

A funcionalidade do parlamento do Mercosul entre as práticas políticas nacionais e a teoria antiformalista internacional

*Clarissa Franzoi Dri**

Resumo

Em dezembro de 2006 iniciaram-se, oficialmente, os trabalhos do Parlamento do Mercosul. No artigo objetiva-se discutir as perspectivas de funcionalidade desse novo órgão, contrapondo a fundamentação jurídica antiformalista à realidade política dos Estados-membros do bloco. A hipótese a ser demonstrada é de que o desempenho do Parlamento tende a ser limitado pela reprodução, no plano regional, de características políticas dos Estados-membros do Mercosul, sobretudo no que diz respeito 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 e o alcance das atividades do próprio Parlamento. Pretende-se, assim, verificar em que medida o novo parlamento regional da América do Sul pode contribuir para a criação de um sistema democrático para além dos Estados, capaz de oferecer respostas à globalização e que expresse, efetivamente, os anseios de seus povos.

Palavras-chave: Parlamento do Mercosul. Integração regional. Antiformalismo jurídico.

* Doutoranda do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Montesquieu – Bordeaux IV; Mestre em Direito – Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina; Bacharel em Direito da Universidade Federal de Santa Maria; Rua dos Andradas, 1448, ap. 401, Cep. 97010-030, Santa Maria, RS; clarissadri@yahoo.com.br

1 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 à custa 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 no Poder Executivo e os recentes apelos aos instrumentos da democracia direta evidenciarão o obsolescimento do parlamento e 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, de maneira mais eficaz, os anseios dos atores sociais, freqüentemente marginalizados pelo jogo democrático centralizado e economicista. Assim, como os Estados continuam a ser referência em relação à organização

social, os parlamentos deverão manter sua posição nos regimes democráticos contemporâneos, sejam eles parlamentaristas, sejam presidencialistas. Em outras palavras, a *democraticidade* dos sistemas institucionais ainda depende, em grande medida, da presença de instituições parlamentares efetivas (MASTROPAOLO; VERZICHELLI, 2006, p. 8).

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 governo¹. 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 eleitoral (COTTA, 2004, p. 887). 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*)². Hoje, a democracia não é mais exercida diretamente pelo povo, mas aqueles que fazem em seu nome devem estar submetidos ao seu controle. O sistema representativo seria, então, contrabalançado pela responsabilidade política derivada da função fiscalizadora do parlamento³.

Se, apesar da evocação crônica de seu declínio e das deficiências a superar, os parlamentos continuam a ser instituições essenciais à vitalidade das de-

mocracias, 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 economia (GRAU, 1996, p. 37)⁴. 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, 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 político (COTTA, 2004, p. 882). Ou seja, para que o Parlamento do Mercosul seja capaz de influenciar, em alguma medida, os rumos do bloco, inclusive por meio da adoção de uma perspectiva antiformalista no trato das questões regionais, é preciso que ele cumpra com eficiência seus fins. A funcionalidade parlamentar, no entanto, não corresponde integralmente à tradição política dos países da América do Sul. Os parlamentos nacionais, como visto, desempenham funções limitadas

e ocupam um lugar secundário com relação ao Poder Executivo. Essa situação repete-se no domínio da política externa, em que 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 congresso⁵.

O objetivo do trabalho é discutir as perspectivas de funcionalidade do Parlamento do Mercosul contrapondo a fundamentação antiformalista à realidade política dos Estados-membros do bloco. Na primeira parte, abordam-se os antecedentes, a estrutura e as funções conferidas ao Parlamento pelo protocolo constitutivo. A segunda e a terceira partes questionam diretamente as expectativas de funcionalidade parlamentar, a partir de certas características políticas dos países membros do bloco e de um possível olhar antiformalista sobre a integração regional, respectivamente. A hipótese a ser demonstrada é de que o desempenho do novo órgão tende a ser limitado 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. Pretende-se, assim, verificar em que medida o novo parlamento regional da América do Sul pode contribuir para a criação de um sistema democrático para além dos Estados, capaz de oferecer respostas à globalização e que expresse, efetivamente, os anseios de seus povos.

2 UM PARLAMENTO PARA O MERCOSUL?

A integração econômica proporcionada pelo Mercosul, a despeito de seu pouco tempo de existência, possui origens remotas. Não obstante, as reflexões sobre seu caráter democrático-representativo são recentes, como o são as democracias que a

conformam. O atual diálogo com a sociedade civil e a percepção de seus anseios e necessidades mostra-se insuficiente, o que costuma ser atribuído, em certa medida, à falta de representantes eleitos no plano regional. Os Poderes Executivos são os atores principais, por vezes exclusivos, da história da integração na América do Sul.

Buscando alterar esse quadro, foi elaborado o protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul⁶. Após a assinatura pelos Chefes de Estado do bloco, em dezembro de 2005, o documento foi, durante o ano de 2006, sucessivamente aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado de cada um dos países membros⁷. A incorporação nacional de normas que estabeleçam regras de funcionamento das instituições regionais é condição necessária à sua validade, conforme o esquema intergovernamental adotado pelo Mercosul. A instauração definitiva 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 certo esforço 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 assembléia regional.

O novo órgão substitui a atual Comissão Parlamentar Conjunta, tem eleições diretas programadas para 2010 e deve representar os povos dos Estados-membros do bloco. Em seu preâmbulo, fica claro que o protocolo foi aprovado a partir de um consenso sobre a necessidade de fortalecer e aprofundar o processo de integração. Para tanto, seria preciso, segundo o documento, um marco institucional equilibrado e eficaz, que permitisse a criação de normas efetivas, oferecendo um clima de segurança e previsibilidade ao processo. No entanto, nem as disposições sobre as funções e as competências do Parlamento são compatíveis com tais objetivos, tampouco parece que um órgão dessa espécie seja capaz de conferir sólidas diretrizes à frágil integração que se desenvolve no Cone Sul.

Se a estrutura do Parlamento demonstra avanços consideráveis em relação ao formato da

Comissão Parlamentar Conjunta, a fragilidade da proposta sancionada reflete-se nas modestas funções atribuídas ao novo órgão e na ausência de competências regionais no Mercosul. Algumas características dos sistemas políticos dos países membros também não apontam para a funcionalidade do Parlamento, herdeiro das instituições nacionais e da cultura política sul-americana, embora a adoção da perspectiva antiformalista na abordagem das questões regionais pudesse inverter essa lógica.

Com relação à estrutura, o protocolo prevê que o Parlamento será unicameral e terá sua sede em Montevideu. Inicialmente, será composto por dezoito parlamentares de cada Estado-membro, indicados pelas respectivas casas representativas. Até o final de 2007, no entanto, o Parlamento e o Conselho Mercado Comum estabelecerão, de forma conjunta, um critério de representação proporcional, que deverá vigorar a partir de 2011. Os parlamentares terão mandato de quatro anos e poderão ser reeleitos. Deverão respeitar os requisitos de elegibilidade para os deputados nacionais, e não poderão cumular o cargo com quaisquer outros cargos executivos ou legislativos em seu Estado ou no Mercosul.

Referente às funções do Parlamento, o protocolo é bastante modesto, não conferindo à instituição capacidade de decisão sobre os rumos do processo integracionista. A única função parlamentar efetivamente prevista é a deliberativa. É evidente que espaços públicos de discussão são fundamentais à democracia, na medida em que a formação racional da vontade política necessita de argumentação e negociação públicas. Sua relevância, no entanto, não dispensa as demais funções. Câmaras deliberativas sem poderes já existem em demasia na América Latina e não têm obtido muito espaço nos órgãos decisórios⁸.

As funções de representação dos povos e de legitimação pressupõem o sufrágio universal e certa proporcionalidade entre as populações dos Estados e o número de parlamentares que lhes cabem. Enquanto as primeiras eleições diretas estão previstas para o final da primeira etapa de transição (2010), os critérios da integração proporcional deverão ser propostos pe-

los parlamentares e aprovados pelo CMC durante o primeiro ano de trabalho do novo órgão (2007).

Não se verifica a presença integral de uma função de controle no protocolo. O Parlamento poderá solicitar informações às autoridades institucionais; convidá-las a participar de audiências e a prestar esclarecimentos sobre o processo de integração; receber, no início de cada semestre, o programa de trabalho e, ao final de cada semestre, o relatório das atividades da presidência pro tempore; organizar audiências públicas com a sociedade civil e os setores produtivos; receber petições dos cidadãos relacionadas aos atos ou omissões dos órgãos do bloco; e ter acesso, no início de cada ano, a um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do Mercosul do ano anterior. Mas um controle parlamentar eficaz pressupõe mecanismos que propiciem amplamente a transparência, a publicidade e a responsabilidade das ações do órgão executivo. Processos de cunho democrático, como a integração no Cone Sul, não podem afastar-se desses princípios. Receber prestação de contas periódica, realizar investigações e exercer influência na elaboração e na avaliação do orçamento estão entre as atividades básicas de controle ausentes do protocolo que cria o PM. Ademais, não se verifica a capacidade de sancionar os funcionários por irresponsabilidade criminal e política⁹.

A função legislativa também não se encontra entre os poderes do Parlamento¹⁰. Na verdade, a falta de competências exclusivas do Mercosul prejudica substancialmente o alcance e a efetividade de suas normas. Mesmo assim, é notável que não haja previsão de interferência dos representantes no processo legislativo do bloco, a não ser de forma consultiva. Uma inovação do protocolo é a possibilidade de o Parlamento elaborar projetos de normas, a serem submetidos à apreciação do CMC, e anteprojetos de normas nacionais visando à harmonização das legislações, a serem enviados aos parlamentos dos Estados-membros para apreciação.

O tema das competências substanciais do Parlamento insere-se no debate sobre a supranacionalidade. Embora sem as mesmas funções de hoje, o Parlamento Europeu, desde seu início, já participava de um processo de delegação de assuntos na-

cionais a um órgão regional. O Parlamento Andino e o Parlamento do Mercosul, ao contrário, participam de esquemas integracionistas que não vislumbram possibilidades concretas, ao menos em curto e médio prazos, de contar com competências comunitárias¹¹. Trata-se de processos essencialmente intergovernamentais, que não estabeleceram metas para o gerenciamento conjunto de certos temas. As negociações concentram-se, majoritariamente, nas trocas comerciais em geral ou em acordos específicos entre os governos, quando alguns setores econômicos nacionais vêm-se afetados com a desgravação tarifária. A prevenção institucional de conflitos e a formulação de políticas públicas regionais constituem exceção na dinâmica política do bloco. Apenas o tempo será capaz de comprovar a (in)compatibilidade entre o sistema intergovernamental do Mercosul e a funcionalidade de seu parlamento.

Mesmo com funções e competências limitadas, o Parlamento possui meios de reforçar seus poderes. Um desempenho ótimo das atuais funções poderia criar um quadro de legitimidade social e institucional para o aperfeiçoamento de suas atividades no seio do Mercosul. Isso significa que o espaço que o Parlamento conquistará no bloco depende não apenas das disposições do protocolo, mas também do comportamento político de deputados e partidos.

3 PARLAMENTOS NACIONAIS NO MERCOSUL: UMA ATUAÇÃO LIMITADA

A história da atuação parlamentar no Mercosul não oferece perspectivas de um perfil ativo dos novos parlamentares. Ao invés de buscarem ampliar sua inserção no esquema integracionista, a partir da tentativa de compreensão – e de esclarecimento de seus eleitores nacionais – dos potenciais benefícios da integração, os parlamentares da CPC pareceram contentar-se com funções esvaziadas, que ofereciam a impressão de que a Comissão era apenas uma fachada para a quase ausência fática de representação

parlamentar no Mercosul. É certo que o papel pouco significativo da CPC resultou da vontade dos signatários de Ouro Preto, mas a mobilização e a pressão das assembleias nacionais por mais voz na integração poderia ter provocado efeitos consideráveis em toda a organização da Comissão e, em conseqüência, do Mercosul¹².

Essa situação insere-se no contexto geral da resposta parlamentar ao processo de integração. Os quatro Poderes Legislativos iniciais:

[...] não sustentaram um compromisso sistemático e assíduo com a condução do processo, com seu impulso, com seu aprofundamento. Não prestaram a atenção mínima exigível em relação ao que haviam fundado (porque aprovaram o Tratado de Assunção e todos os seus complementos) nem ao encadeamento de mudanças históricas que quiseram provocar (ou as provocaram sem consciência perfeita?). É igualmente reprovável que não tenham percebido como o MERCOSUL penetrava capilarmente nas sociedades que co-governavam e não tenham adaptado a visão de cada assunto “argentino”, “brasileiro”, “paraguaio”, “uruguaio” à dimensão mercosulina que se havia agregado (CAETANO; ANTÓN, 2003, p. 316).

No caso específico do Brasil, parece claro o desinteresse dos partidos políticos pela tentativa integracionista em curso. Os programas dos partidos presentes na seção brasileira da CPC não costumam fazer menção a assuntos vinculados ao Mercosul. Há um único grupo que se declara explicitamente favorável à integração no Cone Sul, mas a atuação de seus parlamentares fica restrita às questões nacionais (OLIVEIRA, 2003, p. 136)¹³. Apontam-se pelo menos cinco motivos para este desinteresse dos partidos brasileiros pelo Mercosul: incertezas sobre a forma como seria realizada a cooperação; amplitude da agenda nacional, que cresceu, de modo considerável, com a redemocratização; baixo nível de conhecimento e de interesse do eleitorado pelo processo de integração; ausência de luta efetiva pelo poder no bloco

e papel preponderante do Poder Executivo, por meio do Ministério das Relações Exteriores, em assuntos internacionais (OLIVEIRA, 2003, p. 132-133).

Por outro lado, a realização de eleições diretas para o Parlamento do Mercosul é um elemento novo, potencialmente modificador desse quadro. O sufrágio universal, ao formar eleitores e dinamizar o processo, poderia atrair parlamentares e partidos para as questões regionais e fortalecer o próprio Parlamento. No entanto, mesmo eleitos diretamente, os parlamentos nacionais dos países da América do Sul não desfrutam do mesmo peso institucional de que é dotado o Executivo. Embora detenham possibilidades de intervenção ativa no jogo político, os congressistas optam, em muitos casos, por coligações com o governo, o que restringe sua esfera de ação autônoma. O “presidencialismo de coalizão”, que se verifica em alguns países sul-americanos, favorece as prerrogativas constitucionais do Executivo em detrimento dos poderes do Legislativo e provoca um comportamento conciliador e passivo nos parlamentares¹⁴. É notável, por exemplo, que os presidentes da região emitam, cada vez mais freqüentemente, decretos com força de lei ou que detenham o monopólio da iniciativa legislativa em assuntos estratégicos, mesmo que o presidencialismo não seja um sistema que atribui ao governo a capacidade de legislar. Essa concentração das principais decisões no Poder Executivo¹⁵, que se coaduna com a cultura da personificação do poder e com a histórica confusão entre assuntos públicos e privados na América do Sul, gera um processo de travamento: ao mesmo tempo em que enfraquece a institucionalização dos congressos, enseja o desejo dos próprios congressistas de exercer cargos executivos. Caso o Parlamento do Mercosul siga a mesma lógica dos parlamentos nacionais, sua funcionalidade pode se mostrar extremamente comprometida. Nesse caso, a gravidade da situação resulta também da falta de um Poder Executivo regional. Um parlamento enfraquecido no bloco pode significar um favorecimento dos interesses nacionais em detrimento da integração, visto que o consenso governativo da tomada de decisão no Mercosul não seria contrabalançado pela atuação dos representantes regionais eleitos.

De modo similar, os sistemas eleitorais nacionais não apontam para a funcionalidade do Parlamento. Segundo o protocolo constitutivo, as eleições no Mercosul serão regidas pela legislação eleitoral de cada Estado-membro. Considerando-se que a maioria das câmaras baixas ou únicas da região adota o método de representação proporcional de listas abertas, esse provavelmente consistiria no meio pelo qual seriam eleitos os parlamentares mercosulinos, pelo menos inicialmente. O método de listas abertas favorece, em geral, o voto pessoalista, enfraquecendo a estrutura partidária¹⁶. Listas eleitorais fechadas, ao contrário, poderiam estimular uma ligação mais ideológica do que pessoal dos eleitores com o Parlamento, fortalecendo os grupos políticos regionais e suas demandas perante o Conselho Mercado Comum. De outra parte, o protocolo estabelece, além da adequada representatividade das regiões de cada país, um equilíbrio entre gêneros e etnias no seio da assembléia. Ademais, prevê a não-cumulatividade de cargos públicos nacionais e regionais. Esses fatores, somados ao unicameralismo adotado, com a sede do Parlamento junto à sede da Secretaria do Mercosul, em Montevideu, podem indicar um caráter progressista e estimular a celeridade das ações do órgão¹⁷. Essas considerações não se aplicam à primeira legislatura, quando os parlamentares não serão eleitos diretamente, mas designados pelos parlamentos nacionais.

Até o final da primeira sessão legislativa, o Parlamento deverá propor um critério de integração proporcional ao PIB e à população dos Estados-membros. Esse elemento contribui de forma decisiva à representatividade do Parlamento e à formação de grupos políticos por afinidade ideológica, não segundo as nacionalidades. Tal proporcionalidade, contudo, não poderá ser integral, uma vez que as assimetrias entre os Estados-membros levariam à concentração de poderes nas bancadas dos maiores países¹⁸. O critério deverá prever que a reunião de deputados de dois Estados já consiga fazer frente às posições brasileiras ou argentinas na assembléia, mesmo que esses dois países vejam-se sub-representados. Essa

situação possivelmente representaria um salto de qualidade nas discussões sobre a integração, pelo fato de que são, em geral, os países menores os mais interessados em debater profundamente questões relacionadas a fundos estruturais, coordenação de políticas econômicas e sociais e supranacionalidade, entre outros.

As eleições proporcionais tendem a reproduzir, no Parlamento do Mercosul, o multipartidarismo que caracteriza o âmbito estatal. No entanto, o atual panorama político da região indicaria a predominância de duas ou três forças políticas, polarizadas, sobretudo, em grupos de centro-esquerda e centro-direita divergentes quanto à profundidade da integração a ser buscada e representando diferentes setores da sociedade. O fato de que, inicialmente, as eleições regionais serão realizadas simultaneamente às eleições nacionais sugere uma congruência ideológica entre ambas as espécies de voto.

Superar, no plano regional, os desvios do presidencialismo e dos métodos eleitorais sul-americanos, que favorecem a concentração de poderes no Executivo, seria importante para o apoio popular ao novo Parlamento. A descrença dos cidadãos no sistema democrático advém, em certa medida, desse desequilíbrio entre os órgãos do Estado, o que leva as pessoas a depositar em um líder carismático, em detrimento de uma idéia de governo, maiores esperanças de melhoria no padrão de vida. Essa situação aponta para um quadro geral de debilidade partidária, que também não concorre para a consolidação da democracia na região. Embora se mencione correntemente a crise de representatividade dos partidos, eles não deixaram de possuir um papel essencial na organização das forças políticas e na condução das disputas pelo poder. Brasil, Uruguai e Chile demonstram que partidos políticos minimamente fortalecidos contribuem, de modo essencial, para a estabilidade democrática. O que é preciso, inclusive no Mercosul, é um estreitamento dos laços entre os partidos e suas bases sociais e econômicas, situação capaz de influenciar os sistemas políticos e que já se difunde paulatinamente nas estruturas nacionais.

4 PARA UMA APLICAÇÃO REGIONAL DAS TEORIAS JURÍDICAS ANTIFORMALISTAS

Se a realidade política dos Estados-membros do Mercosul aponta para as restrições da funcionalidade de seu parlamento, as doutrinas antiformalistas do direito internacional indicam suas potencialidades. A adoção de uma perspectiva antiformalista do processo de integração que se desenvolve no Cone Sul ensinaria o reconhecimento do perfil jurídico inerente à sua dinâmica intersocial.

O paradigma antiformalista do direito internacional 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.

Como principais representantes das doutrinas antiformalistas, surgem, no início do século XX, na contracorrente 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 – cujo principal expoente é Georges Scelle. Concebendo o Estado como somente uma das muitas formas de organização social, as escolas prescindem de sua figura para explicar o direito internacional. Para a última corrente, mais centrada no indivíduo, o direito fundamenta-se nas relações entre as pessoas e entre as sociedades, o que configura o monismo intersocial. No caso da teoria italiana, não é o indivíduo, mas são os agrupamentos humanos, as instituições sociais que, ao interagirem, identificam-se ao direito, o que origina o monismo interinstitucional¹⁹.

A consideração dos monismos intersocial e interinstitucional, na tentativa de compreensão do direito internacional contemporâneo representa uma

significativa mudança de paradigmas. Ousa-se questionar o dogma estatal de origem moderna. Aceitam-se como obsoletas certas construções racionais iluministas que encorajaram o domínio do direito positivo sobre os homens. Buscam-se fundamentos temporal e substancialmente mais próximos da realidade atual para explicá-la. É reconhecida uma pluralidade de atores internacionais, vinculados ou não ao Estado, que procuram ser vistos e ouvidos para além das fronteiras territoriais. Nessa lógica, os processos de integração regional surgem como requintados laboratórios do fim do absolutismo estatal e da aplicação das doutrinas antiformalistas.

O Mercosul, a despeito de seu incipiente ordenamento jurídico formal, é composto por inúmeras *instituições*, no sentido romaniano do termo. Entre outros organismos, pode-se citar o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul), criado em 1961, que congrega os estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul e objetiva promover o desenvolvimento dessas regiões por meio do tratamento em conjunto de temas comuns, sobretudo nos aspectos vinculados ao Mercosul; a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (Crecenea), formada pelas províncias de Santa Fé, Corrientes, Entre Rios, Chaco, Misiones e Formosa, que busca uma atuação conjunta para solucionar problemas da região fronteiriça e promover obras de infra-estrutura que contribuam à integração física com os estados vizinhos; a Rede Mercocidades, criada em 1995, que reúne diversas cidades da Argentina, Bolívia, do Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile, e Peru, buscando favorecer a participação dos municípios no processo de integração e estimular a criação de um âmbito institucional para a atuação dos municípios no Mercosul²⁰; a Organização Latino-americana de Governos Intermédios (Olagi), criada em 2004, que propicia o diálogo e a ação conjunta dos governos intermédios (municípios, estados e províncias) da América Latina e do Caribe e procura fomentar a integração regional; a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), criada em 1986, que reúne oito centrais sindicais da Argentina, Bolívia, do Brasil,

Chile, Paraguai e Uruguai, objetivando coordenar e articular sua atuação, sobretudo no tocante às questões vinculadas à integração regional²¹.

As relações entre esses atores e suas ações no plano regional conformam uma pluralidade de ordens jurídicas que não se confundem com o direito posto pelos Estados, tampouco se inserem integralmente na estrutura normativa do Mercosul. Mais do que uma realidade estática e individual, esse complexo de instituições reflete uma dinâmica eminentemente jurídica e uma disposição coletiva na construção do direito da integração. Ao invés de um direito ancorado em regras formais e proibições, surge um direito baseado na organização das necessidades sociais e na prevenção dos conflitos, ou seja, na solidariedade.

Essa juridicidade material deveria condicionar uma atuação coordenada e interdependente dos Estados, o que romperia o voluntarismo e o formalismo de sua inserção internacional e criaria condições para o progressivo estabelecimento, no Mercosul, de zonas de supranacionalidade. A funcionalidade do Parlamento estaria assegurada, assim, pelo reconhecimento de uma comunidade jurídica regional independente e superior às soberanias nacionais. Além de conferir ao Parlamento uma espécie de funcionalidade intrínseca, porque desvinculada das vaidades estatais, a existência desse corpo jurídico intersocial o tornaria necessário à legitimação e à democratização do sistema. Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais encontrariam no Parlamento um locus privilegiado para o debate público e a difusão de seus objetivos. Desse modo, a assembléia realizaria um dos papéis primordiais da organização política: tomar para si uma série de interesses coletivos para lhes colocar em ação, com o objetivo de permitir aos indivíduos reforçar cada vez mais os laços com membros de outras coletividades, nacionais e internacionais. Esse espaço democrático parece, ademais, capaz de minimizar os riscos, presentes na atuação dos novos atores, de abuso de poder, de sobreposição de interesses particulares a interesses gerais e de favorecimento dos grupos melhores organizados (COSTA; KERROUCHE; MAGNETTE, 2004, p. 14)²². Além de ser um fórum representativo

por natureza, no caso do Mercosul o Parlamento representará a primeira instituição política com composição e características eminentemente regionais, em contraposição aos interesses nacionais contemplados no Conselho Mercado Comum, no Grupo Mercado Comum e mesmo no Fórum Consultivo Econômico e Social²³. Esse elemento pode facilitar a inserção da “comunidade regional” na lógica da atuação parlamentar. De outra parte, a utilização de mecanismos institucionais para a aproximação com a sociedade civil é essencial à definição do perfil dos grupos políticos no Parlamento: ou eles buscam maior representatividade no contato com suas bases ou eles fecham-se em suas elites, distanciando a integração dos anseios sociais.

Nessa lógica, a participação de novos atores na condução do Mercosul vincula-se ainda ao aprofundamento da democracia no bloco. A adesão aos valores democráticos parece estar entre os temas em que há coincidência de interesses no processo de integração (MARIANO; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2000, p. 257)²⁴. Mesmo não explícita em seus tratados constitutivos, a questão democrática já se mostrava um assunto importante na região, antes mesmo de 1991. A abertura democrática era condição implícita para a participação no Mercosul, tanto que o Paraguai só foi incorporado às negociações depois do fim da era Stroessner (MARIANO; VIGEVANI; OLIVEIRA, 2000, p. 253)²⁵. Ocorre que é preciso considerar o surgimento de uma democracia mais “extensiva”, caracterizada pela pluralidade e pela multiplicação de ações de cidadãos que não mais se contentam com o direito de voto (COSTA; KERROUCHE; MAGNETTE, 2004, p. 24). Essa realidade não parece ser contemplada pela centralização presidencial dos assuntos relacionados à integração regional. O poder decisório no Mercosul ainda se concentra nos Poderes Executivos nacionais como meio de manutenção de sua discricionariedade e da flexibilidade dos compromissos (VENTURA, 1996, p. 126)²⁶. Se a autonomia e a iniciativa dos presidentes garantiu a promoção da integração regional em seus primórdios²⁷, hoje essa situação acarreta falta de democracia no bloco, já que não há possibilidade de partici-

pação, direta ou indireta, dos cidadãos na elaboração das normas e das políticas regionais, na gestão do orçamento e no controle dos atos executivos. O Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), firmado exclusivamente entre Brasil e Argentina em 2006²⁸, e a apatia de certos governos no conturbado caso da instalação das indústrias de celulose nas margens do Rio Uruguai²⁹, demonstram que a exclusividade presidencial na condução da integração não vem contribuindo para seu aprofundamento. Essa concentração de poderes nos Executivos explica também porque o baixo grau de institucionalização do Mercosul não vem favorecendo, como se poderia esperar, uma “integração de baixo”, realizada pelos movimentos e organizações sociais.

Os próprios objetivos do Parlamento, declarados em seu protocolo constitutivo, compreendem, em certa medida, os pressupostos antiformalistas. O documento declara que o Parlamento deve estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração e promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional, além de garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo. No caso do Mercosul, isso significa acompanhar a mobilidade dos novos atores e não simplesmente avaliar regras autoritárias imobilizadas em textos de pouca compreensão social. Por outro lado, sobretudo em face da ausência de um poder centralizado, a eficácia dessas ordens jurídicas informais depende de um acordo sobre seus princípios e mecanismos. Ou seja, o cumprimento do direito deriva de sua legitimidade social, não das sanções que prevê. Considerando-se que para certos agentes econômicos e políticos não interessa a pluralidade jurídica que submete a vontade estatal, a integral efetividade desse direito regional “nascido de baixo” estaria seriamente comprometida.

Apesar dessa realidade, a pertinência de um projeto comum de desenvolvimento aos países da América do Sul é confirmada pela história econômica dessas nações, que compartilham as zonas capitalistas periféricas. “Desde os seus primórdios, até o presente, boa parte dos acontecimentos cruciais da história de cada país latino-americano e do conjun-

to da América Latina está ligada por acontecimentos decisivos havidos na história do capitalismo.” (IANNI, 1989, p. 13). Essa vinculação derivada do sistema econômico traduziu-se, muitas vezes, em conseqüências políticas similares. Pode-se, por exemplo, relacionar o processo de industrialização por substituição de importações ao populismo, e à crise econômica derivada dele, aos regimes ditatoriais implementados na região. Os regimes militares refletiram, ainda, o papel destinado pelos Estados Unidos à América do Sul durante a Guerra Fria: fortalecer o rol de países capitalistas, impedindo o espraio do modo de produção socialista. De outra parte, quatro séculos após o fim da colonização, seus efeitos ainda são sentidos em todos os países do continente, em maior ou menor grau, dependendo de particularidades históricas ou locais. Nesse caso, trata-se, sobretudo da herança social das práticas absolutistas européias e da posterior ingerência norte-americana em assuntos internos.

Considerando que essa trajetória comum tem sido determinada externamente pelas flutuações do capitalismo global e seus principais atores, caberia às forças internas resgatar seu protagonismo na cena internacional. A integração regional poderia constituir-se em um meio, a um só tempo, de inserção e de contraposição à economia globalizada, se realizada a partir das bases e de uma relação equilibrada entre princípios econômicos e políticos. Caso o Mercosul persista enfatizando o papel dos Poderes Executivos e afirmando a indecisão política quanto ao aprofundamento de suas instituições e políticas sociais, não passará de mais uma zona de livre comércio, facilitadora da histórica ressonância das variações do sistema econômico prevalente no quadro político interno sul-americano.

5 CONCLUSÃO

As situações descritas apontam para a encruzilhada em que se encontra o Parlamento do Mercosul. O parlamento, como instituto típico do estatismo moderno, aparece como uma de suas maiores “ra-

chaduras”³⁰, sobretudo nos sistemas presidencialistas de governo. Por outro lado, é majoritariamente nesse órgão que se depositam as expectativas quanto à democratização e ao aprofundamento do Mercosul. Daí surge o paradoxal dilema a ser enfrentado pelos novos deputados: o parlamento regional atuando como instrumento do domínio legiferante do Estado – representante do positivismo – ou como maximizador da participação cidadã no cenário regional – precursor do antiformalismo. Uma visão dialética indicaria que as alternativas não são excludentes, como demonstram as contradições da integração européia.

Novas formas de regulação e de solução de conflitos, mais próximas da realidade social, inclusive já convivem com o sistema positivista ou foram por ele incorporadas. O pluralismo jurídico parece traduzir, concreta e teoricamente, essas aspirações. Notadamente nos planos regional e internacional, esse esquema parece não apenas ser apropriado para lidar com a diversidade cultural e histórica das nações, como também essencial para a consecução de acordos horizontais de cooperação e de comércio que busquem evitar imperialismos “inconvenientes” (GROSSI, 2006, p. 63). Uma importante questão refere-se ao papel do parlamento nesse cenário, sobretudo enquanto espaço público de promoção democrática.

Tal sorte de considerações não procura significar uma desconsideração da “realidade” das relações

internacionais contemporâneas, ou que subestima os jogos de poder e seus bastidores econômico-comerciais. Ao contrário, visa compreender os motivos – interdisciplinares – que contribuem à afirmação dessas situações e, a partir deles, esboçar uma teoria jurídico-política do regionalismo latino-americano. Para tanto, o trabalho não se ocupou apenas do direito – sentido prescritivo –, mas também dos problemas que o direito está destinado a resolver – sentido científico-descritivo (GRAU, 1996, p. 21). Especialmente no direito internacional, não existe algo como uma racionalidade autônoma, independente das perspectivas políticas pelas quais ele é visto (KOSKENIEMMI, 2005, p. 513). Não se pode separar as instituições públicas e as normas internacionais das negociações políticas que as precedem e do ambiente político que as envolve. Há que se considerar também que:

[...] toda análise profunda das realidades conduz a elementos ideais que, mesmo que não palpáveis pelos sentidos exteriores e longe de terem uma existência mais do que subjetiva e psicológica, são de ordem objetiva e constitutivos de fenômenos reais: trata-se de categorias reais de ordem geral e eterna, de formas substancialmente inerentes às substâncias particulares e individuais. (TRUYOL y SERRA, 1951, p. 83).³¹

La funcionalidad del parlamento del Mercosur entre las prácticas políticas nacionales y la Teoría antiformalista internacional

Resumen

En diciembre de 2006 empezaron oficialmente los trabajos del Parlamento del Mercosur. El objetivo del artículo es discutir las perspectivas de funcionalidad de este nuevo órgano, contraponiendo la fundamentación jurídica antiformalista a la realidad política de los Estados-miembros del bloque. La hipótesis a ser estudiada es que el desempeño del Parlamento debe ser limitado por la reproducción, en el plan regional, de las características políticas de los países del Mercosur, sobretudo en lo que toca a los sistemas políticos e electorales. Por otro lado, la adopción de una óptica antiformalista en el trato de las cuestiones regionales indicaría el potencial de contacto parlamentario con los actores sociales, lo que podría influenciar los niveles de representatividad de los partidos políticos, su interés por la integración y el alcance de las actividades del propio Parlamento. Se pretende, así, investigar en qué medida el nuevo

parlamento regional de América del Sur puede contribuir para la creación de un sistema democrático para allá de los Estados, capaz de ofrecer respuestas a la globalización y que exprese efectivamente los deseos de sus pueblos. Palabras-clave: Parlamento del Mercosur. Integración regional. Antiformalismo jurídico.

Notas explicativas

- ¹ Veja MASTROPAOLO, Alfio; VERZICHELLI, Luca. *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Roma: Laterza, 2006. p. 44-80 e GAXIE, Daniel. *La Démocratie Représentative*. 4. ed. Paris: Montchrestien, 2003. p. 121-150.
- ² 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 públicas, o acompanhamento das posições do governo e das políticas implementadas e a avaliação da qualidade da administração.
- ³ 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.
- ⁴ 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). P. 39.
- ⁵ 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, procura 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.
- ⁶ Decisão CMC 23/05, publicada em 8 de dezembro de 2005, durante reunião de cúpula. Embora tal decisão não precise ser incorporada aos ordenamentos jurídicos internos (direito derivado), o Protocolo que ela aprova necessita de incorporação (direito originário). Para um panorama histórico das normas mercosulinas referentes à instalação do Parlamento, veja COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- ⁷ Somente a Venezuela, em processo de adesão ao bloco, ainda não internalizou a normativa que cria o Parlamento. Como o país também não participou significativamente do processo de negociação do protocolo, sua influência na criação do órgão pode ser considerada inexistente.
- ⁸ Entre eles, estão o Parlamento Latino-americano, o Parlamento Centro-americano, o Parlamento Andino e a própria Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Para uma análise comparada destes organismos, veja 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. 369-409, 2005 e MANUAL de los Partidos Políticos de América Latina. Madrid: PARLATINO, IRELA, 1997. p. 443-460.
- ⁹ Sobre a noção de responsabilidade política (*accountability*), veja a nota 3. Esse princípio pode ser compreendido como a prestação de contas dos governantes a intervalos regulares, exprimindo a legitimidade e a representatividade de suas ações. No entanto, a possibilidade de o Parlamento do Mercosul controlar o Executivo no sentido político significaria uma contradição à tradição parlamentar sul-americana. Mesmo que muitos parlamentos nacionais possam censurar politicamente os membros do Poder Executivo, a censura criminal é, em geral, a única considerada “aplicável”. Essa situação denuncia a já mencionada posição historicamente secundária dos Poderes Legislativos na América do Sul.
- ¹⁰ Sobre o processo legislativo do Mercosul e sua falta de legitimidade, veja VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- ¹¹ Para Sérgio Florêncio e Ernesto Araújo, a supranacionalidade seria possível apenas com a separação entre questões de Estado e de governo. Tal divisão, segundo os autores, somente seria cabível no parlamentarismo, já que o sistema presidencialista confunde o chefe de Estado e o chefe de governo. O presidencialismo dos países do Mercosul, portanto, configuraria um empecilho à supranacionalidade. *MERCOSUR: proyecto, realidad y perspectivas*. Brasília: Vest-Con, 1997. p. 76.

- ¹² Desde o nascimento da instituição, os parlamentares da CPC “não influenciaram decisivamente nenhuma negociação, nem foram origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e a consolidação da integração”. Eles limitaram-se a tratar de aspectos comerciais, ou a propor pontos que já vinham sendo discutidos em outros órgãos. Assim, o comportamento passivo dos parlamentares consolidou – e não procurou alterar – os fracos poderes concedidos pelo Mercosul ao seu órgão parlamentar. OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: Unesp, 2003. p. 152.
- ¹³ O referido grupo é o Partido dos Trabalhadores.
- ¹⁴ Veja SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.
- ¹⁵ Dentre os poderes constitucionais, o Poder Executivo foi apontado por cidadãos e políticos como três vezes mais forte que o Poder Legislativo. PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004. p. 68. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 8 set. 2006.
- ¹⁶ Veja ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004.
- ¹⁷ Contrariamente a essa visão, veja JUCÁ, Francisco Pedro. *Parlamento do MERCOSUL: alterações necessárias à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: LTr, 2002. p. 129.
- ¹⁸ “As assimetrias entre os quatro países do Mercosul são extraordinárias e constituem a dificuldade maior, ao lado da vulnerabilidade externa, para a coordenação conjuntural de políticas macroeconômicas, para a elaboração de políticas setoriais comuns e para a constituição de instituições supranacionais.” GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. 4. ed. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto, 2002. p. 128.
- ¹⁹ Sobre as teorias antiformalistas, veja, entre outras obras, SCHELLE, Georges. *Précis de Droit des Gens: principes et systématique*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1932; TANZI, Aristide (Org.). *L’Antiformalismo Giuridico: un percorso antologico*. Milano: Raffaello Cortina, 1999; TRUYOL Y SERRA, Antonio. *Doctrines Contemporaines du Droit des Gens*. Paris: Pedone, 1951; ROMANO, Santi. *O Ordenamento Jurídico*. Tradução Arno Dal Ri Jr. 2006. Mimeografado e BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. *História da Filosofia do Direito*. Barueri: Manole, 2005.
- ²⁰ Intento logrado em 18 de janeiro de 2007, com a instalação e primeira reunião do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado pela Decisão CMC 41/04. Maiores informações em: <www.mercociudades.org>. Acesso em: 13 jan. 2007.
- ²¹ Sobre o papel dos sindicatos e associações sindicais no Mercosul, veja CASTRO, Maria Silvia Portella de. A Estratégia da Ação Sindical no MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 39, n. 2, p. 72-93, 1996; CASTRO, Maria Silvia de; Achim Wachendorfer (Coords.). *Sindicalismo Latino-americano: entre la renovación y la resignación*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995; VIGEVANI, Tullo. *MERCOSUL: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998; VIGEVANI, Tullo et al. *Processos de Integração Regional e a Sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996 e COSTA, Hermes Augusto. A Ação Sindical na União Européia e MERCOSUL: limites e desafios. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 62, p. 69-96, jun. 2002. Sobre os limites institucionais à participação da sociedade civil no Mercosul, veja SANCHEZ, Michelle Raton. *Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no MERCOSUL*. Disponível em: <www.edesp.edu.br>. Acesso em: 16 out. 2006. Além das organizações citadas, é importante destacar encontros e eventos temporários e permanentes que congregam redes e movimentos sociais de diversos países da América do Sul, como, por exemplo, o *Fórum Social Mundial*, organização surgida a partir do primeiro encontro anual realizado em 2001, e o *Seminário Internalização Capitalista ou Integração dos Povos: para onde vai a América do Sul? Alternativas de Integração*, promovido entre os dias 18 e 19 de outubro de 2006 em São Paulo. Para maiores informações, consulte: <www.forumsocialmundial.org.br> e <www.rbrasil.org.br>. Acesso em: 13 jan. 2006.
- ²² A esse respeito, veja também DIAS, Susana. Sociedade Civil: quem é esse ator? *Comércio*, n. 67, jul. 2005. Disponível em: <www.comercio.br>. Acesso em: 12 jul. 2005.
- ²³ Embora a composição do FCES pudesse favorecer os interesses regionais (além dos empresários, é formado por representantes de trabalhadores, cooperativas e consumidores), sua composição é paritária (nove integrantes de cada país) e sua função é representar os setores econômicos e sociais de cada um dos Estados membros. Por sua vez, o Setor de Assessoria Técnica (SAT) da Secretaria do Mercosul foi criado pela Decisão CMC 30/02 para atuar a partir de uma perspectiva comum. Os consultores devem prestar assessoria técnica aos órgãos executivos e decisórios buscando consolidar o processo de integração, não segundo os interesses de seu país de origem. Sua atuação política, no entanto, é bastante restrita.
- ²⁴ A recente criação de novas instituições pode demonstrar essa intenção democrática dos países membros do Mercosul e uma certa disposição em ultrapassar a integração econômica. Entre elas, estão a Comissão de Representantes Permanentes (CRPM) (Decisão CMC 11/03), o Instituto Social do Mercosul (Decisão CMC 19/06), o Instituto Mercosul para Capacitação de Funcionários das Administrações Públicas (Decisão CMC 08/06) e o Observatório Democrático do Mercosul (Decisão CMC 24/06). Na mesma lógica, insere-se a criação do Fundo para a Convergência Estrutural (Focem), estabelecido pelas Decisões CMC 45/04 e 18/05 e regulamentado pelas Decisões CMC 24/05 e 17/06, que objetiva financiar programas para promover a coesão estrutural no Mercosul, promovendo as economias menores e as regiões menos desenvolvidas. A disposição democrática dos governos aparentemente contrapõe-se à falta de confiança na democracia demonstrada pelos cidadãos sul-americanos (veja a nota 308 no capítulo 2). Isso se deve, em parte, à vulnerabilidade social da América Latina, que só vê aumentar sua população que vive abaixo da linha da pobreza. O índice de 35% de 1980 subiu para 45% em 2005. MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL*. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Org.). *O MERCOSUL no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 193.
- ²⁵ Sobre a cláusula democrática no Mercosul estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia, veja ROSSATO, Elisiane Rubin. *A Cláusula Democrática nos Processos de Integração: a questão da democracia nas experiências européia e mercosulina*. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-americana)—Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.
- ²⁶ Nesse sentido, veja também VAZQUEZ, Mariana. *The Parliamentary Dimension of Regional Integration: a comparison of the European Union and MERCOSUR*. *CIES*, Lisboa, e-Working Paper n. 2, 2005. Disponível em: <www.cies.iscte.pt>. Acesso em: 14 ago. 2006.

- ²⁷ Por meio da análise de três casos, Andrés MALAMUD argumenta que os presidentes têm agido como tomadores de decisão, árbitros de conflitos e garantidores de compromissos no bloco. Essa “diplomacia presidencial” parece ter funcionado eficientemente até 1999. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: an empirical examination. *Latin American Research Review*, Austin, v. 40, n. 1, p. 138-163, 2005.
- ²⁸ O MAC, assinado fora da esfera decisória do Mercosul, permite a taxação de certos produtos provenientes do país vizinho desde que se comprove que a produção nacional está em perigo. Trata-se de um protocolo adicional ao Acordo de Complementação Econômica 14 entre Brasil e Argentina. Para maiores detalhes, consulte o documento em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2007.
- ²⁹ Sobre o conflito, veja VENTURA, Deisy. O Caso das *Papeleras* e o “Papelão” do MERCOSUL. *Pontes: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, Genebra/São Paulo, v. 2, n. 2, p. 16-18, mar./abr. 2006. Disponível em: <www.ictsd.org>. Acesso em: 13 jan. 2007. Veja também as decisões da Corte Internacional de Justiça de 13 de julho de 2006 e de 23 de janeiro de 2007, o laudo arbitral do Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul de 21 de junho de 2006 e o segundo laudo arbitral do Tribunal Permanente de revisão do Mercosul, de 6 de julho de 2006.
- ³⁰ “Rachaduras: o termo é adequado, já que é exatamente a compacidade do Estado e a sua projeção jurídica a rachar, a sofrer infiltrações e conseqüentemente a complicar-se.” GROSSI, Paolo. *Primeira Lição sobre Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 57.
- ³¹ Livre tradução do original: “*Toute analyse approfondie des réalités conduit à des éléments idéaux qui, bien que non palpables par les sens extérieurs et loin de n’avoir qu’une existence subjective et psychologique, sont d’ordre objectif et constitutifs des phénomènes réels: il s’agit de catégories réelles d’ordre general et éternel, de formes substantielles inhérentes aus substances particulières et individuelles.*” Segue o autor, transcrevendo as palavras de Erich Kaufmann: Somente quando se percebe a penetração recíproca desses dois tipos de substância, a inerência da razão na realidade e da participação dessa realidade na razão, relações sobre as quais repousa o mundo real, evita-se considerar como absoluto o que é apenas relativo e relativizar o que há de absoluto em toda relatividade existente. P. 83. Livre tradução do original: “*Uniquement lorsqu’on se rend compte de la pénétration réciproque de ces deux sortes de substances, de l’inhérence de la raison dans la réalité et de la participation de la réalité à la raison, relations sur lesquelles le monde réel repose, on évite de considérer comme absolu ce qui n’est que relatif et de relativiser ce qu’il ya d’absolu dans toute relativité existante.*”

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004.

BARBERA, Augusto. **I Parlamentí**. 3. ed. Roma: Laterza, 2004. p. 100.

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

BILLIER, Jean-Cassien; MARYIOLI, Aglaé. **História da Filosofia do Direito**. Barueri: Manole, 2005.

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

CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo Pérez. Hacia un parlamento del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Org.). **La Encrucijada Política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad**. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003.

CASTRO, Maria Silvia de; Achim Wachendorfer (Coord.). **Sindicalismo Latino-americano: entre la renovación y la resignación**. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.

CASTRO, Maria Sílvia Portella de. A Estratégia da Ação Sindical no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 39, n. 2, p. 72-93, 1996.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. **Hacia el Parlamento del MERCOSUR**: una recopilación de documentos. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

COSTA, Hermes Augusto. A Acção Sindical na União Européia e MERCOSUL: limites e desafios. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 62, p. 69-96, jun. 2002.

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 (Org.). **Vers un Renouveau du Parlementarisme en Europe?** Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 5-33.

COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. 12. ed., v. 2. Brasília: UnB, 2004. p. 877-888.

DIAS, Susana. Sociedade Civil: quem é esse ator? **Comciência**, n. 67, jul. 2005.

FLORÊNCIO, Sérgio; ARAÚJO, Ernesto. **Mercosur**: proyecto, realidad y perspectivas. Brasília: Vest-Con, 1997.

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.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia**. 4. ed. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

IANNI, Octavio. **A Formação do Estado Populista na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989.

JUCÁ, Francisco Pedro. **Parlamento do Mercosul**: alterações necessárias à Constituição brasileira de 1988. São Paulo: LTr, 2002.

KOSKENIEMMI, Martti. **The Gentle Civilizer of Nations: the rise and fall of international law (1870-1960)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

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

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: an empirical examination. **Latin American Research Review**, Austin, v. 40, n. 1, p. 138-163, 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. 369-409, 2005.

MANUAL de los Partidos Políticos de América Latina. Madrid: PARLATINO, IRELA, 1997.

MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e Atores Políticos no Mercosul. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Org.). **O Mercosul no limiar do século XXI**. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 250-285.

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

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros**. São Paulo: Unesp, 2003.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

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

ROSSATO, Elisiane Rubin. **A Cláusula Democrática nos Processos de Integração: a questão da democracia nas experiências europeia e mercosulina**. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-americana)–Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

SANCHEZ, Michelle Ratton. **Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no Mercosul**. Disponível em: <www.edesp.edu.br>. Acesso em: 16 out. 2006.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.

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

TANZI, Aristide (Org.). **L'Antiformalismo Giuridico**: un percorso antologico. Milano: Raffaello Cortina, 1999.

TRUYOL y SERRA, Antonio. **Doctrines Contemporaines du Droit des Gens**. Paris: Pedone, 1951.

VAZQUEZ, Mariana. The Parliamentary Dimension of Regional Integration: a comparison of the European Union and MERCOSUR. **CIES**, Lisboa, e-Working Paper n. 2, 2005. Disponível em: <www.cies.iscte.pt>. Acesso em: 14 ago. 2006.

VENTURA, Deisy. **A Ordem Jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

_____. O Caso das *Papeleras* e o “Papelão” do Mercosul. **Pontes**: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável, Genebra/São Paulo, v. 2, n. 2, p. 16-18, mar./abr. 2006.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

VIGEVANI, Tullo et al. **Processos de Integração Regional e a Sociedade**: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

VIGEVANI, Tullo. **MERCOSUL**: impactos para trabalhadores e sindicatos. São Paulo: LTr, 1998.

