

Relações executivo/legislativo, partidos políticos e MERCOSUL

Jairo Martins
jaimar@glocalite.com.br

Resumo

Este artigo analisa a constituição política do MERCOSUL por meio da investigação de sua estrutura decisória, do grau da participação dos parlamentos e parlamentares, e da representatividade dos setores da sociedade civil organizada por intermédio dos partidos políticos. Conclui que, embora o processo de constituição esteja sendo instituído pelo método da harmonização das legislações dos distintos Estados Nacionais que o integram, os partidos políticos não estruturaram posições sobre o tema, o que faz com que as formas e condições da estruturação legal do processo permaneçam em aberto.

Palavras-chave: MERCOSUL. Poder. Decisório. Legitimidade. Política. Partidos políticos.

Globalização e criação de Blocos Econômicos

Vivemos um período de formação de blocos econômicos. Temos como primeira grande experiência nesse sentido a União Européia, iniciada há mais de 40 anos, e prestes a consolidar sua união econômica com a união monetária prevista para o início de 1999, com a nova moeda, o Euro. Temos o Nafta, na América do Norte, o Pacto Andino, no norte da América do Sul, a ASEAN, no leste asiático e muitos outros acordos pelo mundo, seja de acordos de criação de zonas de livre comércio e união aduaneira, seja de acordos de cooperação entre os diversos países. Temos um mundo com uma internacionalização do capital tal que crises financeiras num lado do globo têm o poder de contagiar todos os mercados financeiros globais, com uma crescente globalização econômica e financeira, e onde os Estados Nacionais perderam grande parte do controle soberano sobre suas políticas econômicas, visto a pressão dos mercados financeiros. Essa pressão é derivada da dependência dos países aos fluxos financeiros internacionais, que faz com que os mesmos sigam determinadas políticas econômicas, a custo de não serem mais financiados por esses mercados. E uma dessas políticas econômicas é a liberalização comercial crescente. Essa liberalização hoje é apresentada como um imperativo para todos os países, que estão achando formas diversas de as pôr em prática. Queremos dizer que essa liberalização não é algo que esteja se dando em um país para o resto do mundo, mas se da dentro de blocos econômicos, e desses para outros blocos e países.

E o sul da América Latina não poderia ficar imune a esse processo global. Daí a assinatura de um tratado, em Assunção, no Paraguai, em 1991, com vistas a criação de um Mercado Comum, o Mercosul, que hoje agrega o Brasil, a Argentina, Uruguai e Paraguai, e que conta com o Chile e a Bolívia como países associados. Mas esse bloco econômico, visto pelos países membros como uma forma de "inserção mais competitiva das economias dos quatro países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos (...) tornando mais atraentes os investimentos na região" tem se constituído, em sua forma política, de maneira que está legitimado pela soberania popular, se é que se pode falar de soberania nos processos globalizantes ditados pelo mercado nesse fim de século, ou se configura como uma ditadura do mercado, com decisões tomadas sem que a base popular seja consultada? Uma forma de descobrirmos o que está acontecendo é investigarmos a estrutura decisória desse Bloco Econômico.

Poder Decisório no Mercosul

A integração é um fato. É curioso que a própria decisão de se fazer parte de um Mercado Comum, com todas as conseqüências que isso acarreta para o país em seus segmentos produtivos, tanto empresariais quanto trabalhistas, e os demais setores da sociedade civil, não tenha sido posto em discussão com a sociedade. Não fez parte de nenhuma campanha política, e não foi submetido a nenhum plebiscito. Já neste ponto poderíamos identificar algum déficit democrático na concepção mesma do Mercado Comum do Sul. O que resta se discutido, o que está em jogo, é como vai ser feita essa integração. Qual vai ser o conteúdo das legislações que terão que ser harmonizadas, como os sujeitos sociais estão participando das discussões sobre essas leis.

O poder decisório do Mercosul está concentrado no Conselho do Mercado Comum (CMC), constituído pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia ou Fazenda dos quatro países partes, no Grupo Mercado Comum (GMC), coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e também na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), também coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. Ou seja, está concentrado nas esferas governamentais dos respectivos países. Representando a sociedade civil, mas sem poder de decisão, temos o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), "órgão responsável pela representação dos setores econômicos e sociais que

pode manifestar-se ao GMC mediante recomendações, quando consultado ou por iniciativa própria".

Finalmente temos a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), "uma instituição integrada por dezesseis parlamentares de cada um dos quatro países membros, cujo objetivo consiste em acelerar, no plano nacional, os procedimentos legislativos necessários para a implementação das decisões dos órgãos anteriores e propiciar a harmonização das respectivas legislações, além de apresentar sugestões ao GMC". Na realidade, o Tratado de Assunção limitou-se, no que se refere a CPC, a "atribuir-lhe a função de manter seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum (...) a definição do número de membros, período de mandato, bem como da competência a ser atribuída à nova Comissão coube aos próprios parlamentares membros da Comissão de Integração anterior [Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, derivada do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento celebrado entre Brasil e Argentina em 1988, juntamente com parlamentares do Uruguai e Paraguai, que aprovam o Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, em 06/12/1991]" E é neste regulamento, que vemos atribuições que transcendem a simples atribuição dada acima de aceleração dos procedimentos legislativos necessários para a implementação das decisões do CMC, do GMC e da CCM. Apesar de que, ao que tudo indica, visto a pesquisa ainda estar em andamento, a principal função desta Comissão estar mesmo sendo o que consta no item f do regulamento da mesma, qual seja, a realização de estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados Partes, para o seu envio aos Congressos de cada país, tendo como referência as decisões dos órgãos inter-governamentais do Mercosul.

Uma dessas atribuições que fogem desta norma é o desenvolvimento das ações necessárias para a futura instalação do Parlamento do Mercosul, questão bem controversa, visto ao tipo de organização institucional do Mercosul, prioritariamente inter-governamental, e avesso a instituições supranacionais. A emissão de recomendações sobre a condução do processo de integração também é outra atribuição que faz da CPC mais do que uma simples implementadora de decisões *ad hoc* dos órgãos que detêm o poder decisório. É interessante observar também, que no Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta foram criadas doze subcomissões, que englobam todos os Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum, acrescidas as Subcomissões do Meio Ambiente, de Relações Institucionais e Direito da Integração e a

de Assuntos Culturais. "Ao criar as doze subcomissões temáticas, pretenderam os legisladores promover o atento acompanhamento das negociações no âmbito de cada uma das áreas técnicas, evitando desta forma uma participação restrita aos aspectos meramente políticos".

Como última coisa a se ressaltar da CPC é o seu compromisso com a democracia, como pode ser verificado na Resolução n. 001/93, da 2ª Reunião Ordinária, onde ela reafirma "sua inquebrantável convicção de que somente através do sistema democrático se atingirão os objetivos do Tratado de Assunção". O que foi ratificado pela XIV Cúpula Presidencial em julho de 1998, com a cláusula democrática, que "define que a vigência dos princípios democráticos e de suas instituições pertinentes é vital na organização política dos Estados-membros".

Todos estes pontos vem na direção de uma participação parlamentar direta maior na conformação do Mercosul, que é imprescindível para a maior legitimização de todo o processo.

Temos que toda legislação a ser harmonizada necessariamente passa pelo CPC, onde cada seção nacional leva ao seu respectivo Congresso as reformas legislativas a serem tomadas para a harmonização. É nos relatórios saídos da Comissão Parlamentar Conjunta - seção Brasileira, uma Comissão Mista no Congresso Nacional, que entendemos que devemos buscar o material para o levantamento que se faz necessário do que está sendo votado referente ao Mercosul no Congresso Nacional, a fim de sabermos como pragmaticamente os parlamentares estão votando essas questões, para contrapor ao silêncio dos partidos políticos sobre o assunto. Precisamos saber se os projetos de lei sobre o tema são de responsabilidade exclusiva do executivo, ou se há um número considerável de projetos de lei provenientes dos parlamentares, e como estão sendo transitados estes projetos, a fim de termos mais um indicador de qual é a participação parlamentar neste tema.

Partidos Políticos

Falamos silêncio dos partidos políticos porque, no levantamento levado a cabo sobre essa questão nas eleições de 1998, praticamente a questão do Mercosul não foi um tema considerado de grande relevância, pelo menos quanto ao espaço dedicado a ele nos

programas dos respectivos candidatos a presidente. O bloco partidário de Fernando Henrique Cardoso cita a consolidação da integração como um dos seus objetivos de programa, assim como o programa do PT, o partido do principal candidato oposicionista. O que foi posto em debate foi o modelo econômico de um e outro candidato, sendo que parlamentares do PT chegaram a propor controle sobre importações e desvalorização cambial, o que significaria na prática um rompimento com o compromisso do Mercosul de uma maior harmonização das políticas macroeconômicas. Mas até parlamentares do próprio bloco que elegeu FHC estão propondo medidas que vão de encontro a um maior aprofundamento do Bloco Regional, como Paulo Bornhausen (PFL -SC, Secretário Geral da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul), que propôs em meados de novembro uma taxa sobre produtos feitos com açúcar argentino. Na realidade, o que temos é uma aceitação por parte de todos os partidos políticos do Mercosul, mas uma aceitação que é dada pelo silêncio, sem posições mais estruturadas sobre a questão. Até mesmo, como foi visto acima, medidas que claramente vão contra o Mercosul são dadas em todos os espectros partidários, sem que essa seja a posição oficial do partido. Como nos fala Vizentini, no livro citado acima, na pág. 150, "no caso brasileiro há uma grande ausência da questão da política externa nos programas dos partidos, onde eles são vagos e parecidos".

Só a título de comparação, na Argentina, na convenção que se realizou em agosto deste ano e que reuniu a frente de oposição, formada pela UCR e pela Frepaso, duas questões eram postas como pontos que não se deviam polemizar com o Partido Justicialista, governista, de Carlos Menem: a conversibilidade e o Mercosul. Isto indica que pelo menos na Argentina, o Mercosul começa a fazer parte do debate político, como bandeira política tanto do governo quanto da oposição, de tal forma que critica-lo pode custar muitos votos. Isto deve-se claro ao que o Mercosul representa para o comércio exterior da Argentina. O que não aconteceu no Brasil, nem como consenso declarado, nem como um dissenso que existia na formulação das políticas econômicas dos diversos partidos.

Apontamentos Finais

Voltando a questão que iniciou nosso texto, qual está sendo o grau de participação popular no processo de conformação do Mercosul, qual está sendo o grau de legitimidade política de toda essa construção. Pelos dados levantados até o momento, o que podemos afirmar é que os partidos políticos, como representantes de amplos setores da sociedade civil organizada, pelo menos em tese, até o momento não estruturaram posições sobre o assunto, mas ao mesmo tempo temos o processo sendo instituído através da harmonização das legislações, no local onde esses partidos podem representar suas bases e dar legitimidade ao processo. Eles estão votando as leis, estão através do voto fazendo as reformas legislativas necessárias ao prosseguimento do processo, mas como e em que condições, são questões que temos que responder .

Referencias Bibliográficas:

Brasil no Mercosul: Integração e Excusão no Processo Decisório. Relatório final CNPq. 1998.

DRUMMOND, Maria Claudia. **O Mercosul Político: a Comissão Parlamentar Conjunta.** In: *Boletim de Integração Latino-Americano.*

MERCOSUL. **Tratado de Assunção,** 26 de março de 1991.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Mecanismos decisórios.** In: *Debates - A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional.* São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997, n. 14.