FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

MAURÍCIO VERÍSSIMO PEREIRA

# Eficiência Parlamentar e os Parlamentos Supranacionais

## Os casos do Parlamento Europeu e do Parlamento do MERCOSUL

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos Europeus, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientador: Prof. Doutor José Manuel Pureza

Coimbra, 2014

*à minha família*

*e a todo aquele que respeitosamente dedicou e que venha a dedicar algo de seu tempo à leitura e ao aprimoramento deste que é o fruto de muito esforço.*

## AGRADECIMENTOS

O trabalho de se produzir um estudo como estes vai muito além do esforço intelectual e acadêmico. Vai muito além do aprendizado de teorias e a observação da realidade. Um trabalho acadêmico se dá principalmente nos momentos em que não o estamos escrevendo e, devido a esta dificuldade, uma vez que vencida, origina-se toda a gratidão por todo aquele que de uma maneira ou de outra ajudaram e influenciaram nos rumos desta construção, no fruto deste árduo exercício de reflexão e introspecção.

Agradeço ao Professor Dr. Augusto Rogério Leitão pelo período que estivemos em contato até o mês de maio de 2014. No mesmo sentido, agradeço ao Professor Dr. José Manuel Pureza pela responsabilidade e profissionalismo ao me "adotar" como orientando em tão pouco tempo antes do término da elaboração deste trabalho.

Agradeço também à Professora Dr.ª Elsa Lechner pela serenidade e paciência para domar minha ansiedade. À Professora Dr.ª Carmen Mendes pelo seu refinado profissionalismo e por estabelecer prazos para que eles guiassem este trabalho.Aos demais professores do Mestrado em Relações Internacionais pelos ensinamentos dentro e, principalmente, fora das salas de aula.

Agradeço a FEUC por ser, de uma maneira ou de outra, uma peculiar fonte inspiradora que gerou em mim uma imensa vontade de vencer.

Aos colegas de curso por, no cotidiano da vida acadêmica, sempre contribuírem para o aperfeiçoamento deste trabalho e também de mim enquanto pessoa, colega e aluno.

Aos funcionários da FEUC por estarem lá e também aos amigos do café da faculdade.

Também, e com a mesma importância, agradeço àqueles que me apoiaram na vida extrauniversitária.

Principalmente agradeço a minha família, os coautores de tudo aquilo que eu já fiz e autores daquilo que eu sou! Aos meus pais, Manoel e Paulina, os mais carinhosos e emocionados agradecimentos. Vocês são o motivo, razão e força que me move adiante, mesmo que por vezes minha “cabeça-dura” me leve a escolhas diversas vocês sempre me apoiam e me dão Liberdade, obrigado por tamanha confiança. Aos meus irmãos, agradeço pelo amor incondicional que compartilhamos, embora às vezes conflituoso devido aos nossos temperamentos e desejo profundo de ver o outro brilhar. À Michele por sempre ter influenciado minhas preferências e por ter sido a primeira pessoa a me falar sobre RI. Aquela que aguenta sempre o trabalho que eu dou, exemplo de força, determinação, dedicação e ternura. Ao Junior por ter sempre influenciado minha personalidade. Como um verdadeiro irmão mais velho que é, ter servido de exemplo, por ter

sempre compartilhado tudo comigo, desde o meu primeiro quarto até ser meu compadre. Obrigado por também ter feito nossa família crescer por trazer pro seio da nossa convivência a Lorena e, juntos, o nosso querido Heitorzinho cujos olhinhos dizem muito mesmo ainda sem saber dizer uma palavra. À Francesca pela dedicação, amor, paciência, compreensão, vontade e companheirismo nesses 3 anos distantes. Amo vocês todos. Todos os meus tios e primos pelas histórias, memórias, risadas e muitas boas receitas! À minha madrinha, tia Virgínia e ao meu padrinho, tio João, por (junto do meu pai) me influenciar a contar e ouvir histórias, por me ensinar a aprender ouvindo mais do que falando, por me ensinar com seu bom humor e por ser uma pessoa que é impossível não amar. Força *Jãozin*!

De grande importância pessoal também são nossos amigos, sem eles não chegamos à parte alguma. Há um pouco de cada um em cada uma das palavras deste trabalho.

Àqueles que me acompanham desde minha origem na grande Lins agradeço por todos os anos de amizade. Eduardo, o Du, o pai da Alice, grande companheiro, amizade de importância inestimável. Agradeço também meu amigo Arthur Gentili que mesmo sem nos encontramos mantemos aquela mesma amizade dos tempos de criança, Carlos Eduardo, o Kadu, Bruno, também conhecido por Paul, que além de amigo foi colega de casa e cuidou dela e das minhas coisas no meu primeiro ano em Portugal. Além do Ugo, Bruno (Bruninho), William (Titi), Bila, Flávia, Mari, e demais companheiros dos tempos de cursinho em Ribeirão Preto.

Minha família USPiana, irmãos desde 2004, amigos Cativantes, responsáveis por quase um ataque do coração, mentores da visita surpresa e inspiradores dos últimos passos nessa caminhada. Bruno (Rowingman - e diversos outros apelidos), Luís (Luigi), Marcus (Marcão), Pedro (o nosso Morais) e Victor (Vitências). Os irmãozinhos que não estiveram de corpo presente em Portugal, mas que sempre estavam comigo desde os tempos no Brasil: Alexandre (Stan, "Quê?"), Rodrigo (D'Alê de Bourbon), Ricardo (Xuxa), Thiago (Marquinhos), Tiago Roberto (TR) e o Léo (Consa). As amigas Cinthia Tsuda, Nathalia (Nathi), Rosana (Rox) pela presença no DIDM e em muitas outras mesas em que intercambiamos experiências, opiniões, piadas de gosto duvidoso e *trade-offs*. Aos amigos que me visitaram e conheceram um pouco mais de Coimbra e suas belezas: Tito, Douglas, Barbara e Guta. Também agradeço aos amigos Bruno (Jundiaí) e Ana Coralina (Coral), por me receberem como uma autoridade (risos) em Brasília quando esta pesquisa era apenas um embrião.

Impossível não agradecer também todos aqueles que compartilharam momentos, dúvidas, angústias, felicidades e que, juntos, celebramos a vida nestes tempos de Coimbra, verdadeiros companheiros e professores na escola da vida. Amizades que começaram desde os difíceis tempos da Sé Velha e que espero sigam por toda vida: Alex (Alecão), Ana, Andréa Garilli (*il Mestre)*, Ari (XV), Bruna, Célio (Mestre Maninho), Danilo (Danilão), Dênis, Eduardo Mamede (Dudu), Egenílson (Mineirinho), Fernanda Bert (Fernandinha), Fernanda (Fer), Fernando

Ludwig (Fernandinho, *Dottore*), Gabriela (Gabi), Gabriel (Biel, o Marquês de Pombal), Guilherme (Gui Bauru), Guilherme Guimarães (Don Guigote), Hugo (Berabinha), Jean Bessa, Louise, Luiz Plácido, Marina (tia Ceiça), Marlon (Marlinho), Mateus (Chicharito), Michel (Michelano), Murilo (Murilão), Nickerson (Paraibinha), Nuno (da Joana), Paulo Fonseca (Paulin "*Rréi*", sanfoneiro), Raul (Tio Jales, Jalão), Romina (Rominita Purtuguesa pá!), Rodrigo (Rodrigão do Cabido), Totì Maniga (*il Mestre II*) e as três Joanas, Joana Monteiro (Joana do Rodrigão), Joana Ricarte (Jô), Joana Pereira (Joaninha) - a vocês um obrigado todo especial pela amizade, carinho e companheirismo nesse tempo em Coimbra.

Meus amigos de casa que também foram muito importantes. A própria Dona Maria Luísa, senhoria e amiga, pelas condições e por toda paciência com a vizinhança. Aos amigos da casa e dos jantares: Alexandra e Davide (Caneca), Diego (Tchê), João, Luciane, Luís, Marina (Mari), Márcio (seu Márcio) e Nuno. Também àqueles que me receberam em suas casas durante toda minha estadia na Europa.

Por fim, descontraidamente, agradeço ao senhor que inventou o futebol, ao Clube Atlético Linense (O Elefante da Noroeste), ao São Paulo Futebol Clube (o tricolor paulista), à Seleção Brasileira (Seleção), minhas paixões e distrações.

Agradeço também a São Jorge Guerreiro por ter sido meu apoio e apego nos momentos em que minha coragem e força diminuíam.

Agradeço a todos que leiam e que se inspirem de qualquer forma com este trabalho, seja com o intuito de discutir, criticar, e, principalmente, aprimorar. Este tem a intenção de ser um ponto de partida e não um final. Como ensina a sabedoria popular, importante não é o destino e, sim, o caminho. Não existe caminho, se faz o caminho ao andar.

OBRIGADO A TODOS!

Mestre não é quem sempre ensina, mas quem de repente aprende.
João Guimarães Rosa

**RESUMO**

O incremento das relações entre atores internacionais no período depois da Segunda Guerra teve como reflexo a criação de espaços onde tais negociações fossem levadas a cabo, as Organizações Internacionais (O.I.s). No entanto, devido ao modo em que tais negociações são conduzidas nestes âmbitos, tal adensamento passou a ser alvo de críticas no que concerne à legitimidade e ao caráter democrático das decisões tomadas, bem como a falta de comunicação na relação entre as próprias instituições oriudas deste processo de criação dessas organizações. Como resposta a tais críticas, O.I.s optaram por respostas institucionais diversas, dentre elas, as organizações que optaram por criar Parlamentos Supranacionais no seio de suas estruturas. Com o objetivo de discutir uma forma de se comparar a maneira que cada O.I. estruturou seu Parlamento e a medida em que dotaram tais instituições de poderes para cumprir seus objetivos eficientemente foi proposto neste trabalho o conceito de Eficiência Parlamentar em âmbito supranacional como uma alternativa metodológica que possibilite tal comparação de maneira aplicável a realidades institucionais e peculiares às organizações em foco, levando em consideração variáveis, diferenças e especificidades de cada processo de Integração ou de Regionalização. Através da apresentação das funções parlamentares previstas e cruzando com os conceitos teóricos de Relações Internacionais, bem como os de O.I. de Integração e de Cooperação com o propósito de se compreender as diferentes competências e objetivos de cada organização e consequentemente de cada Parlamento, construiu-se um quadro de análise que permitisse comparações e conclusões a respeito dos Parlamentos estudados, especificamente o Parlamento Europeu e o Parlamento do MERCOSUL. Além disso, outros processos de parlamentarização também foram analisados para demonstrar as experiências em que a preocupação com a forma e a estrutura institucional precedeu a criação de sinergias entre a organização, suas instituições e Estados-Membros, resultando em menor eficiência e maior irrelevância no desempenho do papel destes parlamentos.

Palavras-chave: Eficiência Parlamentar, Parlamento Supranacional, Déficit Democrático, Organizações Internacionais, Integração.

**ABSTRACT**

The intensification of relations between international actors resulted in the creation of International Organizations (IOs), spaces where such negotiations are undertaken. Nevertheless, due to the way in which negotiations are conducted, such intensification became the target of criticism concerning the legitimacy and democraticity in decisions and the lack of communication between the arising IO institutions. In response to such criticisms, I.O.s have chosen a variety of institutional responses, such as the creation of Supranational parliaments within their structures. In order to discuss a form that allow us to compare the process through which each I.O. structured its Parliament and the extent to which such institutions endowed powers to fulfill their goals efficiently, this paper suggests the concept of Parliamentary Efficiency at supranational level. This is as a methodological alternative that, taking into account variables, differences and specificities of each Integration and Regionalization process, enables such a comparison and made it applicable to the institutional and peculiar realities within the focused organizations. In order to allow comparisons and conclusions regarding the studied parliaments, specifically the European Parliament and the Parliament of MERCOSUR, this paper builds a framework of analysis linking the prescribed parliamentary duties and the theoretical concepts of International Relations, as well as the International Organizations for Integration and Cooperation. The purpose of this frame is to understand the different competencies and objectives of each organization and consequently of each Parliament. In addition, other parliamentarization processes are also analyzed to demonstrate the experiences in which the concern with form and the institutional framework preceded the establishment of synergies between the Organization, its institutions and the Member States, resulting in lower efficiency and higher irrelevance performance of the role of these parliaments.

Key words: Parliamentary Efficiency, Supranational Parliament, Democratic Deficit, International Organizations, Integration.

# ÍNDICE

**AGRADECIMENTOS**..... v

**RESUMO** .....ix

***ABSTRACT*** ..... x

**LISTA DE TABELAS E IMAGENS**.....xiii

**LISTA DE ACRÔNIMOS**.....xiv

**INTRODUÇÃO**..... 1

**CAPÍTULO 1 – PARLAMENTOS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: TEORIA, HISTÓRIA E FUNÇÕES**..... 9

1.1 OS PARLAMENTOS MODERNOS: HISTÓRIA E FUNCIONAMENTO. .. 9

1.1.1. DO MEDIEVAL AO INÍCIO DO SÉCULO XX..... 9

1.1.2 PARLAMENTOS: DEFINIÇÃO, FUNÇÕES E ESTRUTURA. ..... 12

1.2 - ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: DEFINIÇÕES E TIPOS. ..... 15

1.2.1 - CARACTERÍSTICAS E DEFINIÇÕES DE O.I.S. ..... 15

1.2.2 - TIPOS DE O.I.S ..... 18

1.3 – ABORDAGEM TEÓRICA ..... 22

1.4 – PARLAMENTOS INTERNACIONAIS E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ..... 27

1.4.1. – O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.27

**CAPÍTULO 2 – OS PARLAMENTOS SUPRANACIONAIS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE ÂMBITO REGIONAL** ..... 31

2.1 – PARLAMENTO LATINO-AMERICANO (PARLATINO) ..... 31

2.2 – PARLAMENTO ANDINO (PARLANDINO) ..... 34

2.3 – PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO (PARLACEN) ..... 38

**CAPÍTULO 3 – EFICIÊNCIA PARLAMENTAR E O PE**.....45

3.1 – A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PARLAMENTO EUROPEU.....45

3.1.1 – REPRESENTAÇÃO E LEGITIMAÇÃO .....47

3.1.2 – LEGISLAÇÃO .....47

3.1.3 – FUNÇÃO DE CONTROLE.....58

3.2 REFORÇO DOS OBJETIVOS DA UNIÃO.....63

3.2.1 – RELAÇÃO COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS: REDUÇÃO DOS DÉFICITS DEMOCRÁTICO E INSTITUCIONAL .....64

3.3 – O PE E A EFICIÊNCIA PARLAMENTAR: FUNÇÕES TRADICIONAIS E PODERES REAIS .....67

3.4 – PE: FUNÇÕES TRADICIONAIS E PODERES REAIS.....68

**CAPÍTULO 4 – EFICIÊNCIA PARLAMENTAR E O PARLASUL** .....71

4.1 – A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PARLASUL .....71

4.1.1 – REPRESENTAÇÃO E LEGITIMAÇÃO .....75

4.1.2 – LEGISLAÇÃO .....77

4.1.3 – FUNÇÃO DE CONTROLE.....83

4.2 – REFORÇO DOS OBJETIVOS DO MERCOSUL .....87

4.3 – PARLASUL: FUNÇÕES TRADICIONAIS E PODERES REAIS.....90

**CONCLUSÃO**.....95

**BIBLIOGRAFIA**.....107

## LISTA DE TABELAS E IMAGENS


Quadro 1 – Classificação das Organizações Internacionais 19

Quadro 2 – Organizações Intergovernamentais (OIG's) 21

Quadro 3 – Procedimento Legislativo Ordinário 50

Tabela 1 – Atos do Conselho (I) 53

Tabela 2 – Atos do Conselho (II) 54

Tabela 3 – Decisões do Conselho e Atos do PE 55

Tabela 4 – Atos do Conselho (III) 56

Tabela 5 – Atos do Conselho (IV) 57

Quadro 4 – Procedimento de Consulta 57

Quadro 5 – Função x Papel do PE 69

Quadro 6 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (I) 79

Quadro 7 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (II) 80

Quadro 8 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (III) 81

Quadro 9 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (IV) 82

Quadro 10 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (V) 83

Quadro 11 – Função x Papel do PARLASUL 91

## LISTA DE ACRÔNIMOS

AII - Acordo Interinstitucional

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

BCE - Banco Central Europeu

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CAN - Comunidade Andina

CE - Comunidades Europeias

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CMC - Conselho do Mercado Comum

COSAC - Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários dos Parlamentos da União Europeia

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta

EURATOM - Comunidade Europeia da Energia Atômica

FMI - Fundo Monetário Internacional

GMC - Grupo Mercado Comum

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MPE - Membro do Parlamento Europeu

NAFTA - *North American Free Trade Agreement*

NATO - *North Atlantic Treaty Organization*

O.I.G. - Organização Intergovernamental

O.I.s - Organizações Internacionais

ODECA - Organização dos Estados Centro-Americanos

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OLAF - Organismo Europeu de Luta Anti Fraude

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das nações Unidas

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC - Política Agrícola Comum [da União Europeia]

PARLACEN - Parlamento Centro-Americano

PARLANDINO - Parlamento Andino

PARLASUL - Parlamento do MERCOSUL

PARLATINO - Parlamento Latino-Americano

PCPM - Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL

PE - Parlamento Europeu

PRTCPCA - Protocolo de Reformas ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano

RGPA - Regulamento Geral do Parlamento Andino

RIPM - Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL

SAI - Sistema Andino de Integração

SICA - Sistema de Integração Centro-Americano

TCPA - Tratado Constitutivo do Parlamento Andino

TEC - Tarifa Externa Comum

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

UIA - *Union of International Associations*

UIP - União Interparlamentar

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

## INTRODUÇÃO

Análises do desenvolvimento das relações internacionais no período posterior à Segunda Guerra Mundial ressaltam singularidades do mundo contemporâneo: o adensamento da relação entre atores internacionais e uma consequente criação de espaços em que tais relações se desenvolvam. Neste período, nota-se uma maior tendência dos atores internacionais em tratar de assuntos de interesse comuns em esferas de cooperação específicas, verificada na criação de Organizações Internacionais (O.I.s) estabelecidas para acentuar e regular a dimensão pública no âmbito internacional invocando certos valores a serem projetados e institucionalizados no domínio internacional. No entanto, devido aos reflexos para os Estados e seus cidadãos, oriundos do crescente alargamento da pauta de negociações e das normas elaboradas nestes âmbitos e aplicadas na ordem interna dos Estados-membros de tais organizações, este processo não está isento de problemas e críticas; temas como a transparência e participação dos cidadãos nestes processos têm sido amplamente debatidos, bem como a forma que tais O.I.s tem buscado para responder a tais demandas.

O fato de estas negociações serem levadas a cabo em níveis intergovernamentais, em que os Estados são representados pelos seus Poderes Executivos e por seus profissionais de carreira, torna evidente o alijamento e a pouca capacidade de influência da população nestes processos originando o denominado déficit democrático averiguado nestas organizações (Drummond, 2010). A escassa *accountability* e a falta de transparência dos sistemas de decisão em nível regional, experimentada por todos os processos de integração, são consequência dos próprios déficits democrático e institucional deste tipo de organização (Malamud e Sousa, 2005), gerando respostas institucionais das mais diversas com a produção de uma realidade política em que se detecta construção de uma governança multiníveis (Scharpf, 1999). Com efeito, é neste contexto que se verifica a criação de Parlamentos Supranacionais no âmbito das O.I.s como parte destas respostas (Malamud e Sousa, *idem*) podendo ser, a integração regional institucional, interpretada como a busca de uma resposta elaborada pelos diferentes subsistemas para as novas demandas (Coutinho, 2009).

Neste sentido, o primeiro parlamento regional relevante e aquele em que se constata a tentativa de replicação de seu modelo para outros processos de integração regional é o Parlamento Europeu (PE). O PE é considerado um esforço societário, uma resposta institucional elaborada com o fim de reduzir artificialmente a complexidade oriunda da própria solidificação da modernidade (Coutinho, *idem*); além disso, também devido ao seu pioneirismo, serviu como inspiração para a criação de outros parlamentos supranacionais, notadamente nos processos de integração latino-americanos, tais como: o Parlamento Andino (PARLANDINO), o Parlamento Centro-Americano (PARLACEN), o Parlamento Latino-Americano (PARLATINO) e o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) (Malamud e Sousa, *idem*).

Entretanto, muito se questiona acerca da medida em que estes parlamentos supranacionais suprem *de facto*, dentre outras, as demandas por mais transparência e legitimidade de seus processos integratórios. Excetuando-se o caso do PE, uma análise das funções efetivamente desempenhadas pelas instituições parlamentares supranacionais em questão leva à conclusão que tais entidades estão longe de desempenhar, em seu conjunto, as competências clássicas de representação, legislação, legitimação e controle atribuídas a um órgão parlamentar (Drummond, 2010).

Desta forma, cabe aqui levantar uma reflexão: Se estes parlamentos estão longe de desempenhar o conjunto das competências clássicas de um órgão parlamentar, qual é realmente o alcance destes órgãos?

Ao se afirmar que estão longe de desempenhar o conjunto de suas competências indica-se que ao menos algumas destas são desempenhadas, o que leva a outros questionamentos: quais, em que medida e de que forma tais funções clássicas parlamentares são cumpridas por estes parlamentos supranacionais? Estes órgãos parlamentares produzem quais resultados e reflexos para a organização e para os cidadãos a quem devem, ou deveriam, representar?

Em suma, este estudo pretende levantar o debate sobre quão eficiente estes parlamentos supranacionais deveras são, para tanto, analisar-se-ão os tratados e documentos oficiais que consubstanciam a estrutura e os objetivos destes órgãos parlamentares. Serão também apresentadas as principais características destes órgãos, aprofundar-se-á a análise acerca da eficiência dos parlamentos supranacionais através de uma comparação criteriosa entre o PE – parlamento regional pioneiro e detentor de maior complexidade e desenvolvimento institucional – e o PARLASUL, recentemente elevado, em dezembro de 2005, de Comissão Parlamentar Conjunta a Parlamento e que, neste momento, ainda passa por uma fase transitória antes da primeira eleição direta da totalidade de seus parlamentares[1], prevista para o final de 2014.

Efetivamente, o objetivo da comparação é estabelecer um paralelo sob a óptica do conceito de eficiência parlamentar na dimensão supranacional, conceito a ser apresentado mais adiante, com a realidade experimentada em dois processos integratórios diferentes. Tais processos apresentam peculiaridades e estágios de evolução diversos entre si, sendo o caso europeu o mais antigo e exitoso, porém não implica estabelecê-lo como modelo ideal a ser seguido acriticamente em sua totalidade e, sim, servir como parâmetro para analisar e explorar o estágio de evolução em que cada processo integratório se encontra de acordo com os objetivos das organizações. Neste sentido, busca-se refletir sobre o atual grau de eficiência parlamentar relativamente gozado por ambas as instituições com o intuito de verificar a possibilidade de se compreender seus processos de parlamentarização, extrair e aplicar ensinamentos destes processos em outras experiências do mesmo gênero.

Ao se analisar a bibliografia disponível sobre o tema, encontra-se apenas temas e conceitos transversais ao assunto, todavia não exatamente ligados a ele.

---

[1] Cabe notar que apenas o Paraguai já realizou, em 2008, a eleição de seus 18 parlamentares no âmbito do PARLASUL e deve eleger o mesmo número em 2014.

Alguns destes trabalhos analisam apenas quantitativamente o desempenho de parlamentos em termos de “produtividade parlamentar” como o número de iniciativas aprovadas pelo parlamento contra o número de iniciativas apresentadas (Cox, 2006; Conley e Bekafigo, 2006). Por sua vez, em sua análise, Puente retoma a ideia de que o parlamento, devido à sua origem eletiva, é a instituição que goza de maior legitimidade e representatividade e, propõe uma análise sobre a eficiência de um parlamento nacional, no caso, o parlamento mexicano, diferenciando eficiência parlamentar de produtividade parlamentar. O autor define eficiência parlamentar como sendo o uso racional dos meios com que se conta para alcançar um objetivo predeterminado, ressaltando que essa eficiência é o cumprimento das funções parlamentares medida por objetivo designado e alcançado pelo órgão parlamentar (Puente, 2009).

No entanto, sem argumentar com vistas a invalidar o estudo dos autores, neste trabalho, o que é proposto tem um objetivo semelhante, porém construído de modo diverso. Aqui se busca, pela primeira vez, extrapolar este conceito da esfera nacional para a supranacional. A fim de se definir mais precisamente o conceito de eficiência parlamentar, primeiramente, cumpre-se o dever de descrever semanticamente eficiência como sendo a “ação ou virtude de produzir um efeito; eficácia” (Buarque de Holanda 2002:251), por sua vez, o dicionário Houaiss (2001:1102) define-a como poder ou capacidade de uma causa produzir um efeito real. Portanto, seguindo o raciocínio, um parlamento eficiente deve ser aquele que cumpre suas funções – segundo Maurizio Cotta (2004:878) representação, legitimação, legislação e controle do Executivo – produzindo um efeito real, ou seja, compreender eficiência parlamentar como sendo a capacidade que um parlamento supranacional tem em cumprir as funções parlamentares tradicionais e ao mesmo tempo reforçar os objetivos da própria organização.

Assim, a premissa da qual se parte neste estudo é que se um parlamento supranacional goza de poderes reais para cumprir suas funções tradicionais enquanto parlamento, também reforça os objetivos e desempenha um papel real

enquanto órgão institucional da O.I., gerando, assim, efeitos reais para aqueles quem representa – sejam os cidadãos e/ou eleitores, sejam os Estados-membros, seja a própria organização – e é, deste modo, eficiente. No tocante ao estudo de caso, propõe compreender em que medida tais parlamentos gozam de poderes e, assim, seu grau de eficiência e, no caso de não gozarem de nenhum poder, entender qual o papel que desempenham enquanto órgão parlamentar das respectivas organizações.

Serão apresentadas também as definições de Organização Internacional de diferentes autores com o intuito de se compreender melhor as diferentes dimensões deste tipo de organização, trabalhar-se-á com os conceitos de que uma O.I. é uma composição essencialmente interestatal, uma base jurídica geralmente convencional, uma estrutura orgânica permanente e independente e, finalmente, uma autonomia jurídica (Diez de Velasco; 1997), expandindo-a para demais sujeitos de Direito Internacional, no lugar de referir-se apenas aos Estados (Husek; 2001) e pormenorizando a questão da personalidade jurídica das O.I.s como distinta da dos Estados que dela fazem parte (Dihn et Al; 2003). Com a intenção se de compreender quais O.I.s optaram por se parlamentarizar, será apresentada a classificação de O.I.s de Manuel Diez de Velasco (1997), que classifica as O.I.s de acordo com seus fins, sejam eles Gerais ou Específicos; com a sua composição, seja de âmbito Regional ou Universal; e de acordo com a sua competência, seja a Cooperação ou a Integração (ou Unificação).

Também será trabalhado o conceito de déficit democrático como uma “incômoda” distância do cidadão em relação aos processos decisórios da integração regional (Drummond; 2010), a fim de se explicar a criação de parlamentos supranacionais como uma saída institucional democratizante útil para lidar com esse distanciamento das populações e com a falta de legitimação das decisões tomadas em negociações no âmbito das organizações internacionais.

Para além deste quadro conceitual, também será trabalhada a dimensão teórica à luz das teorias das Relações Internacionais do Intergovernamentalismo, Teoria Neofuncionalista e a Teoria da Governação Supranacional. Um quadro não exaustivo que buscará compreender os motivos que justificam a opção dos Estados de participarem desses processos de integração e de, enquanto membros dessas organizações internacionais, optarem também em criar tais parlamentos.

A dimensão empírica também será trabalhada com a apresentação dos processos de criação e estrutura dos parlamentos latino-americanos. Através da análise dos seus tratados, buscar-se-á tornar evidentes os objetivos de referidos parlamentos para além dos discursos cotidianos daqueles que dirigem estes processos, bem como os poderes de que dispõem e sua capacidade de produzir algum efeito real no tocante à representação, legislação, legitimação, controle dos demais poderes e reforço dos objetivos das organizações.

Para isso, a análise levará em conta indicadores referentes a cada uma das suas funções e como estas deveriam ser executadas. No que diz respeito à representação, será analisado se os representantes são delegados ou, de fato, deputados eleitos diretamente para os mandatos por um período determinado. Sobre a função legislativa, analisará o que exatamente esses parlamentos produzem, se são responsáveis por emitir pareceres, recomendações, consultas, se elaboram leis e se lhes é facultada a iniciativa legislativa. Já no que tange à legitimação, analisará como escrutinizam as normas emanadas pela O.I., se realizam as discussões e debates confrontando as diversas demandas dando ouvidos às variadas opiniões e ideologias oriundas dos cidadãos. Além disso, serão analisados quais os poderes de controle de que dispõem, se os parlamentos e seus membros realizam alguma espécie de controle orçamentário ou de fiscalização, se têm poderes encaminhar moções de censura ou de confiança e, por fim, se têm poderes de convocar novas eleições ou imprimir qualquer outra restrição aos demais poderes.

O primeiro capítulo trará de maneira pormenorizada os conceitos e teorias a serem empregados no trabalho. O segundo capítulo, apresentará as diversas experiências parlamentares ocupando-se em descrever os processos ocorridos no âmbito das organizações internacionais localizadas na América Latina. O PE e o PARLASUL serão estudados mais a fundo nos dois últimos capítulos, onde terão uma análise pormenorizada a fim de criar as bases para a comparação e de servir como quadro de comparação com os demais processos e, por fim, compreender sobre a eficiência de cada Parlamento e, assim, uma imagem mais acurada do que de fato produz cada uma dessas organizações internacionais.

# CAPÍTULO 1 – PARLAMENTOS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: TEORIA, HISTÓRIA E FUNÇÕES

Para a consecução dos objetivos desta dissertação, faz-se necessário, primeiramente, apresentar alguns conceitos, teorias e debates que precedem e servem como base teórica para o trabalho sobre a eficiência e o processo de parlamentarização de Organizações Internacionais. Para tal, ao longo deste capítulo, apresentar-se-ão primeiramente as definições dos conceitos mais gerais de Parlamento e Organizações Internacionais referindo suas funções, princípios, aspectos estruturais, seus conceitos e tipos.

Em seguida, tratar-se-á de temas mais específicos como: conceitos teóricos de Relações Internacionais baseados no debate entre Intergovernamentalismo e Supranacionalismo, aplicados à posterior comparação do estudo de caso sobre o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) com o Parlamento Europeu (PE) a ser desenvolvido nos próximos capítulos; e, por fim, a identificação de semelhanças e descontinuidades de processos de parlamentarização de organizações internacionais, como a busca de compreender como esses parlamentos supranacionais são, e têm sido, construídos no seio daquelas organizações.

## 1.1 OS PARLAMENTOS MODERNOS: HISTÓRIA E FUNCIONAMENTO.

Alinhado aos objetivos desta dissertação, é interessante, neste item, apresentar brevemente uma contextualização histórica sobre o surgimento dos parlamentos modernos. Buscar-se-á também definir e apresentar seus princípios e funções, além de alguns aspectos estruturais de relevância para o funcionamento da instituição.

### 1.1.1. DO MEDIEVAL AO INÍCIO DO SÉCULO XX

A fim de se limitar o alcance temporal e mantê-lo coerente aos objetivos deste estudo, decidiu-se abordar o contexto dos fatos e seus reflexos sem furtar-

se a apresentar comparativamente características gerais dos Parlamentos modernos de antecedentes parlamentares medievais. Neste sentido, Maurízio Cotta (2004) indica a existência de instituições medievais análogas aos Parlamentos modernos também genericamente denominadas "Parlamentos". Segundo ele, não se podem ignorar as continuidades entre estas duas espécies de instituição, algumas destas continuidades podem ser identificadas em características inerentes a ambas como, por exemplo, os princípios fundamentais[2] e o núcleo fundamental[3], que, mesmo com diferenças entre si, baseiam ambas as formas de instituição parlamentar (*ibid.*).

Por outro lado, ainda na leitura deste autor, mais útil que buscar semelhanças entre processos ocorridos em uma curva temporal tão longa é buscar correspondências e analogias, tanto de estruturas, quanto de funções (*ibid)*. Como exemplo disso, o autor usa a função de elaboração de normas. Ele demonstra que nos Parlamentos medievais esta função era exercida principalmente como forma a se consolidar o direito consuetudinário – costumes e tradições como fonte de direito – e da defesa de privilégios (próprios) em vigor retratando a estrutura política e social da época (*ibid.*). Por sua vez, nos Parlamentos modernos, esta função adquire um caráter inovador, a de produção de novas leis para a sociedade como um todo (*ibid.*). Estabelecendo-se assim, da diferença na função e da continuidade dela, uma forma de parentesco.

No tocante à contextualização do advento e da evolução institucional parlamentar, o autor, ainda elaborando analogias, indica que, embora seja verdade que existam significativas diferenças entre os Parlamentos medievais e os modernos no tocante à sua composição, poderes e duração, há de fato a

---

[2] Conforme defende Cotta, nos Parlamentos medievais o princípio fundamental era o de"quod omnes tangit ab omnibus probetur" , ou seja, em tradução livre do autor deste trabalho, “Aquele que por todos decide deve gozar do consentimento de todos”. Enquanto, nos parlamentos modernos o princípio é o da Participação / Representação.

[3] Representação, Controle e Elaboração de normas

continuidade entre eles, devido ao fato de que ao menos um importante Parlamento da atualidade, o Parlamento Inglês, nasceu da evolução das instituições medievais e que, de uma complexa relação de forças entre o poder central e os poderes periféricos dependem o nascimento dos Parlamentos medievais e a sua evolução até as instituições parlamentares modernas (*ibid.*).

Com efeito, nos séculos XVI e XVII, dessa relação de equilíbrio de forças também se dá o declínio que atinge as instituições parlamentares nascidas na Idade Média. É inclusive neste ponto que surge a monarquia "nacional" e "moderna" que dá início ao processo de declínio do Estado feudal. Esse modelo nascente de monarquia toma para si o papel de unificar e defender a nação. Para isso, transforma seu poder munindo-se de instrumentos administrativos de eficácia crescente que, por sua vez, colocam as assembleias parlamentares medievais em situação de inferioridade. Como também, neste momento, é digno de nota o apoio da nascente burguesia à monarquia absoluta, uma vez que esta última se apresenta então como mais alinhada aos interesses dessa classe em ascensão, além de ser uma força modernizadora em relação aos múltiplos embaraços postos pela organização feudal às atividades econômicas (*ibid.*).

Por outro lado, é ainda neste contexto que o Parlamento inglês sai vitorioso do confronto com o poder régio, na chamada "Revolução Gloriosa" de 1688, tornando-se modelo, juntamente ao modelo estadunidense, para a renovação das instituições parlamentares nos fins do séc. XVIII. Processo que prosseguiu nos próximos séculos na Europa conferindo progressivamente influência no governo aos parlamentos, suplantando a primazia que era até então do poder régio. Como resultado de tal processo, a monarquia constitucional perde espaço para o regime parlamentar e, após muita inquietação e conflitos, até o início do séc. XX, este processo é levado a cabo na Europa a favor dos parlamentos (*ibid.*), consolidando de vez seu papel no jogo democrático.

### 1.1.2 PARLAMENTOS: DEFINIÇÃO, FUNÇÕES E ESTRUTURA.

Segundo a UIP (União Interparlamentar), atualmente existem 163 parlamentos nacionais internacionalmente reconhecidos[4]. Assim, para definir de modo inequívoco e de forma a contemplar variedade tão diversa de assembleias parlamentares, deve-se escolher uma forma tão ampla quanto o universo da amostra que se pretende definir. Neste sentido, e visando os objetivos da dissertação, utilizar-se-á a definição de Maurízio Cotta, que define parlamento como:

> *Uma assembleia ou um sistema de assembleias baseadas num "princípio representativo", que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembléias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à "vontade popular". Convém precisar que, ao dizermos "assembléia", queremos indicar uma estrutura colegial organizada, baseada não num princípio hierárquico, mas, geralmente, num princípio igualitário. Trata-se, por isso, de uma estrutura de tendência policêntrica (ibid.:880).*

Além disso, a fim de complementar tal definição, também é importante apresentar o parlamento não apenas como uma estrutura burocrática, mas também como uma instituição, ou uma instância, que deve representar o consentimento da vontade geral e as demandas daqueles de quem seu poder emana. Neste sentido, segundo Max Weber:

> *Os parlamentos modernos são primeiramente órgãos representativos dos indivíduos governados por meios burocráticos. Afinal de contas, um mínimo de consentimento da parte dos governados, pelo menos das camadas socialmente importantes, é a condição prévia da durabilidade de toda dominação, inclusive da mais bem organizada. Os parlamentos são hoje o meio de manifestar esse consentimento mínimo (Weber, 1980:55).*

---

[4] A UIP é uma Organização internacional com status de observador permanente na ONU que reconhece e aceita como membro todo parlamento constituido em conformidade com as leis de um Estado soberano que em cujo território funciona e cuja população representa. Fonte: http://www.ipu.org/english/membshp.htm [acesso em 25/11/2013]

Feito isso, cumpre-se nesta altura apresentar também as funções e os aspectos estruturais desta instituição. Através de suas funções é que os Parlamentos desempenham o seu direito e dever de intervir a fim de representar o princípio da soberania popular sendo, pois, estas funções a instrumentalização política de tal representação. Conforme Cotta pode-se compreender globalmente as funções parlamentares fundamentais como: representação, legitimação, legislação e controle do Executivo (Cotta, 2004).

Dentre as funções parlamentares, é a representativa a que possui uma posição fundamental, porque nela se baseiam todas as demais funções parlamentares. Com efeito, além de representar a soberania popular, os Parlamentos desempenham também a função de intermediário do apoio ou do dissenso, pois conferem ou subtraem legitimidade política ao Governo. Desta maneira, não apenas transmitem demandas e pedidos, mas também tais manifestações de consenso e dissenso, bem como de apoio político ou de contestação, em face das estruturas de Governo, representando a vontade daqueles de quem seu poder se origina (*ibid.)*.

Isto posto, as demais atividades parlamentares são, na realidade, os instrumentos de sua atuação estreitamente ligadas à função representativa. Assim, a atividade mais típica do Parlamento moderno é a legislativa que inclusive o define como o Poder Legislativo na tripartição do poder nas democracias representativas nos dias de hoje. Nas palavras de Cotta (*ibid.*):

> *[...] por trás desta identificação, está aquela complexa corrente de pensamento conhecida sob o nome de doutrina da separação dos poderes. Esta doutrina, onde os aspectos descritivo e prescritivo se misturam, atribui ao Parlamento a função legislativa, entendida como elaboração de normas gerais; [...] (Cotta, 2004:884)*

Por fim, cabe apresentar a função parlamentar de controle do Executivo, papel desempenhado como *"checks and balances"* oriundo da separação dos poderes. Nesta função, deixa-se ao Executivo a atividade de Governo, ou seja, a incumbência de atender ao caso concreto e particular da direção do Estado

dentro dos limites estabelecidos pelas normas gerais elaboradas pelo Poder Legislativo.

No tocante à estrutura das assembleias parlamentares e consoante aos objetivos desta dissertação, faz-se primordial compreender o fato de que, mesmo com um panorama mundial mostrando uma grande variedade nos graus de complexidade, é das características estruturais que se pode aferir o real peso do papel político da instituição parlamentar, conforme Maurízio Cotta:

> *A importância das características estruturais é grande, já que delas depende, em grande parte, a funcionalidade do Parlamento e a possibilidade de ele ter uma participação significativa no processo político. Em linhas gerais, os Parlamentos caracterizados por escassa diversificação política e baixo grau de articulação operativa interna não podem aspirar a um papel político de grande peso, quando não ficam reduzidos, sem mais, a uma função puramente aclamatória. (ibid.:882)*

Sendo a estrutura parlamentar resultante de múltiplos fatores, tanto individuais, derivados da particularidade da atuação de cada parlamentar, quanto oriundos da própria conformação da instituição, e, alinhado ao interesse de se entender o papel e o funcionamento de uma instituição parlamentar em âmbito nacional para posteriormente comparar e compreendê-los em âmbito supranacional, escolheu-se focar a análise dos aspectos estruturais do parlamento em apenas características gerais da própria instituição.

Numa análise fundamentalmente embasada nas características da instituição *per se*, podem-se estabelecer princípios-chave para se analisar os Parlamentos contemporâneos. Na atualidade, os Parlamentos são geralmente monocamerais ou bicamerais. O princípio fundamental da representatividade, oriundo da soberania popular, é operacionalizado através da forma de recrutamento e seleção de pessoal que deve se dar por meio de investidura de poderes através de eleições. Os representantes são eleitos por um mandato, ou seja, são investidos do poder para desempenhar suas funções por um período de tempo limitado. Outro fator de grande importância na análise dos aspectos estruturais de um parlamento é a regularidade e confiabilidade dos seus

processos eleitorais, bem como o é a duração de cada legislatura. Entretanto, segundo Cotta:

> *a 'duração' de uma assembléia não depende, substancialmente, apenas da extensão do intervalo entre duas eleições sucessivas, mas quiçá mais ainda da presença de um núcleo mais ou menos grande de parlamentares que não mudam de uma eleição para outra. Este núcleo, quando dotado de uma certa consistência, constitui fator significativo de continuidade, já que assegura a transmissão de toda aquela bagagem de costumes, convenções e regras não escritas que tanta importância têm na caracterização de um Parlamento. (ibid.:881)*

## 1.2 - ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: DEFINIÇÕES E TIPOS.

Com o intuito de se compreender o objeto de estudos desta dissertação, a eficiência e o processo de parlamentarização de organizações internacionais, faz-se necessário, nesta altura, definir e apresentar os diferentes tipos de Organizações Internacionais para, num momento seguinte, analisar as especificidades, quais O.I.s e de que modo se deram os processos de parlamentarização daquelas organizações que optaram por este caminho.

### 1.2.1 - CARACTERÍSTICAS E DEFINIÇÕES DE O.I.S.

Conforme Jean-Marc Coicaud (2001), as O.I.s passaram a ser criadas para melhorar e regular a dimensão pública da esfera internacional e, para tanto, a estas organizações foram investidas de três mandatos. Nas palavras do autor:

> *The establishment of international organizations after the Second World War called upon values to be projected and institutionalized at the international level. International organizations were created to enhance and regulate the public dimension of the international realm. To achieve this, they were assigned three institutional mandates. Firstly, international organizations were to be a forum for negotiations among countries on short-term, medium-term, and long-term problems. Secondly, they were to establish norms in the various areas of multilateralism and international law falling in their respective bailiwicks. Thirdly, they were to extend assistance, whenever possible and necessary, in security, development, and other domains. (Coicaud, 2001:519)*

No que tange à definição propriamente dita, primeiramente, deve-se tomar o cuidado de se considerar as diferenças de estrutura, objeto e competências entre as diferentes organizações que existem. Desta forma, as definições dos diferentes autores tendem a oferecer noções globais marcadas pela generalização de características essenciais e, portanto, de grande adaptabilidade às diferentes organizações. Embora sejam definições semelhantes, elas diferenciam-se por apenas um ou outro pormenor. Para Manuel Diez de Velasco, anteriormente à própria definição, há quatro elementos que permitem diferenciar as O.I.s de outras entidades afins, são eles: Uma composição essencialmente interestatal, uma base jurídica geralmente convencional[5], uma estrutura orgânica permanente e independente e, finalmente, uma autonomia jurídica (Diez de Velasco, 1997).

Desta maneira, consideradas as especificidades prévias, ficam evidentes as semelhanças e os pormenores de cada definição e, assim, uma noção bem mais exata é possível se extrair do conjunto delas. Para tanto, a primeira definição a ser apresentada é a de Diez de Velasco (*ibid.*) que define O.I.s como associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir certos interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta da de seus membros (*Ibid.*).

No mesmo sentido, ao analisar o conceito das organizações internacionais, Carlos Roberto Husek, define também de forma semelhante, no entanto expande a definição referindo-se a "sujeitos de Direito Internacional" no lugar de referir-se apenas aos Estados, para ele:

---

[5]A fim de se evitar qualquer possível ambiguidade, "convencional" neste caso refere-se a uma base jurídica oriunda de um tratado, de uma convenção.

> *Organização Internacional é uma associação voluntária de sujeitos de Direito Internacional constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre partes por normas de Direito Internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos (Husek, 2000:110).*

Abrangendo os mesmos elementos diferenciadores destacados por Diez de Velasco, Dinh et al, por sua vez, define Organizações Internacionais na mesma direção, porém pormenorizando a questão da personalidade jurídica das O.I.s, como:

> *Organização internacional é uma associação de Estados, constituída por tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, e possuindo uma personalidade jurídica distinta da dos Estados membros. (Dinh et al., 2003:592)*

Levando em consideração tais definições e os elementos que as diferenciam de outras entidades afins, deve-se compreender as O.I.s como sendo o resultado da manifestação da vontade dos sócios, formalizada juridicamente através da assinatura de um tratado que implica a responsabilidade estatal, representando ao mesmo tempo um tratado e uma espécie de Constituição, que determina a estrutura e o funcionamento de um novo ente autônomo (Seitenfus, 2005), além de também ser um documento formal da validade e do reconhecimento de tal organização perante a comunidade internacional.

Em suma, a partir das definições dos diversos autores apresentadas neste ítem, uma OI caracteriza-se:

a) Pela composição essencialmente, porém não exclusivamente, interestatal;

> *Las O.I. tienen una composición esencialmente interestatal, esto es, están constituidas casi exclusivamente por Estados soberanos [...], lo que permite distinguirlas de otras entidades internacionales [...] (Diez de Velasco, 1997:44)*

b) Pela existência formal através de um tratado multilateral e internacional;

> *Las O.I. son sujetos de derechos derivados o secundarios, es decir, deben su existencia a un acto jurídico previo y exterior a la Organización. Lo usual es que este acto jurídico creador adopte la forma de un tratado multilateral negociado en el marco de una conferencia intergubernamental, por lo que estará sujeto a las normas propias del Derecho de los tratados (Diez de Velasco, 1997:45)*

c) Pela existência de uma sede e estrutura orgânica permanente e independente;

> *Toda Organización internacional posee una estructura institucional conformada por diversos órganos permanentes. Esta permanencia no tiene por qué darse en todos y cada uno de ellos, basta con que se dé en los órganos administrativos que permiten el funcionamiento continuo de la Organización, mientras que los restantes pueden simplemente reunirse periódicamente. Esta permanencia puede aparecer destacada expresa o tácitamente en el propio tratado constitutivo de la Organización. (Diez de Velasco, 1997:46-7)*

d) Pela existência de uma personalidade jurídica autônoma distinta da dos Estados (Autonomia Jurídica).

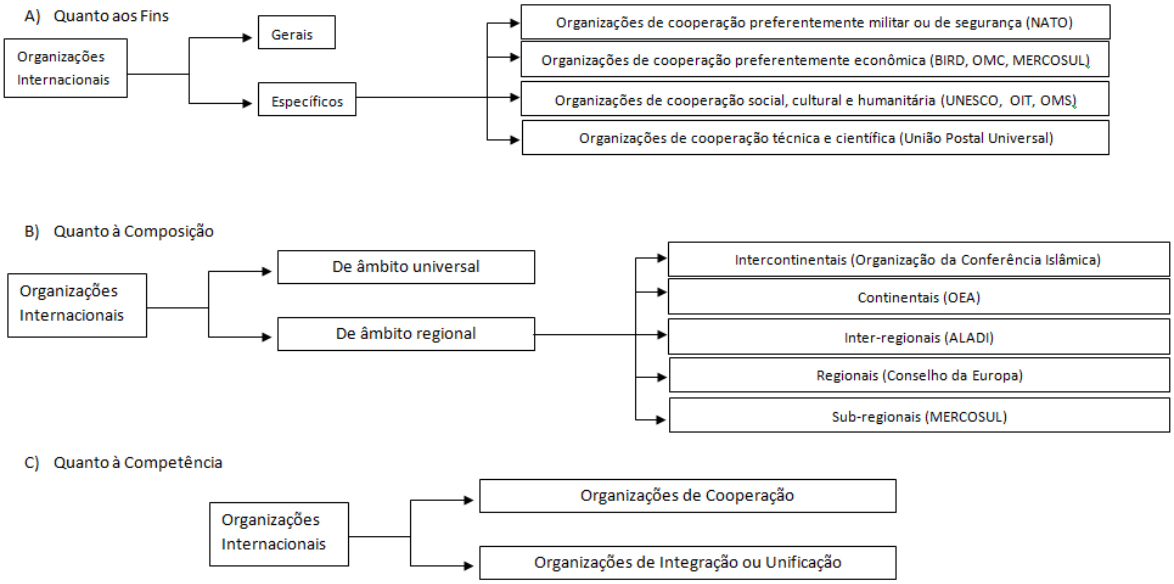
> *Las O.I. se caracterizan, finalmente, por poseer una personalidad jurídica distinta de la de sus Estados miembros, [...] necesaria para el cumplimiento de los fines para las que fueron creadas. En efecto, las O.I. aunque su acción se ve influida por la presencia en su seno de sus Estados miembros, son capaces de elaborar y manifestar una voluntad autónoma en los ámbitos en los que gozan de competencias; de manera que, cualquiera que sea el órgano que adopte la decisión, ésta se imputará a la Organización y no a sus Estados miembros individual o colectivamente considerados. Se reconoce, pues, a las OI la capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones. (Diez de Velasco, 1997:47)*

### 1.2.2 - TIPOS DE O.I.S

A partir de agora, apresentam-se critérios comuns de classificação das organizações internacionais. Na doutrina, existem diversas formas de estudo e classificação das organizações internacionais, sendo as mais comuns quanto à finalidade, composição e quanto à competência.

O quadro 1, abaixo, sintetiza a classificação apresentada por Diez de Velasco:

**Quadro 1 – Classificação das Organizações Internacionais**




Elaborado pelo autor a partir dos dados de Diez de Velasco (1997)

Segundo o autor, no que diz respeito aos fins, as O.I.s são criadas sob a pressão de certas necessidades e para a consecução de alguns fins, permitindo distinguir aquelas que buscam fins Gerais (uma minoria) e outras que se focam em fins Específicos (a maioria). As primeiras são aquelas que não estão restritas a um âmbito concreto de cooperação e que podem englobar todas as matérias que julgarem úteis. No entanto, a maioria das organizações foi criada para atingir fins específicos e, portanto, desenvolve suas atividades dentro de âmbitos bem definidos.

Como pode se notar no quadro 1., o autor ainda subclassifica as organizações de fins específicos da seguinte forma: 1) Organizações de cooperação preferentemente militares ou de segurança (*e.g.* NATO, Pacto de Varsóvia etc.); 2) Organizações de cooperação preferentemente econômica (*e.g.* FMI, BIRD, OMC, OPEP, NAFTA, MERCOSUL etc.); 3) Organizações de cooperação social, cultural e humanitária (*e.g.* OIT, UNESCO, OMS); e 4) Organizações de cooperação técnica e científica (*e.g.* União Postal Universal, União Internacional de Telecomunicações, Organização Marítima Internacional, Organização da Aviação Civil Internacional etc.).

Outro critério de classificação utilizado por Diez de Velasco é de acordo com a composição da organização. Segundo o autor, as O.I.s podem ser de âmbito: Universal (*e.g.* ONU) ou Regional (OEA, UE, MERCOSUL etc.). As organizações de vocação universal têm como objetivo reunir o maior número possível de Estados-membros, sem qualquer restrição à situação geográfica em que se encontram, inclinações políticas, religiosas ou culturais, por perseguirem objetivos que interessam a toda a coletividade internacional. Por sua vez, as organizações de caráter regional são aquelas que apresentam critérios condicionantes para seus membros, sejam critérios objetivos (contiguidade geográfica) e/ou subjetivos (similaridades econômicas, políticas, religiosas etc.).

Uma vez mais o autor aprofunda a análise e aponta uma subclassificação, esta oriunda do fenômeno de regionalização e sustentada em escalas geográficas variáveis. Conforme o quadro 2., Diez de Velasco subdivide as organizações de caráter regional em: 1) Intercontinentais (*e.g.* Organização da Conferência Islâmica); 2) Continentais (*e.g.* OEA); 3) Inter-regionais (*e.g.* ALADI); 4) Regionais (*e.g.* Conselho da Europa); 5) Sub-regionais (*e.g.* MERCOSUL). No entanto, o autor defende que o conceito meramente geográfico é insuficiente, pois estas organizações são constituídas a partir do reconhecimento de interesses comuns a um grupo de Estados, sendo, portanto, necessário também levar em consideração especificidades políticas para além das geográficas, numa concepção mais ampla de região, dando prioridade à unidade geopolítica a fim de se compreender o particularismo jurídico regional e a sobreposição de regiões que pode se produzir no seio de uma organização.

Por fim, apesar de sua diversidade, o autor aponta características comuns às Organizações Regionais, são elas: 1) Independente da proximidade de seus Estados-membros a área destas organizações será sempre geograficamente limitada; 2) São comunidades de interesses restritas a um número determinado de Estados, caracterizados por afinidades comuns diversos matizes; 3) Seus tratados constitutivos estabelecem a coordenação ou subordinação destas Organizações às da ONU; 4) Apesar da difícil existência de algumas destas

Organizações, as diversidades ideológicas e econômicas do mundo servem de fortalecimento, assim como a necessidade de se gerir interesses comuns dos Estados na fase intermediária até a superação do Estado de base nacional e até que se dê passagem à formação de Organizações políticas superadoras desta forma de Estado (*ibid.*).

Baseado em dados de 2005 da *Union of International Associations* (UIA)[6], o quadro 2. compara em termos quantitativos as organizações internacionais (as intergovernamentais exclusivamente). Deste gráfico, pode-se notar que as organizações de vocação universal são a minoria (34 em 245, aproximadamente 14%) enquanto as de caráter regional são a grande maioria (C+D = 210 em 245, aproximadamente 85%).

**Quadro 2 – Organizações Intergovernamentais (O.I.G.s)**

| Types by group | | Intergovernmental | |
|---|---|---|---|
| | | No. of this type | % of this group |
| **GROUP: CONVENTIONAL INTERNATIONAL BODIES** | | | |
| A. | Federations of international organizations | 1 | 0.41 |
| B. | Universal membership organizations | 34 | 13.88 |
| C. | Intercontinental membership organizations | 33 | 13.47 |
| D. | Regionally oriented membership organizations | 177 | 72.24 |
| | TOTAL: CONVENTIONAL BODIES | **245** | **100.00** |

Fonte: Adaptado do *website* oficial da UIA. Disponível em: http://www.uia.org/ [Acessado em: Dezembro de 2013]

O terceiro e último critério de classificação utilizado por Diez de Velasco é quanto a competência da organização. Conforme o autor, as O.I.s também podem

[6] A União das Associações Internacionais é uma organização sem fins lucrativos e não governamental de pesquisas sobre organizações internacionais, sob o mandato da ONU. Sediada em Bruxelas e fundada em 1907 por Henri La Fontaine (Prêmio Nobel da paz de 1913) e Paul Otlet, um dos *founding father* do que agora é conhecido como ciência da informação.

ser classificadas como Organizações de Cooperação, ou como Organizações de Integração (ou Unificação) de acordo com a divisão de competências entre a própria Organização e os seus membros, sendo a cessão de competências soberanas o elemento diferenciador entre elas.

Segundo o autor, as Organizações de Cooperação são aquelas cujos Estados-membros não cedem competências soberanas e que se propõem a instituir a cooperação entre seus membros e coordenar as atividades da organização com vistas à satisfação apenas de alguns interesses comuns, constituídas de forma a respeitar a soberania dos Estados-membros, uma vez que as decisões são adotadas apenas por unanimidade e não são aplicáveis em seus territórios sem autorização e mediação de cada Estado.

Por sua vez, as Organizações de Integração são aquelas em que se produz uma transferência real de competências soberanas dos Estados-membros, ainda que apenas em algumas matérias, em prol das instituições e/ou órgãos da Organização, gerando assim a integração ou a unificação dos seus Estados-membros naqueles âmbitos em que a transferência de competência tenha ocorrido, pressupondo que algumas decisões dos órgãos comuns possam vir a ter autoridade direta e imediata sobre as ordens jurídicas nacionais.

## 1.3 – ABORDAGEM TEÓRICA

As Relações Internacionais englobam diversos tipos de atores, dinâmicas e processos. Em cada um destes fatores podem ser destacadas certas especificidades que podem ser analisadas segundo uma vasta gama de teorias. O objeto de estudo a ser analisado no presente trabalho está contido no contexto da construção de parlamentos inseridos em organizações internacionais com vocação de integração regional.

Nesta parte do trabalho, interessa analisar as diferentes abordagens teóricas que buscam explicar o processo de integração e o modo como são estabelecidas as suas políticas. Através da análise das teorias da integração mais relevantes, buscar-se-á identificar os pontos fortes e fracos de cada uma delas para explicar a construção de tais instituições.

Como ponto de partida cabe explicitar que a integração regional, além de reunir Estados diferentes em um processo de coexistência, pode ter a peculiaridade de levar os Estados a um nível de cooperação tal, em que todos estariam submissos à mesma instituição política, e à mesma jurisdição (Moreira, 2002:548). Com a evolução e consequente aprofundamento das relações entre os Estados-membros, foram elaboradas diversas teorias que buscaram explicar o processo. Dentre estas, as que interessarão para este trabalho são: o Intergovernamentalismo, o Neofuncionalismo e a Teoria da Governação Supranacional.

A primeira a ser abordada aqui é a teoria Intergovernamentalista que tem sua origem na teoria Realista das relações internacionais (Lobo-Fernandes, 2006:147). Os intergovernamentalistas defendem que a integração regional é uma forma que os Estados-membros de O.I.s encontram para defender seus interesses específicos no âmbito interno e, ao mesmo tempo, afirmarem-se externamente com as políticas internacionais (Sande, 2000:36). Deste modo, políticas comuns como a PAC (Política Agrícola Comum da União Europeia) nada mais seriam do que o resultado do jogo político entre o poder de imposição e o poder de barganha somados aos interesses próprios e convergentes entre os

Estados. Estes, vislumbram nesses setores uma oportunidade de alcançarem os seus interesses particulares[7].

Além disso, para os institucionalistas, as intituições comunitárias, independente da proporção em que lhes for atribuído poder, continuarão abaixo da autoridade máxima controlada pela vontade dos Estados-membros e principalmente pelos de maior poder relativo. Pois, acredita-se que os Estados relativamente mais fortes no contexto regional tem a capacidade de influenciar e direcionar as decisões da Organização de acordo com seus interesses, enquanto aos demais sobra apenas a atuação em comunidade.

Ao definir esta abordagem, Moravcsik, a coloca como possuidora de diferentes explicações para preferências nacionais, ganhos substantivos em barganhas, e decisões de delegar soberania a instituições internacionais, segundo ele:

> *this framework stresses the priority of state preferences, which define not only the goals states seek but to a very substantial degree – via asymmetries in the intensity of preferences – their relative power. This is generalizable to any international negotiation. Second, within this framework, the explanation weighs in on the side of economic interests rather than security externalities as fundamental sources of state preferences, the structure of asymmetrical interdependence rather than the process-level intervention of institutional entrepreneurs as a determinant of bargaining outcomes, and the desire for more credible commitments, rather than ideology or technocratic information management, as a motivation to delegate and pool sovereignty[…] (Moravcsik,1998:249)*

A segunda teoria analisada neste trabalho é a teoria Neofuncionalista. O Neofuncionalismo desenvolveu-se a partir de aspectos semelhantes ao

---

[7] "the division of gains in specific cases has favored one or another country. EC bargaining, I argue, is generally Pareto-efficient, but its distributive outcomes vary greatly". E, em outro trecho: "I conclude, by contrast [dos argumentos dos teóricos do Supranacionalismo] in favor of a second theory ['poder de barganha refletem o poder relativo dos Estados], which maintains that interstate bargaining are decisively shaped by the relative power of nation-States". Moravcsik (1998:246-247)

Funcionalismo, mas tentou modificar esta nos aspectos que entendia insuficientes. Esta teoria deposita nas instituições supranacionais o papel de maior relevância, pois, para os neofuncionalistas, serão tais instituições que irão ditar o rumo a ser trilhado pelos Estados no processo de integração.

Ernest B. Haas, ícone da teoria Neofuncionalista, focava os seus estudos na transferência de soberania das estruturas nacionais para as estruturas internacionais e centrais, afirmando ainda que com as instituições centrais comuns, a integração econômica contribuiria para a eficácia da integração política. Haas desenvolveu uma lógica expansiva denominada *spillover*. No entanto, com o tempo o autor reformulou sua tese sobre o *spillover* afirmando que ele também poderia retroceder, ou seja, não havia garantia de expansão e por este motivo os teóricos desta corrente passaram a se ocupar mais em estudar detalhadamente o desenvolvimento do processo de integração que propriamente com o resultado dele. A supranacionalidade defendida na teoria Neofuncionalista, deveria ser resultado da centralização das decisões no âmbito comunitário. Ao considerar que os Estados perderiam o locus de decisão, em detrimento das instituições supranacionais centrais, dar-se-ia um processo de gradativo desmantelamento das soberanias.

Tendo tudo isso em conta, pode-se entender que as duas teorias apresentadas formem um modelo de jogo de dois níveis (Sande, 2000:40), em que, de um lado, estariam as políticas nacionais (influenciadas por grupos de interesses) ligadas à cena internacional, e do outro lado, haveria a institucionalização transnacional, associada, de certa forma, às políticas domésticas.

Da manifesta insatisfação no âmbito da tradicional separação paradigmática – intergovernamentalismo e supranacionalismo – e da insuficiência destas teorias contrapostas para sozinhas explicarem o fenômeno integracionista regional, em específico o europeu, surgiu uma nova corrente que conceituava a União Europeia como uma única comunidade política multi-nível (Lobo-

Fernandes, 2006:154). Esta comunidade política é definida como multi-nível, uma vez que as decisões políticas da UE, por este método da governação, são produzidas não só pelos Estados, ou pelas instituições supranacionais, mas por um conjunto de instituições interligadas aos níveis nacional, supranacional e também subnacional.

A teoria da Governação Supranacional, terceira e última teoria a ser abordada neste trabalho, é formada por mesclas de tantas outras. Para os seus desta teoria, todo o processo de integração se dá através de dois limites, dois polos contrapostos: o intergovernamentalismo e a supranacionalidade.

De um lado, pode-se destacar que a teoria Neofuncionalista e a teoria da Governação Supranacional possuem, além de uma base teórica comum, semelhanças como acreditar e defender que para que haja um aprofundamento do processo de integração é necessária a existência de instituições supranacionais que consigam defender o interesse do todo, e não interesses individuais de um ou outro Estado-membro.

Entretanto, há uma grande diferença entre estas teorias que as faz tomar conclusões completamente divergentes. Mesmo que a teoria da Governação Supranacional entenda que no processo de integração estejam presentes elementos supranacionais, ela acredita que no processo evolutivo da integração também haja momentos em que os governos nacionais exercem uma grande influência – destacando, assim, aspectos intergovernamentais na integração regional.

Ao se aproximar a teoria da Governação ao Intergovernamentalismo, a priori, pode-se ter a ideia que ambas possuem visões opostas. Todavia elas não se distanciam tanto como se pode pensar. A maior divergência entre elas reside no fato em que os intergovernamentalistas focam suas análises apenas nos processos e nas decisões tomadas durante conferências intergovernamentais. Por sua vez, a teoria da Governação Supranacional tem sido considerada como

um aprofundamento da Intergovernamental, porque possui uma visão mais dinâmica e capaz de analisar aspectos negligenciados por esta última.

## 1.4 – PARLAMENTOS INTERNACIONAIS E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Para concluir este capítulo em que se apresentam os conceitos e teorias em que se embasam as análises, comparações e conclusões deste trabalho, faz-se primordial, nesta altura, também apresentar as razões e os conceitos de Parlamentos inseridos em contextos além do Estado-nação. Segundo Malamud e Sousa:

> *Nenhum processo de integração regional está isento de críticas sobre o seu alegado déficit democrático e/ou institucional. A razão destes déficits é, frequentemente, apontada como uma consequência da escassa accountability e da falta de transparência dos sistemas de decisão em nível regional. Os diferentes blocos regionais têm tentado responder a um ou ambos dos déficits em causa, mediante uma variedade de métodos e opções institucionais. A mais visível das fórmulas aplicadas é a criação e fortalecimento de um Parlamento regional – ou seja, supranacional (Malamud e Sousa, 2005:408).*

Para tanto, nesta altura do estudo, apresentar-se-á também o fenômeno do déficit democrático decorrente dos processos de regionalização e globalização nas Relações Internacionais e seus reflexos.

### 1.4.1. – O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

A importância de se compreender a ideia de déficit democrático é central, pois é daí que se explica a criação de Parlamentos supranacionais como uma saída institucional para se lidar com o distanciamento das populações e da falta de legitimação das decisões tomadas em negociações no âmbito das organizações internacionais, primordialmente nas de integração regional, uma vez que as decisões tomadas nessas esferas tem grande potencialidade de produzir impactos na sociedade civil.

Em que pese ser geralmente impactante na vida cotidiana das suas populações, as negociações em esferas internacionais são, costumeiramente, competência dos poderes executivos por força de norma constitucional, sendo conduzidas por agentes governamentais dos Estados nacionais. Some-se a isso, a atual intensificação dos processos de Regionalização e Globalização em que o processo decisório tem sido levado a cabo em esferas intergovernamentais, ou às vezes, supranacionais. Desta maneira, o cidadão paulatinamente vai sendo alijado do processo decisório e torna-se cada vez mais impotente para se fazer representar ou mesmo intervir nestas instâncias o que explicita o vácuo de representação política, no que Jürgen Habermas apresenta como "vazio de legitimação".

Em suma, déficit democrático refere-se a, nas palavras de Maria Cláudia Drummond (2010:72), "um incômodo distanciamento entre os cidadãos [...] e os intrincados mecanismos decisórios da integração". Feito isso, deve-se retomar a ideia de Malamud e Sousa (2005:408) de que diferentes blocos regionais têm optado pela criação e fortalecimento de Parlamentos supranacionais como método e opção institucional para responder a este déficit, este distanciamento do cidadão. Prosseguindo, deve-se também ter em mente os conceitos apresentados no começo desta dissertação, especificamente a função fundamental de representação popular inerente ao parlamento, pois é nesta função que se transfere aos parlamentos supranacionais a possibilidade de ser a instituição apta a proporcionar um espaço de convergência e um canal de expressão duradouro ao embate das forças políticas (Cotta, 2004). Além de promover a representação da população, é o espaço para a deliberação parlamentar, o que traz o aperfeiçoamento, a legitimação e a democratização da norma jurídica. Neste sentido, Clarissa Dri defende que:

> *Mesmo que as iniciativas de integração sejam aparentemente motivadas, em geral, pelo desenvolvimento econômico que derivaria do aumento do comércio e de políticas comerciais comuns [...] Os avanços econômicos estão condicionados, em certa medida, à evolução política da integração. [...] Os parlamentos regionais surgem, portanto, para democratizar as ações derivadas do processo de integração nos mais diversos setores (Dri, 2008:105).*

Pelo exposto, têm-se as razões para a opção de algumas O.I.s pela parlamentarização, tendência que tem tido maior ocorrência em organizações regionais de integração localizadas geograficamente nos continentes europeu e latino-americano (Malamud e Sousa, 2005:371). Os capítulos seguintes focar-se-ão principalmente no estudo dos casos do Parlamento Europeu (PE) e o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), Entretanto, sem negligenciar a apresentação, de outras importantes experiências parlamentares de organizações internacionais regionais, como os casos do Parlamento Latino-Americano (PARLATINO), do Parlamento Andino (PARLANDINO) e do Parlamento Centro-Americano (PARLACEN).

## CAPÍTULO 2 – OS PARLAMENTOS SUPRANACIONAIS NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE ÂMBITO REGIONAL

Conforme exposto, a esta altura, cabe apresentar as principais características de importantes processos de parlamentarização de organizações internacionais de âmbito regional em um paralelo que retoma os conceitos anteriormente descritos neste estudo. Apresentar-se-ão os principais parlamentos inseridos na realidade de processos de integração regional localizados principalmente na Europa e na América Latina. Discorrer-se-á neste capítulo, brevemente, sobre os parlamentos supranacionais estabelecidos no contexto latino-americano como o Parlamento Latino-Americano, o Parlamento Andino e o Parlamento Centro-Americano.

Neste sentido, será abordado o contexto de criação, os objetivos e os poderes reais destes parlamentos, isto com o intuito de se ter uma imagem mais clara da realidade das experiências parlamentares em âmbito supranacional de maior relevância existentes até o presente momento e também para se compreender de forma mais aprofundada os parlamentos analisados em seus pormenores neste estudo – o Parlamento Europeu e o Parlamento do MERCOSUL.

### 2.1 – PARLAMENTO LATINO-AMERICANO (PARLATINO)

Surgido em 1964, ainda no contexto da então ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), atual ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), o PARLATINO, conforme o art. 1º do Estatuto do Parlamento Latino-Americano, “[...] é uma organização regional, permanente e unicameral, integrada pelos Parlamentos Nacionais da América Latina [...]” (PARLATINO, 1991), além disso, também é um parlamento supranacional peculiar devido ao fato de não estar inserido na estrutura institucional de nenhuma O.I., é um órgão parlamentar que sempre possuiu estatuto próprio e independente, vale também ressaltar seu caráter intergovernamental mais similar ao modelo da Assembleia Parlamentar do

Conselho da Europa que do Parlamento Europeu e que, conforme Malamud e Sousa (2005), dispõe de escassas competências.

Ademais, o Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano foi celebrado apenas em 1987 por 18 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (PARLATINO, 1987) e, atualmente, conta com 22 Estados-Membros, além dos já mencionados também compõem o PARLATINO: Aruba, Chile, Antilhas Holandesas e Suriname. A sede permanente do PARLATINO, de acordo com o art.49 de seu estatuto, desde 2007, está localizada na cidade do Panamá, cujo Estado garante à Organização o gozo da capacidade jurídica e dos privilégios e imunidades como Entidade com personalidade jurídica internacional (PARLATINO, 1991). Por fim, o desempenho das funções deste parlamento está definido, principalmente, de acordo com os princípios e propósitos a ele estabelecidos.

No tocante aos princípios do PARLATINO, o Tratado de Institucionalização deste parlamento traz o que denomina de princípios permanentes e inalteráveis, conforme o art.2º do tratado (PARLATINO, 1987), são eles:

> *a) A defesa da democracia;*
>
> *b) A integração latino-americana;*
>
> *c) A não-intervenção;*
>
> *d) A autodeterminação dos povos para optar, no seu regime interno, pelo sistema político, econômico e social que livremente decidam;*
>
> *e) A pluralidade política e ideológica como base de uma comunidade latino-americana democraticamente organizada;*
>
> *f) A igualdade jurídica dos Estados;*
>
> *g) A reprovação à ameaça e ao uso da força contra a independência política e a integridade territorial dos Estados;*
>
> *h) A solução pacífica, justa e negociada das controvérsias internacionais;*

*i) A preponderância dos princípios do Direito Internacional referente às relações de amizade e a cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta da Organização das Nações Unidas.*

A este ponto cumpre-se a análise do desempenho das funções tradicionais parlamentares relativamente ao Parlamento Latino-Americano. Primeiramente, no que diz respeito à função de Representação, o PARLATINO tem um estatuto também peculiar. Nos documentos oficiais, conforme os artigos 5º e 6º do Estatuto, é previsto que, até ser estabelecido o procedimento de eleição universal, direta e secreta dos parlamentares latino-americanos, os membros deste Parlamento podem ser tanto Delegados escolhidos dentre os membros dos Parlamentos, Congressos ou Assembleias Legislativas Nacionais dos Estados-Membros, quanto Parlamentares eleitos diretamente para a função, sem prejuízo a ambos no exercício de suas funções neste âmbito (PARLATINO, 1991). Por sua vez, a função de legitimação é exercida nos debates entre os parlamentares em plenário quando as posições a serem tomadas pelo parlamento são discutidas e estabelecidas.

Neste contexto, o desempenho da função de controle não é possível, uma vez que, por se tratar de uma Assembleia Interparlamentar regional e não uma Organização Internacional, inexistem outras instituições e/ou poderes para se fiscalizar ou exercer o equilíbrio. Já no tocante à função Legislativa, não dispõe de quaisquer prerrogativas, são apenas previstos, para além dos princípios, no art. 3º do Tratado de Institucionalização, os propósitos pelos quais o PARLATINO deve guiar o desempenho de suas funções e são eles:

*a) Estimular o desenvolvimento econômico e social integral da comunidade latino-americana, lutando para que seus povos alcancem, na maior brevidade possível, a plena integração econômica, política e cultural;*

*b) Defender a plena vigência da liberdade, da justiça social, da independência econômica e o exercício da democracia representativa, com absoluta fidelidade aos princípios da não-intervenção e da livre autodeterminação dos seus povos;*

*c) Zelar pelo fiel respeito aos Direitos Humanos fundamentais e para que não sejam afetados em nenhum Estado latino-americano, em qualquer forma que menospreze a dignidade humana;*

*d) Lutar pela supressão de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo e qualquer outra forma de discriminação na América Latina;*

*e) Opor-se à ação imperialista na América Latina, recomendando a adequada legislação normativa e sistemática, que permita aos povos latino-americanos o pleno exercício da sua soberania permanente sobre os recursos naturais e sua melhor utilização e conservação;*

*f) Lutar a favor da cooperação internacional, como meio de instrumentar e estimular o desenvolvimento harmonioso da comunidade latino-americana em nome do bem-estar geral;*

*g) Contribuir para a afirmação da paz, da segurança e da ordem jurídica internacional, lutando pelo desarmamento mundial, denunciando e combatendo a corrida armamentista e a agressão dos que sustentam a política da força, procedimentos incompatíveis com o desenvolvimento econômico, social, cultural e tecnológico a que tem direito os povos da América Latina;*

*h) Direcionar e apoiar as exigências dos povos da América Latina no âmbito internacional, com relação ao justo reconhecimento dos seus direitos na luta pela instauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional;*

*i) Defender, por todos os meios possíveis, o fortalecimento dos Parlamentos da América Latina, para assegurar a vida constitucional e democrática dos Estados, assim como propiciar, com os meios ao seu alcance e sem prejuízo do princípio da não-intervenção, o restabelecimento daqueles que tenham sido dissolvidos;*

*j) Apoiar a composição e o fortalecimento dos Parlamentos sub-regionais da América Latina, que coincidam com o Parlamento nos seus princípios e propósitos;*

*k) Manter relações com Parlamentos de todas as regiões geográficas, assim como, com organismos internacionais; e*

*l) Propagar a atividade legislativa dos seus membros.*

E, para concluir, explicita-se que, em decorrência do fato de não pertencer a nenhuma O.I. este é um parlamento que não tem por finalidade o reforço de nenhum objetivo institucional específico que não seja os próprios desta Assembleia e, por conseguinte, também não cumpre a componente supranacional de reforço dos objetivos da organização conforme trabalhado no conceito de eficiência utilizado neste estudo.

## 2.2 – PARLAMENTO ANDINO (PARLANDINO)

A Comunidade Andina (CAN) é um bloco sub-regional de Estados da região Andina originalmente composto por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador,

Peru e Venezuela[8]. Criado em outubro de 1979, o Parlamento Andino é – conforme o art.1º do Tratado Constitutivo do Parlamento Andino (TCPA) – o órgão deliberante comum do processo de integração sub-regional andino (CAN, 1979), ou seja, o PARLANDINO é a instituição parlamentar dentre aquelas que conformam o Sistema Andino de Integração (SAI) da Comunidade Andina (CAN) – art. 6º do Acordo de Cartagena (CAN, 1969) – e é sediada de forma permanente na capital colombiana, a cidade de Bogotá.

O SAI é composto de 14 órgãos e instituições da Comunidade Andina, dentre estas se encontra o Parlamento Andino. Este parlamento, já no Acordo de Cartagena, foi criado com as seguintes atribuições:

> *a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;*
>
> *b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;*
>
> *c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;*
>
> *d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;*
>
> *e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;*
>
> *f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,*
>
> *g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.*

[8] O Chile deixou de ser Estado-Membro em 1976 e atualmente participa na qualidade de Membro Associado, por sua vez, a Venezuela deixou o bloco em 2006.

Embora seja uma das primeiras experiências de parlamentos regionais na América Latina, o Parlamento Andino mostra-se um órgão diferenciado dos seus congêneres regionais. Ao se analisar sob a óptica do exercício das funções parlamentares tradicionais no concernente ao Parlamento Andino, no que diz respeito à representação de seus cidadãos, este Parlamento foi construído de modo a desenvolver um papel de alcance mais aprofundado. De acordo com o art. 2º do Tratado Constitutivo do Parlamento Andino, é previsto que os representantes desta instituição sejam escolhidos através de sufrágio universal, livre e secreto (CAN, 1979). Inclusive, com a exceção da Bolívia que tem eleições previstas para 2015, os demais Estados-Membros já elegeram diretamente seus cinco representantes no PARLANDINO por um período de dois anos, havendo a possibilidade de reeleição. Já no que toca à função de legitimar, e como reflexo do fato de eleger diretamente seus membros, o PARLANDINO legitima seus atos através das discussões e debates em plenário entre os representantes, uma vez que estes são diretamente eleitos, é dizer, são representantes da vontade dos cidadãos legitimados por via eleitoral.

Tendo em consideração os princípios integratórios de caráter sub-regional que guiam a Comunidade Andina foram elaborados os propósitos de seu parlamento, de acordo com o art. 12º do TCPA, tais propósitos são:

> *Artículo 12.-*
>
> *Son propósitos del Parlamento Andino:*
>
> *a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina;*
>
> *b) Sustentar, en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;*
>
> *c) Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;*
>
> *d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;*
>
> *e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina;*
>
> *f) Promover en los pueblos de la Subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional;*

> *g) Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y,*
>
> *h) Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.*

Aprofundando a apresentação deste parlamento, anteriormente à apresentação da função legislativa e de controle, cabe mencionar que, devido ao fato de a CAN ser uma O.I. de Integração, conforme a classificação de Diez de Velasco, seu parlamento tem de fato um caráter supranacional e tem a "Plenária" como o órgão supremo de condução e tomada de decisão do PARLANDINO (CAN, 2006). Por isso, no que diz respeito à função legislativa, o PARLANDINO não desfruta de iniciativa legislativa nem mesmo elabora normas comunitárias, a este parlamento apenas é previsto o denominado "Instrumento de Pronunciamento da Plenária do Parlamento Andino", no capítulo III do Regulamento Geral do Parlamento Andino (RGPA), que estabelece:

> *ARTÍCULO 93. EXPRESIÓN DE VOLUNTAD.- La Plenaria del Parlamento Andino, Mesa Directiva y comisiones se pronunciarán mediante Recomendaciones, Decisiones, Propuestas, Acuerdos, Declaraciones y Actos de Coordinación y Control respecto de los asuntos de su competencia, y deberán ser aprobados por la mayoría simple de sus miembros.*

Já no tocante à função de controle, o RGPA traz um título todo dedicado a esta função e denominado "Controle Político", subdividido em três capítulos. O primeiro destes capítulos – *"Procedimiento Para Informes de los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, SAI"* – traz em seus artigos, como já explícito, os procedimentos para a solicitação de informações aos demais órgãos e instituições do SAI e, dentre estes, vale ressaltar o art.142 do RGPA referente à Moção de Censura (CAN, 2006), poder de suma importância também verificado no contexto da função de controle exercida pelo Parlamento Europeu perante às demais instituições da UE, o referido artigo prevê:

> *ARTÍCULO 142. MOCIÓN DE CENSURA.- En caso que las explicaciones dadas por el Representante Titular del respectivo Organismo o Institución del Sistema Andino de Integración no satisfagan a la Plenaria, la misma deberá votar si se le aplica o no moción de censura política.*

> *En caso que la moción de censura se vote positivamente, la Presidencia notificará al Consejo Presidencial Andino, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a los demás Órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, el desacuerdo del Parlamento Andino con la continuidad del respectivo Representante como director del Órgano o Institución del SAI.*

O segundo capítulo traz apenas um artigo e trata da "apresentação de iniciativas" do PARLANDINO perante o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores (CAN, 2006). Por fim, o terceiro e último capitulo do título referente à função controle desempenhada pelo PARLANDINO, trata dos mecanismos de acompanhamento, promoção e participação no processo de integração sub-regional Andino. Subdivido em quatro artigos estabelece o Observatório de Acompanhamento da Integração Andina (art.144 RGPA), a Missão Observação Eleitoral do Parlamento Andino (art.145 RGPA), a Semana Cultural Andina (art. 146 RGPA) e o Direito de Petição (art. 147 RGPA) (CAN, 2006).

Para concluir cabe mencionar que, como resultado dos poderes reais previstos nos documentos oficiais e expostos até este momento, pode-se considerar que o PARLANDINO tem a capacidade de produzir efeitos reais e que pode reforçar os objetivos da CAN e, portanto, no que concerne ao seu papel como instituição parlamentar da Comunidade Andina, pode ter seu potencial de eficiência considerado como elevado, embora, segundo Malamud e Sousa (2005), este parlamento já tenha trilhado um caminho considerável, não deixa de ser uma realidade que evoluiu pouco ao longo dos anos, tal como o bloco regional em que se insere.

## 2.3 – PARLAMENTO CENTRO-AMERICANO (PARLACEN)

Criado em 1991, o PARLACEN consiste em um corpo de representantes eleitos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana, sediado na cidade de Guatemala. Esta entidade parlamentar regional possui órgãos subsidiários na capital de cada Estado-Membro. O PARLACEN é o órgão regional e permanente de representação política e

democrática do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) com o objetivo fundamental de promover a integração dos países da América Central. Incorporado através do Protocolo de Tegucigalpa, assinado em Dezembro de 1999 no âmbito da carta da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), tem como seu principal objetivo a integração e a formação de uma região de paz, liberdade, democracia e desenvolvimento, de modo a atingir a solidariedade entre os seus povos.

O objetivo do PARLACEN é ser um líder efetivo e democrático entre os diferentes atores regionais que no curso do desenvolvimento sustentável podem contribuir para a construção bem sucedida da União Centro-Americana, ao mesmo tempo em que deve dar forma a uma moderna e justa sociedade que defenda a solidariedade e garanta a paz e respeito aos direitos humanos.

No que toca ao desempenho da função parlamentar tradicional de representação, de acordo com os art.1º e 2º do Protocolo de Reformas ao Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano, o PARLACEN a exerce através de eleições diretas, universais e secretas com reeleição de duração igual ao período presidencial de cada Estado-Membro e é composto por 20 representantes escolhidos desta forma, mais os Presidentes e Vice-presidentes de cada uma das Repúblicas Centro-Americanas depois de concluir os seus mandatos (PARLACEN, 2008).

Embora extensas, a apresentação das atribuições previstas ao PARLACEN é de suma importância para a compreensão da forma que este parlamento foi estruturado e da maneira que desempenha suas funções, conforme o Protocolo de Reforma do Tratado Constitutivo do PARLACEN, suas atribuições são:

> *ARTÍCULO 5. ATRIBUCIONES DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO:*
>
> *Son atribuciones del Parlamento Centroamericano:*

*a) Proponer legislación en materia de integración regional y las normativas para armonizar leyes que impulsen el avance y fortalecimiento de la integración centroamericana. Estas propuestas serán remitidas, según el tema y materia, al Consejo de Ministros respectivo o a los organismos pertinentes, para su*

*consideración y respuesta, dentro de un plazo no mayor de 180 días para su posterior elevación si es el caso, a la Reunión de Presidentes.*

*b) Servir de foro de deliberación y propuesta para todos aquellos asuntos políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de seguridad que sean de interés para la integración de los Estados Parte.*

*c) Proponer iniciativas para ampliar o perfeccionar el proceso de integración centroamericana, con las medidas que considere pertinentes, dentro del marco de sus atribuciones y en este sentido, elaborar proyectos de instrumentos jurídicos en materia de integración centroamericana, a su propia iniciativa o*

*de los Jefes de Estado y de Gobierno.*

*d) Propiciar y apoyar la más amplia participación política de los pueblos centroamericanos en el proceso de integración regional.*

*e) Conocer de los nombramientos para desempeñar cargos de dirección superior de los Órganos, Organismos e Instituciones de la Integración.*

*f) Juramentar a las personas electas o nombradas, para los altos cargos del Sistema, ante la Asamblea Plenaria del Parlamento Centroamericano en el inmediato período de sesiones previo a la toma de posesión de sus cargos. En todo caso, el plazo para la juramentación no podrá exceder de treinta días a partir de la fecha de la respectiva notificación, transcurridos los cuales, sin haberse prestado el juramento, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, tomará posesión del cargo correspondiente.*

*g) Proponer Tratados, Convenios y Protocolos a negociarse entre los Estados Parte del Sistema de la Integración Centroamericana, que contribuyan a ampliar, perfeccionar el proceso de integración regional, a su propia iniciativa o a solicitud de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA.*

*h) Proponer y recomendar a los órganos, organismos e instituciones del Sistema, temas de interés para la integración.*

*i) Contribuir a la consolidación del sistema democrático, pluralista, representativo y participativo en los países centroamericanos, así como al respeto y promoción de los derechos humanos.*

*j) Contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho comunitario y el derecho internacional.*

*k) Plantear a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, las consideraciones pertinentes acerca del proceso de integración, examinando el curso del proceso y solicitando para ello información a las Secretarías, Organismos e Instituciones del Sistema.*

*l) Velar con los demás órganos del Sistema, porque en éste se observen y cumplan los principios, objetivos, normas y compromisos de la integración y el desarrollo sostenible en la región.*

*m) Participar por medio de su Presidente o su representante, en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; así como en la reunión de Vicepresidentes Centroamericanos, atendiendo invitación o cuando lo solicite el PARLACEN.*

*n) Participar por medio de su Presidente o su representante, en las reuniones del Consejo de Ministros del SICA cuando el tema lo amerite, atendiendo invitación o cuando lo solicite el PARLACEN.*

*o) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los órganos legislativos de los Estados de la región, con el fin de impulsar el más amplio apoyo político a la integración regional.*

*p) Elevar a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, las recomendaciones que estime convenientes sobre los documentos que emanan de las sesiones ordinarias o extraordinarias de la misma.*

*q) Emitir a instancia de los órganos correspondientes o cuando el Parlamento lo estime conveniente, sin perjuicio de lo dispuesto en otros instrumentos jurídicos de la integración, opinión ilustrativa previa a su aprobación, en un plazo no mayor de tres meses, salvo los casos que requieren respuesta urgente,*

*sobre cualquier tratado, convenio o acuerdo regional, o cuando se trate de instrumentos internacionales a suscribirse por los Estados miembros, siempre que se relacionen directamente con la integración.*

*r) Integrar comisiones especiales cuyo objetivo sea contribuir a la solución de aquellas controversias o desacuerdos entre los Estados parte del SICA que puedan alterar la buena marcha de la integración regional. Lo anterior a solicitud conjunta de los Estados concernidos*

*s) Conocer los asuntos relacionados con el desarrollo de la integración centroamericana que le sometan las personas naturales o jurídicas, cuando aquellos no sean de la competencia de otras instancias regionales.*

*t) Atender las consultas que, en el ámbito de su competencia, le formule la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno o los demás órganos, organismos e instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana.*

*u) Divulgar, sin costo para el Parlamento Centroamericano, los resultados de su gestión a través de los medios de comunicación oficiales de los Estados Parte de este Tratado.*

*v) Conocer el presupuesto de las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana y dar seguimiento a su ejecución presupuestaria, formulando las recomendaciones que estime pertinentes en ambos casos, solicitando informes o aclaraciones orales o escritas. Para tales fines se podrá invitar a los funcionarios respectivos, para que expongan en la Asamblea Plenaria del Parlamento.*

*w) Aprobar y ejecutar su propio presupuesto y ejercer la supervisión y control de la ejecución presupuestaria del mismo. La ejecución del presupuesto será pública, transparente y auditable. Sin perjuicio de las atribuciones que le competen al Organismo Superior de Control de la Integración Centroamericana.*

*x) Las resoluciones, propuestas, recomendaciones, estudios y demás actos del Parlamento Centroamericano, serán remitidas a la Presidencia Pro Témpore y a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, para el curso correspondiente y las incorporarán en las agendas de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y los Consejos de Ministros del SICA, quienes deberán pronunciarse sobre las mismas.*

> *y) Ejercer las demás atribuciones y facultades que le otorga el presente Tratado y los instrumentos complementarios y derivados del mismo. su naturaleza.*

Em suma, o Parlamento Centro-Americano, no que tange às funções tradicionais parlamentares, é um parlamento que não desenvolve iniciativa normativa, opera através de Análises, Propostas e Recomendações (Malamud e Sousa, 2005; PARLACEN, 2008). Por outro lado, a função de legitimação se dá através do cotidiano da Plenária em que os parlamentares, diretamente eleitos para mandatos de 5 anos, discutem as decisões com a legitimidade conferida pelos processos eleitorais (PARLACEN, 2008). Por sua vez, a função de controle é prevista e pode ser exercida por meio da Dissolução, Eleição e Nomeação dos Altos Executivos de todas as instituições do SICA (Malamud e Sousa, 2005; PARLACEN, 2008). Desta forma, conclui-se aqui que este parlamento, segundo Malamud e Sousa, embora disponha de potencial para reforçar os objetivos integratórios da organização e produzir efeitos reais gozando satisfatoriamente de potencial de eficiência, de fato ainda não demonstra resultados positivos, em suas palavras:

> *Depois de mais de uma década de existência, o histórico do PARLACEN é misto: embora demonstre resultados positivos no que diz respeito à ampliação da sua composição, não apresenta qualquer progresso significativo no que se refere ao aprofundamento das suas competências. Se, por um lado, contribuiu para a pacificação e crescente interdependência entre as sociedades que representa, por outro lado, não evoluiu suficientemente para se tornar um ator crucial no, já por si frágil, processo de integração da região centro-americana (Malamud e Sousa, 2005:393).*

## CAPÍTULO 3 – EFICIÊNCIA PARLAMENTAR E O PE

Com vistas aos objetivos desta dissertação, este capítulo ocupar-se-á de apresentar a evolução do processo de integração que resultou na atual UE e, principalmente, como o Parlamento Europeu foi concebido dentro desta complexidade e como desempenha suas funções e como atende suas próprias finalidades. Além disso, este capítulo também tem por objetivo estabelecer um estudo-quadro que apresentará as especificidades do processo de integração europeu em si e de seu parlamento para, no capítulo seguinte, possibilitar a comparação com o processo mercosulino, a fim de evidenciar suas diferenças e entender suas razões.

Este capítulo apresentará de que forma o Parlamento Europeu foi construído neste contexto. Após isso, tratará de como este parlamento influencia o cotidiano e a evolução da UE. Em termos práticos, apresentará qual o alcance dos poderes desta instituição e de que forma ela exerce o seu papel, de que modo, por exemplo, o Parlamento Europeu desempenha o equilíbrio de poderes, o controle democrático dos outros órgãos e como se insere no processo de tomada de decisão no âmbito da UE.

### 3.1 – A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PARLAMENTO EUROPEU

As origens do PE remontam a abril de 1951, quando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) celebrou seus primeiros tratados, estabelecendo sua estrutura institucional dotada de uma Assembleia Comum cujo primeiro Presidente foi Paul-Henri Spaak. Como resultado de negociações intergovernamentais, outras duas instituições de cunho comunitário da Europa são constituídas: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). Passados alguns anos, ficou decidido que as novas comunidades compartilhariam a Assembleia Comum criada pela CECA, que então passou a ser denominada Assembleia Parlamentar Europeia. Esta Assembleia foi reunida pela primeira vez no dia 13 de Maio de 1958 e seus parlamentares repartiam-se em função de grupos políticos e não de

nacionalidades. Com a fusão das comunidades e o estabelecimento das Comunidades Europeias (CE), em 1962, a Assembleia Parlamentar Europeia passou a ser denominada simplesmente Parlamento Europeu, que mais tarde, em 1979, passou a ter seus os membros escolhidos através do voto direto[9].

A competência do Parlamento Europeu ampliou-se consideravelmente desde os anos 70, compreendendo matérias que, originariamente, não recebera poderes para deliberar. Paulatinamente, o PE foi ganhando peso na estrutura institucional e no processo de decisão da UE. Neste sentido, recentemente, o Tratado de Lisboa veio a conferir mais poderes legislativos ao Parlamento Europeu que decide, a partir de então, sobre a maior parte da legislação comunitária e detém, em co-decisão com o Conselho, poderes sobre mais de 40 novas áreas legislativas, incluindo a agricultura, a política energética e os fundos da UE, também compete ao Parlamento Europeu a aprovação final do orçamento da UE. Com efeito, os novos poderes significam mais responsabilidades e, na qualidade de instituição diretamente eleita pelos cidadãos europeus, o Parlamento Europeu passa a dispor de novos instrumentos de responsabilização da UE perante os seus cidadãos.

No tocante à análise da eficiência do PE, convém apresentar, de antemão, como o Tratado da União Europeia define a forma e as funções desta instituição. Conforme o Título III – disposições relativas às instituições – artigo 14º, o PE exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. O PE exerce funções de controle político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados, inclusive competindo a esta instituição eleger o Presidente da Comissão. O tratado também estabelece que o PE é composto por representantes dos cidadãos da União, sendo que seu número não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o

[9] As informações referentes às datas foram extraídas de: EUROPA - A História da União Europeia disponível em: http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_pt.htm. Acessado em 01/04/2014.

Presidente, degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros e máximo de noventa e seis lugares. Os Membros do Parlamento Europeu (MPE) são eleitos para um mandato de cinco anos por sufrágio universal direto, livre e secreto, cabendo ao PE eleger entre os seus membros o seu Presidente e a sua Mesa.

Com o intuito de se estabelecer um quadro de análise sobre a eficiência parlamentar do órgão, cabe categorizar a análise dos artigos do Tratado da União Europeia referentes ao PE de acordo com as funções tradicionais parlamentares de representação, legislação, legitimação e controle, com a finalidade de se compreender como o parlamento desempenha seu papel produzindo seus efeitos e, consequentemente, reforçando a própria organização.

### 3.1.1 – REPRESENTAÇÃO E LEGITIMAÇÃO

No que diz respeito à representação, o art. 10º do tratado estabelece que o funcionamento da UE baseia-se na democracia representativa e que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União, uma vez que todos os cidadãos estão diretamente representados no Parlamento Europeu pelos MPEs escolhidos através de eleições diretas. No art. 11º, o texto estabelece que as instituições, dentre estas o Parlamento, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União, cabendo às instituições estabelecer um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.

### 3.1.2 – LEGISLAÇÃO

No tocante ao desempenho da função tradicional parlamentar legislativa, ao PE é prevista a influência em todos os campos da produção de normas no contexto comunitário através, principalmente, do Processo Legislativo Ordinário, entretanto também tem a prerrogativa de participar e influenciar pelas

vias do Procedimento de Consentimento, Procedimento de Consulta, além daquelas de iniciativa própria.

#### *3.1.2.1 – PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINÁRIO (CO-DECISÃO)*

O Procedimento Legislativo Ordinário, também chamado procedimento de Co-Decisão, previsto pelo Tratado de Maastricht e posteriormente aperfeiçoado pelo Tratado de Amsterdã é a via ordinária de criação das normas jurídicas no âmbito da União Europeia e é estabelecido com base nos artigos 289.º e 294.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), deu origem a cerca de dois terços das regras em vigor. A adoção de legislação comunitária normalmente requer a aprovação do PE e do Conselho, que juntos formam o legislativo bicameral da UE, no entanto convém lembrar que os MPEs debatem e aprimoram as propostas feitas pela Comissão Europeia, que detém o monopólio da iniciativa normativa. Sinteticamente, o Procedimento Legislativo Ordinário, prevê até três leituras em cada uma das câmaras e a legislação pode ser adotada apenas se ambas concordarem no mesmo texto, devendo concordar na primeira ou na segunda leitura, concluindo o procedimento neste estágio, senão se estabelece o comitê de Conciliação.

Com os tratados de Amsterdam, Nice e Lisboa, o PE adquiriu o papel efetivo como co-legislador juntamente ao Conselho. As experiências em escopo limitado ajudaram a convencer os Estados-membros que tais procedimentos não apenas funcionavam e produziam resultados, mas também reforçavam a legitimidade democrática da legislação da UE. Depois do tratado de Lisboa, quase toda a legislação da UE tem que passar por dois testes antes de ser adotada: A aceitação da maioria qualificada dos ministros nacionais no Conselho e a aceitação da maioria dos MPEs, sendo estas duas barreiras, ou controles de qualidade, um duplo escrutínio à legislação europeia.

Este procedimento é comumente iniciado em resposta a pedidos do PE, Conselho, Estados-membros ou então em resposta a obrigações internacionais. A Comissão, por ser a instituição tida como neutra e obrigada a defender interesses

gerais da União e dos Estados-Membros, elabora uma proposta de legislação que é então submetida às leituras do PE e do Conselho. Antes de o PE e o Conselho tomarem alguma posição em relação à proposta, existe um período de oito semanas para a análise dos parlamentos nacionais que, na prática, dá estes parlamentos a oportunidade de formar a posição nacional que os ministros levam às reuniões do Conselho.

Na primeira leitura no âmbito do PE, as regras do parlamento requerem que a proposta seja examinada pelo comitê parlamentar competente e que este não adote qualquer posição antes das oito semanas de escrutínio parlamentar nacional. Vale detalhar neste momento que a primeira leitura o PE é aquela que abre a possibilidade ao parlamento em examinar a fundo o assunto, buscando *expertise* e consultoria fora do âmbito do PE, a fim de discutir opções internamente e com as demais instituições com o intuito de se chegar a uma *"considered view"* (ou, opinião ponderada).

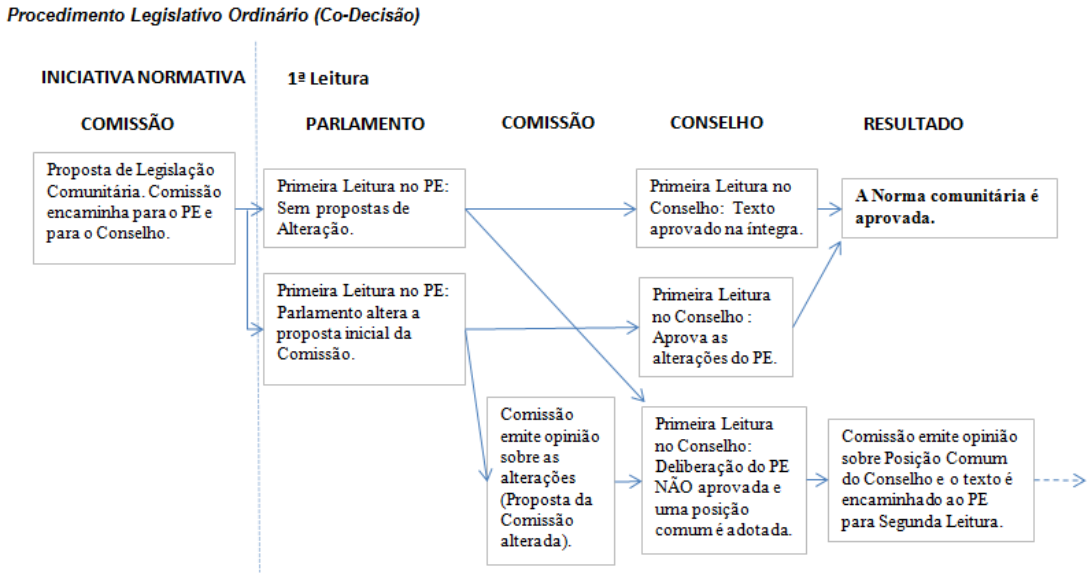
O Conselho normalmente começa seu trabalho em paralelo ao PE, no entanto este deve esperar a posição do Parlamento antes de adotar a sua. Se aprovar a posição do Parlamento o ato é adotado de imediato. Caso contrário, o Conselho adota uma posição própria e encaminha para o Parlamento explicando as razões de adotar uma posição diferente, sob os termos do tratado de Lisboa, o Conselho, na primeira leitura, precisa uma ampla medida de concordância simplificada para uma dupla maioria de 55% dos Estados-membros e 65% da população.

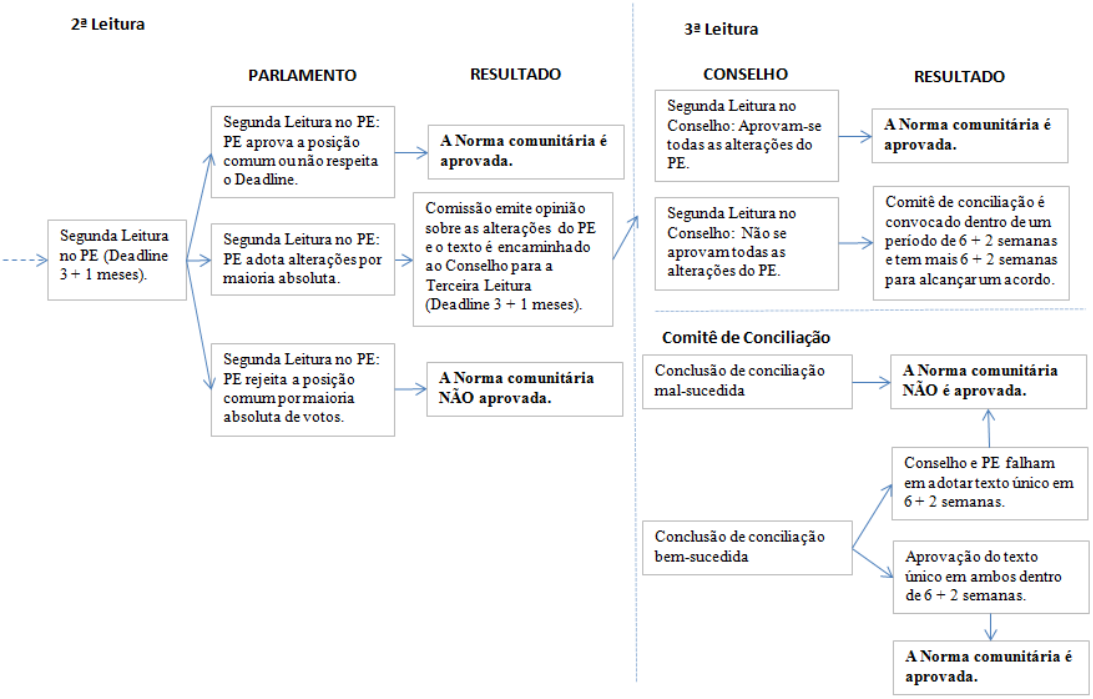
A segunda leitura no PE começa com o mesmo comitê que lidou com a primeira leitura que faz uma recomendação ao parlamento para aprovar, rejeitar ou alterar a posição do Conselho. Se o Parlamento aprova a posição do Conselho o ato é aprovado e nenhuma confirmação do Conselho é necessária. Se o Parlamento rejeita a posição do Conselho por maioria dos seus membros, a proposta de lei cai. Se emendam a posição comum, a proposta retorna para a segunda leitura do Conselho, que pode adotar a proposta apenas se aceitar cada

e todas as emendas parlamentares (por maioria qualifica e, em caso de oposição formal da Comissão, por unanimidade). Caso contrário, o assunto é automaticamente encaminhado para o Comitê de Conciliação.

O Comitê de Conciliação é composto dos membros do Conselho, ou seus representantes, e o mesmo número de membros do PE, a Comissão também se faz presente, entretanto PE e conselho tem a liberdade de chegarem ao acordo sobre alterações individuais independentemente da opinião da Comissão. Se o Comitê de Conciliação falhar em alcançar um acordo no prazo previsto, o texto automaticamente cai e não pode se tornar lei.

**Quadro 3 – Procedimento Legislativo Ordinário**






Elaborado pelo autor com base nos dados dos documentos e tratados da UE (UE, 1992; UE, 2007)

### *3.1.2.2 – PROCESSO DE REVISÃO DOS TRATADOS COMUNITÁRIOS*

Também previsto nos tratados e inserido no âmbito da função tradicional parlamentar de legislação está o processo de revisão dos tratados comunitários. O art. 48º do Tratado da União Europeia (TUE) estabelece que os Tratados podem ser alterados de acordo com dois processos de revisão, o ordinário ou o processo simplificado. No processo de revisão ordinário, o PE, o Governo de qualquer Estado-Membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho projetos de revisão dos Tratados que podem, nomeadamente, ir no sentido de aumentar ou reduzir as competências atribuídas à União pelos Tratados. Se o Conselho Europeu, após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, adotar por maioria simples uma decisão favorável à análise das alterações propostas, o Presidente do Conselho Europeu convoca uma Convenção composta por representantes dos Parlamentos nacionais, dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e da Comissão. Se se tratar de alterações institucionais no domínio monetário, é igualmente consultado o Banco Central

Europeu (BCE). A Convenção analisa os projetos de revisão e adota por consenso uma recomendação dirigida a uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros. O Conselho Europeu pode decidir por maioria simples, após aprovação do Parlamento Europeu, não convocar uma Convenção quando o alcance das alterações o não justifique. Neste caso, o Conselho Europeu estabelece o mandato de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros.

Já nos processos de revisão simplificados, o PE, bem como o Governo de qualquer Estado-Membro, ou a Comissão podem submeter ao Conselho Europeu projetos de revisão de todas ou de parte das disposições da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, relativas às políticas e ações internas da União. O Conselho Europeu pode adotar uma decisão que altere todas ou parte das disposições da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, deliberando por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e à Comissão, bem como ao BCE em caso de alterações institucionais no domínio monetário. Essa decisão só entra em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais.

#### *3.1.2.3 – PROCEDIMENTO DE CONSENTIMENTO*

É um procedimento em que a aprovação do Parlamento é necessária em uma leitura única antes que o Conselho promulgue a medida, entendido também como a materialização função tradicional de legitimação operacionalizada em temas específicos.

**Tabela 1 – Atos do Conselho (I)**

| Atos do Conselho, adotados com o consentimento do Parlamento.<br>A. Unanimidade no Conselho e consentimento do Parlamento Europeu |
|---|
| ***DESCRIÇÃO*** |
| *1. Adesão de novos Estados-Membros* |
| *2. Acordo sobre disposições para a retirada de um Estado-Membro da União.* |
| *3. Medidas para combater a discriminação.* |
| *4. Extensão dos direitos relacionados à cidadania (prevista ratificação nacional).* |
| *5. Decisões a respeito da extensão do Artigo 82 (2) a novos aspetos do procedimento criminal.* |
| *6. Decisões a respeito da extensão do Artigo 83 (1) a novos aspetos do procedimento criminal (Artigo 83(1) segundo subparágrafo TFEU).* |
| *7. Estabelecimento Ministério Público Europeu.* |
| *8. Extensão dos poderes do Ministério Público Europeu.* |
| *9. Acordos de Associação.* |
| *10. Adesão da UE à Convenção Europeia de Direitos Humanos (prevista também ratificação nacional).* |
| *11. Processo eleitoral uniforme* (Por iniciativa de, bem como com o consentimento do Parlamento Europeu. Ratificação nacional obrigatório)* |
| *12. Plano financeiro plurianual*.* |
| *13. Ação para atingir os objetivos do Tratado, onde eles não forneceram os poderes necessários em outro lugar.* |

** Consentimento do Parlamento Europeu através da maioria dos membros do Parlamento.*

Elaborado pelo autor baseado no TFUE (UE, 2007)

**Tabela 2 – Atos do Conselho (II)**

| Atos do Conselho, adotados com o consentimento do Parlamento. |
|---|
| **B. Maioria qualificada no Conselho e consentimento do Parlamento Europeu.** |
| ***DESCRIÇÃO*** |
| *1. Implementação de medidas do sistema de recursos próprios da União* |
| *2. Recurso para reforçar a cooperação com nove ou mais Estados-Membros fora do âmbito da PESC.* |
| **C. Maioria qualificada no Conselho, a menos que determinadas condições desencadeiem a unanimidade*, e aprovação do PE.** |
| ***DESCRIÇÃO*** |
| *1. Acordos internacionais que criem um quadro institucional específico.* |
| *2. Acordo internacional com consequências orçamentais significativas* |
| *3. Acordos internacionais em áreas onde os procedimentos de co-decisão ou consentimento aplicam a legislação interna da UE.* |
| *4. Acordos comerciais no âmbito da política comercial comum.* |
| ** A unanimidade é acionada se o acordo abrange um campo onde a legislação interna da UE exige a unanimidade, ou é um acordo de cooperação econômica e financeira com um Estado que é candidato para fazer parte da União, ou é um acordo comercial em questões culturais e audiovisuais que sejam suscetíveis de prejudicar a diversidade cultural e linguística da União, ou é um acordo de comércio de serviços sociais, de educação e de saúde que correm o risco de causar graves perturbações na organização nacional o de tais serviço.* |
| **D. A maioria especial no Conselho e aprovação do PE por maioria de dois terços** |
| ***DESCRIÇÃO*** |
| *1. Determinação de um risco manifesto de violação grave, por um Estado-Membro, da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, o primado do direito e o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias.* |
| *2. Sanções em caso de violação grave e persistente dos direitos fundamentais por parte de um Estado-Membro.* |
| **Quatro quintos dos membros do Conselho , sob proposta do Parlamento , da Comissão ou de um terço dos Estados-Membros, para determinar um risco, e por unanimidade , para além do Estado -Membro em questão , e não contando as abstenções , para a adoção de sanções.* |

Elaborado pelo autor baseado no TFUE (UE, 2007).

**Tabela 3 – Decisões do Conselho e Atos do PE**

| Decisões do Conselho Europeu, aprovadas com o consentimento do Parlamento |
|---|
| ***DESCRIÇÃO*** |
| *1. A convocação de uma Conferência Intergovernamental sem possuir uma Convenção* |
| *2. A transferência de uma área que requer unanimidade no Conselho para o sistema de voto da maioria qualificada** |
| *3. Transferência de uma questão que exige procedimento legislativo especial para processo legislativo ordinário* |
| **Aprovação do PE por maioria dos membros do Parlamento* |
| **Atos Parlamento Europeu, adotados com o consentimento do Conselho** |
| ***DESCRIÇÃO*** |
| *1. Estatuto dos Deputados ao Parlamento Europeu: adoção pelo PE, por iniciativa própria, após aprovação do Conselho (por unanimidade no que diz respeito ao regime fiscal), e após consulta da* |
| *2. As disposições que regulam o exercício do direito de inquérito: adopção pelo PE, por iniciativa própria, após aprovação do Conselho e da Comissão* |
| *3. Estatuto do Provedor de Justiça [Ombudsman] Europeu: adopção pelo PE, por iniciativa própria, após aprovação do Conselho e da Comissão* |

Elaborado pelo autor baseado no TFUE (UE, 2007)

#### *3.1.2.4 – PROCEDIMENTO DE CONSULTA*

Após o tratado de Lisboa, ainda existem por volta de 30 casos em que o PE é apenas consultado pelo Conselho. Entretanto, esse procedimento garante ao Parlamento alguma influência. O Parlamento é consultado em praticamente toda proposta legislativa recebida pelo Conselho, bem como em textos legislativos tais como as resoluções do Conselho e memoranda da Comissão. A Comissão também envia ao Parlamento toda comunicação e memoranda endereçada ao Conselho, reduzindo o déficit de informação no Parlamento. Esses desenvolvimentos de poderes do PE deram a oportunidade aos MPE de se envolverem em todas as discussões acerca da legislação comunitária, sendo capazes de bloquear propostas ou obrigar outras instituições a aceitar mudanças faltantes.

**Tabela 4 – Atos do Conselho (III)**

| Atos do Conselho adotados após Unanimidade e Consulta ao PE | | |
|---|---|---|
| ***Art. TFUE*** | ***ITEM*** | ***DESCRIÇÃO*** |
| *21* | 3 | *Medidas a respeito da segurança social ou protecção social* |
| *22* | | *Cidadania: direito de voto e validade (?) para eleições no Estado Membro de residência em eleições municipais e europeias* |
| *64* | 3 | *Adopção de medidas que constituem um passo atrás na lei da União ao respeito da liberalização da movimentação de capital de e para o terceiro mundo* |
| *77* | 3 | *Medidas a respeito de passaportes, RG (documentos de identidade) e documentos de residência* |
| *81* | 3 | *Cooperação jurídica em assuntos civis ao respeito de medidas para direito familiar com implicações transfronteiriças e de decisão de transferir estes assuntos a procedimentos de ordinária legislação* |
| *87* | 3 | *Cooperação para operações policiais* |
| *89* | | *Condições e limitações para operações transfronteiriças pelas autoridades policiais e jurídicas* |
| *113* | | *Harmonização da taxação indirecta* |
| *115* | | *Aproximação de fornecimentos com um impacto directo sobre mercado interno não incluídas no Artigo 114* |
| *118* | 2º subparágrafo | *Disposições linguísticas para direitos europeus sobre propriedade intelectual* |
| *126* | 14 | *Substituição do Protocolo sobre procedimentos por deficit excessivo* |
| *127* | 6 | *Tarefas especiais do Banco Europeu Central a respeito da supervisão prudencial* |
| *153* | 2-b | *Politica Social: segurança social e protecção social dos trabalhadores, protecção dos trabalhadores quando o contrato de trabalho deles terminou, representação e defesa colectiva, condições de emprego de nacionalidades do terceiro mundo – e transferência de qualquer destes pontos excepto segurança social para a procedimentos de ordinária legislatura* |
| *192* | 2 | *Meio ambiente: disposições de natureza fiscal, panejamento de vilas e cidades, gestão das recursos de agua* |
| *194* | 3 | *Energia: medidas fiscais* |
| *203* | | *Associação de países além-mar e territórios da União – leis e procedimentos* |
| *262* | | *Jurisdição da Corte na área da propriedade intelectual* |
| *308* | | *Modificação do Protocolo do Estatuto do Banco Europeu de Investimentos* |
| *311* | | *Recursos próprios da União – limite e criação de novos recursos (necessidade de ratificação nacional)* |
| *333* | 2 | *Decisão sob cooperação potenciada/reforçada de transferir um assunto para a legislação ordinária* |

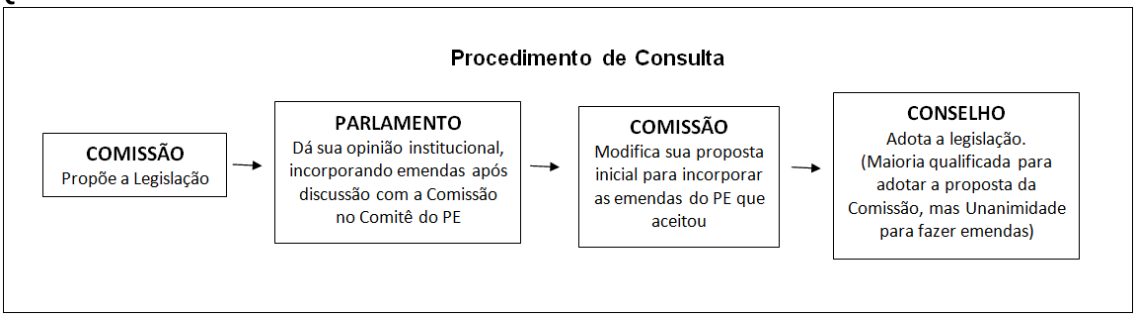
Elaborado pelo autor baseado no TFUE (UE, 2007)

**Tabela 5 – Atos do Conselho (IV)**

| Atos do Conselho adotados após Maioria Qualificada e Consulta ao PE | | |
|---|---|---|
| *Art. TFUE* | *ITEM* | *DESCRIÇÃO* |
| *23* | | *Medidas para facilitar protecção diplomática* |
| *74* | | *Medidas para garantir a cooperação administrativa sobre assuntos de justiça e segurança entre os departamentos dos Estados Membros* |
| *78* | *3* | *Medidas provisórias para ajudar um Estado membro a lidar com afluxos improvisos de refugiados* |
| *103* | *1* | *Regras de competição política* |
| *109* | | *Regras relativas aos auxílios* |
| *125* | *2* | *Definição de descobertos bancários, empréstimos e débitos dos Estados Membros para propósitos da Moeda Única Europeia* |
| *129* | *4* | *Determinadas providências específicas exigidas pelo Estatuto do Banco Central* |
| *140* | *2* | *Admissão de novos membros à moeda única (Euro)* |
| *182* | *4* | *Pesquisa: Programas específicos de execução do programa-quadro* |
| *187 / 188* | *- / 2* | *Pesquisa: Criação de Empresas comuns* |
| *322* | *2* | *Métodos e procedimentos para cobrança de recursos próprios* |
| *349* | *2* | *Medidas relativas à regiões ultraperiféricas* |

Elaborado pelo autor baseado no TFUE (UE, 2007).

**Quadro 4 – Procedimento de Consulta**




Elaborado pelo autor baseado no TFUE (UE, 2007)

### *3.1.2.5 – INICIATIVAS LEGISLATIVAS DO PE*

Na UE, a Comissão detém quase que um monopólio da iniciativa legislativa. Entretanto, o Parlamento, por sua vez, de acordo com o art. 225º TFUE, tem a prerrogativa de solicitar, por maioria absoluta, à Comissão que submeta à sua apreciação todas as propostas adequadas sobre as questões que

se lhe afigure requererem a elaboração de atos da União para efeitos de aplicação dos Tratados. Além disso, o PE também detém alguns direitos formais de iniciar propostas legislativas, nomeadamente: as propostas de adoção de procedimentos eleitorais uniformes para as eleições Europeias; o estatuto para os seus membros, o estatuto do Ombudsman; o exercício de seus próprios direitos de investigação e de determinação de um risco evidente de violação por um estado membro dos valores da união. Conforme Art. 7º do TUE:

> *Sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2º por parte de um Estado-Membro. Antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-Membro em questão e pode dirigir-lhe recomendações, deliberando segundo o mesmo processo. (UE, 1992)*

No entanto, em geral, à Comissão cumpre com direito da iniciativa. De qualquer modo, essas previsões formais não garantem ao Executivo um monopólio de ideias ou de direito de exercer esses poderes sem se levarem em consideração os anseios do Conselho e do Parlamento. Ao Conselho, inclusive, foi garantido o direito sob os tratados originais de solicitarem à Comissão que realizem estudos e que enviem qualquer proposta apropriada. O Tratado de Maastricht deu ao Parlamento direitos equivalentes.

### 3.1.3 – FUNÇÃO DE CONTROLE

#### *3.1.3.1 – PODERES ORÇAMENTÁRIOS*

O papel do Parlamento Europeu no processo orçamental tem vindo a ser progressivamente reforçado desde os Tratados de 1970 e 1975. O Tratado de Lisboa conferiu ao Parlamento e ao Conselho igualdade de poderes no que respeita à globalidade do orçamento da UE. Com esse Tratado, 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. Baseado juridicamente no Acordo Interinstitucional

(AII) entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, aprovado pelo Parlamento em 19 de novembro de 2013 e pelo Conselho em 2 de dezembro de 2013 (JO C 373 de 20.12.2013), na sequência do acordo político alcançado entre os Presidentes do Parlamento, do Conselho e da Comissão em 27 de junho de 2013.

Aprovar o orçamento, competência de grande significado concedida aos eurodeputados, ação em que se definem os recursos financeiros necessários para o atingimento das metas estipuladas. Com base no anteprojeto elaborado pela Comissão, o Conselho prepara o projeto a ser encaminhado ao Parlamento, que poderá alterá-lo em função de outras prioridades devendo, nesse caso, reenviá-lo ao Conselho para nova apreciação. O Conselho encaminha o projeto revisto ao Parlamento com as mudanças acolhidas e aquelas que não lograram obter a sua adesão. O procedimento afinal se conclui com a adoção ou rejeição do orçamento modificado pelo Parlamento. A Comissão é o órgão encarregado em providenciar a execução do orçamento em estrita conformidade com as metas que receberam o aval parlamentar. O exercício dos poderes orçamentais consiste em determinar tanto o montante global e a distribuição das despesas anuais da UE como as receitas necessárias para as cobrir e controlar a execução do orçamento.

#### *3.1.3.2 – INDICAÇÃO E DEMISSÃO*

Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, ao PE foi concedido o poder formal de ser consultado sobre o indicado à Presidência da Comissão e de aprovar o Colegiado de Comissionários, poder reforçado com o Tratado de Amsterdã que concedeu ao PE o poder de não apenas ser consultado sobre o indicado à Presidência, mas de aprovar a indicação. Além disso, o PE também goza do direito de ser consultado sobre a indicação do Presidente, Vice-Presidente e outros membros do Comitê Executivo do BCE. Ao PE também é facultado o poder exclusivo de indicar o *Ombudsman* da UE.

Além disso, cabe aqui mencionar que, com a criação da Corte de Auditores, em 1975, o PE recebeu o poder de ser consultado sobre a indicação de seus membros. Além disso, o PE também está envolvido com as indicações relacionadas a Agências e alguns órgãos descentralizados da UE, bem como a do Diretor do Organismo Europeu de Luta Anti Fraude (OLAF).

Por fim, ainda no que tange aos direitos de indicação e demissão, deve-se ter em conta um importante poder desempenhado pelo PE na arquitetura institucional da União: O Direito de Censura. Este é o poder mais antigo do PE, confere à instituição a capacidade de demitir a Comissão. Cabe ressaltar que, ao contrário do Conselho ou dos governos dos Estados-membros, apenas o PE pode forçar a Comissão a renunciar antes do final do mandato. Em geral, devido à gravidade deste ato, a demissão da Comissão é tida como o último recurso a ser utilizado de forma parcimoniosa. Embora disponha de tal poder, o PE nunca adotou uma moção de censura. Apenas o fato de o Parlamento lograr dentre seus Grupos Políticos a maioria para a censura e demonstrar uma séria intenção de adotar tal recurso levou, em Março de 1999, à renúncia coletiva da Comissão Santer. Nos termos do TUE, Artigo 17º, inciso 8:

> *A Comissão, enquanto colégio, é responsável perante o Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu pode votar uma moção de censura à Comissão em conformidade com o artigo 234º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Caso tal moção seja adotada, os membros da Comissão devem demitir-se coletivamente das suas funções e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve demitir-se das funções que exerce na Comissão (UE, 1992)*

### *3.1.3.3 – ACESSO DE NOVOS ESTADOS-MEMBROS*

Outro procedimento influenciado pelo PE é o processo de adesão de novos Estados-Membros à UE. Juridicamente esse procedimento tem por base o art. 49º do TUE e estabelece que:

> *Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2º e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais são informados desse pedido. O Estado requerente dirige o seu pedido ao Conselho, que se pronuncia por unanimidade, após ter consultado a Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria dos membros que o compõem. São tidos em conta os critérios de elegibilidade aprovados pelo Conselho Europeu. (UE, 1992)*

Desta maneira, os pedidos de adesão poderão ser apresentados por qualquer Estado europeu que respeite os princípios da União (artigo 2.º do TUE). Após isso as condições de elegibilidade são acordadas pelo Conselho Europeu e os parlamentos nacionais e do PE devem ser notificados. A Comissão deve ser consultada e participa ativamente na preparação e na condução das negociações. Por sua vez, o Parlamento Europeu deve emissão de parecer favorável ou não, deliberando por maioria absoluta dos deputados que o compõe. A decisão deve ser adotada pelo Conselho que, neste caso, delibera por unanimidade; então se dá o acordo entre os Estados-Membros da União e o Estado candidato, estabelecendo as condições de adesão e as adaptações necessárias e é submetido à ratificação de todos os Estados-Membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais. (*ibid.*)

#### *3.1.3.4 – ESCRUTÍNIO E CONTROLE DAS DEMAIS INSTITUIÇÕES*

O PE exerce amplo poder de controle sobre as atividades das demais instituições da União. Pelo direito de petição os cidadãos europeus desfrutam da prerrogativa de pleitear ao Parlamento a reparação de danos que eventualmente sofreram como resultado das atividades da União Europeia. O Parlamento tem a prerrogativa de criar comissões de inquérito em situações particulares que envolvam a violação do direito comunitário.

Conforme apresentado anteriormente, o controle sobre o órgão econômico e monetário comunitário a cargo do PE é operacionalizado com a aprovação do Presidente, do Vice-Presidente e dos membros do Comitê Executivo do BCE, exigência indispensável para que o Conselho proceda à nomeação. Além disso, digno de nota também é o direito que o PE detém de

receber anualmente, do Presidente do BCE, um relatório sobre os principais eventos relativos ao Banco no exercício financeiro anterior. Também há o art. 15º TUE, inciso 6, item D que estabelece que o Presidente do Conselho Europeu deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu. (*ibid.*)

De acordo com o estabelecido no art. 17º, inciso 7. Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo. Também se estabelece neste inciso que o Presidente da Comissão, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e os demais membros da Comissão são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Com base nessa aprovação, a Comissão é nomeada pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada (*ibid.*). Por sua vez, conforme já apresentado, o inciso 8 deste mesmo artigo, prevê ao PE o Poder de Censura à Comissão. (*ibid.*)

No tocante aos poderes de controle do PE em relação à política externa da União, o artigo 27º, inciso 3, estabelece que o Alto Representante, no desempenho das suas funções, seja apoiado por um serviço europeu para a ação externa e que este serviço trabalhe em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e que seja composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. A organização e o funcionamento do serviço europeu para a ação externa devem ser, por sua vez, estabelecidos por decisão do Conselho e, desta forma, somente após consulta ao

Parlamento Europeu e após aprovação da Comissão que o Conselho pode deliberar sob a proposta do Alto Representante. (*ibid.*)

Além disso, conforme o artigo 36º do TUE, o PE também tem de ser consultado regularmente pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa, e informa ao órgão parlamentar sobre a evolução destas políticas. O Alto Representante vela por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tidas em conta. Os representantes especiais podem ser associados à informação do Parlamento Europeu. Mais além, o PE também pode dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho e ao Alto Representante, realizando, duas vezes por ano, um debate sobre os progressos realizados na execução da política externa e de segurança comum, incluindo a política comum de segurança e defesa. (*ibid.*)

## 3.2 REFORÇO DOS OBJETIVOS DA UNIÃO

De acordo com a classificação de Diez de Velasco apresentada em capítulos anteriores, podemos enquadrar a União Europeia como sendo uma O.I. de fim Específico, de composição Regional e de competência de Integração ou Unificação. O papel do PE é apresentando de acordo com os seguintes objetivos:

> *Enquanto instituição representativa dos cidadãos europeus, o Parlamento constitui o fundamento democrático da União Europeia. A fim de assegurar à UE a sua plena legitimidade democrática, o Parlamento deve estar plenamente envolvido no processo legislativo europeu e*

> *exercer, em nome do público, o controlo político sobre as demais instituições europeias.*[10] *(UE,2014a.)*

Em síntese, o papel desempenhado pelo PE com o intuito de se reforçar os objetivos característicos da União são: o estreitamento da relação União x Estados-Membros, em termos práticos, a relação que este Parlamento Supranacional mantém com os Parlamentos Nacionais dos Estados membros da União e, além disso, a forma que o PE atua com vistas a reduzir o déficit institucional, democrático e também de informação perante a população e os Estados por ele representados.

### 3.2.1 – RELAÇÃO COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS: REDUÇÃO DOS DÉFICITS DEMOCRÁTICO E INSTITUCIONAL

Conforme o *website* oficial do Parlamento Europeu, os avanços no processo de integração europeia transformaram o papel dos parlamentos nacionais. A fim de assegurar um controle democrático eficaz da legislação europeia a todos os níveis, foram criados vários instrumentos de cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. No concernente à relação com os Parlamentos Nacionais dos Estados que fazem parte da União, o TUE fixa as bases jurídicas de tal relação no Título II – Disposições relativas aos princípios democráticos – art. 12º, que estabelece: *Os Parlamentos nacionais contribuem ativamente para o bom funcionamento da União (UE, 1992)*.

No item D deste mesmo artigo, especifica que também participam nos processos de revisão dos Tratados, nos termos do artigo 48º do presente Tratado. Já no item F, destaca-se a possibilidade de participação na cooperação interparlamentar entre os Parlamentos nacionais e com o Parlamento Europeu,

---

[10] Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2014 "O PARLAMENTO EUROPEU: PODERES " disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.3.2.pdf [Acesso em: 09/04/2014].

nos termos do Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia. (*ibid.*)

O caráter integratório do processo de integração da UE envolve a transferência de algumas das competências anteriormente exercidas pelos governos nacionais para esferas de decisão de âmbito supranacional, transferindo assim o papel dos parlamentos nacionais enquanto autoridades legislativas, orçamentais e de controle para instituições comunitárias com poder de decisão. Porém, o principal beneficiário desta transferência de soberania tem sido o Conselho, gerando, desta forma, o referido *Déficit Democrático* da União. Assim, os Parlamentos nacionais vislumbram no PE uma forma de recuperar a influência perdida e garantir conjuntamente que a Europa se constrói sobre princípios democráticos. O PE, por seu turno, entende em geral que a existência de relações importantes com os parlamentos nacionais contribui para reforçar a sua legitimidade e para aproximar a Europa aos cidadãos.

A operacionalização da cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais inicia-se a partir do Tratado de Maastricht, no termo das declarações nº 13 e 14, que preveem o respeito do envolvimento dos parlamentos nacionais nas atividades da União Europeia através da intensificação dos contatos, da realização de encontros regulares e da concessão de facilidades recíprocas (UE,1992). Por sua vez, o Tratado de Lisboa instaura um sistema de alerta precoce, ou seja, um novo mecanismo destinado a permitir o controle, por parte dos parlamentos nacionais, do respeito do princípio da subsidiariedade nas novas propostas legislativas (Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia e Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade). Esse novo mecanismo dá à maioria das câmaras parlamentares a possibilidade de bloquearem uma nova proposta da Comissão. No entanto, a decisão final, cabe à autoridade legislativa (Parlamento Europeu em conjunto ao Conselho de Ministros). (UE, 2007)

Em suma, tal operacionalização tomou forma com a instituição de diversos instrumentos de cooperação, esta tendência foi reforçada por novas disposições introduzidas pelo Tratado de Lisboa[11]. Cabe neste momento, de acordo com os objetivos deste estudo de apresentar tais instrumentos de forma não exaustiva, são eles:

- Conferências dos Presidentes das Assembleias Parlamentares da União Europeia
- Centro Europeu de Pesquisa e Documentação Parlamentar[12]
- Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários dos Parlamentos da União Europeia (COSAC)
- Reuniões parlamentares conjuntas
- Outros instrumentos de cooperação

I - Comissões permanentes do Parlamento consultam as suas homólogas a nível nacional através de reuniões bilaterais ou multilaterais e de visitas dos presidentes ou dos relatores

II - Os contactos entre os grupos políticos do Parlamento Europeu e os grupos correspondentes dos parlamentos nacionais evoluíram de forma distinta, consoante os países ou os partidos políticos envolvidos.

---

[11]Extraído do documento: Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2014 "O PARLAMENTO EUROPEU: RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS" disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.3.5.pdf [Acesso em: 09/04/2014].

[12] Em inglês: "European Centre for Parliamentary Research and Documentation — ECPRD"

III - A cooperação administrativa: Estágios no Parlamento Europeu e do intercâmbio de funcionários; Intercâmbios de informação mútua sobre as atividades dos parlamentos.

### 3.3 – O PE E A EFICIÊNCIA PARLAMENTAR: FUNÇÕES TRADICIONAIS E PODERES REAIS

Concluída a apresentação dos poderes concretos do PE, previstos no Tratado da União Europeia e regulados pelo Tratado de Funcionamento da União Europeia, deve-se agora retomar a análise de sua eficiência a fim de se estabelecer o quadro de estudo comparativo a ser aplicado no próximo capítulo em relação ao PARLASUL.

Conforme definido anteriormente, o conceito de Eficiência Parlamentar Supranacional é a análise da medida em que o Parlamento Supranacional estudado cumpre as funções parlamentares tradicionais e também a componente de dimensão supranacional, ou seja, como o desempenho de suas funções enfatiza os objetivos da O.I., produzindo efeitos reais para os Estados e população representada.

Entretanto, cabe fazer uma ressalva, da mesma forma que o estudo não pretende seguir uma linha quantitativa da relação entre normas elaboradas e adotadas, geralmente seguida em estudos sobre eficiência parlamentar em nível nacional, o estudo de eficiência aqui proposto não se dá em termos absolutos. Por ser uma dimensão de relações dinâmicas e em constante evolução, não se tem por intenção criar uma escala de eficiência fixa que responda todas as especificidades de todos os processos de integração e cooperação, nem mesmo que tenha a pretensão de se criar um molde utilizável mecanicamente sem reflexão para todo e qualquer Parlamento Supranacional, uma vez que quanto mais institucionalizado o parlamento, delega mais funções à comissões

específicas, atua sobre mais temas e multiplica seus efeitos. Devido a este caráter de dinamismo e especificidade apresentada de processo para processo, pretende-se compreender em que medida desempenha as funções com o intuito de relacionar estudos das instituições baseados nessa linha raciocínio, uma vez que se comparar instituições de organizações com fins diferentes generalizando em demasia e negligenciando as devidas proporções pode custar a invalidação conceitual da análise.

Com efeito, além da própria eficiência do parlamento, vislumbra-se a possibilidade de estabelecer uma espécie de termômetro do grau de integração ou cooperação desejado e, *de facto* alcançado, dado que o poder de decisão gozado pelas instituições comunitárias, bem como o grau de transferência de soberania para tais instituições, pode servir de indicador que colabora para compreender a percepção dos Estados-Membros, em conjunto, sobre os benefícios da opção de integrar-se e, para a organização, pela opção de se *"parlamentarizar"*.

## 3.4 – PE: FUNÇÕES TRADICIONAIS E PODERES REAIS

Por fim, concluindo este capítulo que trata sobre a produção de efeitos reais do PE para o processo de integração europeu, apresenta-se a análise do estudo da relação de funções "parlamentares x poderes reais" do PE.

**Quadro 5 – Função x Papel do PE**

| FUNÇÃO | ATO / PROCEDIMENTO | ARTIGO/TRATADO | PAPEL DESEMPENHADO PELO PARLAMENTO | DECISÃO FINAL |
|---|---|---|---|---|
| 1 + 2 | Democracia representativa da U.E. | Art. 10º TUE | **Eurodeputados Eleitos diretamente** | Cidadãos |
| 1 + 2 | Direito à voz para Cidadãos e Associações | Art. 11º TUE | **Canal de comunicação com a Sociedade Civil** | Cidadãos + Instituições Comunitárias |
| 3 | Processo Legislativo Ordinário | Art. 289º e Art. 294º TFUE | **Poder de decisão em conjunto com o Conselho em matéria de Atos Legislativos** | PE + Conselho |
| 2 + 3 | Processo de Revisão dos Tratados (Ordinário ou Simplificado) | Art. 48º TUE | **Submeter projeto de revisão dos tratados / Ser consultado / Participar na Convenção para analisar os projetos / Aprovar o texto** | Convenção de Representantes + Agências Específicas da EU (Ordinário) e Estados-Membros (Simplificado) |
| 2 + 4 | Processo de Consentimento | Artigos da tabela 3.2 | **Controle e Legitimação de atos e decisões do Conselho em leitura única no PE** | Conselho |
| 2 + 3 + 4 | Processo de Consulta | Artigos da tabela 3.3 e 3.4 | **Emitir pareceres nas matérias em que o Conselho decide sozinho** | Conselho |
| 3 | Iniciativa própria de legislativa | Art. 225 TFUE | **Solicitar proposta de legislação à Comissão** | PE (sobre a proposta) + Comissão (sobre o texto inicial) |
| 4 | Poderes Orçamentários | Art. 312º, Art. 314º, Art. 318º e Art. 319º TFUE | **Autoridade orçamental; Elaborar orientações gerais; Categorizar despesas; Aprovar o orçamento; Controlar a execução; aprovar o quadro financeiro plurianual** | PE + Conselho |
| 4 | Investidura da Comissão e seu Presidente | Art. 17º TUE | **Voto de Aprovação** | PE |
| 4 | Investidura do Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança | Art. 17º TUE | **Voto de Aprovação** | PE |
| 4 | Moção de Censura | Art. 234º TFUE | **Aprovar a demissão coletiva da Comissão** | PE |
| 2 + 5 | Cooperação com os Parlamentos Nacionais | Art. 12º TUE | **Aproximar os Parlamentos Nacionais para reforçar sua Legitimidade e reduzir os Déficits Democrático, Institucional e de Comunicação** | PE + Parlamentos Nacionais |
| 5 | Participação em instrumentos de cooperação e Canal de Comunicação | | **Estreitar a relação com os Parlamentos de Estados associados e em vias de adesão; Intercâmbio de Informação (ECPRD)** | PE + Parlamentos Nacionais |
| 5 | COSAC e Reuniões Parlamentares Conjuntas | | **Coordenação e consulta aos Parlamentos Nacionais; Debate sobre o papel dos Parlamentos (Nacionais e Europeu) e o reforço das Insitituições Comunitárias** | PE + Parlamentos Nacionais |
| 5 | Comissões; Grupos políticos; Cooperação Administrativa | | **Consulta do PE às Comissões em nível nacional; Recepção e Treinamento de Funcionários dos Parlamentos** | PE + Parlamentos Nacionais |

***Função: 1 - Representação 2 - Legitimação 3 - Legislação 4 - Controle 5 - Reforço aos Objetivos da OI**

Dados elaborados pelo autor com os dados dos tratados oficiais (UE, 1992; UE, 2007) e nas fichas técnicas da UE. Disponivel em: **http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=index.html** [Acesso 10/04/2014]

Com isto feito, pode-se avançar e entrar no estudo do processo de integração do MERCOSUL para se construir um quadro de estudos que também tenha por objetivo compreender quais as funções do PARLASUL e de quais poderes goza.

## CAPÍTULO 4 – EFICIÊNCIA PARLAMENTAR E O PARLASUL

Neste capítulo o estudo ocupar-se-á em analisar mais detalhadamente o Parlamento do MERCOSUL, o PARLASUL. Considerando os objetivos desta dissertação, assim como no capítulo anterior, será analisado o processo de formação deste Parlamento e o modo em que ele se insere na estrutura de tomada de decisão da organização na tentativa de se explicitar quais os poderes reais gozados por esta instituição, bem como a forma que ela influencia os caminhos deste processo colaborando para o reforço dos objetivos e, assim, poder compreender a profundidade de seu desempenho no concernente às funções tradicionais parlamentares e, deste modo, ter uma imagem mais precisa sobre em que medida que este Parlamento produz efeitos reais para a população e para a organização com o intuito de mensurar sua eficiência enquanto parlamento.

Buscar-se-á, dentro do possível, estabelecer um paralelo com o capítulo de análise sobre o Parlamento Europeu apresentando, além do contexto de sua criação, como o PARLASUL se insere na questão da representação, legitimação, legislação, controle e reforço dos objetivos.

### 4.1 – A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PARLASUL

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional, de fim específico, formado por países sul-americanos e que, nesta fase, está buscando completar o estágio de União Aduaneira entre seus membros plenos, a dizer: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Além dos Estados-membros, o bloco inclui como Estados Associados a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru, além do Suriname que está em processo de adesão e da Guiana em processo de ratificação. Cabe mencionar que também possui dois membros observadores: o México e a Nova Zelândia (MERCOSUL, 2014).

O MERCOSUL é um bloco de certa forma recente, foi estabelecido em Março de 1991 através da celebração do Tratado de Assunção e apenas teve sua personalidade jurídica internacional estabelecida, como complemento a este tratado, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994. Conforme o art. 1º do Tratado de Assunção, tratado constitutivo do bloco, o MERCOSUL tem por objetivo: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL, 1991a)

O Tratado de Assunção estabeleceu uma estrutura orgânica intergovernamental para o MERCOSUL, com este Tratado foram criados dois órgãos dotados de poder decisório, sendo a tomada de decisão centrada principalmente no Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior, responsável pela condução política do processo de integração e composto pelos Ministros das Relações Exteriores e de Economia dos quatro países (*ibid.*). O outro órgão decisório é o Grupo Mercado Comum (GMC), cuja função é executiva, especialmente controlar o cumprimento do Tratado de Assunção, além de protocolos e outros acordos; propor projetos ao CMC; fixar programas para alcance do Mercado Comum (*ibid.*). Este tratado também criou aquilo que seria o embrião do atual Parlamento do MERCOSUL, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), prevista no Capítulo VI – Disposições Gerais – art. 24º em que estabelecia

seu objetivo simplesmente como o de facilitar a implementação do Mercado Comum (*ibid.*).

As competências dos primórdios da CPC eram muito restritas, desempenhava desde então um papel meramente consultivo, uma vez que o poder decisório recaía sobre o GMC e, principalmente, sobre o CMC (MERCOSUL, 1991a, 1991b). À CPC cabia apenas acompanhar a marcha do processo de integração regional e informar os Congressos Nacionais a esse respeito; emitir recomendações sobre a condução do processo de integração aos órgãos institucionais do MERCOSUL; realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados membros; estabelecer subcomissões (MERCOSUL, 1991b). Além disso, de acordo com o art. 2º do mesmo regulamento interno, determinava que a CPC seria integrada por até 64 parlamentares de ambas as Câmaras, sendo até 16 por Estado parte, e igual número de suplentes, designados pelos respectivos Parlamentos nacionais, de acordo com seus procedimentos internos, e com mandato não inferior a dois anos (*ibid.*).

A CPC funcionou até sua substituição pelo Parlamento do MERCOSUL em 2005 – Decisão CMC nº49/04. No texto deste documento, o CMC, dando prosseguimento ao Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006, decide, no art. 1º, dar continuidade à criação do Parlamento do MERCOSUL, como órgão representativo dos povos dos Estados Partes do MERCOSUL. Estabelece ainda que o Parlamento do MERCOSUL reger-se-á pela normativa vigente do MERCOSUL e as disposições de seu Protocolo Constitutivo e integrará a estrutura institucional do MERCOSUL (MERCOSUL/CMC, 2004). Já nos art. 2º e 3º, decide investir a CPC na qualidade de comissão preparatória, para realizar todas as ações que sejam necessárias para a instalação do Parlamento do MERCOSUL cuja instalação deveria efetivar-se antes de 31 de dezembro de 2006 (*ibid.*). A CPC tinha por obrigação ainda elaborar um relatório de atividades, bem como o respectivo projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (PCPM) para consideração do Conselho do Mercado Comum e que

a CPC também continuaria desempenhando suas funções de então até a efetiva instalação do Parlamento do MERCOSUL. (*ibid.*).

Deste modo, o PCPM foi elaborado e traz em seu preâmbulo que este Parlamento está fundamentado na sua firme vontade política de fortalecer e de aprofundar o processo de integração do MERCOSUL, contemplando os interesses de todos os Estados Partes (MERCOSUL, 2005). Além disso, que o alcance dos objetivos comuns que foram definidos pelos Estados Partes, requer um âmbito institucional equilibrado e eficaz, que permita criar normas que sejam efetivas e que garantam um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no desenvolvimento do processo de integração (*ibid.*). Também estabelece que a instalação do Parlamento do MERCOSUL, com uma adequada representação dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes, significará uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas (*ibid.*). Bem como, reconhece a importância de fortalecer o âmbito institucional de cooperação interparlamentar, para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL, que requeira aprovação legislativa (*ibid.*). E, finaliza reforçando os princípios e objetivos de caráter democrático estabelecidos no Protocolo de Ushuaia (*ibid.*).

Feita esta parte preliminar de apresentação do processo de construção do Parlamento do MERCOSUL, cabe agora analisar como esta instituição desenvolve seus trabalhos, bem como os poderes que goza e, desta forma, discutir o quão eficiente realmente é. Com o intuito de estabelecer o quadro de análise agora referente a este parlamento, tentar-se-á seguir o estabelecido no capítulo anterior, analisando de forma categorizada o estudo dos artigos do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL e também de seu

Regulamento Interno, a fim de identificar o desempenho das funções tradicionais parlamentares com a mesma finalidade de compreender quais efeitos produz e, como anteriormente, se reforça os objetivos da organização.

### 4.1.1 – REPRESENTAÇÃO E LEGITIMAÇÃO

Com o propósito de se avaliar a eficiência do PARLASUL e se construir as devidas considerações a serem utilizadas na discussão proposta por este estudo, neste item, estudar-se-ão as funções parlamentares de representação e legitimação. A partir da análise dos documentos oficiais, estabelecer-se-ão os elos entre a forma e estrutura da organização e as funções parlamentares em questão.

No que diz respeito à legitimação no âmbito do processo integratório do MERCOSUL, deve-se, antes, levar em consideração algumas diferenças em relação ao caso europeu. No caso do PE, como apresentado no capítulo anterior, a questão da legitimidade gira em torno da questão do déficit democrático e da representação da população no momento da tomada de decisão. No entanto, o caso mercosulino, diferentemente do europeu, trata-se de um modelo intergovernamental, portanto é uma estrutura em que não há a delegação de poder decisório para as instituições de âmbito supranacional e cujas decisões finais acabam dependendo do consentimento dos poderes Executivos dos Estados Partes. Assim a questão da legitimidade não está centrada na representação de uma comunidade regional e, sim, com vistas à legitimidade da organização perante a comunidade internacional (Medeiros et al, 2012).

Ao analisar os documentos oficiais do MERCOSUL no tocante à representação, a participação dos cidadãos mercosulinos está prevista no tratado apenas no que diz respeito à escolha de seus representantes, porém a forma e a sua participação depende de legislação eleitoral específica de cada Estado-membro (MERCOSUL, 2005). Com efeito, em seu texto, o PCPM estabelece no art.1º – Constituição – que o Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de

cada Estado Parte e as disposições do referido Protocolo (*ibid.*). Neste sentido, no concernente às eleições, o art. 6º reafirma que os Parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto e que terão um mandato comum de quatro anos, contados a partir da data de assunção no cargo, e poderão ser reeleitos, conforme disposto no art. 10º deste mesmo protocolo, não estando sujeitos a mandato imperativo e atuando com independência no exercício de suas funções, conforme o art. 9º (*ibid.*).

Dentre os propósitos do Parlamento no concernente à representação, o mesmo protocolo prevê, no art. 2º, que tais propósitos são: representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política; e o de garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração (*ibid.*). Já no que diz respeito às competências deste Parlamento relativamente à função tradicional parlamentar de representação, o art. 4º estabelece que a instituição deve fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no MERCOSUL (*ibid.*).

Embora prevista no referido protocolo, a eleição direta dos representantes do PARLASUL, até o presente momento, ocorreu apenas no Paraguai e está prevista para ocorrer nos demais Estados até o final do ano de 2014. Entretanto, tramita no CMC uma proposta de adiamento da eleição direta dos parlamentares para 2020 e, até a data deste estudo – abril de 2014 – ainda não houve qualquer decisão do órgão dirigente da organização[13] (Câmara dos Deputados, 2013).

---

[13] Câmara dos Deputados do Brasil: Jornal da Câmara 03 de Dezembro de 2013, nº3119.

### 4.1.2 – LEGISLAÇÃO

Neste item, analisar-se-á outra função primordial para a eficiência e relevância de qualquer Parlamento, a função Legislativa. Neste estudo, conforme já apresentado no capítulo anterior, parte-se do exame do caso do Parlamento Europeu, para posteriormente apresentar-se o contraponto do caso do MERCOSUL.

Depois de anos de evolução do processo integratório europeu, de profundos debates, além da própria vontade política da UE em fortalecer o papel institucional de seu parlamento, os poderes do PE tornaram-se notáveis e atualmente o órgão goza de poder de influência em todos os campos da produção normativa comunitária. Em que pese disponha da iniciativa legislativa apenas em poucos e restritos casos, de acordo com o TUE e o TFUE, ao PE são previstos processos e procedimentos nos quais a instituição tem um papel relevante e goza de poderes reais para influenciar, debater e legitimar a produção de leis no seio da sua organização.

Por sua vez, pelo MERCOSUL tratar-se de um processo de certa forma ainda recente e o Parlamento do MERCOSUL uma instituição que ainda dá seus primeiros passos, em seu atual estágio de evolução, ao PARLASUL, exceto no caso específico de temas referentes à integração, não lhe é facultada a iniciativa legislativa em geral[14], nem mesmo são previstos processos e procedimentos vinculativos e de escrutínio similares aos presentes no caso europeu, à instituição mercosulina ainda são previstas poucas e restritas competências, principalmente no que diz respeito à produção normativa.

---

[14] Conforme art.4º.13 do PCPM e art. 95º do RIPM, ao PARLASUL é prevista a prerrogativa de elaborar Projetos de Normas exclusivamente sobre o tema de integração a serem remetidos ao CMC para apreciação, tendo o Conselho palavra final sobre o assunto e decidindo sobre o referido projeto.

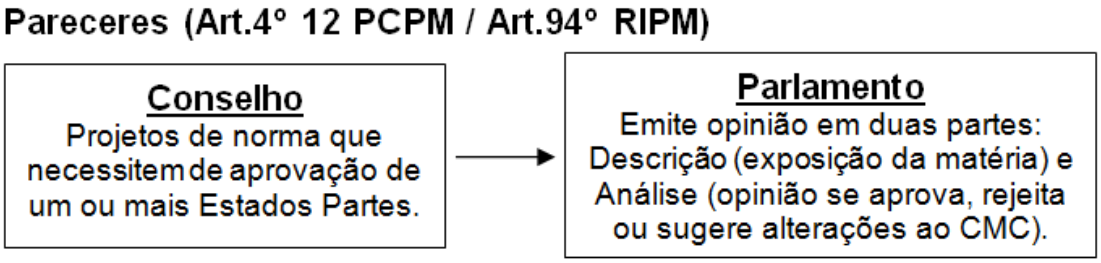
Assim, como às assembleias antecedentes e aos primeiros anos do PE, ao PARLASUL, no campo legislativo, são previstos mais atos que competências, mais voz, ainda que sem muita ressonância, que poderes de fato. Os mencionados atos do Parlamento tomam conta de todo capítulo 8 do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul (RIPM) e preveem sete formas para o PARLASUL desempenhar suas funções, são eles: Pareceres; Projetos de Normas; Anteprojetos de Normas; Declarações; Recomendações; Relatórios; e Disposições (Parlamento do MERCOSUL, 2007).

De maneira semelhante ao que era em relação à CPC, cujo objetivo, conforme o já referido art.24º do Tratado de Assunção, era o de facilitar a implementação do Mercado Comum (MERCOSUL, 1991a), o principal objetivo prático do atual Parlamento é, conforme art. 4º.12, o de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes (MERCOSUL, 2005). Neste sentido, a respeito das mencionadas competências do PARLASUL relacionadas à produção normativa do MERCOSUL, o PCPM refere-se ao assunto apenas no art.4º, incisos 12, 13 e 14. Estes itens tratam dos atos previstos pelo protocolo ao Parlamento que são, respectivamente, pareceres, projetos de normas e anteprojetos de normas (*ibid.*).

Ao se esmiuçar o inciso 12 do PCPM, verifica-se que, além de estabelecer o objetivo de acelerar os procedimentos de internalização de normas nos Estados Partes, o protocolo estabelece que o Parlamento deverá elaborar pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de 90 dias a contar da data da consulta, devendo ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação (MERCOSUL, 2005). De acordo com o art. 94º do Regulamento Interno do Parlamento do MERCOSUL (RIPM), pareceres são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas, enviadas pelo Conselho do Mercado Comum antes de sua aprovação, que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes e que constam de 2 partes: descrição, com a exposição circunstanciada da matéria em

exame e de sua negociação nos órgãos decisórios do MERCOSUL; e, análise, com a opinião quanto à conveniência da aprovação ou rejeição do projeto de norma, ou à necessidade de apresentar sugestões sobre o mesmo, para serem encaminhadas ao Conselho do Mercado Comum (Parlamento do MERCOSUL, 2007).

**Quadro 6 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (I)**




Elaborado pelo autor baseado nos documentos oficiais do MERCOSUL (MERCOSUL, 2005; MERCOSUL, 2007))

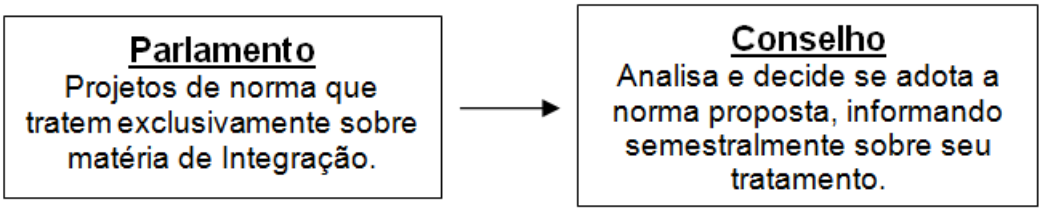
Ainda no tocante ao art.4º inciso 12 do PCPM, estipula-se também que se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de 45 dias, contados a partir da sua aprovação (MERCOSUL, 2005). O texto também formaliza que, 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 inciso, a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação (*ibid.*). Desta forma, 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 caso anterior (*ibid.*).

Ainda com o foco voltado às competências do Parlamento do MERCOSUL no que tange à função legislativa na organização, faz-se necessário nesta altura analisar o inciso 13 do art.4º do PCPM. Neste ponto, dispõe-se sobre

a faculdade do PARLASUL em propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum (*ibid.*), regulado pelo art.95º do RIPM, as proposições normativas apresentadas para apreciação do CMC não devem conter matéria estranha à da integração e deverão tratar, cada projeto, de um tema específico (Parlamento do MERCOSUL, 2007). Além disso, as propostas de projeto de norma devem ser apresentadas em três cópias, subscritas pelo autor ou autores, também devem conter um resumo da norma e serão apresentadas à Mesa Diretora, que dará publicidade, comunicará ao Plenário e distribuirá à comissão ou comissões competentes (*ibid.*). Devendo, conforme art.96 do RIPM, o Presidente do Parlamento solicitar semestralmente ao CMC relatório sobre o andamento dos projetos de normas do Parlamento encaminhados àquele (*ibid.*).

**Quadro 7 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (II)**

**Projetos de norma do MERCOSUL (Art.4º 13 PCPM / Art. 95º RIPM)**




Elaborado pelo autor baseado nos documentos oficiais do MERCOSUL (MERCOSUL, 2005; MERCOSUL, 2007))

Por fim, ainda no concernente às competências do Parlamento relacionadas à elaboração de normas, tem-se no inciso 14 do mesmo artigo do PCPM, que ao Parlamento cabe elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração (MERCOSUL, 2005), sendo regulado pelo art.97º do RIPM que estabelece que o procedimento relativo às propostas de anteprojetos de norma será regido da mesma forma que o disposto para as propostas de projetos de norma, no que for pertinente (Parlamento do MERCOSUL, 2007).

**Quadro 8 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (III)**

**Anteprojetos de norma do MERCOSUL (Art.4º 14 PCPM / Art. 97º RIPM)**

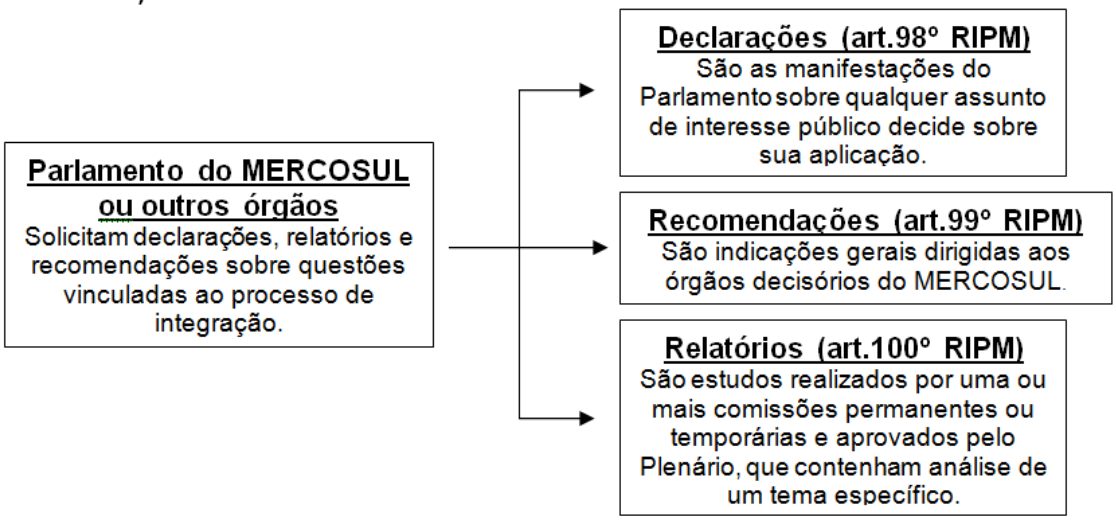
| Parlamento do MERCOSUL | | Parlamentos Nacionais |
|---|---|---|
| Elabora estudos e anteprojetos de normas Nacionais que visam à harmonização das legislações dos Estados Partes. | → | Recebe a proposta e decide sobre sua aplicação. |

Elaborado pelo autor baseado nos documentos oficiais do MERCOSUL (MERCOSUL, 2005; MERCOSUL, 2007))

Feita esta etapa de descrever as competências em relação à normatização no contexto mercosulino, cabe agora apresentar os últimos quatro atos previstos nos documentos oficiais para o desempenho das funções do Parlamento do MERCOSUL, a saber: Declarações; Recomendações; Relatórios; e Disposições (MERCOSUL, 2005). Previstas no inciso 11 do art.4º que estabelece que o Parlamento pode 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 (*ibid.*). Primeiramente, apresentam-se as Declarações, cuja regulamentação é feita pelo art. 98º do RIPM, neste artigo dispõe-se que as Declarações são as manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público (Parlamento do MERCOSUL, 2007). O próximo artigo do regimento, o art. 99º, define Recomendações como indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL (*ibid.*). Em seguida, o art. 100º apresenta os Relatórios como estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico (*ibid.*). As propostas de relatórios poderão ser elaboradas e apresentadas à Mesa Diretora por um mínimo de cinco por cento da totalidade dos Parlamentares ou então prevendo o caso em que a Comissão de Direitos Humanos elaborará anualmente, para a consideração do Plenário, Relatório sobre Direitos Humanos no MERCOSUL (*ibid.*). Para finalizar, apresenta-se o art. 101º que define as Disposições como normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do Parlamento (*ibid.*).

**Quadro 9 – PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (IV)**

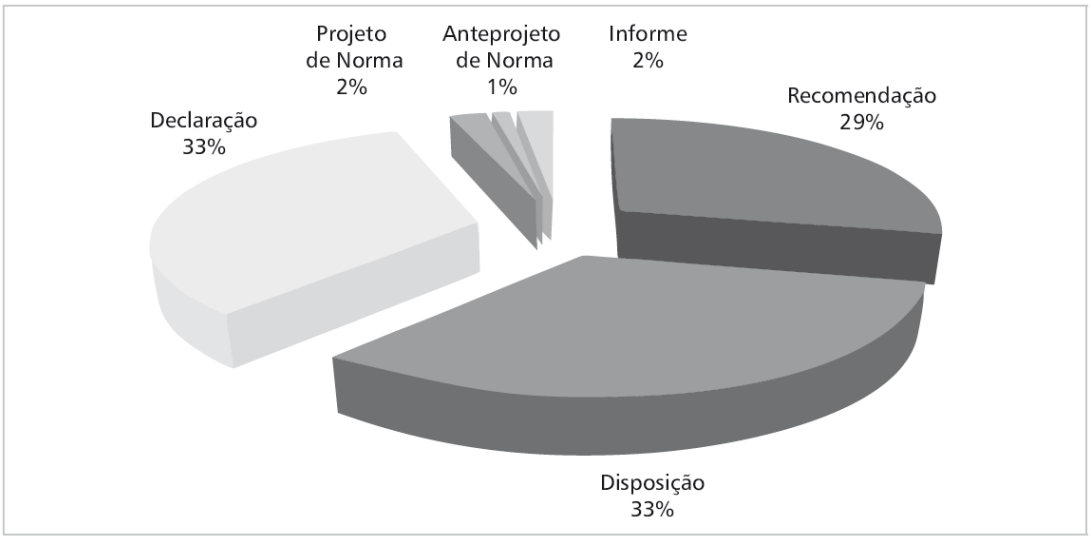
**Demais Atos do Parlamento do MERCOSUL (Art.4° 11 PCPM / Art. 98° ao 100° RIPM)**




Elaborado pelo autor baseado nos documentos oficiais do MERCOSUL (MERCOSUL, 2005; MERCOSUL, 2007))

Embora disponha destes atos previstos nos documentos oficiais do MERCOSUL e devido aos objetivos e à estrutura institucional da organização, reiterando seu caráter intergovernamental e, por conseguinte, com os poderes decisórios centralizados no Conselho do Mercado Comum – composto pelos poderes Executivos dos Estados-membros – o Parlamento do MERCOSUL, conforme o apresentado, detém um poder de influenciar a produção normativa muito restrito, de pouca relevância real e acaba por cumprir de maneira pouco impactante sua função legislativa, sendo, conforme objeto de estudo desta dissertação, pouco eficiente no que tange a produção normativa comunitária.

**Quadro 10 –.PARLASUL e a Legislação do MERCOSUL (V)**




Atos aprovados pelo Parlasul (Quadriênio 2007–2010).

Fonte: (Medeiros et al, 2012)

Conforme indicado por Medeiros et al. (2012), entre 2007 – 2010, nota-se a preponderância de atos como declarações, recomendações e disposições em relação aos atos dispostos no tocante à produção de atos normativos do PARLSUL. Quantitativamente foram: 54 recomendações, 63 disposições, 63 declarações, 4 projetos de norma, 2 anteprojetos de norma, 4 informes e nenhum parecer.

### 4.1.3 – FUNÇÃO DE CONTROLE

Partindo também do estudo apresentado no capítulo anterior, neste item analisar-se-á o papel desempenhado pelo PARLASUL no tocante à função tradicional parlamentar de controle dos demais poderes da estrutura institucional do MERCOSUL. Cabe, preliminarmente, retomar de maneira sintética os poderes gozados neste campo pelo PE a fim de se estabelecer o contraponto com a realidade institucional mercosulina.

Respectivamente aos poderes de controle, conforme já apresentado em capítulo anterior, o Parlamento Europeu desde seus primeiros dias viu seus poderes serem progressivamente reforçados e, com o Tratado de Lisboa, passou a atuar diretamente no controle orçamentário da UE, passando a decidir juntamente ao Conselho sobre a totalidade do orçamento da organização. Além disso, o PE também conta com poderes de indicar e demitir membros componentes de outros poderes e agências da UE, sendo responsável inclusive pela aprovação da indicação do Colegiado de Comissionários, bem como pela aprovação do Presidente da Comissão. No que diz respeito ao poder de demissão, cabe relembrar o papel desempenhado pelo PE na demissão da Comissão através do Direito de Censura, em que pode forçar a renúncia de todos os comissionários antes do final de seus mandatos. Por fim, vale retomar o papel do PE de escrutínio e controle das demais instituições, seja por meio da consulta obrigatória visando à aprovação dos presidentes destas instituições e órgãos, seja pelo direito de receber relatórios anuais sobre o desenvolvimento dos trabalhos das mesmas. Também digno de nota é o poder de ser consultado e dar um voto de aprovação sobre a nomeação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e, por fim, o poder de decisão sobre o acesso de novos Estados-Membros à UE.

Ao PARLASUL, por sua vez, são previstos poderes de controle menos eficientes que os gozados pelo seu correspondente europeu. A esta altura do desenvolvimento institucional do MERCOSUL, o parlamento não dispõe de poderes reais suficientes para desempenhar de modo relevante a função tradicional parlamentar de controle no âmbito da O.I. de que faz parte. Conforme será verificado através da análise de suas competências, ao PARLASUL é apenas garantido o direito de acesso à informação das demais instituições sobre o desenvolvimento do processo de integração e o de emitir a opinião do próprio parlamento de acordo com as competências previstas. Desta forma, compete, a esta altura do estudo, analisar primeiro os poderes que são previstos ao Parlamento Europeu para o desempenho do controle institucional e que ao PARLASUL não lhe são facultados.

Neste sentido, para uma melhor compreensão da eficiência parlamentar do PARLASUL no tocante ao poder de controle, vale ressaltar que este Parlamento não goza de nenhuma influência em relação à indicação e demissão de autoridades de outras instituições mercosulinas. Ao contrário do verificado no processo europeu, ao PARLASUL não é concedido nem mesmo o direito de ter sua opinião consultada e de deliberar sobre a aprovação deste tipo de indicações. Conforme ainda será apresentado mais especificamente a seguir, o poder de controle orçamentário gozado pelo Parlamento do MERCOSUL é irrisório se comparado ao do equivalente europeu, uma vez que o PE é considerado, juntamente com o Conselho, autoridade orçamental da UE e decide sobre a totalidade do tema na organização europeia, no caso mercosulino, o Parlamento apenas se vale do direito de ser informado sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior, além de elaborar e aprovar seu próprio orçamento e informar sobre sua execução ao CMC (Parlamento do MERCOSUL, 2007). Além disso, desempenhado pelo Parlamento Europeu e revestido de grande significado para o equilíbrio de poderes na UE, deve-se mencionar o poder de controle previsto ao PE através do instrumento do voto de censura, cujo efeito é a demissão coletiva do órgão executivo e que detém a iniciativa legislativa na UE – a Comissão – poder que, devido ao caráter intergovernamental dão MERCOSUL, inexiste no contexto do sul-americano.

Finalizado este momento de comparação, cabe agora analisar mais a fundo o art.4º do PCPM, artigo que versa sobre as competências do Parlamento do MERCOSUL. Neste artigo, verifica-se que, também oriundo do caráter intergovernamental desta organização, ao PARLASUL cabe apenas velar pela observância das normas do MERCOSUL, art.4º inciso 1 do PCPM, 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, art.4º inciso 4 do PCPM, bem como convidar, por intermédio da Presidência *Pro Tempore* do CMC, a 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, art.4º inciso 5 PCPM (MERCOSUL, 2005). Além disso, ao PARLASUL também é previsto o direito de receber, ao final de cada semestre a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período – art.4º inciso 6 PCPM – e também receber, neste caso, ao início de cada semestre, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre, conforme o art.4º inciso 7 PCPM (*ibid.*). Ademais, cabe ao Parlamento realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL, *cf*. art.4º inciso 8 do PCPM, bem como 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, *cf*. art.4º inciso 10 PCPM (*ibid.*).

Neste mesmo sentido, além das já referidas emissões de declarações, recomendações e relatórios, previstas no art.4º inciso 11 do PCPM (*ibid.*), que devido a sua generalidade também podem ser analisadas como o desempenho de sua função de controle, ao PARLASUL, no que tange ao poder de controle do orçamento, cabe apenas receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior, de acordo com o art.4º inciso 19 do PCPM, e elaborar e aprovar seu próprio orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum no primeiro semestre do ano, posterior ao exercício, no art.4º inciso 20 do PCPM (*ibid.*). Por fim, seu protocolo constitutivo prevê ao PARLASUL competências relativas à regulamentação de seu próprio funcionamento, no inciso 21 do art.4º do PCPM, estabelece-se que, ao Parlamento, também cabe aprovar e modificar seu Regimento interno e, no inciso 22, prevê que ao Parlamento está facultada a realização de todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências e, no que diz respeito à solicitação de opiniões consultivas, de

acordo com o art. 13º PCPM, o Parlamento poderá solicitá-las apenas ao Tribunal Permanente de Revisão (*ibid.*).

## 4.2 – REFORÇO DOS OBJETIVOS DO MERCOSUL

Seguindo, inicia-se esse item também fazendo referência à classificação de Diez de Velasco em relação ao MERCOSUL. O bloco sul-americano pode ser enquadrado como sendo uma O.I. de fim *específico*, de composição *regional* e, diferentemente da UE, de *cooperação* de acordo com a competência proposta pelo autor espanhol. Deste fato, surge a grande diferença entre estas duas O.I.s, enquanto a UE vislumbra a integração entre os membros do bloco, o MERCOSUL objetiva uma meta menos ambiciosa: o bloco sul-americano tem por objetivo a construção de um Mercado Comum e o alcance das suas metas básicas, que constam do artigo 1º do Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991a).

Deste modo, com a análise dos objetivos previstos nos tratados do MERCOSUL, verifica-se que o primordial no caso mercosulino é o de se construir um Mercado Comum entre os países membros. Tais objetivos podem ser elencados, resumidamente, como sendo a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países membros; a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); a coordenação de políticas macroeconômicas; o livre comércio de serviços e a livre circulação de mão-de-obra e de capitais (*ibid.)*. Assim, de partida, pelos objetivos do MERCOSUL diferirem dos da UE, também diferem seus Parlamentos. Por sua vez, o processo de integração europeu está em estágio mais evoluído e também tem um objetivo mais ambicioso, a integração. Desta forma, sem uma componente supranacional integratória em que se materialize a transferência de poderes decisórios do âmbito nacional para o da organização, também não se pode esperar que o desenho institucional e os poderes gozados pelo PARLASUL sejam de mesmo calibre que os do PE, uma vez que, devido a motivos locais – como a assimetria de poder entre os Estados-membros – e históricos – como a colonização ou o receio de qualquer vocação

imperialista regional – a totalidade dos poderes decisórios mercosulinos recaiam sobre o CMC, órgão executivo de caráter intergovernamental, relegando ao Parlamento do MERCOSUL um papel meramente consultivo, ineficiente no que tange ao desempenho das funções tradicionais parlamentares e, na maioria das vezes, irrelevante enquanto Parlamento.

No entanto, sob a pena de invalidar conceitualmente a análise, não se deve comparar órgãos semelhantes de organizações internacionais diferentes, de fins e objetivos diferentes categorizando-as de forma igual, deve-se, antes, guardar as devidas proporções. Da mesma forma, não se pode concluir de antemão pela irrelevância de uma instituição parlamentar supranacional apenas através da análise de sua eficiência, ou seja, pelo estudo se a instituição cumpre as funções de um parlamento, pois o parlamento a que não lhe foram investidas funções nem poderes é, de origem, ineficiente enquanto parlamento, porém não irrelevante enquanto instituição. O problema da ineficiência de um Parlamento Supranacional não reside no seu caráter de supranacionalidade ou na resistência dos Estados na cessão de soberania em seu benefício, reside na falha conceitual em criar um ente parlamentar e não lhe determinar funções reais e nem delegar matérias pelas quais seja responsável por criar posições comuns que respeitem a vontade geral e coletiva daqueles que representam, pois, um parlamento que não compre suas funções não chega a ser um parlamento de fato. Dever-se-ia, antes, ainda em âmbito intergovernamental, decidir sobre as matérias que este parlamento deve se ocupar e, em seguida, dotá-lo de eficiência e eficácia.

Pelo exposto até agora, explicitar os motivos da escolha mercosulina por esta arquitetura institucional em que o parlamento goza de poderes restritos não responde por si ao proposto neste item: compreender se o órgão reforça ou não os objetivos da organização. Para se chegar a alguma conclusão acerca deste tema, deve-se, primeiro, levar em consideração o caso específico dos objetivos oficiais do MERCOSUL previstos nos documentos oficiais, já expostos, e confrontá-los com os objetivos e competências previstas ao Parlamento, desde

seu antecedente, a fim de se verificar se, no contexto específico do MERCOSUL, o PARLASUL intensifica ou não os objetivos da organização.

Desta forma, ao se iniciar a análise da CPC, antecedente do PARLASUL quando da celebração do Tratado de Assunção, verifica-se que esta Comissão tinha por objetivo, como já mencionado anteriormente neste estudo, facilitar a implementação do Mercado Comum (MERCOSUL, 1991a). Entretanto, após a crise na Argentina, em 2001, e, em 2004, a ascensão de Lula da Silva à presidência no Brasil, um novo impulso à organização foi dado e o processo mercosulino aprimorou-se.

Dentre outros estímulos ao processo, foi criado o próprio Parlamento do MERCOSUL e a ele foi estabelecido o objetivo principal, o objetivo integracionista, de acelerar os procedimentos de internalização de normas nos Estados Partes e mais os objetivos adjacentes nos campos da defesa dos Direitos Humanos, da defesa da democracia e da justiça social no seio da organização (*ibid.)*.

Deste modo, para além dos objetivos integracionistas materializados com a pretensão de fortalecer e aprofundar o processo de integração do bloco econômico mediante cooperação interparlamentar e também, de acordo com o preâmbulo do PCPM, com o dever de criar um ambiente de segurança jurídica e de previsibilidade no desenvolvimento do processo integracionista, com o propósito de "promover a transformação produtiva, a equidade social, o desenvolvimento científico e tecnológico, os investimentos e a criação de emprego, em todos os Estados Partes em benefício de seus cidadãos (MERCOSUL, 2005), o PARLASUL tem por propósitos, no concernente aos direitos humanos, da democracia e da justiça social, a representação os povos do MERCOSUL, previstos no art.2º do PCPM, a promoção e defesa permanentemente da democracia, da liberdade e da paz; a promoção do desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações (*ibid.*); a garantia da participação dos atores da sociedade civil no processo de integração; o estímulo da formação de uma

consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração; a contribuição para consolidação da integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL; e a promoção da solidariedade e da cooperação regional e internacional (*ibid.*). Também deve-se mencionar que o Parlamento, conforme art.4º inciso 2, deve velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes, de acordo com as normas do MERCOSUL, em particular, com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e República do Chile (*ibid.*).

Para tal, no que diz respeito ao reforço dos objetivos do MERCOSUL, conforme já discutido, ao PARLASUL foram previstas as competências que constam no art.4º do PCPM. Também já explicado, o caráter intergovernamental indica a falta de poderes decisórios reais, mas que verifica, pelo menos, a existência de tais formas de influência e a possibilidade da aproximação dos demais atores regionais ao processo de integração mercosulino. Desta forma, mesmo sem poderes decisórios, o PARLASUL influencia positivamente a organização no que tange a consecução de seus objetivos por estabelecer uma comunicação interinstitucional, interparlamentar e também com os demais atores da sociedade, servindo também para reforçar a transparência das decisões tomadas no âmbito da organização.

## 4.3 – PARLASUL: FUNÇÕES TRADICIONAIS E PODERES REAIS

Para finalizar a análise do Parlamento do MERCOSUL em perspectiva comparada ao processo experimentado pelo PE, apresenta-se a análise do estudo da relação entre as funções parlamentares versus o modo de influência do PARLASUL no processo de integração mercosulino.

**Quadro 11 – Função x Papel do PARLASUL**

| FUNÇÃO * | ATO / PROCEDIMENTO | ARTIGO/TRATADO | PAPEL DESEMPENHADO PELO PARLAMENTO | DECISÃO FINAL |
|---|---|---|---|---|
| 1 + 2 | Democracia representativa do MERCOSUL | Art. 1º e Art.6º PCPM | **Parlamentares do MERCOSUL Eleitos diretamente** | Cidadãos |
| 1 + 2 | Direito à voz para Cidadãos e Associações | Art. 4º inc. 9 PCPM | **Canal de comunicação com a Sociedade Civil** | Cidadãos + Instituições Comunitárias |
| 2 | Desenvolver instrumentos de democracia representativa e participativa | Art. 4º inc. 18 PCPM | **Fomentar este desenvolvimento** | CMC |
| 3 | Pareceres | art. 4º inc. 12 PCPM / art.94º RIPM | **Deve elaborar pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL** | CMC |
| 3 | Projetos de norma | art. 4º inc. 13 PCPM / art.95º RIPM | **Projetos de norma que tratem exclusivamente sobre matéria de Integração** | CMC |
| 3 | Anteprojetos de Norma | art. 4º inc. 14 PCPM / art.97º RIPM | **Elabora estudos e anteprojetos de normas Nacionais que visam à harmonização das legislações dos Estados Partes.** | Parlamentos Nacionais |
| 3 + 4 | Declarações | art. 4º inc. 11 PCPM / art.98º RIPM | **São as manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público decide sobre sua aplicação** | CMC |
| 3 + 4 | Recomendações | art. 4º inc. 11 PCPM / art.99º RIPM | **São indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL** | ParlaSul |
| 3 + 4 | Relatórios | art. 4º inc. 11 PCPM / art.100º RIPM | **São estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovados pelo Plenário, que contenham análise de um tema específico** | ParlaSul |
| 4 | Controle: evolução do processo de integração | art.4º inc. 1 PCPM | **Velar pela observância das normas do MERCOSUL** | ParlaSul |
| 4 | Controle: evolução do processo de integração | art.4º inc. 4 PCPM | **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** | ParlaSul |
| 4 | Controle: evolução do processo de integração | art.4º inc. 5 PCPM | **Convidar 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** | ParlaSul |
| 4 | Controle dos demais órgãos/intituições | art.4º inc. 6 PCPM | **Receber a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período** | ParlaSul |
| 4 | Controle dos demais órgãos/intituições | art.4º inc. 7 PCPM | **Receber a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre** | ParlaSul |
| 4 | Controle dos demais órgãos/intituições | art.4º inc. 8 PCPM | **Reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL** | ParlaSul |
| 4 | Controle da O.I. perante os cidadãos | art.4º inc 10 PCPM | **Receber, examinar e 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** | ParlaSul |
| 4 | Controle orçamentário | art.4º inc. 19 PCPM | **Receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento (apenas) da Secretaria do MERCOSUL** | ParlaSul |
| 4 + 5 | Defesa da democracia e reforço dos demais protocolos do MERCOSUL | art.4º inc.2 | **Velar pela preservação do regime democrático nos Estados Partes de acordo com as normas do Protocolo de Ushuaia** | ParlaSul |
| 5 | Relação com os Parlamentos nacionais | | **Acelerar os procedimentos de internalização de normas nos Estados Partes** | Parlamentos Nacionais |
| 5 | Propósitos do Parlamento perante objetivos da O.I. | Art.2º do PCPM | **Promoção e defesa permanentemente da democracia, da liberdade e da paz** | MERCOSUL |
| 5 | Propósitos do Parlamento perante objetivos da O.I. | Art.2º do PCPM | **Garantia da participação dos atores da sociedade civil no processo de integração** | MERCOSUL |
| 5 | Propósitos do Parlamento perante objetivos da O.I. | Art.2º do PCPM | **Estimular a da formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração** | |
| 5 | Propósitos do Parlamento perante objetivos da O.I. | Art.2º do PCPM | **Contribuição para consolidação da integração latino-americana mediante o MERCOSUL e a promoção da solidariedade e da cooperação regional e internacional** | |

*** Função: 1 - Representação 2 - Legitimação 3 - Legislação 4 - Controle 5 - Reforço aos Objetivos da OI**

Fonte: Dados retirados dos Tratados oficiais do MERCOSUL (MERCOSUL, 1991a; MERCOSUL, 2005; Parlamento do MERCOSUL, 2007)

Ao se observar rapidamente o quadro acima, pode-se ter a impressão de que o Parlamento do MERCOSUL dispõe de mais formas de influência que o PE. Entretanto, numa análise mais acurada, nota-se que a estes atos faltam poder real de influência sobre o processo, além de se notar também o papel meramente consultivo do PARLASUL. A função de representação ainda não é

desempenhada, é prevista para o final de 2014, porém está por ser postergada por decisão do CMC para 2020. No tocante à legitimação, passa-se algo semelhante. Canais de comunicação Cidadão-Organização existem, mas também não possuem poderes para além de informar suas opiniões. A função de legislar também é muito restrita, já que não tem direito de iniciativa legislativa, nem, mais uma vez, mesmo poderes de decidir, influencia através de atos que nada mais são que consultivos, ou seja, o Parlamento do MERCOSUL tem apenas o direito de dar opinião na condução do bloco. Já no que diz respeito ao controle, o PARLASUL tem direito de ser informado e não o de controlar de fato. Ao contrário do PE, não dispõe de poderes orçamentários, de nomeação e de demissão, também, devido a sua estrutura institucional e de decisão, não lhe é previsto qualquer tipo de voto de censura a qualquer outra instituição mercosulina. Apenas tem o direito de se reunir com autoridades das demais instituições do bloco para ser informado sobre a evolução do trabalho de suas instituições. No tangente à eficiência parlamentar, só joga algum papel relevante no que diz respeito ao reforço dos objetivos da organização, justamente devido à mesma fonte de sua falta de poder, o caráter intergovernamental do bloco, uma vez que o poder decisório é todo ele centrado nos poderes Executivos dos Estados-membros, ao Parlamento, da forma em foi concebido e está funcionando até o presente, só lhe resta estabelecer a comunicação interinstitucional, interparlamentar e com os demais membros da sociedade, a fim de dar transparência para o processo de integração.

Em suma, é uma instituição parlamentar que cumpre de maneira muito débil as funções de um Parlamento, que atua ainda como seu antecedente, a CPC, servindo mais como canal de comunicação entre as instituições e os parlamentos nacionais do bloco que como um parlamento de fato. Sendo, desta forma, um Parlamento Supranacional com um nível de eficiência, de acordo com o conceito proposto neste estudo, bastante restrito e com resultados práticos que tendem a irrelevância, mas, como todo Parlamento, com o potencial de ser relevante e não apenas como instituição, mas sim para todo o processo de

integração, pode trazer benefícios seja para seus componentes, seja para a organização ou para a população, mas, principalmente, para a região.

Com a apresentação deste capítulo que debateu a eficiência parlamentar relativa ao MERCOSUL, abre-se caminho para se avançar para o próximo capítulo, as conclusões, em que se visa a estabelecer a relação entre os dados referentes aos parlamentos e o próprio processo de integração de que fazem parte, abrindo a possibilidade de compreender melhor os motivos da escolha em se fortalecer uma instituição através da análise dos poderes concedidos a ela.

## CONCLUSÃO

Neste último capítulo, tratar-se-á de retomar e encadear os principais conceitos, discussões e argumentos utilizados ao longo deste estudo a fim de se elaborar uma noção mais acurada sobre o papel desempenhado pelos parlamentos supranacionais estudados sob a óptica do conceito de eficiência parlamentar proposto com o intuito de possibilitar a comparação de instituições que, embora sejam denominadas de modo semelhante, possuem objetivos e estruturas diferentes.

Neste sentido, este trabalho ocupou-se em compreender de maneira mais minuciosa o papel desempenhado pelos parlamentos inseridos no contexto da União Europeia, o Parlamento Europeu, e no contexto do MERCOSUL, o Parlamento do MERCOSUL, comparando o que estas instituições produzem no seio dessas Organizações Internacionais sob o prisma do conceito proposto de eficiência parlamentar em âmbito supranacional. No entanto, para se lograr tal objetivo foi necessário primeiro discutir os conceitos preliminares à própria questão.

Para tanto, a fim de se construir essas acepções, é necessário retomar dimensão conceitual, quer dizer, os conceitos-chave apresentados ao longo deste trabalho, e explicitá-los por meio da dimensão empírica analisada com o intuito de se estabelecer as bases para o quadro analítico que visa mensurar comparativamente ambas as instituições parlamentares estudadas, sem se furtar a debater também os motivos e cenários que levaram cada um desses processos de parlamentarização ao estágio em que se encontram atualmente, além de se tentar vislumbrar possíveis desdobramentos, ou mesmo cenários futuros.

Desta forma, ainda anterior à discussão acerca da eficiência dos parlamentos supranacionais analisados, está a compreensão conceitual de cada uma de suas partes, ou seja, primeiramente deve-se ter bem definido o conceito de parlamento e, em especial, quando o parlamento está inserido no contexto de uma Organização Internacional. Decorrente disso, também dever-se-á ter em

mente a própria definição de Organização Internacional, bem como seus diferentes tipos, além de também estabelecer de maneira inequívoca o sentido de eficiência aplicada a uma instituição parlamentar supranacional.

Assim, retomando os conceitos-chave apresentados, conforme debatido no primeiro capítulo, parlamento nacional é uma assembleia ou um sistema de assembleias organizada em uma estrutura colegial de tendência policêntrica e baseada no que Maurízio Cotta definiu como princípio representativo que se caracteriza na elaboração e execução das opções políticas a fim de que estas representem a vontade popular (Cotta, 2004), sendo também o meio dos indivíduos governados manifestarem seu consentimento mínimo frente essa dominação burocrática (Weber, 1980), conferindo a ela legitimidade, além de também ser o centro de produção de novas leis para a sociedade como um todo, que, inclusive, estabelece os limites para que o poder Executivo exerça a atividade de Governo (Cotta, idem).

Por sua vez, como discutido também no primeiro capítulo, Organizações Internacionais são associações voluntárias de sujeitos de Direito Internacional formalizadas juridicamente por tratado internacional, que determina a estrutura e o funcionamento de um ente autônomo, são dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir certos interesses coletivos, dotadas de personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros e, portanto, capazes de expressar vontade jurídica distinta da de seus membros (Diez de Velasco, 1997; Husek, 2000; Dihn et al., 2003; Seitenfus, 2005).

No que tange aos tipos de O.I.s, de acordo com a classificação proposta por Manuel Diez de Velasco, O.I.s podem variar de acordo com seus fins, composição e competência. Para os objetivos deste trabalho, interessa recapitular principalmente o conceito daquelas que variam de acordo com sua competência, seja de Cooperação, seja de Unificação ou Integração. Para o autor, em Organizações de Cooperação, tais como o MERCOSUL, não há a cessão de competências soberanas pelos Estados-membros e estes apenas estão dispostos

a cooperar visando à satisfação de interesses comuns e de forma a respeitar a soberania dos Estados-membros, já que se decide apenas por unanimidade e não se aplicam estas decisões em seus territórios sem autorização e mediação de cada Estado. Por sua vez, as Organizações de Integração, tais como a União Europeia, são aquelas em que há a transferência real de competências soberanas em prol das instituições e órgãos da Organização, gerando a unificação do centro decisórios entre os Estados-membros nestes âmbitos, podendo algumas decisões dessas instâncias ter autoridade direta e imediata sobre ordens jurídicas nacionais.

Neste contexto, encadeando os conceitos apresentados com a realidade dos processos de integração, a reflexão a ser feita é sobre quais demandas justificam a opção de uma Organização Internacional em criar um órgão parlamentar em sua estrutura. Tal reflexão pode levar a duas direções complementares. A primeira, de ordem mais teórica, explica essa opção apoiando-se num argumento da Teoria Intergovernamentalista: a integração regional e a consequente criação de uma estrutura institucional, tanto em organizações de cooperação, quanto nas de integração, pode ser uma forma que os Estados-membros das O.I.s encontram para defender interesses específicos no âmbito interno e, ao mesmo tempo, afirmarem-se externamente com as políticas internacionais e que não seriam nada além do resultado do jogo político entre o poder de imposição e o poder de barganha somado aos interesses próprios e convergentes entre os Estados, lembrando que a organização talvez seja de integração e, portanto, supranacional, mas os Estados-membros e seus interesses, não.

A segunda, mais pragmática, explica a opção pela parlamentarização como meio de combater os déficits democráticos e de comunicação no âmbito da O.I., a fim de aproximar o cidadão da organização, conferir maior legitimidade às decisões perante a comunidade internacional e, se possível, tornar o processo mais transparente, naquilo que Malamud e Sousa afirmam ser um método e opção institucional para responder a estes déficits e explicitado por Clarissa Dri

quando ela afirma que os parlamentos regionais surgem para democratizar ações derivadas do processo de integração.

No entanto, deve-se tomar cuidado para se tentar aferir o grau de eficiência de um parlamento supranacional de forma comparativa, ou seja, sob pena de invalidação conceitual da análise, tem-se que levar em consideração, antes da comparação, que cada Organização Internacional apresenta características próprias e, inclusive, possuem competências e objetivos diferentes. Assim, seus parlamentos refletem tais especificidades em estruturas, objetivos e, também, poderes diferentes. Desta forma, a comparação neste estudo foi baseada não no conceito de que todos os parlamentos são, ou deveriam ser iguais e, assim, passíveis de comparação direta, quantitativa e dentro de uma escala entre valores exatos. Aqui, o conceito basilar da comparação foi mais qualitativo, considerou-se que, embora apresentem diferenças oriundas da própria estrutura institucional de que fazem parte, sejam organizações de cooperação – de caráter intergovernamental –, sejam organizações de integração – caráter supranacional –, os parlamentos são criados com a mesma finalidade, ou seja, são criados para desempenhar certas funções específicas previstas nos seus tratados e já generalizadas em conceitos consagrados que, devido ao fato de serem aplicáveis aos diversos tipos de parlamento, servem de maneira satisfatória para serem as bases para comparações deste tipo.

Nesta análise, o conceito de eficiência é diretamente ligado à previsão de poderes que os parlamentos gozam para executar as mesmas funções, conforme tipificação de Maurízio Cotta, representação da cidadania, legitimação da dominação, criação de leis e controle das demais instituições, ou seja, o desempenho do equilíbrio na partição dos poderes. Entretanto, considerando o caráter supranacional dos parlamentos a serem analisados e para se analisar o papel que desempenham no seio da Organização, foi escolhido um componente supranacionalizante para que também fosse possível uma análise generalizante a fim de criar uma saída que permita analisar o desempenho dessas instituições a

ponto de que seja possível compará-las no desempenho de suas funções e no cumprimento de seu papel enquanto órgão parlamentar de uma organização de Estados soberanos. Esse componente supranacional foi geralmente denominada “reforço nos objetivos da organização” e se dedica a explicar ou apresentar a maneira que o parlamento vem a cumprir a demanda que justifica sua existência.

Entretanto, também se faz necessário dar mais um passo atrás antes de prosseguir. Com o propósito de compreender melhor o conceito, estabeleceu-se primeiro a definição de eficiência como a mais primordial possível, a acepção semântica, dicionarizada. Definiu-se eficiência como “ação ou virtude de produzir um efeito; eficácia” (Buarque de Holanda 2002:251), “poder ou capacidade de uma causa produzir um efeito real” (Houaiss, 2001:1102) e em seguida, conforme discutido no parágrafo anterior, transpôs-se essa definição para a realidade parlamentar por meio da definição das funções tradicionais parlamentas de representação, legitimação, legislação e controle proposta por Cotta e, por fim, extrapolou-se, neste estudo, para o âmbito supranacional com a análise da previsão de poderes para atuação do parlamento no contexto da organização de que é parte.

A opção por não estabelecer uma escala fixa, uma espécie de termômetro, deve-se, como já debatido, às diferenças entre os fins, a composição e as competências de cada O.I. a fim de que seja, dentro do possível, um reflexo mais próximo a realidade estrutural e de poderes da instituição em análise. No entanto, para se materializar tal comparação foi necessário estabelecer um caso real mais avançado que pudesse servir como parâmetro, como uma baliza conceitual para comparação, o que não quer dizer necessariamente um modelo a ser seguido, apenas aquele em que se prevê uma complexidade maior a fim de identificar as semelhanças e descontinuidades entre as instituições, afinal, cada uma reflete a realidade, as demandas, as estruturas e a balança de poder do contexto em que estão inseridas.

O capítulo 2 deste estudo serviu como uma recapitulação histórica em que se apresentam três processos de parlamentarização diferentes, todos de organizações internacionais localizados geograficamente na América Latina – o Parlamento Latino-Americano, o Parlamento Andino e o Parlamento Centro-Americano. Este capítulo ocupou-se em analisar processos em que a preocupação com a forma da organização e a estruturação de suas instituições precedeu à própria construção do processo. São três exemplos de parlamento que foram criados nos moldes do Parlamento Europeu, mas que, ao contrário da experiência europeia, não demonstraram muita evolução desde que foram criados. Este problema reside no fato de que os Estados que as compõem não compartilham dos mesmos anseios e interesses no concernente à integração e, desta forma, a estrutura não evoluiu com o processo gradativamente à criação de interdependência entre os Estados-membros e, sim, foi colocada de modo a recriar um modelo de sucesso e não o modelo adequado à própria realidade da organização. O lado positivo é que pode, e deve servir de exemplo para outros processos em andamento.

No caso do MERCOSUL, o seu processo de parlamentarização tem sido diferente, é um processo ainda em marcha e que, mesmo passível de inúmeras críticas, demonstra evolução desde a sua criação. Porém, nos termos deste estudo, sua comparação com o Parlamento Europeu demonstra que, caso exista mais demanda por integração regional, o caminho a ser trilhado por este parlamento ainda é longo. Conforme analisado nos estudos de caso dos capítulos 3 – sobre o Parlamento Europeu – e capítulo 4 – que se ocupou do PARLASUL – a diferença estrutural e de evolução entre os processos ainda é bastante notável, porém deve-se levar também em consideração o fato de que o processo de integração europeu vem se desenrolando desde o final da Segunda Guerra Mundial e início da década de 1950, enquanto o processo de integração do Cone Sul data dos anos 1980 e o próprio MERCOSUL foi criado apenas em 1991.

No que tange à comparação propriamente dita, estes capítulos puseram suas bases e possibilitaram a construção de paralelos e conclusões acerca do

potencial de eficiência previsto a cada um dos parlamentos. Neste sentido, a análise dos tratados constitutivos e de documentos oficiais demonstraram quais funções e de que maneira podem ser desempenhadas por estes parlamentos. A seguir, analisar-se-ão, conforme quadro de análise elaborado e apresentado nos capítulos anteriores, as funções e os poderes reais previstos a cada uma destas instituições.

A primeira função tradicional parlamentar analisada foi a de representação. No contexto do Parlamento Europeu, demonstrou-se que, através de eleições realizadas desde a década de 1970, a função é plenamente exercida, uma vez que ao cidadão europeu é previsto em tratado o direito de escolha direta de seus representantes neste âmbito, o que de fato já ocorre. Disso também decorre o exercício da função de legitimação da dominação, uma vez que ao cidadão é permitida a escolha daqueles elaboram e executam das opções políticas a fim de que estas representem a vontade dos cidadãos, servindo também como portadores da voz destes mesmos cidadãos e das Associações a que eles podem fazer parte, possibilitando certa influência nos rumos e no cotidiano da integração.

Por sua vez, no âmbito do Parlamento do MERCOSUL, esta função também é prevista, no entanto ainda não foi posta em prática na totalidade da organização. Por motivos específicos à legislação eleitoral interna de cada Estado-membro, apenas aos cidadãos paraguaios já foi concedida a oportunidade de se eleger seus representantes frente à organização, ou seja, o potencial de cumprir a função existe, entretanto ainda não foi aplicado. Desta forma, a função de legitimação também fica prejudicada, uma vez que os cidadãos são representados apenas indiretamente dentre os parlamentares escolhidos para o desempenho das funções parlamentares em âmbito nacional. De qualquer forma, caso mercosulino é diferente do europeu, pois, devido ao caráter intergovernamental de sua estrutura, não há a delegação de poder decisório para as instituições da organização e as decisões finais dependem, via de regra, do consentimento dos poderes Executivos dos Estados Partes, assim a questão da

legitimidade não acaba centrada na representação de uma comunidade regional e, sim, com vistas à legitimidade da organização perante a comunidade internacional (Medeiros et al, 2012).

Prosseguindo com a comparação, foram analisados os poderes previstos aos parlamentos no que se refere ao cumprimento da função legislativa no âmbito das organizações. No contexto europeu, ao seu parlamento não foi prevista a iniciativa legislativa, no entanto foram previstas diversas outras formas de influenciar toda a produção de normativa comunitária, desempenhando, conjuntamente ao Conselho, o papel de co-decisor em matéria de legislação da UE. Conforme apresentado, o PE goza de poderes reais e centrais através do Processo Legislativo Ordinário, Processo de Consentimento, Processo de Consulta, Processo de Revisão dos Tratados, além daqueles poucos de Iniciativa Própria já apresentados.

Por outro lado, devido ao fato de o MERCOSUL se tratar de uma organização de cooperação e o poder decisório estar todo centrado nos órgãos executivos, ao seu parlamento, exceto no caso específico de temas referentes à integração, não lhe é facultada a iniciativa legislativa em geral, conforme afirmado no capítulo 4, no campo legislativo, são previstos mais atos que competências, mais voz, que poderes de fato. Ao PARLASUL, apenas são previstas sete formas para desempenhar funções reletivas a produção normativa no âmbito da organização, retomando, são estes: Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios; e Disposições.

Cumpre a este momento apresentar a comparação entre o desempenho da Função de Controle no âmbito de cada uma das organizações. Ao PE, são previstos importantes poderes para o desempenho desta função, a este parlamento são previstas formas de influenciar desde o orçamento ao funcionamento das demais instituições, até mesmo a execução da política externa da União Europeia. Dispõe, também em conjunto com o Conselho, autoridade sobre a totalidade do orçamento da União, além disso, deve aprovar a nomeação

de diversas autoridades das demais instituições comunitárias, além da investidura da Comissão e de seu Presidente, bem como o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Outra possibilidade de desempenhar esta função reside na possibilidade de votar uma moção de censura à Comissão, conforme apresentado no capítulo 3, apenas o PE pode forçar a Comissão a renunciar antes do final do mandato.

Por seu turno, ao Parlamento do MERCOSUL são previstos poderes de controle menos eficientes que os gozados pelo seu correspondente europeu. Conforme apresentado, o parlamento não dispõe de poderes reais suficientes para desempenhar de modo relevante essa função, apenas lhe é garantido o direito de acesso à informação das demais instituições sobre o desenvolvimento do processo de integração e o de emitir a opinião do próprio parlamento referentemente às competências previstas. Também resultante do caráter intergovernamental desta organização, ao Parlamento do MERCOSUL cabe apenas velar pela observância das normas da organização e, em linhas gerais, efetuar pedidos de informações ou opiniões aos órgãos decisórios e consultivos sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração e receber representantes das demais instituições para ser informado sobre as atividades realizadas.

Por fim, apresentam-se os poderes previstos a estes parlamentos com relação à componente supranacional, o chamado reforço aos objetivos da O.I. . Destarte, estabelece-se que a própria existência dos parlamentos e seu desempenho das funções anteriormente apresentadas corroboram para o alcance dos objetivos da organização, entretanto interessa compreender também o papel do parlamento de intermediário entre os cidadãos, entre os parlamentos nacionais, bem como as instituições e a própria organização. Neste rumo, o Parlamento Europeu desempenha este papel através da Cooperação com Parlamentos Nacionais que, por sua vez também colabora para a redução dos déficits democrático, institucional e de legitimidade. Conforme apresentado no quadro de análise do capítulo 3, outras formas previstas para reforçar o papel da

organização são: a participação do PE em instrumentos de cooperação, participação na Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários dos Parlamentos da União Europeia (COSAC), em reuniões parlamentares conjuntas, em comissões, grupos políticos e de cooperação administrativa.

Enquanto ao PARLASUL, o desempenho desta função é também praticado no estreitamento da relação com os parlamentos nacionais visando a acelerar os procedimentos de internalização de normas nos Estados Partes, além dos próprios propósitos do parlamento previstos do art. 2º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, onde consta a promoção de defesa da democracia, liberdade e paz, a garantia da participação da sociedade civil no processo de integração, o estímulo a formação de valores comuns aos Estados-membros e seus cidadãos, além da contribuição para a consolidação da própria integração enquanto promotora de solidariedade e cooperação regional e internacional.

Desta forma, cumprida a apresentação dos conceitos, discussões e poderes previstos aos parlamentos, já se tem base para compreender o grau de eficiência do PARLASUL. Neste sentido, como reflexo dos interesses norteadores de sua construção, o PARLASUL pode ser compreendido como um parlamento supranacional parcialmente eficiente, ou seja, apresenta eficiência em alguns pontos e é ineficiente em outros. A esta instituição são previstos poucos e reduzidos poderes, refletindo, além da estrutura decisória do MERCOSUL, o fato de ser uma organização de cooperação e não de integração. Além disso, assim como a organização que faz parte, fica evidente que o Parlamento do MERCOSUL ainda está em fase de consolidação, o próprio fato de ter evoluído de Comissão Parlamentar Conjunta para o *status* de Parlamento Regional demonstra seu recente desenvolvimento. Mesmo que seus poderes ainda sejam restritos permitem que o parlamento desempenhe as funções tradicionais dentro da realidade estrutural e institucional de caráter intergovernamental mercosulina. Tal eficiência parcial, bem como a referida fase de consolidação pode ser

demonstrada pela análise do desempenho da função de representação, por exemplo, está só é plenamente desempenhada no Paraguai e ainda está sendo implantada nos demais Estados-membros. Até a realização de eleições em todos os Estados-membros para escolha seus representantes no PARLASUL, esta função também é desempenhada parcialmente, corroborando para a redução da eficiência e eficácia do parlamento.

Em suma, o PARLASUL é um parlamento supranacional parcialmente eficiente, pois desempenha apenas parcialmente suas funções. No tocante ao exercício da função representativa, representa diretamente apenas parte de sua população, os demais são representados indiretamente, isso também se reflete na função de legitimar, no mesmo sentido, legitima também parcialmente, uma vez que apenas uma parte de seus cidadãos dispõem de vias de demonstrar seu consentimento perante o processo de integração.

No tocante à função legislativa, é impossibilitado de exercer de fato a elaboração de normas por não dispor de poderes reais, uma vez que tais poderes são de exclusividade de outra instituição, o CMC. No que diz respeito à função controle, mais uma vez devido à falta de poderes reais, controla também de forma reduzida. Apenas reforça os objetivos da organização, pois influencia por estabelecer uma comunicação interinstitucional, interparlamentar e também com os demais atores da sociedade, servindo também para reforçar a transparência das decisões tomadas no âmbito da organização.

De todas as formas, para além dos termos de se é mais ou menos eficiente, foi possível concluir que se trata de um parlamento ainda em construção, um parlamento que ainda se encontra em fase de se consolidar e isso depende, além de um esforço institucional próprio, da perspectiva de aprofundamento do processo integratório mercosulino, da vontade de cada Estado-membro em de fato de integrar, bem como depende de reforçar a interdependência regional, os instrumentos de cooperação de de solidariedade regional.

Com isso em mente, para finalizar com um exercício de reflexão e análise de perspectivas futuras, elaboram-se alguns cenários possíveis para o Parlamento do MERCOSUL, bem como para a organização em si. O desenvolvimento PARLASUL, como apresentado, é dependente de fatores endógenos e exógenos. Endógenos no que respeita aos próprios parlamentares em buscarem, com os meios que tem a disposição, assim como no caso europeu, alargar os poderes do parlamento, encontrando áreas e formas que a instituição possa ocupar e desenvolver seus trabalhos. Por outro lado, também depende de fatores exógenos como a opção de se reforçar o MERCOSUL, que é positiva focando-se apenas o PARLASUL, ou, por exemplo, a opção de se reforçar o processo integratório da UNASUL. Nesta eventualidade, vislumbram-se duas a possibilidades: o MERCOSUL deixar de ter importância ou mesmo ser extinto, ou, a segunda, ser absorvido. Neste segundo caso, o PARLASUL pode servir, em conjunto com os demais parlamentos regionais latino-americanos, como base para a eventualidade de Parlamento Sul-Americano.

## BIBLIOGRAFIA

Buarque de Holanda, Aurélio (2002) Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira

Conley, Richard S.; Bekafigo, Marija (2006) “The Determinants of Legislative Productivity: Parties, Coalitions, and ‘Divided Government’ in the US, France, and Ireland” *in Annual meeting of the American Political Science Association*, Filadelfia, EUA 31 Agosto - 3 Setembro. Filadelfia : APSA.

Coicaud, Jean-Marc (2001) "Conclusion: The legitimacy of international organizations" in Coicaud, Jean-Marc e Heiskanen Veijo (eds.) *International organizations, the evolution of international politics, and legitimacy*, Tóquio: United Nations University Press, 519-553.

Costa, Olivier (2001), Le Parlement Européen, Assemblée Délibérante. Bruxelas, Institut d’Études Européennes.

Cotta, Maurizio (2004) Verbete “Parlamento” *in*: Bobbio, Norberto et al (eds.) *Dicionário de Política*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 877-888.

Coutinho, George G. (2009) "O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política no Cone Sul" *Ciências Sociais Unisinos*. 45(3), 77-101.

Cox, Gary (2006) “Legislative productivity in the 93rd-105th Congresses” *in Annual meeting of the American Political Science Association*, Filadelfia, EUA 31 Agosto - 3 Setembro. Filadelfia : APSA.

Diez de Velasco, Manuel (1997) Las Organizaciones Internacionales. 10. ed. Madrid: Tecnos

Dinh, Nguyen Quoc et al. (2003) Direito Internacional Público 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian

Dri, Clarissa (2008) "O parlamento do mercosul à luz das experiências européia e andina: um novo ator político na integração regional?" *Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional*, 1, 102-136.

Drummond, Maria Claudia (2010) "A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração" *Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal*. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal Brasileiro.

Houaiss, A. (2001) Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva.

Husek, Carlos Roberto (2000) Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: LTR.

Lobo-Fernandes, Luís. (2006), Da integração à governação Européia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-sistémico da UE. Nação e defesa, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional.

Malamud, Andrés; de Sousa, Luís (2005) "Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância" *Contexto Internacional*. 27 (2), 369-409.

Medeiros, Marcelo; Paiva, Maria E.; Lamenha, Marion (2012) "Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada" *Revista Brasileira de Política Internacional*. 55 (1): 154-173.

Moravcsik, Andrew (1998) "The choice for Europe" in Nelsen, Brent e Stubb, Alexander (eds.) *The European Union – Readings on the theory and practice of European integration*. London: Lynne Rienner Pub., 239-254.

Moreira, Adriano (2002), Teoria das Relações Internacionais. 4ª Ed. Coimbra: Livraria Almedina.

Puente, Khemvirg (2009) "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema decomisiones del Senado mexicano" *in* Béjar Algazi, Luisa (ed.) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Ed. UNAM, 1- 23.

Sande, Paulo de Almeida. 2000, O sistema Político da União Européia (entre Hesperus e Phosphorus). Cascais: Principia.

Scharpf, Fritz W. (1999) Governing in Europe. Effective and Democratic? Oxford/ New York: Oxford University Press.

Seitenfus, Ricardo (2005) *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

**Documentos oficiais**

Câmara dos Deputados do Brasil (2013) "Parlasul: eleições diretas são adiadas" *Jornal da Câmara.* 3119, 3-4.

Comunidade Andina (1969) - *Acordo de Cartagena*, assinado em Quito a 26 de maio de 1969.

____ (1979) *Tratado Constitutivo do Parlamento Andino*, assinado em La Paz a 25 de outubro de 1979.

____ (2006) *Regulamento Geral do Parlamento Andino*, assinado em Bogotá a 29 de agosto de 2006.

MERCOSUL (1991) *Tratado de Assunção*, assinado em Assunção a 26 de março.

____ (1991) *Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta*, assinada em Assunção, março.

____ (1994) *Protocolo de Ouro Preto*, assinado em Ouro Preto, dezembro.

____ (2005) *Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL*, assinado em Montevidéu, dezembro.

____ (2007) *Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL*, assinado em Montevidéu, agosto.

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul "Quem Somos" http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4002&site=1&channel=secretaria&seccion=3 [14/04/2014]

MERCOSUR/CMC/DIS.(2004) Nº 49/04, assinado em Belo Horizonte a 16 de dezembro.

PARLACEN (2008) *Protocolo de Reformas ao Tratado Constitutivo do PARLACEN*, assinado em San Salvador a 20 de fevereiro.

PARLATINO (1991) *Estatuto do Parlamento Latino-Americano,* assinado em Cartagena a 2 de agosto.

PARLATINO (1987) *Tratado de Institucionalização do Parlamento Latino-Americano*, assinado em Lima a 16 de novembro.

União Europeia (1992) - *Tratado da União Europeia (Versão consolidada)*, assinado em Maastricht a 7 de fevereiro.

____ (2007)- *Tratado de Funcionamento da União Europeia (Versão consolidada)*, assinado em Lisboa a 13 de dezembro.

____ (2014) "Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2014, 'O PARLAMENTO EUROPEU: PODERES' " http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.2.html [11/04/2014]

____ (2014) "Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2014, 'O PARLAMENTO EUROPEU: RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS' " http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.5.html [11/04/2014]