

RICARDO PONTOGLIO

**PARLAMENTO DO MERCOSUL: CONSEQUÊNCIAS E
PERSPECTIVAS DA CRIAÇÃO DESTA INSTITUIÇÃO
PARA O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

BRASÍLIA

2009

RICARDO PONTOGLIO

**PARLAMENTO DO MERCOSUL: CONSEQUÊNCIAS E
PERSPECTIVAS DA CRIAÇÃO DESTA INSTITUIÇÃO
PARA O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Relações Internacionais para a
Universidade de Brasília, apresentado
como requisito parcial à obtenção do
título de Especialista em Relações
Internacionais.

BRASÍLIA

2009

DEDICATÓRIA

Este Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização é dedicado aos meus pais: Genésio Pontóglio e Vera Maria Rosa de Oliveira. E também, a todos os amigos que fiz na bela cidade de Brasília.

AGRADECIMENTOS

A idéia de estudar o PARLASUL surgiu em meio a uma das sempre vibrantes aulas do professor Márcio Garcia, por sugestão do próprio, no correr do X Curso de Especialização do Instituto de Relações Internacionais da UNB. Meus primeiros e sinceros agradecimentos são para ele.

Na fase de tutoria, recebi através da professora Maria Isabel Valladão de Carvalho o convite para acompanhar a Reunião Ordinária da Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia, Esporte e Comunicação do Parlamento do MERCOSUL, ocorrida em 16 de maio de 2008, no Senado Federal brasileiro, tendo sido a reunião presidida pela senadora brasileira Marisa Serrano. Foi suficiente para perceber que os trabalhos do referido parlamento já estavam andando e que o estudo do órgão seria possível, ainda que com a profundidade que a academia impõe. À professora Maria Isabel também presto meus agradecimentos.

As aulas de “Relações Internacionais da América Latina”, ministradas pelo professor Carlos Eduardo Vidigal também foram valiosas para ampliar a concepção do tema, sobretudo no que tange à compreensão do MERCOSUL como um processo de integração, e não como apenas uma instituição internacional. Agradeço ao professor Vidigal por isso.

Ademais, o Curso de Extensão "Mercosul: Integração Regional & Desenvolvimento", promovido pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília em parceria com o Ministério das Relações Exteriores forneceu diversas informações interessantes sobre o tema. Agradeço ao IREL e ao Itamaraty pela oportunidade.

Meus agradecimentos especiais para o professor Antônio Carlos Lessa que, na fase de orientação, fez as indicações bibliográficas e as sugestões que possibilitaram o desenvolvimento de todo o trabalho. Foi um orientador que soube dar liberdade criativa ao orientando e ao mesmo tempo responder aos e-mails e dúvidas com uma rapidez impressionante.

EPÍGRAFE

“(...) um continente feito para minar as verdades convencionais (...) a América Latina nos obriga a encontrar sentido no que à primeira vista parece implausível”.

Eric Hobsbawn

Tempos interessantes: uma vida no século XX.

RESUMO

Trabalho de conclusão de curso sobre o Parlamento do MERCOSUL, no qual se estudam as funções clássicas dos parlamentos, o nascimento e as consequências dos parlamentos internacionais, a importância do exemplo europeu com seu parlamento de integração e as iniciativas deste tipo na América Latina. Analisa-se, também, a integração da América Latina, os pontos mais relevantes do MERCOSUL e as competências e perspectivas do PARLASUL para o desenvolvimento da integração do bloco sul-americano. Conclui-se que embora repleto de dificuldades estruturais o MERCOSUL é um processo de integração dinâmico e que ainda produzirá resultados relevantes para os Estados-membros e que o PARLASUL pode vir a ter papel fundamental neste processo.

ABSTRACT

Final Course Study on MERCOSUL Parliament (PARLASUL) in which is studied the classical functions of parliaments, the arising and consequences of the international parliaments, the importance of the european exemple with its parliament of integration and iniciatives of the same kind in Latin America. It's also analysed the integration of Latin America, the most important characteristics of MERCOSUL and the competences and perpectives of the PARLASUL for the development of south-american integration. It's concluded that although MERCOSUL is full of structural difficulties, it's also a dynamic integration process that still will produce relevant results for it's members. In this context PARLASUL will have a major role.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – PARLAMENTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS: HISTÓRICO E COMPETÊNCIAS.....	10
I.I. Parlamentos nacionais: histórico e competências.....	10
I.II. Parlamentos Internacionais: histórico e competências.....	12
CAPÍTULO II – INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL E O MERCOSUL.....	22
II.I Raízes europeias da cultura latino-americana.....	22
II.II. A integração da América Latina.....	23
II.III. O MERCOSUL.....	25
CAPÍTULO III – O PARLAMENTO DO MERCOSUL.....	33
III.I. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.....	33
III.II. Parlamento do MERCOSUL.....	35
CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	47
APÊNDICE I.....	51
APÊNDICE II.....	52
ANEXO I.....	54

INTRODUÇÃO

O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) pode ser entendido simplesmente como uma organização internacional de corte clássico, mas também pode ser concebido como um processo, no qual a integração econômica criada pelo Tratado de Assunção e complementada pelo Protocolo de Ouro Preto representa apenas o início da construção da integração regional da América do Sul. A última grande inovação relevante no MERCOSUL foi a criação de um parlamento internacional. Nascido oficialmente, enquanto Parlamento, em 2005, o PARLASUL (Parlamento do MERCOSUL) ainda dá seus primeiros e cambaleantes passos.

O PARLASUL é um tema contemporâneo, que deverá ganhar cada vez mais a atenção da mídia, da comunidade acadêmica e dos observadores da política internacional da América Latina, notadamente graças às primeiras eleições diretas para o PARLASUL, que deverão ocorrer, no Brasil, em 2010, concomitantemente com o sufrágio para Presidente da República e demais cargos eletivos.

As Relações Internacionais, por sua vez, são claramente uma disciplina dinâmica, com aproximadamente um século de existência acadêmica, e se caracterizam justamente pelo enfrentamento dos assuntos contemporâneos e pela capacidade de fornecer à sociedade a reflexão fundamentada sobre os temas ainda pulsantes da agenda internacional.

Logo, o estudo do PARLASUL insere-se na melhor tradição das Relações Internacionais, qual seja a coragem de se debruçar sobre assuntos atuais e investigar-lhes sob uma perspectiva acadêmica, esforçando-se para não permitir que a contemporaneidade dos fatos impeça uma análise profunda.

Como objetivos deste Trabalho de Conclusão de Curso pensou-se em debater-se: o déficit democrático existente nas relações internacionais; a importância dos parlamentos internacionais para os processos de integração regional e a comparação do PARLASUL com o Parlamento Europeu, que é o modelo mais acabado deste tipo de instituição internacional. Por fim, pretendeu-se descobrir se o PARLASUL terá um caráter consultivo ou normativo e identificar como se dará sua composição e quais serão suas atribuições.

Para isto, o trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro estabelece os marcos teóricos fundamentais da discussão acadêmica acerca do parlamento enquanto instituição política dotada de características próprias. Ainda neste primeiro capítulo apresentam-se as principais competências dos parlamentos nacionais e internacionais, juntamente com breve histórico sobre eles e exemplos dos últimos.

O segundo capítulo traça considerações gerais sobre a América do Sul, lembra as tentativas de integração da região e adentra no tema do Mercado Comum do Sul propriamente dito. O terceiro e último capítulo trata especificamente sobre o PARLASUL e tenta responder aos questionamentos formulados acima. A este capítulo seguem-se as conclusões finais.

O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica, seguida da discussão teórica sobre o tema abordado, procurando debater as idéias dos autores citados e construir o conhecimento sobre o tema em consonância com o debate acadêmico contemporâneo.

As motivações, os desafios e os objetivos do trabalho foram expostos nesta introdução, sendo que acredita-se ter contribuído com esta monografia para a discussão de um dos temas mais relevantes da agenda internacional contemporânea no que tange aos processos de integração: a proliferação de parlamentos internacionais e suas causas e consequências dentro dos processos em que estão inseridos.

CAPÍTULO I – PARLAMENTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS: HISTÓRICO E COMPETÊNCIAS

I.I. Parlamentos nacionais: histórico e competências.

Antes de se estudar efetivamente a criação do Parlamento do MERCOSUL e os demais parlamentos internacionais é preciso conhecer o histórico e as competências clássicas dos parlamentos nacionais. O primeiro capítulo deste Trabalho de Conclusão de Curso objetiva expor os pressupostos teóricos e marcos mais importantes dos parlamentos nacionais, nos quais se fundamenta também a idéia de parlamento internacional. Não se trata de explanar longamente sobre o tema, mas tão-somente de sedimentar os referenciais teóricos básicos sobre os quais todo o estudo se dará.

A palavra parlamento indica em seu radical o verbo “parler”, que significa falar. Este vocábulo já indica uma das mais importantes características dos parlamentos: a de ser um local típico de discussão. É, portanto, o *locus* clássico da retórica política, que a História ensina que já estava presente na ágora ateniense e também no Senado Romano. Observam-se as origens clássicas desta instituição política que mantém alguma das suas características até os dias de hoje, como se ensina, no fundamental Dicionário de Política (COTTA, 2007) : “Contudo, se descermos aos princípios fundamentais (o medieval de que *quod omnis tanget ab omnibus probetur* e o moderno de participação) e ao núcleo funcional (representação, controle, elaboração de normas) que caracterizam as instituições parlamentares tanto velhas como novas, poderemos descobrir elementos de continuidade que não são de desprezar”.

No entanto, evidentemente o parlamento muito se modificou desde a Antiguidade, tendo seu caráter moderno fundamentalmente moldado ainda na Inglaterra medieval. Em livro sobre o assunto, Sir Courtenay P. Ilbert (ILBERT, 1930) afirma sobre o vocábulo parlamento que: “La palabra nació en Inglaterra y pronto se aplicó con regularidad a las Asambleas nacionales convocadas de vez en cuando por Eduardo I, el gran sucesor de Enrique, adquiriendo cierto

carácter definitivo en lo que fué denominado después “Parlamento modelo” de 1295. La voz, como puede observarse, significó en un principio la conversación en sí misma, la conferencia celebrada, no las personas reunidas em ella”.

Foi na Inglaterra que o princípio fundamental do parlamento moderno surgiu, qual seja a participação democrática. É a democracia o valor basilar do parlamento e é para garantir a participação popular nas decisões dos governantes que o parlamento existe. O documento histórico que firma esta posição é a Magna Carta, assinada em 1215. Fundamentada no corolário “no taxation without representation”, este diploma legal estabelecia limites ao poder real. O constitucionalista José Afonso da Silva (SILVA, 2003) lembra que a Magna Carta se tornou “um símbolo das liberdades públicas, nela consubstanciando-se o sistema básico do desenvolvimento constitucional inglês(...)”. O sistema parlamentar inglês teria grande influência nos parlamentos de todo o mundo e, mais recentemente, no Parlamento Europeu, do qual se falará mais adiante.

Outra característica fundamental dos parlamentos é a de dar início ao sistema de pesos e contrapesos que fundamentam o Estado moderno. Como se verá a seguir, fiscalizar o poder executivo é uma das principais tarefas parlamentares. Afirma-se (COTTA, 2007) que: “O nascimento e desenvolvimento das instituições parlamentares dependem, portanto, de um delicado equilíbrio de forças entre o poder central e os poderes periféricos”.

A voz aos poderes periféricos é uma parte da função de representação que o parlamento desempenha. Baseada no princípio democrático e erigida sobre a base da soberania popular a representação política dos vários interesses que se encontram dispersos na sociedade é a mais marcante função parlamentar. Outras são a legislação, a legitimação e o controle dos atos dos demais poderes.

A legislação consiste na capacidade do parlamento de criar normas que inovam o ordenamento jurídico. Mais uma consequência do princípio democrático e da soberania popular, a legislação criada no parlamento objetiva garantir que as normas criadas pelo Estado estejam de acordo a vontade popular. É esta função que dá nome ao Poder no qual o parlamento se encontra, o Poder Legislativo.

A legitimação é o esteio do sistema de pesos e contrapesos mencionado

acima. Serve a um só tempo para garantir a governabilidade e também para dar voz aos atores periféricos que atuam no sistema político no qual o parlamento está inserido. Foi esta função de legitimação que impulsionou a criação dos parlamentos internacionais, com vistas a mitigar o déficit democrático existente nas relações internacionais, como se verá adiante.

O controle é a função parlamentar que garante que o Poder Executivo tenha um órgão que lhe fiscalize. É função do parlamento acompanhar a atuação do Executivo e garantir que ele está atendendo à vontade popular. Trata-se da fiscalização dos aparelhos do Estado.

Vale lembrar que os quatro países membros do MERCOSUL possuem hoje parlamentos independentes, eleitos democraticamente de forma periódica. Nas quatro nações, os parlamentos organizam-se de forma bicameral, com uma casa representando a população e outra as regiões administrativas dos países.

Delineadas as quatro funções dos parlamentos nacionais resta saber se elas estão presentes também nos parlamentos internacionais. Se estes constituem parlamentos propriamente ditos ou se trata-se de instituição política diferente. É o que se investigará no próximo tópico.

I.II. Parlamentos Internacionais: histórico e competências.

As relações internacionais e especialmente os processos de integração geram um déficit democrático, que se caracteriza nas decisões que os Poderes Executivos dos Estados envolvidos num processo de integração tomam e que, evidentemente, afetam a vida de todos os seus cidadãos. Ocorre que estas decisões são tomadas em reuniões de cúpulas, pelos altos burocratas dos governos, carecendo por vezes de legitimidade ante à população do país.

Surgiu, portanto, a necessidade de se criar um mecanismo capaz de dar voz, nas negociações internacionais, aos diferentes setores da sociedade. Necessidade tanto maior quanto maior for a influência que as decisões dos governantes têm na vida do cidadão comum. Com o avanço dos processos de integração regional que ocorreram no pós-Segunda Guerra Mundial, este tipo de decisão tornou-se cada vez mais comum, fazendo com que o déficit democrático das relações internacionais se aprofundasse e viesse a ser cada

vez mais perceptível.

Em tese de doutorado, elaborada e defendida na UNB, que enfrenta justamente este assunto (DRUMMOND, 2005), Maria Claudia Drummond expõe com clareza e profundidade o problema, como se observa no seguinte trecho: “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 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”.

O mecanismo pensado pelos estadistas para preencher o vazio em matéria de representação política a que a autora se refere foi precisamente a criação de parlamentos internacionais, que serviriam para dar legitimidade às negociações internacionais, notadamente àquelas que ocorrem dentro dos processos de integração. Reconhece-se o problema (DRUMMOND, 2005) nos seguintes termos: “É, de fato, nos processos de integração regional, pela multiplicidade e relevância econômica dos temas envolvidos, que se faz sentir de maneira mais evidente o 'déficit democrático' existente nas relações internacionais”.

Atualmente, há mais de duas dezenas de parlamentos internacionais em operação¹. Não iremos discutir todos neste trabalho, mas apenas examinar *en passant* os mais importantes deles e, com maior profundidade, o Parlamento do MERCOSUL, objeto específico deste trabalho.

O mais importante e influente parlamento internacional é o Parlamento Europeu. Não por acaso, ele é um dos frutos maduros do mais impressionante processo de integração existente até hoje. Após a devastação em que se encontrava a Europa no fim da Segunda Guerra Mundial, lentamente os líderes

1 O Apêndice I deste Trabalho de Conclusão de Curso traz um rol dos parlamentos internacionais dos quais tomamos conhecimento no decorrer da elaboração desta monografia, indicando, sempre que foi possível, seu ano de constituição.

européus perceberam que a política de disputas e rivalidades históricas entre países europeus era insustentável. Assim, gradualmente foi nascendo a idéia de uma Europa integrada. Como disserta Sombra Saraiva (SARAIVA, 2007): “A Europa, beneficiada com a proteção econômica e militar do gigante ocidental, reiniciou gradualmente sua reinserção, para garantir, para si própria, seu quinhão na balança de poder”.

Evidentemente, a integração de um continente como o europeu não aconteceu de uma hora para outra. Pelo contrário, tratou-se de processo complexo, com avanços lentos e que ainda hoje encontra dificuldades. De qualquer forma, é a mais bem sucedida integração regional do mundo. Antônio Carlos Lessa (LESSA, 2003) argumenta que: “Por mais limitados que os resultados de algumas políticas tenham se mostrado, e por mais difíceis que fossem os obstáculos internalizados pela conjuntura internacional, verifica-se que a construção da Europa avançou, nos anos 70, pela consolidação das estruturas comunitárias e pela inovação em diversas áreas. Nesse sentido, a unificação dos órgãos de ação, que refletiam no seu nascedouro um original sistema de decisão que equilibrava instâncias de natureza supranacional com outras de composição intergovernamental, foi um avanço considerável”.

Além das características citadas, vale lembrar que no direito comunitário europeu as normas comunitárias que não demandem outros atos legislativos da comunidade ou dos órgãos nacionais possuem aplicabilidade direta, ou seja, devem ser consideradas como direito pátrio na esfera de competência comunitária. Quanto ao judiciário, pode-se utilizar do reenvio prejudicial, que ocorre quando uma questão concernente à interpretação dos tratados é levantada. Neste caso, o tribunal nacional suspende o processo e solicita uma decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça Europeu, em cuja decisão se baseará a sentença do tribunal nacional. Isto garante a interpretação conforme a normativa comunitária.

São dois exemplos de como a supranacionalidade é uma realidade na União Européia e de como o continente europeu aprendeu com as duras Guerras Mundiais que a integração é o caminho mais adequado à convivência das diferentes nações. De fato, explica-se (SARAIVA, 2007) que: “Restou, de qualquer forma, uma noção muito clara à Europa: a de que não havia mais lugar para o exacerbamento anterior à Segunda Guerra. Emergia, ainda que

lentamente, uma mentalidade coletiva voltada para o projeto global de crescimento e para as políticas nacionais mais cautelosas diante da fraqueza do Estado. As políticas de harmonização e as reaproximações bilaterais e multilaterais foram redesenhando, paulatinamente, uma outra Europa”.

Em 2008, a União Européia contava com 27 países democráticos, unindo 495 milhões de cidadãos numa gigantesca parceria econômica e jurídica. Na integração européia, o seu parlamento internacional teve papel relevante.

O Parlamento Europeu teve uma história deveras interessante. Criado, como explicitado acima, para responder ao déficit democrático das relações internacionais no processo de integração, teve, graças à atuação competente de seus membros, um processo vertiginoso de amadurecimento e alargamento das próprias competências.

Já afirmou-se (LEMKE-MULLER, 1997) que: “Reformas da estrutura interna e modo de trabalho de um parlamento parecem mais difíceis de implementar e esbarram em maior inércia do que inovações em outras áreas políticas. O público interessado e os pesquisadores do parlamentarismo o sabem há décadas”. Contrariando esta regra (que, no entanto, resplandece aos olhos do observador do parlamento brasileiro), o Parlamento Europeu sofreu inúmeras mudanças desde sua criação. Todas elas no sentido de alargar suas competências e aproximar a instituição da população da União Européia.

Antônio Carlos Lessa expõe da seguinte maneira o amadurecimento do Parlamento Europeu (LESSA, 2003): “Inicialmente formado por representantes dos diferentes parlamentos dos Estados-membro, e com limitadas funções consultivas, o Parlamento ganhou gradualmente importância na estrutura organizacional da União Européia. Em 1979 foi eleito pela primeira vez por sufrágio universal, assumindo a partir de então as prerrogativas de representante dos povos dos Estados-membro no nível das instituições comunitárias, ao que se somaram novas competências advindas de reformas adotadas nos tratados constitutivos, que não só fizeram do Parlamento uma verdadeira instância legislativa (ainda que não totalmente similar a um típico parlamento nacional) mas, especialmente, reforçaram o seu papel de controle democrático na construção da Europa”.

Realmente, chamado antes de Assembléia Comum das Comunidades

Europeias, ganhou em 1987 a denominação de Parlamento Europeu. Como citado acima, já em 1979 teve suas primeiras eleições diretas, por sufrágio universal, que representaram incrível avanço no combate ao déficit democrático da integração europeia. Foram as primeiras eleições diretas para um parlamento internacional e revelam a consciência de uma cidadania europeia. Inicialmente idealizado para ter funções de controle e consulta, o Parlamento europeu agregou, como supra-alegado, novas competências. Dentre elas está a legislativa. Na União Europeia, a função legislativa é exercida conjuntamente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho de Ministros e pela Comissão Europeia.

O Parlamento Europeu participa da elaboração da legislação europeia através de quatro modalidades: a consulta (artigo 22 do Tratado sobre a Comunidade Econômica Europeia, artigo 11 do tratado Euratom), a cooperação (artigos 99, 102, 103 e 106 do Tratado de Nice), a co-decisão (artigo 189-B do Tratado de Maastrich) e a co-decisão II (artigo 251 do Tratado de Amsterdam).

Trata-se, pois, de parlamento de fato e de direito, que possui as quatro funções parlamentares clássicas discutidas no tópico anterior. Sua representação é dada por eleições diretas, o que mitiga o problema do déficit democrático; atua na legitimação do processo de integração; controla os atos da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros e legisla, nos termos dos tratados citados no parágrafo supra.

Além de ser um Parlamento destarte eficaz, o Europeu ainda pode orgulhar-se de ter sido fundamental para o processo de integração da Europa. A própria idéia de uma União Europeia foi sedimentada no seio do Parlamento, pelo Projeto Spinelli, que teve poucas consequências práticas, mas que foi um importantíssimo marco teórico da discussão. Cabe citar ainda que no parlamento Europeu os parlamentares se organizam por grupos políticos e não por nacionalidade, sendo vedado a criação de um grupo com políticos de apenas um país.

Vê-se, pois, que assim como a União Europeia é o grande modelo de processo de integração do mundo, o Parlamento Europeu é o *role model* dos parlamentos internacionais. Mas não é o único parlamento deste tipo. Na América Latina os parlamentos internacionais também estão presentes em número considerável.

Há o Parlamento Latino-Americano (PARLATINO), que é uma assembléia unicameral composta por membros de 22 dos parlamentos da América Latina e Caribe. Feito nos moldes da Assembléia Comum das Comunidades Européias (a velha denominação do Parlamento Europeu), o PARLATINO tem sua sede na cidade de São Paulo. Seus objetivos são fomentar a integração regional, defender a democracia e fortalecer os laços entre parlamentares e parlamentos da região.

O órgão é integrado por representantes enviados pelos parlamentos dos Estados-membros, em número não superior a uma dúzia. As reuniões ocorrem uma vez por ano. No entanto, não tem “poder de decisão, limitando-se apenas a aprovar acordos e a emitir recomendações e resoluções sem qualquer efeito vinculativo para terceiros” (MALAMUD, A., SOUSA, L. 2005).

Não goza o PARLATINO da possibilidade de exercer as quatro funções clássicas do parlamento, carecendo sobretudo da possibilidade de criar normas que inovem o ordenamento jurídico. Interessante observar que “as escassas competências que lhe foram atribuídas, similares também à mencionada assembléia européia, são comuns às demais assembléias regionais na América Latina” (MALAMUD, A., SOUSA, L. 2005).

Possui o PARLATINO um acordo com o Parlamento Europeu, datado de 1972, pelo qual fica estabelecida a ocorrência de Conferências Interparlamentares de periodicidade bianual.

Outro parlamento internacional da região é o Parlamento Centro-Americano (PARLACEN). É o órgão deliberativo do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), e foi estabelecido em 1991. Seus membros são eleitos diretamente pelos cidadãos dos países-membros, para mandatos de cinco anos.

Logo, o Parlamento Centro-Americano possui a função de dar legitimidade ao SICA, mas não exerce função legislativa. Possui ainda a função de controle, caracterizada pelo fato de o tratado constitutivo dar ao PARLACEN “o poder de eleger, nomear e dissolver o mais alto executivo de todas as instituições pertencentes ao SICA. Por mais estranho que pareça, todavia, este órgão parlamentar não foi provido de capacidade legislativa, mas foi capacitado para nomear e fiscalizar uma série de técnicos e funcionários”(MALAMUD, A., SOUSA, L. 2005).

O Parlamento Andino (PARLANDINO) é o órgão de deliberação do Sistema Andino de Integração (AIS), tendo o seu tratado constitutivo entrado em vigor em 1984. O PARLANDINO possui caráter supranacional, sede em Bogotá, na Colômbia e, formalmente, deveria ter eleições diretas desde 1997. No entanto, apenas Venezuela e Equador efetivamente realizaram as referidas eleições.

Composto de 25 deputados, cinco de cada país-membro, possui comissões permanentes e tem como atribuições aprovar, por maioria absoluta, decisões, acordos, declarações e recomendações, não tendo, no entanto, característica decisória dentro de seu processo de integração.

Logo, a atuação do PARLANDINO se dá mais no fomento ao processo de integração, através do incentivo aos vários parlamentos nacionais a se adequarem e criarem normas que beneficiem a integração da região do que propriamente por suas competências.

O que facilmente se percebe da breve análise dos parlamentos internacionais da América Latina é que são instituições que carecem de maior poder decisório, muitas vezes sendo incapazes mesmo de cumprirem as quatro funções parlamentares clássicas. Se o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), que se estudará no último capítulo, quiser ter um papel importante na integração do bloco, terá que fugir do modelo dos demais parlamentos internacionais latino-americanos e se aproximar do modelo do Parlamento Europeu, que ampliou gradativamente suas competências e adquiriu presença vital para a integração européia, como afirmou-se acima.

Existe um problema, entretanto, que todos os parlamentos internacionais citados, inclusive o europeu, possuem e que diz respeito justamente ao déficit democrático que eles deveriam suprir. É o descolamento entre estes órgãos parlamentares e as populações que eles representam.

Há uma ignorância generalizada sobre os parlamentos internacionais e um descaso com a análise do modus operandi parlamentar por parte daqueles que deveriam ser os seus maiores interessados, os eleitores. Mesmo no caso do Parlamento Europeu isto se verifica, pois, sendo o voto facultativo, há uma grande abstinência de parte considerável dos eleitores. Trata-se justamente, o problema, da ignorância da população quanto a existência e importância de um parlamento internacional dentro do processo de integração da região.

Tanto é assim que uma parte das campanhas para o Parlamento Europeu consiste mesmo em tentar sensibilizar os eleitores para a questão do parlamento internacional. Neste sentido, vê-se que parte das campanhas (COSTA, O.): “consistem em uma apresentação do Parlamento Europeu e suas atividades. Essa missão pedagógica não apenas faz parte da dinâmica dos serviços da assembléia e dos órgãos nacionais encarregados da campanha pública como é também assegurada pelos candidatos, pelos partidos e grupos parlamentares do PE, que consagram uma grande parte de seus recursos às ações de pedagogia e de mobilização dos eleitores. Todos esses discursos institucionais insistem enfaticamente nos poderes e na influência do Parlamento sobre as atividades da União, a fim de dar sentido ao escrutínio e de lutar contra o abstencionismo crescente que o afeta”.

A ignorância sobre o parlamento internacional é um problema grave, que relaciona-se com as funções de legitimidade e de representação. Apenas conscientes da existência de um parlamento internacional no âmbito do processo de integração é que os cidadão diretamente envolvidos sentirão seus interesses devidamente representados e apenas observando atentamente as atividades de tal parlamento podem entender como legítimas as ações e decisões dos demais órgãos que o parlamento fiscaliza.

No Brasil, por exemplo, haverá em 2010 as primeiras eleições diretas para o PARLASUL, mas, com exceção dos círculos intelectuais dos internacionalistas, o desconhecimento mesmo da existência de um parlamento internacional dentro de nosso processo de integração é patente.

Resta claro e evidente que o principal esforço dos parlamentos de integração deve ser justamente sensibilizar a opinião pública para o debate regional e conquistar os eleitores para que se sensibilizem e se interessem mais pelos processos de integração que os parlamentos internacionais representam.

Para finalizar este primeiro capítulo, cumpre ressaltar que embora os parlamentos internacionais tenham todas estas dificuldades acima apresentadas, já há no plano teórico iniciativas ainda mais audaciosas.

David Held sugere um parlamento global nas Nações Unidas e Paul Kennedy afirma que a ONU é, de fato, o Parlamento da Humanidade. Não cabe nesta monografia uma discussão aprofundada sobre este tema, mas é

interessante ressaltar que estas concepções teóricas fundamentam-se na idéia de uma cidadania global, que não deixa de ser uma expansão universal do conceito de cidadania regional que os processos de integração tentam alcançar.

Se na integração de quatro ou cinco países já é difícil a criação de um parlamento dotado de poderes decisórios e capaz de bem legislar, dar legitimidade aos atos executivos, controlar estes atos e representar a vontade de todas as minorias, imagine-se as dificuldades hercúleas que não seriam enfrentadas na criação de um parlamento global.

De qualquer forma, a idéia já é estudada em termos acadêmicos e a Assembléia Geral da ONU parece ser, até o presente momento, o mais próximo que chegou-se de um Parlamento Universal. Pelas características das Nações Unidas, no entanto, fica evidente que a Assembléia Geral está longe de ser de fato um parlamento, pois não exerce as funções que se explicou no início deste trabalho.

Mas é, ainda assim, o maior fórum de debate da humanidade e já tem, com relação aos membros da ONU, a função de representar e dar voz a todos os países, ainda que sem possibilitar a influência de todos nas grandes decisões da Organização, que são tomadas pelo Conselho de Segurança. Uma reforma da ONU é discutida há várias décadas e será interessante observar se, quando a reforma for efetuada, as atribuições da Assembléia Geral serão majoradas ou não. Se há, de fato, um caminho que leve ao Parlamento da Humanidade ou se a idéia de cidadania global não passa de um sonho².

Argumentando com propriedade sobre o tema (DRUMMOND, 2003), já foi dito que: “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

2 A noção de cidadania global começa a se disseminar mesmo fora dos círculos intelectuais dos internacionalistas. Em recente conversa com uma amiga finlandesa, Siri Julia Natalie Åström, na qual se discutiu os temas deste Trabalho de Conclusão de Curso, foi perguntado a ela se se sentia mais finlandesa ou mais cidadã européia. A resposta foi que não se sentia nem uma coisa, nem outra, pois admitiu considerar-se uma “cidadã do mundo”. ÅSTRÖM, S. Informação pessoal, 2009.

existência de uma sociedade civil organizada em nível transnacional”.

CAPÍTULO II – INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL E O MERCOSUL

II.1 Raízes européias da cultura latino-americana.

As raízes culturais da América são européias. Devido à divisão feita pelas Coroas Espanhola e Portuguesa, a América Latina teve como primeira característica a divisão de seu território, que se mantém ainda hoje nas unidades linguísticas do espanhol e do português.

A reprodução dos parâmetros e modelos europeus foi diagnosticada por grandes intelectuais, já tendo sido afirmado que (BONFIM, 2002): “As instituições sociais eram a reprodução grosseira e viciada das instituições da península: os feudos, representados nas fazendas e domínios mineiros; a servidão, na escravaria ignara, aviltada pelo tronco e o calabrote. A religião é o fetichismo, a superstição bronca; a família é um pedaço de tribo, semifeudal, semipatriarcal, degradada pela ociosidade sobre o trabalho do negro, pervertida pelo espetáculo permanente dos bárbaros tratamentos e castigos infligidos ao escravo”.

Este trecho do deveras crítico “América Latina: males de origem”, ressalta o problema das idéias fora de lugar, dos componentes europeus assimilados pela cultura latino-americana sem a devida antropofagia que seria o mote dos modernistas de São Paulo, durante a semana de 1922.

Analisando sob o mesmo prisma a influência da cultura européia sobre o novo mundo, Sérgio Buarque de Holanda (HOLANDA, 2002) explica que: “A tentativa de implantação da cultura européia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em conseqüências. Trazendo de países distantes formas de convívio, nossas instituições, nossas idéias, e timbrando em manter tudo isso num ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra”.

Com esta frase aforismática o maior historiador brasileiro exprime esta característica fundamental de subdesenvolvimento intelectual que define a identidade cultural latino-americana. A dependência econômica, inicialmente

das metrópoles, e posteriormente das economias industrializadas, que ainda hoje se traduz na grande importância que as exportações de *commodities* têm nos Produtos Internos Brutos dos países da região, foi a principal preocupação de políticos e intelectuais, sendo o subdesenvolvimento a palavra chave da percepção que o continente tem de si mesmo e que motivou ora alianças submissas com as potências (notadamente com os Estados Unidos da América), ora as tentativas de integrar a região como solução para a pequenez política e econômica diante das grandes nações desenvolvidas.

De uma maneira poética, Ferreira Gullar (GULLAR, 2008) afirmou, quanto aos latino-americanos, que: “Somos todos irmãos / Mas não porque tenhamos / a mesma mãe e o mesmo pai: / Temos é o mesmo parceiro que nos trai”³. Esta idéia de que somos unidos pelo subdesenvolvimento e de que devemos nos integrar para combatê-lo é fundamental para se entender os esforços enredados neste sentido, inclusive a iniciativa atual do MERCOSUL.

A menção à subserviência ao ideário europeu ajuda a compreender as limitações das iniciativas de integração da região e indica o motivo da comparação entre nosso processo de integração e a União Européia, bem como as comparações entre os parlamentos internacionais latino-americanos e o Parlamento Europeu que se fez no capítulo anterior.

II.II. A integração da América Latina

A integração da região tem também raízes históricas. Se, por um lado, desde o início o continente já nasceu dividido, também é um fato que a totalidade geográfica impele os países da região a travarem relações uns com os outros e a se enxergarem como parceiros mais óbvios.

Já se disse, por exemplo, que o MERCOSUL é a vingança da geografia contra a história. E nos círculos diplomáticos brasileiros corre a anedota de que a integração econômica entre os membros do MERCOSUL começou ainda no século XVIII, com a união do burro paraguaio, que carregava o charque argentino e o ouro brasileiro (de Minas) para o porto, no Atlântico.

3 O Anexo I desta monografia traz o poema inteiro. É um interessante texto no qual se nota claramente a visão romantizada que a esquerda latino-americana (e talvez mundial, se refletirmos sobre a epígrafe deste Trabalho de Conclusão de Curso) tem sobre o continente e, conseqüentemente, sobre sua integração.

Ironias à parte, o fato é que a idéia de integrar econômica e politicamente a região não é recente. Na verdade, a “aspiração de uma união latino-americana de nações nasce inicialmente da luta, empreendida pelos países hispano-americanos, por sua independência do colonialismo espanhol” (DRUMMOND, 2005).

Primeiramente, o Brasil estava excluído da perspectiva da integração, até pela barreira linguística e cultural que foi mencionada no início do capítulo. O primeiro grande passo na integração da região foi tentado por Simão Bolívar, que em 1826 organizou o Congresso do Panamá, que visava à integração política das antigas colônias espanholas. No entanto, o tratado resultante deste Congresso nunca foi ratificado por todos os participantes, frustrando-se o ideal bolivariano.

No que tange ao Brasil, a primeira idéia de integração com os vizinhos surgiu por inspiração do moralmente gigante Barão do Rio Branco, que propôs a criação de um tratado entre Argentina, Brasil e Chile. Firmado em 1915, não prosperou porque a Argentina esquivava-se do compromisso, por motivos próprios.

O pan-americanismo, de iniciativa dos Estados Unidos da América, tinha como objetivo fomentar a integração da região, ao mesmo tempo em que diminuiria a influência européia sobre o continente, mas fracassou também por obra dos EUA, que, com sua doutrina Monroe e corolário Roosevelt realizaram numerosas incursões na América Central e no Caribe, impedindo a união pacífica e ordenada de toda a região.

Assim, as diferentes iniciativas de integração da região fracassaram sucessivamente, “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 relações com os Estados Unidos, ora procurando lançar iniciativas no sentido da integração regional, que rapidamente esbarravam em seus próprios limites” (DRUMMOND, 2005).

Recentemente, Bill Clinton tentou patrocinar a “Iniciativa para as Américas”, cuja principal criação seria a Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA), mas a iniciativa não prosperou, em grande parte graças à recusa brasileira de se engajar no projeto. Os EUA conseguiram então alguns

acordos bilaterais, como o Plano Colômbia, mas qualquer iniciativa de integração total da região dependeria da colaboração do Brasil, pois seu gigantismo na América do Sul faz dele um país indispensável, política e economicamente, para a região.

A Comunidade Andina, cujo parlamento foi citado no primeiro capítulo, reúne países com pouca projeção econômica e ainda menor peso político no cenário internacional. Esbarra a Comunidade Andina nas dificuldades de cada um dos países-membros para se integrar economicamente ao mundo globalizado, impedindo que se deslanche enquanto processo de integração significativo.

Assim, tem-se que a única iniciativa de integração da região ainda em operação e com possibilidades de dar frutos é o MERCOSUL.

II.III. O MERCOSUL

A Constituição da República Federativa do Brasil, no trecho em que traça os princípios norteadores das relações internacionais da nação brasileira, determina expressamente que: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (CF/1988, artigo 4º, parágrafo único).

Houve, de fato, esforços da Presidência e da diplomacia brasileiras para que a integração mencionada no dispositivo acima se efetivasse. Tendo encontrado eco nos anseios de Argentina, Paraguai e Uruguai, os esforços concretizaram-se na iniciativa de criar um Mercado Comum. Na verdade, o nascimento desta instituição foi compreendido como uma das respostas dos países mencionados ao processo de globalização.

Criado em 1991, o Mercado Comum do Sul, já no preâmbulo de seu tratado constitutivo (Tratado de Assunção) determina que os quatro Estados-Partes consideram que a “integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”. Mais uma vez está estampada a visão da integração da América Latina como salvação para o subdesenvolvimento da região.

O Tratado de Assunção foi o início do que neste Trabalho de Conclusão

de Curso de Especialização entende-se não apenas como uma instituição internacional de corte clássico, mas sim um processo de integração regional. De fato, somente em 1994, com o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, conhecido como Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL ganhou personalidade jurídica de Direito Internacional (artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto). Esta é exercida pelo Conselho do Mercado Comum, nos termos do artigo 8, III, do mesmo Protocolo.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para o cumprimento dos objetivos estabelecidos nos tratados. É o Conselho que negocia e firma tratados com outros países (artigo 8, IV), e as Decisões deste Conselho são obrigatórias aos Estados-partes (artigo 9, também do Protocolo de Ouro Preto). O Conselho é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados-partes.

Muito antes, porém, da ratificação destes tratados pelos Estados-partes, a construção da integração da região foi sendo politicamente costurada, levando em conta os interesses dos envolvidos, sobretudo Brasil e Argentina.

Quanto ao processo de criação do bloco, afirmou-se com propriedade que (VAZ, 2002): “(...) tanto em sua origem quanto em sua evolução posterior, esteve o processo negociador diretamente condicionado pelos interesses e objetivos de política externa de ambos os países, interesses remetidos não apenas ao processo de integração em si, mas também às injunções e transformações do sistema internacional, aqui considerado o âmbito regional, e daqueles afetos aos correspondentes cenários domésticos”.

Tanto é assim que logo depois Brasil e Argentina esforçaram-se por incluir o Paraguai e o Uruguai na iniciativa e hoje está praticamente sedimentada a entrada da Venezuela no bloco. Para o observador atento, é possível imaginar que o Congresso Nacional brasileiro só não tenha aprovado ainda o ingresso da Venezuela graças ao temperamento escalafobético de seu líder, Hugo Chávez, e de toda a instabilidade política que o referido Presidente gera em seu próprio país e no continente como um todo.

Mas nos bastidores a Venezuela já é seriamente levada em consideração. O site do Parlamento do Mercosul, por exemplo, já traz diversas

informações sobre a Venezuela. O ingresso deste país será importante para que o processo de integração atinja mais fortemente o Norte e o Nordeste do Brasil. Ademais, a Venezuela tem interessantíssimo potencial energético e contribuirá, apesar da instabilidade política, para o engrandecimento físico e econômico do bloco.

Um dos problemas do MERCOSUL é, justamente, a desproporção de seus membros. De um lado tem-se o Brasil, gigante territorial, em 2007 dono da nona maior economia do globo, segundo o Fundo Monetário Internacional e certamente uma potência na região. Por sua população, efetivo militar e estabilidade institucional o Brasil tem a maior projeção política do bloco. Mas a desproporção com outros países-membros é enorme. O Produto Interno Bruto do Paraguai é de aproximadamente 1% do brasileiro.

O Brasil teve com Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva dois Presidentes com forte projeção internacional. Um Banco Central que de fato já é autônomo, embora ainda deva conseguir sua autonomia jurídica. É uma economia de mercado, que depende das exportações de *commodities*, mas também possui uma indústria e um setor de serviços desenvolvidos.

De outro lado temos Argentina, Paraguai e Uruguai com dificuldades internas grandes, que muitas vezes atrapalham o processo de integração. A Argentina com sucessivas crises econômicas, governos populistas e presidentes que às vezes não conseguem terminar o mandato. As decisões econômicas não se coadunam com os corolários das economias de mercado. Como se afirmou (LEIS; VIOLA, 2007): “(...) se trata de uma economia protecionista, com alta interferência política nas leis de mercado e uma inflação alta para os parâmetros do século XXI (9% no triênio 2004-2006). Além disso, em fevereiro de 2007 ficou claro que o governo manipula os dados oficiais de inflação”. Em suma, um país que atravessa graves problemas que dificultam seu desenvolvimento interno e afetam sua relação com o bloco, principalmente no que diz respeito ao protecionismo apontado pelos autores argentinos no trecho referenciado.

O Paraguai ainda tem o estigma de ser um Estado no qual prospera a corrupção e que depende do comércio ilegal de mercadorias – as chamadas “muambas” -, sobretudo para o Brasil. O Paraguai é, contudo, o maior beneficiário do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL),

do qual falar-se-á adiante. Ainda assim, o atual Presidente, o Bispo Fernando Lugo, elegeu-se em uma campanha claramente hostil contra o que alguns paraguaios acreditam ser o imperialismo brasileiro.

O Uruguai é um pouco mais estável que Argentina e Paraguai, possui baixo índice de analfabetismo e um elevado índice de desenvolvimento humano, se comparado com os outros países da região, mas acaba tendo seu poder político dentro do bloco limitado pela própria condição de tamanho relativamente pequeno em termos econômicos e populacionais.

É evidente que estas assimetrias nos dados e, principalmente, na condução política e econômica dos Estados-membros é um grande obstáculo na concretização da integração regional. Num processo de integração, quanto maior for a coerência entre os Estados-membros, mais bem sucedido será a integração. Isso demanda esforços e capacidade de negociação, o que significa saber ceder em alguns pontos.

Argumenta-se (BAUMANN, 2009): “Se a integração com os vizinhos do Cone Sul é destino histórico (como tem sido dito no Brasil), as diferenças estruturais, as dificuldades impostas por distintas trajetórias macroeconômicas e os traumas provocados por alguns resultados que deixam bastante a desejar, fazem com que essa integração demande vontade política ativa dos governos dos quatro países, além de ações concretas para assegurar a percepção de ganho por parte dos agentes econômicos”.

As carências e dificuldades do bloco, pois, devem ser enfrentadas com força e vontade política das elites dos países-membros. Reconhece-se que (LEIS; VIOLA, 2007): “a experiência internacional mostra que apenas com instituições econômicas e políticas modernas na escala nacional é possível serem bem sucedidos os esforços de integração regional”. Ainda estes autores estabelecem que (LEIS; VIOLA, 2007): “Aos entraves políticos, fiscais e legais para consolidar o Mercosul devem ser somados a histórica competição entre Brasil e Argentina na questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU”.

Isto tudo posto, pode restar a impressão de que o MERCOSUL é simplesmente uma organização internacional estanque, mas não um processo de integração ativo. Este sentimento de insatisfação cresce quando a comparação é feita com a integração da União Européia, com suas instituições atuando coordenadamente e sua supranacionalidade devidamente

estabelecida.

Tecnicamente, estamos longe de ser o Mercado Comum almejado pelo Tratado de Assunção. Somos hoje uma União Aduaneira imperfeita, já que possuímos uma Tarifa Externa Comum, mas esta está tão repleta de perfurações que não cumpre os seus objetivos de permitir uma política comercial externa comum a todos os Estados-membros.

Resumindo os desafios e problemas do Mercosul, o diplomata Paulo Roberto de Almeida escreveu (ALMEIDA, 1993): “Os projetos iniciados em diversas épocas na América Latina, por sua vez, quiçá pela inexistência de uma grande ameaça externa comum, ou pelos grandes desequilíbrios econômicos existentes, mas, provavelmente, mais ainda pela heterogeneidade e a inserção extra-regional das economias, avançaram muito pouco em todos esses anos de industrialização substitutiva e crescimento para dentro. O continente está, não obstante, no limiar de uma nova época, em meio a processos de ajuste econômico em todos os países e desfrutando de uma unanimidade democrática pouco vista na região em várias décadas”.

Hoje, passada mais de uma década da afirmação acima, pode-se perceber que a unanimidade democrática da região já não é tão patente, pois vários países sul-americanos sofrem com governos populistas que tomam medidas econômicas equivocadas apenas para agradar o eleitorado. Isto acarreta em problemas macro-econômicos futuros e dificuldades ainda maiores ao processo de integração. O caso da Venezuela é característico deste diapasão.

Diante de tantas dificuldades é admirável o esforço político brasileiro em manter em andamento o processo de integração. Este esforço tem uma vertente política (não utilizar todo seu potencial ofensivo para fazer prosperar a qualquer custo seus interesses) e também um forte viés econômico. A América do Sul é hoje o principal foco das relações exteriores do Brasil.

Como recentemente noticiou a imprensa (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008): “Foram empréstimos internacionais efetuados por bancos estatais brasileiros, em larga medida, que deram conteúdo à plataforma de integração latino-americana – o montante emprestado pelo BNDES chega a US\$ 3 bilhões. Esses aportes são, também, uma consequência da expansão dos interesses brasileiros na região”.

Apesar deste esforço, cresce em alguns setores dos países vizinhos um sentimento anti-brasileiro, baseado, como se disse anteriormente, num eventual imperialismo tupiniquim na região. No mesmo editorial citado acima escreveu-se (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008): “Começa, assim, a se unificar um discurso comum de nações contra o Brasil(...)”. Índícios fortes e preocupantes deste sentimento foram a eleição do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, com uma plataforma francamente anti-brasileira e a atitude do Equador, no âmbito da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas), de impugnar créditos que companhias brasileiras têm no país.

Trata-se de mais um componente de instabilidade política a sombrear a integração da região e certamente são problemas que deverão ser enfrentados para que se possa avançar no desenvolvimento do MERCOSUL.

Apontadas as críticas e os problemas do bloco, resta estudar se o mesmo ainda pode ser visto como um processo de integração em desenvolvimento. A resposta a esta dúvida é afirmativa. Apesar das inúmeras dificuldades estruturais de seus países membros, o MERCOSUL representa um avanço para a economia regional e pode, sim, ser entendido como um processo de longo prazo para a integração da região.

Os números o comprovam, como afirma Hélio Jaguaribe (JAGUARIBE, 2002): “O que mais importa, entretanto, são as exportações intrazonais. De um total da ordem de US\$10 bilhões, em 1993, chegou-se, em 2000, a um total da ordem de US\$18 bilhões. As exportações intrazonais representavam, em 1991, apenas cerca de 11% das totais. Passaram, em 2000, a representar mais de 20%. Mercosul absorve mais de 50% das exportações de Paraguai e Uruguai, cerca de 30% das argentinas e de 14% das brasileiras, estas, entretanto, sendo predominantemente de produtos de alto valor agregado”.

Vendo que indicadores econômicos relevantíssimos, como as exportações, apresentaram crescimento de quase 100% em menos de 10 anos até os observadores mais críticos e mesmo os “mercocéticos” mais ferrenhos não de admitir que o bloco trouxe incrementos para os países-membros.

Além destes indicadores macro-econômicos, outros dados que devem ser considerados são a existência de fundos destinados a incrementar a economia intra-bloco e reduzir as assimetrias entre os membros. Como excelente exemplo cita-se o FOCEM (Fundo para a convergência estrutural do

MERCOSUL). Criado pela decisão 24/05 do Conselho do Mercado Comum, o fundo tem como principal objetivo desenvolver programas que resolvam os problemas estruturais que foram esmiuçados neste capítulo.

Organiza-se o FOCEM da seguinte forma (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2007): “El Fondo tendrá una vigencia de 10 años. Durante el primer año, los Estados Parte aportaron la suma de 50 millones de dólares, durante el segundo 75 millones a partir del tercer año, la suma de 100 millones de dólares. Los aportes serán realizados de acuerdo a los siguientes porcentajes: 27% Argentina, 70% Brasil, 1% Paraguay y 2% Uruguay. Estos recursos son aplicados, con carácter de no reembolsables, a proyectos presentados por cada uno de los Estados Partes de acuerdo con los siguientes porcentajes: 48% Paraguay, 32% Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil”.

Mais uma vez percebe-se o esforço de Brasil e Argentina em ceder dinheiro para tentar equiparar um pouco a distância gigantesca que separa a economia dos dois países mais importantes do bloco das economias de Paraguai e Uruguai.

Constitui o FOCEM, de qualquer forma, uma amostra de que o MERCOSUL é um processo vivo, que apesar das dificuldades encontradas busca soluções para os problemas internos dos estados-parte e caminha para a integração regional, ainda que a passos lentos e de maneira menos eficaz do que esperariam os críticos.

Ademais, o FOCEM não é o único fundo em pleno funcionamento dentro do MERCOSUL. Há ainda o FEM (Fundo de Financiamento do Setor Educacional), que rege-se pelo disposto no artigo 4º de seu regulamento, *in verbis* (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2008): “A contribuição de cada Estado Parte para constituir o FEM será determinada conforme os seguintes critérios por país e por ano, durante quatro anos consecutivos, a partir de 2006: a) uma contribuição básica de US\$ 30.000, e; b) uma contribuição proporcional de US\$ 2.200 por cada milhão de habitantes em idade escolar (de 5 a 24 anos), conforme a fonte oficial de dados de população de cada país, no ano de 2006”.

O principal objetivo do FEM é, evidentemente, financiar projetos na área educacional que digam respeito e interessem ao processo de integração.

Cita-se ainda a existência do Fundo MERCOSUL de garantias para

micro, pequenas e médias empresas. O principal objetivo deste fundo é fomentar o investimento no setor produtivo dos países do bloco. Distribuem-se os recursos da seguinte forma: “A contribuição total inicial dos Estados Partes para o Fundo MERCOSUL de Garantias será de US\$ 100.000.000 (cem milhões de dólares estadunidenses), integrados conforme as seguintes porcentagens: Argentina: 27%; Brasil: 70%; Paraguai: 1%; Uruguai: 2%”.

Não cabe nesta monografia esmiuçar cada um dos fundos do MERCOSUL, mas cumpre salientar que além dos citados existem ainda o Fundo Especial para Controvérsias e o Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL.

Não são iniciativas, nem montantes, desprezíveis. Trata-se de injeção direta de recursos em projetos de interesse da integração. Tais dados são a prova, como se disse anteriormente neste mesmo capítulo, de que o MERCOSUL é um processo de integração vivo e ativo, que caminha rumo à diminuição da disparidade entre seus membros e em busca da tão almejada integração da América Latina.

Os valores, no entanto, reacendem a discussão de que num processo de integração interesses das populações afetadas (no caso, dinheiro público para a constituição dos fundos) são decididos sem um processo formal de consulta. Entra aí mais uma vez a necessidade de se ter mecanismos de escuta e discussão da opinião dos populares sobre os temas da agenda internacional.

Como discutido no capítulo I, o *locus* adequado para este tipo de discussão é o parlamento e é por isso que procede-se, a partir de agora, à análise do Parlamento do MERCOSUL, que será o palco em que tais iniciativas ganharão legitimidade popular, através da eleição direta de representantes dos povo para ocupar cargos na estrutura administrativa do bloco e discutir as decisões tomadas em âmbito executivo para fazer com que o MERCOSUL funcione.

CAPÍTULO III – O PARLAMENTO DO MERCOSUL

III.I. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul

O embrião do Parlamento do Mercosul foi a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM). Desprovida de poderes de decisão, a CPCM era formada por delegações dos Congressos Nacionais dos quatro Estados-membros do bloco.

No texto do Tratado de Assunção, as competências e atribuições da CPCM ficaram vagamente definidas. Como se afirmou (MALAMUD; SOUSA, 2005).: “O Tratado de Assunção, celebrado em março de 1991, de fato indicava este órgão como o mecanismo que proporcionaria a criação de um mercado comum. Contudo, ainda não era claro o modo como a CPCM contribuiria para a realização do objetivo último de integração, pois o tratado não lhe endossara qualquer tipo de atribuições específicas; em alternativa, o mesmo tratado mencionara a obrigação dos Executivos nacionais manterem os respectivos Congressos Nacionais informados dos progressos conseguidos no projeto de integração em curso”.

Em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto, a CPCM passou a ser oficialmente o órgão representativo dos parlamentos nacionais no processo de integração, sendo sua responsabilidade a rápida internalização, para os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, das normas e procedimentos acordados no Mercosul.

Passou a ter, ademais, a função consultiva, podendo fazer recomendações e declarações para o órgão máximo do bloco, o Conselho do Mercado Comum.

As poucas atribuições e os praticamente inexistentes poderes decisórios da CPCM relevam mais uma vez o caráter intergovernamental do MERCOSUL. Sem ter interesse de dispor nem sequer um pouco de sua soberania, os países não deram muito espaço de manobra política para os parlamentares do bloco, ficando as decisões sempre a cargo dos representantes dos governos negociadores.

A este respeito (DRUMMOND, 2005) escreve: “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”.

O artigo 23 do Protocolo de Ouro Preto determinava que a CPCM seria integrada por um número idêntico de parlamentares de cada um dos países do bloco. Esta opção mais uma vez evidencia o caráter intergovernamental, em detrimento de uma supranacionalidade que poderia ser representada por uma instituição parlamentar que levasse em consideração as populações dos Estados-partes do Mercosul. A escolha é controversa e se discutirá mais sobre ela quando tratarmos propriamente do PARLASUL.

Em atendimento ao disposto no artigo 27 do Protocolo de Ouro Preto, a Comissão elaborou seu Regimento Interno. Neste, ficou estabelecido que cada Estado teria delegação com até 16 membros. A limitação e este número pequeno de parlamentares veio do Uruguai, como explica Maria Claudia Drummond (DRUMMOND, 2005): “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”.

Ainda que limitadamente, a CPCM era importante. Sendo os quatro países-membros do MERCOSUL Estados de Direito, a observância das normas jurídicas que regulam o bloco é fundamental. A criação de novas normas que possibilitem a integração da região é de suma importância para o desenvolvimento do bloco.

Esta circunstância já havia sido identificada pelo setor produtivo brasileiro, como se observa nas palavras de Lafer Piva (PIVA, 2002): “A Fiesp acredita que apenas com a paulatina aproximação legislativa outros passos poderão ser dados no sentido da integração institucional”.

No entanto, detectava-se que as competências da CPCM deveriam ser ampliadas para que os interesses da integração pudessem ser efetivamente atingidos. Assim (BASSO; ESTRELLA, 2002) concluiu-se que: A Comissão Parlamentar Conjunta deve ter suas funções revistas a fim de trabalhar mais

ativamente junto ao CMC, GMC e CCM. São fundamentais os trabalhos institucionais levados a efeito pela Comissão, contudo é preciso que este órgão tenha uma participação mais destacada e eficiente na consolidação do processo de integração e na conformação e incorporação da normativa MERCOSUL nos ordenamentos jurídicos internos. A Comissão precisa se transformar no centro político-institucional de discussão dos temas fundamentais e centrais da integração, e não se conformar apenas com a função de órgão de apoio e complementar. É preciso que a Comissão tome para si a responsabilidade dos debates, esclarecimentos a sociedade civil, plebiscitos acerca de questões fundamentais, bem como tenha maior visibilidade junto a comunidade de cada um dos Estados-Partes”.

Diante destas necessidades, optou-se por modificar a estrutura da CPCM e transformá-la efetivamente num parlamento internacional da região. Foi neste contexto que a CPCM alterou seu nome e status e passou a ser o Parlamento do MERCOSUL.

III.II. Parlamento do MERCOSUL

O Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) nasce, portanto, da necessidade de se ampliar as competências parlamentares dentro do MERCOSUL. A ampliação destas competências teria como objetivos aumentar a velocidade das dinâmicas da integração e organizar a normativa do bloco de modo que as normas e princípios criados no âmbito do processo de integração possam ser efetivamente recepcionados pelos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado-membro.

Outra função fundamental do PARLASUL será a de dar voz ao Paraguai e Uruguai, países que muitas vezes têm-se mostrado descontentes com o andamento do processo de integração regional e que agora possuem um local específico e adequado para manifestar seus anseios e defender seus interesses.

Como afirmado no primeiro capítulo deste Trabalho de Conclusão de Curso, a criação da instituição parlamentar está diretamente ligada com a necessidade de se dar legitimidade ao poder central de determinado sistema político. Outrossim, a existência de um parlamento é elemento indispensável à

consolidação da democracia. Esta afirmação é tida como verdade inconteste no que tange a parlamentos nacionais.

Já observou-se (ERTHAL, 2009), mesmo, que: “Transferindo esta lógica para o nível regional, podemos supor que sistemas regionais possuidores de um Parlamento (ou algum outro formato equivalente de instituição legislativa) tenderiam, da mesma forma que os sistemas nacionais, a dispor de um forte elemento de democratização. Desta forma, o Parlamento aparece não apenas como fruto de um esforço em direção a um sistema mais democrático – como é interpretação usual na literatura de integração regional – mas também como um agente de democratização em si próprio. De acordo com esta hipótese, portanto, aquelas organizações de integração regional que possuem um Parlamento com poderes efetivos possuiriam também um impulso democratizante intrínseco, e, portanto, tenderiam a ser mais democráticas, ou pelo menos a se democratizar ao longo do tempo”.

Foi com esta perspectiva em mente que a CPCM elaborou o Protocolo Constitutivo do PARLASUL. No preâmbulo deste, evidenciam-se alguns dos anseios que marcaram a criação do referido parlamento, senão vejamos (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005): “CONSCIENTES de que a instalação do Parlamento do MERCOSUL, com uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes, significará uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas. ATENTOS à importância de fortalecer o âmbito institucional de cooperação inter-parlamentar, para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL, que requeira aprovação legislativa”.

Ainda na análise do diploma legal constitutivo do PARLASUL vê-se que o órgão será organizado de forma unicameral e terá como seus propósitos, conforme estabelece o artigo 2º (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005): “1. Representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política. 2. Assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da

liberdade e da paz. 3. Promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações. 4. Garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração. 5. Estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração. 6. Contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL. 7. Promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional”.

O artigo 4º, por sua vez, estabelece as competências do PARLASUL, devendo por sua importância ser integralmente transcrito e posteriormente comentado (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005): “1. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do MERCOSUL. 2. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes, de acordo com as normas do MERCOSUL, e em particular com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e República do Chile. 3. Elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL. 4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias. 5. Convidar, por intermédio da Presidência *Pro Tempore* do CMC, a representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração. 6. Receber, ao final de cada semestre a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período. 7. Receber, ao início de cada semestre, a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre. 8. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico -Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL. 9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos. 10.

Receber, examinar e si for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados Partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL. 11. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL. 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 (90) 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 (45) dias, contados a partir da sua aprovação. Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos 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 excedera cento oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL. 13. Propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento. 14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos

nacionais com vistas a sua eventual consideração. 15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa. 16. Manter relações institucionais com os Parlamentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas. 17. Celebrar, no âmbito de suas atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional ou internacional. 18. Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL. 19. Receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior. 20. Elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum no primeiro semestre do ano, posterior ao exercício. 21. Aprovar e modificar seu Regimento interno. 22. Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências”

Das vinte e duas competências previstas no Protocolo constitutivo do PARLASUL é possível inferir quais das quatro funções clássicas dos parlamentos o órgão irá ter. Logo de imediato percebe-se que não haverá poder decisório *stricto sensu*, ou seja, a função primordial de um parlamento, que é a criação de normas capazes de inovar o ordenamento jurídico e, conseqüentemente, influir de maneira imediata no sistema político em que se insere não é uma das competências previstas para o Parlamento do MERCOSUL.

Esta característica frustra maiores expectativas sobre a eficiência do parlamento de integração e repete um defeito que os demais parlamentos internacionais da América Latina apresentam, tal como visto no capítulo I.

De qualquer forma, é alvissareiro observar que as outras três funções de um parlamento estarão presentes no *modus operandi* do PARLASUL. Vê-se que haverá controle dos demais órgãos do bloco, pois o PARLASUL poderá: requerer por escrito pedidos de informação dos demais órgãos do bloco, havendo o prazo de 180 dias para a resposta ao pedido (competência n° 4); chamar representantes dos demais órgãos para informar sobre o desenvolvimento do processo de integração (competência n° 5); elaborar

parecer sobre as normas do bloco e, no caso da norma ser aprovada de acordo com o parecer do PARLASUL, agilizar a entrada em vigor da mesma nos ordenamentos jurídicos pátrios (competência n° 12); além de receber, anualmente, relatório da Secretaria do MERCOSUL sobre a execução do orçamento do ano anterior (competência n° 19).

O controle dos demais órgãos do bloco, tal como previsto pelas competências citadas acima, traz consigo a existência de outra função parlamentar primordial, a legitimação das decisões dos demais órgãos. Embora não possua poderes decisórios por si mesmo, o PARLASUL poderá atuar politicamente através dos pareceres e opiniões que manifestará sobre as demais decisões e ações dos órgãos do MERCOSUL, o que dará maior legitimidade a todo o processo de integração e servirá, também, para consolidar a democracia dentro do bloco.

Velar pela democracia e pelos direitos humanos, aliás, são duas competências do PARLASUL (competências n° 2 e 3), que emitirá relatórios sobre os temas. Mais uma vez vê-se as funções de controle e legitimação presentes na atuação do parlamento regional.

A representação, função que é o cerne do princípio democrático num sistema político, também se faz presente. Além de dar voz aos grupos políticos do MERCOSUL, como afirmou-se anteriormente, o PARLASUL tem ainda uma interessantíssima competência que se caracteriza pela possibilidade de receber, analisar e, se julgar conveniente, encaminhar aos órgãos decisórios petições de particulares de qualquer Estado-membro (competência n° 10). Está aberta, assim, a possibilidade de pessoas físicas e jurídicas dos Estados-membros de se fazerem ouvir dentro do processo de integração, o que certamente representa gigantesco avanço para a integração regional.

De fato, já foi observado que (RIBEIRO, 2009): “A criação do Parlasul possibilita a discussão de questões relacionadas ao processo de integração de forma mais democrática, incluindo a participação de representantes de diversas etnias, ideologias, classes e regiões. Ademais, de acordo com a participação desses parlamentares, entende-se que o processo de elaboração de normas será mais legítimo, diferentemente do atual sistema de decisões pelos órgãos do Mercosul”.

Quanto à composição, estabelece o Protocolo Constitutivo que o

PARLASUL obedecerá ao “critério de representação cidadã”, sem no entanto definir exatamente o que é este critério (artigo nº 5), determinando também que os parlamentares serão eleitos por meio de “sufrágio direto, universal e secreto” (artigo nº 6). O mandato é de quatro anos, podendo haver reeleição (artigo nº10). O mandato eletivo é incompatível com a ocupação de outros cargos no Legislativo ou Executivo dos Estados-partes e o PARLASUL se reunirá ao menos uma vez por mês (artigos 11 e 17).

A composição foi estabelecida em 18 parlamentares para cada Estado-membro, num primeiro momento, podendo ser posteriormente alterada (Disposições transitórias). A escolha de uma composição igualitária para todos os países que integram o MERCOSUL foi uma decisão que tem claramente a intenção de agradar aos menores membros, Paraguai e Uruguai, já que Argentina e Brasil abriram mão, ao menos num primeiro momento, de ter uma representação parlamentar que refletisse as assimetrias populacionais que estes países possuem com relação aos anteriormente mencionados.

Os integrantes da primeira legislatura do PARLASUL, indicados pelos Parlamentos nacionais, foram: a) Argentina: Alfredo Atanasof, Alberto Balestrini, Graciela Bar, Agustín Rossi, Liliana Capos, Fernando Chironi, Juan Manuel Irrazábal, Ricardo Jano, Guillermo Jenefes, Eduardo Macaluse, José Mayans, Roberto Ríos (presidente da delegação), Adolfo Rodríguez Saa, Beatriz Rojkes, Jorge Sarghini, Ricardo Taffarel, Elida Vigo e Isabel Viudes; b) Brasil: Beto Albuquerque, Inácio Arruda, Germano Bonow, Cristovam Buarque, Claudio Díaz, George Hilton, Aloizio Mercadante, Geraldo Mesquita, Aldemir Santana, Geraldo Resende, Rosinha, Max Rosenmann, Marisa Serrano, Cezar Schirmer, Pedro Simon, José Paulo Tóffano, Romeo Tuma e Sergio Zambiasi (presidente da delegação); c) Paraguai: Efraín Alegre, Eusebio Ayala, Herminio Cáceres, Luciano Cabrera, Miguel Carrizosa, Mario Coronel, Miguel Corrales, Oscar Denis, Marcelo Duarte, Alfonso González Núñez (presidente da delegação), Modesto Guggiari, Héctor Lacognata, César López, Carlos Martínez Ruiz-Díaz, Jorge Oviedo, Carlos Paoli, Raúl Sánchez e Ada Sodalinde; Uruguai: Juan Bentancor, Gustavo Borsari, Germán Cardoso, Roberto Conde, Eber Da Rosa, Juan Domínguez, Francisco Gallinal, Carlos González Álvarez, Doreen Ibarra, Pablo Iturralde, Eduardo Lorier, Rubén Martínez, Rafael Michelini, Gustavo Penadés, Adriana Peña, Enrique Pintado, Eduardo Ríos e Jorge Saravia; d)

Venezuela: Saúl Ortega (presidente da delegação), Carlos Escarrá, Alfredo Murga, Marelis Pérez Marcano, Ricardo Sanguino, Aurora Morales, Loa Tamaronis, Alberto Castellar e Erasmo Marcano.

Por fim, cumpre lembrar que está previsto para 2014 o “Dia do MERCOSUL cidadão” (ANDRADE, 2008), no qual ocorrerão eleições simultâneas para o PARLASUL pela primeira vez. Será o marco definitivo de democratização do processo de integração regional e marcará o fim do período inicial das atividades do PARLASUL.

CONCLUSÃO

Do fim da Segunda Guerra Mundial até o início do século XXI, a ordem mundial foi paulatinamente pautando-se não mais pela pura e simples ascensão e disputa de poder dos Estados-nação, mas sim pela conformação destes Estados a uma realidade globalizada, na qual conceitos como soberania e autodeterminação foram fortemente minados pela interdependência cada vez mais evidente entre os países.

Neste contexto, uma das mais importantes características da política internacional contemporânea foi a criação de blocos de integração regional, que visavam a permitir aos países unir forças para enfrentar os novos desafios políticos e econômicos de uma realidade multifacetada, marcada pelas revoluções nos meios de transporte e comunicação e pela supremacia da economia na agenda internacional.

Dentro dos processos de integração, um dos grandes problemas era a falta de legitimidade das decisões surgidas dentro dos respectivos processos de integração, o que gerava um déficit democrático que precisava ser combatido de alguma forma. Durante todo este período, os blocos de integração regional foram adaptando-se à nova realidade e criando mecanismos para solucionar os problemas que esta realidade impunha. De fato, (DRUMMOND, 2005): “Os blocos regionais não são, efetivamente, entidades estáticas, e vem apresentando, particularmente neste início de século, extraordinárias transformações, que incidem também sobre sua estrutura institucional”.

Dentre essas transformações está a criação de parlamentos internacionais, cujo principal objetivo é mitigar o déficit democrático existente nas relações internacionais dos processos de integração e incluir o princípio democrático dentro destas dinâmicas.

Neste Trabalho de Conclusão de Curso analisou-se a criação destes parlamentos. Primeiramente, estudou-se brevemente o histórico da instituição parlamentar, quais as quatro funções clássicas de um parlamento nacional e a possibilidade destas funções serem mantidas num parlamento internacional (capítulo I).

Verificou-se que no processo de integração europeu, o mais avançado

do mundo, o parlamento internacional teve um papel fundamental, exercendo competências decisórias de fato e impulsionando os interesses da integração. Na América Latina, no entanto, os parlamentos de integração têm um histórico decepcionante e pouca influência prática nos sistemas políticos em que se encontram.

Analisou-se a integração regional do continente latino-americano, apontando suas dificuldades históricas, discutindo suas raízes européias e pensando suas possibilidades atuais. Quanto ao MERCOSUL, ressalvadas as deficiências estruturais do bloco e de seus Estados-membros (que, de qualquer modo, foram apontadas), concluiu-se que trata-se de processo de integração ainda em curso e com possibilidades de florescer ainda mais. Foram apresentados dados econômicos que comprovam o argumento acima e explicitadas as iniciativas – tais como os fundos estruturais – que possibilitam uma visão minimamente otimista sobre o assunto (capítulo II).

Por fim, vislumbrou-se a criação do Parlamento do MERCOSUL como uma grande possibilidade de impulsionar o bloco econômico, democratizando o processo e abrindo espaço para que a discussão política da integração da América do Sul não fique a cargo apenas dos Executivos e Legislativos de cada um dos Estados-parte, mas tenha um *locus* próprio de enunciação de idéias e fomento ao debate. Esboçou-se a origem do PARLASUL, os primeiros passos da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL e as competências do recém-nascido parlamento, observando que o mesmo não terá amplos poderes decisórios, mas poderá atuar de forma bastante significativa no controle dos demais órgãos e na representação dos interesses dos cidadãos e grupos políticos dos países envolvidos (capítulo III).

Viu-se, também, que das quatro funções parlamentares clássicas o PARLASUL terá ainda a prerrogativa de dar legitimidade ao MERCOSUL, possibilitando que a integração da região se dê em estrita concordância com o princípio democrático, através da abertura do processo negociador a representantes eleitos diretamente pelos cidadãos envolvidos na integração sul-americana.

Padece o PARLASUL, entretanto, de um problema que afeta todos os parlamentos internacionais, o desconhecimento do grande público de suas atribuições, competências e, em alguns casos, de sua mera existência. Já se

disse que (DRUMMOND, 2005): “O déficit democrático na União Européia não resulta mais de um Parlamento desprovido de competências efetivas, se considerarmos os novos poderes a ele outorgados pelos Tratados de Maastrich e de Amsterdam; mas sim do desconhecimento de que padecem as instituições européias – e particularmente o Parlamento Europeu – por parte das populações da Europa em geral”.

A simples existência de um parlamento internacional no âmbito do processo de integração não resolve o déficit democrático das relações internacionais, pois é preciso que haja conhecimento e verdadeira participação dos cidadãos para que este déficit seja mitigado. Será um dos maiores desafios do Parlamento do MERCOSUL se afirmar perante seus cidadãos como um espaço político efetivamente importante para cada pessoa incluída na integração econômica da América do Sul.

Na academia, é possível observar um certo pessimismo sobre o MERCOSUL, mas outros setores sociais mais interessados no sucesso da integração regional acreditam na possibilidade de êxito do bloco, bastando para comprovar isso citar o seguinte trecho (PIVA, 2002): “Primeiramente, é necessário expressar claramente que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo é “Mercosulista”. Diante das atuais circunstâncias de incerteza e instabilidade econômica conjuntural em todos os parceiros do Mercosul, posições de afastamento e descrédito ao processo de integração regional do Cone Sul tem adquirido seguidores. A Fiesp coloca-se prontamente contra tal descrédito”.

As críticas existem, devem ser levadas seriamente em consideração, mas como apresentado (capítulo II), o bloco segue com avanços e importantes indicativos econômicos de sucesso. Pode-se, certamente, ir muito mais longe. A existência do MERCOSUL atende a imperativos da política internacional e vai ao encontro do interesses dos Estados-membros, notadamente do Brasil.

Um dos mais importantes filósofos vivo, Jürgen Habermas afirmou em entrevista que (HABERMAS, 2008): “Ficou claro para mim, ao longo dos anos 1990, que as capacidades políticas de ação precisavam crescer atrás dos mercados, no plano supranacional. À globalização econômica deveria ter seguido uma coordenação política mundial e legitimação adicional das relações internacionais”.

Na esteira da afirmação do filósofo, pode-se dizer que também na seara da integração regional a coordenação política e a legitimação das relações internacionais é fundamental e um parlamento regional parece ser um órgão deveras importante para que se atinjam estes objetivos.

Como escrito na introdução, com as primeiras eleições diretas para o PARLASUL é provável que cresça o interesse da academia e da população em geral sobre a integração regional da qual o Brasil faz parte. Os olhos estarão atentos para a atuação dos parlamentares e demais políticos e diplomatas envolvidos na consolidação e expansão do MERCOSUL.

Evidentemente, a criação do PARLASUL não representa a solução para todos os problemas estruturais graves que o MERCOSUL encontra, mas acredita-se ter restado claro neste Trabalho de Conclusão de Curso que trata-se de importante passo em direção a uma integração regional mais forte e democrática.

É interessante a academia estar atenta e discutir as inovações do MERCOSUL e a criação do PARLASUL. Mas é dos parlamentares do novo órgão, no entanto, que se esperam as maiores contribuições para o processo de integração, pois como exemplarmente afirmou Pierre Wigny (WIGNY, 2005): “ En droit public, les juriste 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”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993. 105p.

ANDRADE, C. Brasileiros escolherão "deputados do Mercosul" em 2010; especialista prevê desinteresse de políticos. **UOL Notícias**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2008/07/05/ult1859u255.jhtm>> Acesso em: 17 Nov. 2008.

BASSO, M.; ESTRELLA, A. Reflexões prospectivas sobre o Mercosul. In: FILHO, C.; CARDIM, C (org.) **Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002. 25p.

BAUMAN, R. O Mercosul e a complementaridade produtiva. **Gazeta do Povo**. 25 Mar. 2009. Opinião. 2p.

BONFIM, M. América Latina: males de origem. In: SANTIAGO, S. (Coord.) **Intérpretes do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002. 721p. v. 1.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)**. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/focem.pdf>> Acesso em: 13 mar. 2009.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Fundo de financiamento do setor educacional do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2008/mercosul-cmc-dec-nb0-24-08/?searchterm=Fundo>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Criação do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2008/mercosul-cmc-dec-nb0-24-08/?searchterm=Fundo>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

COSTA, O. Eleições europeias: um Parlamento Europeu forte atrai os eleitores? **Meridiano 47**. N° 103. 2009. Disponível em: <<http://meridiano47.info/2009/02/28/sumario-da-edicao-no-103-fevereiro2009/>> Acesso em: 24 Mar. 2009.

COTTA, M. Parlamento. In. **Dicionário de política**. BOBBIO, N.; MATTEUCI, N. e PASQUINO, G. 878-879p.

DRUMMOND, M. **A Democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. 2005. 385p. Tese (Doutorado) – Departamento de História – Universidade de Brasília. Brasília, 2005. 2, 34, 36, 38, 154, 167, 172, 264, 280p.

EDITORIAL. O Brasil no alvo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 05 dez. 2008. p.A2.

ERTHAL, J. Democracia e parlamentos regionais: PARLACEN, PARLANDINO E PARLASUL. In. **Observador On-Line**. Rio de Janeiro, v.1., n.9., 17p. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/12_observador_topico_Observador_v_1_n_9.pdf> Acesso em: 28 Mar. 2009.

GULLAR, F. **Nós, latino-americanos**. Disponível em: <<http://vidraguas.com.br/wordpress/2008/10/20/nos-latino-americanos/>> Acesso em: 23 Nov. 2008.

HABERMAS, J. Ainda potência. [Entrevista à Thomas Assheuer]. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 09 Nov. 2008, Caderno Mais!, 9p.

HOBBSBAWN, E. **Tempos interessantes: uma vida no século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 410-411p.

HOLANDA, S. Raízes do Brasil. In: SANTIAGO, S. (Coord.) **Intérpretes do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002. 945p. v. 3.

ILBERT, C. **El parlamento**. Buenos Aires: Labor, 1930. 9p.

JAGUARIBE, H. O Mercosul e a nova ordem mundial. In. FILHO, C.; CARDIM, C (org.) **Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002. 41p.

LEIS, H.; VIOLA, E. **Sistema internacional com hegemonia das economias de mercado: desafios de Brasil e Argentina**. Florianópolis: Insular, 2007. 169, 175, 185p.

LESSA, A. **A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais**. Brasília: IBRI, 2003. 85, 138-139p.

LEMKE-MULLER, S. Reforma parlamentar na Câmara Federal Alemã: maior transparência, publicidade e eficácia. In. LEMKE-MULLER, S.; ISMAYR, W. **Em busca de um parlamento mais eficaz**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Siftung, 1997. 7p.

MALAMUD, A., SOUSA, L. 2005. CONTEXTO INTERNACIONAL. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, julho/dezembro 2005. Disponível em < http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Malamud%20e%20Sousa_vol27n2.pdf > Acesso em: 13 out. 2008. 396p.

PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005. **Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos_estaticos/PROTOCOLO_PT.pdf> Acesso em: 28 Mar. 2009.

PIVA, H. Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul. In. FILHO, C.; CARDIM, C (org.) **Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002. 17, 20p.

RIBEIRO, E. O Parlamento do Mercosul como recurso para a construção do

direito comunitário. **Universitas Jus**. Brasília, n. 16., 181-206p. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/jus/article/viewFile/326/440>> Acesso em: 29 Mar. 2009.

SARAIVA, S. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In. SARAIVA, S. (Org.) **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007. 214-215p.

SILVA, J. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003. 152p.

VAZ, A. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

WIGNY, P. *Apud*. DRUMMOND, M. **A Democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. 2005. 385p. Tese (Doutorado) – Departamento de História – Universidade de Brasília. Brasília, 2005. 53p.

APÊNDICE I

Rol de parlamentos internacionais⁴:

- Assembléia Báltica
- Assembléia Interparlamentar da Comunidade dos Estados Independentes
- Assembléia Legislativa da África Oriental (2001)
- Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa (1949)
- Assembléia Parlamentar da Cooperação Econômica do Mar Negro
- Assembléia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
- Assembléia Parlamentar da OTAN
- Assembléia da União da Europa Ocidental (1954)
- Conselho Interparlamentar Consultivo do BENELUX
- Conselho Nórdico (1971)
- Conferência Parlamentar da Iniciativa Centro Européia
- Parlamento Amazônico (1991)
- Parlamento Andino, PARLANDINO (1984)
- Parlamento Centro-Americano, PARLACEN (1991)
- Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (2002)
- Parlamento Europeu (1987), antes Assembléia Comum das Comunidades Européias (1954)
- Parlamento Indígena da América (1988)
- Parlamento Latino-Americano, PARLATINO (1964)
- Parlamento do MERCOSUL, PARLASUL (2005), antes Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL
- União interparlamentar, UIP (1889)

4 O número entre parêntesis indica o ano de criação do parlamento, sempre que foi possível localizar este dado. Este rol não se pretende exaustivo.

APÊNDICE II

Quadro comparativo dos parlamentos estudados nesta monografia.

Parlamentos internacionais	Sede	Criação	Primeiras eleições diretas	Funções
Parlamento Andino, PARLANDINO	Bogotá, Colômbia	1984	Formalmente em 1997, mas apenas Equador e Venezuela de fato as realizaram.	- aprovar decisões e recomendações; - incentivar os parlamentos nacionais para que criem normas que beneficiem a integração
Parlamento Centro-Americano, PARLACEN	Cidade de Guatemala, Guatemala	1991	1991, salvo para a República Dominicana, que indica seus membros	- propor projetos de tratados e convênios; - eleger, nomear e dissolver o alto executivo das instituições do SICA
Parlamento Europeu	3 locais de trabalho: Luxemburgo (Secretariado -Geral); Estrasburgo, França (sessões plenárias) e Bruxelas, Bélgica (sessões plenárias e comissões)	1954 /1987 ⁵	1979	- legislação; - representação; - controle; - legitimação. - é o único que possui amplos poderes decisórios
Parlamento Latino-Americano, PARLATINO	São Paulo, Brasil	1964	Não houve, é composto por membros dos parlamentos nacionais.	- aprovar acordos; - emitir recomendações sem efeito vinculativo para terceiros
Parlamento do MERCOSUL, PARLASUL	Montevidéu, Uruguai	1991 / 2005 ⁶	Previstas para se completarem em 2010	- velar pela observância das normas do bloco - efetuar pedidos de informação aos demais órgãos do bloco; - elaborar e publicar

5 Ver Apêndice I.

6 Ver Apêndice I.

				<p>anualmente um relatório sobre os direitos humanos no MERCOSUL;</p> <ul style="list-style-type: none">- receber e encaminhar aos órgãos decisórios petições de qualquer particular dos Estados-partes;- elaborar parecer sobre as normas do MERCOSUL;- receber um relatório sobre a execução do orçamento do ano anterior
--	--	--	--	---

ANEXO I

Nós, Latino-americanos

Somos todos irmãos
mas não porque tenhamos
a mesma mãe e o mesmo pai:
temos é o mesmo parceiro
que nos trai. Somos todos irmãos
não porque dividamos
o mesmo teto e a mesma mesa:
divisamos a mesma espada
sobre nossa cabeça.

Somos todos irmãos
não porque tenhamos
o mesmo braço, o mesmo sobrenome:
temos um mesmo trajeto
de sanha e fome. Somos todos irmãos
não porque seja o mesmo sangue
que no corpo levamos:
o que é o mesmo é o modo
como o derramamos.

Ferreira Gullar