentração do poder mundial, por meio da destruição da centralidade dos

Finalmente, a rejeição ao projeto pelas seções nacionais do Paraguai e do Uruguai, esta última refletindo a posição dos dois partidos majoritários no parlamento, o Nacional e o Colorado, permitiam que muito pouco se avançasse nas negociações. As grandes questões de fundo, tais como eleições diretas e proporcionalidade, que, vinculadas aos marcos da democracia representativa, permitiriam construir a cidadania do Mercosul e outorgar ao projeto a legitimidade do apoio popular, não foram sequer tocadas no “Projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul” encaminhado ao Conselho pela Comissão Parlamentar Conjunta, em Puerto Iguazú, em 07 de julho de 2004⁷⁵. A frustração de parlamentares argentinos e brasileiros traduziu-se nos termos da Declaração encaminhada aos governantes, juntamente com o Projeto:

(...) No obstante hoy las circunstancias político / electorales en alguno de los Estados Partes dificultan la discusión y elaboración de una propuesta de Parlamento MERCOSUR más ambiciosa. Nos esforzaremos para que la discusión continúe y se optimice; el documento que se adjunta, “Anteproyecto Constitutivo del Parlamento MERCOSUR” elaborado por consenso de las Secciones Nacionales de la CPC, si bien es austero, es sólo una primera contribución a un etapa que ya no puede ser contenida ni retrasada⁷⁶.

O segundo semestre de 2004 caracterizou-se por um acentuado nível de expectativas quanto a avanços no Mercosul por meio do aprofundamento de suas instituições. Estes avanços seriam instrumentalizados mediante uma possível reforma do Protocolo de Ouro Preto (Ouro Preto II), aproveitando o décimo aniversário de sua assinatura, em 17 de dezembro de 2004.

Ante este quadro, a Comissão preocupou-se em garantir a incorporação do Parlamento do Mercosul na possível segunda versão do Protocolo de Ouro Preto que, entretanto, não avançou.

Do ponto de vista da Comissão Parlamentar Conjunta, entretanto, o saldo da XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Ouro Preto, em dezembro de 2004, não deixara de ser positivo. Dela emergiu a Decisão Nº 49/04, pela qual o Conselho decidiu

Dar continuidad a la creación del Parlamento del MERCOSUR, como órgano representativo de los pueblos de los Estados Partes del MERCOSUR.

projetos políticos. No seminário “Evaluación de la Cumbre de Ouro Preto desde la perspectiva de los órganos Decisorios del Mercosur”, promovido pela Fundação Friedrich Ebert, Montevideu, em 10/03/2004. .

75 Ver MERCOSUR/XXIII CPC/DIS. 01/04. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/>>. Acesso em: 03, mar. 2005.

76 Os parlamentares referem-se aqui às iminentes eleições presidenciais no Uruguai..Ver COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL.. MERCOSUR/CPC/DEC. 01/04.

(...) Investir a la Comisión Parlamentaria Conjunta la calidad de comisión preparatoria, para realizar todas las acciones que sean necesarias para la instalación del Parlamento del MERCOSUR⁷⁷.

Para a Comissão Parlamentar Conjunta, o mandato a ela outorgado por meio de uma Decisão do Conselho equivalia ao reconhecimento do trabalho até então desenvolvido com vistas à criação do Parlamento do Mercosul. E correspondia, também, ao que se pode qualificar como um “upgrade” do próprio projeto de criação de um parlamento para o bloco, que antes figurava apenas como um dos pontos do “Programa de Trabalho 2004-2006”, adotado pelo Conselho em Montevidéu, em dezembro de 2003 (Decisão Nº26/2003). Denotava, por outro lado, o insucesso da Comissão em lograr um consenso em torno de um projeto de Parlamento do Mercosul que significasse algum avanço em relação à própria estrutura e metodologia de trabalho da Comissão Parlamentar Conjunta.

A eleição para a Presidência da República de Tabaré Vasquez, candidato da Frente Ampla, no Uruguai (outubro de 2004), proporciona singular conjunção de fatores políticos no Mercosul, com a presença de governantes francamente favoráveis à criação de um parlamento para o bloco em três dos Estados Partes, o que estimulará os parlamentares a retomar os esforços no sentido da elaboração de um projeto menos tímido do que aquele entregue ao Conselho em Puerto Iguazú.

9.6 As negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul

Por ocasião do “Primeiro Encontro de Presidentes das Câmaras do Poderes Legislativos dos Estados Partes do Mercosul”, realizado em Montevidéu, em 25 e 26 de setembro de 2003, o Presidente da Seção Brasileira da CPC, Deputado Dr Rosinha, fizera circular o “Anteprojeto Brasileiro de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul”⁷⁸, preparado por parlamentares e um grupo de consultores legislativos do Congresso Nacional, constituído para esse fim. Posteriormente também a delegação argentina apresentou um anteprojeto⁷⁹.

77 Ver MERCOSUR/CMC/DEC. N. 49/04, emanada da XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em 17 de dezembro de 2004. Disponível em <<http://www.mercosur.org.uy/>>. Acesso em: 03, junho 2010.

78 Ver SEÇÃO BRASILEIRA DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL *Anteprojeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*, setembro de 2003, mimeo.

79 Ver SEÇÃO ARGENTINA DA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL *Anteproyecto Argentino de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur* mimeo.

Reunidos em 16 de fevereiro de 2005, os presidentes da Comissão Parlamentar Conjunta decidiram constituir um “Grupo Técnico de Alto Nível”, com o objetivo de atender à incumbência que lhes confiara a Decisão Nº 49/04 do Conselho⁸⁰.

Em sua primeira reunião em Montevidéu, em 9, 10 e 11 de março de 2005⁸¹, o Grupo Técnico trabalhou com base no anteprojeto apresentado pela seção brasileira. Inicialmente, o Grupo debruçou-se sobre a questão concernente ao “por quê” de um Parlamento do Mercosul.

Estimou que, em um momento em que a atividade política é, efetivamente, vislumbrada com desconfiança pela sociedade civil, haveria necessidade de um grande esforço de convencimento, particularmente no que se refere aos meios de comunicação, para que a idéia de um parlamento não suscitasse ferozes críticas e resistências entre as populações.

Na realidade, há fortes argumentos, de ordem eminentemente prática, que podem ser lembrados a favor do Parlamento. Ambos emergem de considerações já amplamente discutidas pelos especialistas.

Com efeito, um dos grandes déficits identificados no Mercosul é a baixa qualidade técnica de suas normas, muitas vezes adotadas sem o necessário debate com os setores interessados da sociedade civil e tampouco com as demais instâncias governamentais competentes. Este fato repercute, posteriormente, na eficácia das mesmas, na medida em que deixam de ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos países membros, gerando insegurança jurídica entre os operadores econômicos. Como aponta Félix Peña, “... las propuestas que llegan a la mesa de las decisiones finales ... no han sido suficientemente consultadas con otras instancias gubernamentales o con los sectores sociales interesados”⁸².

80 Ver MERCOSUR/CPC/ME/DIS 03/2005. Comisión Parlamentaria Conjunta, Secretaría Permanente, março de 2005, mimeo. O Grupo Técnico de Alto Nível foi assim constituído: Gonzalo Aguirre (Uruguai); Eusébio Ramón Ayala (Uruguai), Lincoln Bizzozero (Uruguai); Maria Cristina Boldorini (Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul); Gerardo Caetano (Uruguai); Elir Cananea da Silva (Brasil); Oscar Casal (SAPP); Antonio Ferreira Costa Filho (Brasil); Maria Claudia Drummond (Brasil); Vicente Marcos Fontanive (Brasil); Deisy de Freitas Lima Ventura (Secretaria Mercosul); Enrique Kaufman (Argentina); José Korseniak (Uruguai); Sílvia Lospennato (Argentina); Edgar Lugo Garay (Paraguai); Mario Paz Castaing (Paraguai); Félix Pena (Argentina); José Luis Maurizio (Argentina); Alejandro Daniel Perotti (Secretaria Mercosul).

81 É necessário destacar que as reuniões do Grupo Técnico de Alto Nível foram patrocinadas pela Fundação Friedrich Ebert (FESUR), sem cujo apoio o projeto de Parlamento do Mercosul não teria vindo à luz em tão curto espaço de tempo.

82 Ver PEÑA, Félix. *Concertación de Intereses, Efectividad de las Reglas de Juego y Calidad Institucional en el MERCOSUR*. Montevidéu: Red MERCOSUR e Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 20.

Pode-se afirmar, assim, que o déficit de qualidade normativa do Mercosul deriva diretamente de seu déficit de democracia. As normas do Mercosul efetivamente padecem, muitas vezes, de má qualidade porque, sem um espaço público onde fazer valer as suas demandas, os “lobbies” e setores interessados da sociedade civil dirigem-se diretamente aos governos, que, pressionados, produzem decisões cuja incorporação aos direitos internos dos Estados Partes encontrará, posteriormente, toda sorte de resistência. Um Parlamento do Mercosul poderia sanar essa deficiência, desde que a ele fossem outorgadas competências suficientes para atrair o interesse dos setores envolvidos, que ali exporiam as suas demandas, queixas e preocupações.

Outros benefícios que poderiam resultar da criação do Parlamento, segundo vislumbrados pelo Grupo Técnico de Alto Nível, vinculam-se a ganhos de credibilidade quanto ao compromisso dos governos com a continuidade do processo de integração; a ganhos de transparência, já que o Parlamento do Mercosul seria um espaço de difusão e intercâmbio da informação; bem como de reforço da identidade do Mercosul enquanto bloco, fortalecendo, ademais, o equilíbrio institucional⁸³.

Contudo, muito embora os fatores acima enumerados possam produzir efeito positivo, no longo prazo o Parlamento só representará um “plus” e não um ônus para o Mercosul se em sua concepção estiverem contemplados os princípios basilares da democracia representativa: legitimidade e representatividade, que resultam do sufrágio universal direto e da proporcionalidade (ainda que simbólica, tendo em vista as pronunciadas assimetrias existentes entre os Estados Partes do Mercosul). Quando das negociações que levaram à assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, foram precisamente as grandes questões de fundo vinculadas aos marcos da democracia representativa, tais como eleições diretas e proporcionalidade, que permitiriam construir a cidadania do Mercosul e outorgar ao projeto a legitimidade do apoio popular, foram as que suscitaram maiores dificuldades na busca do consenso. A questão da representação proporcional, particularmente, por motivos de fácil compreensão, encontrou a oposição dos países membros de menor população, isto é, do Paraguai e do Uruguai. A maioria da bancada uruguaia mudaria de posição em virtude da ascensão da Frente Ampla ao poder, sob a liderança do deputado

83 Palavras de Félix Pena, membro do “Grupo Técnico de Alto Nível para o Parlamento do Mercosul”, por ocasião de sua primeira reunião, em Montevidéu, em 11 de março de 2005. Segundo notas da autora, presente à reunião.

Roberto Conde⁸⁴, que apoiou vigorosamente não só a criação do Parlamento, como também objetivos mais ambiciosos, como a representação proporcional atenuada e as eleições diretas. A bancada paraguaia, entretanto, manteve-se irredutível no seu intento de opor-se à proporcionalidade, que, junto com as eleições diretas, acabou inserida no texto das disposições transitórias do Protocolo Constitutivo do Parlamento como uma meta a ser alcançada em momento futuro.

Finalmente, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, inteiramente negociado pela Comissão Parlamentar Conjunta, foi aprovado mediante a Decisão Nº 23, de 2005, do Conselho do Mercado Comum, assinada em Montevidéu em 9 de dezembro de 2005, tendo a cerimônia de sua constituição sido realizada em 14 de dezembro de 2006, na cidade de Brasília.

9.6.1 Competências do Parlamento do Mercosul: competência consultiva

Para os negociadores era importante que ao Parlamento fossem atribuídas efetivas competências no processo de produção das normas da integração, para que o espaço público que ofereceria fosse capaz de atrair os diversos setores interessados da sociedade civil e se tornasse um locus de exposição e articulação de interesses.

Foi, portanto, fundamental a incorporação ao Projeto de Protocolo Constitutivo do disposto no Acordo Interinstitucional já firmado entre o Conselho e a CPC, que confere ao Parlamento competência consultiva.

Efetivamente, o mecanismo da consulta parlamentar, que figura no Art. 4, inciso 12 do Protocolo⁸⁵, adotado basicamente para permitir acelerar os trâmites de internalização das normas Mercosul aos ordenamentos jurídicos

84 Deputado da Frente Ampla (Partido Socialista), pelo Departamento de Canelones, República Oriental do Uruguai.

85 Artigo 4 (...)

12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, **em um prazo de noventa dias a contar da data da consulta**. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da sua aprovação.

dos Estados Partes, poderá também desempenhar vigoroso papel na publicidade e transparência das matérias em negociação. Para formular o parecer que deverá emitir, ao Parlamento caberá recolher informações junto aos setores interessados da sociedade civil e movimentos sociais, convidando a sua participação em audiências públicas e seminários, que, por sua vez, deverão contar com ampla divulgação. As contribuições trazidas por especialistas destes setores poderão servir também para aprimorar a qualidade técnica das normas em negociação.

Mais uma vez aflorou a questão do estabelecimento de prazos para que os congressos nacionais aprovassem as normas do Mercosul. Desta feita os negociadores, após intermináveis debates, consideraram que, uma vez que somente aquelas normas que houvessem sido adotadas pelo órgão decisório do Mercosul de acordo com o parecer do Parlamento regional seriam submetidas à tramitação especial, onde vigorariam os prazos, e uma vez que tal dispositivo do Protocolo forçosamente teria que ser aprovado pelos congressos nacionais, a anuência das assembleias à regra seria suficiente para afastar qualquer risco de inconstitucionalidade.

Essencial para que o Parlamento desempenhe função efetiva na integração, a consulta parlamentar depende, para que funcione, da adoção de procedimento preferencial e mais rápido, nos congressos nacionais de todos os países do bloco, para as normas que tenham sido firmadas pelo órgão decisório do Mercosul de acordo com o parecer do Parlamento.

Até agora, apenas o Parlamento brasileiro adotou procedimento específico para esse fim, conforme o disposto no art. 4 da Resolução Nº 1 de 2007, do Congresso Nacional, que determina que “as normas sujeitas a procedimento preferencial serão apreciadas apenas pela Representação Brasileira e pelos

Nos casos em que a norma aprovada não estiver de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Paramentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá **cento e oitenta dias** corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. (...).”

Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, reduzindo para três instâncias, somente, a tramitação das normas Mercosul que tenham resultado de um consenso entre o órgão decisório e o Parlamento regional.

A omissão dos demais congressos nacionais do bloco, ao deixarem de adotar dispositivo semelhante, constitui violação ao disposto no próprio art. 4, inciso 12, do Protocolo Constitutivo e impedirá o funcionamento daquela que é a mais importante competência outorgada ao Parlamento do Mercosul, ao facultar-lhe influir no processo decisório da integração.

Do ponto de vista da democratização do processo de integração, a vinculação entre o Parlamento do Mercosul e os parlamentos nacionais, que receberão, anexada à norma Mercosul enviada à sua aprovação pelos Poderes Executivos, as observações (ou parecer) do Parlamento do Mercosul, poderá evitar o distanciamento que durante muito tempo se observou, no caso europeu, entre o Parlamento regional e as suas contrapartes nacionais.

De outro lado, deverá também ser retomada a elaboração, em conjunto com o Conselho do Mercado Comum, de regras que regulamentem o procedimento da consulta.

9.6.2 Parlamento do Mercosul: órgão de controle da integração?

Em sua condição de parlamento de integração, situado em um contexto institucional intergovernamental, e, portanto, sem ostentar os poderes legislativos dos parlamentos nacionais e sem pretensões à supranacionalidade, o Parlamento do Mercosul deveria ser entendido como órgão de controle, função parlamentar clássica, pouco valorizada na cultura política latino-americana, mas cujo resgate se poderia dar no quadro do processo de integração. Na proposta elaborada pela CPC e aprovada pelo Conselho, o controle se realizará por meio de convites dirigidos a representantes dos órgãos do Mercosul, ou a autoridades dos Estados Partes, para informar sobre/ou avaliar o processo de integração (Art. 4º, inciso 5)⁸⁶; receber, ao fim de cada semestre, o Presidente do Estado Parte que tenha exercido a Presidência pro tempore do Mercosul a fim de que apresente relatório sobre as atividades realizadas durante o período (Art. 4º, inciso 6); da mesma maneira, receber, ao início de cada semestre, o Presidente

⁸⁶ Ver o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul *in*: CONGRESSO NACIONAL. PARLAMENTO DO MERCOSUL, REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA. *Legislação do Parlamento do Mercosul e da Representação Brasileira*. Brasília: 2008, p. 13.

do Estado Parte em exercício da Presidência pro tempore do Mercosul, para que apresente programa de trabalho (Art. 4, inciso 7).

O Parlamento pode também efetuar pedidos de informações por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do Mercosul sobre questões vinculadas ao desenvolvimento ao processo de integração, ficando estabelecido um prazo de 180 dias para que tais pedidos sejam respondidos (Art. 4, inciso 4). Este dispositivo poderá ser utilizado pelo Parlamento para requerer explicações às autoridades sobre a falta de incorporação de normas, que não dependam de aprovação legislativa, aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, ou para indagar sobre a falta de envio, aos parlamentos nacionais, das normas que dependam de sua aprovação.

Cabe também ao Parlamento receber, dentro do primeiro semestre de cada ano, um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do Mercosul do ano anterior (Art. 4, inciso 19) bem como elaborar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes.

Por demais ambiciosas, as competências de controle não vem sendo efetivamente utilizadas pelo Parlamento, tendo em vista que certos dispositivos dependem de regulamentação pelo Regimento. Falta também, aos parlamentares, conhecimento dos instrumentos que lhes faculta o Protocolo, em parte devido à exigüidade do assessoramento de que dispõem.

9.6.3 Representação: a proporcionalidade atenuada

Tanto as eleições diretas como a proporcionalidade atenuada foram objeto de intermináveis debates ao longo das negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento. A enorme assimetria entre os Estados membros em termos de população dificultava sobremaneira o consenso⁸⁷. Ainda assim, consideravam os negociadores que a representação dos cidadãos do Mercosul, função primordial do Parlamento, resultaria comprometida caso se optasse pela paridade entre o número de representantes por Estado membro.

⁸⁷ As assimetrias se traduzem nos seguintes números, segundo dados da CEPAL: a Argentina conta com 39,3 milhões de habitantes; o Brasil com 192,6 milhões; o Paraguai com 6,1 milhões e o Uruguai com 3.3 milhões.

A solução encontrada contemplava um sistema decisório, criado pelo Art. 15 do Protocolo, onde figuram quatro modalidades de maiorias: a maioria simples, que requer o voto da metade mais um dos parlamentares presentes; a maioria absoluta, que requer o voto de mais da metade dos membros do Parlamento; a maioria especial, que requer o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento que inclua parlamentares de todos os Estados Partes, e a maioria qualificada, que requer o voto da maioria absoluta dos integrantes da representação parlamentar de cada Estado Parte. Destas, a maioria especial e a maioria qualificada reforçam o papel das delegações nacionais no Parlamento.

Acordadas maiorias que preservavam os interesses dos Estados Partes menos populosos, vislumbrou-se, então, a instalação do Parlamento em duas etapas, especificadas nas quatro primeiras disposições transitórias que figuram ao final do Protocolo e uma menção muito sucinta, no Artigo 5, a um critério chamado de representação cidadã. A expressão foi cunhada pelo Grupo Técnico, ante a resistência apresentada por alguns dos países à adoção do critério da proporcionalidade para a composição do Parlamento. Referia-se, na verdade, a um critério de proporcionalidade atenuada, semelhante ao que é adotado pelo Parlamento Europeu.

As disposições transitórias explicitam, cuidadosamente, os passos necessários à plena constituição do Parlamento, a ser alcançada em 2014, estendendo-se o processo de instalação ao longo de 8 anos.

A Primeira Disposição Transitória criou etapas de transição: a “primeira etapa de transição”, compreendendo o período de 31 de dezembro de 2006, prazo limite estipulado pelo Conselho do Mercado Comum para a instalação do Parlamento, a 31 de dezembro de 2010, data em que todos os Estados Partes já teriam realizado eleições gerais em âmbito nacional, ocasião em que deveriam eleger também, por meio de sufrágio direto, universal e secreto, de acordo com mecanismos previstos pela respectiva legislação eleitoral, os parlamentares do Mercosul e seus suplentes (Art. 6 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul). Nessa fase, os Parlamentares do Mercosul são designados pelo parlamentos nacionais, dentre seus legisladores.

A “segunda etapa de transição” refere-se ao período compreendido entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2014, quando todos os Parlamen-

tares integrantes do Parlamento do Mercosul já terão sido eleitos, de acordo com o estabelecido no Art. 6, supra mencionado.

O mesmo dispositivo determina, em seu inciso 4, que por proposta do Parlamento, o Conselho do Mercado Comum estabelecerá o “Dia do Mercosul Cidadão”, para a eleição dos parlamentares de forma simultânea em todos os Estados Partes por meio de sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos. A Terceira Disposição Transitória estabeleceu que a primeira eleição simultânea em todos os Estado Partes, conforme prevista no artigo 6, deverá realizar-se durante o ano de 2014. Adicionalmente, a Quarta Disposição Transitória estipula o final do ano de 2012 como o prazo para que o Conselho determine a data exata de sua realização.

Dadas as dificuldades de se acordar o número de integrantes de cada bancada nacional com vistas à definição da representação cidadã, a Segunda Disposição Transitória atribuiu ao Conselho do Mercado Comum competência para estipular aqueles números por proposta do Parlamento, aprovada por maioria qualificada⁸⁸, isso é, pelo voto afirmativo da maioria absoluta de integrantes da representação parlamentar de cada Estado Parte (Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, art. 15, inciso 5) e encaminhada ao Conselho, na forma de projeto de norma do Mercosul ou de recomendação, consoante o disposto nos incisos 13 e 11 do Art. 4 do Protocolo Constitutivo. Caberia ao Conselho discuti-la e adotá-la tal como a recebera, ou com modificações, até 31 de dezembro de 2007.

No entanto, a Decisão do Conselho sobre a proporcionalidade não foi adotada até a data estabelecida pelo Protocolo, já que o Parlamento não logrou sequer inserir a questão em sua própria agenda de debates para que pudesse aprovar, em tempo hábil, proposta nesse sentido e enviá-la ao órgão decisório.

9.6.4 A representação cidadã e o Acordo Político

Em início de 2007, o deputado brasileiro e Parlamentar do Mercosul Dr Rosinha, então Vice-Presidente do Parlamento do Mercosul pelo Brasil,

⁸⁸ Essa é a mais exigente das diferentes maiorias previstas pelo Protocolo e seu intento é precisamente o de salvaguardar os países com menor número de representantes, transferindo o foco, nas decisões atinentes a temas mais sensíveis, para o âmbito das respectivas delegações nacionais.

solicitou a conformação de grupo de estudos, composto por técnicos do Congresso Nacional brasileiro, cuja missão era elaborar proposta estabelecendo as bancadas diferenciadas da representação cidadã.

Consciente dos enormes desafios colocados pela pronunciada assimetria entre os países, o grupo tomou como base para a sua proposta o Relatório Patjin, preparado para o Parlamento Europeu, que adotou o método da “proporcionalidade regressiva”. Segundo este sistema, é definido um número mínimo de representantes por país, ao qual se agregam cadeiras por cada grupo populacional superior ao piso em intervalos cada vez maiores, para propiciar a pretendida atenuação da proporcionalidade. Pensou-se, assim, em um piso de dezoito parlamentares, número estabelecido no Protocolo Constitutivo para cada bancada nacional na composição igualitária. Como o Paraguai havia realizado eleições gerais em 20 de abril de 2008, ocasião em que elegeu dezoito representantes para o Parlamento do Mercosul, esse número, ainda que demasiado elevado como piso, acabou prevalecendo⁸⁹. Por fim, com algumas modificações e adições, foi a proposta transformada no Acordo Político adotado em 28 de abril de 2009 pelo Parlamento do Mercosul, portanto depois de transcorrido mais de um ano da data estipulada por seu Protocolo Constitutivo.

Em veemente apelo feito durante reunião no Parlamento do Mercosul, realizada em 10 de fevereiro de 2009, em Montevideu, o Parlamentar Roberto Conde, Vice-Presidente do Parlamento pelo Uruguai, lembrou que o bloco atravessava naquele momento um conjunto de circunstâncias históricas singulares, que possibilitariam a adoção da representação cidadã.

Isso porque o partido da Frente Ampla, no governo uruguaio, já adotara posição favorável à proporcionalidade. No entanto, com a aproximação das eleições gerais em outubro de 2009, em caso de vitória da oposição, a proporcionalidade dificilmente poderia contar com o apoio do governo uruguaio para que pudesse ser firmada em dezembro de 2009. Ademais, naquele momento a Frente Ampla contava com o número de votos necessário à aprovação de legislação estabelecendo a eleição direta dos parlamentares do Mercosul no

⁸⁹ A iniciativa paraguaia de determinar, unilateralmente, o número de 18 parlamentares para a sua bancada nas eleições diretas, ignorando o mandato outorgado ao Conselho do Mercado Comum para estipular os números da representação cidadã conforme disposto na Segunda Disposição Transitória do Protocolo Constitutivo, suscitou dúvidas quanto à juridicidade da eleição. Ver Arcanjo, Francisco Eugênio e Drummond, Maria Claudia. *Parlamento do Mercosul: proporcionalidade das bancadas nacionais e questões eleitorais internas*. Em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/representacao-cidada-no-pm>. Acesso em 19, out. 2009.

Congresso Nacional, circunstância que poderia sofrer modificações após as eleições.

Esta conjunção de fatores, acrescida do fato de que a bancada argentina, também premiada pela aproximação das eleições no país, admitia discutir a proporcionalidade e que a bancada brasileira encontrava-se unida em defesa da representação cidadã para além das lealdades partidárias ou ideológicas, indicava a existência de uma maioria de parlamentares do Mercosul disposta a debater os números diferenciados das bancadas nacionais.

Posicionava-se contrária a esse debate, no entanto, a bancada paraguaia, que propugnava por uma reforma institucional abrangente do Mercosul, que deveria contemplar o estabelecimento de um tribunal supranacional no bloco e o aprofundamento dos poderes do Parlamento. Dada a complexidade da demanda paraguaia e a impossibilidade de se transformar, em tão exíguo espaço de tempo, o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul em órgão dotado de supranacionalidade – decisão que caberia, de toda maneira, ao Conselho do Mercado Comum – acordou-se que o Parlamento elaboraria documento que, ademais dos números da proporcionalidade atenuada, deveria conter sugestão de reforma do tribunal com vistas a torná-lo um órgão supranacional e da criação de poderes adicionais, entre eles o de co-decisão, para o Parlamento.

Delineavam-se assim, pela primeira vez, os termos do acordo político. O tema da proporcionalidade encontrara, finalmente, o caminho da agenda da Mesa Diretora do Parlamento do Mercosul⁹⁰.

Ao longo de todo o processo de negociação do acordo político, foi fundamental o papel desempenhado pela “Bancada Progressista” do Parlamento do Mercosul. Trata-se de grupo político conformado de maneira semelhante àqueles existentes no Parlamento Europeu, isto é, integrado por parlamentares das diferentes delegações nacionais e unidos por afinidades ideológicas. A Bancada Progressista reúne representantes de partidos ou blocos políticos de esquerda dos quatro Estados Partes do Mercosul⁹¹, constituindo, até o

90 À época, a Mesa Diretora do Parlamento do Mercosul, empossada em 9 de fevereiro de 2009, estava assim constituída: Presidente: Parlamentar Ignacio Mendoza Unzain, do Paraguai. Vice-Presidentes: pela Argentina, Mariano Federico West; Brasil, Dr. Rosinha; Uruguai, Juan José Dominguez.

91 São eles, entre outros: Aloízio Mercadante (PT – SP, Brasil); Dr. Rosinha (PT – PR, Brasil); Héctor Lacognata (Partido Movimento ao Socialismo – P-MAS, Paraguai); Juan José Dominguez (Frente Ampla,

momento da elaboração deste trabalho, o único grupo político multinacional constituído no Parlamento do Mercosul⁹². As suas reuniões, realizadas sempre no dia anterior ao início das sessões do Parlamento, forneceram o espaço negociador onde, abandonadas as visões meramente nacionais, tornaram-se possíveis os primeiros passos para a construção do acordo político⁹³.

No que concerne à posição dos governos dos países membros, estes manifestaram publicamente a sua vontade de que a representação cidadã fosse implementada. Em discurso proferido ante o Plenário do Parlamento, em 18 de agosto de 2008, o Chanceler Celso Amorim, representando a Presidência Pro Tempore brasileira que então se iniciava, referiu-se à definição dos critérios da representação cidadã como um dos elementos essenciais para o “(...) aprofundamento da legitimidade democrática do projeto regional”.⁹⁴ Da mesma forma, por ocasião da XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, realizada na Costa do Sauípe, Bahia, em 16 de dezembro de 2008, os Presidentes dos Estados Partes do bloco referiram-se, no inciso 25 de seu Comunicado Conjunto, ao “(...) compromisso assumido pelo Parlamento de apresentar, até 30 de junho de 2009, uma proposta sobre o critério de representação cidadã previsto no Protocolo Constitutivo, condição para que alguns Estados Partes realizem eleições diretas de parlamentares do Mercosul de acordo com os respectivos sistemas eleitorais”⁹⁵.

Em 28 de abril de 2009, em histórica sessão plenária (XVII Sessão Plenária) realizada em Assunção, o Parlamento do Mercosul aprovou, finalmente, o “Acordo Político para a Consolidação do Mercosul e Proposições Correspondentes”⁹⁶, exaustivamente negociado entre as quatro representações nacionais.

Uruguai); Mariano West (Partido Justicialista/Frente para la Victoria); Ricardo Canese (Movimento Popular Tekojoja, Paraguai); Roberto Conde (Frente Ampla, Uruguai).

92 Artigos 33 a 39. Segundo determina o Art. 34, se composto por representantes de um só Estado Parte o grupo político deverá estar integrado por, no mínimo, 10% da composição do Parlamento; enquanto que se for composto por representantes de mais de um Estado Parte, deverá estar integrado por apenas 5 parlamentares.

93 Nesse contexto, foi importante o assessoramento técnico prestado à bancada progressista pela EPICA (Espaço para a Integração e a Convergência), organização não-governamental com sede em Buenos Aires, composta por especialistas em integração regional, que muito contribuiu na preparação de propostas e documentos cujos termos também serviriam de base para o Acordo Político.

94 Ver Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, na XII Sessão Ordinária do Parlamento do Mercosul. Montevideú, 18 de agosto de 2008. Documento distribuído em Plenário, *mimeo*.

95 Disponível em <http://www.mercosur.int/>. Acesso em 20, fev. 2009.

96 “Acuerdo Político para la Consolidación del Mercosur y Proposiciones Correspondientes”.

O Acordo Político de 28 de abril estipulou a seguinte proporcionalidade, mediante a qual o número de cadeiras cresce à medida que aumentam os números das populações: os países com população de até quinze milhões de habitantes recebem o piso de dezoito cadeiras; os países com até quarenta milhões de habitantes farão jus a uma cadeira por milhão de habitantes acima dos quinze iniciais; a partir de quarenta até oitenta milhões, há o acréscimo de uma cadeira adicional para cada dois milhões e quinhentos habitantes; de oitenta a cento e vinte milhões, acrescenta-se uma cadeira para cada cinco milhões de habitantes adicionais; acima de cento e vinte milhões de habitantes, acréscimo de uma cadeira para cada dez milhões de habitantes adicionais. O Acordo estabelece que até 2014, quando finda a segunda fase da transição, a Argentina e o Brasil elegerão 26 e 37 representantes, respectivamente, que corresponde a um terço da diferença entre o piso (18) e o número máximo atribuído a cada um desses Estados Partes. Contudo, caso se verifique a adesão de novo Estado Parte ao Mercosul, a Argentina e o Brasil poderão eleger o número total de representantes a que têm direito nas eleições seguintes que venham a se realizar. Por conseguinte, a partir de 2014 ou a partir do momento em que a Venezuela deixe a sua condição de Estado Parte em processo de adesão para tornar-se membro pleno do Mercosul, as bancadas ficarão assim compostas: a Argentina, com 39,3 milhões de habitantes, terá quarenta e três parlamentares (vinte e seis, até 2014); o Brasil, com 192,6 milhões, terá setenta e cinco (trinta e sete, até 2014); o Paraguai, com 6,1 milhões e o Uruguai, com 3,3 milhões de habitantes, terão dezoito parlamentares cada.

O Acordo dispõe que, após dezesseis anos, o número de integrantes das bancadas será modificado de acordo com o crescimento demográfico nos Estados Partes, com base em informação recolhida junto à CEPAL.

Em atendimento à exigência da representação paraguaia, incluiu-se a criação de um tribunal supranacional para o Mercosul e a ampliação das competências do Parlamento para que este passasse a dispor de poder de co-decisão, em colaboração com o Conselho do Mercado Comum.

Do Acordo Político constou ainda exigência da regulamentação do mecanismo de consulta parlamentar previsto no Artigo 4, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e do procedimento de solicitação, pelo Parlamento, de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão, estabelecido pelo Artigo 13. Além disso, o Acordo prevê a negociação, antes

do final do ano de 2009, de critério diferenciado para as contribuições aportadas pelos países para o funcionamento do Parlamento, com base no Produto Interno Bruto e na Renda Per Capita dos Estados Partes.

Também se determinou a revisão do sistema de maiorias previsto pelo Protocolo e pelo Regimento do Parlamento para adequá-lo à nova composição baseada na representação cidadã.

Encaminhado ao Conselho do Mercado Comum em cumprimento ao disposto na Segunda Disposição Transitória, no entanto, o Acordo não logrou alcançar o consenso necessário à sua aprovação, permanecendo em aberto a questão da representação cidadã no Mercosul.

Segundo opina o jurista Alejandro Perotti, a falta de definição do número de integrantes das bancadas nacionais dentro do prazo estipulado pela Segunda Disposição Transitória do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul configura o descumprimento puro e simples do Protocolo. Para ele, qualquer partido político ou cidadão que considere lesado o seu direito de estar devidamente representado no Parlamento terá legitimidade processual para recorrer ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul contra a omissão do Conselho do Mercado Comum, a quem cabe, de acordo com aquele dispositivo, adotar uma Decisão estabelecendo a representação cidadã⁹⁷.

Alternativamente, o Parlamento poderia lançar mão do Art. 13 do Protocolo, e solicitar ao Tribunal opinião consultiva sobre a inércia do Conselho, em virtude da qual três Estados membros encontram-se impedidos de realizar eleições diretas para o Parlamento do Mercosul pela falta de definição do número de integrantes das bancadas nacionais.

9.7 Avaliação dos resultados até aqui alcançados

Há quatro anos de funcionamento, o Parlamento do Mercosul não deixou de apresentar progressos. Um dos mais cruciais foi a aprovação de seu Regimento Interno, em 6 de agosto de 2007.

97 PEROTTI, Alejandro D., conferência “El criterio de representación ciudadana. Alcances jurídicos del mandato derivado de los artículos 5 y 6 y de las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 3ª, del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”, en “Taller de Trabajo Parlamentario: Parlamento del MERCOSUR: los desafíos para su instalación plena”, organizado pela Unidade de Enlace Parlamento del MERCOSUR, Honorable Cámara de Diputados de la Nación e Fundação Friedrich Ebert (Argentina), Buenos Aires, Argentina, 28/10/2008. A versão escrita da referida opinião encontra-se em documento apresentado naquele seminário pela ÉPICA (Espaço para a Integração e a Convergência).

Nesse contexto, foi fundamental a atuação do Parlamentar do Mercosul, Dr. Rosinha, como relator do projeto do Regimento e, posteriormente, ao exercer a Presidência Pro Tempore brasileira (julho de 2008 a fevereiro de 2009). Ao dirigir as sessões, o Parlamentar buscou orientar-se estritamente pelos dispositivos regimentais, adotando o hábito de anunciar e, por vezes, ler em voz alta o artigo em que baseava as suas decisões. Tal procedimento, segundo o testemunho de muitos dos demais membros do Parlamento, prestado na ocasião da despedida daquele Parlamentar da Presidência Pro Tempore (IV Sessão Extraordinária do Parlamento do Mercosul, em Montevidéu, em 18 de dezembro de 2008)⁹⁸, fez com que os preceitos regimentais passassem a ser mais conhecidos dos próprios parlamentares, que, pouco a pouco, ganharam o hábito de consultá-los e de guiar-se por eles⁹⁹.

No que diz respeito ao debate de temas considerados sensíveis, é importante destacar que, a partir da constituição das comissões temáticas do Parlamento, tais questões passaram a ser objeto de discussão. A controvérsia das papeleras, por exemplo, foi incluída na agenda da Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo, havendo a Comissão realizado, em 27 de novembro de 2008, visita à fábrica de celulose Botnia, no Departamento de Rio Negro, Uruguai, para que os parlamentares pudessem conhecer de perto os vários aspectos do conflito¹⁰⁰. Também a questão de Itaipu, outro tema sensível no Mercosul, até hoje tratado apenas no âmbito da agenda bilateral Brasil-Paraguai, foi objeto de audiências públicas, primeiramente no âmbito da Comissão de Infra-Estrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca e posteriormente no Plenário do Parlamento¹⁰¹.

Outro avanço digno de nota deu-se nas votações de matérias polêmicas, onde o viés ideológico vem se sobrepondo ao aspecto da nacionalidade, verificando-se um quadro onde setores de direita e centro-direita da delegação brasileira, por exemplo, acompanharam a posição de parlamentares uruguaios, também da direita, em oposição a outros membros das respectivas

98 Segundo o Art. 109 do Regimento do Parlamento, conjugado ao Art. 45, a primeira sessão do terceiro subperíodo parlamentar é preparatória e é presidida pelo Parlamentar mais idoso.

99 Ver notas taquigráficas das sessões do Parlamento em <http://www.parlamentodelmercosur.org/index1.asp#>. Acesso em 11 jan. 2009.

100 Ver o Boletim de Notícias do Parlamento do Mercosul, editado pela Secretaria de Comunicação Social do Parlamento do Mercosul, 28 e 29 de novembro de 2008. Distribuído por e-mail.

101 Em 29 de novembro de 2008. Ver idem, op. cit.

bancadas nacionais. Pode-se observar que tais debates estimulam o agrupamento dos parlamentares por posições políticas. Exemplo disto foi o debate e votação ocorridos na XIII Sessão Ordinária do Parlamento, realizada em 05 de setembro de 2008, quando foi colocado em votação projeto de Declaração de autoria dos parlamentares Sérgio Zambiasi (PTB – RS, Brasil) e Ruperto Godoy (Frente para la Victoria – PJ, Argentina) concernente à grave crise política na Bolívia, ao qual havia sido agregado, como resultado de acordo político, um artigo final, que rechaçava “o processo de militarização da região por tropas estrangeiras”¹⁰², em referência não apenas à reativação da 4ª Frota dos Estados Unidos da América, mas também particularmente ao anúncio feito pelo Presidente Hugo Chávez sobre uma visita da frota russa à Venezuela para manobras militares conjuntas. Ao abrigo do art. 155 do Regimento Interno, foi apresentado requerimento para a votação em separado do art. 5º, assinado por parlamentares dos quatro países, porém com forte presença da chamada “Bancada dos Partidos Progressistas”, grupo político ainda não registrado como tal, mas que se reúne antes de cada sessão do Parlamento para articular posições¹⁰³. O resultado final, que acabou por excluir o art. 5º do texto da Declaração, mostrou os integrantes das distintas representações nacionais votando de forma diferenciada¹⁰⁴.

No tocante ao papel do Parlamento como canal político de participação da sociedade civil na integração, cabe destacar a realização de audiências públicas por iniciativa das Comissões, que trazem ao debate principalmente temas afetos aos aspectos sociais da integração. Entre eles, a Declaração Sócio-Laboral do Mercosul (audiência pública realizada por iniciativa da Comissão de Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social, em 28 de novembro de 2008) e o seminário “As Cooperativas, instrumentos para construir integração. Harmonização legal, o Estatuto Cooperativo e a Recomendação 193 da OIT”, organizado pela mesma comissão, em colaboração com a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul, ocorrido em 18 de dezembro de 2008, no âmbito da IV Sessão Extraordinária do Parlamento do Mercosul.

102 Ver em <<http://www.parlamentodelmercosur.org/index1.asp#>>. Acesso em 9 jan. 2009.

103 Fazem parte da referida bancada, entre outros, os Parlamentares Carlos Raimundi e Mariano West (Argentina), Aloísio Mercadante e Dr. Rosinha (Brasil), Ricardo Canese e Hector Lacognata (Paraguai), Roberto Conde e Juan Dominguez (Uruguai).

104 Argentina: 10 votos pela exclusão, um contra, 1 abstenção; Brasil: 3 pela exclusão, 2 contra; 2 abstenções; Paraguai: 2 pela exclusão, 11 contra, 1 abstenção; Uruguai: 6 pela exclusão, nenhum contra, sendo, entretanto, que o autor da proposta do art. 5º, o Parlamentar uruguaio Pablo Iturralde, no momento da votação havia se retirado do Plenário.

A aprovação do Acordo Político que estabeleceu a proposta do Parlamento no tocante à representação cidadã, a despeito da incredulidade de muitos, também se constituiu em importante avanço. Da mesma forma a conformação da bancada progressista e as primeiras votações onde os parlamentares se posicionaram por tendência ideológica e não por nacionalidade.

Não obstante estas conquistas, ainda falta ao Parlamento do Mercosul superar três grandes debilidades para que possa desfrutar de legitimidade como espaço de representação dos povos da região: a falta de eleições diretas em três dos quatro Estados Partes; a falta de decisão do Conselho com respeito aos critérios da representação cidadã; e a regulamentação e implementação de sua mais importante função, isto é, da chamada “consulta parlamentar”.

10 – CONCLUSÕES

A democracia desconstruída

Everything has been globalized except our consent. Democracy alone has been confined to the nation state. It stands at the national border, suitcase in hand, without a passport¹.

Este trabalho partiu da premissa da existência de processo de mutação no sistema internacional. Em virtude desse processo, são afetadas as estruturas do Estado nacional que resultou da Paz de Vestfália (1648) e o papel histórico que vinha cumprindo, tanto internamente, no âmbito de suas fronteiras, como externamente, no cenário mundial. Internamente, o Estado vê diminuídas suas funções de maneira consistente, deixando para trás o “Estado do bem-estar” de meados do século XX. Externamente, o Estado tende a ter sua soberania relativizada e solapada, resultado da extrema interdependência entre as unidades nacionais que passa a caracterizar o meio internacional.

Tal mutação decorre da expansão do sistema capitalista por todo o planeta, possibilitada pela derrocada do regime comunista na Europa e simbolizada pela destruição do muro de Berlim, por um lado, e por outro, pelo processo de homogeneização normativa gerado por esta expansão, da qual a Organização Mundial do Comércio constitui um dos símbolos.

Os horrores de duas guerras mundiais ocorridas na primeira metade do século XX, com o curto interregno de duas décadas apenas, levam os países a buscar novas formas de organização. Surgem vários arranjos de cooperação internacional tendo por base os princípios fundamentais do direito internacional clássico e destinados a regular e administrar as relações interestatais.

¹ MONBIOT, George. *The Age of Consent: a Manifesto for a New World Order*. Londres: Harper Perennial, 2004, p. 1.

Concomitante a este movimento, toma ímpeto a tendência dos países a se organizarem em blocos econômicos, seja por razões históricas e estratégicas, como no caso da União Européia, seja com vistas ao desenvolvimento e à melhoria de sua própria inserção no cenário econômico internacional, claramente o caso dos processos de integração regional latino-americanos.

As duas tendências acima explicitadas não são excludentes, mas correm em paralelo. Introduzem novas formas de governança, como o sistema da Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e muitas outras instituições destinadas à cooperação internacional.

Na esfera regional, cria-se modelo de governança complexo, já não regido, em sua totalidade, por princípios do direito internacional clássico. A estrutura institucional e produção normativa em vigor na União Européia constituem, com efeito, modalidade inovadora de governança, onde os Estados renunciam à sua soberania no tocante a certos temas que passam a ser regulados em base comunitária, o que pressupõe a adoção de elementos de supranacionalidade.

A harmonização de normas, realizada em nível regional no caso da União Européia, mediante a utilização de sistema supranacional, é replicada, na esfera mundial, no marco da Organização Mundial do Comércio, porém por meio de instrumentos do direito internacional clássico.

Trata-se da expressão de outra marcante tendência da época: a homogeneização, imposta por instituições criadas pelos próprios Estados. Esta se traduz na uniformização de políticas econômicas e na regulação, em nível interestatal, de um amplo número de temas, antes resolvidos exclusivamente no âmbito do Estado nacional².

Neste quadro, questões anteriormente reguladas dentro das fronteiras do Estado passam a ser objeto de regras negociadas em foros internacionais, e portanto, subtraídas ao controle democrático das populações.

2 A face positiva da homogeneização expressa-se no fato de que ela se estende também a valores e padrões consagrados em instrumentos internacionais, tais como as declarações de proteção aos direitos humanos. Essa universalização de valores, por sua vez, tende à consolidação do que se poderia chamar de uma *sociedade de Estados*. Para Habermas, "(...) falta à cultura política da sociedade mundial a dimensão ético-política comum que seria necessária para uma tal construção de uma comunidade e da identidade globais. (...) Não é de modo algum casual que na comunidade cosmopolita, portanto, a moldura normativa constitua-se apenas de "direitos humanos," ou seja, de normas jurídicas com conteúdo exclusivamente moral". Ver HABERMAS, Jürgen. *A Constelação ... op. cit.*, p. 136-137.

A transferência de competências do nível nacional para o internacional resulta no surgimento de vazios de legitimação, já que as instâncias decisórias na esfera internacional são ocupadas, exclusivamente, por representantes dos Poderes Executivos dos Estados, ocasionando deficiências na autocondução democrática das sociedades nacionais. O controle exercido pelos parlamentos nacionais, na forma da aprovação dos tratados, não chega a sanar esta deficiência. De um lado, porque nem todos os tratados internacionais devem ser submetidos ao crivo parlamentar. Por outro, porque mesmo quando o são, não é doutrina pacífica a possibilidade de sua alteração pelo parlamento. Cria-se, assim, a necessidade, nas esferas internacional e supranacional, de equivalentes funcionais para a legitimação das normas aí produzidas.

É identificada a emergência de uma sociedade civil de dimensão planetária³, que parece se organizar, mais precisamente, a partir da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Eco 92 – realizada no Rio de Janeiro. Alguns autores, como David Held e Anthony McGrew, propõem a reconstrução da ordem mundial sobre a base de uma “socialdemocracia cosmopolita”, fundada em estruturas de governança organizada em múltiplos níveis⁴.

Nesse quadro, o “sistema histórico” dos Estados nação já não se sustenta e nem se reproduz; tampouco cumprem, as instituições da democracia representativa criadas à sua sombra, as funções de legitimação que lhes caberiam⁵.

Buscou-se, neste trabalho, aferir até que ponto são capazes, os organismos parlamentares internacionais, de sanar a deficiência de democracia existente nas decisões tomadas em foros interestatais. O foco da pesquisa concentrou-se nos parlamentos internacionais de integração, que pertencem a moldura institucional específica a processos de integração regional, que, em maior ou menor grau, reproduz, na esfera regional, as estruturas político-administrativas presentes no espaço público do Estado nacional.

Ainda no século XIX, fora criada a primeira assembleia parlamentar internacional – a União Interparlamentar – com o fito de promover a paz e a

3 Ver MONBIOT, George *op. cit.*; e HERTZ, Noreena. *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*. Londres: Arrow Books, 2002.

4 Ver HELD, David e MCGREW, Anthony. *Globalización/Antiglobalización: Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2003.

5 Sobre o conceito de “sistema histórico” ver WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan, 2002, p. 161.

democracia no mundo. Logo após a Segunda Guerra Mundial, no contexto da estruturação, pelos Estados nacionais, de organizações voltadas para a cooperação internacional, observa-se, particularmente no continente europeu, grande proliferação de assembleias parlamentares internacionais. Naquele momento, o fator a estimular tal proliferação ainda não guarda relação com o déficit democrático nas relações internacionais, mas pareceria vincular-se ao período de autoritarismo vivido, pouco antes, pela Itália e pela Alemanha, e que em consequência do expansionismo fascista, se estenderia por grande parte do território europeu; e ao temor de que esse quadro se repetisse, no caso de uma invasão soviética da Europa Ocidental. Tais assembleias, desvinculadas de construto próprio aos processos de integração regional, configuram instituições de “diplomacia parlamentar”, ou de “parlamentarismo internacional” e permitem, a representantes dos parlamentos nacionais, estabelecer mecanismos de cooperação interparlamentar e debater importantes questões internacionais⁶. A diplomacia parlamentar, muito embora pouco considerada pelos estudiosos, desprezada pela imprensa e mal compreendida pelos próprios parlamentares, poderia desempenhar papel relevante nas relações internacionais. Considerando, com efeito, que aos parlamentares é facultada maior liberdade de ação, visto não representarem os governos nacionais, poderiam eles, em muitas ocasiões, coadjuvar eficazmente a solução de controvérsias internacionais. Neste contexto, seria útil e pertinente a especialização de parlamentares em temas específicos das relações externas para que as reuniões das assembleias parlamentares internacionais pudessem produzir resultados concretos.

Primeira assembleia parlamentar de natureza internacional a desempenhar, além da função de tribuna, competência própria aos parlamentos nacionais, a Assembléia Comum da Comunidade Européia do Carvão e do Aço teria, ao longo do tempo, os seus poderes acrescidos, acabando, finalmente, por transformar-se no atual Parlamento Europeu.

Este, embora venha conquistando novas funções a cada reforma dos Tratados europeus, ainda é percebido, tanto pela imprensa como pelo público e até mesmo por seus próprios membros, como um órgão débil e pouco importante no processo decisório comunitário. Esta visão, entretanto, não corresponde à realidade, visto que o Tratado de Amsterdam conferiu ao Parla-

6 Hugo Gobbi atribui à forte tradição parlamentarista europeia, em contraposição ao presidencialismo latino-americano, com pronunciada centralização no Poder Executivo, a criação de assembleias parlamentares em todas as organizações criadas na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Ver GOBBI, Hugo, *op. cit.*, p. 159.

mento o poder de vetar propostas, ainda que aprovadas pelo Conselho, enquanto que o Tratado de Lisboa ampliou o número de temas aos quais se aplica este poder. A competência para rechaçar a composição da Comissão proposta pelo presidente designado, foi, ademais, exercida com sucesso em 2004, em relação à Comissão Barroso. E no que tange à competência orçamentária, cabe recordar que o Tratado de Lisboa aboliu a distinção entre despesas “não obrigatórias” e “obrigatórias”, submetendo todo o orçamento ao controle do Parlamento.

A debilidade do Parlamento Europeu não provêm, efetivamente, da falta de poderes. Os fatores de debilidade do Parlamento Europeu pareceriam, com efeito, ser mais culturais do que propriamente estruturais. Vinculam-se, fundamentalmente, à dificuldade encontrada pelo cidadão europeu em perceber e relacionar-se ao exercício da democracia representativa em meio externo às fronteiras do Estado-nação. Joseph Weiler qualifica este problema como mera questão de sintaxe: a linguagem da democracia, afirma ele, foi concebida tendo como referencial o Estado, a nação e o povo. Como a União Européia não é percebida como um Estado, o resultado “(...) is a description of oranges with a botanical vocabulary developed for apples”⁷.

Esta pode ser, efetivamente, uma das razões a levar o cidadão europeu ao não comparecimento às urnas, quando das eleições para o Parlamento. E, seguramente, seria um dos motivos para o desinteresse da imprensa, cujas atenções voltam-se, antes de tudo, para a agenda política nacional.

Em suma, o déficit democrático na União Européia não estaria vinculado à suposta falta de poderes do Parlamento regional, mas dever-se-ia, em muito maior medida, à dificuldade das populações em conceber o funcionamento da democracia na esfera regional e não mais no quadro do Estado nacional.

O déficit democrático pareceria decorrer também do próprio modelo de governança adotado pela União Européia: as esferas decisórias se sobrepõem; as decisões resultam muito mais de complicados processos de negociação (como o mecanismo de conciliação) entre o Conselho e o Parlamento, do que de grandes debates parlamentares, nos moldes dos procedimentos legislativos encontrados no interior das fronteiras dos Estados nacionais. Por conseguinte, são ainda muito débeis os aspectos políticos da construção européia, preferindo,

⁷ Ver WEILER, Joseph, *op. cit.*, p. 268.

o Parlamento, ater-se aos elementos técnicos, em detrimento das questões ideológicas que poderiam ser suscitadas.

Outros fatores identificados pela literatura referente à deficiência de democracia na União Européia, vinculam-se à dificuldade, enfrentada por certos grupos de interesse, atuantes nos Estados nacionais para organizarem-se na esfera regional.

Quanto ao processo decisório utilizado para a produção da normativa comunitária, nele o déficit democrático parece assumir formas contraditórias: se, por um lado, nas decisões onde é requerida a unanimidade no Conselho, seria de se considerar anti-democrático que um país como Luxemburgo, com 452 mil habitantes⁸, possa, com seu veto, impedir decisão apoiada por governos representando o restante da população da União; por outro lado, nas decisões onde a votação é por maioria, as populações dos Estados derrotados serão obrigadas a acatar normas às quais os seus próprios governos se opuseram, que assumem status superior à da norma nacional e que, por sua vez, escapam, em muitos casos, ao controle dos parlamentos nacionais. Aqui, pode-se argumentar que as regras do jogo comunitário foram pactuadas por meio de tratados, pelos próprios governos nacionais, aprovadas pelos parlamentos e muitas vezes submetidas ao referendo popular, desfrutando, assim, de plena legitimidade.

Duas características, observadas no Parlamento Europeu desde os seus primórdios, ainda como Assembleia Comum da CECA, merecem ser mencionadas, particularmente tendo em vista a sua utilização no estudo comparativo dos parlamentos regionais latino-americanos de integração. Trata-se, em primeiro lugar, da espontânea disposição dos parlamentares, no plenário da Assembleia, por tendência ideológica, transcendendo, assim, a repartição por nacionalidade. Em segundo lugar, a composição proporcional, ainda que simbólica, conferiria credibilidade à assembleia.

No tocante aos parlamentos regionais latino-americanos de integração estudados, dois deles, o Parlamento Andino e o Centro-Americano, inserem-se em processos de integração que adotam elementos de supranacionalidade, gerando, assim, normas de direito comunitário. Por seu turno, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, mais tarde Parlamento do Mercosul, vinculam-se a processo de integração cuja metodologia é declaradamente intergovernamental, e, por conseguinte, não geradora de direito comunitário.

⁸ Dado disponível em: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/>. Acesso em: 18/06/2010.

Esta distinção importa, porquanto o processo de evolução do Parlamento Europeu demonstrou a importância da atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias na criação da jurisprudência que conferiu, à norma comunitária, status superior ao da norma nacional, promovendo verdadeira “constitucionalização” das normas da integração. Esta ótica favoreceria a transposição do construto político estatal para o nível da integração, onde deveriam atuar, harmoniosamente, os três poderes, acarretando, por conseguinte, também a “parlamentarização” do processo. Neste contexto, o “Caso Isoglucose” tornou-se notório, precisamente por haver estabelecido jurisprudência no sentido da nulidade daqueles atos que o Conselho deixara de submeter à aprovação do Parlamento, em violação aos Tratados.

O estudo do Parlamento Andino e do Parlamento Centro-Americano demonstrou, no entanto, que as sentenças expedidas pelos tribunais supranacionais criados ao amparo dos respectivos processos de integração não lograram impor-se no espaço político comunitário, verificando-se número avultado de descumprimentos por parte dos Estados; e que ademais, a função de interpretação prejudicial ainda é pouco conhecida entre os juízes nacionais. A debilidade dos tribunais – fruto da falta de vontade política dos governos dos Estados Partes de fortalecer os respectivos processos de integração e da cultura de “selective membership” que aí prevalece, adquire realce se recordarmos que o Parlamento Centro-Americano dirigiu-se à Corte de Justiça Centro-Americana, na tentativa de reaver as suas competências de controle suspensas até o depósito do quinto instrumento de ratificação de seu Tratado Constitutivo, considerando que este fora ratificado pelo Panamá. A opinião expedida pela Corte, a favor da plena aplicabilidade do Tratado desde o depósito do quinto instrumento de ratificação pelo Panamá, foi ignorada pelos Estados Partes, permanecendo o Parlamento, até hoje, desprovido das referidas competências.

A ineficácia dos tribunais presentes nos processos de integração andino e centro-americano contribuiu, sem dúvida, para que os respectivos parlamentos regionais deixassem de adquirir competências mais próximas às de um parlamento nacional e até mesmo perdessem as que tinham, caso do Parlamento Centro-Americano.

Assim, revelou a pesquisa que nos processos de integração andino e centro-americano, o déficit democrático afigura-se ainda mais agudo do que

no caso europeu. Em primeiro lugar, por não desempenharem, os Parlamentos, as competências de legislação e controle. O Parlamento Centro-Americano perdeu as funções de controle que lhe haviam sido outorgadas por seu Tratado Constitutivo, não tendo conseguido reavê-las, a despeito de opinião consultiva favorável expedida pela Corte Centro-Americana de Justiça. Por seu turno, o Parlamento Andino dispõe, à luz do Art. 12 do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, de competências de controle que, no entanto, não parece utilizar efetivamente. Já no tocante à participação no processo decisório da integração, o Parlamento Andino avançou, tendo em vista a adoção, pela Secretaria-Geral do Sistema Andino de Integração, de mecanismo de “consulta prévia”, que permite aos parlamentares formularem recomendações sobre os anteprojetos de normas comunitárias em preparação na Secretaria-Geral, mas trata-se ainda de competência débil, porquanto apenas recomendatória.

O Parlamento Centro-Americano padece, por outro lado, de debilidade estrutural, por ter incluído, em sua composição, os ex-mandatários (presidentes e vice-presidentes) dos países membros. Enfrentando acusações de corrupção ao findarem os respectivos mandatos, muitos deles fizeram uso das imunidades, a eles conferidas pelo Tratado Constitutivo do Parlamento, para não responder a processo, solapando assim a credibilidade da instituição e levando-a ao retrocesso, que se traduziu nas decisões tomadas pelos Chefes de Estado por ocasião da reunião de Cúpula de dezembro de 2004. Pareceria, por outro lado, que as assembleias parlamentares de integração latino-americanas podem, por meio de iniciativas de diplomacia parlamentar, contribuir substancialmente para o fortalecimento da democracia na região e a conscientização da própria classe política quanto aos seus deveres e funções. Cabe mencionar, como exemplo, a presteza com que a Mesa Diretiva do Parlamento Andino logrou reunir-se e emitir declaração acerca dos conturbados acontecimentos no Equador, em abril de 2005, que levaram à destituição de seu Presidente, Lúcio Gutiérrez⁹ e a condenação, pelo Parlamento do Mercosul, do golpe de junho de 2009 em Honduras.¹⁰

A seu favor, têm, ambos os Parlamentos, a eleição de seus membros por sufrágio universal direto. Esta já foi implementada por todos os Estados Par-

9 A declaração, emitida em reunião da Mesa Diretiva em 21 de abril de 2005, exortou a implementação de mecanismos de diálogo e entendimento, para recuperar a ordem institucional. Os parlamentares andinos expressaram sua solidariedade com a República do Equador e com a delegação de parlamentares andinos daquele país, promotores da integração e da democracia na Comunidade Andina. Disponível mediante solicitação em: <<http://www.parlamentoandino.org/>> . Acesso em: 22/06/2010.

10 Ver em <<http://www.senado.gov.br/noticias/>>. Acesso em: 29, junho, 2010.

tes do Parlamento Centro-Americano¹¹. No Parlamento Andino, onde ainda não foi concretizada por todos do Estados membros¹² a pesquisa demonstrou que a representação mista gera desequilíbrio a favor daqueles Estados cujos deputados não detém duplo mandato, e que podem dedicar-se inteiramente às atividades andinas e ao mesmo tempo inteirar-se melhor dos intrincados temas da integração.

Contudo, os Estados Partes não lograram chegar a um acordo quanto à representação proporcional nestes Parlamentos, o que compromete a legitimidade de suas decisões e retira-lhes a credibilidade, reforçando a percepção, que a imprensa ajuda a alimentar, de que as assembleias parlamentares internacionais não passam de “agências de viagens”.

A questão da representação proporcional está intrinsecamente ligada ao tema da conformação de grupos políticos transnacionais, onde as lealdades deixariam de estar vinculadas às nacionalidades, cedendo lugar ao posicionamento ideológico. Neste campo, o Parlamento Centro-Americano parece ter avançado mais, já que por ocasião de suas reuniões plenárias são previstas também reuniões dos grupos políticos. No Parlamento Andino, a conformação destes grupos mantém-se ainda muito incipiente. As dificuldades são, no entanto, compreensíveis, tendo em vista os vícios e debilidades de que padecem as estruturas partidárias em toda a América Latina. Contudo, é lícito supor que o mero exercício de conformação de agrupamentos ideológicos no interior dos parlamentos regionais possa vir a contribuir fortemente para a reflexão sobre a fragilidade – com algumas exceções – dos partidos existentes e, por conseguinte, para o amadurecimento da cultura democrática no continente.

Resta-nos o exame da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e do Parlamento do Mercosul. Aqui, parte-se de diferentes premissas: em primeiro lugar, a construção institucional do Mercosul em nenhum momento pareceria tentar replicar o espaço público de um Estado nacional; em segundo, seu modelo intergovernamental impede a produção de normas de direito dito comunitário; e em terceiro, o sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Olivos não emite sentenças com aplicação direta e imediata nos países membros.

Composta por membros designados pelos respectivos parlamentos nacionais, e sem a necessária verificação de credenciais, prática consagrada no

11 A República Dominicana foi o último Estado Parte a realizar eleições, em 16 de maio de 2010..

12 Equador, Peru e Colômbia realizaram eleições.

Conselho da Europa, de maneira a assegurar a representatividade dos principais partidos presentes nos mesmos; decidindo por consenso, com um voto por delegação nacional, a Comissão mais se assemelhava a uma “câmara de Estados”¹³, do que a uma assembleia parlamentar. Ao invés, portanto, de reproduzir, em nível regional, os elementos de pluralismo e representatividade característicos de uma instituição parlamentar, a Comissão, curiosamente, reproduzia os traços de um foro intergovernamental de negociação internacional.

As atribuições a ela outorgadas eram meramente consultivas, não se podendo supor que a competência para acelerar a tramitação das normas emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul nos respectivos parlamentos nacionais, prevista pelo artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto, estivesse incluída entre as funções de controle comumente desempenhadas por órgãos parlamentares. O que se pode depreender desta atribuição é que os governos, muito provavelmente, procuravam assegurar o apoio dos parlamentos ao projeto integracionista, visto que caberia a estes últimos a aprovação de grande parte das normas produzidas ao longo do processo.

Muito embora a Comissão não dispusesse de instrumentos, no âmbito dos parlamentos nacionais, que lhe permitissem acelerar a tramitação de matérias pertinentes ao Mercosul, exceto por meio de mecanismos informais, a existência deste dispositivo no Protocolo de Ouro Preto pareceria ter inspirado a assinatura do primeiro Acordo Interinstitucional firmado no Mercosul, precisamente entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta. Por ele, a Comissão é inserida no processo decisório do Mercosul, sendo consultada pelo Conselho com respeito àquelas normas, em negociação, que necessitem de aprovação legislativa para a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes. Em contrapartida, a Comissão assumiria o compromisso de impulsionar, através de suas seções nacionais, um responsável labor de internalização da normativa do Mercosul, particularmente daquela cuja adoção, pelo Conselho do Mercado Comum, tenha resultado de um consenso com a própria Comissão Parlamentar Conjunta.

Antes mesmo que tivesse sido regulamentado o procedimento para a “consulta parlamentar”, os presidentes dos países membros do Mercosul – em particular o Presidente Néstor Kirchner, da Argentina, e o Presidente Luiz Inácio da Silva, do Brasil – decidem criar um Parlamento do Mercosul, cujo

13 Para usar expressão do Professor Olivier Costa. Ver documento *Sugerencias y Comentarios del Profesor Olivier Costa a la Propuesta de Parlamento del MERCOSUR presentada por la CPC al Consejo (Iguazú, 2004)*. Montevideo: Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente (SAPP), 2004, mimeo.

projeto encomendam à Comissão Parlamentar Conjunta. O procedimento da consulta deve ser agora, por conseguinte, adaptado ao contexto de um parlamento regional, conformedo por membros diretamente eleitos, e portanto, desvinculado do contexto nacional. Daí deverá resultar interessante mecanismo que, se aprovado e implementado, viria a solucionar a difícil questão com que se debatem os parlamentos regionais de integração – inclusive o Parlamento Europeu – e que se traduz no distanciamento entre o órgão regional e os parlamentos nacionais, às vezes acrescido de sentimento de rivalidade.

O Parlamento do Mercosul, ainda que possa mostrar avanços, como a conclusão do Acordo Político e a conformação da primeira bancada transnacional encontra, entretanto, dificuldades em completar a sua própria instalação. Não consegue avançar para a segunda etapa prevista pelo Protocolo Constitutivo para ter início em 2011, quando todos os seus membros já deveriam ter sido diretamente eleitos, pela falta de acordo entre os países membros com relação à proporcionalidade das bancadas nacionais. Com este aspecto ainda por regulamentar, ficam os Estados que ainda não procederam à aprovação de lei eleitoral para as eleições de parlamentares do Mercosul impedidos de fazê-lo, até que o Conselho decida sobre os números a ele encaminhados pelo Parlamento. Ademais, a sua principal competência, a “consulta parlamentar”, resta ainda por ser regulamentada. Com isso, o Parlamento tem se limitado a emitir recomendações e declarações e a realizar audiências públicas com a sociedade civil, parecendo replicar o trajeto da Comissão Parlamentar Conjunta.

Caberia, a título de conclusão final, aqui deixar algumas reflexões e recomendações, resultado do estudo comparado empreendido.

Em primeiro lugar, parlamentos regionais de integração só devem ser criados se a eles os Estados Partes estiverem dispostos a outorgar reais competências de controle e de participação no processo decisório da integração.

Em segundo lugar, as eleições diretas são indispensáveis para garantir a efetiva participação e engajamento do parlamentar nos trabalhos da assembleia regional e para assegurar a legitimidade de sua representação¹⁴.

14 A respeito das dificuldades acarretadas pelo duplo mandato, ver CORCIULO, Maria Sofia e GUERRIERI, Sandro. *The first Italian Delegation to the Parliamentary Assembly of the European Coal and Steel Community (1952-1954)*. Comunicação apresentada por ocasião da 53ª Conferência da Comissão Internacional de História das Instituições Representativas e Parlamentares, Barcelona, 3-7 de setembro de 2003, mimeo. Os autores descrevem as dificuldades enfrentadas pelos representantes,

Em terceiro lugar, a representação proporcional, ainda que simbólica, outorga credibilidade ao parlamento e estimula a atuação de grupos políticos transnacionais.

Finalmente, embora no contexto da globalização a simples diplomacia parlamentar tenha um papel a desempenhar, cabe aos Estados membros de blocos em processo de integração regional fortalecer os parlamentos criados por meio de tratado como parte da estrutura institucional destes agrupamentos, assim contribuindo para a sua transparência, segurança jurídica, eficácia e legitimidade.

designados pelo Parlamento da Itália, para atuar na Assembléia da CECA, localizada em Luxemburgo, dada a precariedade dos meios de transporte à época – e ao mesmo tempo desempenhar as suas funções parlamentares em Roma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 – OBRAS

ACOSTA, Fernando Herrero. *La Integración Centroamericana: Benefícios y Costos*. México: Comisión Económica para América Latina y Caribe e Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, s/d.

ALEIXO, José Carlos Brandi. *Brasil y el Congreso Anfictiónico de Panamá*. São Paulo: Parlamento Latino-Americano, Cuadernos del Parlatino nº 15, 2004.

_____. *A Integração Latino-Americana: considerações políticas e históricas sobre suas bases*. Processo e significado. Brasília: Coordenada, 1970.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.

_____. (Coord.) *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Brasília: Senado Federal, 1992.

ATTINÀ, Fulvio. *El sistema político global: Introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona: Paidós, 2001.

BADINTER, Robert. *Une Constitution européenne*. Paris: Fayard, 2002.

BAINBRIDGE, Timothy e TEASDALE, Anthony. *The Penguin Companion to the European Union*. London: Penguin Group, 1995.

BESSA-RODRIGUES, B. A. Paraskevi. *The EU and the Development of its Common Foreign Policy: the case of the EU relations with the Common Market of the South (MERCOSUR)*. Tese de doutorado apresentada na Universidade de Bradford, Reino Unido, mimeo, 2001.

- BLANC, Didier. *Les Parlements Européen et Français Face à la Fonction Législative Communautaire: aspects du déficit démocratique*. Paris: L' Harmattan, 2004.
- BLUMANN, Claude. *La fonction législative communautaire*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, E.J.A., 1995.
- BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.
- _____. MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.
- BUIZA, Alfredo Allue. *El Parlamento Europeo: Poder y Democracia em las Comunidades Europeas*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, Universidad, 1990.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.
- CAETANO, Gerardo e PERINA, Rubén (editores). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevidéo: CLAEH e UPD-OEA, 2000.
- _____. *La encrucijada política del Mercosur: Parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevidéo: CLAEH e UPD-OEA, 2000.
- CAETANO, Gerardo. *Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR*. Montevidéo: Friedrich Ebert Stiftung (Representación en Uruguay), 2004.
- CALDERA, Rafael. *Parlamento Mundial: Uma voz latinoamericana*. Caracas: Avila Arte, 1984.
- CARR, E. H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.
- COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.
- COOMBES, David. *Seven Theorems in Search of the European Parliament*. Londres: Federal Trust, Federal Trust Series: Future of European Parliamentary Democracy 1, 1999.

- CORBETT, Richard. *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Hampshire: Palgrave, 2001.
- _____. Richard; JACOBS; Francis, SHACKLETON; Michael. *The European Parliament*. London: John Harper Publishing, 4th Edition, 2000.
- _____. *The European Parliament*. London: John Harper Publishing, 7th Edition, 2007.
- COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelas: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.
- COSTA, Olivier, SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement européen*. Paris: La documentation Française, 2009.
- CZAPUTOWICZ, Jacek. *The English school of international relations and its approach to European integration*. Disponível em: <http://www.leeds.ac.uk/polis/englishschool/Czaputowicz03.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2005.
- DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1978.
- DONGHI, Túlio Halperin. *Historia Contemporanea de América Latina*. Madri: Alianza Editorial, 1986.
- DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman, 2002.
- DRUMMOND, Maria Cláudia. *O Mercosul e a Articulação de Atores Sociais: o caso brasileiro (1991 – 1994)*. Tese de mestrado apresentada na Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, julho de 1995. Mimeo.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Teoria das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1994.
- FARIA, Werter R. *Órgãos de Integração e Instituições Parlamentares Internacionais*. Brasília: Associação Brasileira de Estudos da Integração e Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Seção Brasileira, 1994.

- FONTAINE, Pascal. *Uma Idéia Nova para a Europa: A Declaração Schuman 1950-2000*. Bruxelas: Comissão Européia, 2000.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR, Hacia el Parlamento del MERCOSUR. Montevideú, 2004.
- GARCÍA – AMADOR, F. V. *El Ordenamiento Jurídico Andino: un nuevo derecho comunitario*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1977.
- GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GOBBI, Hugo Javier. *Démocratie et Intégration dans le Mercosur: le rôle da la Commission parlementaire conjointe*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Ciências Econômicas, Sociais e Políticas do Departamento de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Católica de Louvain, 2001.
- GRAY, John. *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. New York: The New Press, 1998.
- HAAS, Ernst B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- _____. *The Uniting of Europe*. Stanford, Stanford University Press, 1968.
- HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999.
- HALPERIN DONGHI, Túlio. *Historia Contemporânea de America Latina*. Madri: Alianza Editorial, 1986.
- HELD, David. *Democracy and Globalization*. MPIfG Working Paper 97/5, 1997. Disponível em: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-5/wp97-5.html>. Acesso em: 25 abr. 2005.
- _____; DAVID e MCGREW Anthony. *Globalización/Antiglobalización: Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2003.

- HERMAN, Valentine e LODGE, Juliet. *The European Parliament and the European Community*. London: the MacMillan Press Ltd, 1978.
- HERTZ, Noreena. *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*. Londres: Arrow Books, 2002.
- HERZOG, Philippe. *L'Europe après l'Europe: Les voies d'une métamorphose*. Bruxelas: De Boeck Université, 2002.
- JUDGE, David, EARNSHAW, David. *The European Parliament*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.
- KREPPEL, Amie. *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- LAGUARDIA, Jorge Mario García. *La Frustrada Vocación Federal de la Región y el Proyecto de Parlamento Centroamericano*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.
- LESSA, Antônio Carlos A. *A Construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *O Tratado de Lisboa*. Ijuí: Editora Unijuí, 2008.
- MCGREW, Tony. *Transnational Democracy: Theories and Prospects*. Disponível em: <http://www.polity.co.uk/global/mcgrew.htm>. Acesso em: 17 mai. 2005.
- MAGNETTE, Paul. *L'Europe, l'État et la démocratie*. Bruxelas: Éditions Complexe, 2000.
- MARCO AURÉLIO. *Meditações*. São Paulo: Editora Iluminuras Ltda, 1995.
- MAURER, Andreas. *What Next for the European Parliament?* Londres: Federal Trust, Federal Trust Series: Future of European Parliamentary Democracy 2, 1999.
- MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

- MITRANY, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- MILWARD, Alan S. *The Frontier of National Sovereignty, History and Theory, 1945-1992*. London: Routledge, 1993.
- MONBIOT, George. *The Age of Consent: a Manifesto for a New World Order*. Londres: Harper Perennial, 2004.
- MONNET, Jean. *Memórias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- MONTESQUIEU, Charles. *O Espírito das Leis*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.
- MOUFFE, Chantal. *La Paradoja Democrática*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.
- MOURA RAMOS, Rui Manoel Gens. *Das Comunidades à União Européia: Estudos de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- _____. *Tratados da Comunidade Européia e da União Européia*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- NELSEN Brent F. e STUBB Alexander (eds). *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2003.
- NUTTENS, Jean-Dominique e SICARD, François. *Assemblées parlementaires et organisations européennes*. Paris: La Documentation Française, 2000.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- O'NEILL, Michael. *The Politics of European Integration: A reader*. Londres: Routledge, 1996.
- PEÑA, Félix. *Concertación de Intereses, Efectividad de las Reglas de Juego y Calidad Institucional en el MERCOSUR*. Montevideo: Red MERCOSUR e Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria: Estudio sobre los Estados del MERCOSUR*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung e Universidad Austral, Facultad de Derecho, 2004.
- PFETSCH, Frank R. *A União Européia: história, instituições, processos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial, 2001.

- PICO MANTILLA, Galo. El Parlamento Andino y la Integración Subregional. Quito: Cámara Nacional de Representantes, 1981.
- RENOUVIN, Pierre, e DUROSELLE, Jean-Baptiste. Introduction à l'histoire des relations internationales. Paris: Ed. Armand Colin, 1991.
- RENOUVIN, Pierre. Histoire des Relations Internationales, vol. I, Paris, Hachette, 1995.
- REZENDE MARTINS, Estevão Chaves de. *Relações Internacionais: Cultura e Poder*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2002.
- RIVERA, Luís Guillermo Solís. Centroamérica 2020: la Integración Regional y los Desafíos de sus Relaciones Externas. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000 (CA 2020: Documento de trabajo # 3), mimeo.
- ROBERTSON, A. H. European Institutions. London: Steven & Sons Limited, 1973.
- ROSAMOND, Ben. Theories of European Integration. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2000.
- ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- SCHMITTER, Philippe C. Nine Reflections on MERCOSUR and its new Democracies, based on the experience of the EU and its old Democracies. Mimeo. Instituto Universitário Europeu, 1997.
- SCHWARZENBERGER, Georg. A Manual of International Law. London: Steven & Sons Limited, 1967.
- SPINELLI, Altiero; ROSSI, Ernesto; COLORNI, Eugenio. Manifesto di Ventotene, Disponível em: <http://www.mfe.it/gfe/chisiamo/spinelli.htm>. Acesso em: 25 set. 2004.
- SOSA, Marco Túlio Chicas. Diferencias entre las Posturas de Integración Centro-Americana de Guatemala y Costa Rica Manifestadas en los Expedientes Legislativos del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) San José: Trabalho Final de Graduação, Instituto

- del Servicio Exterior Manuel María de Peralta, Ministério de Relaciones Exteriores y Culto, 1997.
- TELÒ, Mario e MAGNETTE, Paul (orgs.). De Maastricht à Amsterdam: l'Europe et son nouveau traité. Bruxelles: Editions Complexe, 1998.
- THORSTENSEN, Vera. *OMC: Organização Mundial do Comércio*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- TINBERGEN, Jan (coord.). *Para uma Nova Ordem Internacional: terceiro informe ao Clube de Roma*. Rio de Janeiro: Agir, 1978.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- _____. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002.
- _____. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- TRINDADE, Otávio A. D. Cançado. *O Mercosul no Direito Brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- VACCHINO, Juan Mario. La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina, Ediciones Depalma, 1990, 2 vol.
- _____. *Integración Económica Regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciências Jurídicas y Políticas, s/d.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2002.
- VÉLEZ NÚÑEZ, Rubén (ed.). *Compilación: Actos Decisórios emanados por el Parlamento Andino 1980-1998*. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 1998.
- _____. *Historia de um Proceso*. Bogotá: Parlamento Andino e Tipografía Goudy Old Style, 2004.
- VENTURA, Deisy. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole, 2003.
- VENTURA, Deisy e PEROTTI, Alejandro D. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideú: Comissão Parlamentar Conjunta, Conselho Argentino para

as Relações Internacionais e Fundação Konrad Adenauer, 2004.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

WATSON, Adam. *The Evolution of the International Society. A Comparative Historical Analysis*. Londres: Routledge, 1992.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, v. I; e 1999, v. II.

WEILER Joseph H. H., *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have An Emperor?" And Other Essays On European Integration*. Cambridge University Press: Cambridge, 1999.

WESTLAKE, Martin. *A Modern Guide to the European Parliament*. London: Pinter Publishers Ltd, 1994.

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WIGNY Pierre Louis. *L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des Six. Communauté Européenne du Charbón et de l'Acier: 1958, [s/l]* .

WOLF, Martin. "As duas faces da democracia liberal". In: *Valor Econômico*. São Paulo: 21/07/2004.

2 – ARTIGOS EM PERIÓDICOS E CAPÍTULOS DE LIVROS

ACCIOLY, Elizabeth. "A Corte Benelux". In: DREYZIN de Klor, Adriana; ARROYO, Diego P. Fernández. *Solución de Controversias*. Buenos Aires: Zavalía, 2004.

ALCALDE, Nicolas de Prado. "Un Intento de Integración Latinoamericana – ALALC-ALADI Mito y Realidad". In: INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Premio INTAL 1985 Buenos Aires: 1986.

- ALMEIDA, Paulo Roberto. "Mercosul e União Européia: Vidas Paralelas?" In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Boletim de Integração Latino-Americana*. Brasília: Grupo de Estudos Técnicos da Subsecretaria-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores, n. 14, 1994.
- AMORIM, Celso. "Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula". In: DEP: Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, v. 1, n. 1, 2004.
- ARCANJO, Francisco Eugenio Machado; DRUMMOND, Maria Claudia; MUNIZ, Antônio Walber M. "Parlamento do Mercosul: Proporcionalidade das Bancadas Nacionais e Questões Eleitorais Internas". In: MENEZES, Wagner (coord.). *Estudos de Direito Internacional: Anais do 6º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 408.
- ARTEAGA, Walter Kaune. "La Necesidad de la Integración y el Orden y Ordenamiento Jurídico Comunitário". In: TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA. *Testimonio Comunitário*. Quito: Artes Gráficas Señal. Impreseñal Cia. Ltda. 2004.
- BADÁN, Didier Operti. "A política exterior do Uruguai". In: *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, vol. 1, nº 1, 2004.
- BARBOSA, Antonio José. "Parlamento, política externa e o Golpe de 1964". In: REZENDE MARTINS, Estevão Chaves de (org.). *Relações Internacionais: Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- BARBOSA, Rubens Antônio. "O Mercosul e suas Instituições". In: GRUPO DE ESTUDOS TÉCNICOS DA SUBSECRETARIA-GERAL DE ASSUNTOS DE INTEGRAÇÃO, ECONÔMICOS E DE COMÉRCIO EXTERIOR DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Boletim de Integração Latino-Americana*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Nº 14, 1994.
- BIEBER, León E. "Europa e América Latina: análise comparativa dos processos históricos de integração". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 36, nº 1, 1993.
- BROWNE, Anthony; WATSON, Rory. "Europe woos sceptics on rocky route to ratify the constitution". In: Times on Line Edition. 29/10/2004. Disponível em: <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-1334273,00.html>. Acesso em: 15 nov. 2004.

- CARDOSO, Fernando Henrique. “An Age of Citizenship”. In: *Foreign Policy*, verão 2000.
- CASTRO, Marcus Faro de. “A Mensagem de Praga”. In: *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro: 10/10/2000.
- CERDAS, Rodolfo. “Los Partidos Políticos en Centroamérica y Panamá”. In: Instituto de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral Partidos y Clase Política en América Latina en los 90 Carina Perelló, Sonia Picado S. e Daniel Zovatto (orgs). San José: IIDH, 1995.
- CEVALLOS, Marco Romero. “Desafios del ALCA y los TLC para la integración andina”. In: De la integración al sometimiento. Resúmenes de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional Alca: raíces históricas, impactos regionales y perspectivas. Quito: Ediciones la Tierra, 2004.
- CHAMORRO, Xiomara. “Centroamérica en contra de la corrupción”. In: La Prensa. Manágua: 27 de Janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2004/enero/27/politica/politica-20040127-05.html>. Acesso em: 3 abr. 2005.
- COOPER, Robert. “The new liberal imperialism”. In: The Observer, Londres, 07/04/2002.
- DE-SHALIT, Avner. Transnational and International Exploitation. In: *Political Studies*. Oxford: 1998, XLVI.
- DEWIT Pascal; DE WAELE; Jean-Michel; MAGNETTE, Paul. “Introduction: Vers un nouveau mode de parlementarisme?”. In: DEWITT, Pascal; DE WAELE, Jean-Michel;
- MAGNETTE, Paul. *Á Quoi Sert le Parlement Européen?*. Bruxelas: Éditions Complexe, 1999.
- DOMINGUES, Juliana Oliveira. “Comunidade Andina”. In: Welber Barral (org.). *Tribunais Internacionais: Mecanismos Contemporâneos de Solução de Controvérsias*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. “Formação dos Estados nacionais e expansão do capitalismo no século XIX”. In: CERVO, Amado Luiz & RAPOPORT, Mario (orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

- DREYZIN DE KLOR, Adriana. “La necesidad de un Parlamento para el Mercosur”. In: Fundación Konrad Adenauer, Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (eds). *Hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Montevideu: Mastergraf, 2004.
- DRI, Clarissa Franzoi. “Funcionalidade parlamentar nas experiencias européia e andina: quais perspectivas para o Mercosul?”. In: *Novos Estudos Jurídicos*, Florianópolis: UNIVALI Editora, jan./abr. 2009.
- DRUMMOND, Maria Claudia. “A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Bases jurídicas e seu papel no processo de integração do Cone Sul”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, out./dez. 1996.
- _____. “Criação, Consolidação e Desdobramentos do Mercosul”. In: *Advogado: Desafios e Perspectivas no Contexto das Relações Internacionais*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997.
- _____. “O Mercosul Hoje: Crise e perspectivas”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG/IPRI/ SGIE/BID, 2002.
- _____. “O Mercosul Político: A Comissão Parlamentar Conjunta”. In: *Boletim de Integração Latino-Americana Especial – Dois Anos do Tratado de Assunção*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, março de 1993.
- _____. “The Evolution of the Competence and Functions of the Joint Parliamentary Committee of Mercosur”. In: COHN, H.J. *Parliaments, Estates & Representation*. Aldershot, Hampshire: Ashgate, International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions, vol. 21, 2001.
- DRUMMOND, Maria Claudia. “Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político”. In: *Puente Europa*. Universidad de Bologna, Buenos Aires, dezembro 2009.
- DRZEMCZEWSKI, Andrew. “Political Monitoring of Human Rights Standards by the Committee of Ministers of the Council of Europe”. In: RIBEIRO LEÃO, Renato Zerbini. *Os rumos do Direito Internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. 2005, Tomo I.
- DYKES, Hugh “Political and Parliamentary Aspects of Choice and Representation”. In: MORGAN, Roger, STEED, Michael (eds). *Choice and Representation*

in the European Union. Londres: Federal Trust, The Federal Trust Series: Future of European Parliamentary Democracy, 2003.

FITZMAURICE, John. "Choices for the European Parliament". In: _____ . Choice and Representation in the European Union. Londres: Federal Trust, The Federal Trust Series: Future of European Parliamentary Democracy, 2003.

FONTOURA, Jorge. "A ONU e a semântica do medo". In: *Correio Braziliense*. Brasília: 25/02/2003.

_____. "A evolução do sistema de solução de controvérsias – de Brasília a Olivos". In: Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e Ministério das Relações Exteriores Solução de Controvérsias no Mercosul Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

_____. "Limites constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos intergovernamentais". In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, nº 159,, jul./set. 2003.

GÁRATE, Elizabeth Salmón. "La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos". In: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES. Derecho Comunitario Andino. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 2003.

GONÇALVES, José Botafogo. "Mercosul após 2002: testemunho a partir de uma experiência pessoal". In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (orgs). Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.

GONÇALVES, Marcos Augusto. "UE é caminho para sociedade mundial, diz Rouanet". In: *Folha de S.Paulo*. São Paulo: 29/04/2005.

GUERRIERI, Sandro "The Development of the Role of the European Parliament" In: Upton, A. F. (ed.) *Parliaments, Estates & Representation*, Aldershot, Hampshire: Ashgate, International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions, v. 21, 2001.

- HELD, David. “A globalização depois do 11 de setembro”. In: *Correio Braziliense*. Brasília, 11/07/2002.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “Funciones y competencias de los parlamentos regionales en América Latina”. In: *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*. Buenos Aires: INTAL, v. II, 1990.
- HERRARTE, Alberto. “La Integración Económica Centroamericana y el Tratado Marco. Problemas Jurídicos e Institucionales”. INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Premio INTAL 1985. Buenos Aires: 1986.
- HERRERA, Luis Alberto Lacalle. “Peligrosa Iniciativa”. In: *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 26/02/2004.
- HIRST, Mónica. “La Nueva Agenda del Mercosur”. In: *Archivos del Presente*. Buenos Aires: Fundación Foro del Sur Año 8, Número 29, 2002.
- HONDURAS CONGELA FUNDOS PARA EL PARLACÉN Y LA CCJ. In: *La Prensa*. Manágua: 08/09/2004. Disponível em: <http://www.ni.laprensa.com.ni/cronologico/2004/septiembre/08/elmundo/elmundo-20040908-04.html>. Acesso em: 3 fev. 2005.
- HUGUENEY FILHO, Clodoaldo. “Apresentação”. In: _____; e CARDIM, Carlos Henrique (orgs). *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.
- JO, Hee Moon e SOBRINO, Marcelo da Silva. “Soberania no Direito Internacional: evolução ou revolução?”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, nº 163, jul./set. 2004.
- KLEBES, Heinrich. “Les Institutions Parlementaires Internationales”. In: *Revue Générale de Droit International Public*. Paris: Ed. Pedone – tomo 92, v. 14, 1988.
- “Lacalle rechaza um Mercosur político”. Entrevista de Luiz Alberto Lacalle à Rádio El Espectador, Montevideú, 23, junho, 2003. Disponível em: <http://www.espectador.com/perspectiva/per2003-06-23-1.htm>. Acesso em: 25, abril, 2005.

- LAÏDI, ZAKI e LAMY, PASCAL. “La gouvernance, ou comment donner sens à la mondialisation”. In: *Gouvernance Mondiale*. Conseil d’analyse Économique. Paris: La Documentation française, 2002.
- LIZCANO, Guillermo Chahín. “Fundamentos Constitucionales del Derecho Comunitario Andino”. In: TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA. Testimonio Comunitário. Quito: Artes Gráficas Señal. Impreseñal Cia. Ltda. 2004.
- MAIA, Clarita Costa e CESAR, Susan Elizabeth Martins. “A diplomacia congressional: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior”. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, nº 163, jul./set. 2004.
- MAIRA, Luis. “La evolución de la política norteamericana hacia América Latina”. In: *Temas de Política Exterior Latinoamericana: El Caso Uruguayo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S. R. L., 1986.
- _____. “La formación de la política exterior de Estados Unidos frente a América Latina”. In: *Temas de Política Exterior Latinoamericana: El Caso Uruguayo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., 1986.
- MARTÍ, José. Nuestra América. Publicado em La Revista Ilustrada de Nueva York, 10 de janeiro de 1891 e El Partido Liberal, México, 30 de janeiro de 1891. Disponível em: <http://www.patriagrande.net/cuba/jose.marti/nuestra.america.htm>. Último acesso: 26/04/2005.
- MERA Rubén Herdoíza. “Importancia Actual y Futura del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. In: TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA Testimonio Comunitário Quito: Artes Gráficas Señal. Impreseñal Cia. Ltda. 2004.
- MUÑOZ, Heraldo. “Relaciones Internacionales de América Latina”. In: *Temas de Política Exterior Latinoamericana: El Caso Uruguayo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S. R. L., 1986.
- NADER, Adalberto. “O Imposto Tobin ou o Idealismo Global em seu Viés Tributário”. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (coord.). *Direito do Comércio Internacional*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

- _____. “A Transmutação da Organização da Unidade Africana em União Africana: Entraves e Potencialidades Institucionais”. In: AMARAL JR. Alberto do (org.). . Barueri, São Paulo: Manole, 2005.
- NUÑEZ, Rubén Vélez (ed.) Compilación: Actos Decisórios emanados por el Parlamento Andino 1980-1998. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 1998.
- PEÑA, Félix. “Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (orgs). Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.
- PERELLI, Carina e ZOVATTO Daniel. “Introducción: Partidos, Liderazgos y Consolidación Democrática en América Latina. In: PERELLI, Carina, PICADO S., Sonia e ZOVATTO, Daniel (orgs). Partidos Políticos y Clase Política en América Latina en los 90. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995.
- PEREZ ANTÓN, Romeo. “El contexto político e institucional del Mercosur”. In: Perspectivas Institucionales del Mercosur: organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Documento preliminar, CEFIR, Buenos Aires, 1998.
- PEROTTI, Alejandro Daniel. “Corte Centroamericana de Justicia: Competencia”. In: DREYZIN de Klor, Adriana; ARROYO, Diego P. Fernández. Solución de Controversias. Buenos Aires: Zavalia, 2004.
- PUIG Lluís Maria de. “International parliamentarism: an introduction to its history”. In: Cohn, H. J. (ed.). Parliaments, Estates and Representation. Aldeshot, Hampshire: Ashgate, International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, vol. 24, 2004.
- RAPOPORT, Mario e MADRID, Eduardo. “Os países do Cone Sul e as grandes potências”. In: CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mario (orgs). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- REZENDE MARTINS, Estevão Chaves de. “Moral e Relações Internacionais: Elementos de História de um Conflito Político-Cultural”. In: *Revista da SBPH*. Curitiba: Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica, nº 20, 2001.

- RIAL, Juan “Los Partidos Políticos em América del Sur en la Primera Mitad de los Años Noventa” In: PERELLI, Carina, PICADO S., Sonia e ZOVATTO, Daniel (orgs). Partidos Políticos y Clase Política em América Latina en los 90. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995.
- SÁNCHEZ, Jorge Octavio Londoño. “Las elecciones directas en los Parlamentos regionales: el caso del Parlamento Andino”. In: Integración Latinoamericana. Buenos Aires: Instituto para la Integración de la América Latina (INTAL), junio-julio 1989, año 14, nº 146-147.
- SÁNCHEZ, Jorge Núñez. “Algunas reflexiones sobre los primeros proyectos de integración latinoamericana” In: De la integración al sometimiento. Resúmenes de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional Alca: raíces históricas, impactos regionales y perspectivas Quito: Ediciones la Tierra, 2004.
- SANCTON, Thomas. “How to Lose Friends and Alienate People”. In: Time Online Edition. 29/03/1999. Disponível em: <http://www.time.com/time/magazine/intl/article/0,9171,1107990329-22866,00.html>. Acesso em: 29 mar. 2005.
- SARNEY, José. “Mercosul: a construção de um destino”. In: COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, SEÇÃO BRASILEIRA. *Um País Chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2000.
- STIGLITZ, Joseph. “O Xerife sem Lei”. In: *Valor Econômico*. São Paulo: 9 e 10 de junho de 2004.
- SMOUTS, Marie-Claude. “La mutation d’une discipline” In: Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories. Paris: Press de Sciences Po., 1998.
- TATHAM, Allan F. “The articulation of different parliaments, their Inter-institutional relations in complex political unions: European Union, United States, Mercosur and the Russian Federation”. In: UPTON, A F (ed.) Parliaments, Estates & Representation, Aldershot, Hampshire: Ashgate e International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions, v. 18, 1998.
- VÁSQUEZ, Mariana. “Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas”.

In: Revista Argentina de Ciencia Política. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2002.

VAZ, Alcides Costa. “Mercosul: os desafios de um necessário revigoreamento”. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.

VENTURA, Deisy. “Crítica ao Projeto de Constituição Européia ‘Constituição Parcial’: a Convenção como Modesto Laboratório do Constitucionalismo Supranacional”. In: *Revista de Integração Latino-Americana*. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Mestrado em Integração Latino-Americana, Faculdade Internacional de Curitiba, ano 1, n. 1, 2004, p. 194.

VERVAELE, John A. E. “Mercosur and Regional Integration in South America”. In: *International & Comparative Law Quarterly*. Oxford: Oxford University Press e The British Institute of International and Comparative Law. Volume 54, abril, 2005.

VILABOY, Sergio Guerra. “Orígenes de la integración latino-americana”. In: De la integración al sometimiento. Resúmenes de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional Alca: raíces históricas, impactos regionales y perspectivas. Quito: Ediciones la Tierra, 2004.

WOLF, Martin. “As duas faces da democracia liberal”. In: *Valor Econômico*, 21/07/2004.

ZELADA CASTEDO, Alberto. “Las reformas al Acuerdo de Cartagena: la estructura institucional y el principio de no discriminación”. In: *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, nº 134.

3 – DOCUMENTOS DE EVENTOS

CASTAÑAZA, Héctor Alfredo Ruano. “El Parlamento Centroamericano en el Contexto del Proceso de Integración Centro-Americana”. In: TALLER DE PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS. Guatemala, República da Guatemala, junho, 2003, mimeo.

CORCIULO, Maria Sofia e GUERRIERI, Sandro. “The first Italian Delegation to the Parliamentary Assembly of the European Coal and Steel Community (1952-1954)”. In: 53ª CONFERÊNCIA DA COMISSÃO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA

DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS E PARLAMENTARES, Barcelona, setembro, 2003, mimeo.

DI NAPOLI, Mario. "European Parliamentary System" In: 51ª CONFERÊNCIA DA COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS e PARLAMENTARES. Nanjing, abril, 2002, mimeo.

_____. Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective. In: 49ª CONFERÊNCIA DA COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS e PARLAMENTARES. Oslo, agosto, 2000, mimeo.

DRUMMOND Maria Claudia. "As Competências da Comissão Parlamentar Conjunta e seus Vínculos com outros Órgãos e Instâncias do Mercosul: Alternativas para seu Fortalecimento". In: SEMINÁRIO PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA. Documento Final. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Buenos Aires: 1998, mimeo.

GIL-ROBLES, Álvaro. "La Organización del Parlamento Europeo en Familias y Grupos Políticos, Evaluación de su Impacto en el Funcionamiento y en la Toma de Decisiones". In: SEMINÁRIO PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA. Documento Final. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Buenos Aires: 1998, mimeo.

MOYA, María Teresa "La Comisión Parlamentaria Conjunta: un órgano del MERCOSUR que contribuye al proceso de integración". In: SEMINÁRIO PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA. Documento Final. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Buenos Aires: 1998, mimeo.

SCHMITTER, Philippe C. "An Alternative Strategy for the Future of European (and, who knows, Latin American) Integration: Democratization". In: SEMINÁRIO ECONOMIC INTEGRATION AND INEQUALITY: EUROPE AND AMERICA, Copenhagen Business School, Copenhagen, março, 1997.

SEMINÁRIO DESAFIOS INSTITUCIONALES PARA EL MERCOSUR: LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS, INSTITUCIONES COMUNES Y ORGANIZACIONES DE

LA SOCIEDAD. 2004, Montevidéo. Documento Preparatório. Friedrich Ebert Stiftung, 2004, mimeo.

SZENTE, Zoltán. The Issue of Superiority: National Versus Community Legislation. In: 53ª CONFERÊNCIA DA COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A HISTÓRIA DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS E PARLAMENTARES, Barcelona, setembro, 2003, mimeo.

VENTURA, Deisy. “A governança democrática no MERCOSUL”. In: SEMINÁRIO BRASIL E ARGENTINA NO ATUAL CONTEXTO DO MERCOSUL. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos de Políticas Econômicas e Sociais, 2004, mimeo.

4 – DOCUMENTOS OFICIAIS

4.1 Comunidade Andina

Documentos disponíveis em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso: 26 abr. 2005.

4.1.1 Documentos Básicos

Acordo de Cartagena. Cartagena, 1969.

Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlamento Andino. Sucre, Bolívia, abril, 1997.

Protocolo de Trujillo. Trujillo, março, 1996.

Protocolo Modificatório ao Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina. Cochabamba, maio, 1996.

Tratado Constitutivo do Parlamento Andino. La Paz, outubro, 1979.

4.1.2 Outros

Acta de San Francisco de Quito. Quito, julho, 2004.

Decisão 409 do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores. Quito, junho, 1997.

Decisão 425 do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores. Montevidéo, dezembro, 1997.

Declaración de Cusco. Cusco, dezembro, 2004.

Reglamento del Consejo de Ministros de las Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina. Quito, junho, 1997.

Resolução nº 341 SG, Lima, Secretaria-Geral da Comunidade Andina, janeiro de 2000.

SECRETARIA-GERAL DA COMUNIDADE ANDINA. 35 Años de Integración Económica y Comercial: um balance para los países andinos.

Sentença do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina. Caso “Hollywood Lights”: Quito, junho, 1996.

4.1.3 Parlamento Andino

Documentos disponíveis em: <http://www.parlamentoandino.org/>. Acesso em: 22 jun. 2010.

4.1.3.1 Decisões e Recomendações

DECISÃO nº 25/II Ord. Quito, fevereiro, 1981. In: NUÑEZ, Rubén Vélez (ed.) Compilación: Actos Decisorios emanados por el Parlamento Andino 1980-1998. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 1998, p. 97.

DECISÃO nº 72/IV Ord. Lima, maio, 1984. In: *ibid*, p. 141.

DECISÃO nº 113/V Ord. La Paz, dezembro, 1985. In: *ibid*, p. 187.

DECISÃO nº 291/VII Ord. Quito, março, 1989. In: *ibid*, p. 360.

DECISÃO nº 332/III Ext. Lima, julho, 1989. In: *ibid*, p. 404.

DECISÃO nº 1.090: Mediante la cual la Asamblea delega a la Mesa Directiva ampliada con los presidentes de las Comisiones para debatir la propuesta de procedimientos que desarrollan las atribuciones del Parlamento Andino consagradas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena. Quito, novembro, 2004.

RECOMENDAÇÃO nº149, Bogotá, maio, 2004.

4.1.3.2 Outros

PARLAMENTO ANDINO. Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

PARLAMENTO ANDINO. Carta Social Andina. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 2001

PARLAMENTO ANDINO. El Condor: Informativo del Parlamento Andino, Bogotá: Servigraphic Ltda, 2004.

PARLAMENTO ANDINO. Regimento Geral.

PARLAMENTO ANDINO. Resumen de las Memorias del XXIII Periodo Ordinario de Sesiones: Sucre, Bolivia 5, 6, y 7 Noviembre de 2003 Bogotá: Servigraphic Ltda., s/d.

SECRETARIA-EXECUTIVA DO PARLAMENTO ANDINO. Parlamento Andino. Bogotá: Empresa Editorial, Universidad Nacional de Colombia, 1988.

SECRETARIA-EXECUTIVA DO PARLAMENTO ANDINO. Propuesta de procedimientos que desarrollan las atribuciones del Parlamento Andino consagradas en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena. Bogotá: [2004]. Mimeo.

SECRETARIA-EXECUTIVA DO PARLAMENTO ANDINO. Resumen del Acta de Mesa Directiva Ampliada con los Presidentes de las Comisiones Realizada el día 10 de Septiembre de 2004 en la Ciudad de Lima, Peru. Mimeo.

SECRETARIA-EXECUTIVA DO PARLAMENTO ANDINO; SECRETARIA-GERAL DA COMUNIDADE ANDINA. Memorando de Entendimiento entre la Secretaria General de la Comunidad Andina y el Parlamento Andino. Bogotá, outubro, 2004, mimeo.

4.2 Mercosul

Documentos disponíveis em: <http://www.mercosur.org.uy/>. Acesso em: 27/05/2010.

Documentos do Parlamento do Mercosul disponíveis em <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>. Acesso em 15/06/2010.

4.2.1 Documentos Básicos

Tratado de Assunção. Assunção, março, 1991.

Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, dezembro, 1994.

Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Montevideu, dezembro, 2005.

Regimento Interno do Parlamento do Mercosul. Montevideu, agosto, 2007.

4.2.2 Atas do Conselho do Mercado Comum

MERCOSUR/CMC IX/Acta Nº 2/95. Punta del Este, 7 de dezembro de 1995.

MERCOSUR/CMC XVI/Acta Nº 1/99. Assunção, 15/06/99.

MERCOSUR/CMC XVII/ Acta Nº 2/99. Montevideu, 7/12/99.

MERCOSUR/CMC XVIII/Acta Nº 1/00. Buenos Aires, 29/06/00.

MERCOSUR/CMC EXT/ACTA Nº 1/02. Montevideu, 18/02/02.

MERCOSUR/CMC XXII/Acta Nº 1/02. Buenos Aires, 5/07/02.

MERCOSUL/CMCXXVII/ATA Nº 2/04. Belo Horizonte, 16/12/04.

4.2.3 Comunicados Conjuntos Presidenciais

Comunicado Conjunto da IV Reunião de Cúpula do Mercosul. Assunção, julho de 1993.

Comunicado Conjunto da X Reunião de Cúpula, Potrero de los Funes, junho de 1996.

Comunicado Conjunto da XI Reunião de Cúpula, Fortaleza, dezembro de 1996.

Comunicado Conjunto da XXII Reunião de Cúpula, Buenos Aires, julho, 2002.

Comunicado Conjunto da XXIV Reunião de Cúpula, Assunção, agosto, 2003.

Comunicado Conjunto da XXV Reunião de Cúpula, Montevideu, dezembro, 2003.

Comunicado Conjunto da XXVI Reunião de Cúpula, Puerto Iguazú, julho, 2004.

Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes da República Federativa do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva e da República Argentina Nestor Kirchner. Brasília, junho, 2003.

4.2.4 Decisões do Conselho do Mercado Comum

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 20/97. Montevideú, dezembro, 1997.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 30/02. Brasília, dezembro, 2002.

MERCOSUR/CMC/DEC Nº 26/03. Montevideú, dezembro, 2003.

MERCOSUR/CMC/DEC Nº 45/04. Ouro Preto, dezembro, 2004.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 49/04. Ouro Preto, dezembro, 2004.

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 23/05. Montevideú, dezembro, 2005.

4.2.5 Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e Parlamento do Mercosul

Declarações, Recomendações, Resoluções e Disposições. Disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/> (documentos a partir de 2000). Acesso em: 25 fev. 2005; e em <http://www.cpcmercosur.gov.ar/basecpc.htm> (documentos a partir de 1991). Acesso em: 25 fev. 2005.

4.2.5.1 Recomendações:

MERCOSUR/CPC/REC/Nº04/92. Córdoba, República Argentina, maio, 1992. Brasília. BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. Ministério das Relações Exteriores, 1993, Edição Especial p.174.

MERCOSUR/CPC/REC/Nº04/96. San Luís, República Argentina, junho, 1996.

MERCOSUR/CPC/REC/Nº11/2003. Assunção, junho, 2003.

4.2.5.2 Resoluções e Disposições

MERCOSUL/CPC/RES/Nº 01/93. Brasília, março, 1993. BOLETIM DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA. Ministério das Relações Exteriores, 1993, Edição Especial p.175.

MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 02/98. Buenos Aires, julho, 1998.

MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 14/99. Montevideu, dezembro de 1999.

MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 35/00. Porto Alegre, novembro, 2000.

MERCOSUR/CPC/DIS. Nº 10/00. Santa Fé, República Argentina, junho, 2000.

MERCOSUR/XXIII CPC/DIS. Nº 01/04. Puerto Iguazú, República Argentina, julho, 2004.

4.2.5.3 Declarações

MERCOSUR/CPC/DEC. Nº 03/00. Santa Fé, República Argentina, junho, 2000.

MERCOSUR/CPC/DEC. Nº 01/04. Puerto Iguazú, República Argentina, julio, 2004.

4.2.6 Outros

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA; MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Brasília: Senado Federal, 2000.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, SEÇÃO BRASILEIRA; PARLAMENTO CULTURAL DO MERCOSUL. *Constituições dos Países do Mercosul: 1996-2000*. Brasília, 2001.

CONGRESSO NACIONAL – PARLAMENTO DO MERCOSUL – REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA. *Legislação do Parlamento do Mercosul e da Representação Brasileira*. Brasília: 2008.

4.3 Sistema da Integração Centro-Americana

Documentos disponíveis por solicitação em: <<http://www.sgsica.org/hp>>. Acesso: 27, junho. 2010.

4.3.1 Documentos Básicos

Acuerdos de Paz de Esquipulas II (Esquipulas II). Cidade da Guatemala, agosto, 1987.

- Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Cidade do Panamá, Panamá, dezembro, 1992.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), de 13 de dezembro de 1991.
- Protocolo ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas. Guatemala, setembro, 1989.
- Segundo Protocolo ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas. San Salvador, julho, 1992.
- Terceiro Protocolo ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas. San José, Costa Rica, agosto, 1994.
- Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e Outras Instâncias Políticas. Guatemala, outubro, 1987.
- Tratado Marco de Segurança Democrática na América Central, San Pedro Sula, República de Honduras, dezembro, 1995.

4.3.2 Corte Centro-Americana de Justiça

- Documentos disponíveis em: <http://www.ccj.org.ni/>>. Acesso em: 27 jun. 2010.
- CORTE CENTRO-AMERICANA DE JUSTIÇA. Sentença à Demanda do Sr. Enrique Bolanos Geyer, Presidente da República da Nicarágua. Manágua, março, 2005.
- CORTE CENTRO-AMERICANA DE JUSTIÇA. Posición Oficial de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) ante la Comisión Ad-hoc, conformada por la Reunión de Presidentes, para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana. Manágua, junho, 2004.
- CORTE CENTRO-AMERICANA DE JUSTIÇA. Resolución sobre “Demanda sobre presunta violación a la normativa jurídica del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), específicamente del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 13 de dezembro de 1991 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica del 15 de diciembre de 1995, así como importantes disposiciones constitucionales y legales del Derecho Positivo nicaragüense”. Manágua, janeiro, 2005.

CORTE CENTRO-AMERICANA DE JUSTIÇA. Resolución sobre Solicitud de Opinión Consultiva Obligatoria del Parlamento Centroamericano, con respecto a la Plena Vigencia del Tratado Constitutivo del PARLACEN y Otras Instancias Políticas. Manágua, fevereiro de 2000.

CORTE CENTRO-AMERICANA DE JUSTIÇA. Reglamento General de la Corte Centro-Americana de Justiça.

CORTE CENTRO-AMERICANA DE JUSTIÇA. Solicitud de Opinión Consultiva por Lic. Rodrigo Samayoa Rivas, Presidente del PARLACEN. Manágua, 2002.

4.3.3 Declarações Presidenciais

Disponíveis em: <<http://www.sgsica.org/cumbres/index.php>>. Acesso em: 25, junho, 2010.

Declaração Presidencial de Esquipulas (Esquipulas I). Esquipulas, Guatemala, maio, 1986.

Declaração Presidencial de Alajuela, Costa Rica, janeiro, 1988.

Declaração Presidencial de Costa del Sol, El Salvador, fevereiro, 1989.

Declaração Presidencial de Porto Tela, Honduras, agosto, 1989.

Declaração Presidencial de Montelimar, Nicaragua, abril, 1990.

Declaração Presidencial de Antigua Guatemala, Guatemala, junho, 1990.

Declaração Presidencial de Puntarenas, Costa Rica, dezembro, 1990.

Declaração Presidencial de San Salvador, El Salvador, julho, 1991

Declaração Presidencial de Tegucigalpa, Honduras, dezembro, 1991.

Declaração Presidencial de Manágua, Nicaragua, junho, 1992.

Declaração Presidencial de Panamá, Panamá, dezembro, 1992.

Declaração Presidencial de Guatemala, Guatemala, outubro, 1993.

Declaração Presidencial de Guácimo, Costa Rica, agosto, 1994.

Declaração Presidencial de San Salvador, El Salvador, março, 1995.

Declaração Presidencial de Montelimar, Nicarágua, maio, 1996.

Declaração Presidencial. Aeroporto Internacional, El Salvador, fevereiro, 1998.

4.3.4 Documentos do Parlamento Centro-Americano

Disponíveis em: <<http://www.parlacen.org.gt/>>. Acesso em: 30/05/2010.

4.3.4.1 Atas

Acta AP/151-2003.

Acta AP/154-2003.

Acta AP/155-2003.

Acta AP/157-2003.

Acta AP/158-2004.

Acta AP/159-2004.

Acta AP/160-2004.

Acta AP/163-2004.

Acta AP/164-2004.

Acta AP/166-2004.

4.3.4.2 Resoluções

Resolución AP/8-IX-1992. Reformas al Protocolo de Tegucigalpa.

Resolución AP/1-XXVI-1993. Sobre el Proyecto de Protocolo al Tratado de Integración Económica Centroamericana.

Resolución AP/2-LXXII-1997. Sobre el Pleno Funcionamiento de la Corte Centroamericana de Justicia. Guatemala, janeiro, 1997.

Resolución AP/1^a-LXXVII-1997. Propuesta de Estrategia del PARLACEN referente a la Cumbre Presidencial a celebrarse en la Ciudad de Panamá los días 11-12 julio 1997.

Resolución AP/3^a-LXXXIII-1997. Creación de la Comisión Especial de Ética del Parlamento Centroamericano. Guatemala, dezembro, 1997.

Resolución AP/1-LXXXVI-1998. Propuestas Complementarias al Proyecto de Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Guatemala, março, 1998.

Resolución AP/6-CXXIII-2000. Reformas al Protocolo de Tegucigalpa. Guatemala, dezembro, 2000.

Resolución AP/7A-CXXIII-2000. Sobre la Nueva Redacción al Cuarto Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas. Guatemala, dezembro, 2000.

Resolución AP/2-CXXXVI-2001. Sobre la Propuesta Relacionada con la Integración Centroamericana Hecha por el Gobierno de la República de Costa Rica. Guatemala, dezembro, 2001.

Resolución AP/6-CXLII-2002. En Respaldo a la Integridad de las Atribuciones de la Honorable Corte Centroamericana de Justicia y en Prevención de la Ilegalidad de la Enmienda Suscrita en Managua, el 27 de Febrero del 2002, que Pretende la Reforma del Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos. Guatemala, julho, 2002.

Resolución AP/6-CXLV-2002. Creación del Diplomado del Parlamento Centroamericano sobre Integración Regional.

Resolución AP/4-CLII-2003. Mecanismos de Consulta Parlamentaria Nacional y Regional en Apoyo a las Negociaciones Comerciales Donde Participan los Países que Conforman el Sistema de la Integración Centroamericana.

Resolución AP/2-CLVII-2003. Presentación y Aprobación de los Lineamientos Estratégicos 2003-2006 del Parlamento Centroamericano. Guatemala, dezembro, 2003.

4.3.4.3 Outros

FORO PARLAMENTARIO. Janeiro 2005, nº 56, Año 6. Disponível em <<http://www.parlacen.org.gt/>>. Acesso em: 27/04/2005.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO. Reglamento Interno. Cidade da Guatemala: 2002.

PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO, SECRETARIA DE ASSUNTOS PARLAMENTARES, DIREÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO. Resoluciones de la Asamblea Plenária

1992-2003. Guatemala, América Central: Parlamento Centro-Americano, 2003.

SECRETARIA DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO “Exposición de Motivos del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas”. In: PARLAMENTO CENTROAMERICANO. Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas s/l, s/d, s/p.

SECRETARIA DO PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO. Cuadro Comparativo de las Reformas propuestas por el PARLACEN y las Realizadas por la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Guatemala: 2004, mimeo.

5 – União Européia

Documentos disponíveis em: <<http://europa.eu.int/>>. Parlamento Europeu: http://www.europarl.eu.int/home/default_pt.htm. Acesso em: 27 abr. 2005.

5.1 Documentos básicos

Versões originais dos Tratados de fundação:

Tratado de Paris. Fornecido por http://eur-lex.europa.eu/search/treaties_founding.html. Acesso: 12 abr. 2005.

Tratado que institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço. Fornecido por: http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties_founding.html. Acesso em: 12 abr. 2005.

Tratado que institui a Comunidade Económica Européia. Fornecido por: http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties_founding.html. Acesso em: 12 abr. de 2005.

Tratado de Nice. In: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 10/03/2001, pp. C80/6 e C 80/13.

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/>. Acesso em: 15 jun. 2010.

Tratado de Lisboa. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/>

UNIÃO EUROPÉIA. COMPILAÇÃO DOS TRATADOS. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1995, Volumes.I e II.

5.2 Outros

Acordo Interinstitucional entre a Comissão, o Conselho, e o Parlamento Europeu. Anexo II “Quadro Financeiro para a UE.” Disponível em: http://europa.eu/index_pt.htm. Acesso em: 20 jun. 2010.

COMISSÃO EUROPÉIA. O Orçamento da União Européia: para que serve o dinheiro do contribuinte?. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1996.

COMISSÃO EUROPÉIA. Tratado de Amesterdão: o que mudou na Europa. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1999.

Debates do dia 26 de outubro de 2004, Disponíveis em: <http://www2.europarl.eu/>. Acesso em: 24 abr. 2005.

DIRECÇÃO-GERAL DE ESTUDOS DO PARLAMENTO EUROPEU. Uma Assembléia em Plena Evolução. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Européias, 1989.

DIRECÇÃO-GERAL DE ESTUDOS DO PARLAMENTO EUROPEU. Fichas Técnicas sobre o Parlamento Europeu e as actividades da União Européia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1994.

NEWS REPORT. 26, novembro, 2004. Disponível em: <http://www2.europarl.eu>. Acesso em: 14 abr. 2005.

Ofício PE 349.302/BUR/17 de 11 de outubro de 2004, dirigido pelo Presidente da Comissão de Liberdades Civas, Justiça e Interior, Jean-Louis Bourlanges, ao Presidente do Parlamento, Josep Borrell Fontelles. Disponível em: <http://www.europarl.eu/>. Acesso em: 30 out. 2004.

Regulamento (CEE) Nº 2309/93 do Conselho, de 22 de julho de 1993.

Regulamento (CEE) Nº 1210/90 do Conselho, de 7 de maio de 1990 com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) nº 933/1999, de

29 de abril de 1999. Disponível em: <<http://europa.eu/agencies>>. Acesso em: 04, nov. 2004.

Wurtz, Francis. Discurso. Confederação da Esquerda Unida Européia/Esquerda Verde Nórdica. Disponível em: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+DN-20041026-1+0+DOC+XML+V0//PT&LEVEL=3&NAV=S#SECTION1>. Acesso em: 24 abr. 2005.

6 – Relatórios

CONSULTORIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL. Relatório do Grupo Técnico de Estudos sobre a Criação de um Parlamento do Mercosul. Brasília, agosto, 2003.

DANTTI ARANDA, Saturnino. “Informe sobre la labor cumplida a cargo de la Primera Presidencia de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur”. In: SANGUINETTI, Daniel Roberto e MOYA DOMÍNGUEZ, Maria Teresa. Informe de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación, Tomo I, 1993.

HONTEBEYRIE, Pierre. “Relatório Final”. Convênio nº ASR/B7 – 3100/0066 Apoio à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Montevideú, agosto de 2003 (mimeo).

OBSERVATORIO DE LA INTEGRACIÓN. Informe General. II Ronda, maio-junho 2003. Disponível em: <http://www.parlamentoandino.org/>. Acesso em: 27 abr. 2005.

PATJIN, Schelto “Rapport fait au nom de la commission politique relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct”. In: Documents de séance 1974-1975. Parlement Européen, Document 368/74, 13 de janeiro de 1975.

TINDEMANS, Leo. “L'Union européenne: Rapport de M. Leo Tindemans au Conseil européen”. In: Bulletin des Communautés européennes, Supplément 1/76, s/l..

VENTURA, Deysi, PEROTTI, Alejandro, STARK, Oscar, VALLIANT, Marcel. Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR: Un Foco para el Proceso de Integración Regional, Montevideú: Secretaria do MERCOSUR, 2004 mimeo.

7 – Outros

- ARGENTINA. Anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Montevideú, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Argentina, 2003.
- BRASIL. Anteprojeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul – Seção Brasileira. Brasília, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- BRASIL. Resolução nº 02, de 1992 do Congresso Nacional. Cria a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Brasília, Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados.
- BRASIL. Resolução nº 01, de 1996 do Congresso Nacional. Confere competências à Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Brasília, Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Notas Taquigráficas da Audiência Pública Conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2002.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição e Justiça. Parecer ao Projeto de Decreto Legislativo nº 49, de 1995. Relator: José Fogaça.
- HONDURAS. Decreto-Executivo Número PCM-006-2004 Tegucigalpa, 7 de maio de 2004, que decide: “...suspender temporalmente a partir de esta fecha, la participación de la República de Honduras en la Corte Centroamericana de Justicia, hasta que entren en vigencias las reformas, a título de revisión institucional, que apruebe la Reunión de Presidentes de Centroamérica, a propuesta del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores”. Disponível em <<http://www.ccej.org.ni>>. Acesso em: 27, abril, 2005.
- REPÚBLICA DO URUGUAI. Câmara de Senadores. Notas Taquigráficas da Sessão Plenária da Câmara de Senadores do Uruguai. Montevideú, 19 de julho de 2004.
- CHARTER OF THE UNITED NATIONS AND STATUTE OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. New York: Office of Public Information of the United Nations, s/d.

CONSELHO DA EUROPA. Règlement de l'Assemblée (Résolution 1202 (1999) adoptée le 4 novembre 1999) avec modifications ultérieures du Règlement et Statut du Conseil de l'Europe. Estrasburgo, 2002.

CONVENTION ENTRE LA BELGIQUE, LE LUXEMBOURG ET LES PAYS-BAS INSTITUANT UN CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE CONSULTATIF DE BENELUX (SIGNÉE À BRUXELLES, LE 5 NOVEMBRE 1955). Bruxelles, Secrétariat Général, s/d.

PARLAMENTO LATINO-AMERICANO. Tratado de Institucionalização e Estatuto. São Paulo: Gráfica do Parlatino, 1993.

SECRETARIA ADMINISTRATIVA PARLAMENTAR PERMANENTE. Normas Mercosur com Trámite Parlamentario y Acuerdos Internacionales del Mercosur. Montevidéo: 10, dez. 2004, mimeo.

_____. Sugerencias y Comentarios del Profesor Olivier Costa a la Propuesta de Parlamento del MERCOSUR presentada por la CPC al Consejo (Iguazú, 2004). Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente (SAPP), Montevidéo, 2004, mimeo.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR. Conference of Presiding Officers of National Parliaments. Lausanne: The Interparliamentary Union, 2001.

ANEXO

1. Representação com proporcionalidade atenuada no Parlamento do Mercosul

Estados Partes	População (milhões)	Parlamentares	Transição (até a entrada da Venezuela ou até 2014)
Argentina	39,3	43	26
Brasil	192,6	75	37
Paraguai	6,1	18	18
Uruguai	3,3	18	18
Venezuela	27,4	31	–

Dados populacionais de acordo com projeções da CEPAL. Dados disponíveis em: <<http://www.eclac.org/>> Acesso: 15, junho, 2009.



SENADO FEDERAL



ISBN 978-85-7018-332-3



9 788570 183323