



Os parlamentos da integração regional na América Latina: o PARLANDINO e o PARLASUL. Convergências e dissensões

Juliane Caravieri Martins
Professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Doutora pelo PROLAM/USP
Doutora em Direito Político e Econômico pela
Universidade Presbiteriana Mackenzie
Mestra em Direito Constitucional pela PUC/SP
e-mail: jcaravieri@direito.ufrj.br

Resumo: No século XXI, é necessária a ampliação da agenda integracionista dos blocos latino-americanos para além dos aspectos comerciais, incluindo temáticas como: cultura; ciência e tecnologia; questões sociais; fortalecimento da democracia e da participação popular etc. Nesse contexto, foi realizado o estudo comparativo entre o Parlamento Andino (PARLANDINO), criado em 1979, e o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), criado em 2005. O estudo apreendeu as características e as funções comuns desses parlamentos da integração regional latino-americana, demonstrando a existência de um *déficit* democrático na representação política dos povos andinos e mercosulistas.

Palavras-chave: PARLANDINO, PARLASUL, *déficit* democrático; integração regional.

Resumen: En el siglo XXI, se requiere la expansión de la agenda integracionista de los bloques de América Latina más allá de los aspectos comerciales, incluyendo temas como la cultura; la ciencia y la tecnología; cuestiones sociales; fortalecimiento de la democracia y la participación popular etc. En este contexto, se realizó un estudio comparativo del Parlamento Andino (PARLANDINO), creado en 1979, y el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), establecido en 2005. El estudio se apoderó de las características y los rasgos comunes de estos parlamentos de integración regional de América Latina lo que demuestra la existencia de un *déficit* democrático en la representación política de los pueblos andinos y mercosulistas.

Palabras claves: PARLANDINO, PARLASUL, *déficit* democrático; integración regional.

Introdução

Os processos de integração regional vêm se desenvolvendo no contexto crescente de mitigação das soberanias dos Estados nacionais em prol de acordos internacionais comuns para a implementação de políticas externas e internas mais condizentes com os interesses dos países integrantes dos blocos. No século XXI, sob a influência do regionalismo pós-liberal, tem-se a necessidade de ampliação da agenda



integracionista dos blocos latino-americanos para além dos aspectos comerciais, incluindo temáticas como: cultura; ciência e tecnologia; aspectos sociais envolvendo, inclusive, a multiculturalidade dos povos; integração na infraestrutura, financeira e de produtividade etc.

Nesse contexto, foi realizado o estudo comparativo entre o Parlamento Andino (PARLANDINO), criado em 1979 e sediado em Santafé de Bogotá na Colômbia, o qual se insere na estrutura institucional da Comunidade Andina e o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), criado em 2005 com sede em Montevidéu no Uruguai, para atuar como órgão de representação dos povos do Mercado Comum do Sul, independente e autônomo no intuito de promover a cidadania e a participação da sociedade civil no bloco.

A partir da análise comparativa entre o PARLANDINO e o PARLASUL, buscou-se apreender as funções clássicas atribuídas aos Parlamentos e comuns a ambos, evidenciou-se as peculiaridades do processo eleitoral de seus parlamentares, demonstrando, por fim, a existência de *déficit* democrático nestes parlamentos da integração regional latino-americana, cerceando a representação política dos povos andinos e mercosulistas.

Mostra-se imperioso o fortalecimento do PARLANDINO e do PARLASUL porque sem a existência de uma democracia representativa sólida e consolidada nas respectivas regiões, não se poderá avançar na integração regional latino-americana embasada na solidariedade entre os povos.

Assim, no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento das discussões sobre os processos de integração regional na América Latina, o estudo dividiu-se em três partes. Primeiramente, buscou-se compreender o Parlamento Andino (PARLANDINO), criado em 1979, inserido na estrutura institucional da Comunidade Andina. Posteriormente, centrou-se a análise no MERCOSUL e seu parlamento: o PARLASUL. Por fim, foram tecidas considerações comparativas entre o PARLANDINO e o PARLASUL no contexto da integração regional latino-americana e a existência de um *déficit* democrático.

A Comunidade Andina e seu Parlamento: O Parlandino

No contexto do “velho regionalismo”, iniciou-se a integração regional andina com a criação, em 26 de maio de 1969, do Pacto Andino através da assinatura do Acordo de Cartagena firmado por Colômbia, Peru, Equador, Bolívia e Chile. Em 1976, com a tomada do poder pelo General Augusto

Pinochet, o Chile se retirou do bloco alegando incompatibilidades econômicas, mas as razões foram efetivamente de cunho político. Em 07 de março de 1996, o Protocolo de *Trujillo* modificou o Acordo de Cartagena e criou a Comunidade Andina (CAN) integrada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela que se retirou do bloco, em 2006, para se associar ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

A integração na sub-região andina “permitiria compatibilizar os interesses de países de nível de desenvolvimento semelhante, na direção do aprofundamento da integração, porquanto não deveria aquela limitar-se à agenda comercial, mas estender-se também a iniciativas de política industrial que pudessem dinamizar o crescimento econômico dos países” (DRUMMOND, 2010, p. 223).

O artigo 1º do Acordo de Cartagena estabeleceu os seguintes objetivos para a Comunidade Andina: a promoção do desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países-membros em condições de equidade, mediante a integração e a cooperação econômica e social, com a aceleração do seu crescimento e a geração de ocupação, facilitando sua participação no processo de integração regional, com vistas a formação gradual de um mercado comum latino-americano (CAN, 2015).

O Parlamento Andino - PARLANDINO integra a estrutura institucional da CAN, fazendo parte do “Sistema Andino de Integração” (SAI), composto também por: Conselho Presidencial, Conselho de Ministros de Relações Exteriores, Comissão da Comunidade Andina, Secretaria Geral, Tribunal de Justiça, Conselho Consultivo Laboral, Universidade Andina Simon Bolívar etc. (artigo 6º do Acordo de Cartagena) (CAN, 2015).

O PARLANDINO foi criado pelo Tratado Constitutivo assinado em 1979 e, em 1997, foi assinado o Protocolo Adicional a este tratado para sua adaptação institucional e normativa ao Protocolo de *Trujillo* (1996) que alterou o Acordo de Cartagena, estando sediado na cidade de Santafé de Bogotá na Colômbia. O PARLANDINO possui natureza comunitária, sendo constituído por representantes eleitos por sufrágio universal, mas o processo eleitoral é regido por critérios estabelecidos individualmente por cada um dos Estados-membros da CAN, causando assimetrias na representação política.

A representação igualitária dos Estados-membros no PARLANDINO é realizada por cinco representantes dos Congressos Nacionais por dois anos, podendo ser reeleitos (artigo 2º e 5º do Tratado Constitutivo), porém, esses parlamentares andinos não são representantes exclusivos da CAN, podendo ocorrer o comprometimento da legitimidade das decisões tomadas pelos mesmos que estarão mais vinculados e comprometidos aos interesses nacionais do que aos interesses da integração (DRUMMOND,

2010, p. 255). Além disso, há também uma representação desigual, em termos quantitativos, das populações andinas por cada parlamentar eleito (DRUMMOND, 2010, p. 255):

[...] de acordo com a atual conformação do Parlamento, o voto de um parlamentar andino colombiano representa a vontade de aproximadamente 8 milhões de cidadãos; o de um parlamentar andino peruano, representa cerca de 5 milhões e 500 mil cidadãos; o de um parlamentar andino equatoriano, em torno de 2 milhões e 700 mil e o de um parlamentar andino boliviano, 2 milhões de cidadãos, aproximadamente. A disparidade entre os níveis de representação das populações da Colômbia e da Bolívia – os países de maior e de menor população da sub-região – da ordem de 6 milhões de cidadãos, certamente compromete a representatividade e a legitimidade das decisões do Parlamento, impedindo que este cumpra, efetivamente, a sua função de ‘democratizar’ o processo de integração, além de não transmitir ao público a imagem de um verdadeiro órgão parlamentar.

Então, deveria ser adotada uma proporcionalidade nos votos na eleição dos parlamentares andinos, promovendo uma equalização entre os eleitores votantes (cidadãos) dos Estados-membros do PARLANDINO.

Além disso, as eleições diretas para a escolha dos parlamentares no PARLANDINO não ocorreram de modo uniforme em todos os países que o integram. O Equador já elegeu os representantes andinos em 2002, 2009 e 2013. Em 2006 e 2011, o Peru realizou a escolha de seus parlamentares andinos com fundamento na Lei nº 28.360/04. A Bolívia, em 2014, “selecionou 18 parlamentares (9 titulares e 9 suplentes) para ocupar mandatos em instituições parlamentares supranacionais, entre as quais o Parlandino” (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2016, p. 256). Na Colômbia, somente houve eleições para a escolha dos representantes andinos em 2010, conjuntamente com as eleições nacionais. Neste caso, houve número expressivo de votos nulos e brancos, desencadeando um debate político interno sobre a validade das eleições para a escolha dos parlamentares andinos pelo país (MARIANO; BRESSAN *et. al.*, 2014, p. 232-233). A não adoção unânime das eleições diretas para os representantes do povo no Parlamento Andino enfraquece o processo democrático na CAN.

O artigo 12 do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo apresenta as competências do Parlamento Andino, a saber (PARLANDINO, 2015):

- a) participar da promoção e da orientação do processo da integração sub-regional Andina no intuito de consolidar a integração latino-americana;
- b) examinar a marcha do processo da integração sub-regional Andina e o cumprimento de seus objetivos, requerendo informação periódica aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração;

- c) formular recomendações sobre os Projetos de Orçamento Anual dos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração que se constituem com as contribuições diretas dos Países-Membros;
- d) Sugerir aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração as ações ou decisões que tenham por objeto ou efeito a adoção de modificações, ajustes ou novos delineamentos gerais com relação aos objetivos programáticos e a estrutura institucional do Sistema Andino de Integração;
- e) participar da geração normativa do processo mediante sugestões aos órgãos do Sistema Andino de Integração de Projetos de Normas sobre temas de interesse comum para sua incorporação no ordenamento jurídico da Comunidade Andina;
- f) promover a harmonização das legislações dos Países-Membros;
- g) promover relações de cooperação e coordenação com os Parlamentos dos Países-Membros, dos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração, bem como com os órgãos parlamentares de integração ou cooperação com terceiros países.

Em relação às atribuições¹ do Parlamento Andino, estão ausentes aquelas relacionadas à função legislativa clássica dos parlamentos, havendo apenas a participação na promoção e orientação do processo andino de integração. Ademais, ele é responsável por examinar a marcha deste processo, requerendo informação periódica aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração, sugerindo aos órgãos e instituições do SAI as ações ou decisões que objetivem a adoção de modificações, ajustes ou novos delineamentos gerais da estrutura institucional etc. (artigo 11 do Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo). O PARLANDINO possui funções meramente consultivas e recomendatórias, não legislando para a construção de um direito comunitário no âmbito da CAN.

O Parlamento da integração regional andina não apresenta todas as competências ou funções clássicas atribuídas aos parlamentos, estando ausente a função legislativa, o poder financeiro, inclusive com a sua vertente investigatória sobre políticas de tributação e de despesa pública do Poder Executivo dos Estados-membros, a função jurisdicional e se encontra mitigada a função de controle político, pois todas são primordiais numa democracia representativa, aprofundando o *déficit* democrático na integração andina e no interior do próprio PARLANDINO, conforme aponta Nunes Junior (2010, p. 142-143):

Em que pese à importância do Parlamento Andino como órgão deliberante comum e representativo dos povos andinos no processo de integração sub-regional, não se pode caracterizá-lo como instituição parlamentar típica, dotada de poderes legislativos e de

¹ Segundo Valenzuela, “estas funciones pueden ser representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras; como es evidente, estas funciones no siempre son ejercidas en el orden mencionado y algunas de las acciones que sirven para una representación auténtica del electorado y de las distintas fuerzas sociales y económicas que cada nación genera, mismas que han de ser evaluadas, controladas, conciliadas y coordinadas con el fin de que permanezcan integrando un todo coherente, constituido por la nación soberana” (VALENZUELA, 1993, p. 129).

controle político. Sua atuação se expressa em recomendações e decisões que, embora dirigidas aos governos e Parlamentos nacionais, não têm força vinculativa. Na verdade, o Parlamento Andino foi concebido como órgão restrito ao desenvolvimento de atividades de orientação e cooperação políticas para auxiliar no processo de integração andina. Aparentemente, não estava na mente dos que propiciaram sua criação estabelecer, na estrutura institucional da Comunidade Andina, um órgão legislativo e de controle político.

Em face do *déficit* democrático apontado – desde o processo eleitoral em si até a ausência das funções clássicas atribuídas aos parlamentos –, verifica-se que o PARLANDINO passa por grave crise institucional e de representação política dos povos da sub-região andina, sendo seu futuro ainda incerto.

O MERCOSUL e seu Parlamento: O PARLASUL

A criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) está inserida no bojo da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), pois não é um projeto “descolado” dos objetivos integracionistas mais amplos que envolvem a América Latina, assumindo a condição de “acordo de alcance parcial”² firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: o Acordo de Complementação Econômica (ACE) n° 18.

O MERCOSUL se originou de negociações bilaterais entre o Brasil e a Argentina durante a década de 1980, encerrando longo período de governos autoritários, sendo impulsionadas pela redemocratização nesses países. Convergiram, ainda, em favor da criação do MERCOSUL, perspectivas de maior estabilidade econômica para a região, particularmente relacionadas ao controle das instabilidades macroeconômicas oriundas do processo inflacionário crônico (hiperinflação) e do endividamento interno e externo dos países latino-americanos que marcaram a década de 1980 como a “década perdida”. Em 26 de março de 1991, o Paraguai e o Uruguai se associaram ao Brasil e à Argentina e assinaram o Tratado de Assunção que se constituiu no marco jurídico-institucional na criação do MERCOSUL³.

² No âmbito da ALADI, há acordos regionais que são conformados pela totalidade dos países membros e acordos de alcance parcial firmados entre alguns países membros ou entre membros e não membros desta organização internacional.

³ Em 04 de julho de 2006, a República Bolivariana da Venezuela assinou o Protocolo de Adesão ao MERCOSUL e a decisão n° 27/2012 estabeleceu que, a partir de 12 de agosto de 2012, o Estado venezuelano adquiriria a condição de Estado-parte,

O MERCOSUL assumiu a condição de aliança comercial com vistas a dinamizar a economia regional, tendo o desafio de sua conversão, em longo prazo, em mercado comum com a implantação da livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. Não se pode olvidar do significado do MERCOSUL para a integração latino-americana, principalmente pelo fato de que este processo não pode mais ficar adstrito às questões comerciais, sendo imperiosa sua expansão para outras searas.

Em consonância com o “regionalismo pós-liberal” que se fortalece na América Latina no século XXI, o bloco mercosulista está buscando a ampliação de sua agenda social, bem como o fortalecimento da participação política dos povos. Assim, o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) foi criado, em 2005, para substituir a Comissão Parlamentar Conjunta, então órgão consultivo do MERCOSUL, sendo solenemente constituído em 14 de dezembro de 2006 em Brasília e, em 07 de maio de 2007, ocorreu a sessão de sua instalação em Montevideu, no Uruguai, onde está sediado atualmente.

O artigo 2º do Protocolo Constitutivo do PARLASUL apresenta seus propósitos para o projeto integracionista do MERCOSUL: a) representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política; b) assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz; c) promover o desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações; d) garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração; e) estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração; f) contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do bloco e g) promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional (PARLASUL, 2016).

O Parlasul tem como prioridade viabilizar os projetos de normas nacionais orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes e a incorporação nos ordenamentos domésticos das decisões tomadas pelos órgãos decisórios do Mercosul. Essas funções requerem que uma aproximação e forte diálogo com os Parlamentos nacionais à fim de garantir o cumprimento de sua atividade legislativa. (MARIANO; BRESSAN *et. al.*, 2014, p. 104)

O Protocolo Constitutivo do PARLASUL em seu artigo 4º apresenta de modo bastante detalhado as competências deste órgão, destacando-se as seguintes (PARLASUL, 2016):

1) Velar no âmbito de sua competência pela observância das normas do MERCOSUL;

assumindo direitos e obrigações no bloco. Em 07 de dezembro de 2012, o Estado Plurinacional da Bolívia assinou o Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, estando em curso o processo para adquirir a condição de Estado-Parte.

- 2) Velar pela preservação do regime democrático nos Estados-partes em conformidade com as normas do MERCOSUL e em particular com o Protocolo de *Ushuaia*; [...]
- 4) Efetuar pedidos de informes ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informes deverão ser respondidos num prazo máximo de cento e oitenta dias;
- 5) Convidar, por intermédio da Presidência *Pro Tempore* do Conselho Mercado Comum, os representantes dos órgãos do MERCOSUL para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiando opiniões e tratando aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração;
- 6) Receber, ao final de cada semestre, a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL para que apresente um informe sobre as atividades realizadas durante dito período;
- 7) Receber, no 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; [...]
- 11) Emitir declarações, recomendações e informes sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL;
- 12) Com o fim de acelerar os procedimentos internos correspondentes de entrada em vigor das normas nos Estados-parte, o Parlamento elaborará ditames sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados-parte, num prazo de noventa dias de efetuada a consulta. Ditos projetos deverão ser enviados ao Parlamento pelos órgãos decisórios do MERCOSUL antes de sua aprovação. Se o projeto de lei do MERCOSUL for aprovado pelos órgãos decisórios, em conformidade com os ditames do Parlamento, a norma deverá ser enviada por cada Poder Executivo nacional ao Parlamento do respectivo Estado-parte dentro do prazo de quarenta e cinco dias contados a partir de dita aprovação. Se a norma aprovada não estiver em conformidade com os ditames do Parlamento ou se este não for expedido no prazo mencionado a mesma seguirá seu trâmite ordinário de incorporação. Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentação ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que hajam sido adotadas em conformidade com os ditames do Parlamento. O prazo máximo de duração do procedimento será de cento e oitenta dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Se nesse prazo o Parlamento do Estado-parte rechaçar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que apresente a reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL;
- 13) Propor projetos de leis do MERCOSUL para sua consideração pelo Conselho do Mercado Comum que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento;
- 14) Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais orientados a harmonização das legislações nacionais dos Estados-partes que serão comunicados aos Parlamentos nacionais para eventual consideração;
- 15) Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos nacionais com o fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa;
- 16) Manter relações institucionais com os Parlamentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas; [...]

Analisando estas competências, verifica-se que o PARLASUL não possui todas as funções clássicas atribuídas aos Parlamentos, estando ausentes a função legislativa, o poder financeiro, inclusive

com a sua vertente investigatória sobre políticas de tributação e de despesa pública do Poder Executivo dos Estados-partes, a função jurisdicional e a função deliberativa que são primordiais numa democracia representativa. As funções de orientação política, de comunicação e de indagação estão previstas em alguma medida dentre as competências atribuídas ao PARLASUL, mas não foram efetivamente implementadas.

O artigo 4º, inciso 12 do Protocolo Constitutivo apresenta a função consultiva que poderá viabilizar futuramente o exercício da função legislativa do PARLASUL, pois poderá “permitir acelerar os trâmites de internalização das normas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, poderá também desempenhar vigoroso papel na publicidade e transparência das matérias em negociação. Para formular o parecer que deverá emitir, ao Parlamento caberá recolher informações junto aos setores interessados da sociedade civil e movimentos sociais, convidando a sua participação em audiências públicas e seminários, que, por sua vez, deverão contar com ampla divulgação. As contribuições trazidas por especialistas destes setores poderão servir também para aprimorar a qualidade técnica das normas em negociação” (DRUMMOND, 2010, p. 352-353).

A função de controle político está prevista em alguma medida no artigo 4º, incisos 4, 5, 6 e 7 do Protocolo Constitutivo, mas se mostram muito ambiciosas e não vem sendo efetivamente utilizadas pelo PARLASUL, sobretudo porque alguns dispositivos dependem de regulamentação específica pelo regimento interno o que não ocorreu.

O artigo 4º, inciso 14 do Protocolo Constitutivo contempla outra vertente da função legislativa atribuída ao PARLASUL, pois o autorizou a elaboração de estudos e anteprojetos de normas nacionais para a harmonização das legislações nacionais dos Estados-partes. O efetivo exercício desta competência seria crucial para o fortalecimento da função legislativa do Parlamento, contribuindo para a construção de um direito comunitário no bloco mercosulista, o que ainda não se efetivou.

No tocante ao processo eleitoral no PARLASUL, o Protocolo Constitutivo, em seu artigo 5º, determinou que a ocupação dos assentos se daria com fundamento no critério da “**representação cidadã**” e os integrantes do Parlamento assumiriam a qualidade de Parlamentares do MERCOSUL. Em dezembro de 2010, foi aprovado o *Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL* pela Decisão nº 28/2010 do CMC, estabelecendo o critério de proporcionalidade atenuada para a composição das representações parlamentares nacionais a partir de um piso de dezoito membros.

Luciano (2014, p. 60) apresenta as *etapas da incorporação da representação cidadã* no PARLASUL na Tabela a seguir:

Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira Etapa (2006-2010)	Segunda Etapa (2011-2014)	Segunda Etapa II (Pós-2014 e adesão da Venezuela)
Uruguai	3,3	18	18	18
Paraguai	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	-	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	99	184

FONTE: Luciano (2014)

Ademais, o artigo 6º do Protocolo Constitutivo estabeleceu a instituição do “**Dia do MERCOSUL Cidadão**” para a eleição dos parlamentares simultaneamente em todos os Estados-partes através de “sufrágio direto, universal e secreto” dos cidadãos do bloco a qual não se realizou até o momento. O mecanismo de eleição dos Parlamentares e seus suplentes seria regido pela legislação de cada Estado-parte a qual asseguraria a adequada representação por gênero, etnias e regiões segundo as realidades de cada Estado. Os Parlamentares seriam eleitos conjuntamente com seus suplentes que os substituiriam de acordo com a legislação eleitoral do Estado-Parte respectivo, nos casos de ausência definitiva ou transitória (PARLASUL, 2016).

Porém, o processo eleitoral para a eleição direta dos parlamentares do PARLASUL se encontra em etapas diferenciadas em cada Estado-parte do MERCOSUL e não avançou significativamente.

No caso do Paraguai, as eleições diretas para os dezoito Parlamentares do MERCOSUL se basearam nas **Resoluções Eleitorais do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral paraguaio sob nº 55/07 e nº 65/12** para as eleições, respectivamente, de 2008 e 2013. O país se constituiu em Colégio Eleitoral Único, adotando o mesmo critério utilizado para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República e de Senadores titulares e suplentes.

No intuito de regulamentar a eleição dos Parlamentares do MERCOSUL no país, a Argentina aprovou a **Lei nº 27.120** – sancionada em 29 de dezembro de 2014 e promulgada em 06 de janeiro de



2015 - que introduziu alterações no Código Eleitoral argentino, bem como na Lei nº 26.215 sobre financiamento de partidos políticos. A eleição dos Parlamentares ocorreu em 25 de outubro de 2015, juntamente com a eleição presidencial. Na XXXV Sessão Plenária do PARLASUL, em 14 de dezembro de 2015, os quarenta e três parlamentares argentinos, eleitos pelo voto popular direto, assumiram suas funções.

No Brasil há dois projetos de lei sobre as eleições diretas para os Parlamentares do MERCOSUL: o **Projeto de Lei nº 5.279/09** da Câmara dos Deputados apresentado em 22 de maio de 2009 e o **Projeto de Lei nº 126/11** do Senado Federal apresentado em 29 de março de 2011. Ambos não conseguiram avançar em suas respectivas Casas Legislativas e se encontram sem perspectiva de solução até o momento.

O Uruguai - apesar de sediar o MERCOSUL e seu Parlamento - ainda não regulamentou as eleições diretas de seus Parlamentares para o PARLASUL e a Venezuela, de modo semelhante, também não apresentou nenhuma norma para tais eleições.

O processo eleitoral no PARLASUL se mostra precário e desarticulado entre os Estados-Partes, comprometendo a credibilidade na representação política dos povos da região, contribuindo para o aprofundamento do *déficit* democrático no bloco mercosulista.

Conclusão

Apesar do PARLANDINO e do PARLASUL terem sido criados em momentos históricos e políticos distintos na América Latina – o primeiro criado em 1979 ganhando maior fôlego em meio ao regionalismo aberto; enquanto o segundo foi criado em 2005 sob a influência do regionalismo pós-liberal – ambos possuem problemas institucionais expressivos que os aproximam os quais comprometem o exercício pleno das funções clássicas atribuídas aos parlamentos na contemporaneidade (VALENZUELA, 1993), contribuindo para o aprofundamento do *déficit* democrático na integração regional andina e mercosulista.

A existência do PARLANDINO e do PARLASUL demonstra a conjugação de esforços dos atores envolvidos na integração regional para a concretização de uma representação política na CAN e no MERCOSUL para o atendimento dos anseios dos povos das respectivas regiões. Em face do regionalismo pós-liberal, que avançou na América Latina a partir da V Cúpula das Américas ocorrida em Cartagena, na

Colômbia (2012), é preciso aprofundar as instituições supranacionais no bloco andino e mercosulista a fim de consolidar o Estado Democrático de Direito.

Do ponto de vista funcional, os parlamentos são instituições polivalentes, pois possuem uma variedade de funções/competências na medida em que são instrumentos políticos da soberania popular, possuindo direitos e deveres de intervir em todos os estágios do processo político e na condução dos assuntos públicos, de acordo com o regime em que atuam e o grau de desenvolvimento político do povo.

Em relação às atribuições do Parlamento Andino, estão ausentes aquelas relacionadas à função legislativa clássica dos parlamentos, havendo apenas a participação na promoção e orientação do processo de integração regional. Está ausente a função legislativa, o poder financeiro, inclusive com a sua vertente investigatória, a função jurisdicional e encontra-se mitigada a função de controle político. Este parlamento atua apenas com funções meramente consultivas e recomendatórias, não legislando para a construção do direito comunitário no âmbito da CAN.

As eleições para os Parlamentares andinos também não ocorreram de modo uniforme em todos os Estados-Partes da CAN, havendo assimetrias. Além disso, o elevado custo para a eleição dos parlamentares andinos recai sobre os membros (Bolívia, Equador, Colômbia e Peru) com economias baseadas num sistema agrário-exportador sem muito dinamismo. Questões de cunho financeiro atingem também a Colômbia para continuar a sediar este parlamento. Logo, o PARLANDINO passa atualmente por grave crise institucional e de representação política dos povos da sub-região andina, sendo fortalecidas as propostas para a sua extinção ou incorporação a um Parlamento mais amplo que seria criado pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Em relação ao Parlamento do MERCOSUL, a situação também não difere muito. As competências elencadas em seu Protocolo Constitutivo demonstram que estão ausentes as funções clássicas atribuídas aos Parlamentos, tais como: a função legislativa, o poder financeiro, a função jurisdicional e a função deliberativa que são primordiais numa democracia representativa. As funções de orientação política, de comunicação e de indagação estão previstas em alguma medida dentre as competências atribuídas ao PARLASUL, mas as Atas das Sessões Plenárias evidenciam que, na prática, não foram ainda efetivamente implementadas. A função de controle político está prevista no artigo 4º, incisos 4, 5, 6 e 7 do Protocolo Constitutivo, mas se mostram muito ambiciosas e não vem sendo efetivamente utilizadas pelo PARLASUL, sobretudo porque alguns dispositivos dependem de regulamentação específica a qual não foi realizada até o presente momento. Este Parlamento também não



possui autonomia orçamentária, dependendo do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL para a fixação das suas receitas.

O processo eleitoral no PARLASUL se encontra desarticulado, comprometendo a sua credibilidade na representação política dos povos da região. Somente o Paraguai e a Argentina realizaram eleições diretas para os seus representantes no PARLASUL, enquanto no Uruguai, na Venezuela e no Brasil não há perspectiva para a efetivação dessas eleições, nem aprovação de umas normas que as regulamente. É preciso avançar mais na realização das eleições dos parlamentares, de forma simultânea em todos os Estados-Partes, através do *sufrágio direto, universal e secreto* dos cidadãos mercosulistas a fim de dar credibilidade e sustentabilidade política ao PARLASUL.

Tanto o PARLASUL quanto o PARLANDINO teriam papéis cruciais para alavancar a formação do direito comum nos respectivos blocos, mas ambos não atuam como *colegisladores* e nem como *codecisores* dos Parlamentos nacionais dos Estados-partes dos respectivos blocos, aprofundando o *déficit* democrático na integração regional andina e mercosulista.

Mostra-se fundamental a realização de eleições diretas, de modo uniforme, para os Parlamentares do PARLASUL e do PARLANDINO a fim de se legitimar a representação destes órgãos independentemente dos governos dos Estados-Partes. Além disso, é preciso fortalecer as funções clássicas parlamentares, de maneira que o Parlamento Andino e o Parlamento do MERCOSUL deixem de exercer apenas funções consultivas e administrativas, atuando efetivamente na representação dos cidadãos, de modo que por estes sejam efetiva e legitimamente reconhecidos.

A ausência de autonomia financeira e orçamentária do Parlamento Andino e do Parlamento do MERCOSUL compromete seriamente o seu desenvolvimento pleno, principalmente porque tais instituições acabam sofrendo o controle político e econômico dos governos nacionais dos Estados-partes, limitando o exercício da atividade parlamentar aos seus interesses particulares em detrimento dos interesses do projeto integracionista.

Portanto, é imperioso se elevar o nível institucional da CAN e do MERCOSUL mediante o fortalecimento das instituições de caráter supranacional, em especial no caso do PARLASUL e do PARLANDINO que possuem papéis de representação política e democrática dos cidadãos, em busca da consolidação do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da tutela mais efetiva aos direitos humanos dos povos andinos e mercosulistas.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Lei nº 27.120 - Elección de parlamentarios del MERCOSUR**, disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240491/norma.htm>>, acesso em: 06 jan. 2016.

CAN. **Acordo de Cartagena**, disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>>, acesso em 20 jan. 2015.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**, Brasília: Senado Federal, 2010.

LUCIANO, Bruno Theodoro. Eleições na integração regional: desenvolvimento das proposições nacionais para as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL, **Revista E-legis**, Brasília, n. 13, jan./abr. 2014, p. 57-72.

MARIANO, Karina L. P. e BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. Eleições diretas no Parlamento Andino: a percepção popular sobre a integração regional, **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, 2016, p. 245-273.

MARIANO, Karina L. P. e BRESSAN, Regiane Nitsch; *et. al.* **O problema do déficit democrático nos processos de integração regional**, Relatório do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD) da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, Araraquara, 2014.

MARTINS, Juliane Caravieri. **O parlamento do MERCOSUL no século XXI: integração regional e direitos fundamentais**, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

MERCOSUL. **Protocolo constitutivo do parlamento do MERCOSUL**, disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-constitutivo-do-parlamento-do-mercosul/>>, acesso em: 08 jul. 2016.

NUNES JUNIOR, Amandino T. **Parlamento do MERCOSUL**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PARLANDINO. **Tratado constitutivo del parlamento andino e y protocolo adicional sobre elecciones directas y universales de sus representantes**, disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07343.pdf>>, acesso em: 20 jan. 2015.

PARLASUL. **Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR**, disponível em <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>, acesso em: 25 jan. 2016.

VALENZUELA, Francisco Berlín. **Derecho parlamentario**, Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993.