

O PARLAMENTO DO MERCOSUL À LUZ DAS EXPERIÊNCIAS EUROPÉIA E ANDINA: UM NOVO ATOR POLÍTICO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL?

Clarissa Franzoi Dri*

Resumo

Se, apesar da evocação crônica de seu declínio e das deficiências a superar, os parlamentos continuam a ser instituições essenciais à vitalidade das democracias, sua presença nos blocos de integração que se pretendem democráticos é fundamental. O artigo propõe uma análise dos níveis de funcionalidade do Parlamento Europeu e do Parlamento Andino sob a ótica antiformalista do direito internacional, com o objetivo de fundamentar discussões sobre as perspectivas de atuação da nova assembléia do Mercosul. Poderiam os parlamentos regionais contribuir para a criação de sistemas democráticos para além dos Estados capazes de oferecer respostas à globalização econômica e que expressem, efetivamente, os anseios de seus povos? Em caso negativo, eles não passarão de “velhos atores” reprodutores das debilidades da lógica parlamentar nacional na cena regional. Em caso afirmativo, eles poderão transformar-se em renovados e promissores atores políticos em um espaço integrado com diversos níveis de governança.

Palavras-chave: Parlamento Europeu. Parlamento Andino. Mercosul. Atores políticos. Integração regional.

Abstract

If, in spite of the chronicle evocation of their decline and of the deficits to transcend, parliaments continue to be essential institutions to the democracies vitality, their presence in democratic processes of integration is required. The paper proposes an analysis of the functionality levels of the European Parliament and the Andean Parliament in order to fundament discussions about the perspectives of actuation of the Mercosur new assembly. Could regional parliaments contribute to the creation of democratic systems out of States which would be able to offer responses to the economic globalization and which would effectively express the citizens will? If not, they will be considered as “old actors” which reproduce the debilities of the national parliamentary logic in the regional scene. On the contrary, they could become renewed and promissory political actors in a space of multi-level governance.

Key-words: European Parliament. Andean Parliament. Mercosur. Political actors. Regional integration.

Résumé

Si, malgré l'évocation chronique de leur déclin et des déficits à surmonter, les parlements continuent d'être des institutions nécessaires à la vitalité des démocraties, leur présence dans les intégrations régionales démocratiques est essentielle. L'article propos une analyse des niveaux de fonctionnalité du Parlement européen et du Parlement andin sous l'optique antiformaliste du droit international, avec l'objectif de fonder les discussions sur les perspectives d'actuation de la nouvelle assemblée du Mercosur. Les parlements régionaux pourraient-ils contribuer à la création de systèmes démocratiques au-delà des Etats capables d'offrir des réponses à la globalisation économique et qui expriment effectivement les aspirations des peuples représentés? En cas de réponse négative, ils pourront être

* Doutoranda do Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux – Universidade de Bordeaux IV. E-mail: clarissadri@yahoo.com.br

considérés comme des « vieux acteurs » qui reproduisent les faiblesses de la logique parlementaire nationale dans la scène régionale. Au contraire, ils peuvent devenir des acteurs politiques renouvelés et prometteurs dans un espace de multi-level governance.

Mots-clés: Parlement européen. Parlement andin. Mercosur. Acteurs politiques. Intégration régionale.

Introdução

É corrente, nos debates populares e acadêmicos atuais, a menção à crise de representatividade dos parlamentos e o questionamento sobre sua capacidade de acompanhar as transformações da democracia. Se essas inquietações fazem parte do cotidiano dos países de democracia consolidada, como as nações norte-americanas ou européias, atingem com mais severidade as democracias incipientes. Nesses Estados, a falta de estabilidade das instituições democráticas deixa a população reticente quanto às vantagens de mantê-las às custas de consideráveis recursos públicos. Na América do Sul, em particular, os parlamentos destacam-se, aos olhos do cidadão, pela morosidade burocrática de suas decisões e pelos freqüentes escândalos de corrupção e de malversação das verbas estatais. O surgimento de esferas paralelas de deliberação e de ação pública, liderados pela mídia, pelos partidos políticos, por ONGs, associações de moradores e outros movimentos sociais, o lobby corporativo realizado diretamente junto ao Poder Executivo e os recentes apelos aos instrumentos da democracia direta evidenciarão o obsolescimento do parlamento e uma certa aptidão da democracia para realizar-se sem ele?

Ao contrário do que se poderia imaginar à primeira vista, as instituições parlamentares demonstram uma considerável capacidade de adaptação. Do Senado romano às assembleias parlamentares da Idade Média, dos parlamentos do Estado moderno centralizado aos parlamentos transnacionais do século XXI, o órgão ganhou os mais variados contornos e desempenhou os mais diversos papéis. Os indícios do presente, portanto, não apontam para um desaparecimento parlamentar, mas indicam, mais fortemente, a tendência a uma adequação às necessidades de um porvir cada vez mais próximo. Dentre esses ajustes, está a obrigação de encontrar meios de abrigar e de transparecer mais eficazmente os anseios dos atores sociais, freqüentemente marginalizados pelo jogo democrático centralizado e economicista. Assim como os

Estados continuam a ser referência no tocante à organização social, os parlamentos deverão manter sua posição nos regimes democráticos contemporâneos, sejam eles parlamentaristas ou presidencialistas. Em outras palavras, a *democraticidade* dos sistemas institucionais ainda depende, em grande medida, da presença de instituições parlamentares efetivas¹⁹⁶.

Pelos menos cinco motivos embasam essa afirmação. Em primeiro lugar, embora esteja superada a noção de que os parlamentares representam a vontade geral na elaboração das normas, permanece a relevância da representatividade parlamentar, mais ou menos satisfatória, das múltiplas forças políticas, inclusive aquelas de oposição ao governo¹⁹⁷. Em segundo lugar, a deliberação parlamentar aperfeiçoa a norma jurídica e contribui para sua legitimação. Depois, mesmo que se admita um contato direto entre associações da sociedade civil ou do setor empresarial e o Poder Executivo, restarão áreas de necessária intervenção parlamentar, como a formulação de políticas públicas e as políticas externa, judiciária e fiscal, pelo menos em suas linhas fundamentais. Ademais, apesar das previsões de uma democracia partidária, na qual os partidos teriam um papel fundamental, caberia ao parlamento a tarefa de regular a competição política. O parlamento seria a instituição capaz de proporcionar um espaço de convergência e um canal de expressão duradouro ao embate das forças políticas, fazendo com que as disputas ideológicas, elemento basilar da democracia, não se esgotassem no momento eleitoral¹⁹⁸. Por fim, não se pode prescindir do papel parlamentar de controle dos atos executivos, que circunscreve as ações do governo àquelas realizadas dentro dos limites da responsabilidade política (*accountability*)¹⁹⁹. Hoje, a democracia não é mais exercida

¹⁹⁶ MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca. *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2006. p. VIII.

¹⁹⁷ Veja *ibid.*, p. 44-80 e GAXIE, Daniel. *La Démocratie Représentative*. 4. ed. Paris: Montchrestien, 2003. p. 121-150.

¹⁹⁸ COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 12. ed. vol. 2. Brasília: UnB, 2004. p. 887.

¹⁹⁹ A função de controle não caracteriza exclusivamente o Poder Legislativo. É também atribuição dos Poderes Executivo e Judiciário, embora em diferentes medidas. Os magistrados a exercem, basicamente, fiscalizando a legalidade dos atos e das normas emanadas dos demais Poderes. Já o Chefe de Governo controla a constitucionalidade e o mérito – conveniência e oportunidade – dos projetos de lei que deve sancionar. Do primeiro caso, deriva o direito de veto por inconstitucionalidade; do segundo, o direito de veto político. Ademais, o Poder Executivo controla os próprios atos, devendo, em geral, invalidá-los quando ilegais. O controle exercido pelo parlamento sobre o Poder Executivo é, contudo, mais abrangente, além de ser o único referendado por eleições diretas. Abarca não só o controle da consistência de legalidade das normas e demais atos como também a fiscalização das contas

pelo povo, mas aqueles que fazem em seu nome devem estar submetidos ao seu controle. A relativização da representatividade é, então, contrabalançada pela responsabilidade política derivada da função fiscalizadora do parlamento²⁰⁰.

Se, apesar da evocação crônica de seu declínio e das deficiências a superar, os parlamentos continuam a ser instituições essenciais à vitalidade das democracias, sua presença nos blocos de integração que se pretendem democráticos é fundamental. Mesmo que as iniciativas de integração sejam aparentemente motivadas, em geral, pelo desenvolvimento econômico que derivaria do aumento do comércio e de políticas comerciais comuns, sua adstrição prolongada à economia limita as próprias oportunidades de desenvolvimento geradas. Os avanços econômicos estão condicionados, em certa medida, à evolução política da integração. Trocas comerciais e acordos tarifários dificilmente se mantêm sem estruturas jurídico-políticas à altura dos desafios que colocam, porque a base econômica influencia as formas políticas e jurídicas tanto quanto essas condicionam a economia²⁰¹. Os parlamentos regionais surgem, portanto, para democratizar as ações derivadas do processo de integração nos mais diversos setores.

No Mercosul, contudo, além da fragilidade da própria integração econômica, que comporta inúmeras exceções ao livre comércio e à tarifa externa comum, são incipientes as atividades comuns em outras áreas. Nesse caso, o papel democratizador do Parlamento poderia se realizar no sentido de estimular ações sociais, educacionais,

públicas, o acompanhamento das posições do governo e das políticas implementadas e a avaliação da qualidade da administração.

²⁰⁰ A prestação de contas constitui o elemento democrático fundamental do laço representativo, ou seja, governo representativo e governo responsável tornaram-se quase sinônimos. MAGNETTE, Paul. *Contrôler l'Europe: pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2003. p. 18. "O problema político por excelência é o relativo não tanto a quem detém o poder como ao modo de controlá-lo e limitá-lo. O bom governo não se julga pelo número grande ou pequeno dos que o possuem, mas pelo número grande ou pequeno das coisas que lhe é lícito fazer." BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 58. Veja também BIDÉGARAY, Christian; EMERY, Claude. *La Responsabilité Politique*. Paris: Dalloz, 1998. Augusto BARBERA acrescenta duas razões para se considerar a vitalidade dos parlamentos. Assim como na modernidade as instituições parlamentares resultaram de um consenso entre aristocracia e burguesia, hoje elas sustentam o compromisso social-democrático entre burguesia e classe trabalhadora. Ademais, não se demonstra se realmente existiram parlamentos dotados dessas efetivas – não apenas declamadas – centralização e funcionalidade que estariam atualmente em crise. *I Parlamenti*. 3. ed. Roma: Laterza, 2004. p. 100.

²⁰¹ GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 37. O autor afirma que é equivocada a descrição, extraída da leitura de Marx, de que o direito seria mero reflexo da economia. Marx teria afirmado simplesmente que o modo de produção capitalista, no qual domina a estrutura econômica, tem condicionado as demais instâncias sociais (jurídicas, políticas, ideológicas). *Ibid.*, p. 39.

culturais, jurídicas e políticas no âmbito da integração, o que acabaria por influenciar o próprio comércio. Um comportamento desse tipo deveria englobar uma aproximação com os movimentos e as organizações sociais e outras entidades que já atuam em rede no plano regional e centralizam seu trabalho nas questões ligadas à integração.

Tal postura, tipicamente antiformalista, depende, entre outros fatores, da funcionalidade do Parlamento. O termo é utilizado aqui como sinônimo de eficiência, e designa a possibilidade de participação significativa no processo político²⁰². Ou seja, para que os parlamentos de integração sejam capazes de influenciar, em alguma medida, os rumos dos blocos, inclusive por meio da adoção de uma perspectiva antiformalista no trato das questões regionais, é preciso que eles cumpram com eficiência seus fins. A funcionalidade parlamentar, no entanto, não corresponde integralmente à tradição política dos países da América do Sul. Os parlamentos nacionais desempenham funções limitadas e ocupam um lugar secundário com relação ao Poder Executivo. Essa situação repete-se no domínio da política externa, onde se supõem inseridas as questões relativas à integração. Parece haver um consenso, entre a classe política, de que o Executivo é “naturalmente” o representante internacional do Estado para negociar e concluir acordos, que devem posteriormente passar por um referendo formal do congresso²⁰³.

O artigo propõe uma análise dos níveis de funcionalidade do Parlamento Europeu (PE) e do Parlamento Andino (PA) sob a ótica antiformalista do direito internacional²⁰⁴ com o objetivo de fundamentar discussões sobre as perspectivas de

²⁰² COTTA, Maurizio, op. cit., p. 882.

²⁰³ A falta de participação inicial na negociação dos tratados seria um dos motivos para o desinteresse parlamentar pela política externa. GRILLO, Vera de Araújo. *A Separação dos Poderes no Brasil: Legislativo versus Executivo*. Itajaí: UNIVALI; Blumenau: EDIFURB, 2000. p 62. O projeto de lei 189/2003, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que estabelece os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais, procurar alterar essa situação. O projeto prevê o acompanhamento e a avaliação, pelo Congresso, das negociações comerciais internacionais e define o comércio exterior como um instrumento básico do desenvolvimento econômico e social do país. A proposta já foi aprovada no Senado e encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

²⁰⁴ Tal paradigma preocupa-se com o conteúdo das matérias a serem reguladas pelo direito. Isso não significa que a forma de sua produção seja desconsiderada. Reflete, isso sim, a compreensão de que a estrutura jurídica não se desvincula dos fins ideológicos a serem perseguidos. O paradigma formalista, diferentemente, prioriza os modos de produção do direito, sem indagar-se sobre seus valores. Assim, supostamente origina contornos teóricos bem definidos, mas vazios de substância. Os principais representantes das doutrinas antiformalistas surgem no início do século XX, na contra-corrente da supremacia estatal e defendendo a harmonização dos ordenamentos e a predominância do direito internacional: a teoria institucionalista da escola italiana – representada sobretudo por Santi Romano – e o solidarismo de origem francesa – cujos principais expoentes são León Duguit e Georges Scelle. Sobre o tema, veja ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2006.

atuação da nova assembléia do Mercosul. Poderiam os parlamentos regionais contribuir para a criação de sistemas democráticos para além dos Estados capazes de oferecer respostas à globalização econômica e que expressem, efetivamente, os anseios de seus povos? Em caso negativo, eles não passarão de “velhos atores” reprodutores das debilidades da lógica parlamentar nacional na cena regional. Em caso afirmativo, eles poderão transformar-se em renovados e promissores atores políticos em um espaço integrado com diversos níveis de governança.

1. Parlamento Europeu: reforço de poderes *versus* debilidade representativa

“O Parlamento Europeu, uma criança destemperada em 1979, passou por uma adolescência incerta até chegar à maturidade, com a queda da Comissão Santer, em janeiro de 1999.”²⁰⁵ Se complementada com a iniciante Assembléia Comum de 1952 e com a sexta eleição, em junho de 2004, incluindo deputados de dez novas nacionalidades, a afirmação enfatiza as principais fases deste que é o primeiro parlamento internacional eleito diretamente na história. A cada fase corresponderam novas atividades ou o reforço das já existentes, definindo-se, assim, os contornos e os limites da funcionalidade do Parlamento.

Em 1950, Robert Schuman²⁰⁶, ministro francês dos Negócios Estrangeiros, inspirado em Jean Monnet²⁰⁷, então comissário francês do Plano de Modernização de Charles de Gaulle, propôs a gestão conjunta dos recursos do carvão e do aço da França e da Alemanha por uma organização aberta a outros países europeus. Dentre as finalidades de tal proposta, estavam tornar “impensáveis e materialmente impossíveis”

Mimeografado; SCALLE, Georges. *Précis de Droit des Gens: principes et systématique*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1932; DUGUIT, León. *Fundamentos do Direito*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004 e GROSSI, Paolo. *Primeira Lição sobre Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

²⁰⁵ SPENCER, Tom. Up close and personal. *The Parliament Magazine*, Enfield, issue 177, p. 50, feb. 2004.

²⁰⁶ Robert Schuman (1886-1963) nasceu em Luxemburgo. Mudou-se para a França e em 1919 foi eleito deputado. Durante a Segunda Guerra Mundial, foi membro da resistência francesa. Entre 1947 e 1948, ocupou o cargo de Primeiro-ministro, tendo sido eleito presidente da Assembléia Comum em 1958.

²⁰⁷ Jean Monnet (1888-1979), estadista francês nascido em Cognac, iniciou sua carreira internacional durante a Primeira Guerra Mundial, ocasião em que dirigiu as operações de abastecimento dos Aliados. De 1919 a 1923, foi secretário-geral interino da Liga das Nações. Durante a Segunda Guerra Mundial, Monnet foi conselheiro financeiro da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. É considerado por muitos o arquiteto da Europa unida.

futuras guerras franco-alemãs e o “estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação européia”²⁰⁸. Assim, por meio da assinatura do Tratado de Paris por França, Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, criou-se a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)²⁰⁹. Suas primeiras instituições foram a Alta Autoridade, órgão executivo, a Corte de Justiça e a Assembléia Comum, encarregada de controlar a Alta Autoridade, podendo inclusive provocar a demissão de seus membros. Sendo formada por 78 delegados dos parlamentos nacionais, também era seu intuito representar *o povo europeu*²¹⁰. Longe de se conformarem em compor uma assembléia meramente formal, os deputados tiveram uma atuação destacada no sucessivo fortalecimento de seus poderes. Buscando aprofundar a integração européia, em 1953 eles organizaram-se ineditamente em partidos – não mais segundo suas nacionalidades – e passaram a desenvolver relações construtivas com a Alta Autoridade, no afã de torná-la verdadeiramente supranacional²¹¹.

Apesar do fracasso, em 1954, das tentativas de formação de uma Comunidade Européia de Defesa (CED) com contornos de união política, os esforços pela integração continuaram. Em 1957, foi assinado o Tratado de Roma, instituindo a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM). Ao mesmo tempo em que apresentou ambições majoritariamente econômicas e comerciais – mais restritas que as da CED –, a CEE alargou o campo de cooperação supranacional em relação ao Tratado de Paris. Nasceram com ela a Comissão Européia, órgão executivo independente dos governos nacionais, o Conselho, órgão decisório composto por representantes dos Estados, e a Assembléia Parlamentar Européia, composta por 142 deputados. À competência de controle – resumida agora aos atos da Comissão – adicionaram-se pequenos poderes orçamentários e consultivos. A função representativa também se manteve, mas ainda não através de sufrágio

²⁰⁸ Extratos da Declaração de 9 de Maio de 1950. In: UNIÃO EUROPÉIA. Comissão Européia. *Uma Idéia Nova para a Europa: a declaração Schuman 1950-2000*. Por Pascal Fontaine. 2. ed. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000. p. 36.

²⁰⁹ O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951 e entrou em vigor em 25 de julho de 1952.

²¹⁰ “Nós não aliaremos somente os Estados, nós uniremos os homens”. MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade européia*. Brasília : UnB, 1986. p. 9. O Tratado de Lisboa substituiu o objetivo de “representar os povos dos Estados” pela expressão “representar os cidadãos da União”.

²¹¹ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelas: Editions de l’Université de Bruxelles, 2001. p. 25.

universal. A esse novo órgão deliberativo, portanto, foi conferido um poder de influência extremamente limitado. Contudo, só o fato de existirem atribuições mínimas foi o suficiente para ancorar as reivindicações dos deputados por mais poderes.

De fato, o peso do Parlamento parece sempre ter sido inversamente proporcional ao papel institucional que lhe era conferido pelos tratados²¹². Isso se deve, em parte, a três espécies de atitudes que caracterizaram, em geral, o comportamento dos deputados: de colaboração, reivindicativa e contestativa²¹³. Procurando a máxima eficácia dos tratados, pressionando as demais instituições e os Estados-membros em nome de sua “legitimidade” e primando por sua independência – não raras vezes através da maximização de suas possibilidades de atuação jurídica –, os membros do Parlamento forjaram uma construção orgânica própria e determinante em certas fases comunitárias. Os pequenos poderes do Parlamento e o seu baixo grau de reconhecimento pelos cidadãos estão nas raízes das características citadas. Ao invés de aceitarem passivamente um papel coadjuvante no cenário europeu, os deputados procuravam otimizar suas possibilidades de ação. É provável que a edificação do status de “impulsionadores da Europa” tenha sido um dos poucos meios encontrados de conquistar algum espaço no cenário regional. Além disso, a história parlamentarista das nações européias exerce uma influência considerável no perfil dos deputados²¹⁴.

Em 1962, os parlamentares aprovaram uma resolução instituindo a denominação *Parlamento Europeu*, com o fito de evitar confusões com outras assembleias internacionais e de preconizar o exercício de novos poderes, à luz dos parlamentos nacionais²¹⁵. No entanto, com isso criou-se a ilusão da existência de um parlamento na acepção tradicional do termo, desagradando tanto a adversários como a partidários da integração. Os primeiros, por serem contrários ao aprimoramento das atividades parlamentares; os segundos, por não reconhecerem na assembleia um

²¹² TERRERROIRE, Alain. *Le Parlement européen, cet Inconnu*. Paris: Le cherche midi, 1994. p. 14.

²¹³ COSTA, Olivier. Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique. In: DUPRAT, Gerard (Org.). *L'Union européenne: droit, politique, démocratie*. Paris: PUF, 1996. p. 166-167. Essa característica de contestação parece ter sido acentuada em meados do anos 70, com a entrada no Parlamento de grupos políticos tradicionalmente excluídos, como comunistas franceses e italianos. Bino OLIVI menciona a “agressividade crescente” dos parlamentares. *L'Europe Difficile: histoire politique de l'intégration européenne*. Paris: Gallimard, 2001.

²¹⁴ Para a trajetória do parlamentarismo nos países europeus, “um regime democrático representativo que se ancora na responsabilidade política do governo em face das assembleias eleitas pelo sufrágio universal”, veja PORTELLI, Hugues. *Les Régimes Politiques Européens*. Paris: Librairie Général Française, 1994. p. 13-42.

²¹⁵ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, op. cit., p. 29.

verdadeiro parlamento supranacional²¹⁶. De todo modo, o nome refletia os anseios dos deputados, aparentemente contrapostos à visão de uma “assembléia de estrangeiros” de Charles de Gaulle. No entanto, a denominação apenas foi reconhecida oficialmente em 1983. Por outro lado, embora tenha facilitado a realização das eleições diretas, ela contribuiu apenas parcialmente para a modificação da imagem da instituição. Isto porque era amplamente sabido que a instituição não dispunha – tampouco dispõe hoje – de todos os tradicionais poderes parlamentares²¹⁷. Além disso, soa questionável que a tentativa de equiparação a um parlamento nacional fosse a alternativa mais adequada, na medida em que a própria organização política da União Européia não é comparável à de um Estado-nação²¹⁸.

Durante os anos 60 e 70, o sufrágio universal norteou as discussões sobre e no Parlamento Europeu. Frente às resistências nacionais, os deputados dividiam-se entre os que viam nas eleições diretas um meio de aprofundar os poderes do Parlamento e os que consideravam necessário um maior peso institucional antes de reivindicar eleições²¹⁹. Esse debate vinculava-se diretamente à necessidade de coerência democrática formal: a busca pela representação direta pressupõe a existência de competências substanciais conferidas aos representantes.

Em outras palavras, não se pode esperar eleição através de sufrágio universal em uma assembléia que não dispõe de consideráveis poderes legislativos ou de controle, ou que possui simples funções consultivas. A representação é, em realidade, por definição, uma “representação de interesses”, e não existe a não ser na medida em que os representados conferem a seus delegados um poder de decisão política²²⁰.

Ao mesmo tempo, a Comissão federalista presidida por Walter Hallstein argumentava que, segundo a tradição democrática européia, não poderia haver financiamento através de taxação sem representação. Isso significava que o novo modelo de financiamento da União Européia, através de recursos próprios – constitutivo das origens de uma união econômica e monetária – somente seria legítimo se fosse fiscalizado por uma assembléia eleita diretamente. Deste modo, alguns parlamentares

²¹⁶ Ibid., p. 30.

²¹⁷ Veja COTTA, Maurizio, op. cit., p. 883-886.

²¹⁸ Veja QUERMONE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l'Union européenne*. 5. ed. Paris: Montchrestien, 2002 e MAGNETTE, Paul. *Le Régime Politique de l'Union européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2003.

²¹⁹ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 33.

²²⁰ OLIVI, Bino, op. cit., p. 229.

admitiram que suas reivindicações precisariam ser mais ambiciosas. Parecia arriscado supor que o aprofundamento de suas competências seria mera consequência do sufrágio universal. Ao contrário, ambos fatores ensejavam uma relação essencialmente dialética e poderiam ser buscados simultaneamente.

Como resultado, os poderes de controle orçamentário da assembléia aumentaram consideravelmente, mesmo sem eleições. Em 1975, o Tratado de Bruxelas conferiu ao Parlamento inclusive a faculdade de rejeitar o orçamento. Ocorre que o Parlamento continuava sem voz na maioria das matérias da Comunidade, de onde se conclui que tanto o gradativo incremento de suas competências quanto a contínua necessidade dele para a *legitimação democrática* foram fatores determinantes das eleições diretas de 1979.

Em 1972, já haviam aderido à Comunidade a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido. Assim, o primeiro sufrágio universal europeu nos nove países elegeu 410 deputados, proporcionalmente às populações nacionais. Apesar da participação eleitoral, considerada baixa²²¹, as eleições asseguraram à instituição independência orgânica, institucional e política²²². Os deputados adotaram, a partir de então, uma dupla estratégia: ao mesmo tempo em que reivindicavam publicamente medidas de aprofundamento da integração e novos tratados, trabalhavam as relações interinstitucionais visando ao aumento e ao reconhecimento formal de seus novos poderes²²³. Essas medidas parlamentares encorajaram o Ato Único Europeu, de 1985, que estabeleceu a necessidade do parecer favorável do Parlamento aos acordos de alargamento e de associação da Comunidade com terceiros países²²⁴. Além disso, o tratado instituiu o procedimento de cooperação Parlamento-Conselho em certos setores. Através dele, o Parlamento detinha a faculdade de emendar projetos legislativos, mas a palavra final ainda era do Conselho.

²²¹ As eleições de 1979 obtiveram 63% de participação, a qual, ao contrário do esperado, só diminuiu nas eleições seguintes. Em 1999, a taxa de participação foi de 49,8% e, em 2004, 45,7%, a despeito da crescente e notória importância e publicidade ao redor da instituição. Há autores que sustentam que essa não é uma dificuldade específica do Parlamento Europeu, mas das democracias ocidentais de forma geral. Outros acreditam que essa situação é reflexo do chamado déficit democrático europeu. Dados disponíveis em: <www.europarl.eu.int>.

²²² COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 37.

²²³ Ibid., p. 38.

²²⁴ O Ato Único entrou em vigor em 1987, objetivando lançar as bases para a transformação do mercado comum do Tratado de Roma em mercado único sem fronteiras até 1993. Importantes modificações trazidas pelo tratado foram a substituição da unanimidade pelo voto por maioria qualificada no Conselho em matérias de mercado interno e a criação do Tribunal de Primeira Instância.

A necessidade de adequação da economia e da política europeias ao mercado interior, praticamente em funcionamento em 1990, levou os Estados-membros à assinatura do Tratado de Maastricht – ou Tratado da União Europeia – em 1992²²⁵. Uma vez mais, o Parlamento teve o campo de aplicação de seus poderes alargado e algumas das restrições que lhes acompanhavam, suprimidas. Passou a existir, em certas áreas, o procedimento de co-decisão Parlamento-Conselho, pelo qual, em última análise, a legislação só entra em vigor com a concordância daquele. Também o controle sobre a Comissão aumentou, como reflexo da exigência de aprovação dos novos membros pela assembléia e do direito de censura que provocaria a demissão destes.

Novamente aproveitando suas atribuições para ganhar ainda mais peso institucional, os deputados reformaram em profundidade seu regimento interno e solicitavam clareza e simplificação de disposições do Tratado de Maastricht, sobretudo com relação “à falta de lisura do processo decisório [...], à incoerência da divisão das matérias entre os diferentes procedimentos, à complexidade excessiva da co-decisão e ao caráter incompleto do direito de investidura”²²⁶. O Tratado de Amsterdã, assinado em 1999, corrigiu algumas imperfeições e confirmou o processo de *parlamentarização* do sistema político europeu²²⁷. Nessa época, a União Europeia já contava com quinze Estados-membros, dadas as adesões da Grécia em 1981, de Espanha e Portugal em 1986 e de Áustria, Finlândia e Suécia em 1995. Durante a quinta legislatura (1999-2004), o Parlamento Europeu contava com 626 deputados. Já o sexto processo eleitoral, em junho de 2004, elegeu 732 parlamentares, devido às adesões de Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Lituânia, Letônia, Eslovênia, Chipre, Estônia e Malta. Segundo o Tratado de Lisboa, o número máximo de parlamentares do PE não poderá ultrapassar 751.

Em 1992, o Conselho Europeu definiu a forma de organização do Parlamento com relação às suas sedes, o que foi posteriormente corroborado pelo Tribunal de Justiça. Embora se trate de um órgão unicameral, em Estrasburgo ocorrem as doze

²²⁵ Para Alain TERRORROIRE, as ambições do Tratado de Maastricht foram criar condições para uma política exterior e de segurança comuns, reforçar a cooperação no domínio da justiça e dos assuntos interiores – competências intergovernamentais –, fomentar uma cidadania europeia, melhorar o funcionamento das instituições comunitárias e estabelecer uma união econômica e monetária – competências comunitárias. *Le Parlement européen, cet Inconnu*. Paris: Le cherche midi, 1994. p. 42.

²²⁶ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 44.

²²⁷ *Ibid.*, p. 45.

sessões plenárias anuais, Bruxelas sedia as sessões plenárias adicionais e as comissões parlamentares e Luxemburgo abriga o secretariado geral e seus serviços. Os parlamentares detêm um mandato de cinco anos, e são eleitos no quadro dos sistemas eleitorais e partidários nacionais. Chegando no Parlamento, eles alinham-se em um dos sete grupos políticos ou permanecem não-inscritos²²⁸. Os assentos são distribuídos proporcionalmente à população de cada país, desde a criação da Assembléia Comum²²⁹. Cada Estado-membro possui um número de lugares fixos, sendo, atualmente, o máximo 96 e o mínimo 6.

O Tratado de Nice, de 2001, corroborou as competências até então conquistadas pelo Parlamento. São elas: função de legitimação, de representação, deliberativa, legislativa, orçamentária e de controle do Poder Executivo²³⁰. O Tratado de Lisboa, de 2007, reforça a igualdade entre o Parlamento e a Comissão nas funções legislativa e orçamentária.

As tradicionais funções parlamentares de legitimação e de representação são, por óbvio, desempenhadas pelo Parlamento Europeu, na medida em que a democracia e o Estado de Direito são, em tese, valores fundamentais da União Européia²³¹. A própria criação de uma assembléia na CECA já possuía os objetivos resultantes dessas funções. Também o fortalecimento e a ampliação do papel da instituição devem-se em muito à

²²⁸ Trata-se do Grupo do Partido Popular Europeu (democratas-cristãos) e Democratas Europeus (PPE-DE), do Grupo Socialista no Parlamento Europeu (PSE), do Grupo Aliança de Democratas e Liberais pela Europa (ADLE), dos Verdes e da Aliança Livre pela Europa (Verdes/ALE), do Grupo Confederado da Esquerda Unitária Européia e da Esquerda Verda Nórdica (GUE/NGL), do Grupo da Independência e da Democracia (IND/DEM) e do Grupo União pela Europa das Nações (UEN). Segundo o artigo 29 do Regimento do Parlamento, os grupos políticos devem ser compostos por deputados eleitos em ao menos um quinto dos Estados-membros. Vinte é o número mínimo de deputados necessários para constituir um grupo político.

²²⁹ A proporcionalidade justifica-se na medida em que o objetivo principal do Parlamento Europeu é inserir, no processo político da União, um modo de representação diverso do que é verificado nos outros órgãos, como forma de potencialmente moderar e compensar os efeitos da representação dos Estados nacionais. No Parlamento, é o cidadão singular que está representado, por meio das divisões internas de cada sistema partidário nacional e, eventualmente, por meio da formação de alianças entre partidos por linhas transnacionais de diferenciação e solidariedade. Dos representantes no PE não se espera um voto nacional. SCHMITTER, Philippe. *Come Democratizzare l'Unione Europea e Perché*. Bologna: Il Mulino, 2000. p. 146.

²³⁰ Classificação mista baseada em COTTA, Maurizio, op. cit., p. 883-886, COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 119-224 e JACQUÉ, Jean-Paul. *Parlement européen. Répertoire Communautaire Dalloz*, p. 1-21, jan. 2002. Faz-se importante, no entanto, ressaltar que as funções parlamentares não são estanques ou incomunicáveis. Em não raras vezes, as atividades parlamentares refletem simultaneamente duas ou mais funções.

²³¹ Artigo 6º do Tratado da União Européia.

indiscutível necessidade de representar os cidadãos europeus e, desse modo, legitimar as políticas da União²³².

Similarmente, a deliberação, atividade democrática por excelência, encontra espaço no Parlamento Europeu. Esse poder parlamentar consiste em

ocupar-se de todas as questões que digam respeito à atividade ou às funções das Comunidades, de examiná-las segundo seus procedimentos de trabalho, de debatê-las em sessão plenária e de fazer conhecer sua posição adotando uma resolução (essa resolução poderia também se dirigir às outras instituições comunitárias, até aos Chefes de Estado, aos parlamentos nacionais, etc, para os incitar à ação)²³³.

Apesar de não inserida formalmente nos tratados desde Maastricht, ela fundamenta-se nos mesmos princípios de democracia e de Estado de Direito supra-referidos e no Regimento do Parlamento. A deliberação de iniciativa do Parlamento compreende (1) debates políticos sobre os rumos da União, (2) debates sobre problemas atuais, urgentes ou de importância maior, notadamente relacionados aos direitos humanos, ao meio ambiente e à situação internacional e (3) resoluções de iniciativa, pelas quais o Parlamento, após debate, sugere à Comissão e ao Conselho novas ações comunitárias. As atividades de investigação também se relacionam com o poder deliberativo, uma vez que este depende em muito da qualidade da informação de que dispõe o Parlamento sobre a realidade da União e de seus cidadãos. No entanto, elas dizem respeito primordialmente à função de controle. Além delas, as tarefas legislativas e orçamentárias passam pela deliberação parlamentar. Isso porque o poder de deliberar configura a âncora da vida do parlamento, realizando-se autonomamente ou através de todos os demais poderes. Inclusive as funções de legitimação e representação podem ocorrer em seu seio, na medida em que o confronto de posições e ideologias de grupos políticos e deputados refletem, embora freqüentemente de modo bastante limitado, as

²³² Evidentemente, essas não são funções exclusivas do Parlamento – o monopólio funcional é raro no âmbito das instituições européias. O Conselho, a Comissão, o Comitê Econômico e Social, entre outros, também detêm esses papéis. Veja SAURUGGER, Sabine (Org.). *Les Modes de Représentation dans l'Union européenne*. Paris: L'Harmattan, 2003.

²³³ VERGÈS, Jean apud COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 207. Livre tradução do original: “*Le pouvoir de délibération est [...] celui de se saisir de toute question qu'il juge se rapporter à l'activité ou aux missions des Communautés, de l'examiner selon ses procédures de travail, d'en débattre en séance plénière et de faire connaître sa position en adoptant une résolution (cette résolution pouvant d'ailleurs s'adresser aux autres institutions communautaires, voire aux chefs d'Etat, aux parlements nationaux, etc., pour les inciter à une action).*”

diversas opiniões sobre um tema e trazem à tona lampejos da necessária pluralidade democrática.

A função orçamentária constitui outro importante meio de atuação do Parlamento Europeu. A palavra final sobre as despesas é dividida com o Conselho, mas a assembléia pode rejeitar o orçamento se entender que ele não se adapta às necessidades da União (Comissão de Orçamento). Essas faculdades estão entre as conquistas iniciais do Parlamento e configuraram um instrumento de aumento de influência e de expressão de prioridades políticas. De fato, através das emendas, a instituição busca valorizar setores que considera centrais, enquanto que, pelo poder de veto do orçamento, pode demonstrar descontentamento com diretrizes comunitárias. No entanto, acordos institucionais Parlamento-Conselho, sobretudo com relação à programação financeira plurianual e ao enquadramento das despesas por categorias, ensejaram o progressivo desaparecimento de conflitos de interesse entre ambas as instituições. Um significativo poder de controle também pode ser exercido através das atividades orçamentárias (Comissão de Controle Orçamental). Baseada nos relatórios da Corte de Contas, a assembléia avalia a eficácia da gestão dos fundos comunitários e busca combater as fraudes. Fato notável foi o caso da queda da Comissão Santer em 1999. O Parlamento, verificando a falta de transparência na elaboração do orçamento, rejeitou-o, ensejando um processo que culminou com a demissão de todos os membros da instituição.

A função legislativa do Parlamento, por sua vez, vem se desenvolvendo de maneira bastante singular e progressiva. Da total ausência de poderes legislativos da Assembléia Comum da CECA em 1952 à atual relevância dessa atividade parlamentar, dividida em pé de igualdade com o Conselho, seis fases-categorias são significativas²³⁴:

- *procedimento de consulta*: pelo Tratado de Roma, de 1957, o Parlamento pode emitir sua opinião sobre um texto de lei proposto pela Comissão, sem nenhum efeito vinculante. Entretanto, por decisão da Corte de Justiça, se o texto adotado pelo Conselho afastar-se muito da proposta inicial apresentada ao Parlamento, este deve ser novamente consultado. Além disso, há precedentes jurisprudenciais no sentido de que a

²³⁴ Divisão mista baseada em JACQUÉ, Jean-Paul, op. cit., p. 12-17 e L'ABÉCÉDAIRE Parlementaire: Le Parlement européen après le renouvellement du 13 juin 1999. 12. ed. Paris: UNICOMM, 2000. p. 42-43.

Comissão mantenha as emendas sugeridas pelo Parlamento, caso em que o Conselho só as pode rejeitar por unanimidade. Hoje, esse procedimento aplica-se principalmente à revisão de preços agrícolas e ao domínio fiscal;

- *procedimento de concerto*: criado em 1975 com a Declaração Interinstitucional sobre Orçamento, ele visava a um consenso entre as três instituições nessa matéria e só poderia ser iniciado se todas assim concordassem. Com o claro fito de aumentar a influência do Parlamento relativamente ao procedimento de consulta, o concerto caiu em desuso com o atual procedimento de co-decisão;

- *procedimento de cooperação*: o Ato Único, de 1986, confere ao Parlamento as possibilidades de rejeitar e emendar as proposições da Comissão e as posições do Conselho, mas a decisão final ainda cabe a este. Contudo, uma vez rejeitado pelo Parlamento, o texto somente pode ser aprovado pela unanimidade dos conselheiros. Desde 1999, a cooperação é utilizada basicamente em disposições relativas à união econômica e monetária;

- *opinião conforme*: também introduzida pelo Ato Único, ela permite que o Parlamento se expresse sobre um assunto já não mais passível de emendas. Os tratados sucessivos estenderam as hipóteses de aplicação do procedimento, que hoje são, dentre outras, a maioria dos acordos internacionais, a adesão de novos Estados, a associação com países terceiros e a suspensão de um Estado Parte por violação grave aos direitos humanos. Nesses casos, os deputados só podem rejeitar ou aprovar a totalidade da proposição. No entanto, o Parlamento tem o direito de estar informado sobre o desenrolar das negociações, e busca informal e constantemente manifestar sua posição. Questiona-se, portanto, se a utilização do procedimento de co-decisão não seria mais adequada²³⁵;

- *iniciativa*: a Comissão Europeia é o órgão que dispõe plenamente desse direito. Pelos tratados europeus, adoção de medidas legislativas é de competência do Conselho e do Parlamento, a partir de proposta da Comissão. O Parlamento possui um *direito de iniciativa indireto*, exercido através da criação de linhas orçamentárias, da demanda justificada e detalhada à Comissão de normas necessárias à aplicação dos tratados e das resoluções de iniciativa. Apesar de não vinculantes, estas configuram importante instrumento de expressão – e pressão – dos parlamentares;

²³⁵ JACQUÉ, Jean-Paul, op. cit., p. 17.

- *procedimento de co-decisão*: o Tratado de Maastricht, em 1992, dota o Parlamento do mesmo peso legislativo de que dispõe o Conselho. Pela co-decisão, o projeto de legislação só pode ser adotado se compreender uma posição comum das três instituições. O procedimento comporta uma, duas ou três leituras do texto pelo Parlamento e uma fase de conciliação para buscar um consenso institucional. Se este não for possível, a proposição não entra em vigor. O Tratado de Amsterdã, de 1999, alarga as competências parlamentares na co-decisão, tornando o procedimento regra, não mais exceção, no processo legislativo comunitário²³⁶.

Nota-se, portanto, que o papel legislativo foi parcialmente alcançado pelo Parlamento Europeu. Sabe-se que, na grande maioria dos sistemas democráticos contemporâneos, a elaboração da lei deve passar pelos destinatários ou seus representantes, sob pena de razoável descumprimento. Nesse sentido, o processo pelo qual passaram as competências legislativas do Parlamento nas suas primeiras décadas é sintomático²³⁷. Aos poucos, parece ganhar espaço a idéia de que a construção européia não se sustentará como obra exclusiva dos Poderes Executivos ou de certas instituições comunitárias.

No entanto, somente a Comissão detém o poder de iniciativa legislativa. Se o papel técnico-político dos comissários é fundamental para a coerência e a pertinência das normas comunitárias, o mesmo não ocorre com relação à legitimidade. Esse aspecto passa necessariamente por uma assembléia representativa, mesmo que não seja integralmente atendido por ela. Do mesmo modo, a despeito da igualdade formal, o Conselho possui maior capacidade de influência no cenário europeu, o que evidencia o considerável caminho que ainda deve ser percorrido pelo Parlamento no que tange à sua funcionalidade. Nessa busca por uma equidade institucional ainda não concretizada, o

²³⁶ NOUVEAU Parlement européen. *7 Jours d'Europe*, Paris, n. 358, p. 4-5, 14 juin 1999. Em 1993, o Parlamento passa a co-decidir com o Conselho sobre as seguintes áreas: livre circulação de trabalhadores, liberdade de estabelecimento, reconhecimento mútuo de diplomas, livre prestação de serviços, mercado interior, educação, cultura, saúde, proteção do consumidor, redes transeuropeias, pesquisa e meio ambiente. Após 1999, os domínios de co-decisão são também transparência, interdição de discriminação em virtude de nacionalidade, cidadania, luta contra a fraude, cooperação aduaneira, estatísticas, proteção de bens, emprego, políticas sociais, transportes, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, cooperação ao desenvolvimento e outras competências relativas a redes transeuropeias, saúde, pesquisa, meio ambiente e liberdade de estabelecimento.

²³⁷ Para uma análise qualitativa e quantitativa da evolução da influência legislativa do Parlamento, veja JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. New York: Palgrave Mcmillan, 2003. p. 245-292.

poder-dever de controle dos órgãos executivos parece desempenhar um papel decisivo: ao mesmo tempo em que é condicionado pela participação do parlamento na elaboração das diretrizes comunitárias, representa um impulso a essa participação. Efetivamente, a possibilidade de acompanhar e fiscalizar os atos executivos da União Européia, por meio das mais diversas competências, conferiu ao Parlamento chances de reivindicar novos e aprofundados poderes. Entre as vertentes da atual função controladora do Parlamento, estão a nomeação de funcionários-chave, o controle-informação das atividades institucionais e o controle-sanção nas hipóteses legalmente previstas.

O PE influencia determinantemente a nomeação dos membros da Comissão. Indicados pelo Conselho, eles são convidados a se expressar perante as comissões parlamentares e somente são designados ao cargo após o voto favorável do Parlamento. O Presidente da Comissão, com o Tratado de Lisboa, passará a ser eleito pelo PE, que anteriormente apenas aprovava sua indicação. Também os membros do Tribunal de Contas devem ser aprovados pelos deputados. O mesmo ocorre com os possíveis diretores do Banco Central Europeu, mas o parecer do Parlamento, nesse caso, não é vinculante. O Provedor de Justiça, a seu turno, é ele mesmo designado pelos parlamentares. Os candidatos devem ter o apoio de no mínimo 40 deputados de dois Estados-membros e podem ser ouvidos pela comissão competente. O eleito, ao final, deve obter a maioria dos votos entre os presentes. Esse poder de investidura insere-se no controle *a priori* desempenhado pelo Parlamento. Mas a fiscalização mantém-se durante a gestão através do constante acompanhamento parlamentar da vida comunitária, que se reflete na função de controle-informação. Ela compreende a formulação de questões à Comissão e ao Conselho, o exame de relatórios das diversas instituições, a realização de atividades investigativas – por meio das audiências públicas e das comissões de inquérito – e a análise de petições dos cidadãos. O Parlamento também detém o poder de sancionar a Comissão Européia, o que constitui um controle *a posteriori*. A sanção pode ocorrer através da rejeição do orçamento ou de proposições legislativas no procedimento de co-decisão, enquanto meios de demonstração de descontentamento político com a gestão, ou através de ações perante o Tribunal de Justiça, embora estes configurem, em verdade, reprovações sem efeitos sancionadores formais. Já a moção de censura pode ser considerada como expressão estrita do poder de controle-sanção, uma

vez que provoca a demissão conjunta dos membros da Comissão²³⁸. Ela deve ser aprovada por pelo menos um décimo dos deputados. Até o momento essa faculdade não foi utilizada pelo Parlamento²³⁹, mas nem por isso deixa de ser um instrumento contra a violação dos tratados permanentemente à disposição dos deputados e que pode, inclusive, estimular a cooperação dos comissários²⁴⁰. Por outro lado, o direito de censura possui consideráveis limitações, visto que não é a Comissão a grande responsável pela determinação das diretrizes da União, e sim o Conselho, sobre o qual o Parlamento não possui poder sancionador. Mesmo em se tratando de má administração, a obrigatoriedade da demissão em bloco desestimula a sanção. Daí porque os deputados vêm procurando estendê-la aos ministros e torná-la mais específica e condicional²⁴¹.

A funcionalidade do Parlamento Europeu deve-se a quatro elementos principais. Em primeiro lugar, o perfil federalista de grande parte dos deputados e sua origem parlamentarista os incita a um comportamento ativo em prol do reforço de funções do PE. Fazendo uso de seus poderes formais e informais e criticando publicamente o conjunto de políticas da União, os parlamentares impulsionam, ao mesmo tempo, o processo de integração e a capacidade de influência do Parlamento nele. “Os poderes e missões do Parlamento sofrem de indeterminação, mas os deputados fizeram dessa carência um recurso chave no jogo interinstitucional.”²⁴² Em segundo lugar, o debate e a negociação no seio dos partidos enseja o compromisso dos parlamentares com as posições políticas a serem tomadas. O nível de coesão da votação em cada partido é alto, principalmente caso se considere que os grupos políticos no PE não dispõem dos mesmos meios que os partidos nacionais para disciplinar seus

²³⁸ Em caso de responsabilidade individual, cabe ao Presidente da Comissão solicitar a demissão de um de seus colegas. O Parlamento pode pedir-lhe que o faça, mas, em não havendo concordância, ou os deputados desistem da censura ou buscam a demissão de toda a Comissão.

²³⁹ Nenhuma das sete moções de censura levadas à votação obteve a maioria necessária. O fato provavelmente ocorreria no caso da Comissão Santer, que preferiu demitir-se antes de ser censurada pelo Parlamento.

²⁴⁰ JACQUÉ, Jean-Paul, op. cit., p.20.

²⁴¹ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 181.

²⁴² *Ibid.*, p. 475. Livre tradução do original: “*Les pouvoirs et missions du Parlement européen souffrent d’indéterminations, mais les députés ont fait de cette carence une ressource clé dans le jeu interinstitutionnel.*” Para um exame do discurso e do comportamento dos parlamentares europeus à luz do imperativo de legitimação de suas posições e decisões, veja COSTA, Olivier. *Les Députés européens entre Allégeances Multiples et Logique d’Institution. European Integration*, v. 24, n. 2, p. 91-112, 2002.

membros²⁴³. A contínua interação entre os deputados substitui a imposição de decisões por uma autoridade partidária e aumenta seu compromisso com as idéias defendidas e com a própria instituição. Em terceiro lugar, a deliberação confere ao PE uma legitimidade que seria normalmente ausente em um parlamento parcialmente desprovido das características nacionais. A ausência de capacidade decisória em certos assuntos é compensada pela função deliberativa do Parlamento, uma vez que a fonte da legitimidade não deriva da vontade já determinada dos indivíduos, mas de seu processo de formação²⁴⁴. Por fim, é preciso considerar que, a despeito das ações do próprio Parlamento, o aprofundamento de seus poderes somente foi alcançado porque essa foi uma escolha dos governos nacionais. O atual grau de funcionalidade do Parlamento reflete as concessões dos governos, que agiram baseados em interesses diversos ou no mimetismo institucional em relação à organização política estatal²⁴⁵.

Por outro lado, os limites de funcionalidade do Parlamento são devidos sobretudo a três fatores. Em primeiro lugar, os cidadãos não percebem seus interesses e suas aspirações representados no PE²⁴⁶. Embora a participação de atores sociais seja fragmentada e incipiente na União Européia como um todo, essa distância com relação aos cidadãos mostra-se especialmente relevante no Parlamento, órgão representativo por excelência. Em segundo lugar, a estrutura da União Européia favorece o consenso. As

²⁴³ No período 1994-1999, o nível de coesão de votos foi de 90,2% no Partido Popular Europeu e 89% no Partido Socialista. Entre 1999-2004, esse índice demonstrou uma pequena queda, ficando em 81,1% e 84,8%, respectivamente. MAGNETTE, Paul. *What is the European Union? Nature and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 115.

²⁴⁴ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 483. Sobre o papel dos debates parlamentares no alargamento da União Européia, veja BAILER, Stefanie; SCHNEIDER, Gerald. When Words Matter: informal rules and the enlargement debate. In: STEUNENBERG, Bernard; THOMASSEN, Jacques (Eds.). *The European Parliament: moving toward democracy in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2002. p. 139-161.

²⁴⁵ Sobre os motivos que levaram os governos a aprofundar os poderes do Parlamento Europeu, veja MAGNETTE, Paul. *What is the European Union?*, op. cit., p. 107-110; COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Idéologies et Changement Institutionnel dans l'Union européenne: pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? *Politique Européenne*, Paris, n. 9, p. 49-75, 2003; RITTBERGER, Berthold. The Creation and Empowerment of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, p. 203-225, apr. 2003 e RITTBERGER, Berthold. *Building Europe's Parliament: democratic representation beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

²⁴⁶ A baixa participação nas eleições europeias, o medíocre conhecimento da instituição pelo grande público, o espaço restrito que lhe é consagrado pela mídia e a vinculação mais ou menos exclusiva dos cidadãos com os parlamentos nacionais como lugar de debate político constituem fortes indícios dessa realidade. Quanto às razões dela, frequentemente aponta-se o distanciamento geográfico entre representantes e representados, a debilidade dos grupos políticos e a complexidade da deliberação parlamentar. COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, assemblée délibérante, op. cit., p. 487-488.

posições do Parlamento teriam maior ressonância em um sistema federalista, no qual as decisões tomadas por maioria se sobrepusessem aos acordos políticos entre governos travados nos bastidores²⁴⁷. Em terceiro lugar, um parlamento não pode ser forte quando nem mesmo o governo que lhe corresponde o é. Ou seja, a relativa leveza da União enquanto corpo político-decisório não contribui para a funcionalidade parlamentar, na medida em que o sistema, de cunho parlamentarista, apenas é plenamente funcional quando o parlamento guia o governo, ao mesmo tempo em que se deixa dirigir por ele²⁴⁸.

Esse panorama da estrutura e das funções do Parlamento Europeu demonstra a presença de postulados antiformalistas no direito comunitário. A prevalência do conteúdo sobre a forma é evidenciada pelo progressivo aumento dos poderes do Parlamento, que não se amoldou à lógica das instituições de existência meramente abstrata. As concessões dos governos nacionais nesse sentido enquadram-se na ótica da superação da soberania estatal como fundamento absoluto, idéia que se verifica desde os primórdios da União. O Estado não passa a ser compreendido como ficção, mas é entendido, conforme Duguit, em uma relação de interdependência com outros grupos nacionais. Também o comportamento dos parlamentares insere-se na perspectiva do federalismo scelliano: o primeiro passo para a conformação de Estados com uma concepção comum do mundo e de seu futuro seria o regionalismo. Por outro lado, o relativo distanciamento dos atores sociais restringe a capacidade de influência do Parlamento nas diretrizes da União. Sua legitimidade perante as demais instituições poderia ser potencializada com o aumento do contato entre as organizações político-sociais européias e os parlamentares. Essa aproximação contribuiria à produção de um direito derivado da realidade das pessoas e ancorado nas necessidades sociais, na esteira do pensamento de Santi Romano.

Percebe-se que, em certa medida, a observância de princípios antiformalistas contribui para a funcionalidade do Parlamento Europeu, assim como sua não-aplicação relaciona-se diretamente com os limites dessa funcionalidade. A União Européia é um

²⁴⁷ MAGNETTE, Paul. *What is the European Union?*, op. cit., p. 126.

²⁴⁸ COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul. *Le Temps du Parlementarisme Désenchanté? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance*. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlementarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 6.

caso paradigmático dos reflexos antiformalistas na construção de um direito superior aos Estados. Em alguns aspectos, contudo, a lógica europeia continua essencialmente formalista, o que restringe a democratização de suas ações. É interessante notar que a alternativa freqüentemente apontada para a superação do déficit democrático europeu é a parlamentarização da União²⁴⁹, fenômeno que já começa a se delinear²⁵⁰. Isso porque os parlamentos continuam sendo os principais vetores de legitimação dos sistemas políticos na Europa. No imaginário coletivo, eles mantêm-se como a encarnação da comunidade política e, na falta de alternativas, conservam uma legitimidade intacta²⁵¹. Isso significa que o estreitamento dos laços com atores sociais europeus deve passar por um aperfeiçoamento da lógica parlamentar. O Parlamento Europeu, mais do que qualquer outra instituição comunitária, parece caminhar no sentido de abrigar um espaço público regional que impulse a atuação de organizações da sociedade, segundo uma perspectiva antiformalista.

²⁴⁹ “No seio dos trabalhos da Convenção sobre o futuro da União, notadamente, a ‘parlamentarização’ do sistema político europeu aparece como um dos principais meios suscetíveis de dotar a integração europeia do suporte popular que lhe falta. Embora seja grande a incerteza quanto às formas que pode ter essa ‘parlamentarização’, um consenso emerge sobre o papel que cabe aos parlamentos em um sistema político dominado pelos executivos e pela burocracia.” LATEK, Marta. *L’Impact de l’Intégration européenne sur l’Evolution du Parlementarisme en Europe: le cas de la coopération interparlementaire*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques, Section des sciences politiques, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2003. p. 7. Livre Tradução do original: “*Dans le cadre des travaux de la Convention sur l’avenir de l’Union, notamment, la ‘parlementarisation’ du système politique européen apparaît comme l’un des principaux moyens susceptibles de doter l’intégration européenne du soutien populaire qui lui fait défaut. Bien que l’incertitude reste grande quant aux formes que pourrait revêtir cette ‘parlementarisation’, un consensus émerge désormais sur le rôle qui revient aux parlements dans un système politique dominé par les exécutifs et la bureaucratie.*”

²⁵⁰ Desde 1957, esse processo evolui em quatro aspectos principais: 1. afirmação do Parlamento Europeu como verdadeiro parlamento; 2. evolução do sistema normativo comunitário; 3. surgimento de um diálogo institucional equilibrado e 4. desenvolvimento do caráter governamental da Comissão. COSTA, Olivier. *Le Parlementarisme au-delà de l’Etat: le cas de l’Union européenne*. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlementarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 2004. p. 321. No entanto, essa “parlamentarização” implícita é conciliada, nos tratados, com uma tentativa de manutenção do método comunitário que remonta às origens da União Europeia, o que enseja um sistema semi-parlamentar. MAGNETTE, Paul. *L’Union européenne: un régime semi-parlementaire*. In: DELWIT, Pascal; DE WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *À quoi Sert le Parlement européen? Stratégies et pouvoirs d’une assemblée transnationale*. Bruxelles: Complexe, 1999. p. 25-54.

²⁵¹ LATEK, Marta, op. cit., p. 3-4.

2. O Parlamento como reflexo da indecisa integração andina

O Parlamento Andino é o órgão deliberativo da Comunidade Andina (CAN), formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. A Comunidade foi fundada em 1969, com a assinatura do Tratado de Cartagena entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Augusto Pinochet retirou o Chile do organismo em 1976, com a alegação de incompatibilidades econômicas. A Venezuela aderiu à CAN em 1973 e retirou-se em abril de 2006, insatisfeita com os tratados de livre comércio firmados por Colômbia e Peru com os Estados Unidos. A criação do Parlamento inseriu-se na lógica da gradual evolução institucional da Comunidade. Hoje, o Sistema Andino de Integração (SAI) conta com o Conselho Presidencial, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Comissão da Comunidade Andina, a Secretaria Geral, o Tribunal de Justiça, o Conselho Consultivo Laboral, o Conselho Consultivo Empresarial, a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Latino-americano de Reservas, o Organismo Andino de Saúde e a Universidade Andina Simon Bolívar, além de outros convênios e órgãos²⁵².

O Tratado Constitutivo do Parlamento Andino foi assinado em 1979, e suas atividades iniciaram-se em 1984, com sede em Bogotá. Nesse primeiro ano o Parlamento aprovou seu Regimento Interno, que foi reformado em 2002. Em 1997, o Tratado Constitutivo foi substituído pelo Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, devido à necessidade de adaptar a estrutura institucional e normativa da Comunidade ao Protocolo de Trujillo, assinado em 1996, que modificou o Tratado de Cartagena. Segundo o Protocolo Adicional, o órgão tem natureza comunitária e representa os povos dos Estados-membros. Os parlamentares, portanto, votam pessoal e individualmente, devendo atuar em função dos objetivos da Comunidade e dos interesses do conjunto de seus povos, não em benefício de algum Estado-membro.

Com relação à estrutura, o acordo estipula que os parlamentares serão eleitos por sufrágio universal para um mandato de dois anos, podendo ser reeleitos. Antes da realização das eleições, entretanto, os congressos nacionais devem indicar seus

²⁵² O Acordo de Cartagena, originalmente, designava como principais órgãos da Comunidade a Comissão e a Junta, auxiliadas pelo Comitê Consultivo e Comitê Assessor Econômico Social. O atual tecido institucional do Sistema Andino de Integração é derivado do Protocolo de Trujillo, de 1996. Para conhecer a estrutura normativa completa dessas instituições, veja PARLAMENTO ANDINO. *Organismos del Sistema Andino de Integración: estructura normativa*. Bogotá: Parlamento Andino, 1999. Disponível em: <www.parlamentoandino.org>.

representantes. O Protocolo Adicional sobre Eleições Diretas e Universais prevê que cada Estado deverá eleger cinco representantes e dez suplentes de acordo com a legislação eleitoral interna, na mesma data da realização das eleições legislativas nacionais, até que seja acordado um regime eleitoral uniforme. Os deputados eleitos podem ser, concomitantemente, parlamentares em seus Estados, sem que esse constitua um requisito de elegibilidade. Existem, contudo, outros impedimentos para o exercício do cargo de parlamentar regional, como exercer função pública em algum país membro – salvo as legislativas – ou em algum órgão do Sistema Andino de Integração. Os parlamentos nacionais são encarregados da remuneração dos parlamentares eleitos, que recebem na mesma proporção dos deputados de seu Estado. O Parlamento realiza duas sessões anuais, em geral de três dias cada uma, podendo reunir-se também em sessões extraordinárias para tratar de temas urgentes e específicos. As sessões dos órgãos colegiados são públicas ou, sob circunstâncias consideradas excepcionais, privadas.

O Regimento Interno estipula que, organicamente, o Parlamento estrutura-se apoiado na assembléia geral, na mesa diretiva, nas comissões, na secretaria geral, nos escritórios nacionais e órgãos subsidiários – Universidade Andina Simón Bolívar, o futuro Defensor do Povo e o Centro Andino de Investigação, Capacitação e Desenvolvimento Legislativo (CADEL). A assembléia geral é composta por 25 parlamentares, constituindo-se no órgão superior de condução e de decisão do PA. A mesa diretiva, órgão colegiado de orientação e de supervisão dos atos emanados da assembléia, integra-se por um presidente e por quatro vice-presidentes de nacionalidades diversas eleitos para um mandato de dois anos, além do secretário geral, que detém direito a voz. Há cinco comissões permanentes, integradas por cinco deputados de diferentes países, destinadas a realizar análises jurídicas e de harmonização legislativa²⁵³. A secretaria consiste no órgão de apoio técnico, logístico e administrativo do parlamento, cujo responsável é designado pela assembléia geral para um período de dois anos com direito a reeleição, a partir de proposta da mesa diretiva. O orçamento destinado à manutenção da secretaria provém de cotas proporcionais dos Estados-membros, além dos projetos de cooperação dos quais participa o Parlamento.

²⁵³ São elas: 1. Comissão de Política Exterior e Relações Parlamentares; 2. Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Comunicação; 3. Comissão de Segurança Social e Desenvolvimento Sustentável; 4. Comissão de Assuntos Econômicos, de Controle, Orçamento e Turismo e 5. Comissão de Assuntos Sociais e Desenvolvimento Humano.

Os documentos relativos ao PA estabelecem ainda sua personalidade jurídica internacional.

Entre os objetivos do Parlamento Andino, estão coadjuvar na promoção do processo de integração regional, velar pelo respeito aos valores democráticos e aos direitos humanos, fomentar a participação dos povos na integração e, com isso, estimular uma consciência andina, comunitária e internacional. São atribuições do Parlamento:

- participar na promoção do processo de integração andino, com vistas à consolidação da integração latino-americana;
- requerer, periodicamente, informações aos órgãos do Sistema Andino de Integração sobre o andamento do processo e receber seus representantes para uma exposição dos relatórios de atividades e da prestação de contas²⁵⁴ ;
- receber petições de pessoas físicas ou jurídicas sobre assuntos próprios dos âmbitos da Comunidade Andina;
- sugerir aos órgãos andinos modificações nos projetos de orçamento anual, nos objetivos programáticos e na estrutura institucional da Comunidade;
- participar, de modo consultivo, do processo legislativo, sobretudo sugerindo aos órgãos responsáveis temas de interesse comum;
- trabalhar pela harmonização normativa dos países membros;
- cooperar com os parlamentos nacionais e com os demais órgãos da Comunidade, bem como com outras assembléias parlamentares de integração.

Embora possa pronunciar-se por meio de recomendações, decisões, propostas, acordos, declarações e atos de coordenação e controle, votados em grande parte por maioria simples, o Parlamento carece de poderes decisórios. A limitação de suas funções no processo de integração é incompatível com qualquer interferência eficaz nas diretrizes e nas ações da Comunidade. Apesar de existirem, em certa medida, poderes legislativos, de controle e orçamentários, o Parlamento possui papel meramente

²⁵⁴ O artigo 118 do Regimento Interno inclui uma possibilidade de sanção em caso de não comparecimento dos representantes dos órgãos e instituições do SAI, que ocorre por meio de queixa ao Conselho Presidencial Andino ou pela realização de atos legais ou diplomáticos considerados pertinentes.

consultivo²⁵⁵. A função representativa, por sua vez, é restringida pela falta de proporcionalidade entre o número de representantes de cada país no Parlamento e sua população, sua superfície e seu produto interno bruto (PIB). Mesmo a função deliberativa, que, segundo os documentos constitutivos, consiste no papel principal e originário do órgão, resta prejudicada pela possibilidade de cumulação de mandatos parlamentares nos planos nacional e regional, já que a falta de dedicação exclusiva dos deputados impede, em alguns casos, o aprofundamento dos trabalhos²⁵⁶.

Em 1996, o Protocolo Adicional sobre Eleições Diretas estipulou um prazo de cinco anos para a escolha dos parlamentares por sufrágio universal²⁵⁷. Até o momento, no entanto, somente a Venezuela (em 1998, 2002 e 2005), o Equador (em 2002) e o Peru (2006) realizaram as eleições. Na Colômbia, o projeto de lei prevendo sufrágio para o Parlamento Andino encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. A Bolívia alega que deverá reformar sua constituição antes de realizar as eleições diretas, embora

²⁵⁵ Em 2004, o Memorando de Entendimento entre a Secretaria Geral da Comunidade Andina e o Parlamento Andino conferiu ao Parlamento poder de associação com a Secretaria Geral. O documento prevê o intercâmbio de informação sobre temas de interesse comum, a possibilidade de trabalhos conjuntos e, principalmente, acesso recíproco às informações dos órgãos, inclusive aos anteprojetos normativos. Esse documento poderia propiciar uma maior contribuição do Parlamento Andino na elaboração das normas da comunidade, assim como um diálogo mais estreito entre a Secretaria Geral do Parlamento e a Secretaria Geral da Comunidade Andina. DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. p. 198.

²⁵⁶ ROCHA, Mariana Machado. *O Parlamento da Comunidade Andina*. 2006. Mimeografado. p. 10.

²⁵⁷ É interessante observar os motivos apresentados pelo Escritório Nacional do Parlamento Andino no Equador para a realização de eleições diretas: *democratizar el proyecto integracionista; entregar al ciudadano andino los instrumentos de soberanía; garantizar los derechos políticos del ciudadano andino que no admite ni permite otro tipo de regímenes políticos fuera de los democráticos; construir una ciudadanía participativa y una cultura para la integración y la paz; para que el Parlamento Andino se afiance como el órgano colegislador de la Comunidad Andina; para fortalecerse como un actor dinámico a nivel de las instituciones comunitarias, con capacidad de respuesta a las crecientes expectativas de la sociedad; para que se constituya en un interlocutor válido y de primer orden dentro del desarrollo del proceso de integración; fortalecer, legitimar y consolidar al Parlamento Andino*. Disponível em: <www.parlamentoandino.gov.ec>. O Escritório Nacional do Parlamento Andino no Peru, por sua vez, aponta para os seguintes benefícios do sufrágio universal:

- a nivel de partidos políticos y alianzas electorales: permite establecer posturas y propuestas sobre el proceso de integración, a través de la presentación de planes, programas y candidatos representativos e idóneos;
- a nivel de ciudadanía: permite elegir entre diferentes propuestas, a través del voto consciente e informado, eligiendo la opción más coherente y viables;
- a nivel del sistema democrático: fortalece el ejercicio electoral, base fundamental de la democracia y refuerza el derecho de ser elegido y el deber de elegir a sus autoridades por parte del ciudadano;
- a nivel del proceso de integración: la elección directa de los representantes ante el Parlamento Andino permite una mayor legitimidad para representar los intereses de la nación ante un cuerpo legislativo supranacional. Disponível em: <www.congreso.gob.pe>.

haja quem entenda que uma mudança constitucional não é imprescindível. Nota-se uma certa assimetria entre a atuação dos parlamentares eleitos e aquela dos parlamentares designados por suas respectivas casas legislativas. A prioridade geralmente conferida pelos primeiros aos temas regionais resulta em um comportamento mais dinâmico e caracterizado por um maior domínio dos temas em pauta. Essa assimetria pode gerar um desequilíbrio no Parlamento, que tenderá a ser guiado pelas delegações nacionais que já realizam eleições diretas²⁵⁸.

Grande parte das decisões e recomendações emitidas pelo Parlamento refere-se à marcha do processo de integração e à posição do órgão na estrutura institucional da Comunidade. Também por meio de sugestões diretas ao Conselho Presidencial o Parlamento busca aprofundar a integração e aumentar suas possibilidades de influência. O órgão já solicitou uma maior aproximação com a Secretaria Geral, a fim de avaliar mais eficazmente as ações em curso; uma representação no Conselho de Ministros, a fim de participar em alguma medida do processo legislativo; uma revisão do sistema institucional da Comunidade, para que se alcançasse um maior equilíbrio entre os poderes dos diversos órgãos; e a necessidade de aprovação parlamentar dos tratados internacionais negociados pela CAN. Os parlamentares manifestam-se, ainda, por meio das declarações, sobretudo em relação a temas importantes para a região e para a América Latina, como a manutenção da democracia, o repúdio à violência, a aproximação cultural entre os povos, a promoção dos direitos humanos e o estabelecimento de relações mais estreitas com outros blocos de integração. Entre as principais conquistas do Parlamento, estão a criação da Universidade Andina Simón Bolívar, em 1985, e a proposição da Carta Social, em 1994, que em 2002 serviu de base para a Carta Andina para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, firmada pelos chefes de Estado.

O Parlamento Andino tem metade do tempo de existência da assembléia em que sempre se inspirou, o Parlamento Europeu. Mas as diferenças entre ambas as casas são evidentes: o sufrágio universal demorado e incompleto, a falta de proporcionalidade populacional em sua composição e a ausência de poderes de decisão estão entre os fatores que dificultam a concretização de um verdadeiro parlamento regional nos

²⁵⁸ DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída*, op. cit., p. 229.

Andes²⁵⁹. É preciso considerar, contudo, que essas dificuldades de consolidação do Parlamento Andino enquanto instituição autônoma e dotada de força decisória refletem a fragilidade do próprio processo de integração andino. Se, por um lado, a entidade é dotada de uma ordem jurídica comunitária e de um arcabouço institucional com traços de supranacionalidade, por outro esses aspectos não garantem a efetividade e a legitimidade de suas decisões perante governos ou particulares nacionais.

A Comunidade Andina é resultado da Declaração de Bogotá, firmada em 1968, por meio da qual Peru, Equador, Colômbia, Bolívia, Chile e Venezuela decidiram acelerar o processo de integração no seio da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). O Tratado de Cartagena foi elaborado por uma comissão mista designada no marco dessa Declaração, e objetivava promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros mediante a integração e a cooperação econômica e social. Pretendia-se, com isso, melhorar a posição dos Estados no contexto econômico internacional, fortalecer a solidariedade na região e diminuir as diferenças de desenvolvimento existentes entre os países, além de melhorar as condições de vida dos habitantes. Para atingir tais objetivos, o documento estipulou metas ambiciosas de integração econômica e procurou combinar um sistema de votação majoritário com instituições supranacionais, em uma clara inspiração no projeto europeu²⁶⁰.

O Tratado de Cartagena revelou as inquietações dos países andinos com ALALC, que reproduzia, segundo eles, as tradicionais divisões entre países mais e menos desenvolvidos²⁶¹. Como se poderia esperar de sua estrutura, a ALALC beneficiava os Estados industrialmente mais avançados – Argentina, Brasil e México –, os quais, devido a seus consideráveis mercados internos, haviam alcançado maiores progressos no processo de substituição de importações²⁶². A falta de previsão de

²⁵⁹ MALAMUD, Andrés; SOUZA, Luis de. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 395, 2005.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 394.

²⁶¹ Para uma análise detalhada das debilidades da ALALC frente às expectativas dos países andinos e dos dispositivos do Tratado de Cartagena, veja FRENCH-DAVIS, Ricardo. El Pacto Andino: un modelo original de integración. In: TIRONI, Ernesto (Org.). *Pacto Andino: caracter y perspectivas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978 p. 25-70.

²⁶² A expansão do comércio desses países na época e sua participação majoritária em acordos complementares demonstram sua posição vantajosa. PENAHERRERA, Germánico Salgado. The Andean Pact: problems and perspectives. In: ANGARITA, Ciro; COFFEY, Peter (Eds.). *Europe and the Andean Countries: a comparison of economic policies and institutions*. London: Pinter Publishers,

políticas distributivas indicava que os países de desenvolvimento econômico médio ou baixo viriam a tornar-se periferia dos pólos industriais já desenvolvidos. O descontentamento dessas nações estagnou as negociações na organização e impulsionou a criação de um novo grupo em seu seio, geograficamente mais reduzido, que deveria primar pela equidade entre os membros e pela rapidez na aproximação das economias.

Nos primeiros dez anos de existência, a Comunidade Andina demonstrou vitalidade. O comércio entre os membros multiplicou-se e foi acordado um plano para o desenvolvimento industrial conjunto. A Venezuela requisitou sua adesão ao Tratado nesse período. A partir da saída do Chile, contudo, as dificuldades – parcialmente relacionadas aos novos governos ditatoriais que tomaram o poder em alguns países²⁶³ – progressivamente sobrepuseram-se à vontade política que os governos vinham manifestando. Divergências no tratamento da política econômica e comercial, reiterado descumprimento do Tratado de Cartagena e disputas políticas e territoriais entre Estados-membros afetaram negativamente o processo de integração. Somente no início dos anos 90 retomaram-se com mais ênfase as principais negociações. Em 1993 foi estabelecida a zona de livre comércio e, em 1994, a tarifa externa comum, embora sem a participação do Peru. Apenas em 1997 iniciou-se a gradual incorporação desse país na desgravação tarifária. Em 2006, os governos decidiram, em reunião sem a participação da Bolívia e da Venezuela, adequar certas normas da Comunidade às condições para a assinatura de tratados de livre comércio com os Estados Unidos da América.

No tocante à supranacionalidade, a Secretaria Geral é o órgão encarregado de representar os interesses da Comunidade. Ademais, embora os Conselhos adotem

1988. p. 173. “É interessante ressaltar que, dada a experiência pouco exitosa da ALALC, ainda hoje permanece este tipo de percepção entre os países andinos. A assinatura da Declaração de Cusco, [...] ao mesmo tempo em que muito festejada no Parlamento Andino, um de seus grandes promotores, suscitou também temores, precisamente no sentido de que a futura Comunidade Sul-Americana de Nações, uma vez em funcionamento, produzisse benefícios apenas para os países maiores (Argentina e Brasil) e alimentasse uma relação hegemônica que, eventualmente, viesse a absorver o bloco andino.” DRUMMOND, Maria Cláudia. *A Democracia Desconstruída*, op. cit., p. 180-181.

²⁶³ Da mesma forma, não se pode subestimar o poder do narcotráfico nos países andinos, sobretudo na Colômbia, no Peru e na Bolívia, respectivamente o primeiro produtor mundial de cocaína e os primeiro e segundo produtores mundiais de folha de coca. O peso econômico dessa atividade ilegal influencia os contornos da democracia nesses Estados, além de deixá-los mais vulneráveis aos países consumidores da droga. Veja DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*. Paris: Complexe, 1997. p. 55-74.

decisões por unanimidade, a Comissão Andina, formada por um plenipotenciário de cada Estado parte, toma as decisões por maioria absoluta, afastando-se da tradição intergovernamental. No entanto, a relativa força política do secretário geral e as inúmeras exceções à regra da maioria absoluta no âmbito da Comissão minimizam os eventuais efeitos de um sistema supranacional. O consenso entre os países acaba por ser, na prática, a regra decisória na Comunidade. O Tribunal de Justiça, por sua vez, criado apenas em 1979 e encarregado de velar pelo direito andino, assiste a um contínuo esvaziamento de suas funções. Apesar de estarem previstas diversas formas de atuação dos juízes, o número de casos submetidos à apreciação da Corte é cada vez menor²⁶⁴. Essa situação resulta não da falta de controvérsias a dirimir, mas da reiterada inobservância das decisões pelos países.

Essa trajetória evidencia um certo descompasso entre os sistemas institucional e normativo andino, acordados pelos países membros, e as atitudes efetivamente tomadas por eles. A aparente solidez do esquema de integração cede em face da notória falta de compromisso dos governos com uma proposta originalmente sua. Se a funcionalidade de um parlamento de integração depende também das concessões dos poderes executivos nacionais, no caso da Comunidade Andina é preciso que os deputados estejam conscientes da profundidade e da peculiaridade dos desafios a enfrentar para lograr a construção de um efetivo Parlamento.

Se esse respeito à lei na prática não se consegue, se a adoção de medidas que a contrariam ou a realização de ações que debilitam sua aplicação espontânea e transparente vão se constituindo em norma de comportamento comum ou generalizado, não obstante a intervenção institucional oportuna e decidida, o rompimento da institucionalidade comunitária vai se produzindo sistematicamente, e, mais grave ainda, o avanço e a projeção do esquema integracionista até etapas superiores vai imperceptivelmente sendo colocado em situações de risco, perigosamente irreversíveis em muitos casos²⁶⁵.

²⁶⁴ São cabíveis, perante o Tribunal de Justiça, a ação de nulidade das decisões do Conselho de Ministros, da Comissão e das resoluções da Secretaria Geral e dos convênios; a ação de descumprimento da normativa andina por um Estado parte; o recurso por omissão, no caso de inatividade dos órgãos decisórios da Comunidade; o reenvio prejudicial, que pode ser impetrado por juízes nacionais quando o caso submetido à sua apreciação requerer interpretação do Tribunal sobre a normativa andina; e ações trabalhistas dos funcionários da Comunidade.

²⁶⁵ MERA, Rubén Herdoíza apud DRUMMOND, Maria Cláudia. *A Democracia Desconstruída*, op. cit., p. 224. Livre tradução do original: “*Si ese respeto a la ley en la práctica no se consigue, si la adopción de medidas que la contrarian o la realización de acciones que enervan su aplicación espontánea y transparente van constituyéndose en norma de comportamiento común o generalizado, no obstante la intervención institucional oportuna y decidida, el resquebrajamiento de la institucionalidad comunitaria va sistemáticamente produciéndose y, lo más grave aún, el avance y proyección del*”

O predomínio da forma sobre o conteúdo é notável no caso da integração andina. Embora sua práxis inicial tenha sido marcada pela realização dos objetivos de aproximação comercial e desenvolvimento conjunto dos países da região, a Comunidade foi se afastando, aos poucos, da concretude desses ideais. A “supranacionalidade” e o “direito comunitário” tornaram-se conceitos efêmeros que algumas instituições andinas esforçam-se por preservar, a despeito do comportamento dos governos nacionais. Um exemplo claro dessa situação é a recente assinatura de acordos de livre comércio entre dois Estados-membros – Colômbia e Peru – e os Estados Unidos. Um sistema econômico que vise ultrapassar a mera cooperação, estabelecendo laços de integração por meio da liberdade de circulação de mercadorias e demais fatores produtivos entre seus membros, além da construção de uma tarifa externa comum, não é capaz de coadunar-se com acordos de livre comércio que não sejam negociados por todos os participantes. Com esses tratados, a integração econômica andina enfraqueceu-se consideravelmente. Resta, portanto, a tentativa de uma aproximação político-social, que precisa ir além da retórica presidencial e sobreviver à debilitação das trocas econômico-comerciais para afirmar-se.

O Parlamento não tem conseguido interferir eficazmente nesse quadro. De uma parte, a cultura política presidencialista da América do Sul restringe as ações dos parlamentares no âmbito da integração. De outra, a maioria das iniciativas verificadas não encontraram eco nos órgãos decisórios da Comunidade, eminentemente governamentais. Assim, mostra-se baixo o grau de funcionalidade do Parlamento Andino. O órgão, por si só, não consegue se contrapor ao nacionalismo e ao voluntarismo dos países da CAN no tratamento das questões regionais e internacionais. Uma alternativa para a funcionalidade parlamentar seria a aproximação com movimentos sociais e partidos políticos dos Andes, ao invés de um mimetismo das ações governativas centralizadas. Entretanto, a debilidade dos Poderes Legislativos nacionais na região e a cultura presidencialista indicam que o caminho do fortalecimento da integração segundo uma ótica antiformalista por meio do parlamento

esquema integrador hacia etapas superiores va imperceptiblemente siendo colocado en situaciones de riesgo, peligrosamente irreversibles en muchos casos.”

regional pode ser mais próprio à realidade europeia do que à dinâmica política sul-americana.

Conclusão: qual parlamento para o MERCOSUL?

Apenas dois dos processos de integração da atualidade dispunham, até 2006, de um parlamento em sua estrutura institucional. A União Europeia conta com uma assembleia parlamentar desde seus primórdios. Inicialmente, seu caráter deliberativo e de representação dos parlamentos nacionais era somente complementado por poderes de controle-sanção formais – aprovação da prestação de contas. Hoje, o Parlamento Europeu representa os povos da Europa, é co-legislador ao lado do Conselho Europeu e fiscalizador dos órgãos executivos comunitários. Mesmo com a paulatina conquista de novas funções e a consolidação de sua estrutura institucional, o Parlamento ainda se encontra aquém da Comissão e do Conselho na determinação das diretrizes comunitárias. É possível que uma ampla aplicação do antiformalismo internacionalista pudesse influenciar positivamente o grau de funcionalidade do Parlamento Europeu.

O Parlamento Andino, por sua vez, desfruta de uma posição explicitamente secundária no processo de tomada de decisão da Comunidade Andina. Embora os tratados constitutivos prevejam focos de supranacionalidade, a prática da Comunidade demonstra que os governos nacionais detêm um poder decisório quase exclusivo. Essa situação reflete-se no Parlamento: o previsto sufrágio universal não se concretizou e suas incipientes funções não lhe permitem interferir nos assuntos sensíveis à integração. Contrariamente à União Europeia, os princípios antiformalistas não são contemplados em quase nenhum aspecto da Comunidade Andina, tampouco na atuação parlamentar.

A instauração do Parlamento do Mercosul em dezembro de 2006 torna o bloco sul-americano o terceiro, na atualidade, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional. O complexo processo de negociação refletiu um certo esforço, por parte dos parlamentares e de membros dos Poderes Executivos nacionais, na construção do novo órgão, assim como a sessão inaugural demonstrou um entusiasmo considerável, por parte deles, para com a assembleia regional. No entanto, as experiências europeia e andina analisadas denotam que esses fatores não são os únicos a determinar o grau de

eficácia das ações do Parlamento. A funcionalidade desse novo órgão tende a ser limitada pela reprodução, no plano regional, da realidade política dos Estados-membros do Mercosul, sobretudo no tocante a sistemas políticos e eleitorais. Por outro lado, a adoção de uma ótica antiformalista no trato das questões regionais indicaria o potencial de contato parlamentar com os atores sociais, o que poderia influenciar os níveis de representatividade dos partidos políticos, seu interesse pela integração regional e o alcance das atividades do próprio Parlamento. Os debates sobre a construção de um projeto para o Parlamento do Mercosul e o comportamento dos parlamentares no seio da nova instituição deveriam considerar a necessidade de inscrevê-la no rol dos novos atores da integração regional.

Referências

BAILER, Stefanie; SCHNEIDER, Gerald. When Words Matter: informal rules and the enlargement debate. In: STEUNENBERG, Bernard; THOMASSEN, Jacques (Eds.). *The European Parliament: moving toward democracy in the EU*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2002. p. 139-161.

BARBERA, Augusto. *I Parlamenti*. 3. ed. Roma: Laterza, 2004.

BIDÉGARAY, Christian; EMERY, Claude. *La Responsabilité Politique*. Paris: Dalloz, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

COSTA, Olivier. Le Parlamentarisme au-delà de l'Etat: le cas de l'Union européenne. In: _____; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlamentarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 316-345.

COSTA, Olivier. Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique. In: DUPRAT, Gerard (Org.). *L'Union européenne: droit, politique, démocratie*. Paris: PUF, 1996.

_____. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

_____. Les Députés européens entre Allégeances Multiples et Logique d'Institution. *European Integration*, v. 24, n. 2, p. 91-112, 2002.

_____; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul. Le Temps du Parlamentarisme Désenchanté? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *Vers un Renouveau du Parlamentarisme en Europe?* Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 5-33.

_____ ; MAGNETTE, Paul. *Idéologies et Changement Institutionnel dans l'Union européenne: pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen?* Politique Européenne, Paris, n. 9, p. 49-75, 2003.

COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 12. ed. vol. 2. Brasília: UnB, 2004. p. 887-888.

DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*. Paris: Complexe, 1997.

DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Tese (Doutorado em História das Relações Internacionais) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

DUGUIT, León. *Fundamentos do Direito*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2004.

FRENCH-DAVIS, Ricardo. El Pacto Andino: un modelo original de integración. In: TIRONI, Ernesto (Org.). *Pacto Andino: caracter y perspectivas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978 p. 25-70.

GAXIE, Daniel. *La Démocratie Représentative*. 4. ed. Paris: Montchrestien, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRILLO, Vera de Araújo. *A Separação dos Poderes no Brasil: Legislativo versus Executivo*. Itajaí: UNIVALI; Blumenau: EDIFURB, 2000.

GROSSI, Paolo. *Primeira Lição sobre Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

JACQUÉ, Jean-Paul. Parlement européen. *Répertoire Communautaire Dalloz*, p. 1-21, jan. 2002.

JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. New York: Palgrave Mcmillan, 2003.

L'ABÉCÉDAIRE Parlementaire: Le Parlement européen après le renouvellement du 13 juin 1999. 12. ed. Paris: UNICOMM, 2000. p. 42-43.

LATEK, Marta. *L'Impact de l'Intégration européenne sur l'Evolution du Parlementarisme en Europe: le cas de la coopération interparlementaire*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques, Section des sciences politiques, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2003.

MAGNETTE, Paul. *Contrôler l'Europe: pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2003.

_____. L'Union européenne: un régime semi-parlementaire. In: DELWIT, Pascal; DE WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (Orgs.). *À quoi Sert le Parlement européen? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*. Bruxelles: Complexe, 1999. p. 25-54.

_____. *Le Régime Politique de l'Union européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2003.

_____. *What is the European Union? Nature and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

MALAMUD, Andrés; SOUZA, Luis de. Paramentos Supranacionais na Europa e na América latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 395, 2005.

MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca. *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2006.

MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade europeia*. Brasília : UnB, 1986. p. 9.

NOUVEAU Parlement européen. *7 Jours d'Europe*, Paris, n. 358, p. 4-5, 14 juin 1999.

OLIVI, Bino. *L'Europe Difficile: histoire politique de l'integration européenne*. Paris: Gallimard, 2001.

PARLAMENTO ANDINO. *Organismos del Sistema Andino de Integración: estructura normativa*. Bogotá: Parlamento Andino, 1999.

PENAHERRERA, Germânico Salgado. The Andean Pact: problems and perspectives. In: ANGARITA, Ciro; COFFEY, Peter (Eds.). *Europe and the Andean Countries: a comparison of economic policies and institutions*. London: Pinter Publishers, 1988. p. 173.

PORTELLI, Hugues. *Les Régimes Politiques Européens*. Paris: Librairie Général Française, 1994.

QUERMONE, Jean-Louis. *Le Système Politique de l'Union européenne*. 5. ed. Paris: Montchrestien, 2002.

RITTBERGER, Berthold. *Building Europe's Parliament: democratic representation beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

_____. *The Creation and Empowerment of the European Parliament*. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, p. 203-225, apr. 2003.

ROCHA, Mariana Machado. *O Parlamento da Comunidade Andina*. 2006. Mimeografado. p. 10.

ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*. Tradução de Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado.

SAURUGGER, Sabine (Org.). *Les Modes de Représentation dans l'Union européenne*. Paris: L'Harmattan, 2003.

SCELLE, Georges. *Précis de Droit des Gens: principes et systématique*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1932.

SCHMITTER, Philippe. *Come Democratizzare l'Unione Europea e Perché*. Bologna: Il Mulino, 2000.

SPENCER, Tom. Up close and personal. *The Parliament Magazine*, Enfield, issue 177, p. 50, feb. 2004.

TERRORROIRE, Alain. *Le Parlement européen, cet Inconnu*. Paris: Le cherhce midi, 1994.

IUS GENTIUM

REVISTA VIRTUAL

TEORIA E COMÉRCIO NO DIREITO INTERNACIONAL

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão Europeia. *Uma Idéia Nova para a Europa: a declaração Schuman 1950-2000*. Por Pascal Fontaine. 2. ed. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000.