

O Parlamento do Mercosul

WELBER BARRAL¹

1. Introdução

O presente texto busca contribuir para o atual debate sobre a maior institucionalidade do Mercosul, apresentando uma análise de seu Parlamento, a partir do texto do Protocolo Constitutivo que recentemente entrou em vigor.

Observe-se que a urgência desse debate se justifica pelo momento decisivo que atualmente atravessa o Mercosul. Há desafios políticos consideráveis no plano externo, como reflexo de negociações concomitantes na esfera multilateral e bi-regional. Também no plano externo, a iniciativa norte-americana de criação de comércio por acordos bilaterais apresenta um desafio adicional ao tema da institucionalidade. No plano regional, o ingresso de um novo Estado-Membro em um momento em que proliferam disputas bilaterais apresenta questionamentos pertinentes sobre a capacidade das atuais instituições regionais de responder rápida e eficientemente aos problemas surgidos.

Assim, concordando com Barbosa que "O principal problema do Mercosul, nos dias de hoje, é o seu déficit institucional"², este paper busca analisar se o Parlamento do Mercosul constitui uma resposta adequada à demanda por maior institucionalidade para o bloco. Note-se, neste sentido, que o Parlamento já constitui uma realidade atualmente, e que sua plena efetivação já está agendada nas regras constitutivas, como se explicará adiante. Para alcançar o objetivo deste texto, a seção seguinte revisará (à guisa de modelo analítico), alguns consensos sobre a correlação entre instituições e desenvolvimento regional. Em seguida, o texto se concentra na estrutura do Parlamento do Mercosul e suas principais

características. A parte conclusiva contrasta essas características com o modelo proposto, para indicar sugestões para o funcionamento futuro do Parlamento.

Em conformidade com as orientações do CEBRI, este é um texto propositalmente curto, no qual se transcreve primeiras impressões e reflexões concisas sobre o Parlamento do Mercosul, a partir das poucas fontes legislativas e bibliográficas disponíveis.

2. Instituições regionais e desenvolvimento

Um marco analítico para avaliar a eventual contribuição do Parlamento do Mercosul à maior institucionalidade do bloco requer, inicialmente, uma definição do que se pode entender por institucionalização, institucionalidade e instituições. Essa delimitação conceitual é necessária, para que o debate não se perca em invocações descomprometidas, em razão da vagueza dos termos empregados. Essa preocupação é tão mais necessária quando os termos empregados implicam conotações distintas, mesmo entre politólogos.

De fato, o termo "institucionalização" tanto pode significar um fenômeno psiquiátrico de dependência³, quanto a organização de uma comunidade científica⁴. Burdeau, por sua vez, define instutucionalização como "a operação jurídica pela qual o poder político se transfere da pessoa dos governantes para uma entidade abstrata, o Estado".

Para efeitos do presente texto, entretanto, institucionalização deve ser entendida como o processo pelo qual as instituições se tornam mais organizadas e identificadas, diferenciando-se de outras organizações políticas⁵. Quanto ao conceito de instituições, essas devem ser entendidas genericamente, como as "regras do jogo" e sua forma de efetivação, para adotar a definição clássica de Douglass North⁶.

Adotando essa conotação, o processo de institucionalização passa a ser compreendido como um fenômeno positivo. Institucionalizar implica promover a autonomia e a identidade de uma organização em direção a seus objetivos declarados. Embora a literatura sobre institucionalização em áreas de integração regional ainda seja incipiente, Héritier identifica – a partir da experiência da União Européia – três processos possíveis: (a) a modificação explícita das regras formais existentes, por meio de acordos ou negociações; (b) a formação de novas regras e estratégias informais; (c) outros métodos indiretos de evitar impasses, comprometendo previamente os atores com decisões relevantes, ao restringir as questões mais delicadas a círculos limitados, e ao incluir essas questões em novos contextos políticos onde elas têm maior chance de serem resolvidas por consenso⁷.

O debate sobre institucionalização, por sua vez, é compreensível uma vez que

¹ Professor de Direito Internacional Econômico (UFSC). Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentado em seminário no CEBRI, em 01.02.2007. O autor agradece aos comentários dos participantes, especialmente as críticas de Denise Gregory, Clarissa Dri, Michel Alaby, Miriam Gomes Saratavá, Patrícia Kegel, Paulo Ferracioti e Roberto Fendt.

² BARBOSA, Rubens. Secretaria Técnica do Mercosul. Rio de Janeiro: CEBRI, 2006.

³ "Institutionalization (...). In patents hospitalized for a long period, the development of excessive dependency on the institution and its routines". Cf. www.themedicaldictionary.com.

⁴ "Institucionalização é o processo de implantação, desenvolvimento e consolidação de atividades científicas num determinado espaço tempo histórico. Esse processo implica, em minha opinião, o estabelecimento de uma rede de sustentação das atividades cujos elementos mais visíveis são as chamadas instituições científicas, mas na qual também estão presentes, igualmente, a "comunidade" científica, os diferentes apoios dos grupos sociais, os interesses do Estado e de particulares (e os mecanismos de efetivação desses interesses), entre outros elementos possíveis. FIGUEIROA, Sílvia F. de Mendonça. As ciências geológicas no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 24.

⁵ Este conceito se baseia em JUDGE, David. *Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow? Government and Opposition*, v. 38, n. 4, p. 497-516, Oct. 2003.

⁶ NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Este conceito de North, cuja análise da relevância das instituições para o desenvolvimento econômico lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia, é fundamental para a Nova Economia Institucional.

se aceite que elevar a eficiência de instituições em processo de integração regional é um componente essencial para um projeto conjunto de desenvolvimento. Com efeito, o que demonstram estudos empíricos recentes é que o papel das instituições para o desenvolvimento é, sobretudo numa sociedade do conhecimento, muito mais importante do que imaginavam os primeiros teóricos do desenvolvimento econômico⁸.

Destarte, a fragilidade das instituições tem impacto direto na redução de investimentos na região econômica em questão; eleva custos de transação, distorcidos por corrupção ou falta de credibilidade, e diminui o retorno de atividades produtivas⁹.

Uma correlação já demonstrada, mais especificamente, é entre fragilidade de instituições jurídicas (que se pode abranger no conceito de estrutura regulatória) e desenvolvimento econômico. A menor segurança jurídica compromete o planejamento dos agentes privados, além de aumentar a incerteza e os riscos. Da mesma forma, a insegurança jurídica também afeta as liberdades públicas, reduzindo qualidade de vida e comprometimento dos atores sociais com as instituições.

Uma missão dos formuladores de políticas públicas é, portanto, elevar o grau de institucionalidade. Os mecanismos para elevação de institucionalidade podem ser, genericamente, agrupados em fatores internos à organização, fatores de relação com o ambiente político e fatores normativos.

No que se refere aos fatores internos, deve-se: promover maior coordenação e comunicação entre as divisões e componentes da organização; aumentar a estabilidade decisória, alcançando maior segurança nos processos internos; assegurar a continuidade dos projetos, para evitar desperdício de tempo e recursos em projetos inconclusos; garantir eficiência e rapidez na implementação das decisões; e aumentar o nível de confiança entre os administradores da instituição, e entre estes e os destinatários de sua missão institucional.

No que se refere à relação com o ambiente sócio-político, uma organização que

busca maior institucionalidade deve: reduzir o tempo para respostas a demandas da sociedade e dos agentes econômicos afetados; garantir transparência do processo decisório, de forma a alcançar legitimidade política; permitir participação de entidades organizadas da sociedade civil, de forma a evitar críticas de déficit democrático; prover informação pública quanto às suas atividades; asseverar sua identidade e capacidade de representação equânime dos interesses envolvidos.

Ainda, podem-se indicar alguns traços necessários à maior institucionalidade, no que se refere ao plano normativo: as regras da organização devem ser claras e previsíveis; devem, essas regras, garantir um tratamento equitativo aos cidadãos afetados; devem trazer diretrizes quanto à atribuição de responsabilidades dos administradores; deve haver garantias de participação democrática; devem constituir um sistema de solução de controvérsias ágil e com garantias de cumprimento de suas decisões.

A partir desse modelo analítico, ainda que simplificado e genérico, podem-se tecer algumas considerações sobre a constituição do Parlamento do Mercosul, o que se fará na seção seguinte.

3. Parlamento do Mercosul

A ideia de suprir o processo de integração do Mercosul com uma entidade de representação parlamentar não é nova. Já no Tratado de Assunção havia a previsão, sem data definida, para um parlamento supranacional¹⁰. O Tratado de Assunção estabeleceu uma Comissão Parlamentar conjunta, cujo regulamento interno foi aprovado em 1991.

Na reestruturação do Mercosul pelo Protocolo de Ouro Preto, a Comissão Parlamentar Conjunta foi incluída como um dos principais órgãos, mas sem outorga de capacidade decisória, nem de controle legislativo das regras do bloco. Em termos de processo legislativo, a competência da Comissão Parlamentar Conjunta foi restringida à possibilidade de formular recomendações¹¹. Na prática, a Comissão serviu para contatos entre os parlamentares indicados pelos respectivos congressos nacionais, além de promover a compilação de normas do Mercosul e realizar seminários. Na avaliação de Bouzas e Stoltz, a Comissão Parlamentar Conjunta não obteve êxito ao desempenhar um papel propositivo e de assessoria dos órgãos decisórios, nem teve muito êxito em acelerar ou facilitar as tarefas de internalização das normas do Mercosul¹².

Nos últimos anos, as tentativas de relançar o Mercosul, enfatizando a relevância da integração regional, levaram a propostas no sentido de materializar uma entidade parlamentar regional. O Programa de Trabalho Mercosul 2004-2006 indicou, como um dos objetivos a serem alcançados, a criação de uma consciência de cidadania do Mercosul¹³. Posteriormente, a Decisão n. 49/04 investiu a Comissão Parlamentar

⁸ HÉBERTER, Adrienne. *Overt and covert institutionalization in Europe*. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, June 2006. Disponível em <www.mpp-reg.mpg>.

⁹ RODRIK, Dani, SUBRAMANIAN, Arvind, TREBBI, Francesco. *Institutions Rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*. NBER, 2002.

¹⁰ KAUFMAN, Daniel. *Measuring governance*. Washington: World Bank, 2006.

¹¹ Tratado de Assunção, 1991, art. 24.

¹² Protocolo de Ouro Preto, art. 22.

¹³ BOUZAS, Roberto Y. SOLTZ, Hernán. *La formación de instituciones regionales en el MERCOSUR*. In Chudinovsky & Fancelli. *El desafío de integrarse para crecer*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2001, p. 187. Para Grattias e Nolle, "[D]evido às suas limitações estruturais e características próprias, a Comissão não responde a nenhuma das três responsabilidades parlamentares: 1) representar a cidadania; 2) reunir os interesses nacionais favoráveis a um "bem comum" e 3) supervisionar o processo de integração e a aplicação de normas e decisões". Cf. GRATTIAS, Susana, DELFET, Nolle. *Parlamento transnacional e integração*. *Pienarium*, n. 1, 2004, p. 78-97, p. 90.

¹⁴ Conselho do Mercado Comum, Decisão n. 26/03.

Conjunta como comissão preparatória para instalar o Parlamento do Mercosul antes de 31 de dezembro de 2006¹⁴.

Em dezembro de 2005, o Conselho do Mercado Comum aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul¹⁵. Submetido à ratificação, o Protocolo foi rapidamente aprovado por Argentina, Paraguai e Brasil ao longo de 2006. O Uruguai somente ratificou em novembro daquele ano, depois de um tormentoso debate político interno naquele país¹⁶.

Fundamentalmente, o Protocolo Constitutivo reconhece quatro funções básicas para o Parlamento do Mercosul: (a) fortalecer a cooperação inter-parlamentar; (b) agilizar a incorporação, nos ordenamentos jurídicos internos, das normas do Mercosul; c) contribuir a "uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes"; d) apoiar o compromisso democrático do Mercosul¹⁷.

Para o cumprimento dessas funções, outorgam-se determinadas competências específicas ao Parlamento. Na realidade, em muitos pontos o texto é genérico. É o que ocorre quanto às competências relativas à cooperação inter-parlamentar: a atribuição é de "desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlaamentos nacionais" e de "manter relações institucionais com os Parlaamentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas"¹⁸.

Da mesma forma, no que se refere ao compromisso democrático do Mercosul, o Parlamento deve "velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes"¹⁹. Junto a esta obrigação, está a de elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes²⁰. Não é muito clara a pertinência dessa obrigação junto a um órgão parlamentar, uma

¹⁴ Conselho do Mercado Comum, Decisão n. 49/04, art. 2º. O Parlamento foi instalado em 14.12.2006, numa sessão solene em Brasília. Representantes parlamentares dos Países Membros e da Venezuela saudaram o evento como um momento histórico que legitimava a integração e representava seus povos. Cf. Parlamento do Mercosul é constituído em sessão solene, em Brasília. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms>.

¹⁵ Conselho Mercado Comum, Decisão n. 23/05. Entre os opositores do Parlamento, estava o ex-presidente Luis Alberto Lacalle, para quem "Nos oponentes y nos oponentes con todas nuestras fuerzas y en todos los terrenos [ao Parlamento], a lo que a nuestro juicio es desvirtuar el origen del Mercosur, que es exclusivamente económico y comercial (...). El asunto es contrario a los intereses y a la independencia de Uruguay". Oposición en Uruguay a Parlamento Mercosur. ADMUNDO, 15.07.2005. O ex-presidente Julio María Sanguinetti manifestó-se no sentido de que "el Parlamento del Mercosur es un error, está fuera de tiempo, no debería impulsarse y nos va a perjudicar", enquanto o líder do Partido Nacional, Jorge Larrañaga, sentenciou que "Este organismo no le va a aportar nada al país y mucho menos una mejor calidad al proceso de integración regional". Apesar da oposição, o congresso uruguaio aprovou o Protocolo com os votos da coalizão de esquerda. Cf. El Congreso uruguayo aprobó el Parlamento del MERCOSUR. ADMUNDO, 22.11.2006.

¹⁶ Conselho Mercado Comum, Decisão n. 23/05 [CMC/Dec.23], Preâmbulo.

¹⁷ CMC/Dec.23, Art. 4, incisos 15 e 16.

¹⁸ CMC/Dec.23, Art. 4, inciso 2.

¹⁹ CMC/Dec.23, Art. 4, inciso 3.

²⁰ CMC/Dec.23, Art. 4, incisos 6 a 9.

²¹ CMC/Dec.23, Art. 4, inciso 10.

²² CMC/Dec.23, Art. 4, inciso 19.

²³ CMC/Dec.23, Art. 4, incisos 13 e 14. O artigo 19 descreve os atos do Parlamento: 1. Pareceres; 2. Projetos de normas; 3. Anteprojetos de normas; 4. Declarações; 5. Recomendações; 6. Relatórios; e 7. Disposições.

vez que estes relatórios já são produzidos, com bastante profundidade, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e por outras organizações não-governamentais.

Quanto à representação dos interesses dos cidadãos do Mercosul, o Protocolo permite que o Parlamento convide representantes do Mercosul para informar sobre temas específicos, realize reuniões com o Foro Consultivo Econômico-Social e outras reuniões públicas, para tratar de temas da integração²¹. Na prática, tem sido estas as atividades realizadas, até agora, pela Comissão Parlamentar Conjunta. Como novidade, há a possibilidade de receber petições de particulares; a consequência, entretanto, será a de encaminhar essas petições aos órgãos decisórios, sem previsão de juízo de valor pelo Parlamento²².

Ainda em termos de representação dos interesses dos cidadãos, note-se que o Protocolo tampouco alarga substancialmente o poder fiscalizatório do Parlamento sobre os demais órgãos do Mercosul. Há apenas um dispositivo incipiente neste sentido, ao atribuir ao Parlamento "receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do Mercosul do ano anterior"²³.

Manteve também o Protocolo a ausência de poder legiferante para o Parlamento. Reiterou-se o caráter propositivo e consultivo do Parlamento, mas não houve inovação no que se refere a qualquer capacidade decisória. Destarte, o Parlamento pode propor projetos de norma ao Conselho do Mercado Comum e elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes²⁴. A efetivação de propostas de harmonização dependerá, na prática, de um alto grau de articulação com os congressos nacionais, a fim de que os projetos de normas não sejam meramente adições aos arquivos parlamentares.

Em termos de competência parlamentar no Mercosul, onde houve de fato inovação foi no procedimento de incorporação de normas nos respectivos ordenamentos nacionais. Embora a agilização do procedimento já fosse prevista para a Comissão Parlamentar Conjunta, o Protocolo foi bastante mais explícito ao designar prazos e indicar procedimentos preferenciais na incorporação de normas do Mercosul²⁵. No caso de dúvidas sobre a interpretação ou pertinência jurídica de uma norma, prevê-se inclusive a possibilidade de que o Parlamento solicite opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão²⁶. A pretensão parece ser a de garantir que, em seis meses, as normas do Mercosul já terão sido incorporadas (ou refutadas, se for o caso). Isto resolveria um dos grandes problemas atuais, em termos de segurança jurídica no Mercosul: em razão dos atrasos nos procedimentos de incorporação, uma parcela considerável das normas regionais ainda está pendente de efetividade. A consequência é que negociações comerciais longas e

desgastantes tornam-se inúteis, em razão de normas tardiamente incorporadas para a resolução dos problemas de que tratam.

Algumas condições, no entanto, devem ser indicadas, para que a sistemática de incorporação de normas seja de fato agilizada. A primeira delas é o grau de credibilidade e de articulação do Parlamento do Mercosul com os congressos nacionais. A segunda é a comunicação eficiente entre o Parlamento e os órgãos decisórios, a fim de que os prazos sejam devidamente cumpridos. A terceira é a possibilidade de debate no Parlamento, de forma a contribuir para a finalização de um texto aceitável e, na medida do possível, incólume a refutações nos âmbitos nacionais.

O preenchimento dessas condições dependerá, por sua vez, de uma estrutura administrativa competente e de um alto grau de legitimidade por parte dos representantes eleitos. Essa última assertiva leva a dois questionamentos: como será estruturado o Parlamento, e como serão eleitos seus representantes?

O Protocolo foi generoso ao definir a estrutura administrativa do Parlamento: este terá uma sede em Montevideu, onde se reunirão mensalmente os representantes, devidamente assistidos por pessoal técnico contratado em concurso público internacional²⁷.

Quanto à eleição dos parlamentares, o Protocolo previu três fases. Na primeira etapa de transição – que se estende até o final de 2010 – cada congresso nacional indicará 18 representantes entre seus membros. Antes da segunda etapa de transição (entre 2011 e 2014), cada Estado Parte deverá eleger, de acordo com sua agenda eleitoral, os parlamentares para o mandato seguinte, de quatro anos. A partir de 2014, “Os Parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto”, de forma simultânea em todos os Estados Membros, no “Dia do Mercosul Cidadão”, que será designado pelo Conselho do Mercado Comum²⁸. Os candidatos a parlamentares do Mercosul,

²⁷ A relevância deste inciso faz merecer sua transcrição: “12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeriram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) 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 (45) dias, contados a partir da sua aprovação. Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos nacionais, seguindo 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 (180) 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”.

curiosamente, não poderão estar exercendo mandado parlamentar em seu Estado de origem, nem ter cargos em outros órgãos do Mercosul²⁹. Ao mesmo tempo, os Parlamentares terão determinadas imunidades, a serem garantidas pelo Acordo de Sede a ser firmado³⁰.

Apesar de entusiásticos, esses dispositivos a propósito da estruturação do Parlamento podem suscitar algum alarme. Em primeiro lugar, em razão dos aspectos práticos, de se organizar por todo o Mercosul uma eleição geral, num dia distinto das eleições regulares, para a escolha de parlamentares regionais. Em segundo lugar, pelo desconhecimento de parte relevante da população quanto ao que é o Mercosul e importância de eleição de seus representantes parlamentares. Pensar que esse desconhecimento será sanado, pelo menos no Brasil, em sete anos, parece ser um ato de fé, mais que um objetivo realizável. Em terceiro, pelas dificuldades dos próprios candidatos em se fazerem conhecidos e apresentarem suas propostas, considerando o custo de comunicação (majorado enormemente pelas distâncias brasileiras) e o atual grau de interesse político pelo tema.

Da mesma forma, em termos institucionais, talvez tenha sido muito ousada a proposta de separar parlamentares nacionais e parlamentares regionais. Embora se compreenda o intuito de garantir a independência e o comprometimento com o processo de integração regional, é visível, por outro lado, que a candidatura à eleição regional se torna mais factível para um político profissional (não que isto seja positivo, uma vez que se considerem os aspectos técnicos analisados; mas o comentário se refere à factibilidade da candidatura). Os argumentos a favor da separação entre deputados nacionais e deputados regionais se baseiam na experiência: parlamentares que cumulam mandatos acabam se ocupando primordialmente das questões políticas nacionais, que podem lhes render mais votos, em detrimento das discussões sobre os rumos da integração regional. Entretanto, pode-se argumentar que a participação de parlamentares nacionais poderia tornar mais efetivo o principal (ou, pelo menos, o mais específico) objetivo do Parlamento, que é a incorporação célere das regras regionais nos ordenamentos jurídicos nacionais.

4. Conclusão

A partir dessa breve descrição do Parlamento do Mercosul, retorne-se agora ao modelo analítico proposto, para tentar responder à indagação quanto ao grau de institucionalidade eventualmente trazido pelo Protocolo Constitutivo.

²⁸ CMC/Dec.23, Art. 13.

²⁹ CMC/Dec.23, Arts. 16 a 18.

³⁰ CMC/Dec.23, Art. 6.

³¹ CMC/Dec.23, Art. 11.

³² CMC/Dec.23, Art. 12.

No que se refere aos fatores internos ao Mercosul, deve-se ressaltar o possível aumento na estabilidade decisória, a partir do papel do Parlamento na incorporação das regras aprovadas. Os demais fatores indicados no modelo analítico dependerão, entretanto, da capacidade de iniciativa dos parlamentares e do grau de comprometimento político que dedicarem à estruturação do Parlamento. Em outras palavras: a coordenação com os demais órgãos do Mercosul estará, fundamentalmente, pendente da iniciativa dos parlamentares; da mesma forma, a continuidade de projetos poderá ser reforçada, desde que os parlamentares exerçam seu poder de fiscalização; a criação de confiança entre os agentes políticos dependerá não apenas de interação pessoal, mas também com a sociedade civil, inclusive para divulgar a existência do Parlamento entre os futuros eleitores.

As respostas também são condicionadas, quanto aos fatores sócio-políticos: o Protocolo outorgou certa capacidade de responder às demandas da sociedade; a transparência do Parlamento está descrita idealmente, inclusive quanto às eleições diretas dos representantes e as regras permitem participação da sociedade civil. No que se refere à identidade do Parlamento, inclusive quando à sua independência dos demais órgãos, dependerá muito mais da capacidade de articulação e divulgação de seu papel junto aos cidadãos representados. Um paradoxo, neste sentido, pode ocorrer, no que se refere à representatividade: se o Parlamento vier a se tornar importante junto à população, surgirão críticas quanto à sua composição, sobretudo no que se refere ao mesmo número de representantes com diferenças demográficas abismais³¹.

No que se refere ao plano normativo, deve-se apontar, na direção de maior institucionalidade, os textos das normas que estipulam maior previsibilidade na criação e vigência das regras. A omissão, por outro lado, se refere à limitação no poder fiscalizatório e de atribuição de responsabilidades aos administradores e representantes dos Estados Partes. Uma norma aberta, quiçá, poderia suprir essas deficiências: o Protocolo atribui ao Parlamento "realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências"³². Caso seja liderado por personalidades pró-ativas e conte com o entusiasmo de seus membros, o Parlamento poderia iniciar,

³¹ Neste sentido, observe-se que, apesar do mesmo número de representantes, o orçamento do Parlamento será composto em razão do produto interno bruto de cada Estado Parte (art. 19). Até 2007, o Parlamento e o CMC deverão estabelecer conjuntamente um critério de representação proporcional, que deverá vigorar a partir de 2011.

³² CMC/Dec. 23, Art. 4, Inciso 22.

³³ Exemplo neste sentido foi a criação, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Itamaraty, do Núcleo de Estudos para Internalização e Aplicabilidade das Normas do Mercosul, que pretende "estudar as maneiras de trazer para o ordenamento jurídico nacional as normas do Mercosul e a sua aplicação de forma mais fácil, mais tranquila e mais habitual para cada Estado Parte". Cf. Ellen Grazi e Celso Amorim formalizam criação de núcleo sobre aplicabilidade de normas do Mercosul. Notícias do STF, 12.02.2007. No Congresso brasileiro, há inclusive uma nova proposta de resolução conjunta da Câmara e do Senado, que acelera a tramitação das propostas apresentadas pela comissão de representantes no Mercosul. Prevê-se que esta resolução venha a ocorrer em data próxima à da primeira sessão ordinária do Parlamento do Mercosul, prevista para 26 de março, em Montevídeo. Cf. Acórdãos que envolvem Mercosul poderão passar a ter tratamento diferenciado no Congresso Nacional. Agência Senado, 06.02.2007.

a partir dessa norma, atitudes de efetiva fiscalização dos demais órgãos e de asseveração de sua identidade perante a comunidade do Mercosul.

Em conclusão, pode-se afirmar que a evolução do Parlamento do Mercosul, para alcançar os nobres objetivos descritos no Protocolo, dependerá não apenas de uma estrutura normativa – já existente e ampla o bastante para permitir um elevado grau de institucionalização – como também de métodos estáveis de coordenação com os demais órgãos do Mercosul e com os congressos nacionais.

Embora tenha rasgos questionáveis de otimismo quanto ao funcionamento futuro do bloco, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul já obteve um resultado positivo, ao incluir novamente os interesses regionais na agenda política, neste início de 2007. Outras repercussões importantes poderão advir daí, tanto no plano político como na reformulação jurídica das regras regionais, concedendo-lhes maior efetividade³³. Outro papel do Parlamento poderá ser o de ressonar expectativas de grupos organizados da sociedade civil; neste sentido, é de se esperar que os debates no Parlamento tenham maior difusão que os do Foro Econômico e Social do Mercosul.

A primeira sessão do Parlamento do Mercosul deverá ocorrer em 7 de maio de 2007, quando serão escolhidos o presidente e os vice-presidentes. Ao longo dos três dias seguintes, ocorrerão os primeiros debates entre os parlamentares, que a partir de então se reunirão mensalmente na capital uruguaia.

A data daquela sessão marcará também um momento crucial para o futuro do Mercosul. Se bem conduzido, o Parlamento pode trazer contribuição institucional relevante. Suas regras constitutivas permitem grau de participação relevante, que pode ser alargado com base em princípios de competência residual. Para isto, será necessário, aos entusiastas da integração regional, atentar para que o entusiasmo gerado pela criação do Parlamento não seja arrefecido pelos discursos enfadonhos e salamaleques repetidos.

Outras obras produzidas pelo Centro de Direito Internacional – CEDIN

1. **Coleção Para Entender**

Leonardo Nemer Caldeira Brant – Coordenador.
Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2006.

– **Para Entender a Organização das Nações Unidas**

Jorge Macacariñas Lasmer e Guillermo Stalle Paixão e Casarões.
Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2006.

– **Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos**

Fabiana de Oliveira Godinho. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2006.

– **Para Entender o Direito Internacional Humanitário**

Leonardo Estreia Borges. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2006.

– **Para Entender o Tribunal Penal Internacional**

Renata Mantovani de Lima e Marina Martins da Costa Brita.
Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2006.

– **Para Entender o Direito do Comércio Internacional**

Welber Barral. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2007.

– **Para Entender o Direito da Integração Regional**

Cynthia Soares Carneiro. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2007.

– **Para Entender o Direito das Relações Diplomáticas**

Vincenzo Rocco Sicari. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2007.

– **Para Entender o Fundo Monetário Internacional - FMI**

Leonardo Andrade Macedo. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2007.

2. **A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional**

Leonardo Nemer Caldeira Brant. Editora CEDIN.

3. **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**

Leonardo Nemer Caldeira Brant – Coordenador.
Editora Forense, Rio de Janeiro.

4. **L'Autorité de la Chose Jugée en Droit International Public**

Leonardo Nemer Caldeira Brant. Editora L.G.D.J., Paris.

5. **Direito e Terrorismo – Os Impactos do Terrorismo na Comunidade**

Leonardo Nemer Caldeira Brant – Coordenador.
Editora Forense, Rio de Janeiro.

6. **A Autoridade da Coisa Julgada no Direito Internacional Público**

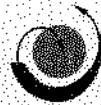
Leonardo Nemer Caldeira Brant. Editora Forense, Rio de Janeiro.

7. **I Anuário Brasileiro de Direito Internacional**

Coordenador: *Leonardo Nemer Caldeira Brant*. – v.1, n.1, 2006 – Belo Horizonte: CEDIN, 2006.

SUMÁRIO

- 10 *Análise crítica dos casos brasileiros Domício Ximenes Lopes e Gilson Nogueira de Carvalho na Corte Interamericana de Direitos Humanos*
ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS
- 32 *La ocupación hegemónica de la seguridad colectiva*
ANTONIO REMIRO BROTONS
- 88 *O movimento de expansão não uniforme e a tensão entre unidade e fragmentação do Direito Internacional*
DÉLBER ANDRADE LAGE
- 126 *Apuntes sobre algunos tópicos e institutos de relevancia jurídica para la implementación a nivel nacional de las violaciones a las normas de derecho internacional humanitario*
GABRIEL PABLO VALLADARES
- 164 *Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*
GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES
- 180 *Does International Criminal Law protect culture in times of trouble? Defining the scope*
HIRAD ABTAHI
- 202 *A Diretiva 2001/18/CE como medida sanitária e fitossanitária – apontamentos sobre a decisão do Grupo Especial da OMC no Biotech Products case*
ROBERTA JARDIM DE MORAIS
- 224 *Le droit international et la protection de l'eau et de l'air*
SOLANGE TELES DA SILVA
- 248 *The Jus ad Bellum in the age of weapons of mass destruction*
THOMAS M. FRANCK
- 256 *O Parlamento do Mercosul*
WELBER BARRAL



CEDIN
CENTRO
DE DIREITO
INTERNACIONAL



FUNAG
FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO



Konrad
Adenauer
Stiftung



Programa de apoio ao direito para brasileiros