

# As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional?\*

Clarissa Franzoi Dri<sup>1</sup>

Universidade Federal de Santa Catarina

## Resumo

O absolutismo europeu atingiu em pouco tempo as finalidades de centralização do poder e organização do Estado no pós-Idade Média. Contudo, depois de aproximadamente dois séculos, o regime começou a oferecer sinais de esgotamento - os privilégios das minorias mostravam-se incompatíveis com as demandas do povo. A partir de Montesquieu, ganhou força teórica o modelo parlamentar, de inspiração britânica, como meio ideal de participação e controle do governo. Na contemporaneidade, as câmaras representativas são redimensionadas pelos processos de integração regional. Assim, o presente trabalho objetiva analisar, através do método de abordagem dialético e do método de procedimento comparativo, as tradicionais funções dos parlamentos nacionais e as atuais atribuições do Parlamento Europeu e da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC). Ao final, as perspectivas de desenvolvimento parlamentar no MERCOSUL são contrapostas à crise da representatividade nos Estados-nação.

**Palavras-chave:** Parlamento, funções parlamentares, integração regional.

## Abstract

The European absolutism achieved, in a short period of time, the objectives of power centralization and State organization after Middle Age. However, two centuries later, the regime started to offer signs of exhaustibility – the minority privileges were not compatible with people's demands. With Montesquieu, the parliamentary model, of Britain inspiration, started to appear as an ideal mean of participation and government control. Nowadays, representative chambers are being remeasured by regional integration processes. Then, this paper seeks to analyze, through dialectic approach method and comparative procedure method,

\* Parliamentary functions between Nation-state and regional integration: organical debility or institutional adjustment?

<sup>1</sup> Endereço para correspondências: Rua Capitão Romualdo de Barros, 776, 406B, Bairro Carvoeira, Florianópolis, SC, 88040-600 (E-mail: clarissadri@yahoo.com.br).

the traditional functions of national parliaments and the roles of the European Parliament and the Parliamentary Conjoint Commission of MERCOSUR (CPC). At the end, the perspectives of parliamentary development in MERCOSUR are put together with the crisis of the Nation-states representative system.

**Keywords:** Parliamentary functions, european parliament, regional integration, MERCOSUR.

## Introdução

Segundo Norberto Bobbio (1998, p. 880), parlamento define-se por “uma assembléia ou um sistema de assembleias baseadas num princípio representativo, que é diversamente especificado, mas determina os critérios de sua composição”. Nesses termos, ele é uma instituição relativamente recente. Tendo em vista a democracia direta da Antiguidade, o poder dos senhores feudais na Idade Média e as monarquias absolutas modernas, foi somente a partir do século XVII que as idéias parlamentares ganharam maior destaque. Com o advento do Iluminismo, da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos, as assembleias passaram a ser eleitas e começaram a concentrar o debate político e a ser palco de decisões significativas.

Montesquieu foi um dos teóricos modernos que mais contribuíram para esse estado de coisas, sobretudo com a publicação da obra *O espírito das leis*, em 1748. Em sua análise das leis que formam a liberdade política em relação à constituição, o pensador francês afirma que a liberdade política só se encontra nos governos moderados, nos quais não há abuso do poder (2000, p. 166)<sup>2</sup>. Para isso, “é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (2000, p. 166). Assim, ele define três tipos de poder em um Estado, que devem ser exercidos por pessoas diferentes – o poder legislativo, o poder executivo e o poder de julgar<sup>3</sup>. Afirma, com isso, a indispensabilidade de um parlamento, controlado por tais poderes e controlador deles, para a consecução da liberdade política.

Até então, a existência do parlamento justificava-se primordialmente para impedir o monopólio do governo pelo poder executivo. Representar o povo e, por meio dessa representação, legitimar as decisões governistas

<sup>2</sup> No livro décimo segundo, Montesquieu trata das leis que formam a liberdade política em sua relação com o cidadão, e argumenta que não basta constituição e cidadãos livres ou de direito ou de fato.

<sup>3</sup> Logo nas primeiras linhas, Montesquieu conceitua leis como “as relações necessárias que derivam da natureza das coisas; e, neste sentido, todos os seres têm suas leis” (2000, p. 11). Da constatação de que todas as coisas são governadas por leis, e não por “cega fatalidade”, parece derivar a noção de um poder de legislar (Cf. BOBBIO, 1997, p. 127-138).

consistia em uma razão incipiente, que ganhou força somente com o início de um novo período democrático nas nações ocidentais. Também com ele surgiram as noções de que o parlamento pode contribuir para os sentimentos de cidadania e de pertencimento à nação, principalmente por meio do voto e do acompanhamento dos eleitos, e organizar o necessário apoio das classes políticas para decisões estruturais. Esses papéis ensejaram o desenvolvimento de funções específicas, atribuídas aos parlamentos nacionais na contemporaneidade, que serão objeto do item 2.

Ocorre que as transformações políticas pelas quais vêm passando as democracias, principalmente a partir do final do século passado, têm originado diferentes modos de conceber os parlamentos ou suas funções. A formação de blocos geopolítico-econômicos fez nascer os parlamentos de integração, destinados a representar os cidadãos no âmbito regional. Os poderes do Parlamento Europeu, primeiro modelo dessa espécie, serão analisadas no item 3. Já o papel da Comissão Parlamentar Conjunta, união de delegações das assembléias nacionais do Mercosul, será abordado no item 4.

O presente estudo é fruto de contínuas e inconclusas pesquisas da autora acerca do tema, sob o prisma do Direito da Integração. Mesmo assim, ele não pode prescindir de considerações sobre vertentes teórico-políticas que envolvem a práxis parlamentar. Assim como o republicanismo e o liberalismo têm destoantes formas de conceber o parlamento, também os sistemas parlamentarista e presidencialista conferem peso diferenciado a certas funções da instituição.

Em lógica similar, os objetivos do processo de integração vinculam-se estreitamente à criação de seus organismos, dentre eles, uma assembléia de representantes. As dificuldades dos países de traçar um plano integracionista claro – ou de concretizá-lo – pode, portanto, influenciar as características de um eventual parlamento. Essas características, por óbvio, também estão relacionadas ao modo como o órgão age frente à forte crise de representatividade que atinge as democracias contemporâneas.

É possível que dessa atitude dependam certas alternativas aos problemas políticos dos fenômenos de integração. Acaso a constelação pós-nacional (HABERMAS, 2001) necessitará de parlamentos aos moldes dos nacionais? Outras questões devem ser agregadas a essa por meio do exame das funções desempenhadas por assembléias nacionais e pós-nacionais e da comparação entre elas.

O método comparativo adotado considerará as diferenças políticas e sociais entre as regiões analisadas, baseando-se, portanto, mais nas assimetrias do que nas semelhanças entres os sistemas, porque se entende que uma comparação crítica e atenta às particularidades locais das câmaras parlamentares da União Européia, do Mercosul e de seus

Estados-membros configura um parâmetro valioso de interpretação de suas estruturas e funções. O fio condutor do exame consistirá nas destoantes implicações da opção pelo projeto político republicano ou liberal.

### **Funções do parlamento: a tradição se mantém?**

O regime democrático atribui aos parlamentares “o direito e o dever de intervir, embora de formas diversas, em todos os estágios do processo político” (BOBBIO, 1998, p. 883). As diferentes funções da instituição são, portanto, desempenhadas segundo o estágio e as modalidades de tal intervenção, e dividem-se em representativa, legislativa, de legitimação e de controle.

No entanto, essa classificação não é estanque – a realidade raramente se enquadra nos restritos padrões da técnica. É freqüente que uma mesma atividade reflita o desempenho simultâneo de duas ou mais funções. Além disso, tais papéis oscilam de acordo com o sistema de governo adotado e são influenciados pelas diferentes visões do parlamento contidas nas teorias liberal e republicana da política.

Efetivamente, a assembléia representativa ocupa espaços diversos no parlamentarismo e no presidencialismo. Enquanto naquele o governo surge da própria assembléia, sendo politicamente responsável perante ela, o modelo presidencialista comporta nítida separação – mesmo incompatibilidade de cargos – entre os poderes executivo e legislativo<sup>4</sup>.

Percebe-se, assim, que o sistema presidencialista é uma construção típica do liberalismo. Para obter uma interferência mínima do Estado em assuntos econômicos ou que possam ser tratados no âmbito privado, a sociedade liberal comporta um parlamento desvinculado do governo e apartidário<sup>5</sup>. “Os atores do cenário parlamentar não são os partidos, mas individualidades, os ‘melhores’” (SOUZA JR., 2002, p. 47). Fazer leis surge como um papel técnico, não político, a fim de oferecer maior estabilidade ao sistema.

Por outro lado, a concepção republicana da política “é constitutiva do processo de coletivização social como um todo” (HABERMAS, 2004, p. 167).

<sup>4</sup> Alguns dos pontos críticos dos dois sistemas são abordados por Prat e Martínez (2000). No caso do presidencialismo, adotado unanimemente pelos países latino-americanos (embora o sistema predominante nas democracias, em âmbito global, seja o parlamentarismo), os autores afirmam que se mostra menos propício à governabilidade do que o modelo parlamentarista, pois este seria, em princípio, melhor adaptável a problemas conjunturais e desfavoreceria a concentração de poder (p. 75).

<sup>5</sup> Com efeito, dentre os princípios dos institutos liberais do Brasil está assegurar aos cidadãos o governo da lei em lugar do governo dos homens, partidos ou facções (grifo nosso), e a cada indivíduo – desde que respeitados os direitos e a liberdade alheios e independentemente de sua raça, de seu sexo, de sua religião e de sua convicção política – a possibilidade de dispor livremente dos bens materiais e culturais produzidos por seu próprio esforço. Extrato da Declaração do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.institutoliberal.org.br/instituto/principio/principios.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2005. Também Henry Maksoud (1984, p. 85), baseado no clássico liberal Friedrich von Hayek, afirma que “para se ter uma verdadeira democracia, e para preservá-la, é preciso, entre outros arranjos institucionais, que haja um poder legislativo independente e completamente desvinculado dos partidos políticos”.

Diferentemente da visão liberal, em que o Estado conforma-se em um aparato de administração pública subsidiária e a sociedade rege-se de modo descentralizado pelas leis do mercado, o republicanismo prega a necessidade de construções regulatórias coletivas, horizontais e substanciais. Para além da democracia formal, essa noção republicana de política deveria guiar os indivíduos a decisões participativas e solidárias.

Nessa lógica, a classificação apresentada das funções parlamentares comporta tanto elementos republicanos quanto liberais. A ênfase nas funções representativa, de controle e de legitimação parece reportar-se àquele regime, enquanto um parlamento primordialmente legislador carrega sobretudo características desse último. Ocorre, no entanto, que os papéis da assembléia parecem ser capazes de adaptar-se às diretrizes políticas estabelecidas. Assim, a opção por um modelo liberal ou republicano determina as condições e os limites do exercício de cada função parlamentar.

Sem olvidar esses contextos particulares e determinantes do espaço do parlamento, parece possível classificar as funções – como já se disse, abertas e variáveis – das casas parlamentares nacionais, de modo a compará-las com os papéis desempenhados por órgãos similares na União Européia e no Mercosul.

A *função representativa* é considerada a base das demais atribuições parlamentares, e é alcançada, via de regra, por sufrágio livre e universal. Na ampla maioria das democracias atuais, o mandato dos eleitos é representativo, e não imperativo. Desse modo, os cidadãos escolhem as pessoas, não a forma como elas devem se posicionar em cada tomada de decisão<sup>6</sup>. Quando enfraquecida, a função representativa pode dissimular seu oposto, ou seja, a *manipulação* por meio do fluxo de opções políticas de cima para baixo.

A *função legislativa* consiste na mais típica função do parlamento, chamado de *poder legislativo*. O respectivo procedimento pode ocorrer nas comissões, na assembléia plenária ou em ambos e compreende, basicamente, a discussão da proposta de lei, o exame dos artigos e das emendas e a final votação<sup>7</sup>. Ressalve-se que a distinção entre os três poderes não mais pode ser percebida exclusivamente pelas funções deles. Também os poderes executivo e judiciário legislam, assim como o poder legislativo possui competências anteriormente atribuídas somente aos demais poderes.

Ainda pode acontecer de o parlamento veicular demandas e expressar o apoio ou a discordância do povo para com o governo.

<sup>6</sup> Por óbvio, se o eleitor escolher seu candidato pela afinidade partidário-ideológica terá maiores chances de ver suas posições contempladas pelo eleito do que se adotar outro critério de seleção.

<sup>7</sup> Para Daniel Faraco (1978, p. 17), o debate é mais importante do que o voto. Com efeito, a deliberação é expressão viva da dialética democrática, merece o status de função parlamentar.

Essa é uma das facetas da *função de legitimação*, historicamente responsável pela manutenção do parlamento em alguns regimes absolutistas ou ditatoriais. Também hoje essa atividade mostra-se extremamente pertinente, à medida que os parlamentos têm grande *potencial legitimador* frente à atual *crise de identidade* das democracias (GOYARD-FABRE, 2003, p. 284). Com efeito, as câmaras representativas despontam como atores principais na urgente reestruturação da participação política popular.

Diretamente ligada à função de legitimação está a *função de controle do poder executivo*. “O instrumento parlamentar de controle mais comum está no poder de tornar notória e apontar à opinião pública, por meio de solicitação de explicações, interpelações e inquéritos, a atuação do Executivo” (BOBBIO, 1998, p. 886). É claro que a eficácia desse tipo de ação depende de um público atento e disposto a influir no processo. No entanto, a recíproca é verdadeira: a participação política pode fortalecer-se se o governo mostrar-se responsável e transparente, e o parlamento pode e deve estimular essas características.

Essas constituem, portanto, as tradicionais funções parlamentares. Algumas delas justificaram o rearranjo da instituição na Idade Moderna e todas hoje contribuem para a realização da democracia procedimental. Sendo assim, elas não podem ficar alheias às transformações estruturais pelas quais passa a democracia, com a formação dos blocos supranacionais e intergovernamentais. Eles configuram uma nova etapa do processo político sobre o qual, no pensamento de Bobbio, o parlamento tem um poder-dever integral de intervenção.

Dessa forma, surgiram novas atividades para os parlamentos nacionais, tais como (1) a aprovação dos tratados constitucionais – acordos que sustentam a integração, sua evolução e organização –; (2) a internalização das disposições regionais, quando não se tratar de direito supranacional, ou a participação na elaboração dele; (3) a legislação para mercados ampliados e livre circulação de fatores; (4) abrigar debates sobre o processo de integração e refletir opiniões da sociedade civil organizada; (5) controlar os atos executivos no tocante às decisões regionais; e (6) a própria integração parlamentar, meio de adaptação sem desaparecimento – inversamente, com provável reforço de poderes<sup>8</sup>.

A esse último aspecto relaciona-se a atual – e já antiga – crise de representatividade das instituições parlamentares e, em maior âmbito, das democracias contemporâneas<sup>9</sup>. Ao não ver seus interesses representados

<sup>8</sup> Alguns desses fatores são citados por Caetano e Antón (2000, p. 168-171).

<sup>9</sup> Recente pesquisa acerca da governabilidade e da representação política na América do Sul demonstra, por exemplo, que “se verifica [nos países na região] um enorme gap no que se refere à capacidade de se fazer representar das diferentes identidades étnicas, raciais e de gênero, para não falar dos limites econômicos que restringem as chances de competição dos candidatos oriundos de classes sociais menos abastadas” (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004, p. 180).

nas altas instâncias políticas da nação, o cidadão tende a distanciar-se dos assuntos públicos e a desacreditar a política como meio de vida em sociedade. A necessária republicização da política (BAUMAN, 2000), portanto, pode ganhar novo fôlego com o desempenho de uma inovadora função de representação por organismos regionais.

### **Atribuições tão parlamentares quanto européias**

A Europa unida tem uma assembleia representativa desde a iniciante Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), criada em 1952. Tal projeto, embora nitidamente econômico e setorial, continha ambições políticas mais vastas. Unir homens, mais do que aliar países (MONNET, 1976, p. 9), e construir os “Estados Unidos da Europa”, nos moldes da federação norte-americana<sup>10</sup>, eram objetivos que transpareciam nas negociações. Entretanto, as idéias federalistas cederam espaço às perspectivas de uma união efetiva<sup>11</sup>, sobretudo a partir do fracasso da Comunidade Européia de Defesa (CED), em 1954, com evidentes traços de um sistema federal.

Nesses termos, a situação pareceria paradoxal se não caracterizasse evidente falta de projeto político. Com efeito, ao mesmo tempo em que iniciativas federalistas retornam, sem timidez, ao cenário europeu<sup>12</sup>, o federalismo – assim como qualquer outra espécie de organização política – não é mencionado nos tratados e soa como um tabu para o bloco. Sem claras diretrizes político-organizacionais a seguir, o Parlamento Europeu ainda busca um espaço institucional que reflita funções mais consistentes.

O Tratado de Nice, assinado em 2001 pelos Estados-membros da União Européia, corrobora as competências progressivamente conquistadas pelo Parlamento Europeu<sup>13</sup>. São elas: função de legitimação, de representação, deliberativa, legislativa, orçamentária e de controle do poder executivo.

<sup>10</sup> Os Estados Unidos foram propriamente os fundadores do Estado federal, em 1787. É importante notar que o federalismo clássico ou dualista, caracterizado por uma rígida separação de competências entre a União e os estados, é justificado no contexto do regime liberal, por evitar maior regulação em domínios econômicos (BERCOVICI, 2004, p. 15).

<sup>11</sup> “A moldura nacional-estatal para a implementação dos direitos humanos e da democracia tornou possível uma nova forma mais abstrata de integração social para além das fronteiras das linhagens e dialetos. Hoje nos encontramos diante da tarefa de dar continuidade a esse processo com mais um passo na direção da abstração. [...] Para tanto, deve-se desenvolver uma esfera pública política de dimensões européias e uma cultura política comum” (HABERMAS, 2001, p. 27).

<sup>12</sup> Para Habermas, a atual tentativa de unificação européia é comparável à unificação nacional da Alemanha (2001, p. 27). Croisat e Quermonne defendem a existência de um federalismo intergovernamental na União (1999, p. 10).

<sup>13</sup> Originalmente com seis países membros, em 2004, a Europa passou a contar com 25, e adota uma Constituição, ainda não vigente. Há quem entenda que o Parlamento é a instituição mais reforçada por ela. Trinta e cinco novos domínios de competência, o poder de votação de todo o orçamento e a maior influência na escolha do presidente da Comissão estão entre as modificações substanciais (Cf. DUHAMEL e UNIÃO EUROPÉIA, 2003).

As tradicionais funções parlamentares de *legitimação e representação* são, por óbvio, desempenhadas pelo Parlamento Europeu, à medida que a democracia e o Estado de Direito são, em tese, valores fundamentais da União Européia<sup>14</sup>. A própria criação de uma assembléia na CECA já tinha os objetivos presentes nessas funções. Também o fortalecimento e a ampliação do papel da instituição devem-se muito à indiscutível necessidade de representar os cidadãos europeus e, desse modo, legitimar as políticas da União<sup>15</sup>.

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

*[...] ocupar-se de todas as questões que digam respeito à atividade ou às missões das Comunidades, de examiná-las segundo seus procedimentos de trabalho, de debatê-las em sessão plenária e de fazer conhecer sua posição adotando uma resolução (essa resolução, por outro lado, poderia dirigir-se às outras instituições comunitárias, até aos chefes de Estado, aos parlamentos nacionais, etc., para os incitar à ação) (VERGÉS, apud COSTA, 2001, p. 207).*

Apesar de não inserida formalmente nos tratados desde Maastricht, a função deliberativa fundamenta-se nos mesmos princípios de democracia e Estado de Direito supra-referidos e no Regimento do Parlamento<sup>16</sup>. A deliberação de iniciativa do Parlamento compreende: (1) debates políticos sobre os rumos da União; (2) debates sobre problemas atuais, urgentes ou de importância maior, notadamente relacionados aos direitos humanos, ao meio-ambiente e à situação internacional; e (3) resoluções de iniciativa, pelas quais o Parlamento, sugere à Comissão e ao Conselho novas ações comunitárias. As atividades de investigação também se relacionam com o poder deliberativo, uma vez que ele depende muito da qualidade da informação de que dispõe o Parlamento sobre a realidade da União e de seus cidadãos. Além delas, as tarefas legislativas e orçamentárias passam pela deliberação parlamentar, porque o poder de deliberar configura a âncora da vida do parlamento, realiza-se autonomamente ou por meio de todos os demais poderes. Inclusive as funções de legitimação e representação podem ocorrer em seu seio, à medida que o confronto de posições e ideologias de grupos políticos e deputados resumem, em geral, as diversas opiniões sobre um tema e refletem a necessária pluralidade democrática.

<sup>14</sup> Artigo 6º do Tratado da União Européia. Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/C\\_2002325PT.000501.html](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/dat/C_2002325PT.000501.html)>. Acesso em: 23 ago. 2004.

<sup>15</sup> Evidentemente, essas não são funções exclusivas do Parlamento – o monopólio funcional é raro no âmbito das instituições européias. O Conselho, a Comissão, o Comitê Econômico e Social, dentre outros, também detêm esses papéis (Cf. SAURUGGER, 2003).

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PROG=RULES-EP&L=PT&REF=TOC>>. Acesso em: 24 ago. 2004.

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

A *função legislativa* do Parlamento vem desenvolvendo-se de maneira bastante singular. Da ausência de poderes legislativos da Assembléia Comum da CEECA, em 1952, ao atual estágio dessa atividade parlamentar, teoricamente dividida em pé de igualdade com o Conselho, seis fases-categorias são significativas: procedimento de consulta (1957), procedimento de concerto (1975), procedimento de cooperação (1986), opinião conforme (1986), iniciativa indireta e procedimento de co-decisão (1992). Pela co-decisão, o projeto de legislação só pode ser adotado se compreender uma posição comum das três instituições. O procedimento comporta uma, duas ou três leituras do texto pelo Parlamento e uma fase de conciliação para buscar um consenso institucional. Se ele não for possível, a proposição não entra em vigor. O Tratado de Amsterdã de 1999 alarga as competências parlamentares na co-decisão, tornando o procedimento regra, não mais exceção, no processo legislativo comunitário (NOUVEAU PARLEMENT EUROPÉEN, 1999, p. 4-5)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Em 1993, o Parlamento passou a co-decidir com o Conselho sobre as seguintes áreas: livre circulação de trabalhadores, liberdade de estabelecimento, reconhecimento mútuo de diplomas, livre prestação de serviços, mercado interior, educação, cultura, saúde, proteção do consumidor, redes transeuropéias, pesquisa e meio ambiente. Após 1999, os domínios de co-decisão tornaram-se também transparência, interdição de discriminação em virtude de nacionalidade, cidadania, luta contra a fraude, cooperação aduaneira, estatísticas, proteção de bens, emprego, políticas sociais, transportes, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, cooperação ao desenvolvimento e outras competências relativas a redes transeuropéias, saúde, pesquisa, meio ambiente e liberdade de estabelecimento.

Do *poder de controle dos atos executivos* deriva a quase totalidade das atividades parlamentares. Uma primeira vertente dessa lógica é a influência determinante do Parlamento na nomeação dos membros da Comissão e do Tribunal de Contas, e a designação do Provedor de Justiça. O poder de nomeação insere-se no controle *a priori* desempenhado pelo Parlamento. Sem poder ainda avaliar o comportamento dos candidatos no interior da instituição, os deputados são somente capazes de aprovar pessoas, em princípio e em teoria, sérias e competentes. Por isso, o controle mantém-se durante a gestão por meio do constante acompanhamento parlamentar da vida comunitária, o que constitui a função de controle-informação. Ela compreende (1) questões, por escrito ou oralmente, à Comissão e ao Conselho, (2) exame de relatórios das diversas instituições, (3) atividades investigativas, manifestadas sobretudo pelas audiências públicas e pelas comissões de inquérito e (4) a análise de demandas dos cidadãos, por meio do direito de petição e do Provedor de Justiça.

O Parlamento também detém o poder de sancionar a Comissão Europeia, a terceira vertente – essa *a posteriori* – de sua função de controle. A sanção pode ocorrer mediante a rejeição do orçamento ou de proposições legislativas no procedimento de co-decisão, como meios de demonstração de descontentamento político com a gestão, ou por ações perante a Corte de Justiça. Eles configuram, em verdade, reprovações sem efeitos sancionadores formais. Já a moção de censura pode ser considerada expressão estrita do poder de controle-sanção, uma vez que provoca a demissão conjunta dos membros da Comissão<sup>18</sup>. Até o momento, essa faculdade não foi utilizada pelo Parlamento<sup>19</sup>, o que não é sinal de ineficácia. Ao contrário, ela constitui importante arma contra a violação dos tratados permanentemente à disposição dos deputados e que pode, inclusive, estimular a cooperação dos comissários (JACQUÉ, 2002, p. 20). Por outro lado, a censura, nos moldes atuais, surge como insuficiente ou desnecessária, à medida que não é a Comissão a grande responsável pela determinação das diretrizes da União, e sim o Conselho, sobre o qual o Parlamento não tem poder sancionador. Mesmo em se tratando de má administração, a obrigatoriedade da demissão em bloco desestimula a sanção. Isso explica por que os deputados vêm buscando estendê-la aos ministros ou torná-la mais específica e condicional (COSTA, 2001, p.181).

<sup>18</sup> Em caso de responsabilidade individual, cabe ao presidente da Comissão solicitar a demissão de um de seus colegas. O Parlamento pode pedir-lhe que o faça, mas, não havendo concordância, os deputados desistem ou buscam a demissão de toda a Comissão.

<sup>19</sup> Nenhuma das sete moções de censura levadas à votação obtiveram a maioria necessária. O fato provavelmente ocorreria no caso da Comissão Santer, que preferiu demitir-se antes de ser censurada pelo Parlamento.

Uma análise da evolução funcional do Parlamento Europeu demonstra que ele nasceu de sua própria práxis. Antes de um projeto teórico, ele é o reflexo de um pragmatismo impulsionado por necessidades comunitárias e por seu próprio crescimento. Os parlamentares eleitos têm importante papel nesse processo, vez que trabalham pelo reforço de suas competências e por certa igualdade entre o *tripé europeu* Parlamento, Comissão e Conselho. A busca pelo desempenho de tarefas exclusivas e essenciais à comunidade e de atividades típicas aos parlamentos nacionais reflete o *hibridismo pró-Europa* característico da instituição.

Contudo, esse *status* de "impulsionadores da Europa" conquistado pelos deputados talvez tenha sido um dos poucos meios encontrados para a obtenção de algum espaço no cenário regional. De fato, a marginalidade da instituição no processo decisório europeu pode ter ensejado esse comportamento ativo dos parlamentares. Além disso, soa questionável que a tentativa de equiparação a um parlamento nacional seja a alternativa mais adequada, à medida que a própria organização institucional da União Européia não é comparável à de um Estado-nação.

Por outro lado, se esse perfil dos eurodeputados parece relacionar-se com a história parlamentarista das nações européias, isso não ocorre com o perfil da própria instituição. A relevância do parlamento no quadro político das nações da Europa não encontra correspondência no órgão regional. Embora se fale em *parlamentarização* crescente da União Européia, nesse campo, sente-se a mesma ausência de planos compartilhados constatada no tocante às questões federalistas. A concentração da iniciativa legislativa pela Comissão Européia e a centralização da tomada de decisões sobre rumos político-econômicos pelo Conselho, dentre outros fatores, justifica a busca do Parlamento por uma igualdade institucional ainda não concretizada.

### **O papel de uma comissão representativa intergovernamental**

O Protocolo de Outro Preto<sup>20</sup>, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em dezembro de 1994, pôs fim à fase transitória do Mercosul estabelecida no Tratado de Assunção, de 1991. Com ele, consolidam-se as instituições existentes – Conselho Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) – e criam-se novas. De simples facilitadora da implementação do mercado comum no início do bloco, um exame conjunto do Protocolo e de seu Regimento Interno de 1997<sup>21</sup> indica que as atribuições da CPC atribuições passaram a ser:

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/ourop941.htm>>. Acesso em: 08 set. 2004.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/ril/espanol/cpc/reglamen/reglamen.htm>>. Acesso em: 08 set. 2004.

- \* representar os parlamentos dos Estados-partes do Mercosul;
- \* procurar acelerar os procedimentos internos de entrada em vigor das normas mercosulinhas;
- \* coadjuvar na harmonização das legislações nacionais ao processo de integração, elaborando uma política legislativa nesse sentido;
- \* acompanhar a marcha do processo integracionista e informar os congressos nacionais a esse respeito;
- \* solicitar aos órgãos institucionais do Mercosul informações sobre a evolução do processo;
- \* constituir subcomissões para analisar temas relacionados à integração;
- \* estabelecer relações de cooperação com parlamentos de terceiros países e com outras entidades regionais;
- \* realizar acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados de caráter nacional, regional, supranacional e internacional;
- \* formular declarações sobre as questões políticas da integração, disposições relativas a seu funcionamento interno e Recomendações ao Conselho Mercado Comum, encaminhadas por meio do Grupo Mercado Comum; e
- \* desenvolver ações necessárias à futura instalação do Parlamento do Mercosul.

Percebe-se que a Comissão tem caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas, e não foi dotada de poder decisório algum ou de influência sobre aspectos centrais. Ao contrário, grande parte das funções desempenhadas pela CPC diz respeito a questões marginais ao processo de integração. Mesmo nas atribuições de maior peso, seu papel mostrou-se frágil. As recomendações emitidas ao Conselho, por exemplo, raramente foram objeto de deliberação por ele. Quando à harmonização legislativa, seria natural que os deputados protagonizassem o processo, e não atuassem como “coadjuvantes”.

*Salvo melhor juízo, as matérias nas quais se coloca a questão da harmonização das normas internas não correspondem aos domínios essenciais do mercado comum, para os quais são imprescindíveis as normas de origem comunitária. Ora, como o papel dos Poderes Legislativos pode ser secundário na harmonização das legislações se, em princípio, a eles compete a elaboração das leis internas? As instituições do Mercosul – contrariamente às instituições europeias, que podem adotar Diretivas como instrumentos de harmonização das normas nacionais – não dispõem de nenhuma competência ou instrumento que permita fazê-lo.*

*Ou bem o papel dos Legislativos é primordial na harmonização, ou bem se confere às instituições comunitárias a atribuição de editar "normas-parâmetros", a fim de harmonizar as ordens jurídicas nacionais (VENTURA, 2003, p. 93).*

No que tange à aceleração da incorporação das normas mercossulinas pelos parlamentos nacionais, foi celebrado em outubro de 2003 o Acordo Interinstitucional CMC-CPC<sup>22</sup>. O documento estabelece que o Conselho Mercado Comum compromete-se a consultar a Comissão Parlamentar Conjunta acerca dos assuntos que requeiram incorporação legislativa dos Estados-parte. Essa comissão, por sua vez, compromete-se a agilizar, mediante suas seções nacionais, a incorporação da normativa consultada, em especial aquela cuja aprovação pelo Conselho seja produto de consenso com a Comissão. Esse mecanismo abre um promissor horizonte de maior participação dos parlamentares nas negociações do Mercosul. A despeito da falta de efeito vinculante dos pareceres da CPC e da temporária não-implementação do acordo, ele constitui um meio alternativo potencialmente legitimador do processo de integração à disposição dos parlamentares. Sua não utilização por eles refletiria, inclusive, desrespeito ao Regimento Interno da CPC relativamente à facilitação da instalação do Parlamento do Mercosul (art. 3, b). Ora, o acordo pode servir tanto para "acelerar o processo de internalização das normas como para começar a percorrer o caminho que levará à delegação de competências soberanas a um futuro órgão parlamentar regional" (AGUIRRE, 2004).

Evidentemente, o papel da Comissão Parlamentar Conjunta não se confunde com as funções desempenhadas por um parlamento, e nem assim se pretende. Ocorre que, com a transformação da Comissão em uma assembléia regional, duas possibilidades apresentam-se: ou o órgão tem competências à altura de um parlamento e, assim, contribui para o tão clamado reforço institucional do Mercosul, ou está fadado ao insucesso de uma simples troca de nomenclatura, mantendo a mesma essência de ator distante da integração.

A instauração oficial do Parlamento do MERCOSUL ocorreu em dezembro de 2006, após aprovação parlamentar, nos Estados-membros, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, assinado pelos presidentes em dezembro de 2005. O documento continua conferindo ao Parlamento posição meramente consultiva nos assuntos regionais, não prevê participação decisiva do órgão no processo legislativo ou possibilidades de controle eficaz dos atos executivos. Ao que tudo indica,

<sup>22</sup> Também conhecido como Emenda Alonso (Cf. Ata CMC 02/2003). Disponível em: <[http://www.mercosur.org.uy/espanol/sdyd/actas/cmc/2003/03\\_Acta01ext\\_Mvd\\_octubre.htm](http://www.mercosur.org.uy/espanol/sdyd/actas/cmc/2003/03_Acta01ext_Mvd_octubre.htm)>. Acesso em: 08 set. 2004.

cabará aos parlamentares, eleitos diretamente a partir de 2010, a tarefa de construir uma instituição que corresponda, em termos de atuação e de poderes, ao título de Parlamento do Mercosul.

### **Considerações finais**

Parece paradoxal a situação das assembléias representativas frente aos processos de integração. Ao mesmo tempo em que suas tradicionais funções não são dispensáveis a essas modificadas e ampliadas formas de democracia, suas imperfeições estendem-se a passos largos. Se as funções parlamentares não satisfazem, regionalmente, seus próprios objetivos iniciais – como a representação do povo, por exemplo –, e tampouco podem ser prescindidas na União Européia – sobretudo em prol do combate ao famigerado déficit democrático –, é provável que a presença dos parlamentos, nesse estágio, represente uma transição para novas formas de organização política.

Nesse sentido, poder-se-ia perguntar para que, então, criar um parlamento no Mercosul. Sem desconsiderar seus custos e as possibilidades de incompreensão de seu papel, tanto pelos representantes como pelos representados, sua pertinência parece derivar de dois motivos principais. Em primeiro lugar, ele pode abrigar debates e ser objeto de reformas a caminho da democracia semidireta, por exemplo, justamente na esteira da noção de transição. Depois, ele contribuirá para certo reforço institucional no bloco, desencadeando discussões ou a criação de novos órgãos que abordem consistentemente temáticas como competências regionais, integração cultural e alargamento.

Ao considerar-se a hipótese da transição, contudo, um importante elemento a ser considerado é o paradigma desse novo modelo. Tomando-se o Estado-nação como base para as mudanças, dificilmente elas se mostrarão efetivas.

*A situação é paradoxal. Só percebemos as tendências que anunciam uma constelação pós-nacional como desafio político porque as descrevemos a partir da habitual perspectiva do Estado nacional. No momento em que essa situação se torna consciente, abala-se a autoconfiança democrática que é necessária para que se percebam os conflitos como desafios, ou seja, como problemas que esperam por um trabalho político. [...] Onde poderíamos encontrar uma resposta política ao desafio da constelação pós-nacional? (HABERMAS, 2001, p. 78-79).*

Situação análoga é a do tratamento da situação segundo visões presidencialistas ou parlamentaristas, republicanas ou liberais. Sem poder desconsiderar essas fortes vertentes, é forçoso admitir que se trata de classificações modernas, cujo objeto é o Estado. Contudo, embora elas possam não responder satisfatoriamente a fases mais avançadas desse processo de superação estatal, elas ainda embasam os processos de integração. Assim, surge como inevitável, nessa transição, a mistura de paradigmas. Seria possível considerar que da antiga e dominante concepção liberal nasce espaço para uma alternativa neo-republicana da política?

O urgente projeto para o Mercosul compreende, assim, uma nova prática para inovadoras funções institucionais. Às indefinições dessa encruzilhada soma-se a certeza de que não pode haver rasa imitação das insuficiências dos parlamentos nacionais dos países-membros, tampouco de características do Parlamento Europeu singulares ao contexto no qual se insere.

### Referências bibliográficas

AGUIRRE, C. F. de. Un importante avance en la democratización del proceso decisorio en el MERCOSUR: el Acuerdo interinstitucional Consejo Mercado Común – Comisión Parlamentaria Conjunta. *Foro Constitucional Iberoamericano*, Madrid, n. 04, ano 2004. Disponível em: <<http://www.uc3m.es/bjc.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2004.

ANASTASIA, F; MELO, C. R. e SANTOS, F. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2004.

BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BERCOVICI, G. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOBBIO, N. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. v.2.

BOBBIO, N. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.

CAETANO, G; ANTÓN, R. P. Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración: pautas para su futura evolución. In: CAETANO, Gerardo e PERINA, R. (Orgs.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, CPC, 2000. p. 167-194.

COSTA, O. *Le parlement européen*. Assemblée délibérante. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.

CROISAT, M; QUERMONNE, Jean-Louis (Orgs.). *L'Europe et le fédéralisme*. 2. ed. Paris: Montchrestien, 1999.

DUHAMEL, O. e UNIÃO EUROPÉIA. Convención Europea. *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

FARACO, D. *Parlamento vale a pena?* Porto Alegre: Globo, 1978.

GOYARD-FABRE, S. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

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

MAKSOUD, H. *Os poderes do governo*. São Paulo: Visão, 1984.

MONNET, J. *Memórias: a construção da unidade européia*. Brasília: UnB, 1976.

MONTESQUIEU, Barão de. *O espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

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

PRAT, C. R. A. de e MARTÍNEZ, R. *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos, 2000.

SAURUGGER, S. (Org.). *Les modes de representation dans l'Union européenne*. Paris: L'Harmattan, 2003.

SOUZA JR., C. S. *Consenso e tipos de estado no Ocidente*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

VENTURA, D. *As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma associação interregional*. Barueri: Manole, 2003.