

# Democracia e o Parlamento do Mercosul

## Rumos da integração sul-americana

Eduardo Biacchi Gomes

### Sumário

1. Introdução. 2. Mercosul: antecedentes históricos e a falta de legitimidade democrática em relação às políticas adotadas pelos Estados. 3. Parlamento do Mercosul e o viés democrático da integração. 3.1. A experiência europeia. 3.2. Rumos e desafios do Mercosul. 4. Considerações finais.

### 1. Introdução

Desde a sua criação, em 26 de março de 1991, o Mercosul objetiva constituir-se em um bloco econômico em regime de mercado comum, o que deveria ocorrer em um prazo extremamente exíguo de cinco anos. Com o Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, seus objetivos eram extremamente ambiciosos, notadamente porque, a exemplo do modelo europeu, representado pela União Europeia, buscava-se integrar todas as políticas de mercado (livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais), de maneira célere, diferentemente do modelo europeu, que levou mais de cinquenta anos até que referidas políticas fossem implementadas.

Com o avanço de qualquer processo de integração, como é o caso da União Europeia, outras políticas, além daquelas decorrentes de questões econômicas e comerciais, inserem-se na pauta dos Estados e são debatidas dentro das suas instituições. Isso faz com que referidas políticas passem

Eduardo Biacchi Gomes é Pós-Doutor em estudos culturais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com pesquisas realizadas na Universidade de Barcelona, Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Professor de Direito Internacional das Faculdades do Brasil (Graduação e Mestrado) e Professor de Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pesquisador do Grupo Pátrias, registrado no CNPq.

a integrar o cotidiano dos nacionais dos Estados integrantes de bloco econômico, como, por exemplo, a União Europeia.

Naquele bloco econômico (que adota o modelo da supranacionalidade), cada vez mais as instituições (como a Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o próprio Banco Central Europeu) adotam políticas voltadas para atender aos próprios interesses do bloco econômico, o que, muitas vezes, contraria os interesses dos Estados e, conseqüentemente, de seus jurisdicionados, que são os principais destinatários e interessados na condução das políticas.

Dentro da União Europeia, questiona-se mais do que nunca a falta de maior legitimidade no tocante às políticas adotadas pelas suas instituições, o que representa o chamado déficit democrático, porque o cidadão não participa do processo decisório das instituições (o que se pretende resolver com o Tratado Reformador de Lisboa, 2009, de forma a garantir maior atuação do Parlamento Europeu, que representa os interesses dos cidadãos da União Europeia na condução do processo legislativo da União Europeia, garantindo-se inclusive a participação dos Parlamentos Nacionais e a possibilidade de os próprios cidadãos da União Europeia, uma vez preenchidos os requisitos estabelecidos no Tratado, exercerem o direito de iniciativa popular, na adoção de uma normativa da União Europeia).

No Mercosul, processo de integração dos trópicos, o caminho a ser percorrido deverá ser muito mais longo e moroso, notadamente ante as diferenças existentes entre ambos os blocos econômicos.

Um grande avanço já foi dado com a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), instituição de caráter permanente e de natureza consultiva, e, portanto, sem competência legislativa, mas com a finalidade de representar os interesses dos cidadãos.

O presente artigo tem por finalidade examinar – a partir do estágio atual do

Mercosul – como poderá ocorrer a inclusão de nacionais dos Estados-partes nas políticas voltadas para o avanço da integração regional.

Muito embora se adote o modelo da intergovernabilidade, regido pelo Direito Internacional Público (em que as decisões ficam concentradas nos Estados), torna-se cada vez mais necessária a participação, direta ou indireta, dos cidadãos para que se possam discutir as referidas políticas integracionistas.

Busca-se trabalhar, portanto, com valores da democracia que tendem a ser construídos a partir de uma interação entre as instituições do bloco econômico, os respectivos Estados e os seus jurisdicionados. O presente artigo procura examinar, portanto, qual pode ser o papel do Parlasul dentro do Mercosul, no sentido de cada vez mais buscar uma maior legitimidade e transparência na tomada das decisões adotadas pelos Estados e que possam, de maneira democrática, representar os interesses dos Estados-partes.

## *2. Mercosul: antecedentes históricos e a falta de legitimidade democrática em relação às políticas adotadas pelos Estados*

O Mercosul teve seu marco inicial em data de 26 de março do ano de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção (que criou o bloco econômico, formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em estágio inicial, em regime de zona de livre comércio e que buscava consolidá-los em um mercado comum em um prazo de cinco anos). A Venezuela será o próximo país a ingressar no Mercosul e, muito embora já tenha assinado o tratado de adesão, o mesmo falta ser ratificado, tanto pelo Brasil como pelo Paraguai.

Como o Tratado de Assunção somente estabeleceu os objetivos para constituir-se em um mercado comum, sem esclarecer os meios através dos quais o bloco poderia

alcançar referido estágio da integração, e como não levou em consideração as diferenças econômicas, sociais, culturais, políticas, demográficas e geográficas entre os Estados, a realidade superou as expectativas e os objetivos, inicialmente estabelecidos, não foram atingidos.

Em data de 17 de dezembro de 1994, foi celebrado o Protocolo de Ouro Preto, que marcou a etapa de transição entre a zona de livre comércio e a união aduaneira, sem que seus parceiros perdessem de vista o seu objetivo maior, estabelecido no tratado fundacional originário.

Interessante observar que o Mercosul é resultante da ALADI, Associação Latino Americana da Integração, bloco econômico que objetivava consolidar-se, em longo prazo, em mercado comum e que atualmente encontra-se estagnado e contempla, dentro de si, vários acordos econômicos complementares, entre eles o Acordo de Complementação Econômica de n. 18 (ACE 18) – o qual se traduz no Mercosul, que é resultante de um acordo de natureza sub-regional celebrado dentro da ALADI e aberto a adesão dos demais países membros deste bloco econômico.<sup>1</sup>

Muito embora o Mercosul tenha sido criado, inicialmente, com uma finalidade econômica e comercial, pois os seus parceiros buscavam uma melhor inserção na economia globalizada, quando se verificam os objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção, observa-se que o mesmo estabelece como metas a criação de um mercado comum. Como o mercado comum compreende a livre circulação de bens, pessoas, serviços e de capitais, outros propósitos devem ser inseridos nas políticas integracionistas que, a exemplo da União Europeia, incluem metas de natureza social, cultural, democrática, voltados para a proteção dos direitos humanos, entre outros.

A inclusão das referidas políticas, no Mercosul decorre da própria realidade e da

evolução do bloco econômico, porquanto seus objetivos ainda permanecem vivos e, a exemplo da União Europeia, a inclusão de outros objetivos dentro da integração torna-se mais do que necessária, de forma que seus resultados possam (direta ou indiretamente) beneficiar os seus principais destinatários, que são os jurisdicionados dos Estados.

Muito embora o Mercosul seja um bloco econômico de natureza intergovernamental, regido pelas regras do direito internacional público, e suas instituições sejam provisórias – notadamente porque o bloco econômico somente possuirá as suas instituições definitivas quando da sua consolidação no estágio de mercado comum –, muito já se avançou, tanto institucionalmente (com a criação do Tribunal Permanente de Revisão e com o Parlamento do Mercosul), como em termos democráticos (com a criação de alguns instrumentos jurídicos neste sentido, conforme será visto adiante).

Quanto à alteração da estrutura institucional do Mercosul, importante destacar que, no XXVII encontro de Cúpula do Mercosul, realizado em 2004, na cidade de Ouro Preto, Minas Gerais, foi acordada a formação do Parlamento do Mercosul para o ano de 2008. A expectativa é que, com o decorrer dos trabalhos, o Parlamento do Mercosul venha dar maior celeridade ao processo de internalização das normas do Mercosul, no âmbito dos Estados-partes, na medida em que os parlamentares terão uma atuação mais decisiva nesse processo.

Ainda, em termos de políticas integracionistas, um dos principais entraves do Mercosul é o fato de a TEC (Tarifa Externa Comum) não ser harmônica, tendo em vista a existência da lista de exceção (produtos para os quais a TEC não vigora) e o regime de adequação (produtos para os quais a TEC vigora, mas não é harmônica). A existência das referidas inconsistências, que são naturais em um processo de integração totalmente desigual, impede, por exemplo, que um

<sup>1</sup> Cf. (GOMES, 2007).

produto que ingresse de fora do bloco (uma vez recolhido o imposto aduaneiro) possa circular livremente dentro do Mercosul, pois, caso ingresse em outro Estado-parte, novamente deverá ser recolhida a TEC.<sup>2</sup>

No ano de 2010, foi aprovada a eliminação da dupla cobrança da TEC. Assim, caso uma mercadoria, oriunda de outro Estado de fora do Mercosul, ingresse no bloco, uma vez recolhida a TEC, ela poderá circular livremente, não sendo necessário o recolhimento do tributo. O mesmo somente incidirá caso a mercadoria seja objeto de alguma transformação. Com o aperfeiçoamento do sistema, haverá a distribuição dos tributos arrecadados entre os Estados-partes, a exemplo do que ocorre com a União Europeia. Referida normativa não necessita ser incorporada pelos Estados, por se tratar de questões que dizem ao funcionamento do Mercosul.

O acordo prevê três fases para a eliminação da dupla cobrança da TEC: a primeira, que terá início em janeiro de 2012 e atinge todos os produtos acabados, como os automóveis ou computadores. A segunda fase começa a partir de 2014, quando o acordo se estenderá aos produtos com tarifa de 2% e de 4%. A última etapa será implementada em 2019 e atingirá todas as mercadorias.

Outro avanço diz respeito à aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul, com a finalidade de harmonizar os procedimentos alfandegários entre os sócios. Para entrar em vigência, será necessário que o acordo seja ratificado por seus Estados.<sup>3</sup>

Cumprido ressaltar que, em qualquer processo de integração, a redução das desigualdades, não somente econômicas e comerciais, mas igualmente as sociais, é de fundamental importância para o seu sucesso, pois as políticas adotadas devem beneficiar a todos os Estados. Dentro do Mercosul não é diferente, pois somente com uma preocupação dos Estados, visando à

redução das desigualdades econômicas e sociais, é que será possível almejar um efetivo desenvolvimento na América do Sul, no qual os parceiros devem buscar um modelo próprio de desenvolvimento, visando beneficiar o cidadão, valorizando-se a democracia e os direitos humanos, elementos essenciais em qualquer processo de integração.

No contexto atual, em que o cidadão cada vez mais está inserido no plano internacional, em que a formação dos blocos econômicos ganha cada vez mais importância, em virtude da adoção de políticas voltadas à valorização da democracia, dos direitos humanos, dos direitos sociais, etc., torna-se importante o debate sobre qual o modelo de integração que o jovem subcontinente deverá seguir, visto que o viés econômico demonstrou o seu total fracasso.

Como no Mercosul, as decisões adotadas levam em conta os interesses dos Estados-partes, sendo esses que, de maneira efetiva, participam do processo decisório, notadamente porque as decisões, de acordo com o estabelecido no Protocolo de Ouro Preto, são tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados; inexistente a participação da sociedade civil organizada.

Nesse sentido ganha relevância o conceito de déficit democrático, relativamente ao processo da elaboração das normativas, na medida em que os cidadãos do Mercosul não participam do sistema de tomada de decisões e, muitas vezes, as mesmas são adotadas sem que levem em conta os seus interesses.

Referido distanciamento, entre as instituições do bloco econômico e os interesses dos cidadãos, pode ser suprido com a atuação, cada vez maior, do Parlamento do Mercosul, de forma a legitimar a adoção das referidas políticas, tornando-se um foro, ainda que político, para a inclusão, debate e efetivação de outras políticas, como a democracia, proteção aos direitos humanos, redução das diferenças sociais e realização de investimentos estruturais nos países.

<sup>2</sup> Cf. (GOMES, 2010).

<sup>3</sup> Decisões MERCOSUL 17 y 27 del 2010, emanadas do Conselho do Mercado Comum.

### 3. Parlamento do Mercosul e o viés democrático da integração

O Parlamento do Mercosul substituiu a antiga Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, que fora instituída pelo Protocolo de Ouro Preto, 1994, órgão de natureza jurídica consultiva integrado pelos parlamentares dos Estados-partes que adotava políticas voltadas a promover a harmonização legislativa e buscar acelerar o processo de incorporação das normativas emanadas pelos órgãos do bloco econômico. Na época da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, os seus representantes não eram eleitos diretamente, mas indicados pelos respectivos Estados-partes e acumulavam as funções de parlamentares nacionais e exerciam as suas funções dentro dos próprios parlamentos nacionais.<sup>4</sup>

O Parlasul, vigente desde janeiro do ano de 2006, instituição de caráter permanente, cujos parlamentares deverão ser eleitos mediante sufrágio universal, tem por finalidade representar os interesses dos cidadãos dos Estados-partes do Mercosul. Até o ano de 2011, somente o Paraguai realizou eleições diretas para o Parlamento do Mercosul.

Atualmente debate-se, dentro do Parlasul, a alteração do sistema de representação dos parlamentares. Uma das alternativas debatidas é que a distribuição das cadeiras seja proporcional ao número de eleitores de cada Estado.

Assim, o Brasil e a Argentina, por exemplo, teriam um número maior de parlamentares que o Paraguai e o Uruguai, o que traria desvantagens para esses últimos dois países, notadamente porque o sistema de votação ocorre da seguinte forma: maioria simples (em que as decisões são adotadas com o voto favorável dos presentes), maioria qualificada (em que as decisões são adotadas com a maioria de todos os integrantes do Parlamento) e maioria especial

(em que as decisões são adotadas mediante o voto favorável de 2/3 dos integrantes do Parlamento).

Até o ano de 2014, período em que estará concluída a etapa de transição, deverão ser realizadas eleições diretas e simultâneas entre todos os Estados-partes do Mercosul para escolha dos parlamentares do Parlasul.

Como órgão de natureza permanente e que visa representar os interesses dos cidadãos dentro do Mercosul, de forma a consolidar a democracia e os direitos humanos, de acordo com o seu Protocolo institutivo, o Parlasul tem como competências:

- a. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do Mercosul.
- b. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados-Partes, de acordo com as normas do Mercosul, e em particular com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, na República da Bolívia e República do Chile.
- c. Elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados-Partes, levando em conta os princípios e as normas do Mercosul.
- d. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do Mercosul estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias.
- e. Convidar, por intermédio da Presidência Pro Tempore do CMC, representantes dos órgãos do Mercosul, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração.

<sup>4</sup> Cf. (GOMES, 2006).

f. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do Mercosul.

g. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos.

h. Receber, examinar e se for o caso encaminhar aos órgãos decisórios petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados-Partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do Mercosul.

i. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do Mercosul.

No Mercosul, todas as suas normativas, antes de entrarem em vigor, devem ser incorporadas por todos os Estados-partes (diferentemente da União Europeia, em que as normativas possuem aplicabilidade direta). Existe um vasto número de normas que não estão vigentes, notadamente porque aguardam a internalização por parte dos Estados (um dos exemplos é o Código Aduaneiro do Mercosul, conforme visto acima).

Com vistas a atender dita demanda e reduzir referido déficit democrático, o Parlasul exerce papel preponderante, no sentido de buscar a aceleração dos procedimentos internos, visando à entrada em vigor das referidas normativas, conforme procedimento abaixo:

- Inicialmente o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do Mercosul que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados-Partes, em um prazo de noventa dias a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo

órgão decisório do Mercosul antes de sua aprovação.

- Se o projeto de norma do Mercosul for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da sua aprovação.

- Nos casos em que a norma aprovada não esteja de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso, a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

- Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do Mercosul que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

- O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente não excederá cento e oitenta dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional.

- Se, dentro do prazo desse procedimento preferencial, o Parlamento do Estado-Parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do Mercosul.

Longe de se caracterizar como um órgão de natureza legislativa ou colegislativa, como é o caso do Parlamento Europeu, o Parlasul, antes de tudo, traduz-se como um foro de concertação política, com vistas a eliminar o vácuo de representação política entre as instituições do bloco econômico, Estados e a própria sociedade civil.

Uma das principais dificuldades em qualquer processo de integração diz respeito ao fato de que os jurisdicionados dos Estados, que são os principais destinatários das normas e das políticas negociadas pelos

Estados e adotadas pelas instituições do bloco econômico, como não possuem qualquer espécie de representação dentro dos órgãos de natureza decisória, não participam dos processos de tomada de decisões.

Tal característica acarreta o chamado déficit democrático ou de representação dentro do Mercosul, pois, a exemplo do que ocorre nas instituições da União Europeia, em que as normas e as políticas adotadas pelo bloco econômico levam em conta os interesses das instituições do bloco e, muitas vezes, contrariam os próprios interesses dos Estados, existe um distanciamento muito grande entre as referidas políticas e os interesses adotados pelos Estados.

Um exemplo claro, dentro da União Europeia, é a política do Euro, moeda única do bloco econômico que circula desde o ano de 2002. Cabe ao Banco Central Europeu adotar as políticas, de natureza macroeconômica, voltadas para garantir a estabilidade monetária dos países que integram a zona do Euro. Dita moeda comum foi adotada para atender aos interesses dos Estados, assim como incentivar o intercâmbio comercial. Todavia, internamente, não houve um debate maior, junto à sociedade civil organizada, no sentido de se saber a opinião dos cidadãos sobre a adoção ou não da moeda única.

O mesmo diga-se em relação à chamada Diretiva do Retorno, normativa da União Europeia que tem por finalidade combater a imigração ilegal e regulamentar o ingresso dos cidadãos extra-comunitários, o que pode se traduzir em uma legislação totalmente protecionista e que, até certo ponto, viola os direitos humanos, pois estabelece critérios de tratamento diferentes, em relação aos cidadãos comunitários e os de fora do bloco.

Neste ponto de vista, a União Europeia atualmente passa por um período ambíguo e contraditório, porque cada vez mais os Estados adotam políticas voltadas para o aprofundamento da integração, mas, por outro lado, adotam políticas cada vez

mais protecionistas para o seu mercado, de forma a proteger seus cidadãos, em uma clara afronta aos direitos humanos e à democracia, valores absolutos em qualquer processo de integração.

Os desafios da integração do Mercosul, no tocante à democracia, neste século XXI, podem refletir as mesmas dificuldades apresentadas pela União Europeia, a qual, a partir do Tratado Reformador de Lisboa (2009), procura adotar mecanismos cada vez mais transparentes em relação à possibilidade de participação da sociedade civil organizada dentro das instituições do bloco econômico e dar maior legitimidade na tomada das decisões.

### *3.1. A experiência europeia*

Longe de se buscar realizar uma comparação entre a União Europeia e o Mercosul, porque são processos de integração diferentes, em relação aos seus objetivos, fundamentos, processo histórico, mecanismo jurídico e estágio atual, alguns pontos em comum podem ser destacados, como, por exemplo, a existência do chamado déficit democrático dentro das instituições do bloco que impossibilita a participação dos cidadãos dos Estados nos processos decisórios.<sup>5</sup>

Na União Europeia, o Parlamento Europeu, que representa os interesses dos cidadãos da União Europeia, é composto por até 735 eurodeputados, eleitos diretamente pelos nacionais dos Estados-membros, os quais atuam com total independência e autonomia em relação aos respectivos Estados e que ocupam as cadeiras do Parlamento Europeu por meio dos respectivos partidos europeus, representantes das mais variadas tendências ideológicas.

Uma das principais dificuldades enfrentadas dentro da União Europeia é o fato de que o Parlamento Europeu não legisla diretamente, mas participa do processo legislativo da União Europeia, juntamente com

<sup>5</sup> Cf. Gomes (2010).

a Comissão (que representa os interesses das instituições do bloco) e o Conselho (que representa os interesses dos Estados e, em última instância, detém o poder decisório).

Em linhas gerais, o Tratado Reformador de Lisboa buscou dar mais transparência em relação ao processo de tomada de decisões e ratificou o princípio da igualdade democrática, em que todos os cidadãos são iguais perante as instituições. Trouxe, ainda, como novidade, a existência dos Poderes reforçados do Parlamento Europeu de forma a possibilitar a sua atuação cada vez maior nas suas políticas e competências:

“a) Começando pela matéria legislativa, o procedimento de co-decisão (rebaptizado ‘processo legislativo ordinário’) é alargado a vários domínios. O Parlamento Europeu adquire assim um verdadeiro poder legislativo, em pé de igualdade com o Conselho, em relação a determinadas matérias sobre as quais actualmente não intervém ou é simplesmente consultado. É o caso, nomeadamente, da imigração legal, da cooperação judiciária penal (Eurojust, prevenção do crime, aproximação das normas penais, infracções e sanções), da cooperação policial (Europol), bem como de determinadas disposições no domínio da política comercial e da política agrícola comum. O Parlamento Europeu intervém agora, por conseguinte, na quase totalidade dos dossiês legislativos.

b) Em matéria orçamental, o Tratado de Lisboa consagra a prática estabelecida do quadro financeiro plurianual, que agora necessita da aprovação do Parlamento Europeu. Por outro lado, o Tratado de Lisboa prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho fixem em conjunto todas as despesas, suprimindo a anterior distinção entre despesas ‘obrigatórias’ (por exemplo, as ajudas agrícolas directas) e despesas ‘não obrigatórias’. Esta inovação

reequilibra o papel das duas instituições na aprovação do orçamento da União Europeia.

c) Por último, o Tratado de Lisboa estipula que é necessário o parecer favorável do Parlamento Europeu sobre todos os acordos internacionais relativos a matérias sujeitas ao processo legislativo ordinário.

d) Papel mais importante dos Parlamentos nacionais

O Tratado de Lisboa reconhece e reforça o papel dos Parlamentos nacionais que, no respeito das atribuições das instituições europeias, passam a estar mais envolvidos no trabalho da União. Uma nova disposição define claramente os direitos e as obrigações dos Parlamentos nacionais no quadro da União, quer se trate da sua informação, do controlo do princípio da subsidiariedade, dos mecanismos de avaliação no quadro do espaço de liberdade, segurança e justiça ou da revisão dos Tratados.

e) A principal inovação do Tratado de Lisboa neste contexto está relacionada com o controlo do princípio da subsidiariedade. Segundo o princípio da subsidiariedade, a União, excepto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva, só deve actuar quando a sua acção seja mais eficaz do que uma acção desenvolvida a nível nacional, regional ou local. Os Parlamentos nacionais passam a poder manifestar-se sobre a conformidade das propostas legislativas com este princípio. Este mecanismo prevê duas etapas:

– se um terço dos Parlamentos nacionais considerar que uma determinada proposta legislativa não obedece ao princípio da subsidiariedade, a Comissão deverá reexaminá-la e decidir se a mantém, altera ou retira;

– se uma maioria dos Parlamentos nacionais partilhar este ponto de vista



e, apesar disso, a Comissão decidir manter a sua proposta, é desencadeado um procedimento específico. A Comissão deverá expor as suas motivações, cabendo ao Parlamento Europeu e ao Conselho decidir se a proposta legislativa deve ou não ir para a frente.

f) O Tratado de Lisboa confere ao Parlamento Europeu mais poderes do que nunca na definição da política europeia, o que significa um aumento das responsabilidades em relação aos cidadãos, aos parlamentos nacionais e à União Europeia.

(...)

g) O Tratado de Lisboa reforça os poderes legislativos do Parlamento Europeu, incluindo no processo de co-decisão mais de 40 novas áreas nas quais o Parlamento Europeu passa a ter poderes idênticos ao do Conselho. Estas áreas legislativas incluem a agricultura, a segurança energética, a imigração, a justiça, os assuntos internos, a saúde e os fundos estruturais.

h) O Parlamento adquire igualmente mais poderes na definição do orçamento comunitário, decorrentes da abolição da distinção entre despesas 'obrigatórias' e 'não obrigatórias'. Desta forma, o Parlamento passa a decidir com o Conselho todo o orçamento da União Europeia.

i) Com o Tratado de Lisboa, a aprovação do Parlamento Europeu passa a ser necessária em relação a uma série de acordos internacionais negociados pela União, designadamente em matéria de comércio internacional.

j) Mais poder significa mais responsabilidade. Face ao reforço dos seus poderes legislativos, as decisões do Parlamento Europeu irão afectar directamente, mais do que nunca, a vida quotidiana dos cidadãos europeus. O Parlamento será igualmente

responsável pelo respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos da UE, nos termos da Carta dos Direitos Fundamentais prevista no Tratado de Lisboa.

k) Os deputados ao Parlamento Europeu terão um novo papel nas relações com as outras instituições da UE. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a escolha do Presidente da Comissão Europeia passará a estar directamente relacionada com os resultados das eleições europeias. Toda a Comissão Europeia, incluindo o Alto Representante para a Política Externa e Segurança Comum, necessitam da aprovação do Parlamento Europeu" (UNIÃO EUROPEIA).

De forma a garantir maior transparência e legitimidade na adoção das políticas da União Europeia e, concretamente, possibilitar a participação dos cidadãos do bloco dentro do processo legislativo, de maneira inovadora e singular, o Tratado de Lisboa possibilita que os cidadãos da União Europeia apresentem um projeto de iniciativa popular, desde que atingido o *quorum* mínimo de um milhão de eleitores:

"Os cidadãos europeus já dispõem de todo um leque de instrumentos que lhes permite informar-se e participar no processo político da União. A esses instrumentos junta-se agora a iniciativa de cidadania. Graças a este novo direito de iniciativa, um grupo de, pelo menos, um milhão de cidadãos de um número significativo de Estados-Membros poderá solicitar à Comissão que apresente uma determinada proposta nos domínios de competência da União. As modalidades práticas do exercício da iniciativa de cidadania serão estabelecidas após a entrada em vigor do novo tratado, através de um acto legislativo específico" (UNIÃO EUROPEIA).

Muito embora a União Europeia apresente inúmeras dificuldades, o que na práti-

ca pode dificultar os objetivos estabelecidos no Tratado de Lisboa, referidas políticas e objetivos refletem os ideais do bloco econômico europeu, no sentido de reduzir, cada vez mais, o chamado déficit democrático da UE e possibilitar a participação dos cidadãos dentro das políticas adotadas por suas instituições.

No Mercosul, conforme será visto no item abaixo, muito já se avançou em relação à adoção de políticas voltadas para a inserção de valores democráticos dentro do bloco, de forma a inserir, cada vez mais, o cidadão dentro dos objetivos integracionistas, tanto no plano institucional, como no plano interno.

### *3.2. Rumos e desafios do Mercosul*

O tema debatido neste artigo se relaciona com os estudos realizados pelo filósofo Jürgen Habermas (2007, p. 354-), que defende a ideia de que os Estados, em regime de cooperação e de integração, devem buscar políticas para a promoção de valores comuns, como a proteção dos direitos humanos e a própria democracia. Todavia, o grande problema enfrentado diz respeito à falta de legitimação das políticas adotadas dentro das organizações internacionais. Para tanto, assevera Habermas (2007), torna-se necessário repensar o conceito de soberania, ante as novas formas de cooperação internacional, adequar as políticas dos Estados, com vistas a possibilitar a aplicação de sanções, bem como a possibilidade de os Estados, de modo soberano, aprenderem a aceitar e a cumprir as decisões emanadas das instituições internacionais.

De acordo com Habermas (2007, p. 360), é necessário que a “formação da opinião e de vontade da organização mundial seja retrologada aos fluxos de comunicação dos parlamentos nacionais, estando aberta para a participação de organizações não governamentais (...)”.

Para o filósofo, como os Estados atuam, cada vez mais, em regime de interdependência, existe a necessidade da formação

dos blocos econômicos, o que, em seu ponto de vista, não seria a estratégia mais adequada, pois suas estruturas seriam frágeis e, caso queiram se transformar em atores globais, deveriam ultrapassar o modelo intergovernamental e adotar outros mecanismos mais desenvolvidos de integração (HABERMAS, 2007, p. 363).

No plano institucional, no que diz respeito às políticas adotadas pelos Estados, voltadas para a observância e respeito da democracia dentro do Mercosul, houve um progresso muito grande dentro do bloco econômico, especialmente em relação à adoção de determinadas políticas, com a finalidade de se buscar a estabilidade democrática na região, pois, como é sabido, a América do Sul é uma região de contradições, em que regimes nos quais existe uma estabilidade democrática, como é o caso do Brasil, convivem com governos em que a democracia não é observada e existe clara afronta aos direitos humanos.

Muito embora o Mercosul coexista com referidas inconsistências, há que se fazer menção ao Protocolo de Ushuaia (1998), celebrado entre os países do bloco econômico, o Chile e a Bolívia e que insere, dentro do bloco econômico, uma cláusula democrática no sentido de que os Estados observem como compromisso essencial para a integração o respeito dos valores de um Estado democrático de direito.

Pelo Protocolo de Ushuaia (1998), em seu artigo 3, “toda a ruptura da ordem democrática em um dos Estados-partes do presente Protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes”.

Segue o Protocolo, em seus artigos 4 ao 7, a estabelecer que, na hipótese de ruptura da ordem democrática, inicialmente os Estados devem realizar consultas entre si e o Estado afetado, a fim de buscar uma solução consensual para o impasse. Nessa hipótese, existe um compromisso dos referidos Estados no sentido de buscar uma solução diplomática para a controvérsia.

Se referidas consultas restarem infrutíferas, dependendo da gravidade da situação, os Estados-partes poderão adotar outras medidas contra o Estado, a saber: a suspensão do direito de o Estado infrator participar dos órgãos do bloco econômico, podendo as sanções também incluírem a suspensão dos direitos e obrigações resultantes do processo integracionista.

No que diz respeito à proteção dos direitos humanos, há que se fazer menção à decisão do Conselho do Mercado Comum de nº 17/05, que instituiu o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul, tendo em vista que os Estados-partes entendem que a proteção dos direitos humanos, assim como a democracia e as liberdades fundamentais, são condições essenciais para a consolidação do processo de integração.

Referido Protocolo, a exemplo do Protocolo de Ushuaia, defende a necessidade da plena vigência das instituições democráticas e a observância aos direitos humanos, assim como a necessidade de os Estados-partes cooperarem, mutuamente, na proteção dos respectivos direitos, como forma de garantir a sua vigência, por meio de seus mecanismos institucionais, entre eles o Parlamento do Mercosul.

O Protocolo de Ushuaia insere no Mercosul, Bolívia e Chile, uma cláusula democrática e entende que o sucesso da integração depende da observância e do respeito aos valores de um Estado democrático de direito. Qualquer violação aos direitos humanos e liberdades fundamentais ou ocorrência de crises institucionais ou de Estado de exceção em um dos Estados signatários do Protocolo poderá acarretar a suspensão de seus direitos dentro do bloco econômico.

Na mesma linha, com vistas a proteger e a promover os direitos humanos, por meio da decisão do Conselho do Mercado Comum 14/09, foi criado o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, organismo do Mercosul (que está ligado

à Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul - RAADH) com sede em Buenos Aires, Argentina, dotado de finalidades de se buscar a implementação de políticas públicas para a proteção e a promoção dos direitos humanos. Referido Instituto é integrado por um representante de cada Estado, designado pelas chancelarias de cada um dos Estados-partes, no âmbito da RAAADH, e a coordenação é de responsabilidade de um secretário executivo, designado pelo Grupo do Mercado Comum, por proposta da RAADH.

De forma a reforçar as argumentações expostas neste artigo, de que a observância da democracia e o respeito aos direitos humanos são condições essenciais para o sucesso de qualquer processo de integração, estabelece o artigo 2 da decisão que criou o Instituto que (seu objetivo) “é contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes, mediante o desenho e o seguimento de políticas públicas em Direitos Humanos, e contribuir com a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul” (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2009).

Entre suas competências, destacam-se:

- “a) implementar os meios que permitam uma proteção mais efetiva e eficaz e promoção dos Direitos Humanos reconhecidos nas respectivas Constituições Nacionais e nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos;
- b) na adoção dos padrões internacionais plasmados nos instrumentos de Direitos Humanos dos sistemas interamericano e das Nações Unidas;
- c) contribuir para a harmonização normativa entre os Estados-Partes em matéria de promoção e proteção dos Direitos Humanos.”

Políticas de integração e desenvolvimento somente podem ser levadas com sucesso se houver um efetivo comprome-

timento dos Estados integrantes do bloco que resulte na melhoria de condições de vida dos respectivos cidadãos; e, para tanto, torna-se necessário haver vontade política por parte dos Estados que integram o processo integracionista, porquanto são estes que são os principais articuladores das decisões adotadas. Para que os fins almejados possam ser atingidos, os seus parceiros devem adotar as políticas voltadas para a proteção da democracia e dos direitos humanos, vez que não é possível falar-se em integração sem que referidas políticas venham a ser observadas e, efetivamente, respeitadas.

Para que referidas políticas possam ser adotadas, o Parlasul assume papel fundamental, como instituição do Mercosul, de caráter permanente, dotado de competências de representar os interesses dos cidadãos dentro do bloco econômico.

No plano do subcontinente sul-americano, há que se destacar a UNASUL, (União Sul-Americana), bloco econômico que congrega todos os Estados (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Chile, Guiana e Suriname) e que, a exemplo do Mercosul, também pretende consolidar-se em um processo de integração que leve em consideração valores voltados para a proteção dos direitos humanos e da democracia.

Como o objeto de análise deste artigo é o Mercosul, importante destacar que, como este bloco econômico tem o seu marco jurídico dentro da ALADI, o próprio Tratado de Montevideo de 1980 permite aos Estados que se associem em processos de integração menores, desde que os demais países membros da ALADI possam se associar ao processo de integração sub-regional.

No Mercosul, os Estados Associados foram admitidos com a celebração das seguintes Decisões, emanadas pelo Conselho do Mercado Comum: CMC nº 12/97 (Chile); nº 38/03 (Bolívia); nº 39/03 (Peru); nº 49/04 (Venezuela); nº 43/04 (Equador) e nº 44/04 (Colômbia).

- Desde 4 julho de 2006, a Venezuela integra o Mercosul como Estado-Parte, não obstante falte a ratificação do tratado, por parte do Brasil e do Paraguai.

- No cenário atual, em que o cidadão cada vez mais está inserido no contexto internacional, em que a formação dos blocos econômicos ganham cada vez mais importância, não pelo cenário econômico, mas com a adoção de políticas voltadas à valorização da democracia, dos direitos humanos, dos direitos sociais, torna-se importante o debate sobre qual o modelo de integração que o jovem subcontinente deverá seguir, visto que o viés econômico demonstrou o seu total fracasso.

- Nesse sentido ganha relevância o conceito de Déficit Democrático, relativamente ao processo da elaboração das normativas, na medida em que os cidadãos do Mercosul não participam do sistema de tomada de decisões e, muitas vezes, as mesmas são adotadas sem que levem em conta os seus interesses.

- Referido distanciamento, entre as instituições do bloco econômico e os interesses dos cidadãos, poderia ser suprido com a adoção de instituições, de caráter permanente e competências decisórias, com a finalidade de legitimar a adoção das referidas políticas.

- Como modelo desenvolvimentista, a ser adotado no contexto na América do Sul, torna-se necessária a adoção de valores voltados à valorização da democracia, proteção aos direitos humanos, redução das diferenças sociais, conforme mencionado no item anterior, e realização de investimentos estruturais nos países.

- Importante destacar que o projeto de integração sul-americana, que já possui o seu marco jurídico, no âmbito da ALADI, deverá observar outros parâmetros, voltados à defesa da democracia, proteção aos direitos humanos, proteção aos direitos sociais, adoção de políticas infraestruturais nos países e de políticas voltadas à redução das desigualdades econômicas sociais e culturais entre os países.

#### 4. Considerações finais

Democracia e direitos humanos são valores essenciais para qualquer processo de integração, a exemplo da União Europeia, que, a partir do Tratado de Maastrich (1992), em que houve a consolidação do mercado comum, inseriu outros valores nas políticas do bloco econômico, como aquelas voltadas à valorização dos cidadãos do bloco, como, por exemplo, com a criação da cidadania da União Europeia, que não se traduz em uma cidadania a qual substitui as cidadanias nacionais. Em verdade, trata-se de um atributo e uma qualidade conferida aos cidadãos do bloco (nacionais dos Estados Membros), que os possibilitam exercer as liberdades de mercado (livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais).

Conforme mencionado anteriormente, certo é que o Mercosul não deve se pautar nos objetivos e nas políticas adotadas pela União Europeia, mas, pelo contrário, deve buscar seus objetivos e políticas próprias de desenvolvimento, sem, contudo, deixar de lado os interesses dos principais destinatários, que são os cidadãos do bloco econômico.

Neste sentido, o Mercosul já avançou muito, com os instrumentos internacionais, voltados para a defesa dos direitos humanos e da democracia, que, em última instância, materializam as políticas estabelecidas no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto. Há que se lembrar que os referidos tratados fundacionais objetivam o estabelecimento de um mercado comum, ainda que nos dias atuais referida questão encontre-se em um segundo plano, tendo em vista as próprias dificuldades encontradas pelos Estados-partes.

Ainda que o Mercosul tenha sido criado, no ano de 1991, com finalidades nitidamente econômicas e comerciais, de forma a se buscar uma melhor inserção no mundo globalizado, e com o decorrer dos acontecimentos ao longo da história, prin-

cipalmente se for feita uma análise a partir do processo de integração da União Europeia, que, na época da década de noventa e começo do século XXI, passou a valorizar os direitos sociais, democracia e direitos humanos, como objetivos que deveriam ser perseguidos pelos Estados-membros (a despeito da atual crise pela qual atravessa o bloco, o que coloca em questionamento aquele modelo integracionista), para que o Mercosul e a própria América do Sul possam buscar um modelo próprio de desenvolvimento sem repetir os erros do passado e da própria União Europeia, será necessário conjugar esforços na adoção de políticas conjuntas e que tenham por finalidade valorizar os direitos humanos, direitos sociais e a democracia.

Para que referidos objetivos possam ser alcançados, torna-se necessária uma maior participação do cidadão na condução das políticas integracionistas, de forma a permitir que possa participar das políticas a serem adotadas pelas instituições do bloco, que, na maioria das vezes, representa os interesses dos próprios Estados, acarretando a ausência de legitimidade da adoção das referidas políticas.

Visando a atingir o sucesso da integração, temos que buscar o nosso modelo próprio de desenvolvimento, adotando políticas voltadas para o desenvolvimento sul-americano, objetivando a redução das desigualdades econômicas, comerciais, sociais e políticas entre os Estados, buscando-se a realização de investimentos estruturais nos países menos desenvolvidos.

Como o sistema, criado pelo multilateralismo econômico, visando estabelecer um tratamento diferenciado para as economias menos favorecidas, não logrou êxito, certo é que devem os sul-americanos romper com as amarras existentes da economia globalizada e buscar um modelo ideal e possível de desenvolvimento, vislumbrando que a integração acarrete a melhoria das condições de vida dos cidadãos do nosso subcontinente.

## Referências

ASSOCIAÇÃO Latino-Americana de Integração. Montevideo: ALADI, Secretaría General, 2011. Disponível em: <[www.aladi.org](http://www.aladi.org)>. Acesso em: 8 set. 2006.

COMUNIDADE Andina. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 2011. Disponível em: <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>. Acesso em: 8 set. 2006.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisión nº 14, de 24 de julho de 2009*: Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos. Montevideo: MERCOSUL, 2009. Ata 01/2009. Reunião Ordinária 37. Disponível em: <[http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0.nsf&id=ED3E99C619524C190325760000679E11&archivo=DEC\\_014-2009\\_PT\\_Inst%20Politicac%20Pub%20Dereitos%20Humanos.pdf](http://200.40.51.218/SAM/GestDoc/pubweb.nsf/OpenFile?OpenAgent&base=SAM/GestDoc/DocOfic0.nsf&id=ED3E99C619524C190325760000679E11&archivo=DEC_014-2009_PT_Inst%20Politicac%20Pub%20Dereitos%20Humanos.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2006.

GOMES, Eduardo Biacchi. *Comércio Internacional e comunidade Sul Americana de nações*: projeto democrático da integração. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2007.

\_\_\_\_\_. *Blocos Econômicos: solução de controvérsias: uma análise comparativa a partir da União Européia e Mercosul*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

\_\_\_\_\_. Parlamento do MERCOSUL: caminhos viáveis para a democratização do Bloco Econômico. In: DIREITOS Humanos e democracia: intercorrências. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Entre o naturalismo e a religião*: estudos filosóficos. Tradução de Flávio Siebenechler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Divisão de Atos Internacionais, 1998?. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm>>. Acesso em: 8 set. 2006.

UNIÃO Europeia. Bruxelas: Departamento de Comunicação da Comissão Europeia, 2011. Disponível em: <[www.europa.eu](http://www.europa.eu)>. Acesso em: 8 set. 2006.