

Pontifícia Universidade Católica-SP
Pós-Graduação em Direito Internacional

Luis Antonio Nocito Echevarria

A REPRESENTATIVIDADE DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

São Paulo
2012

Luis Antonio Nocito Echevarria

A REPRESENTATIVIDADE DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Monografia apresentada à Pontifícia
Universidade Católica-SP como requisito
parcial para obtenção do título de
Especialista em Direito Internacional.

São Paulo
2012

Agradecimentos

Ao professor orientador e coordenador do curso de Especialização em Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dr. Carlos Roberto Husek, pelo auxílio imprescindível na consecução desta monografia, com suas preciosas considerações.

Aos professores Ms. Fabricio Felamingo e Ms. Henrique Araújo Torreira de Mattos, em razão de todo o suporte dado na coordenação do mesmo.

Aos demais professores palestrantes que ministraram ricas aulas que serviram de supedâneo a este trabalho.

Dedicatória

À minha família, na mais ampla acepção do termo; namorada, amigos e colegas; todos pelo suporte prestado.

RESUMO

Esta tese colima revelar o Parlamento do MERCOSUL como órgão de representatividade da sociedade civil dos Estados que compõem o bloco, traçando linhas gerais acerca do Direito Comunitário e da Integração e do bloco do MERCOSUL para, em seguida, tratar da estrutura de seu Parlamento e seus aspectos relevantes e, enfim, de questões ligadas à representatividade do referido órgão de representatividade e sua relação com demais órgãos análogos em outros blocos de integração regional.

Neste diapasão, analisa-se a democracia, soberania, federalismo, igualdade, soberania e outros aspectos pontuais, relacionando-os à representatividade dentro do Parlamento do MERCOSUL.

Palavras-chave: Parlamento do MERCOSUL – Representatividade – MERCOSUL – Direito Comunitário.

ABREVIATURAS

APEC - Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico

ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração

ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio

Art. – Artigo;

CARICOM - Comunidade do Caribe (CARICOM

CCM - Comissão de Comércio do Mercosul

(CMC Conselho do Mercado Comum

CMPED - Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta

CRPM - Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL

EURATOM – Comunidade Europeia da Energia Atômica

FCES - Foro Consultivo Econômico-Social

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acoro Geral de Tarifas e Comércio);

GMC - Grupo Mercado Comum

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

Parlasul – parlamento do Mercosul

Parlatino – Parlamento Latino-americano

SAM - Secretaria Administrativa do Mercosul

TAL - Tribunal Administrativo-Trabalhista do MERCOSUL

TEC – Tarifa Externa Comum;

TPR - Tribunal Permanente de Revisão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	10
1.1. DIREITO DA INTEGRAÇÃO.....	10
1.1.1. <i>Direito da Integração e Direito Comunitário</i>	10
1.1.2. <i>Fases de integração</i>	13
1.1.2.1. Zona de livre comércio.....	13
1.1.2.2. União aduaneira	14
1.1.2.3. Mercado comum	15
1.1.2.4. União econômica e monetária	15
1.1.3. <i>Supranacionalidade e Intergovernamentalidade</i>	16
1.1.4. <i>Principais blocos regionais integrados</i>	18
1.2. MERCOSUL: ASPECTOS GERAIS	20
1.2.1. <i>Histórico</i>	20
1.2.2. <i>Natureza Jurídica</i>	21
1.2.3. <i>Membros</i>	22
1.2.4. <i>Estrutura</i>	23
1.2.5. <i>Perspectivas</i>	30
2. PARLAMENTO DO MERCOSUL	32
2.1. HISTÓRICO.....	32
2.2. NATUREZA JURÍDICA.....	32
2.3. PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS	33
2.4. FUNCIONAMENTO	36
2.5. REPRESENTATIVIDADE: LINHAS GERAIS E PRAGMÁTICAS	40
2.6. PERSPECTIVAS.....	41
3. REPRESENTATIVIDADE E SUPRANACIONALIDADE NO PARLASUL.....	43
3.1. SOBERANIA POPULAR E DEMOCRACIA	43
3.2. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E PLURALISMO	48
3.3. PRINCÍPIO DO FEDERALISMO.....	50
3.4. INDEPENDÊNCIA, IGUALDADE E ASSIMETRIAS NA REPRESENTAÇÃO CIVIL	53
3.5. SUPRANACIONALIDADE NO PARLASUL	59
4. ÓRGÃOS DE REPRESENTAÇÃO CIVIL AUTÔNOMOS E DOS PRINCIPAIS ORGANISMOS INTEGRACIONISTAS E RELAÇÃO COM O PARLASUL.....	61
4.1. PARLAMENTO LATINO-AMERICANO	61
4.2. PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO	64
4.3. COMUNIDADE ANDINA: PARLAMENTO ANDINO	64
4.4. UNIÃO EUROPEIA: PARLAMENTO EUROPEU	66
4.5. PARLAMENTO PAN-AFRICANO.....	67
CONCLUSÃO	68
BIBLIOGRAFIA.....	71
SÍTIOS DE INTERNET ACESSADOS:	73

Introdução

O MERCOSUL figura como um importante mecanismo de integração da América do Sul. Criado em 1991, com um viés econômico, buscando a solidificação da zona que o compõe na seara comercial, com o fortalecimento dos países baseado na negociação em bloco, aos poucos, o MERCOSUL foi evoluindo, abarcando integrações políticas e visando a construção de uma autêntica sociedade sul-americana. Hoje, é possível a locomoção de cidadãos dos Estados que o compõem por todo o bloco sem a necessidade de utilização de passaportes ou rígido controle alfandegário.

Mas há também aspectos negativos. O MERCOSUL não evoluiu como poderia, não alcançado, atualmente, sequer o *status* de união aduaneira, em razão de vasta lista que traz exceções às tarifas externas comuns, como se verá adiante no item pertinente.

Por outro lado, já se vislumbra, com a criação de um Parlamento, concretizado em 2009, a construção de uma sociedade no bojo do MERCOSUL, o que representa significativo avanço do ponto de vista integracionista. Entretanto, diante de tal novidade, problemas surgem, especialmente com referência à representatividade e a forma de sua implantação no referido parlamento. Como se efetiva essa representatividade; como se adéquam as particularidades de cada Estado que compõem o MERCOSUL no bojo desse Parlamento; como se coadunam os princípios gerais do MERCOSUL e os específicos desse Parlamento. Tais indagações figuram no centro deste trabalho.

Para a consecução do objetivo desta monografia, em primeiro lugar cumpre-se expor algumas noções gerais, especialmente quanto à integração, suas fases e os principais blocos integrados no mundo, visando servir de comparativo ao MERCOSUL e seu Parlamento.

Em seguida, analisa-se o MERCOSUL e seus aspectos gerais, de modo a situar adequadamente o Parlamento.

O item seguinte se dedica à análise do Parlamento do MERCOSUL, já adentrando ao ponto central desta tese para, no próximo item, se discorrer sobre aspectos pontuais e importantes que possam interferir na representatividade do referido Parlamento.

Por fim, verificam-se alguns órgãos de representação civil pelo mundo, que são analisados também à luz do Parlamento do MERCOSUL.

1. Noções Introdutórias

1.1. Direito da Integração

1.1.1. Direito da Integração e Direito Comunitário

A ideia da integração inicia-se a partir do fenômeno da globalização (NUNES JUNIOR, 2010, p. 11). Segundo BAYARDO e LACARRIEU, a globalização, em sentido estrito, é uma etapa do capitalismo em que os processos de acumulação e centralização do capital adquirem maior força, envergadura e alcance (1998, p. 15). Para HABERMAS, trata-se de remoção de fronteiras, representando uma ameaça ao Estado-Nação (1995, p. 15). Diante dessa nova realidade, que acarreta problemas sociais, políticos e institucionais, os Estados vem buscando se unir, visando a reunião de forças e políticas comuns para solucionar esses desafios (NUNES JUNIOR, 2010, p. 12). A esse fenômeno, dá-se o nome de “integração”.

Segundo NUNES JUNIOR (2010, p. 12), “o termo *integração* traz, pois, no seu bojo, a ideia de unidade, surgindo a necessidade de união de forças na luta contra as ameaças externas e na revivescência das instituições nos momentos em que mostram sinais de enfraquecimento”.

A integração não se opõe ao conceito de soberania. Ao contrário, o complementa. Há uma ideia que certamente se repetirá no decorrer desta monografia: um Estado que é soberano, o é também para abdicar de parcela de sua soberania, por uma questão lógica (senão, não seria soberano). Neste sentido, tratando da relação entre “integração” e “soberania”, explica ARBUET-VIGNALI (1997, p. 84):

(...). Não nos parece lógica esta oposição de conceitos, nem sequer resulta adequado considerar a soberania como um limite ou perigo para a integração. Não podemos explicar como podem e integrar Estados soberanos se não a partir de suas próprias decisões soberanas, nem encontramos de onde pode proceder a força legitimaste que obrigue os Estados a realizar a integração Limitando sua soberania. Estes conceitos não só não se opõem, como também se pode afirmar que se complementam e que a integração profunda, a de raiz comunitária, estruturada a partir do atributo da supranacionalidade, é uma forma de reforçar a capacidade de

decisão independente dos Estados em uma nova e difícil circunstância histórica.¹

Como ramo do Direito Internacional Público que visa estudar as integrações regionais nas suas mais variadas fases surge o Direito da Integração (HUSEK, p. 241).

MACHADO *et al* (2011, p. 30) afirmam que o direito da integração tem como objeto fundamental “a integração de natureza comercial e econômica, visando ao incentivo do comércio internacional de uma região”.

Diante das necessidades mercadológicas, de interesses culturais semelhantes, e muito em razão da proximidade geográfica, surge o regionalismo, que dá origem a uma espécie de integração, a denominada “integração regional”.

Segundo MELLO (2004, p. 735), o regionalismo é o “resultado de uma comunhão de interesses, de contiguidade geográfica e de cultura semelhante” e as organizações internacionais de âmbito regional surgem para atender a tais interesses. Para ALMEIDA (2001, p. 2), regionalização “consiste na criação de espaços geográficos, mais ou menos homogêneos em termos econômicos ou culturais, que ultrapassam as fronteiras tradicionais dos Estados”.

Segundo Antonio Rodrigues de FREITAS JR. (*apud* HUSEK, p. 243) integração regional é “a estratégia política induzida pelos agentes econômicos e implementada por intermédio do Estado, por via de compromissos internacionais e supranacionais, geradora de unificações aduaneiras, mercados comuns ou uniões econômicas”.

HUSEK (p. 241) alerta para as vantagens da regionalização (processo de integração regional), afirmando tratar-se de uma ideia oposta ao conceito de “globalização”:

Os Estados se unem para a defesa de seus interesses, propiciam novas oportunidades aos seus nacionais, que acabam ampliando suas possibilidades profissionais, sociais, culturais e econômicas e se impõem com outra roupagem, como novos interlocutores no mundo globalizado.

(...) o regionalismo, de certa forma, se opõe à globalização – outros entendem que a completam –, porque os Estados de uma região se unem para sofrer com menos intensidade os impactos econômicos.

¹ ARBUET-VIGNALI fala em “nova e difícil circunstância histórica” por se tratar de artigo redigido em 1997.

Direito Comunitário, por seu turno, conforme HUSEK (p. 247), é um aperfeiçoamento da integração econômica, que surge a partir da fase do mercado comum (item 1.1.2.3.), diante da preocupação do bloco em uma integração maior, de cunho social, político, jurídico e econômico. Trata-se de um direito da integração evoluído, aperfeiçoado (MACHADO *et al*, 2011, p. 31).

Assim, SILVA (1999, p. 44) diferencia Direito da Integração de Direito Comunitário na medida em que o primeiro é consequência do Direito Internacional Público, proveniente de tratados internacionais e encontrado nas fases iniciais do processo de integração, ao passo que o Direito Comunitário só se faz presente no processo de integração acompanhado de delegação de soberania e pressupõe um estágio mais avançado de integração.

Como evolução da integração, segundo NUNES JUNIOR, a fase do mercado comum traz as raízes para viabilidade do nascimento do Direito Comunitário (2010, p. 18).

Consoante explanação de José Souto Maior BORGES (*apud* HUSEK, p. 247), há alguns princípios que atuam no direito comunitário: a) princípio da subsidiariedade (a comunidade atua subsidiariamente ao direito intraestadual, ou seja, preserva-se a identidade de cada Estado); b) princípio da competência por atribuição (os tratados do bloco estabelecem limitações no tocante às atribuições do bloco no exercício de suas funções); c) princípio da proporcionalidade (deve-se observar os meios necessários para a consecução dos fins do bloco, sem ultrapassá-los); d) princípio da coesão (há uma aderência econômica e social no bloco); e) princípio da lealdade (as relações entre os Estados componentes do bloco devem ser pautadas pela boa-fé); f) princípio da igualdade (as relações entre Estados e pessoas do bloco devem observar o primado da igualdade); g) princípio da democracia (o bloco deve observar o caráter democrático, com decisões abertas e com ampla divulgação, para que os cidadãos tenham conhecimento); h) princípio da supranacionalidade (é a primazia do direito comunitário sobre o direito interno); i) princípio da preservação do acervo comunitário (manutenção dos tratados em vigor, mesmo aos membros que recém ingressem na comunidade).

O primeiro esboço de projeto visando a integração regional foi a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, em 1948, em resultado ao Plano Marshall, de 1947 (Octavio IANNI *apud* HUSEK, p. 242).

1.1.2. Fases de integração

O processo de integração pode ocorrer em vários níveis. Do mais incipiente ao mais complexo, as fases de integração são: zona de livre comércio; união aduaneira; mercado comum; e união econômica e monetária.

As etapas são cumulativas, isto é, as posteriores guardam as características das anteriores, acrescentando suas particularidades.

Para HUSEK (p. 244), em exercício de imaginação, é possível cogitar uma quinta fase de integração, qual seja, a união política, que “tocaria a uma só representação política ou uma espécie de confederação” (p. 246), embora não faça parte do caminho ordinário da integração.

1.1.2.1. Zona de livre comércio

A primeira fase de integração se caracteriza pela redução da carga tributária, especificamente quanto às alíquotas e eliminação de gravames aduaneiros em produtos de origem e destinação regional (dos Estados integrados).

O GATT, no art. XXVI, item 8., b, conceitua a zona de livre comércio como “um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais se eliminam os direitos de aduana e as demais regulamentações comerciais restritivas para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre comércio”².

Essa fase de integração compreende os blocos econômicos.

NUNES JUNIOR (2010, p. 16) define essa fase com as seguintes características:

A eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias não ocorre de imediato: os países signatários do acordo instituem um cronograma estabelecendo prazos para a desgravação gradual, de modo que as economias possam se ajustar ao novo contexto de mercado, que deverá ser mais competitivo

² Conforme http://www.fazenda.gov.br/sain/sobre_sain/copol/acordo_gatts.pdf, último acesso em 27 de março de 2012.

em virtude da facilidade de entrada de mercadorias similares produzidas nos países vizinhos.

Essa é a forma de integração menos complexa.

1.1.2.2. União aduaneira

Resolve-se a relação do bloco com os Estados que estão fora dele, fixando-se uma “tarifa externa comum” (TEC).

Segundo o art. XXIV, a, GATT, entende-se por união aduaneira:

A substituição, por um só território aduaneiro, de dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que :

(i) os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (com exceção, na medida necessária, das restrições autorizadas nos termos dos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) sejam eliminados para a maioria das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união, ou ao menos para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários desses territórios;

(ii) e, à exceção das disposições do parágrafo 9 os direitos aduaneiros e outras regulamentações idênticas em substância sejam aplicadas, por qualquer membro da união, no comércio com os territórios não compreendidos naqueles;

NUNES JUNIOR (2010, p. 17) traz as características dessa fase:

Para assegurar a gradativa convergência dos produtos à tarifa externa comum, os países participantes da união aduaneira estabelecem listas de exceção e listas de adequação, contemplando os setores econômicos tidos como mais sensíveis à imediata competição internacional. Esses setores recebem um tratamento diferenciado, gozando de prazos maiores do que aqueles fixados no cronograma de desgravação, para convergirem à tarifa externa comum. Após a data-limite pré-fixada, todos os produtos passam a receber o mesmo tratamento, abolindo qualquer tipo de proteção.

Como exemplo de bloco nesse estágio, com TEC já fixada (embora com vasta lista de exceções), cite-se o MERCOSUL (item 1.2.2.).

1.1.2.3. Mercado comum

Com o mercado comum, eliminam-se as fronteiras entre os Estados componentes mediante cinco liberdades: livre circulação de bens (abertura das barreiras alfandegárias, propiciando a circulação livre de bens entre os Estados); livre circulação de pessoas (ausência de regras impeditivas para circulação dos cidadãos dos Estados integrados no território do bloco); livre prestação de serviços (possibilidade de se prestar serviços em qualquer local da região integrada); liberdade de capitais (disponibilidade dos meios de pagamento – plenamente exercido mediante a unificação da moeda no território comunitário); liberdade de concorrência (disputa regular de mercado, sem concorrência desleal, práticas de truste, ofensivas aos consumidores, e demais ações que prejudiquem o mercado).

NUNES JUNIOR (2010, p. 18) define essa fase da seguinte forma:

O mercado comum pressupõe a coordenação das políticas macroeconômicas nacionais, que englobam as políticas monetárias, cambiais e fiscais, e a unificação das legislações econômica, financeira, tributária, previdenciária e trabalhista, criando, assim, as condições para o nascimento de um Direito Comunitário.

O MERCOSUL, malgrado sua alcunha, ainda não atingiu essa fase, conforme item 1.2.2..

1.1.2.4. União econômica e monetária

Nessa fase, há a coordenação dos setores da economia (implantação de moeda comum, regra contábil, política cambial unificada). Há um único planejamento ao sistema financeiro e um único banco central.

Segundo MACHADO *et al* (2011, p. 48), colacionando lição de Elizabeth Accioly, “constitui em mais um estágio da fase integracionista e tem sua origem no Tratado de

Maastricht (ou da União Europeia), que criou a moeda única, no caso o euro, emitida por um banco central independente, o Banco Central Europeu”.

Em fase avançada, pode até englobar uma política fiscal única.

1.1.3. Supranacionalidade e Intergovernamentalidade

Segundo PESCATORE (1972, p. 51), supranacionalidade é um poder real e autônomo, a serviço de objetivos comuns a diversos Estados.

MARTÍN-MARCHESINI (1998, p. 148) define a supranacionalidade como o “poder que os Estados membros de uma comunidade delegam a organismos independentes dos governos desses Estados para que tenham competência suficiente de elaborar normas, executar e dirimir todo o referente aos objetivos comuns que levaram a esses Estados a se integrarem em uma comunidade organizada”.

Da síntese desses conceitos, depreende-se que há dois pontos em comum: um poder efetivo, no sentido de que sua aplicabilidade é imediata e suficiente para tornar obrigatórias as normas produzidas pelo organismo supranacional; e a autonomia ou independência desse poder em relação aos Estados que o instituíram.

A intergovernamentalidade, por seu turno, toca ao relacionamento entre os Estados, que continuam tão soberanos quanto antes de integrarem o organismo intergovernamental. Não há um poder autônomo e efetivo capaz de elaborar normas de observância obrigatória aos Estados-membros, diferente do que ocorre na supranacionalidade.

Diante disso, podem-se elencar diferenças entre a intergovernamentalidade e a supranacionalidade. O interesse supranacional prevalece sobre o interesse individual dos Estados-partes, ao passo que o interesse intergovernamental é resultado da harmonização das vontades individuais dos Estados-membros.

Além disso, os órgãos de organismo supranacional são autônomos e independentes em relação aos governos nacionais, enquanto que os da estrutura institucional intergovernamental não o são.

Há também diferenças práticas importantes nos dois conceitos. Em primeiro lugar, a norma supranacional é aplicada diretamente ao ordenamento jurídico interno dos

Estados-partes e prevalece, inclusive, sobre a norma nacional, ao passo que a norma intergovernamental, para ser juridicamente válida em âmbito interno, deve ser internalizada, conforme os procedimentos de cada Estado.

Pragmaticamente, a supranacionalidade é aplicada às fases mais avançadas e complexas dos processos de integração. Afinal, há grande relativização da soberania do Estado, sendo imprescindível uma união duradoura e firme dos Estados que instituíram o órgão supranacional. Além disso, para o próprio bom funcionamento do órgão, é necessário uma estrutura que o permita atingir seus objetivos, sem a necessidade de submissão das normas elaboradas ao crivo interno de cada Estado.

A intergovernamentalidade, ao revés, é aplicada, geralmente, às fases iniciais dos processos de integração, que permitem maior adaptação dos Estados-membros.

A supranacionalidade, como decorrência lógica da integração, resgatando a ideia do item 1.1.1. desta tese, também é mais consequência da soberania do que sua negação, conforme GUSSE (2006, p. 108):

(...), parece-me que a integração e sua conseqüente supranacionalidade são mais um exercício da soberania que uma negação dela. É nesse sentido que os estados europeus agiram nos pactos comunitários. A fim de cumprir de forma mais adequada e eficiente o mister estatal, num momento da histórica política em que a exigência das tarefas publicas nao pode ser comparada, mesmo proporcionalmente a qualquer outro período, faz-se necessária nao só a cooperação internacional, mas sim a própria integração que, como já dito, entra pela dimensão econômica, mas desencadeia com naturalidade na Política e no Direito.

A esse respeito, conclui JUCÁ (2002, p. 121 e 122), relacionando a soberania, supranacionalidade e o direito comunitário:

Estamos, pois, evoluindo de um sentimento de soberania absolutismo, incontrastável, excludente (que podemos gizar como sendo tradicional ou clássico) e partindo para uma nova formulação cooperativa, plástica, capaz de viabilizar a convivência necessária com mais eficácia. Por outro lado, esta mutação faz com que se torne possível a construção de nova orbita, tanto jurídica quanto política, correspondente ao além-fronteiras dos Estados-Nacionais; portanto, correspondendo ao Espaço de Integração onde se desenvolva o processo. Eis aí a justificação e mesmo a base e substrato do chamado Direito Comunitário, como sendo uma orbita jurídicas relativa ao espaço de integração, que nao se propõe necessariamente

como superior hierárquica ao Estado-Nacional e seu aparato. Vislumbra-se a chave diversamente: não se trata de um 'super-direito' superior e prevalece *ipso facto* ao direito nacional (...). Antes complementa e alcança aos que o Direito nacional não cobre; supre, pois, suas insuficiências reais e materiais.

É esta nova órbita política e jurídica que embasa a construção de uma cidadania regional entre nós a bem mais longo prazo, mas no horizonte possível.

(...)

A razão de ser desta cidadania é consequência lógica e natural das necessidades de intermediação política e co-participação na administração geral do organismo de integração.

(...)

Daí estarmos convictos da conveniência de um Parlamento com perfil próprio e adequado a cumprir este papel fundamental (...).

1.1.4. Principais blocos regionais integrados

Dentre os diversos blocos de integração regional, em primeiro lugar, cite-se o MERCOSUL, objeto deste trabalho, cuja análise será feita em item exclusivo (item 1.2.).

Importante organismo de integração regional é a União Europeia. Iniciou-se com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, evoluindo com a instituição da Comunidade Econômica Europeia e a EURATOM. Desde então, vem se aperfeiçoando em sucessivas etapas, atingindo, hoje o *status* de união econômica e monetária.

A União Europeia se caracteriza como organismo supranacional, com forte atuação de um Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, ambos com funções legislativas partilhadas.

O MERCOSUL e a União Europeia se diferenciam, sobremaneira (além das diferenças tratadas ao longo deste trabalho) quanto aos seus fins: o MERCOSUL, aprioristicamente, tem como meta o mercado comum, ao passo que a União Europeia, tem o mercado comum como meio para a consecução de seu fim: a integração europeia.

GUSSE (2006, p. 129, 130 e 131) explica o porquê de se vislumbrar mais facilmente a supranacionalidade na União Europeia em detrimento ao MERCOSUL:

Em primeiro lugar, aderiu ao chamado constitucionalismo axio-inspirado. Os Estados europeus, mediante prudente deliberação, chegaram ao consenso acerca de um rol valores

inspirados na dignidade da pessoa humana. Ao lado disso criou instituições que proporcionassem círculos de consenso no interior dos países, ainda que esses estivessem recortados culturalmente, em muitos casos.

As instituições apresentaram três importantes características. Em primeiro lugar, a separação entre Chefia de Governo e Chefia de Estado, de modo a consolidar a unidade nacional na figura do chefe de Estado, como símbolo de unidade nacional. De outro lado, o governo do dia, assegurando a planificação de sua plataforma por três grandes princípios: a) adesão da maioria da população, externada em uma b) maioria parlamentar e assegurada pelo c) princípio da alternância.

Em segundo lugar, independência da Administração Pública frente o governo do dia, possibilitando a especialização e a maturidade de uma burocracia estável e alheia às idiossincrasias de política de governo. Os países, em tal, ganharam um quadro fixo e eficiente de técnicos não envolvidos na política do governo.

Por fim, a figura dos Tribunais Constitucionais, tornando plena - principalmente, na Alemanha e na Espanha - a ideia de Estado de Direito que estão acima da lei e não fazem parte do Poder Judiciário, configurando-se como um outro poder do Estado. Com eles, passou existir consenso acerca do que diz a Constituição. Pressupondo que ela encerra a ideia de direito de um determinado Estado, estabeleceu-se, no fundo, uma coesa sobre a ideia de direito do país.

(...) os países europeus foram formando círculos de consenso que, como numa evolução natural, culminaram num círculo maior, ou seja, no ente supranacional.

(...)

No Mercosul, entretanto, o quadro é absolutamente diverso. O continente é marcado sobremaneira por sistemas presidencialistas, incapazes, salvo por atitudes demagógicas ou populistas, de promover um amplo consenso sobre valores. Ademais, confunde-se oposição com subversão, sem contar os malabarismos políticos a serem feitos para que se obtenha um mínimo de governabilidade.

A Administração Pública é, em geral, politizada e ideológica. Os quadros são flutuantes e variam conforme o governo do dia, a instabilidade e a falta de uma burocracia imparcial e técnica inviabilizam todos os pressupostos administrativos tanto para o plano interno quanto para o plano externo. Isso é ainda mais acentuado nos mecanismos de integração.

Por fim, a ausência de uma efetiva Jurisdição Constitucional, de raiz kepleriana e a existência, como regra, do controle difuso da constitucionalidade geram dissensão e insegurança nas relações jurídicas em especialmente, políticas. Não se tem uma exata noção acerca de qual a ideia de direito consolidada nos textos constitucionais."

No âmbito do continente americano, cite-se a Comunidade Andina de Nações, criada em 1969, que possui um projeto de instalação de mercado comum, com a adoção de princípios do Direito Comunitário, embora ainda considerada uma zona de livre comércio (MACHADO *et al*, 2011, p. 221).

Na África, importante bloco integracionista é a União Africana, com 53 membros e criada em 2002, tendo como modelo a União Europeia, embora não tenha absorvido verdadeiramente o Direito Comunitário (MACHADO *et al*, 2011, p. 226). É na África, também, que se localiza o mais antigo bloco integrado (datado de 1910): a União Aduaneira da África Austral (MACHADO *et al*, 2011, p. 227).

Na região do Pacífico, a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), formalmente constituída como bloco em 1994, tem como objetivo estabelecer, até 2020, uma zona de livre comércio para todos os seus países membros (MACHADO *et al*, 2011, p. 227).

1.2. MERCOSUL: aspectos gerais

1.2.1. Histórico

Segundo Rubens Antônio MACHADO (*apud* HUSEK, p. 269), o desenvolvimento da integração da América do Sul se divide em duas fases: a fase romântica e a fase pragmática.

A fase romântica, iniciada no anos 1950 e encerrada em meados dos anos 1980, recebe esse nome em razão de declarações retóricas, liminares no processo de integração. Nesta fase, houve a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), em 1960, e a sua sucessora ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração), em 1980³, que, ao contrário da ALALC, colocava a visão comunitária em detrimento à supremacia dos interesses individuais de cada Estado-membro. As dificuldades práticas geraram o insucesso do grupo.

Além desses, foram constituídos grupos de integração regional, que visavam à criação de uma união aduaneira e um mercado comum, como o Grupo Andino (constituído em 1969) e a Comunidade do Caribe (CARICOM, constituída em 1973).

³ Tanto a ALALC quanto a ALADI foram constituídas por dois tratados firmados em Montevidéu, em 1960 e 1980, respectivamente.

A fase pragmática iniciou-se em 1985 e se desenvolve até hoje. Em 1986, Brasil e Argentina firmaram o Programa de Integração Econômica Brasil e Argentina. Em 1988 firmou-se um tratado de integração, cooperação e desenvolvimento para espaço econômico comum entre ambos os países. O Uruguai e o Paraguai aproximaram-se desse grupo, visando o estabelecimento de Zona de Livre Comércio, dando início ao Mercado Comum do Sul.

Em 26 de março de 1991, foi firmado o Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercosul, ratificado e promulgado no mesmo ano no Brasil.

1.2.2. Natureza Jurídica

O MERCOSUL é um bloco regional de cooperação, de caráter intergovernamental (item 1.1.3.), na fase da União Aduaneira incompleta (item 1.1.2.2. – conforme HUSEK, 2012, p. 285).

O principal motivo para não se considerar o MERCOSUL como um bloco de integração na fase de mercado comum, segundo NUNES JUNIOR (2010, p. 17), toca à não implementação definitiva da Tarifa Externa Comum.

Diferentemente da Comunidade Europeia (item 1.1.4.), buscou-se o consenso como elemento normativo, em caráter intergovernamental (item 1.1.3.). As medidas legislativas surgem de iniciativas dos Estados-membros, sempre a partir do consenso (HUSEK, 2012, p. 276).

O protocolo de Ouro Preto, no capítulo II, art. 34, estabelece que o MERCOSUL possui personalidade jurídica de Direito Internacional, podendo, no uso de suas atribuições, “praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências” (art. 35).

Assim, o tratado de assunção não conferiu a personalidade jurídica ao MERCOSUL. Esta só lhe foi atribuída com o protocolo de Ouro Preto (OCAMPO, 2008, p. 493).

Segundo o art. 37 do mencionado protocolo, as decisões serão tomadas por consenso, com a presença de representantes de todos os Estados-membros, o que reforça o caráter intergovernamental do bloco.

Acerca do processo de integração e da natureza do ordenamento jurídico que compõe o MERCOSUL, KLUMPP (2007, p. 91 e 92) apregoa:

O processo de integração no Mercosul esteve acompanhado por um notável processo de legalização, que fortaleceu também a efetividade do sistema, porém segue sendo um sistema de integração construído pela regras de direito internacional clássico. Neste momento, o sistema jurídico do Mercosul ainda não pode ser definido como um ordenamento jurídico autônomo ou independente dos Estados Partes. A autonomia do direito comunitário se fundamenta na cessão de direitos soberanos, na estrutura independente de órgãos, na aplicação direta e na primazia do direito. Nenhum desses elementos do direito comunitário existe no Mercosul. (...). Pode-se falar em um direito do Mercosul, ou de um conjunto normativo do Mercosul, que forma um todo do qual não poderiam se dissociar as distintas cláusulas para ser convidadas por separado. Porém foram transferidas competências nacionais ao Mercosul, não dividido a soberania dos Estados. Consequentemente, não se encontra no Mercosul um órgão independente da vontade dos Estados membros que represente o interesse comum e autônomo.

1.2.3. Membros

Atualmente, o MERCOSUL possui 5 Estados-membros: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela, sendo esta última em processo de adesão.

A consolidação da Venezuela como Estado-membro se dará após a devida ratificação interna do protocolo de adesão em todos os Estados-partes (falta, atualmente, a aprovação por parte do Paraguai).

A Bolívia, Colômbia, Equador, Chile e Peru figuram como membros associados, ou seja, participam de reuniões dos órgãos do Mercosul, sem direito a voto, entretanto.

Recentemente, criou-se um grupo *ad hoc* para a incorporação da República da Bolívia como Estado-parte do MERCOSUL, visando a integração desse país (portanto, a

adesão da Bolívia, atualmente, está em fase de negociação). Tal grupo funciona no bojo do CMC (item 1.2.4.).

Hoje, a adesão de novos membros guarda relação direta com o Parlamento do MERCOSUL, uma vez que caberá a este órgão pronunciar-se sobre tal adesão.

1.2.4. Estrutura

O protocolo de Ouro Preto, em cumprimento ao art. 18 do Tratado de Assunção estabeleceu os seguintes órgãos comunitários (órgãos originários): Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Com as seguidas alterações sofridas pelo bloco, outros órgãos de suma importância foram constituídos, como se depreenderá abaixo.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) foi substituída pelo Parlamento do MERCOSUL (Parlasul) através do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.

O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul cuja função precípua é a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, visando lograr a constituição final do mercado comum (art. 3º).

Segundo o Tratado de Assunção, ele é composto pelos Ministros das Relações Exteriores, da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados-membros (art. 4º). Modernamente, sua estrutura é bastante complexa, envolvendo reunião de ministros das mais importantes pastas dos Estados-membros do MERCOSUL (meio ambiente, cultura, indústria, educação, justiça, etc.).

Além da reunião de ministros, atua no bojo do CMC grupos de trabalho, específicos (ex.: para avaliar consistência e dispersão da TEC) e *ad hoc* (ex.: Grupo *ad hoc* para incorporação da República da Bolívia como Estado-parte do MERCOSUL).

Deve-se destacar, dentre tais grupos, a “Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL” (CRPM), que tem a iniciativa de proposições para temas ligados ao processo integração perante o CMC como função precípua.

Há uma presidência do CMC que é exercida pelo período de seis meses, de forma rotativa, seguindo a ordem alfabética (art. 5º).

O CMC se reúne sempre que oportuno, mas ao menos uma vez por semestre com a participação dos chefes de Estado dos Estados-partes (art. 6º). Tais reuniões serão coordenadas pelos Ministérios das Relações Exteriores (art. 7º).

Segundo o protocolo, as decisões do CMC são obrigatórias aos Estados-membros, mas sua aplicação não é automática, diante do caráter intergovernamental do bloco (art. 9º) – conforme itens 1.1.3. e 1.2.2..

Além da função precípua mencionada acima, o art. 8º do protocolo estabelece outras funções e atribuições do CMC:

- I. Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;
- II. Formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum;
- III. Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul.
- IV. Negociar e assinar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do artigo 14;
- V. Manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum;
- VI. Criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas;
- VII. Criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los;
- VIII. Esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas Decisões;
- IX. Designar o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul.
- X. Adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária;
- XI. Homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum;

Com o Protocolo de Olivos, o CMC passou a ter uma importante função no sentido de estabelecer as regras de funcionamento, alcance e natureza dos pronunciamentos de mecanismos para resolver divergências entre Estados-partes (art. 2, Protocolo de Olivos).

O Grupo do Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL (art. 10, ainda do Tratado de Assunção). Conforme art. 15, o GMC se manifesta mediante resoluções, as quais também são obrigatórias aos Estados-membros.

É composto por quatro membros titulares e quatro alternos, por país, designados pelos respectivos Governos, sendo obrigatória a representação dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais (art. 11). A Coordenação se dará pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados-membros.

No âmbito do GMC, modernamente, também se tem uma estrutura mais complexa, com subgrupos nas mais variadas pastas, nos termos do CMC, permanentes e temporários, ressaltando o importante subgrupo “observatório da democracia do MERCOSUL”, coordenado pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (vinculado ao CMC).

O GMC se reunirá de forma ordinária ou extraordinária, sempre que necessário e terá, conforme art. 14, as seguintes funções e atribuições:

- I. Velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;
- II. Propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum;
- III. Tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;
- IV. Fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;
- V. Criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;
- VI. Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências;
- VII. Negociar, com a participação de representantes de todos os Estados Partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para esse fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum, quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul;
- VIII. Aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul;
- IX. Adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum;

- X. Submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento Interno;
- XI. Organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar.
- XII. Eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;
- XIII. Supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul;
- XIV. Homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social;

O GMC também passou a ter importante papel nas soluções de divergências entre Estados-membros com o Protocolo de Olivos, formulando recomendações para a solução de tais contendas (art. 7, Protocolo de Olivos).

A Comissão de Comércio do Mercosul é o órgão com função de assistir o GMC, “velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países” (art. 16).

É composta nos mesmos termos da composição do GMC: quatro membros titulares e quatro alternos por Estado-parte, sob coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores (art. 17) e se reúne ao menos uma vez por mês ou sempre que solicitado por qualquer Estado-membro ou pelo GMC (art. 18).

Compõem a CCM os denominados comitês técnicos, especializados em assuntos pontuais, como a defesa da livre concorrência, assuntos aduaneiros, defesa do consumidor, defesa comercial, etc.

A CCM se manifesta mediante diretrizes ou propostas, sendo as primeiras obrigatórias aos Estados-partes.

As funções e atribuições da CCM, segundo o art. 19, são:

- I. Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;
- II. Considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados Partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;
- III. Acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados Partes;

- IV. Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum;
- V. Tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes;
- VI. Informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas;
- VII. Propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira do Mercosul;
- VIII. Propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul;
- IX. Estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos;
- X. Desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum;
- XI. Adotar o Regimento Interno, que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação.

Segundo o art. 21, além dessas atribuições, a CCM deve considerar reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da CCM, dos Estados-partes ou em demandas particulares, relacionadas com as controvérsias referentes à interpretação, aplicação ou não cumprimento das disposições constantes do Tratado de Assunção, nos termos do Protocolo de Olivos (que derogou o Protocolo de Brasília).

A Comissão Parlamentar Conjunta, por seu turno, era o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-membros (art. 22).

Era composta por igual número de parlamentares representantes dos Estados-membros (art. 23), designados pelos respectivos Parlamentos nacionais, conforme procedimento interno (art. 24).

Sua função institucional era procurar acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do MERCOSUL discriminados, além de atuar em prol da harmonização de legislações (art. 25).

A CPC, por intermédio do GMC, encaminhava recomendações ao CMC (art. 26).

Com o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, reconheceu-se valiosa experiência acumulada pela CPC e a substituiu pelo Parlamento do MERCOSUL

(Parlasul). Atentou-se, outrossim, 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”, tudo conforme o preâmbulo do referido Protocolo.

O Parlamento do MERCOSUL é o atual órgão de representação dos povos do MERCOSUL, integrando sua estrutura.

Diante de sua importância para esta monografia, ser-lhe-á dedicado capítulo específico (item 2.).

O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, composto por igual número de representantes de cada Estado-membro (art. 28). Tem função consultiva e se manifesta mediante recomendações ao GMC (art. 29).

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL é um órgão de apoio operacional responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do MERCOSUL (art. 31) e ficará a cargo de um diretor, nacional de um dos Estados-partes, eleito pelo GMC e designado para mandato de dois anos pelo CMC .

Segundo o art. 32, suas principais atividades são:

- I. Servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul;
- II. Realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul. Nesse contexto, lhe corresponderá:
 - i) Realizar, em coordenação com os Estados Partes, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, conforme previsto no artigo 39.
 - ii) Editar o Boletim Oficial do Mercosul.
- III. Organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do Mercosul, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente. No que se refere às reuniões realizadas fora de sua sede permanente, a Secretaria Administrativa do Mercosul fornecerá apoio ao Estado que sediar o evento.
- IV. Informar regularmente os Estados Partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo.
- V. Registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991;

- VI. Desempenhar as tarefas que lhe sejam solicitadas pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão do Comércio do Mercosul;
- VII. Elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução;
- VIII. Apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum a sua prestação de contas, bem como relatório sobre suas atividades;

O Protocolo de Olivos, modificado pelo Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos, instituiu o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) do MERCOSUL. Este órgão possui sede em Assunção e é integrado por um árbitro titular e um suplente, com período de mandato de dois anos, renovável por no máximo dois períodos consecutivos, designado por cada Estado-membro do MERCOSUL.

Se, diante do número de Estados-membros, o TPR for composto por um número par de árbitros titulares, serão designados um árbitro titular e seu suplente, com nacionalidade de algum dos Estados-partes do MERCOSUL, nos termos do protocolo modificativo (e.g.: escolhidos por unanimidade, de uma lista prévia, ou, caso não possível a unanimidade, por sorteio, etc).

O TPR tem relação importante com o Parlasul, vez que este pode solicitar opiniões consultivas daquele (art. 13, Protocolo Constitutivo do Parlasul).

Também fazem parte da estrutura institucional do MERCOSUL o Tribunal Administrativo-Trabalhista do MERCOSUL (TAL) que, segundo o art. 16 do Protocolo Constitutivo do Parlasul, a ele incumbe a solução dos conflitos em matéria laboral que surjam entre o Parlamento e seus funcionários e o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito (CMPED).

Portanto, pode-se dizer que, hoje, há 9 órgãos principais que compõem a estrutura institucional do MERCOSUL.

1.2.5. Perspectivas

Para HUSEK (2012, p. 271), o “grande inimigo da integração latino-americana foi, e ainda é, a diferença de regimes e a fragilidade econômica dos países que compõem essa região”.

Hoje o MERCOSUL está na fase da união aduaneira incompleta. Embora não completada essa fase, já é possível se verificar a implementação de práticas próprias da fase de mercado comum, como lembra HUSEK (2012, p. 285).

O douto professor afirma, no entanto, que há uma forte tendência de que as fases econômicas e políticas que ocorreram na Europa durante sua integração tendem a se desenvolver no âmbito do MERCOSUL em curto espaço de tempo (HUSEK, 2012, p. 272).

VENTURA (1997, p. 103) identifica como problema do MERCOSUL o seu caráter intergovernamental. Diante da estrutura institucional do MERCOSUL, cujos órgãos são compostos por representantes dos governos nacionais, sem qualquer autonomia, tem-se verificado uma excessiva flexibilidade aos interesses dos Estados-membros em detrimento dos interesses da própria organização, o que gera insegurança e instabilidade.

Partilhando dessa ideia, KERBER (2001, p. 130) afirma que o ponto essencial para a consolidação do MERCOSUL é tornar-se bloco de natureza supranacional.

E é neste sentido o prognóstico pessimista de GUSSI (2006, p. 131):

Enfim, se a economia é a mola propulsora do processo de integração econômica, a política e o direito constituem o terreno que, a depender de sua fertilidade, podem permitir o florescimento do quadro supranacional. Em terra inútil, as mais sólidas sementes não alcançam qualquer desenvolvimento, e é esse o quadro que nos afigura no Mercosul.

O autor (2006, p. 125) afirma, também, que o primeiro entrave do MERCOSUL para obter a supranacionalidade é de natureza cultural e econômica, diante das dificuldades para evoluir no processo de integração (especialmente analisando as listas de exceções da TEC), mas não é um requisito da supranacionalidade a uniformidade cultural, sendo esta, sim, um desdobramento econômico, político e jurídico, sendo o principal obstáculo para a supranacionalidade do MERCOSUL a inadequação dos

ordenamentos jurídicos dos Estados que o compõem (especialmente o Brasil e o Uruguai), cujas cartas maiores não vislumbram expressamente essa hipótese (p. 126).

Segundo o mesmo autor, supranacionalidade não pressupõe uma uniformidade cultural, mas sim é um desdobramento econômico, político e jurídico. O entrave de ordem jurídica, para o MERCOSUL, está nas constituições, especialmente brasileira e uruguaia, (conforme item 3.5.), que não foram constituídas vislumbrando a supranacionalidade (GUSSEI, p. 126).

NUNES JUNIOR (2010, p. 108) traz outra dificuldade do MERCOSUL:

(...) a atual estrutura institucional do Mercosul peca por não oferecer meios efetivos de participação da sociedade civil no processo de integração regional, o que garantiria maior eficácia e legitimidade às propostas e decisões emanadas desse processo. A dimensão política do processo de integração, como referido, deve projetar-se numa dimensão cultural, incluindo formas institucionais de participação dos cidadãos dos Estados envolvidos nesse processo.

A proximidade cultural, social e a natureza jurídica do ordenamento jurídico (sistema romano-germânico) dos Estados-partes contribuem para a solidificação e desenvolvimento do MERCOSUL.

Além disso, o art. 20 do tratado de Assunção expõe que o MERCOSUL é aberto a novas adesões, mediante negociação, dos demais membros da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (HUSEK, 2012, p. 294). Essas adesões, conforme Husek, visam “um acordo para a formação de uma zona de livre comércio”, e não propriamente alargar o bloco econômico (2012, p. 294).

O MECOSUL, hoje, mantém sua força e base de sustentação, participando ativamente, como fórum de discussão política, econômica, financeira e outros assuntos pertinentes. O Parlamento do MERCOSUL vem justamente para solidificar essa atuação do MERCOSUL.

2. Parlamento do MERCOSUL

2.1. Histórico

Conforme item 1.2.4., o antecedente do Parlasul, no âmbito da estrutura interna do MERCOSUL foi a Comissão Parlamentar Conjunta.

A CPC, como já explanado no item referido, era o órgão de representação dos Parlamentos dos Estados-membros e foi instituída pelo Tratado de Assunção.

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL a substituiu pelo Parlamento do MERCOSUL (Parlasul).

Hoje, conforme art. 22 do Protocolo de Constituição do Parlasul, a aceitação ou denúncia do Tratado de Assunção implica, *ipso jure*, a adesão ou denúncia ao Protocolo constitutivo. A recíproca também é verdadeira, mostrando a inseparabilidade de ambos os instrumentos: o Parlasul é órgão incindível do MERCOSUL.

2.2. Natureza Jurídica

Trata-se de órgão (sem personalidade jurídica) unicameral de representação civil do MERCOSUL, inserido na estrutura institucional do bloco.

Sua natureza, evidentemente, também é parlamentar, tendo como missão, portanto, "articular as sociedades nacionais e regional, num processo democrático, estável e progressivamente amadurecido" (JUCÁ, 2002, p. 125).

Seu caráter é intergovernamental (item 1.1.3.), seguindo o modelo institucional. Exemplo dessa intergovernamentalidade está em uma de suas competências (item 2.4.):

12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um

prazo de noventa dias (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.

Indubitavelmente, como se depreende de seus propósitos, analisados abaixo, o Parlasul tem poder decisório, entretanto, para MACHADO *et al* (2011, p. 85) ainda não se pode dizer que o Parlasul tem capacidade decisória:

Entendemos que, na prática, não possui capacidade decisória. Isso em razão de não legislar, de ter função essencialmente consultiva e de o sistema de eleições diretas ainda não ter sido implantado em todos os Estados membros. Ademais, não há previsão desta atribuição em suas competências (art. 4º do seu Protocolo) e sem contar que o Parlamento foi criado para substituir a Comissão Parlamentar Conjunta, órgão este desprovido de poder decisório.

2.3. Propósitos e Princípios

Segundo o art. 2º do referido Protocolo Constitutivo, como órgão de representação civil, o Parlasul surgiu com alguns propósitos.

Em primeiro lugar, tem-se como objetivo primordial a representação dos povos do MERCOSUL, respeitando-se a pluralidade ideológica e política.

Por meio desse primeiro objetivo, reconhece-se que, embora haja certa proximidade cultural no âmbito do MERCOSUL, há particularidades que devem ser respeitadas, coadunando-se, este objetivo, com princípios maiores, vetores do MERCOSUL e especificamente do Parlasul, como o princípio do pluralismo e da tolerância.

Não obstante o respeito à pluralidade ideológica e política prevista, outro grande objetivo do Parlasul toca ao desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações.

Novamente, enfatiza-se o respeito às peculiaridades de grupos minoritários do âmbito do MERCOSUL. O desenvolvimento dos Estados-partes é uma busca do MERCOSUL e isso se reflete em toda sua estrutura institucional, mas há de se buscar um desenvolvimento sustentável, sempre com arrimo na justiça social e respeito às diversidades.

O Parlasul também objetiva assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz.

Quanto à democracia, essa relação será propriamente desenvolvida no item específico (item 3.1.). A defesa da liberdade e da paz reflete anseios do povo latino-americano, históricos (é notadamente uma região sem grandes embates históricos entre seus Estados) e contemporâneos (sofreram com recentes governos autoritários).

Trata-se de uma diretriz fundamental ao MERCOSUL: a integração e o desenvolvimento objetivados pelo MERCOSUL se darão sempre por meios pacíficos e com respeito à democracia.

Há que se garantir, outrossim, a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração.

Assim, o processo de integração levará em consideração as manifestações de organizações civis, representadas, principalmente, pelas importantes Organizações Não-Governamentais, modernamente vistas, inclusive, como sujeitos de direito internacional (HUSEK, 2012, p. 77).

É também escopo do Parlasul estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração.

Justifica-se esse propósito uma vez que, sendo a integração fim maior do MERCOSUL, e esta integração estar vinculada à participação dos atores da sociedade civil, é preciso apresentar as benesses da integração aos cidadãos e a sua importância para a construção de uma sociedade mais ampla, justa, próspera e desenvolvida.

Há que se buscar, como também objetivo do Parlasul, a consolidação da integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL.

Ratifica-se, portanto, o papel do Parlasul como instrumento de integração do MERCOSUL.

Por fim, objetiva o Parlasul também promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional, ligados à ideia do propósito acima, que prevê um desenvolvimento sustentável, porém com justiça social, sempre objetivando a cooperação regional e internacional, com outros blocos e Estados.

Para a consecução de seus propósitos, o artigo 3º do Protocolo Constitutivo do Parlasul expressa alguns de seus princípios.

Em primeiro lugar, estabelece-se como princípios do Parlasul o pluralismo e a tolerância. Segundo o próprio protocolo mencionado, trata-se de “garantias da diversidade de expressões políticas, sociais e culturais dos povos da região”.

Embora haja certa proximidade cultural entre os Estados-partes do MERCOSUL, é inegável que há diferenças culturais, políticas, sociais e mesmo étnicas e religiosas (não citadas, essas últimas expressamente) entre esses países e em cada país, no seu respectivo âmbito interno.

Há também de se recordar do pluralismo sob a ótica política, a ser considerado no item específico (item 3.2.).

Assim, estabelece-se a tolerância e o pluralismo como vetores e fundamentos básicos do Parlasul.

Há uma profunda relação desse princípio com outros dois do Parlasul. Em primeiro lugar, relaciona-se com o princípio do respeito aos direitos humanos em todas as suas expressões, tendo em vista que o respeito aos direitos humanos passa, invariavelmente, pela tolerância e o respeito ao pluralismo.

Também se relaciona aquele primeiro princípio com o do repúdio a todas as formas de discriminação, especialmente as relativas a gênero, cor, etnia, religião, nacionalidade, idade e condição socioeconômica. Isso indica o próprio pluralismo que existe no âmbito do Parlasul e o repúdio a qualquer forma de discriminação representa a tolerância que deve existir a essas diferenças.

O quarto princípio estabelecido é o da transparência, no tocante à informação e às decisões, visando-se a confiança e facilitar a participação dos cidadãos. A publicidade dos atos do Parlasul traz “confiança” no sentido de segurança jurídica, e propicia, outrossim, a participação popular, tanto no sentido de fiscalização, quanto de efetiva participação, até mesmo, em última análise, na escolha de seus representantes no Parlasul, diante da

avaliação dos atos praticados (somente com a publicidade, pode-se fazer um juízo de valor para apoiar ou não o candidato que praticou determinado ato, seja em eleições diretas ou indiretas).

Outro princípio é o da cooperação, tanto com os demais órgãos do MERCOSUL, quanto com os âmbitos regionais de representação cidadã.

Relaciona-se com o referido princípio, complementando-o, o princípio da promoção do patrimônio cultural, institucional e de cooperação latino-americana nos processos de integração.

A busca pelo desenvolvimento sustentável e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para regiões com menor grau de desenvolvimento caracterizam outro princípio do Parlasul. Assim, é verdadeiro anseio do Parlasul o desenvolvimento, porém de forma sustentável e a garantir o equilíbrio entre as regiões, com tratamento especial às de menor grau de desenvolvimento (o que, em última análise, é a expressão do princípio da isonomia entre os Estados-membros).

Por fim, tem-se o princípio da equidade e justiça, nos assuntos regionais e internacionais, sempre se buscando uma solução pacífica nas controvérsias.

Assim, pode-se concluir que há oito princípios expressos do Parlasul.

2.4. Funcionamento

O Parlasul integra a estrutura institucional do MERCOSUL, substituindo a antiga CPC (item 1.2.4.) e possui sede na República Oriental do Uruguai, em Montevideu, especificamente.

Ele é um órgão unicameral integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado-membro (art. 1º Protocolo Constitutivo do Parlasul).

O art. 4º do referido protocolo traz as competências do Parlasul:

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, 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 se 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 excederá 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 Parlamntos nacionais com vistas a sua eventual consideração.

15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamntos 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 Parlamntos 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.

Quanto à organização, o art. 16 do mencionado protocolo estabelece que o Parlasul contará com uma Mesa Diretora, composta por um Presidente e um Vice-presidente de cada um dos Estados-membros e assistida por um secretário parlamentar e outro administrativo, com incumbência da condução dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos.

O mandato desses membros é de dois anos, cabendo uma reeleição. A representatividade do parlamento será disposta em item específico abaixo (item 3., da representatividade do Parlasul).

Visando a representação dos Estados-membros, dentro de sua estrutura, o Parlasul tem comissões específicas, *ratione materiae*, permanentes e temporárias. Também com esse objetivo, o referido art. estipula que mesmo o pessoal técnico e administrativo do Parlasul será integrado por cidadãos dos Estados-partes, designados por concurso público internacional, com estatuto próprio (em caso de conflito laboral, a solução fica a cargo do Tribunal Administrativo Trabalhista do MERCOSUL).

O Parlasul se reúne em sessão ordinária mensalmente ou, em sessão extraordinária, a pedido do CMC ou, ainda, a requerimento de parlamentares, tudo conforme regimento interno.

Tais reuniões são públicas, atendendo ao princípio da transparência (item 2.3.), salvo quando declaradas de caráter reservado. Iniciam-se com a presença de ao menos um terço de seus membros, desde que haja representação de todos os Estados-membros. Cada parlamentar tem direito a um voto consagrando a igualdade entre os Estados-membros, embora possa cogitar certa celeuma (item 3.6).

Segundo o art. 19 do protocolo em análise, o Parlasul exerce suas atribuições mediante o uso dos seguintes atos: pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições.

O Parlasul não tem iniciativa legislativa, mas pode requerer a formulação das sessões para debates.

O orçamento do Parlasul será elaborado e aprovado pelo próprio órgão, sendo financiado por contribuições dos Estados-membros, em razão do Produto Interno Bruto e orçamento nacional de cada um, critérios estes estabelecidos por decisão do CMC, conforme proposta do Parlasul.

Os Estados associados também poderão participar das sessões públicas do Parlasul, com direito a voz, mas sem voto, mediante convite.

No tocante às decisões e atos, o Parlasul os adota por maioria simples (mais da metade dos parlamentares presentes), absoluta (mais da metade do total dos parlamentares), especial (dois terços do total dos membros do Parlasul) ou qualificada (voto afirmativo da maioria absoluta de integrantes da representação parlamentar de cada

Estado-membro), conforme o assunto, consoante estabelecido por seu Regimento Interno.

2.5. Representatividade: linhas gerais e pragmáticas

O Parlasul é o órgão de representação dos povos do MERCOSUL, como visto no item 1.2.4..

A existência de uma instituição parlamentar em um organismo integracionista significa a chave para o equilíbrio fundamental e harmonioso nesse processo de integração.

O Parlamento desempenha funções essenciais, conduzindo ou integrando o processo de produção de normas, exercendo a representação política regional, controle político das instituições comuns, zelando pelos interesses comuns, impondo sanções, dentre outras atividades. E o pilar que sustenta a atuação de um Parlamento em um organismo integracionista é justamente o princípio segundo o qual as escolhas políticas precedem diretamente da vontade popular.

Especificamente no que toca ao Parlasul, adotou-se o critério de representação cidadão. Os parlamentares são eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados-membros, por meio de sufrágio direto, universal e secreto (art. 6, Protocolo Constitutivo do Parlasul) e terão mandato comum de quatro anos, cabendo reeleição. Tal eleição é regida pelo previsto na legislação de cada Estado-membro, que procurará a representação adequada por gênero, etnias e regiões, conforme as realidades de cada Estado.

Os mesmos requisitos exigíveis para a candidatura de parlamentar no âmbito interno é exigido para o pleito à investidura de cargo de representação civil no Parlasul. O exercício do cargo de parlamentar do Parlasul é incompatível com o desempenho de mandato ou cargo legislativo ou executivo nos Estados-membros ou em outro cargo dos demais órgãos do MERCOSUL.

Os parlamentares do Parlasul não poderão ser processados civil ou penalmente, em nenhum momento, pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções, caracterizando verdadeira imunidade.

Há ainda a previsão no mesmo art. de um dia comum para todos os Estados-membros denominado de “Dia do MERCOSUL cidadão”, em que todos elegeriam, de forma simultânea, a eleição dos parlamentares, por meio de sufrágio direto, universal e secreto. A proposta de criação desse dia deve advir do Parlamento, estabelecido pelo CMC.

2.6. Perspectivas

Recém concretizado, o Parlasul ainda enfrenta algumas dificuldades para avançar ao seu propósito final, qual seja, de exercer o papel de motor político do MERCOSUL, mas sua criação significa a mais clara demonstração da vontade política de os Estados-membros em consolidá-lo.

NUNES JUNIOR (2010, p.133) afirma que o verdadeiro MERCOSUL “clama por uma instituição parlamentar mais efetiva, em escala supranacional, democraticamente eleita, apta a exercer suas funções institucionais de criação do ordenamento jurídico comum, de defesa dos interesses regionais e de controle político do espaço integrado”.

Atualmente, o MERCOSUL é uma união aduaneira imperfeita, pois mesmo a Tarifa Externa Comum, responsável por estabelecer única alíquota de impostos aduaneiros, contém uma vasta lista de exceções. Segundo NUNES JUNIOR (2010, p. 151), a evolução do MERCOSUL ao grau de efetivo mercado comum é um pressuposto para a atuação efetiva do Parlasul:

O crescimento do Mercosul exige, portanto, que se complete antes a união aduaneira, para se chegar, então, ao mercado comum, tornando um só os quatro mercados nacionais, no qual os bens, os serviços, as pessoas e os capitais circulem livremente. Essa exigência constitui pressuposto para acolher (...) a organização e o funcionamento de um órgão supranacional de representação da sociedade mercosulina e de criação do Direito aplicável ao espaço de integração – o Parlamento do Mercosul.

Além disso, a existência de uma ordem supranacional também pode ser vista como um pressuposto para a atuação efetiva do Parlasul (NUNES JUNIOR, 2010, p. 151). A

supranacionalidade, por sua vez, exige uma consolidação de um bloco em estágio, ao menos, de mercado comum, o que ainda não ocorreu de fato com o MERCOSUL.

Não obstante, é imprescindível a existência de uma ordem jurídica comunitária, com normas que estabeleçam todas as características do Parlasul (primazia de suas normas, aplicabilidade imediata, efeito direto, etc.).

Quanto à estrutura, composição, funcionamento e atribuições, isso já se encontra estabelecido pelo Tratado Constitutivo do Parlasul, o que, sem dúvida, é uma barreira já transposta. Há, no entanto, de se corrigir certas incorreções, estabelecendo, por exemplo, a eleição dos parlamentares do Parlasul por sufrágio direto e universal (atualmente, são eleitos indiretamente, pelos parlamentos de cada Estado-membro),

Em suma, o Parlasul não pode se restringir a simples tribuna de representação, para debates inócuos. Mais que isso, é preciso que exerça plenamente as funções de elaboração normativa e controle político do sistema institucional do MERCOSUL.

3. Representatividade e Supranacionalidade no Parlasul

3.1. Soberania Popular e Democracia

O art. 1º da CF traz como fundamento da República Federativa do Brasil a soberania.

Segundo MORAES (2005, p. 16), soberania é a “capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (...), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição”.

O parágrafo único do art. 1º da CF estabelece que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Assim, indubitavelmente, a soberania na República Federativa do Brasil se revela na soberania popular, daí porque alçá-la, também, como princípio fundamental do Brasil. Portanto, observa-se neste item o conceito de soberania à luz de seu titular: o povo.

Conforme CANOTILHO (2000, p. 98), o princípio da soberania popular é uma das traves mestras do Estado constitucional e concretiza o princípio democrático (CANOTILHO, 2000, p. 292).

Explica o conspícuo professor o princípio em exame da seguinte forma:

O princípio da soberania popular transporta sempre várias dimensões historicamente sedimentadas: (1) o domínio político – o domínio de homens sobre homens – não é um domínio pressuposto e aceite; carece de uma justificação quanto à sua origem, isto é, precisa de legitimação; (2) a legitimação do domínio político só pode derivar do próprio povo e não de qualquer outra instância “fora” do povo real (ordem divina, ordem natural, ordem hereditária, ordem democrática); (3) o povo é, ele mesmo, o titular da soberania ou do poder, o que significa: (i) de forma negativa, o poder do povo distingue-se de outras formas de domínio “não populares” (monarca, classe, casta); (ii) de forma positiva, a necessidade de uma legitimação democrática efetiva para o exercício do poder (o poder e exercício do poder derivam concretamente do povo), pois o povo é o titular e o ponto de referência dessa mesma legitimação – ela vem do povo e a este se deve reconduzir; (4) a soberania popular – o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo – existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos

garantidores da operacionalidade prática deste princípio (...); (5) a constituição, material, formal e procedimental legitimada fornece o plano da construção organizatória da democracia, pois é ela que determina os pressupostos e os procedimentos segundo os quais as “decisões” e as “manifestações de vontade do povo” são jurídica e politicamente relevantes.

Trata-se de expressão maior, que abrange o princípio da representação (CANOTILHO, 2000, p. 293) e, na estrutura estatal do Brasil, o princípio republicano. A soberania popular é um fundamento da República Federativa do Brasil e a escolha da forma de governo foi submetida à vontade popular (art. 2º, ADCT).

Segundo CARRAZZA (2006, p. 57 - 75), república é o tipo de governo fundado na igualdade formal das pessoas (todos os cidadãos são iguais perante a lei) em que os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo, transitório e com responsabilidade. Do ponto de vista semântico, “república” indica o próprio interesse público (ACQUAVIVA, 2000, p. 133).

Não se confunde com democracia, sendo esta um regime político, ou seja, discrimina como o poder é desempenhado.

O art. 1º, *caput*, da CF brasileira estabelece que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito.

Segundo CANOTILHO (2000, p. 98), o Estado moderno deve se estruturar como um Estado de direito democrático, ou seja, “como uma ordem de domínio legitimada pelo povo”.

Prossegue o douto autor afirmando as várias facetas do princípio democrático (2000, p. 288 e 289):

Só encarando as várias dimensões do princípio democrático (propósito das chamadas “teorias complexas da democracia”) se conseguirá explicar a relevância dos vários elementos que as teorias clássicas procuravam unilateralmente transformar em *ratio* e *ethos* da democracia. Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos. É para este sentido participativo que

aponta o exercício democrático do poder (...), a participação democrática dos cidadãos (...), o reconhecimento constitucional da participação directa democrático (...) e aprofundamento da democracia participativa (...). Com a consagração de uma inequívoca dimensão representativa do princípio democrático, a Constituição teve em conta não só a mudança estrutural desta dimensão nos modernos Estados, mas também a necessidade de dar eficiência, selectividade e racionalidade ao princípio democrático (orientação de *output*). Afastando-se das concepções restritivas de democracia, a Constituição alicerçou a dimensão participativa como outra componente essencial da democracia. As premissas antropológico-políticas da participação são conhecidas: o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política (orientação de *input*). Entre o conceito de democracia reduzida a um processo de representação e o conceito de democracia como optimização de participação, a Lei Fundamental “apostou num conceito “complexo-normativo”, traduzido numa relação dialéctica (mas também integradora) dos dois elementos – representativo e participativo.

No Brasil, segundo ACQUAVIVA (2000, p. 155), vige a democracia indireta, caracterizada pela natureza representativa de seu sistema político e utilização esporádica da intervenção directa dos governados em certas deliberações dos governantes (plebiscito, referendo, iniciativa popular, etc.).

KELSEN (2000, p. 414) afirma que a verdadeira representação na democracia implica em que o representante do povo seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos seus representados.

O protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, também firmado pela Bolívia e Chile, estabelece, em seu artigo 1º, que a “plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”.

Assim, não se admite que Estados cujas instituições não sejam democráticas atuem no âmbito do desenvolvimento regional.

Caso haja ruptura da ordem democrática em um Estado parte do referido protocolo, os demais promoverão consultas entre si e o Estado afetado visando o restabelecimento do *status quo ante* (art. 3º). Se infrutíferas tais consultas, poderão ser aplicadas medidas, considerando a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de

integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes desses processos (art. 5º).

Diante do caráter intergovernamental do MERCOSUL, tais medidas serão adotadas por consenso pelos Estados-membros do mencionado protocolo (art. 6º).

A grande dificuldade que cerca tal protocolo é compreender com exatidão o que significa a expressão “instituições democráticas”. Para HUSEK (2012, p. 275), a democracia se concretiza pela “existência de regras claras de conquista de poder e de seu exercício” e afirma que, embora a referida dificuldade exista, fez bem o protocolo em estabelecer tal requisito. O conspícuo professor, fazendo uso de lições de BOBBIO (*apud* HUSEK, 2012, p. 275) traz o conceito de democracia formal, conjugando as seguintes características, dentre outras:

A função legislativa deve ser composta de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo; todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de sexo, devem ser eleitores; todos os eleitores devem ter voto igual; todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião; nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria;etc.

O próprio GMC, órgão que compõe a estrutura institucional do MERCOSUL (item 1.2.4.), possui em seu bojo um importante subgrupo denominado “Observatório da Democracia do MERCOSUL” (ODM), que tem como principal escopo garantir o respeito à democracia como base da integração do MERCOSUL.

No âmbito do Parlasul, constitui um objetivo expresso desse órgão a promoção e defesa permanente da democracia, dentre outros valores (art. 2º do Protocolo Constitutivo do Parlasul, conforme item 2.3. desta tese)

A participação dos atores da sociedade civil no processo de integração é outro objetivo do Parlasul que merece destaque neste item, sendo faceta de fomento à democracia, garantindo a maior representatividade popular.

O art. 4º do protocolo constitutivo traz como competência do Parlasul, inclusive, “velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes”, conforme as normas do MERCOSUL.

Tão importante à integração, conforme item 1.1.1., José Souto Maior BORGES (*apud* HUSEK, p. 247) cita a democracia como princípio do direito comunitário.

Tal qual o Parlamento Europeu em seu início, atualmente, o Parlasul conta com parlamentares indicados pelos respectivos parlamentos nacionais, indicados pelas duas casas do Congresso Nacional, em comissão mista e em número equivalente (9 de cada casa) (conforme MACHADO *et al*, 2011, p. 87).

O art. 14 da Constituição Federal brasileira estabelece os termos em que a soberania popular é exercida no Estado brasileiro, direta e indiretamente. Não se deve confundir democracia indireta com voto indireto. Este último torna ainda mais tortuosa a vontade popular. A democracia indireta (ou representativa) é estabelecida por representantes do povo que tornarão presente a vontade deste, ao passo que o voto indireto é a escolha, por parte dos representantes do povo, de novo corpo parlamentar. A escolha não vem, de forma imediatamente mediata do povo, mas faz um caminho maior, afastando-se cada vez mais de sua fonte.

Como verdadeiro órgão de representação civil, é imprescindível o sufrágio direto e universal da comunidade mercosulina.

O artigo 6 do Protocolo Constitutivo do MERCOSUL estabelece que os parlamentares serão eleitos por meio de sufrágio direto, universal e secreto. Embora os demais Estados que compõem o MERCOSUL já tenham adotado eleições diretas para a escolha de seus governantes, o Brasil ainda não o fez, havendo perspectivas de sua ocorrência nas eleições gerais, a serem promovidas em 2014 (conforme MACHADO *et al*, 2011, p. 87).

Garantindo o sufrágio direto e universal, além de outros aspectos já discutidos (como a participação ativa de outros atores da sociedade civil), garante-se o respeito à soberania popular e ao princípio democrático, ambos imprescindíveis ao sucesso do Parlasul enquanto órgão de representação civil.

Reconhece-se a importância da participação de representação de Parlamentos nacionais no âmbito do sistema mercosulino, mas essa representação deve estar no corpo executivo, não no legislativo, como bem lembra JUCÁ (2002, p. 130):

Por derradeiro, entendemos pertinente e necessária a existência de representação dos Parlamentos-Nacionais no sistema, todavia esta deve estar inserida no universo da gestão

do sistema, no executivo dele, e não no legislativo, porque também se defende um Executivo independente dos governos nacionais, embora se admita por razões práticas, pelo menos durante o período de amadurecimento do processo, a participação de tais elementos nas instâncias decisórias comunitárias. Isto porque não se concorda com o fim do Estado-Nacional, mas apenas com o redesenho dele, donde é consequência que as Políticas Externas e seus mecanismos, inclusive o Direito Internacional na concepção tradicional, continuarão a ter espaço e função, na sociedade globalizada

3.2. Dignidade da pessoa humana e Pluralismo

Ao tratar da dignidade da pessoa humana, MORAES (2005, p. 16) afirma:

A dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

O respeito à dignidade à dignidade humana é rememorado por diversos princípios do Parlasul, como visto no item específico (2.3.). Prevê-se o respeito aos direitos humanos, em todas as suas expressões; o repúdio a todas as formas de discriminação; e implica necessariamente no pluralismo e na tolerância, no sentido de que só se respeita a pessoa dignamente se se respeitar suas particularidades.

Verifica-se o princípio do pluralismo e tolerância como princípio expresso do Parlasul. Este princípio, como já mencionado, tem expressão no âmbito cultural, social e político.

Em sentido técnico, pluralismo é a “doutrina que confere primazia ao múltiplo sobre o uno em todos os setores da vida e do mundo” (SOUSA *et alii*, p. 416). É diferente,

segundo SOUSA *et alii* (1998, p. 416), de pluralidade, tanto assim é que a diversidade dentro da unidade é até saudável⁴.

A conotação de pluralismo concebida pelo Tratado Constitutivo do Parlasul toca à atuação conjunta de todos os segmentos da sociedade mercosulina, mediante seus respectivos representantes. Assim, dá-se à pluralidade de grupos sociais o pluralismo, de modo de modo a atingir verdadeira atuação conjunta.

Dentre as diversas formas de pluralismo está o pluralismo político, elencado pela CF brasileira como princípio fundamental.

Segundo MORAES (2005, p. 17), pluralismo político “demonstra a preocupação do legislador em afirmar-se a ampla e livre participação popular nos destinos políticos do país, garantindo a liberdade de convicção filosófica e política e, também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos”.

Quando se fala em “parlamento”, necessariamente se refere em “agrupamentos políticos e partidários, por meio dos quais atue esse Parlamento, e sejam representadas as diferentes correntes e tendências existentes na sociedade regional” (NUNES JUNIOR, 2010, p. 187).

O pluralismo político no âmbito do Parlasul permite a formação de grupos ideológicos devidamente representados, compostos por parlamentares dos diversos países integrantes do bloco, formando uma autêntica sociedade do MERCOSUL.

Ao se garantir o pluralismo no Parlasul, portanto, grupos minoritários teriam seus interesses resguardados e discutidos nesse parlamento. Negar-lhes essa voz certamente contraria, em última análise, a dignidade de cada um dos indivíduos que os compõem, marginalizando-os desse, ao menos, importante foro de discussão.

Trata-se de ferramenta imprescindível, portanto, para a plena representação civil, coadunando-se com o escopo último do Parlasul.

⁴ SOUSA *et alii* trazem o exemplo da Igreja, que, “mantida a unidade da Fé, vê desenvolverem-se em seu seio várias escolas teológicas” (1998, p. 416).

3.3. Princípio do federalismo

Embora o pacto federativo não figure no rol dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, CF), trata-se da própria essência do Estado brasileiro, sendo a forma de Estado adotada pelo Brasil, qual seja, a federação.

Trata-se de cláusula pétrea (art. 60, §4º, CF), não sendo possível, portanto, a alteração da forma de Estado adotada.

Para KELSEN (2000, p. 451), a diferença entre um Estado unitário e um federado (ideias que se contrapõem) é o grau de descentralização.

ACQUAVIVA (2000, p. 104) define o Estado federal como:

(...) uma espécie de federação, composta por unidades que, embora dotadas de capacidade de auto-organização e de auto-administração, não são dotadas de soberania, submetendo-se a uma Constituição Federal. Com efeito, o Estado federal não se confunde com a confederação, porque esta é formada por Estados propriamente ditos, vale dizer, entidades políticas dotadas de poder soberano, incondicionado, ao passo que no Estado federal os Estados-membros renunciam ou são despojados de sua soberania, em proveito do próprio Estado federal. Os Estados-membros passam a dispor de mera autonomia, submetendo-se a uma Constituição que lhes proíbe o direito de secessão, isto é, o direito de se separarem da União⁵, (...) pessoa jurídica de direito público que representa o Estado federal.

DE SOUSA *et alii* (1998, p. 211) o definem como a “entidade política soberana, formada pela união constitucional de Estados, que a integram com poderes autônomos”.

Os mesmos doutrinadores (1998, p. 213 e 214) estabelecem as características do Estado federal:

1. A existência de um poder federal, cujas atribuições, decorrentes de um ordenamento jurídico geral, se exercem sobre toda a população e todo o território de um país; esse poder coexiste com os poderes dos Estados-membros, cujas atribuições, derivadas de ordenamentos jurídicos próprios, se exercem sobre parte da população e parte do território nacional.

⁵ O próprio professor Acquaviva reconhece que o despojamento ao direito de secessão não é *conditio sine qua non* da federação, como dispunha a Constituição soviética de 1977 de modo contrário (“cada república da União conserva o direito de se separar, livremente da URSS”) (ACQUAVIVA, 2000, p. 105).

2. A autonomia dos Estados-membros, a qual, historicamente, resulta do fato de – como nos Estados Unidos da América – terem sido entidades soberanas que resolveram abrir mão de competências próprias de soberania, mas retiveram outras tantas de que tem o exercício exclusivo. Daí por que os Estados-membros tem a capacidade de se auto-organizar mediante constituição por eles próprios promulgada (constituintes estaduais), de elaborar as próprias leis (assembleias legislativas), de governar e administrar em áreas próprias (executivos estaduais), de exercer atividade jurisdicional própria (tribunais estaduais). Evidentemente, tudo isso em campo delimitado pela constituição federal.

3. A repartição de competências entre a União e os Estados. A este respeito, são os seguintes os critérios adotados: a) ao transferirem certo número de competências à União, os Estados reservaram para si as demais, tanto as especificadas nas respectivas constituições quanto as inespecificadas. Daí extraiu a doutrina o critério de enumeração taxativa dos poderes da União (*delegated powers*), que incluem os chamados “poderes implícitos” (em que se amparou, constitucionalmente, a expansão das competências federais), cabendo aos Estados-membros os poderes remanescentes ou residuais (*residuary powers*), desde que não expressamente vedados. Além dos Estados Unidos, adotam esse sistema o Brasil, o México, a Áustria, a Suíça e a Argentina. b) Outro critério é o que obedece à sistemática contrária, ou seja, fixam-se as competências dos Estados-membros, cabendo as remanescentes à União, como acontece no Canadá. c) Um terceiro critério consiste em enunciar exaustivamente as competências da União e as dos Estados-membros, estabelecendo-as com caráter taxativo. É o que ocorre na Índia, cuja constituição enumera 97 competências exclusivas da União, 66 competências exclusivas dos Estados-membros e 47 competências conjuntas de ambos os poderes. A aplicação desse sistema encontra dificuldades quando ocorrem problemas para cuja solução não há previsão normativa no elenco das competências atribuídas a um ou a outro poder.

No Estado federal existem, também, as competências comuns à União e aos Estados-membros: a) quando a Constituição prescreve a conjugação dos poderes federais e estaduais para que certos atos dos Estados-membros tenham validade; b) quando incumbe aos poderes federais fixar normas gerais sobre determinadas matérias, cabendo aos Estados-membros sua implementação mediante disposições complementares e supletivas; c) quando se estabelecem competências concorrentes, que permitem tanto à União quanto aos Estados-membros deliberar sobre certos assuntos, ficando, porém, a primazia com a União, se esta vier a atuar, mesmo na hipótese de os órgãos estaduais já terem entrado em atividade.

4. Sistema de constituição rígida e o que significa que as disposições constitucionais somente poderão ser alteradas por meio de procedimento especial. Nos Estados Unidos da América, as emendas (*amendments*), que são mais propriamente aditamentos à Constituição, somente tem vigências se aprovadas por dois terços dos membros do Senado e da Câmara dos Representantes, e em seguida ratificados pelos órgãos legislativos de três quartos dos Estados-membros. As constituições republicanas do Brasil anteriores à de 1988 foram hiper-rígidas quanto à matéria objeto de alteração de seu texto, vedando propostas tendentes a abolir a República ou a Federação (as chamadas cláusulas

pétreas). A Constituição de 1988 veda a deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §4º).

Já quanto ao procedimento de alteração, tem havido rigidez com variações formais quer no tocante ao *quorum* necessário para a aprovação (exigindo-se, ora dois terços, ora três quintos, ora maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado Federal), quer quanto ao rito (exigindo-se, ora aprovação em duas sessões legislativas consecutivas – dois períodos anuais –, ora aprovação em duas sessões – reuniões –, dentro de sessenta dias, ora aprovação em dois turnos independentemente de prazo para deliberação).

5. Asseguramento da estrutura e funcionalidade da Federação, seja pelo controle da constitucionalidade das leis, seja pela solução de conflitos entre a União e os Estados. No Brasil, essas atribuições, entre outras, cabem ao Supremo Tribunal Federal, considerado “o guardião da Constituição”.

6. A participação dos Estados-membros nas decisões federais. Trata-se de princípio inerente a essa forma de Estado, e que se manifesta tanto na Câmara dos Deputados (integrada por representantes da população ou do eleitorado dos Estados, em número proporcional ao dos habitantes ou dos eleitores desses mesmos Estados) quanto no Senado Federal (composto de um mesmo número de representantes por Estado; esse critério paritário visa a assegurar a igualdade na representação dos Estados enquanto tais). Ressalve-se, porém, que essa participação nas decisões do poder central não é característica exclusiva do Estado Federal, pois se encontram Estados unitários em que, além da Câmara dos Deputados, há Senado com representação paritária das províncias e competência equivalente à do Senado Federal.

O pacto federativo irradia por todo o ordenamento jurídico. Diversos são os dispositivos que configuram verdadeira expressão do princípio.

A representação simétrica dos Estados-membros brasileiros no Congresso Nacional, através de seu órgão “Senado Federal”, é também expressão do princípio federativo (art. 46, CF). Cada Estado-membro e o Distrito Federal terá três senadores. A Câmara dos Deputados, órgão de representação popular, corrige a representatividade conforme as diferenças populacionais.

Diante de cláusula de suma importância, ao se cogitar uma representação civil do Estado brasileiro em organismo internacional, como se pretende com o Parlasul, indubitavelmente o princípio federativo tem que expressar as particularidades do Estado brasileiro e de outro Estado federado que venha a compor o MERCOSUL. A Argentina é um estado federal com um Poder Legislativo bicameral, tal qual o Brasil (art. 44, constituição Argentina) e, portanto, também tem que ter sua particularidade observada em

uma representação no MERCOSUL. Embora o Uruguai e o Paraguai possuam uma formação bicameral, não se tratam propriamente de Estados federados (JUCÁ, 2002, p. 112), não cabendo, a eles, representatividade similar à dos Estados brasileiro e argentino.

JUCÁ (2002, p. 129), ao figurar acerca de um parlamento no bojo do MERCOSUL (em obra datada de muito antes da efetiva constituição do Parlasul), já cogitava a respeito:

A Câmara Alta seria composta de Representantes dos Estados-Membros, considerados dois aspectos que se entende fundamentais para o processo, consideradas as disparidades regionais internas (...). Nela teriam assento representações regionais internas dos Estados-Membros, como no caso do Brasil e Argentina, e os demais, que não tem estas características, como Uruguai e Paraguai, não levariam este critério em conta. Daí, o número de representantes, necessariamente partidário, contemplar número mais elástico de cadeiras, de sorte a acomodar a União e pelo menos as regiões caracterizadas e reconhecidas, formando painel mais claro.

O art. 6º do Protocolo constitutivo do Parlasul, em seu item 2, garante que o mecanismo de eleição dos Parlamentares, regido pelo previsto na legislação de cada Estado-parte, “procurará assegurar uma adequada representação, por gênero, etnias e regiões conforme as realidades de cada Estado” (grifos nossos). Assim, não basta ao Brasil, diante de sua realidade, promover eleições levando-se em consideração apenas o critério populacional, mas deve, também, levar em conta a federação à qual o Brasil se submete, garantindo a representação no Parlasul de todos os Estados-membros brasileiros, tal qual a Argentina, que possui também um estado federado.

3.4. Independência, Igualdade e assimetrias na representação civil

O artigo 9 do Protocolo Constitutivo do Parlasul, sob a alcunha de “independência”, afirma que “os membros do Parlamento não estarão sujeitos a mandato imperativo e atuarão com independência no exercício de suas funções”.

Há clara preocupação em evitar ingerências de parlamentos nacionais ao Parlasul. O parlamentar do MERCOSUL, chamado de Mercodeputado, em analogia ao termo “eurodeputados”, por MACHADO *et al* (2011, p. 87) é, em primeiro plano, um parlamentar do MERCOSUL, efetivamente, não do Estado ao qual é originário, embora represente a população deste.

Questiona-se, outrossim, a representação do Parlasul de modo a garantir a igualdade entre os Estados e, em última análise, entre as populações que os compreendem. Traduz-se a igualdade o sistema de um voto para cada parlamentar; há observância à igualdade no caso de um número maior de representantes no Parlasul ao Estado com maior número de habitantes (Brasil)?

Desde os povos antigos, há uma vaga noção de igualdade entre os homens, mas apenas aos membros de certa casta (portanto, flagrante desigualdade). Mesmo por ocasião da Revolução Francesa de 1789, quando se clamou por igualdade, irrompida com ímpeto radical, visando à extinção de todo e qualquer privilégio e hierarquia social, tal igualdade absoluta revela-se verdadeira desigualdade (SOUSA *et alii*, 1998, p. 277).

Explicando o adágio jurídico já incorporado nas lições sobre igualdade (deve-se tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das suas desigualdades), SOUSA *et alii* (1998, p. 277 e 278) explicam como se deve interpretar a verdadeira igualdade em detrimento da igualdade absoluta:

A igualdade absoluta, além de resultar de uma concepção abstrata do homem, põe a perder a justa compreensão da verdadeira igualdade, que considera os homens iguais *quanto ao ser* (origem, natureza e destino), mas não pode ignorar a evidência de que, ao mesmo tempo, são desiguais *quanto ao modo de ser* (inteligência, cultura, talento, aptidão, competência, iniciativa, empenho, etc.). Estas desigualdades pessoais se harmonizam com a natureza das coisas e conferem dinamismo à vida social, especialmente se esse dinamismo, aberto aos princípios de justiça, ganhar expansão no quadro de uma estrutura orgânica da sociedade.

A Carta da ONU reconhece a igualdade entre os povos já no art. 1º (item 2) e também entre os Estados-membros da ONU (art. 2º, 1).

À luz da igualdade conforme explanado acima, transpondo seu conceito às relações internacionais, entre os Estados, pode-se dar início à análise da questão trazida no início deste item, própria do Parlasul, referente à distribuição de votos.

Antes, porém, faz-se necessário analisar a figura da representação. Representar significa tornar presente algo que existe na realidade ou na imaginação (DE SOUSA *et alii*, 1998, p. 464). No âmbito do direito público, esse termo é utilizado para designar a representação política.

A representação tem relacionamento estreito com o poder. O poder é o elemento representativo da sociedade por excelência, pois sem ele não seriam possíveis a unidade e continuidade do corpo social. Assim, DE SOUSA *et alii* (1998, p. 465 e 466) trazem três aspectos desse relacionamento (representação da sociedade “pelo poder”, “perante o poder” e “no poder”):

1) *Representação da sociedade pelo poder* – A sociedade política não é um ser cósmico, nem tampouco resultante de um contrato entre indivíduos que viviam isolados e se reuniram para constituí-la. Forma-se na história, em meio a contingências particulares e variáveis, das quais depende seu modo peculiar de estruturação. (...) esse processo histórico realiza a articulação de um agrupamento social (...): “Resulta da articulação política que alguns seres humanos, os dirigentes, podem atuar pela sociedade, homens cujos atos não são imputados a eles mesmos, mas à sociedade enquanto um todo – com a consequência de que, por exemplo, a promulgação de uma norma geral regulando um setor da vida humana não se entenderá à maneira de filosofia moral, mas será recebida pelos membros da sociedade como a declaração de uma regra obrigatória para eles. Quando seus atos são por tal forma efetivamente imputados, uma pessoa é o representante da sociedade” (...). Tudo isto independentemente da forma de governo, seja monárquica ou republicana, haja ou não despotismo, mas considerando apenas a representação da sociedade enquanto unidade política historicamente estabelecida. Outra é a questão de saber se a autoridade existente é legítima e se o governo corresponde às aspirações populares.

2) *Representação da sociedade perante o poder* – Nesta hipótese, configura-se a representação da sociedade política ao modo de uma comunicação entre governados e governantes, vínculo que se estabelece entre o povo e o poder que o rege. A representação aparece então como um liame entre a sociedade e o poder, sintonizando a ação dos governantes e as aspirações dos governados, levando ao conhecimento das esferas dirigentes os interesses dos grupos constitutivos da sociedade política e as reivindicações de seus membros. Neste sentido, a representação política é sem dúvida de caráter público, segundo o tem frisado os autores infensos à sua assimilação ao mandato, instituto de direito privado. Mas para tal representação ser de veras autêntica ela deve estar entrosada com os interesses particulares dos grupos e dos indivíduos que, distribuídos por esses grupos, pertencem à sociedade maior. Nos órgãos representativos – cortes, parlamentos, assembleias – a presença de elementos

habilitados para o exercício dessa representação facilitará a sintonização com os governantes.

Em se tratando de conceituar a representação política, deve-se, pois, levar em conta uma dualidade de significação que esta comporta. Por um lado, o poder representa a sociedade; por outro lado, a sociedade representa-se junto ao poder. No primeiro caso, a sociedade é representada globalmente, como *corpus politicum*, cuja cabeça é a autoridade. No segundo caso, ela se representa diante do Estado em sua realidade existencial – cabendo-lhe aqui, com mais precisão, o qualificativo de “sociedade civil” – e faz chegar às instâncias do poder o conhecimento dos interesses a serem atendidos. O poder representa a sociedade política enquanto esta constitui uma *unidade*. A sociedade representa-se em face do poder enquanto *multiplicidade*, isto é, na pluralidade dos grupos que a compõem e das aspirações de seus membros. Na representação partidária, procura-se dar representação a várias correntes de opinião, donde o expediente da representação proporcional, a fim de não serem excluídas as minorias. Na representação corporativa, tem-se em vista os interesses dos grupos componentes. Num caso e noutro há sempre a variedade correspondente ao condicionamento real da sociedade política, que não é um bloco uniforme, mas se constitui à base de sociedades menores.

3) *Representação da sociedade no poder. a) participação do povo no governo* – Pelo que já foi dito, a representação configura-se como um processo de conexão entre a sociedade e o poder, permitindo a este conhecer o estado real daquela e oferecendo à sociedade um instrumento para acautelá-la contra possíveis desmandos dos governantes. Entretanto, o centro de decisão política é sempre o poder, e a simples existência de órgãos representativos da sociedade em face do poder não basta para ser dado pleno atendimento às reivindicações sociais. O objetivo precípua de um sistema representativo não é simplesmente dar a conhecer uma certa situação, é obter a satisfação daquilo que, por meio deles, se pleiteia. Por outras palavras, o povo aspira também a influir nas decisões políticas, isto é, a participar do governo.

São de se conceber e existiram em vários países instituições representativas meramente consultivas, sem uma tal participação na esfera de direção pertinente ao poder. E também cabe a hipótese de uma cooperação de tais órgãos com a atividade governamental, realizando-se então o governo representativo. Neste caso, os representantes do povo – isto é, da sociedade perante o poder – não se limitam a expor fatos e solicitar medidas. Mais do que apresentar *remontrances* ou *doléances*, como se fazia nos Estados Gerais da França, chegam a deliberar, a influir positivamente nas resoluções do poder.

b) *A ideia moderna de governo representativo* – Nas democracias modernas, o princípio da soberania popular faz ir muito além da simples participação, pois, sendo o povo soberano, todo o poder lhe pertence. A conclusão seria, como percebeu Rousseau (1712-1778), a democracia direta, mas como, nas grandes coletividades, esta é impossível, se considera que os que exercem o poder são agentes ou prepostos do povo, que os elege para serem os executores da vontade gera (...).

Da na análise da doutrina colacionada, observa-se que a representação tem o condão de expressar a sociedade através do poder; de servir de ferramenta de efetiva comunicação entre a sociedade e o poder; e de efetivar a participação da sociedade no poder.

Um órgão de representação civil deve se coadunar com o conceito de efetiva representação, nos termos acima. Deve servir de expressão, ferramenta de comunicação e garantir a efetiva participação da sociedade nesse órgão.

Diante disso, é preciso analisar conjuntamente a igualdade e a representação, de sorte a permitir a total simetria na representação, garantindo, especialmente quanto ao último aspecto da relação “poder-representação”, a efetiva participação da sociedade, com suas particularidades.

Se todos são iguais, Estados e povos, todos devem ser tratados da mesma forma, garantindo-lhes as mesmas participações, o mesmo direito a voz. Se há um grupo minoritário, ele deve ser ouvido (e deve lhe garantir efetiva participação, não um modelo que traz aparente representação, por exemplo, com um número reduzido de representantes que não traduzirão a relação “poder-representação” nos termos acima). Se os Estados e povos estão em patamar de desigualdade, eles devem ser tratados desigualmente, mas de modo a trazer a igualdade entre eles (e não, evidentemente, visando aumentar a desigualdade).

De sorte a observar essa igualdade no âmbito do processo eleitoral e também assegurar a independência dos membros do Parlamento, JUCÁ (2002, p. 130) afirma:

o processo eleitoral e o sistema partidário não de ser necessariamente uniformes e regionais, para que a manifestação da vontade da sociedade obedeça a idêntico critério e, também, seja menos vulnerável às ingerências circunstanciais dos Governos Nacionais, cabendo estabelecer calendário eleitoral inconfidente com os nacionais, para preservar o pluralismo necessário e democrático.

Especificamente, ainda, quanto à representação da sociedade sob o 3º aspecto da relação “poder-representação”, surge a questão da simetria já mencionada.

A União Europeia adotou o critério da proporção decrescente, segundo o qual há um número mínimo de representantes, especialmente para países com reduzida população, mas a regra é a distribuição parlamentar conforme a população do Estado-

membro. Essa regra, se não observada de forma correta, acaba gerando terrível assimetria.

Conforme dados apresentados em aula ministrada na Pontifícia Universidade Católica, no dia 04 de novembro de 2011, no curso de especialização em Direito Internacional, pelo Prof. Calogero Pizzolo, sobre o tema "Direito da Integração. Blocos Regionais.", diante da população dos Estados-membros e a quantidade de parlamentares no MERCOSUL, a Argentina teria, para o período de 2010 a 2014, 26 parlamentares, tendo 26% da representação no âmbito do MERCOSUL, embora sua população represente apenas 16% da comunidade do MERCOSUL. O Paraguai e o Uruguai, valendo-se do mínimo de quantidade parlamentar a que tem direito, possuem 18 parlamentares cada (18%), embora tenham 2% da população do MERCOSUL, cada, havendo terrível discrepância representativa.

O Brasil, por seu turno, compensa as assimetrias dos Estados acima, reduzindo sua representatividade: tem apenas 37 parlamentares (37% dos parlamentares), sendo que sua população abrange 80% da população do MERCOSUL.

Se se quer estabelecer o MERCOSUL como autêntica comunidade, deve-se levar em consideração a população que a compõe e atribuir a devida representatividade, não a distorcendo, como se faz atualmente, sob pretexto de se garantir uma igualdade que, nada mais se traduz como flagrante desigualdade.

O mínimo de parlamentares, valendo-se da regra do critério da proporção decrescente, é imprescindível, mas, atualmente, este número se traduz excessivo. Com a entrada de novos Estados (especialmente da Venezuela, que poderá eleger, se ingressa no bloco tempestivamente, seus mercodeputados em 2014), essa assimetria representativa ficará reduzida, mas ainda assim, não satisfatoriamente. Por ora, é imprescindível que esse valor mínimo de parlamentares seja reduzido, de sorte a diminuir o desequilíbrio atualmente existente quanto à representação no Parlasul.

O art. 16 do Protocolo Constitutivo do Parlasul, em seu item 2 estabelece que cada parlamentar terá direito a um voto nas deliberações do Parlasul. Trata-se de peso de votação, o que não corrige a assimetria representativa.

3.5. Supranacionalidade no Parlasul

Conforme os conceitos de supranacionalidade e intergovernamentalidade, já analisados (item 1.1.3.), neste ponto cumpre observar a importância da supranacionalidade no âmbito do Parlasul.

Atualmente, embora não tão atuante como poderia, o Parlasul é dotado de intergovernamentalidade, ou seja, as regras estabelecidas em seu bojo, devem ser incorporadas pelos Estados-membros, conforme seus ordenamentos jurídicos.

Assim como a supranacionalidade exige a formatação de um estágio avançado de bloco regional, ao menos em estágio de mercado comum (conforme item 2.6.), o próprio estágio de mercado comum exige a supranacionalidade para manutenção e bom funcionamento do bloco integrado (conforme NUNES JUNIOR, 2010, p. 152). Assim, a supranacionalidade, malgrado os escassos exemplos que se tem, é consequência regular da evolução do bloco de integração.

Um grau de supranacionalidade conferido ao Parlasul, nos dizeres de NUNES JUNIOR (2010, p. 152), permitiria:

maior liberdade e flexibilidade para desempenhar de forma autônoma e eficiente suas funções de elaboração normativa e de controle político dos demais órgãos institucionais do bloco, e para ser órgão de ação, por intermédio dos representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto dos cidadãos dos Estados-Membros, em lugar de ser mais um canal intergovernamental de comunicação e de eventual tomada de decisão.

Destarte, a atividade legislativa do Parlasul teria notável importância no âmbito do MERCOSUL, consolidando e estabilizando a integração regional.

Não obstante a importância jurídica de se conferir supranacionalidade ao Parlasul, essa ordem supranacional também garante maior autonomia ao MERCOSUL em razão das decisões formadas de modo superior à vontade dos Estados-membros.

A grande dificuldade de se conferir essa ordem supranacional está nas constituições dos Estados-partes, especialmente no que toca às constituições brasileiras e uruguaias (NUNES JUNIOR, 2010, p. 154), afinal, a ordem supranacional, indubitavelmente tolhe parte da soberania dos Estados.

A dificuldade das constituições uruguaias e brasileiras é que elas, ao revés do que ocorre nas constituições argentinas (art. 75, XXIV) e paraguaias (art. 145), não contém qualquer previsão expressa com referência a adesão a uma ordem supranacional.

Embora o art. 1º, I, da constituição federal brasileira preceitue a soberania como princípio fundamental, é importante ressaltar que, em breve raciocínio lógico, vê-se que é totalmente compatível a ordem supranacional com a soberania do Estado. Afinal, se o Estado é soberano, certamente o é a ponto de abdicar de parcela de sua soberania, enquadrando-se à ordem supranacional.

O grande óbice à ordem supranacional no âmbito constitucional brasileiro pode ser encontrado no art. 102, III, *b*, que prevê certa supremacia constitucional em relação à ordem jurídica internacional, estabelecer que compete ao STF a guarda da CF, julgando, mediante Recurso Extraordinário, quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado.

Se não consta expressamente a vedação à submissão brasileira à ordem supranacional, trata-se de um obstáculo que poderia ser reformado por meio do poder constituinte derivado reformador no sentido de estabelecer expressamente tal submissão.

A constituição do Uruguai, por seu turno, tal qual a CF brasileira contempla a integração social e econômica, mas não traz qualquer previsão que permita possibilitar a ordem constitucional uruguaia a uma ordem supranacional. A exemplo do art. 102 da CF brasileira, o art. 239 da constituição uruguaia preceitua que compete à Suprema Corte de Justiça julgar todas as infrações à constituição, sem qualquer exceção, o que, indubitavelmente, abarcaria os tratados internacionais e eventuais decisões de órgãos supranacionais.

Para solução desse obstáculo, também faz-se necessária uma emenda à constituição, no sentido de estabelecer, expressamente, a submissão da ordem uruguaia à ordem supranacional.

4. Órgãos de representação civil autônomos e dos principais organismos integracionistas e relação com o Parlasul

Há diversos órgãos que cumprem a função de representação civil, em maior (e.g. Parlamento Europeu) ou menor (e.g. Parlatino) grau de avanço em relação ao Parlasul. Tais órgãos podem ser autônomos, figurar em estrutura própria (e.g. Parlatino) ou estar inserido em estrutura complexa, sendo somente efetivamente um órgão (e.g. Parlamento Europeu).

Neste item, analisar-se-á alguns desses órgãos, destacados conforme sua importância geográfica e contextual em relação ao Parlasul e, especificamente quanto ao Parlamento Pan-Africano, em razão da quantidade de membros que a União Africana (na qual está inserido o referido Parlamento) comporta.

4.1. Parlamento Latino-americano

O Parlamento Latino-americano, ou simplesmente Parlatino, foi fundado em 10 de dezembro de 1964, em Lima, e institucionalizado em 1987, também em Lima. Foi o primeiro órgão criado para defender a democracia e promover a integração e cooperação entre os povos e países latino-americanos (VACCHINO, 1990, p. 37).

Conforme o art. 2 do Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano, são princípios do Parlatino:

- a. A defesa da democracia;
- b. A integração latino-americana;
- c. A não-intervenção;
- d. A autodeterminação dos povos para optar, no seu regime interno, pelo sistema político, econômico e social que livremente decidam;
- e. A pluralidade política e ideológica como base de uma comunidade latino-americana democraticamente organizada;
- f. A igualdade jurídica dos Estados;
- g. A rejeição à ameaça e ao uso da força contra a independência política e a integridade territorial dos Estados;
- h. A solução pacífica, justa e negociada das controvérsias internacionais;
- i. A preponderância dos princípios do Direito Internacional referente às relações de amizade e a cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta da Organização das Nações Unidas.

O artigo seguinte trata dos propósitos:

- a. Estimular o desenvolvimento econômico e social integral da comunidade latino-americana, lutando para que seus povos alcancem, na maior brevidade possível, a plena integração econômica, política e cultural;
- b. Defender a plena vigência da liberdade, da justiça social, da independência econômica e o exercício da democracia representativa, com absoluta fidelidade aos princípios da não-intervenção e da livre autodeterminação dos seus povos;
- c. Zelar pelo fiel respeito aos Direitos Humanos fundamentais e para que não sejam afetados em nenhum Estado latino-americano, em qualquer forma que menospreze a dignidade humana;
- d. Lutar pela supressão de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo e qualquer outra forma de discriminação na América Latina;
- e. Opor-se à ação imperialista na América Latina, recomendando a adequada legislação normativa e sistemática, que permita aos povos latino-americanos o pleno exercício da sua soberania permanente sobre os recursos naturais e sua melhor utilização e conservação;
- f. Lutar a favor da cooperação internacional, como meio de instrumentar e estimular o desenvolvimento harmonioso da comunidade latino-americana em nome do bem-estar geral;
- g. Contribuir para a afirmação da paz, da segurança e da ordem jurídica internacional, lutando pelo desarmamento mundial, denunciando e combatendo a corrida armamentista e a agressão dos que sustentam a política da força, procedimentos incompatíveis com o desenvolvimento econômico, social, cultural e tecnológico a que tem direito os povos da América Latina;
- h. Direcionar e apoiar as exigências dos povos da América Latina no âmbito internacional, com relação ao justo reconhecimento dos seus direitos na luta pela instauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional;
- i. Defender, por todos os meios possíveis, o fortalecimento dos Parlamentos da América Latina, para assegurar a vida constitucional e democrática dos Estados, assim como propiciar, com os meios ao seu alcance e sem prejuízo do princípio da não-intervenção, o restabelecimento daqueles que tenham sido dissolvidos;
- j. Apoiar a composição e o fortalecimento dos Parlamentos sub-regionais da América Latina, que coincidam com o Parlamento nos seus princípios e propósitos;
- k. Manter relações com Parlamentos de todas as regiões geográficas, assim como, com organismos internacionais; e
- l. Propagar a atividade legislativa dos seus membros.

No tocante aos princípios e propósitos, cumpre transcrever a severa crítica de TRINDADE (2003, p. 264 e 265), ao elaborar parecer consultivo sobre o Tratado em questão:

A atual redação do artigo 2 (Princípios) e do artigo 3 (Propósitos, ou, antes, Objetivos) mais se assemelha a um discurso político do que a dispositivos convencionais. Para citar apenas um exemplo, é bazonha a referência (no artigo 2) a solução pacífica “e negociada” (sic) das controvérsias internacionais, porquanto a expressão “solução pacífica das controvérsias internacionais” (consagrada na terminologia do direito internacional) pressupõe o elemento da negociação, presente na livre escolha pelas partes litigantes dos meios de solução pacífica (no cumprimento do dever de solução pacífica). A redação dos artigos 2 e 3 deveria evitar repetições, ser mais concisa, e evitar explicações dos princípios e objetivos enunciados (a clareza da linguagem *per se* evitaria a pretensa necessidade explicações).

Dever-se-ia dar redação mais sintética ao elenco de princípios, tomando-se por base os consagrados na Carta das Nações Unidas (artigos 1 e 2) e na Carta da Organização dos Estados Americanos (artigo 3), assim como nos dois documentos básicos que elaboram a respeito, quais sejam, no plano global, a Declaração Relativa aos Princípios do Direito Internaiconal que Regem as Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados Conforme a Carta das Nações Unidas (Assembleia geral da ONU, resolução 2.625 (XXV), de 24.10.1970), e, no plano regional, a Declaração Relativa aos Princípios que Regem as Relações entre os Estados Americanos (Assembleia Geral da OEA, resolução AG/ RES. 128 (III-0/73), de 15.04.1973).

A representação no Parlatino é feito pelos Congressos ou Assembleias legislativas nacionais dos Estados-partes, democraticamente instituídos, que participam no Parlatino através de delegações constituídas pluralmente (art. 4, Tratado de Institucionalização do Parlatino).

Atualmente, o Parlatino visa promover a integração latino-americana principalmente através de elaboração de leis-modelo e trabalhos em comissões permanentes focadas em assuntos específicos (e.g. meio ambiente; povos indígenas, etc.). O Parlatino não tem poderes legislativos típicos, funcionando apenas como difusor da atividade legislativa dos Parlamentos nacionais. Sua intenção precípua, portanto, atualmente é tornar-se um “grande fórum permanente de debates sobre o desenvolvimento e consolidação do procesoso de integração do continente” (NUNES JUNIOR, 2010, p. 141).

Há, portanto, diferença substancial com relação ao Parlasul, principalmente no plano da atuação, propósito (o Parlasul tenciona, ou ao menos tem potencial para tanto, ser um órgão de competência supranacional, legiferante, ao passo que o Parlatino é um local substancialmente de debates) e de contexto (o Parlasul se situa em um bloco de integração, como órgão do MERCOSUL, ao passo que o Parlatino é o próprio organismo regional).

4.2. Parlamento Centro-americano

O Parlamento Centro-americano surgiu em 1987. É o órgão de representação política dos países signatários (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá) e tem por objetivo fundamental promover a participação no processo de integração centro-americana.

A principal atribuição do Parlamento Centro-americano é servir como fórum deliberativo para diversos assuntos de cunho social, político, econômico e cultural, com referência aos Estados-membros.

Assim, o Parlamento Centro-americano não detém poderes legislativos e controle político próprios de instituições parlamentares típicas (NUNES JUNIOR, 2010, p. 144). É um mero órgão consultivo.

Destarte, há substancial diferença com relação ao Parlasul, nos termos já afirmados, tendo este último, potencial para ser um atuante órgão legiferante, com conteúdo político.

4.3. Comunidade Andina: Parlamento Andino

A primeira manifestação sobre o Parlamento Andino se deu com a Declaração de Caracas, de 1979, com a propositura de sua criação como instituição representativa das ideologias dos corpos legislativos dos Estados membros da comunidade andina. É o órgão deliberativo do Sistema Andino de Integração, com natureza eminentemente comunitária (OCAMPO, 2008, p. 376).

Também em 1979, um mês após a Declaração de Caracas, foi firmado o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino.

Segundo o art. 12 do Tratado em questão, os principais objetivos do Parlamento Andino são:

- a) Fomentar a promoção e orientação do processo de integração sub-regional andina;
- b) Sustentar, na sub-região andina, o pleno império da liberdade, da justiça social e da democracia, em seu mais amplo exercício participativo;

- c) Velar pelo respeito aos direitos humanos conforme os instrumentos internacionais vigentes sobre a matéria para todas as partes contratantes;
- d) Promover a participação dos povos como atores do processo de integração andina;
- e) Fomentar o desenvolvimento de uma consciência comunitária andina;
- f) Promover nos povos da sub-região andina a consciência e mais ampla difusão dos princípios e normas que orientam o estabelecimento de uma nova ordem internacional;
- g) Fomentar o desenvolvimento e integração da comunidade latino-americana;
- h) Contribuir à consolidação da paz e justiça internacionais.

O art. seguinte trata das atribuições do Parlamento Andino:

- a) Examinar o andamento do processo de integração sub-regional através dos informes anuais dos órgãos dos Convênios e Acordos Andinos e das informações que julgue conveniente solicitar;
- b) Manter relações de cooperação com os Parlamentos das Partes Contratantes ou de outros países com respeito às matérias previstas neste Tratado;
- c) Propor medidas e sugestões que colaborem com a aproximação das legislações das Partes Contratantes.

Conforme NUNES JUNIOR (2010, p. 142), no entanto, “em que pese a importância do Parlamento Andino como órgão deliberante comum e representativo dos povos andinos no processo de integração sub-regional, não se pode caracterizá-lo como instituição parlamentar típica, dotada de poderes legislativos e de controle político. Sua atuação se expressa em recomendações e decisões que, embora dirigidas aos governos e Parlamentos nacionais, não tem força vinculante”.

E prossegue o doutrinador (2010, p. 142 e 143):

Na verdade, o Parlamento Andino foi concebido como órgão restrito ao desenvolvimento de atividades de orientação e cooperação políticas para auxiliar no processo de integração andina. Aparentemente, não estava na mente dos que propiciaram sua criação estabelecer, na estrutura institucional da Comunidade Andina, um órgão legislativo e de controle político.

Assim, percebe-se uma notável diferença entre o Parlamento Andino e o Parlasul: a criação do Parlamento Andino foi voltada como órgão vetor do processo de integração,

sem cunho político. O Parlasul, entretanto, não obstante sua importância no processo de integração do MERCOSUL, está voltado, também, a uma perspectiva política e, até mesmo, supranacional (ao menos com potencial para tanto).

4.4. União Europeia: Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu foi originalmente concebido desprovido de poder legiferante e poder de controle orçamentário (conforme TRINDADE, 2003, p. 258). É parte da estrutura da União Europeia, composto por eurodeputados democraticamente eleitos (inicialmente composto por deputados designados anualmente pelos Parlamentos nacionais) e, hoje, possui função legislativa não-exclusiva, partilhada com o Conselho da União Europeia e com a Comissão Europeia.

Sua importância está intimamente ligada ao processo legislativo comunitário.

O processo legislativo comunitário desenvolve-se por meio de quatro procedimentos legislativos distintos: consulta, cooperação, co-decisão e parecer favorável.

O procedimento de consulta é aplicado aos casos não abarcados pela cooperação e co-decisão (NUNES JUNIOR, 2010, p. 121). O Parlamento Europeu elabora parecer prévio para a adoção, pelo Conselho, de proposta elaborada pela Comissão Europeia.

No tocante à cooperação, há três fases: iniciativa (de atribuição exclusiva da Comissão); consulta (encaminhada a proposta ao Parlamento, após exercida a iniciativa pela Comissão, o mesmo adotará uma posição); e adoção de decisão (atribuição do Conselho).

A co-decisão é a maior conquista do Parlamento Europeu em sede de elaboração normativa, sendo, hoje, o mais importante procedimento do processo legislativo comunitário (NUNES JUNIOR, 2010, p. 122).

Havendo divergência entre o Conselho e o Parlamento, procede-se à nova convocação de comitê especial, constituído por igual número de membros, visando um compromisso a uma proposta que ambos os órgãos possam aprovar. Caso não haja acordo, o Parlamento pode rejeitar a proposta.

Por fim, o procedimento do parecer favorável, nos dizeres de NUNES JUNIOR (2010, p. 122), “implica a participação mais de perto do Parlamento Europeu no processo legislativo da União Europeia, no sentido de que proposta de norma, para ser adotada no espaço comunitário, precisa ser aprovada pelo Parlamento”.

Assim, o Parlamento Europeu no processo legiferante da União Europeia é muito mais atuante que o Parlasul no âmbito do MERCOSUL, até por conta dos propósitos do MERCOSUL, ainda em grau de integração menos avançado com relação à União Europeia.

Além disso, sua efetividade é reforçada por conta do caráter supranacional da União Europeia (1.1.3. e 1.1.4.), diferentemente do que ocorre no MERCOSUL.

4.5. Parlamento Pan-africano

O Parlamento Pan-africano compõe a estrutura da União Africana.

Trata-se de órgão de representação civil desse bloco, não tendo caráter vinculante de suas decisões. Sua missão é assegurar plena participação dos povos africanos no desenvolvimento e integração econômica do continente e, dentre suas funções, destacam-se a busca à harmonização das legislações nacionais e debates sobre diversas questões (OCAMPO, 2008, p. 538).

Apesar do difícil acesso à doutrina referente a esse parlamento, pode-se dizer que o objetivo do Parlamento Pan-africano é constituir um espaço em que se pode dar voz à população dos Estados-membros que o compõem, ao passo que, indubitavelmente, o Parlasul tem planos mais audaciosos, conforme visto no decorrer deste trabalho.

Conclusão

Com o escopo de analisar a representatividade no âmbito do órgão de representação do MERCOSUL, o Parlasul, este trabalho iniciou-se com a análise de conceitos imprescindíveis para a compreensão de seu cerne, tais como direito de integração, comunitário, intergovernamentalidade, supranacionalidade, além de tratar das fases do processo de integração.

Também, de forma a situar o Parlasul, analisou-se o MERCOSUL, em seus principais aspectos, como estrutura e natureza jurídica. No item seguinte, estudou-se o Parlasul, com referência aos seus propósitos, princípios e funcionamento, além de outras linhas gerais.

Em seguida, deu-se a análise do escopo deste trabalho: a representatividade no Parlasul, com análise de aspectos pontuais que interferem nessa representatividade: democracia, soberania popular, federalismo, independência, igualdade e assimetrias na representação.

Encerrando o trabalho, considera-se uma eventual supranacionalidade ao Parlasul, analisando a importância dessa mudança substancial de estrutura e, em, por fim, faz-se a relação entre o Parlasul e os principais organismos de representação civil pelo mundo, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto.

É imprescindível, neste contexto, por ocasião desta conclusão, renovar importantes questões trazidas neste trabalho ligadas à representatividade.

A democracia, em primeiro lugar, figura como um dos princípios basilares do Parlasul (item 3.1.) e não poderia ser diferente. Como se depreende deste trabalho, o Parlasul objetiva ser o órgão de representação da sociedade mercosulina. Para tanto, é imprescindível a efetiva representação dessa sociedade de forma democrática, tanto na participação, quanto em foros de discussões.

Estabelece-se, inclusive, como objetivo fundamental do Parlasul “velar pela preservação do regime democrático”, coadunando-se com toda a atribuição institucional do MERCOSUL.

Com respeito a esse preceito, faz-se necessária a implementação de sufrágio direto e universal, embora, hoje, diante da recente concretização do Parlasul, haja

indicação dos parlamentares mercosulinos por parte dos parlamentos nacionais dos Estados-membros.

Por vias obliquas, o respeito a essa sistematização estabelece o respeito à soberania popular, princípio maior dos Estados democráticos que compõem o bloco em exame. Se todo o poder emana do povo (conforme ditames reconhecidamente empregados aos Estados democráticos, inclusive conforme menção expressa da nossa Carta Maior – tudo conforme item 3.1.), e os poderes são manifestações da soberania, indubitavelmente, a soberania, em última análise, é exercida conforme a vontade do povo.

Assim, os representantes do povo na comunidade mercosulina devem ser eleitos diretamente, garantindo a melhor expressão da vontade popular, para atuarem na esfera legislativa; na esfera executiva, ao traçar diretrizes de atuação, em foros de discussão e demais situações análogas, é igualmente imprescindível a vontade do Estado, a qual poderá ser revelada (nessa situação, sim) mediante a indicação indireta, de membros dos respectivos parlamentos nacionais.

Como forma de suplementar a democracia e a soberania popular, surge o pluralismo (item 3.2.) no sentido de garantir que cada ideologia, por menor que seja, esteja representada, conferindo ao Parlasul o grau de autêntico órgão representativo da sociedade civil mercosulina. Assim, respeita-se a dignidade da pessoa humana, ao não marginalizar minorias, afastando-as do órgão representativo.

Outra questão de igual importância que traz reflexos à representatividade do Parlasul é o princípio do federalismo (item 3.3.). Tanto a Argentina, quanto o Brasil são Estados federados, garantindo às respectivas províncias/ estados-membros certo grau de autonomia. Assim, é imprescindível que haja representação perante o Parlasul que respeite essa autonomia, que permita aos estados-membros/ províncias autônomas efetiva voz no órgão representativo.

Para garantir a efetiva representatividade, outrossim, o Parlasul deve ser independente dos Parlamentos dos respectivos Estados-partes (item 3.4.), no sentido de evitar qualquer ingerência política daqueles. Ora, trata-se de um órgão de representação da comunidade mercosulina, e, como tal, deve ressoar a vontade popular dessa comunidade, não dos Parlamentos ou corpos executivos.

De igual sorte, a representação no Parlasul deve conferir voz a todos os grupos ideológicos, como já afirmado, mas também tratar a todos, Estados e população, de modo

igualitário (item 3.4). Não se pode cogitar que Estados com grande diferença em número de habitantes tenham o mesmo número de votos no órgão representativo. Afinal, se o órgão visa garantir a representação da população da comunidade andina, essa representação deve ser reflexa ao número de habitantes de cada Estado-parte, sob pena de gerar uma terrível assimetria representativa nesse sentido.

Por fim, cumpre salientar que o Parlasul, embora atualmente dotado de intergovernamentalidade, exige a formatação supranacional para avançar o processo integracionista do bloco mercosulino. Da mesma forma, para se consolidar a supranacionalidade é imprescindível o avanço do processo integracionista. Assim, ambas as situações (tanto o avanço integracionista quanto a supranacionalidade) devem evoluir conjuntamente, consolidando e estabilizando a integração regional.

Bibliografia

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Teoria Geral do Estado, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALMEIDA, José Gabriel Assis de. MERCOSUL: Manual de Direito da Integração. Rio de Janeiro: lumen juris, 2001.

ARBUET-VIGNALI, Heber *in* CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes (coordenador). Temas de integração com enfoque no MERCOSUL, vol. I. São Paulo: LTR, 1997.

BAYARDO, Rubens; LACARRIEU, Monica. Globalización y identidad cultural. Buenos Aires: Ciccus, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2000.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone *in* CASELLA, Paulo Borba; LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas (coordenadores). Direito da Integração. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

HABERMAS, Jürgen. Era das Transições. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

HUSEK, Carlos Roberto. Curso de Direito Internacional Público, 11ª edição. São Paulo: LTr, 2012.

JUCÁ, Francisco Pedro. Parlamento do Mercosul: alterações necessárias à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: LTR, 2002.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KERBER, Gilberto. Mercosul e a Supranacionalidade. São Paulo: LTR, 2001.

KLUMPP, Marianne *in* BASSO, Maristela (coordenadora). Mercosul - Mercosur: estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso. Sao Paulo: Atlas, 2007.

MACHADO, Diego Pereira; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. Direito da Integração, Direito Comunitário, Mercosul e União Europeia. Salvador: Jus Podium, 2011.

MARTÍN-MARCHESINI, Gualtiero. La supranacionalidad en la integración latinoamericana *in* Revista de Direito Público, São Paulo, v. 21, nº 85, pp. 148-156, jan./mar., 1998.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público, 1º volume, 15ª edição. São Paulo: 2004.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2005.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Parlamento do MERCOSUL: Sobre a Necessidade da Definição de Pressupostos e da Adoção de Procedimentos para sua Criação. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

OCAMPO, Raul Granildo. Direito Internacional Público da Integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PESCATORE, Pierre. Le droit de l'intégration: émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes. Genève: Sijthoff-Leiden, 1972.

SILVA, Roberto Luiz. Direito Comunitário e da integração. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. Dicionário de Política. São Paulo: T.A. Queiroz, Editor, 1998.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito das Organizações Internacionais, 3ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VACCHINO, Juan Maria. La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. Buenos Aires: Depalma, 1990.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003.

Sítios de internet acessados:

http://www.fazenda.gov.br/sain/sobre_sain/copol/acordo_gatts.pdf, último acesso em 27 de março de 2012.

<http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul>, último acesso em 27 de março de 2012.

<http://www.tprmercosur.org/pt/historia.htm>, último acesso em 29 de maio de 2012.

<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>, último acesso em 29 de maio de 2012.

<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-constitutivo-do-parlamento-do-mercosul/>, último acesso em 27 de março de 2012.

<http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul/aspectos-gerais-do-mercosul/>, último acesso em 27 de março de 2012.

<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-ao-mercosul/anexo-iv-paraguai/view>, último acesso em 27 de março de 2012.

<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/creapar2.htm>, último acesso: 22 de maio de 2012.

<http://www.parlatino.org/documentos/doc/1730.html>, último acesso em 22 de maio de 2012.