

MARLON CARABACA

**A IMPLEMENTAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA
NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA
REGIONAL DO MERCOSUL**

FLORIANÓPOLIS

2002

MARLON CARABACA

**A IMPLEMENTAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA
NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA
REGIONAL DO MERCOSUL**

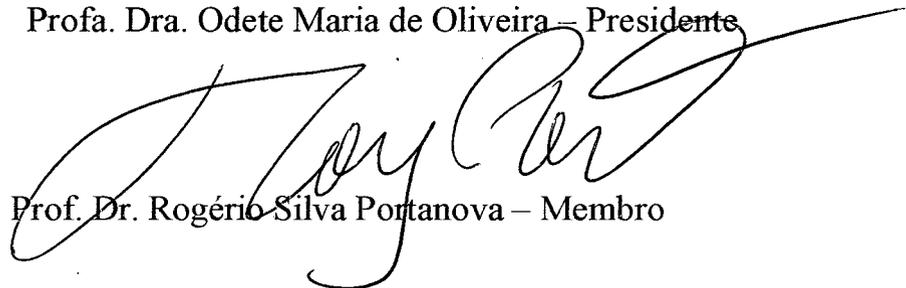
Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, na Área de Concentração em Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina, defendida e submetida a julgamento perante banca examinadora no dia primeiro de julho do ano de dois mil e dois, sendo aprovada com Distinção e Louvor, com média de global 9,8 (nove vírgula oito), correspondente ao conceito "A".

Florianópolis, setembro de 2002.

Banca Examinadora:



Profa. Dra. Odete Maria de Oliveira – Presidente



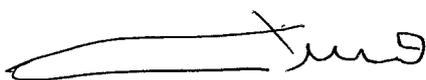
Prof. Dr. Rogério Silva Portanova – Membro

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro – Membro

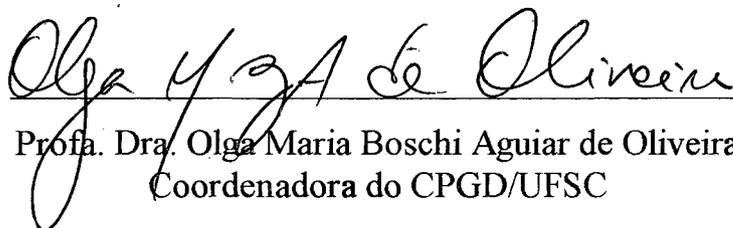
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A IMPLEMENTAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA
NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA
REGIONAL DO MERCOSUL**

Marlon Carabaca



Prof. Dra. Odete Maria de Oliveira
Orientadora



Prof. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira
Coordenadora do CPGD/UFSC

FLORIANÓPOLIS

2002

MARLON CARABACA

**A IMPLEMENTAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA
NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA
REGIONAL DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito à obtenção do título de
Mestre em Ciências Jurídicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Odete Maria de Oliveira

Florianópolis, julho de 2002

*Aos meus queridos pais,
pela confiança e amor sempre presentes*

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), ao coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito, bem como aos professores e funcionários pelo zelo e atenção necessários ao suporte educacional.

Ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), pelo apoio financeiro prestado ao desenvolvimento deste estudo.

À Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), por fornecer o apoio material imprescindível para a continuidade da pesquisa acadêmica.

À orientadora desta dissertação, Professora Doutora Odete Maria de Oliveira, por toda a dedicação, carinho e atenção dispensados à realização dos trabalhos de pesquisa e, sobretudo, pelo exemplo humano de solidariedade e convivência.

À querida amiga Ivone Morchilo Lixa, por compartilhar seu conhecimento na elaboração deste estudo, aliado aos gestos de grande carisma e incansável desejo de fomentar a pesquisa científica.

À colega de mestrado Tânia Motta, pelo incentivo e companherismo sem precedentes, assim como aos demais mestrandos do Curso de Relações Internacionais, que sempre souberam dividir os seus conhecimentos por meio de uma atitude de esforço conjunto em adquirir o máximo de aperfeiçoamento acadêmico.

Aos meus familiares, pela confiança e afeição revelados nos momentos mais difíceis, compartilhando a todo o momento as alegrias e tristezas inerentes ao caminho sinuoso da vida.

Por último, aos que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização deste trabalho, opinando ou discutindo sobre a temática que encerra o objeto da presente pesquisa, cujo interesse teve o efeito de acalentar a inspiração pela continuidade e finalização deste estudo.

SUMÁRIO

| | |
|---|------|
| RESUMO | VIII |
| RESUMEN | IX |
| LISTA DE ABREVIATURAS | X |
| INTRODUÇÃO | 01 |
| CAPÍTULO I. A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA POLÍTICA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL | 05 |
| 1.1. A Democracia Direta: Evolução Histórico-Institucional | 05 |
| 1.1.1. Considerações Gerais sobre os Primórdios de Atenas..... | 07 |
| 1.1.2. As Reformas de Sólon..... | 08 |
| 1.1.3. Clístenes e o Estabelecimento das Bases Democráticas em Atenas..... | 12 |
| 1.1.4. Medidas Constitucionais Posteriores às Reformas Clistenianas..... | 16 |
| 1.1.5. As Reformas Constitucionais de Efiltes..... | 18 |
| 1.1.6. Péricles e o Apogeu da Democracia..... | 20 |
| 1.1.7. Limites da Democracia Direta Ateniense..... | 24 |
| 1.2. A Democracia Representativa: Evolução Histórico-Institucional | 27 |
| 1.2.1. A Conquista Normanda na Inglaterra..... | 29 |
| 1.2.2. O Enfraquecimento da Monarquia e a Formação das Bases da Representação Política..... | 32 |
| 1.2.3. O Aumento da Importância das Cidades e o Estabelecimento da Monarquia Absoluta..... | 38 |
| 1.2.4. A Consagração do Sistema de Representação Política em Decorência do Predomínio da Instituição Parlamentar sobre o Despotismo Absolutista..... | 40 |
| 1.2.5. Desenvolvimento e Caracterização da Idéia de Representação Democrática Política..... | 42 |

| | |
|---|----|
| 1.3. O Sistema de Representação Democrática no Processo de Integração Econômica | |
| Regional | 48 |
| 1.3.1. Integração Econômica: Noções Introdutórias | 48 |
| 1.3.2. Tipologia de Integração Econômica | 50 |
| 1.3.3. Etapas da Integração Econômica Regional | 52 |
| A) Zona de Livre Comércio | 53 |
| B) União Aduaneira | 55 |
| C) Mercado Comum | 56 |
| D) União Econômica | 58 |
| E) União Econômica Total | 59 |
| 1.3.4. A Importância da Representação Democrática no Processo de Integração Econômica Regional | 59 |
| | |
| CAPÍTULO II. A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA POLÍTICA NA UNIÃO EUROPEIA | 67 |
| | |
| 2.1. A Estrutura Institucional da União Européia | 67 |
| 2.1.1. O Conselho da União Européia | 68 |
| A) Composição | 69 |
| B) Organização | 70 |
| 1) A Secretaria-Geral | 71 |
| 2) O COREPER | 71 |
| C) Funcionamento | 73 |
| D) Deliberação | 74 |
| E) Atribuições | 75 |
| 2.1.2. A Comissão Européia | 75 |
| A) Composição | 76 |
| B) Organização | 78 |
| C) Funcionamento e Deliberação | 79 |
| D) Atribuições | 80 |
| | |
| 2.2. O Funcionamento da Representação Democrática Política Através do Parlamento Europeu | 84 |
| 2.2.1. O Parlamento Europeu | 84 |

| | |
|---|------------|
| A) Composição | 88 |
| B) Organização | 90 |
| C) Funcionamento e Deliberação | 91 |
| D) Atribuições..... | 94 |
| 2.3. As Implicações Políticas e Sociais do Sistema de Representação Democrática na União Européia..... | 105 |
| 2.3.1. A Problemática da Representação Democrática Política | 105 |
| 2.3.2. O Contexto Prático da Representatividade Democrática na União Européia..... | 111 |
| | |
| CAPÍTULO III. UM MODELO DE REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA | |
| POLÍTICA AO MERCOSUL..... | 121 |
| | |
| 3.1. Estrutura Institucional do Mercosul..... | 121 |
| 3.1.1. Conselho do Mercado Comum | 123 |
| A) Composição | 124 |
| B) Funcionamento..... | 125 |
| C) Deliberação | 126 |
| D) Atribuições..... | 128 |
| 3.1.2. Grupo Mercado Comum..... | 129 |
| A) Composição | 130 |
| B) Funcionamento e Deliberação | 131 |
| C) Atribuições | 132 |
| D) Organização | 135 |
| 3.1.3. Comissão de Comércio do Mercosul..... | 137 |
| A) Composição | 138 |
| B) Funcionamento e Deliberação | 139 |
| C) Atribuições | 140 |
| D) Organização | 142 |
| 3.1.4. A Secretaria Administrativa do Mercosul..... | 143 |
| | |
| 3.2. Os Demais Órgãos do Mercosul e a Questão da Representação Política..... | 144 |
| 3.2.1. Foro Consultivo Econômico-Social..... | 144 |
| A) Composição e Organização | 145 |
| B) Funcionamento e Deliberação | 147 |

| | |
|---|------------|
| C) Atribuições | 148 |
| 3.2.2. A Comissão Parlamentar Conjunta..... | 149 |
| A) Composição e Organização | 150 |
| B) Funcionamento e Deliberação | 151 |
| C) Atribuições..... | 152 |
| 3.2.3. Possibilidades e Conveniências de Inserção de um Modelo de Representação Democrática Política no Mercosul..... | 153 |
| 3.3. Dificuldades e Perspectivas Políticas à Implementação do Sistema de Representação Democrática no Mercosul | 159 |
| 3.3.1. Obstáculos à Conformação do Sistema de Representação Democrática | 159 |
| 3.3.2. Perspectivas Políticas à Implementação do Sistema de Representação Democrática | 166 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 170 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 175 |

RESUMO

O presente trabalho, à luz do processo histórico da democracia no Ocidente, observará a importância de se adotar o regime de representação democrática política no contexto jurídico-institucional do processo de integração econômica regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A pertinência dessa forma de representação política vem salientar a necessidade de se redimensionar esse acordo de integração à satisfação dos imperativos sociais, pondo o cidadão em contato mais próximo com as questões regionais.

Objetivando-se, inicialmente, apreciar a manifestação de tal fenômeno político no âmbito da União Européia (UE), compreender-se-á, no que tange a esse processo de integração econômica regional, quais as implicações políticas e sociais decorrentes do exercício da representação política democrática através de seu Parlamento Europeu. A partir desses aspectos, serão extraídos os elementos necessários para analisar-se a representação política exercida na integração européia, como um paradigma a ser questionado para a conjuntura orgânico-institucional do Mercado Comum do Sul.

Dessa forma, é que no concernente ao processo de integração regional do Cone Sul, observar-se-á, tendo em vista a ausência dessa forma de representação política democrática em seu âmbito institucional, as possibilidades e conveniências de inserção de um modelo de representação política como na União Européia, ressaltando-se, após essas considerações, as dificuldades e perspectivas à sua implementação no quadro organizacional do Mercosul.

RESUMEN

El presente trabajo, a la luz del proceso histórico de la democracia en el Occidente, observará la importancia de la adopción del régimen de representación democrática en el contexto jurídico–institucional del proceso de integración económica y regional del Mercado Comum del Sur (Mercosur). La pertinencia de esta forma de representación política salienta la necesidad de re-dimensionar ese acuerdo de integración atendiendo a imperativos sociales, colocando al ciudadano en contacto mas próximo con las cuestiones regionales.

Teniendo como objetivo, inicialmente, apreciar la manifestación de tal fenómeno político en el ámbito de la Unión Europea (UE), se han de comprender ,en lo que concierne a ese proceso de integración económica regional, cuales son las implicaciones políticas y sociales resultantes del ejercicio de la representación político-democrática a través de su Parlamento Europeo. A partir de esos aspectos, serán extraídos los elementos necesarios para analizar la representación política ejercida en la integración europea, como un paradigma a ser cuestionado para la coyuntura orgánico–institucional del Mercosur.

De esta forma, en lo que concierne al proceso de integración regional del Cono Sur, se observarán, teniendo en cuenta la ausencia de esa forma de representación político democrática en su ámbito institucional, las posibilidades y conveniencias de inserción de un modelo de representación política como en la Unión Europea, resaltando después de esas consideraciones, las dificultades y perspectivas de su implantación en la estructura orgánica del Mercosur.

LISTA DE ABREVIATURAS

MERCOSUL – Mercado Comum do Cone Sul
GMC – Grupo Mercado Comum
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta
FCES – Foro Consultivo Econômico-Social
SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul
TA – Tratado de Assunção
POP – Protocolo de Ouro Preto
RIGMC – Regimento Interno do Grupo Mercado Comum
RICCM – Regimento Interno da Comissão de Comércio do Mercosul
RICPC – Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta
RIFCES – Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social
UE – União Européia
CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEE – Comunidade Econômica Européia
CEEA – Comunidade Européia de Energia Atômica
TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Européias
BCE – Banco Central Europeu
SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais
COREPER – Comitê de Representantes Permanentes
TCECA – Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço
TCE – Tratado das Comunidades Européias
TCEE – Tratado da Comunidade Econômica Européia
TCEEA – Tratado da Comunidade Européia de Energia Atômica
TUE – Tratado da União Européia
TAUE – Tratado do Ato Único Europeu
RIPE – Regimento Interno do Parlamento Europeu
JOCE – Jornal Oficial das Comunidades Européias
NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

ALCA – Associação de Livre Comércio das Américas

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

OMC – Organização Mundial do Comércio

DIP – Direito Internacional Público

TEC – Tarifa Externa Comum

INTRODUÇÃO

A elaboração do presente trabalho direciona-se à questão de se abordar as perspectivas para o surgimento da representação democrática no âmbito do processo de integração econômica regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nesse sentido, o objetivo proposto será de duas ordens: a primeira, observar o funcionamento e a organização do sistema de representação democrática política na União Européia, com o intuito de assimilar as implicações político-institucionais e sociais decorrentes da operacionalidade dessa forma de democracia no contexto prático do bloco econômico europeu; a segunda, salientar a conveniência de se adotar o modelo de representação democrática política da integração européia no Mercosul. Na seqüência, apresentar as dificuldades e as perspectivas político-institucionais à implementação do regime de representação democrática no organismo de integração regional do Cone Sul.

Fazendo-se uso do método de abordagem indutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica, realizar-se-á, inicialmente, um estudo acerca da origem e desenvolvimento histórico-cultural da democracia ateniense, conhecida como direta, e de sua forma representativa, cujos primeiros testemunhos se deram na modernidade, para evidenciar, em razão dos processos de integração regional, sua importância como instrumento fundamental ao redimensionamento desses blocos econômicos a uma apreciação mais social e participativa sobre as questões integracionistas. Logo após, adentrar-se-á no marco jurídico específico da União Européia, para compreender a organização da estrutura institucional comunitária, focalizando-se, em especial, a atenção sobre o funcionamento da representação democrática política exercida através do Parlamento Europeu. Finalmente, concentrar-se-á o estudo na análise do ordenamento jurídico-institucional do Mercosul, com a finalidade de se compreender os mecanismos procedimentais decisórios praticados neste acordo de integração, pugnando-se, em consequência, pela criação de órgãos de representação democrática regionais, observando-se, em uma abordagem de conveniência, o padrão determinado para o Parlamento Europeu.

Em vista das diversas categorias que aqui serão tratadas, e por sua enorme complexidade factual e teórica, não se pretende, em hipótese alguma, efetuar exame exaustivo sobre todas elas, principalmente por que a natureza restrita do objetivo deste trabalho não permite abarcar, com profundidade, os vários assuntos em pauta. Nestes termos, cuidar-se-á em apresentar o essencial de cada tema específico aqui enfocado, que são necessários ao desenvolvimento e conclusão

desta dissertação. Por essa ótica, é imperioso agir com certa moderação no exame das questões que digam respeito, sobretudo, ao sistema de representação democrática política, para não se chegar aos extremos do radicalismo que, por um lado, o classifica como um mal necessário à organização de uma sociedade e, por outro, que o identifica como forma de governo que tende ao seu inevitável colapso. Evidentemente, sem se deixar levar pela ingenuidade da não aceitação dos vícios que muitas vezes são ingênitos ao próprio regime, faz-se necessário, nesse contexto de análise científica, denotar os elementos positivos da representação, que geram valiosos compromissos com a abertura democrática e com o respeito dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Através do primeiro capítulo, tratar-se-á do marco inicial e do direcionamento do trabalho, onde se abordará, em três frentes distintas, os pressupostos que autorizarão dissertar em direção ao desenvolvimento e conclusão do objetivo desta pesquisa. Assim, partir-se-á pela compreensão da origem e aperfeiçoamento das instituições políticas democráticas da antiga cidade de Atenas, cuja cultura política propiciou o estabelecimento de uma forma de governo pela qual as decisões eram tomadas por uma assembléia de cidadãos reunidos em praça pública, colocando, destarte, todo o poder nas mãos daqueles que detinham o legítimo direito de votar e ser votado. A curiosidade dessa abordagem histórica ensejará reflexão sobre a dualidade da organização e do pensamento político existente entre os tempos áureos da antiga cidade de Atenas, com a realidade contemporânea dos Estados nacionais soberanos. Longe de se exceder no erro de identificar aquela realidade como algo a ser revivido e aplicado no tempo presente, procurar-se-á identificar os traços que perfilam as diferenças marcantes entre um tipo e outro. Como a mentalidade dos indivíduos que compõem a sociedade varia de tempos em tempos, ressaltar-se-á o legado ateniense com as reservas que são decorrentes da nova visão moderna das liberdades políticas dos cidadãos, bem como dos direitos fundamentais que lhes são subjacentes.

Terminada essa primeira reflexão, expõe-se, na seqüência, o entendimento dos meandros políticos que fizeram surgir a representação política na civilização ocidental, culminando no aparecimento de Parlamentos de representação democrática, em detrimento dos privilégios de casta típicos dos governos monárquicos e aristocráticos. A idéia de democracia, ou governo do povo, é a tônica que vai dominar os debates políticos contra o despotismo e a ganância dos governos que só fizeram oprimir o seu povo, cujo resultado, somado os esforços de teóricos da filosofia e da política, acarretou o surgimento da declaração universal de direitos e liberdades individuais. Depois da contextualização dos acontecimentos que puseram fim ao velho regime, seguir-se-á com a caracterização da representação democrática política, para, a partir daí,

observar-se a importância da implementação de sistemas de representação democrática no contexto jurídico-institucional dos acordos de integração econômica regional.

No segundo capítulo, procurará abordar-se o funcionamento e a organização da estrutura institucional da União Europeia, mais especificamente dos órgãos de competência decisória supranacional, como o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Através do conhecimento dos procedimentos decisórios em nível regional, salientar-se-á a participação da instituição parlamentar comunitária ao lado das duas grandes forças que representam, de um lado, os Estados nacionais (Conselho), e, de outro, os interesses da própria Comunidade Europeia (Comissão). Haja vista que o Parlamento Europeu constitui a instituição que representa os interesses dos cidadãos nacionais dos Estados-membros, comportando, em tese, o regime de representação democrática, haverá oportunidade de se verificar, após o estudo de suas atribuições e funcionamento, as implicações político-institucionais e sociais que essa forma de democracia acarreta dentro do mercado econômico regional da União Europeia.

Por derradeiro, no terceiro capítulo deste trabalho estudar-se-á a organização jurídico-institucional do Mercosul, apreciando, por meio da leitura do funcionamento e das atribuições de seus órgãos decisórios, o esquema deliberativo de caráter intergovernamental que impera na condução política e na execução das decisões tomadas no interior da estrutura orgânica desse processo. Num segundo momento, efetuar-se-á a compreensão do exercício institucional da representação dos setores da sociedade, tendo em vista a ausência de um órgão parlamentar supranacional que exerça a representação direta dos indivíduos nacionais dos Estados-partes do Mercosul. Ainda nesse ponto, procurará abordar-se as possibilidades e conveniências de se seguir o paradigma de representação democrática vigente no processo de integração europeu no plano organizacional interno do Mercado Comum do Sul. Após o exame dos itens anteriores, será observado os obstáculos e as perspectivas políticas para o desenvolvimento de um sistema de representação democrática no contexto regional do Mercosul, ressaltando, entre outras questões, a importância de se discutir e debater a sua necessidade dentro desse espaço economicamente protegido.

Nas considerações finais que serão apresentadas após o terceiro capítulo, destacam-se dois pontos centrais, um relacionado com o funcionamento e desempenho do regime de representação política levada a efeito pelo Parlamento Europeu, e, outro, pertinente à importância de se superar as dificuldades políticas para o estabelecimento de um órgão que represente direta e ativamente os interesses sociais junto aos demais órgãos de decisão do Mercosul. Busca-se através das idéias que se propõe, apesar das várias facetas que o processo

implica e em razão da limitação inerente do objetivo deste trabalho, estimular novos estudos que possam agregar melhores conhecimentos ao assunto.

CAPÍTULO I

A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA POLÍTICA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

1.1. A Democracia Direta: Evolução Histórico-Institucional

O desenvolvimento e a abertura política das estruturas de poder, verificados no decorrer do evoluir histórico da Grécia antiga, iriam definir uma nova forma de governo caracterizada, sobretudo, pela total absorção do indivíduo como cidadão capaz de participar nos destinos da comunidade política. Afastando-se a autoridade antes exclusiva das classes privilegiadas, detentoras da terra e do produto derivado de seu cultivo, a sociedade ateniense, antes que qualquer outra, instituiu o poder democrático como o meio de governo capaz de aplacar a instabilidade e a corrupção que estavam sempre presentes nas disputas políticas da aristocracia local. Os meandros políticos, que nortearam o surgimento da democracia ateniense, serão discutidos pormenorizadamente nas próximas linhas deste trabalho, que trará elementos para proporcionar embasamento ao aspecto conceitual do fenômeno democrático aqui tratado. Antes disso, impende esclarecer que a democracia (poder do povo) outrora praticada era uma forma de governar em que as decisões cabiam ser tomadas diretamente por todos os indivíduos portadores de cidadania, condição essencial para a participação da vida pública ateniense. Dessa forma, marginalizados estavam todos aqueles que não portassem o título de cidadão, tais como as mulheres, os escravos e os estrangeiros. À primeira vista, observa-se o caráter excludente dessa forma de governo, que não era a expressão de toda a comunidade social, mas de uma minoria de indivíduos. Contudo, não somente aos homens de posse era assegurada a participação nos negócios públicos, também aos pequenos proprietários e artesãos se garantia assento nas Assembléias populares, podendo discursar e proferir suas opiniões nesse foro de condução política.

Diferentemente das atuais democracias contemporâneas, onde a participação dos indivíduos é a mais abrangente possível, não se discrepando entre homens e mulheres entre outros fatores relacionados com raça e religião, na democracia direta ateniense, em razão do

contexto cultural da época, com predomínio do patriarcado e da influência das gens, a acepção de cidadão foi guiada inicialmente pelo critério da riqueza para, mais tarde, incluir todos aqueles que descendessem de pais cidadãos, unidos, porém, pelos laços da consangüinidade, independentemente da filiação materna. Um outro aspecto caracterizador da democracia direta ateniense, e que compreende um dos grandes marcos diferenciadores entre o regime democrático moderno e contemporâneo, está na sua concepção de liberdade política, que não discrepa entre a vida pública e a privada dos cidadãos. Na realidade, os atenienses não enxergavam o indivíduo como pessoa, dotado de garantias e direitos, mas, tão-somente, como um cidadão com a responsabilidade de atuar e participar nos destinos da cidade, não podendo contrariar, em hipótese alguma, a vontade soberana da coletividade. Esses aspectos serão abordados acuradamente nas páginas que se seguirão, dando-se oportunidade para um melhor entendimento dessas diferentes matizes da sociedade e cultura ateniense.

De todas essas reflexões iniciais, que possibilitam uma compreensão melhor sobre os aspectos da vida política ateniense, Giovanni Sartori extrai a seguinte definição de democracia direta grega:

A democracia direta permite a participação contínua do povo no exercício direto do poder [...]¹, sendo aquele sistema de governo (cidade) em que as decisões eram tomadas coletivamente. Isso implica que, na fórmula clássica da democracia, a comunidade não admite qualquer margem de independência ou esfera de proteção ao indivíduo isolado, a quem absorve completamente².

Estes aspectos conceituais ensejam melhor compreensão sobre a dimensão da democracia direta ateniense, cujos valores e ideais são em muito discrepantes daqueles vislumbrados pelas atuais democracias representativas, caracterizadas estas últimas pelo binômio governantes e governados em contraposição ao povo governante da primeira. No segmento deste trabalho, procurar-se-á evidenciar, por meio de uma análise histórico-evolutiva, os caracteres que delinearam a forma de governo direta dos cidadãos atenienses, conhecendo-se, dessa maneira, um pouco do funcionamento e da organização de suas instituições políticas, cujo ápice tem registro na época de Péricles, no século V a. C. É através da compreensão da narrativa histórica da cultura política da sociedade ateniense, que se poderá adquirir um discernimento mais

¹ SARTORI, Giovanni. *A teoria democrática revisitada: as questões clássicas*. São Paulo: Ática, 1994. p. 37.

² *Ibid.*, p. 45.

cauteloso acerca dos liames que moldam a representação democrática que irá surgir com toda a força na modernidade.

1.1.1. Considerações Gerais sobre os Primórdios de Atenas

A sociedade ateniense da antigüidade, mais precisamente a do século VIII a.C., apresentava-se totalmente dominada pela classe dos eupátridas³, senhores do poder político e da principal fonte de riqueza da época: a terra. Em decorrência da supremacia social estabelecida pelos eupátridas, impuseram eles uma forma de governo que lhes garantisse o monopólio do poder político, denominando-a de *aristocracia* ou governo dos melhores⁴. Impende verificar, todavia, que o exercício do poder nas mãos das famílias aristocráticas caracterizava-se pelas constantes desavenças ocorridas entre elas, que se digladiavam para conquistar ou manter a hegemonia do poder político ateniense.

A par dessas inúmeras disputas políticas pelo governo em Atenas começa a surgir, já no século VII a.C., uma ruptura com o equilíbrio social imposto pela classe aristocrática, baseada no descontentamento dos pequenos possuidores de terras que, detentores de uma posse precária do solo⁵, viam-se obrigados ao pagamento da sexta parte de sua produção em benefício dos

³ *Eupátrida* quer dizer em grego “filhos do pai”, sendo comumente chamados de “bem nascidos”. O seu surgimento se deu em razão das lutas que se travaram na comunidade pela conquista de terras produtivas, que por sinal eram muito escassas em todo território grego. Essas disputas internas originaram-se do aumento populacional verificado dentro da comunidade, pois as técnicas de manuseio e aproveitamento do solo eram extremamente débeis, o que dificultava ainda mais o desenvolvimento de uma produção que fosse eficiente para suprir as necessidades de uma população em constante crescimento. Desse modo, a escassez produtiva vai desencadear em uma ferrenha disputa pela posse das terras, pois até então o sistema produtivo baseava-se na propriedade coletiva do solo. No rumo dos acontecimentos, os vencedores foram aqueles que estavam mais próximos do “*basileus*”, pessoa designada como chefe ou autoridade da comunidade e que era o responsável pela organização do sistema de rodízio de trabalho, das festividades religiosas e pelo armazenamento das armas necessárias para o caso de guerra. De posse de todo o arsenal e extremamente organizado, o grupo apoiado pelo *basileus* (uma espécie de pai) subjugou o restante da população que se encontrava desorganizada e, principalmente, desarmada. Em vista disso, a grande maioria foi feita como escrava para trabalhar nas terras conquistadas pela nova classe social dominante que se estabelecia, os eupátridas, considerados os “filhos do pai”, referência esta à aliança com o *basileus*. Ressalta-se, no entanto, que apesar da grande maioria da população ter sido reduzida à escravidão, um grupo restante, desvencilhada desse destino, passou a se dedicar ao artesanato ou ao cultivo das piores terras do território. Ver: FEIJÓ, Martin Cezar. *A democracia grega*. 9. ed. São Paulo: Ática, 1996. p. 28-31.

⁴ “Nos tempos mais antigos, Atenas era governada por um rei, que acumulava as funções de sacerdote da cidade, de juiz e de chefe militar. Com o correr do tempo, a autoridade do rei foi passando para a aristocracia dos EUPÁTRIDAS. O poder real desmembrou-se: o rei conservou apenas as atribuições religiosas, o poder militar foi confiado ao POLEMARCO (*polémarchos*), o poder judiciário ao ARCONTE (*árchon*). Esses cargos, inicialmente, eram vitalícios, mas depois se tornaram decenais (752), mais tarde, anuais (683), e eram acessíveis a todos os eupátridas, inclusive o cargo de rei, que, originariamente, era reservado aos membros da antiga família real. Além dos três chefes ou arcontes, havia os seis TESMÓTETAS (*thesmothétai*), encarregados de coligir e preservar as decisões que tinham força de lei (*thésmia*). Os nove arcontes, ao deixarem os cargos, passavam a fazer parte do conselho do Areópago (*he boulè he ex Areiou págou*.” In: JARDÉ, Auguste. *A Grécia antiga e a vida grega*. Tradução de Gilda Maria Reale Starzynski. São Paulo: EPU, 1997. p. 166.

⁵ A propriedade do solo era um direito religioso dos eupátridas, que concediam seu uso àqueles que não se encontravam sob o seu jugo, mas deviam, em contrapartida, ter que efetuar o pagamento de um foro a eles. Note-se,

aristocratas, sob pena de serem reduzidos à escravidão, caso não cumprissem com essa obrigação oriunda do governo autocrático dos eupátridas. Aliando-se aos reclamos dos camponeses, os comerciantes, nova classe de homens livres que apareceram com o desenvolvimento comercial e urbano de Atenas, também passaram a exigir maior atenção aos seus problemas. Em razão dessa situação de dependência que se encontrava a classe campesina, que aparecia cada vez mais endividada e temerosa de ser entregue à escravidão, e somadas as dificuldades enfrentadas pelos comerciantes, no que dizia respeito às diferenças dos pesos e medidas praticados entre Atenas e outras cidades em suas relações de troca de mercadorias, é que se originaram as reivindicações por uma reforma na sociedade, na política e na economia⁶.

1.1.2. As Reformas de Sólon

Iniciando-se o século VI a.C., o quadro de descontentamento entre as classes agravou a situação, e o perigo de uma guerra civil se tornava iminente⁷. Diante desse clima de grande instabilidade, consentiu-se em nomear como *arconte*⁸ de Atenas (em 594 a.C.), um eupátrida, cujo nome era Sólon. Sólon detinha a confiança de todo o povo de Atenas, pois era admirado por seu patriotismo, honestidade e pela beleza de suas poesias⁹. Apesar de pertencer à aristocracia, Sólon¹⁰ não estava muito afeito aos seus costumes tradicionais, pois se dedicava também ao

todavia, que as terras disponibilizadas situavam-se em regiões montanhosas, o que dificultava todo o preparo e cultivo do solo.

⁶ Essas reivindicações baseavam-se na eliminação da escravidão por dívidas não pagas, no estabelecimento de um sistema de pesos e medidas padrão e, principalmente, na possibilidade de participação política, restrita, até então, aos eupátridas.

⁷ “Estas lutas parece que tiveram fortuna diversa, segundo a natureza do terreno, nos diversos cantões da Ática. Na planície, onde o eupátrida tinha o seu domínio principal e estava sempre presente, a sua autoridade manteve-se mais ou menos intacta no pequeno grupo de servos que se mantinham sempre sob os seus olhos: por isso os *pedienses* aparecem geralmente fiéis ao velho regime. Mas quantos penosamente trabalharam no flanco da montanha, os *diacrienses*, mais afastados do senhor, mais habituados a sua vida independente, mais audaciosos e mais corajosos, esses guardavam no âmago do coração ódio violento contra o eupátrida e inabalável vontade de libertação. Principalmente estes últimos foram os que mais se revoltaram, por verem constantemente ‘o limite sagrado’ do senhor no seu campo, e sentirem ‘a sua terra escrava’. Quanto aos habitantes dos cantões vizinhos do mar, aos *paralienses*, a propriedade do solo já os tentava menos, porque à sua frente tinham o mar, e o comércio e a indústria. Muitos tinham-se tornado ricos e com a riqueza estavam pouco mais ou menos na qualidade de libertos. Não tomavam, portanto, parte nas ardentes ambições dos diacrienses e não tinham grande ódio aos eupátridas. Mas não tinham tampouco a covarde resignação dos pedienses, e exigiam mais estabilidade na sua condição, com direitos mais garantidos.” In: COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução de Fernando de Aguiar. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987. p. 277-278.

⁸ O arconte era o supremo magistrado da cidade, pois possuía, além das funções judiciárias, também o poder de fazer leis. No entanto, o exercício da função legislativa lhe foi retirado com o advento do período clássico, compreendido entre os anos de 500 a 323 a.C.

⁹ CIVILIZAÇÕES PERDIDAS. Atenas: a oitava maravilha do mundo. Rio de Janeiro: Abril Coleções, 1998.

¹⁰ Sólon foi o segundo legislador de Atenas, sendo precedido por Drácon. Este também era um eupátrida, mas, ao contrário de Sólon, estava mergulhado nas tradições e costumes da aristocracia, zelando pelo culto e pelo direito de base religiosa dos eupátridas. Desse modo, Drácon nada mais fez do que registrar por escrito as antigas tradições de cunho religioso, estabelecendo, assim, um código de leis nada inovador. A influência do direito religioso, em

comércio, o que lhe possibilitou ter uma visão mais ampla dos interesses em jogo na disputa entre as classes. Ciente do desequilíbrio social que ameaçava transformar-se em uma conflagração interna, que poderia ter resultados negativos para a organização política e social de Atenas, Sólon promoveu reformas na tentativa de procurar conciliar os diversos interesses antagônicos. Nesse sentido, estabeleceu reformas sociais, determinando a *seisachtheia* (livre do fardo), que significou a supressão do direito religioso do eupátrida de reter a propriedade da terra, entregando-a, assim, ao livre trabalho do camponês cultivador. Ainda, dentro dessas reformas, aboliu as dívidas provenientes dos encargos, que tornavam concreta a situação de dependência dos camponeses e proibiu, por via de consequência, a escravidão decorrente do não pagamento dessas dívidas, mandando fazer retornar a Atenas todos aqueles que haviam sido vendidos como escravos no exterior¹¹. Com essas medidas, Sólon definitivamente livrou os camponeses do fardo da dominação eupátrida, e garantiu a proteção dessa liberdade, recém conquistada, com reformas na ordem política de Atenas¹².

Por meio dessas reformas de cunho político, Sólon dividiu a população de homens livres em quatro classes, que se distinguiam não mais pelo nascimento, mas sim pelo critério da renda ou riqueza. A partir de então, na sociedade ateniense, um homem seria aferido pela sua fortuna e não pelo seu nascimento. Com isso, a dominação dos eupátridas sofreu um duro golpe, pois a tradição religiosa, que lhes assegurava predomínio político e social, havia sido estrangulada pela nova ordem estabelecida por Sólon. No entanto, não se pode deixar de observar que essa reforma não tirou de imediato o poder das mãos dos eupátridas, pois estes ainda se constituíam nos grandes proprietários de terra, dispersos entre as primeiras classes, aquelas que detinham maior fortuna. A despeito dessa circunstância, pode-se concluir, que a reforma política preconizada por Sólon, por ter extirpado os privilégios de nascimento e emancipado as classes inferiores da dependência eupátrida, estabeleceu as bases para que houvesse a participação futura de todas as classes sociais na magistratura e no controle da governança.

Drácon, mostra-se evidente nas leis sobre o assassinio, em que se prescreviam que os culpados não mais pudessem freqüentar os templos, pois toda e qualquer violação aos costumes e à ordem, era considerada como uma grande ofensa às divindades e, por isso, um crime imperdoável. E não poderia ser diferente, visto que no período em que foram redigidas as leis draconianas, os eupátridas ainda eram, apesar de já existir um conflito entre as classes, os detentores inabaláveis do poder político ateniense, ao contrário, porém, do que se sucedeu com Sólon, em razão de encontrar um cenário onde as classes menos favorecidas tinham conseguido estabelecer suas forças.

¹¹ MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Tradução de João Batista da Costa. Brasília: UNB, 1979. p. 21.

¹² “As medidas tomadas por Sólon foram de duas espécies: de liquidação, por assim dizer, destinadas a atender ao que exigia urgência, suprimindo os intoleráveis sofrimentos do presente; as outras tinham por fim prevenir o retorno desse mal, dando à cidade leis *novas*. Tanto umas quanto as outras apresentam um caráter de decisão bem pensada e de sagaz humanidade, que são o caráter distintivo de Sólon.” In: GIORDANI, Márcio Curtis. *História da Grécia: antigüidade clássica*. 6. ed. Rio de Janeiro, 1998. p. 167.

O conjunto dos cidadãos de Atenas ficou distribuído da seguinte forma: na primeira classe estavam compreendidos os *pentacosimedimnos*, cuja colheita em grãos chegava a 500 medimnos ou 500 metretas de líquidos¹³; na segunda classe agrupavam-se os *hippeis* ou cavaleiros, que recolhiam 300 medidas; na terceira classe aparecem os *zeugitas*, conjunto de camponeses de condição média, cujo rendimento chegava a 200 medidas; por fim, na quarta e última classe destacam-se os *tetes*, somando o conjunto dos demais cidadãos de condição inferior, como os camponeses pobres e os artesãos atenienses¹⁴. Nessa época, o título de cidadão era exclusivo aos homens livres e naturais de Atenas, ficando de fora todo o restante da população, tais como os escravos, as mulheres e os estrangeiros. A participação na vida pública de Atenas se restringia, assim, apenas aos homens livres, que gozavam do poder de exercer os cargos e funções públicas de acordo com a riqueza que possuíam. Essa distribuição dos cidadãos atenienses, em classes diferenciadas pela renda, foi idealizada com o intuito de definir e repartir os encargos e direitos políticos de cada um, servindo, também, como parâmetro para a organização do exército e o recrutamento militar ateniense. Em conformidade com essa organização sócio-política, o exército de Atenas compreendia uma cavalaria recrutada com os *pentacosimedimnos* e os *hippeis*, membros das duas primeiras classes; os *zeugitas* serviam na infantaria dos *hoplitas* e, por último, recrutados para a infantaria leve e para comporem a esquadra naval viam os *tetes*.

Sólon, com suas reforma políticas, criou a Assembléia do Povo (*ekklésia*), composta por todos os cidadãos atenienses¹⁵ e onde se discutiam os negócios públicos, além de um Conselho de quatrocentos membros (*Boulê*), que iria ser integrado por igual número de representantes de cada classe política¹⁶. A esse Conselho (*Boulê*) incumbia realizar os trabalhos de preparação dos projetos de lei a ser votado na Assembléia do povo e fazia certa oposição à autoridade do *Areópago*¹⁷. Apesar das modificações introduzidas por Sólon, é conveniente ressaltar que a divisão dos cidadãos pela renda acabou por deixar nas mãos dos mais afortunados, ou seja, dos

¹³ O *medimno* era a unidade de volume para os grãos e a *metreta* a dos líquidos.

¹⁴ “Pouco depois de Sólon, a avaliação das rendas não mais se fazia a partir de produtos em espécie, mas em dinheiro: a *dracma* correspondia ao *MEDIMNO* e as listas censitárias não eram fixadas exclusivamente com base nos rendimentos das terras, mas de acordo com o rendimento total. Essa providência representou uma nova vantagem para os cidadãos, cada vez mais numerosos, que se enriqueciam no comércio e na indústria.” In: JARDÉ, Auguste. Op. cit., p. 167. Assim sendo, em virtude de pressões exercidas por artesãos e comerciantes, foi permitido o seu ingresso nas três primeiras classes censitárias, que eram determinadas exclusivamente segundo a renda imobiliária.

¹⁵ Na Assembléia do Povo concedeu-se a todas as classes de homens livres o direito de voto e de igualdade de participação.

¹⁶ O mecanismo para o preenchimento de vagas no Conselho dos quatrocentos membros era o de indicação, e não o de sorteio. Mais adiante este sistema iria prevalecer sobre aquele.

¹⁷ O *Areópago* era um conselho formado pelos antigos arcontes, que tinha o encargo de auxiliar a administração realizada pelo arcontado, além de exercer fiscalização das leis.

pentacosimedimnos, o exercício das mais altas magistraturas: o arcontado¹⁸. Quanto à classe dos hippeis ficou reservado também o direito às principais magistraturas e ao arcontado, e a dos zeugitas o exercício de algumas funções subalternas. Assim, à classe dos tetes foi subtraída a possibilidade de poder participar da nomeação dos arcontes de Atenas e das principais magistraturas, em razão de não pertencerem à restrita classe dos homens de fortuna. Estabeleceu-se, nesse período, uma nova aristocracia fundamentada na riqueza, em contraposição à aristocracia eupátrida baseada no critério do nascimento.

No plano jurídico, Sólon promoveu reformas que implicaram no surgimento de um direito comum a todos, sem ter estabelecido distinção entre o eupátrida, o comerciante, o camponês ou o artesão. O Código de Sólon procurou se afastar da influência do direito religioso dos eupátridas, adequando-o a realidade mais próxima das outras classes de homens livres de Atenas. Por fim, o conjunto de reformas apregoado por Sólon desencadeia no campo da economia, onde teve a preocupação de realizar o nivelamento das medidas ponderais de Atenas com as medidas vigorantes nas cidades que ela mantinha uma relação de comércio.

Não obstante, nos anos que se seguiram às reformas de Sólon, novas agitações começaram a dominar o cenário político-social ateniense. Sólon, apesar de instrumentar Atenas com um direito comum a todos e de criar uma constituição onde os direitos políticos seriam proporcionados pela riqueza e não mais pelo nascimento, não conseguiu dar solução satisfatória às vindíças das classes em disputa. Destarte, as mudanças realizadas por ele não alcançaram a estabilidade que se almejava quando da sua designação como arconte, e, assim, os ânimos não foram totalmente apaziguados, o que ensejou no recrudescimento das desavenças e inimizades de classe, sugeridas pelas crescentes insatisfações com a forma de governo recém implantada. Nesse sentido, os eupátridas mostravam-se nitidamente descontentes com a perda de seus privilégios, notadamente de religião, e por terem que dividir, até certo ponto, o exercício do poder que antes lhes era exclusivo. Por outro lado, persistia nos cidadãos mais humildes¹⁹, além da inquietação pela não solução do problema agrário, que se baseava na reivindicação pela divisão das terras, um descontentamento que era fruto de sua marginalização no exercício das altas magistraturas²⁰ e da desproporção na representação do Conselho dos quatrocentos membros, integrado com um número mais significativo de membros das classes ricas. Em razão deste fato, agravou-se o rancor e o ódio que os pobres sentiam pelos eupátridas, pois ao constatarem que estes ainda

¹⁸ Convém lembrar que o arcontado estava constituído pelos nove arcontes de Atenas: o chefe religioso, o polemenco, o arconte e os seis tismótetas.

¹⁹ Entre eles estavam os artesãos e a massa camponesa empobrecida, que reivindicava a partilha das terras.

²⁰ Às classes mais pobres de Atenas não era permitido que ocupassem os cargos de Arconte, Polemarco e de Tismóteta.

estavam ocupando os grandes cargos da política ateniense, insuflaram-se contra a continuidade desse domínio aristocrático, que tanto já havia feita para subjugar-los e explorá-los. Na esteira dessas idéias, o povo decidiu por ter um tirano²¹.

1.1.3. Clístenes e o Estabelecimento das Bases Democráticas em Atenas

Com o fim da tirania²², que perdurou cinqüenta anos, reacenderam-se as disputas entre as facções aristocráticas. Entre elas, contendiam, de um lado, o alcmeônida Clístenes e, de outro, Iságoras, que tinha a vantagem de ser amigo pessoal de Cleômenes, rei espartano que depôs a tirania em Atenas. Iságoras, saindo vitorioso, pois tinha como aliado o exército espartano, foi eleito arconte em 508 a.C. Insatisfeito com a eleição de Iságoras, Clístenes, segundo relato de Heródoto²³, decidiu pedir apoio ao povo, conseguindo, dessa forma, estabelecer uma aliança com ele. Atraindo as boas graças do povo ateniense, Clístenes pôde obter a maioria dos votos na Assembléia popular (Ekklésia), fazendo aprovar, assim, suas reformas políticas em Atenas antes que Iságoras pudesse, a tempo, obter ajuda de Cleômenes e de seu exército²⁴. Tendo conseguido driblar Iságoras, Clístenes obteve uma vantagem substancial nesse jogo de rivalidades entre as facções aristocráticas.

Iságoras, receoso com a aliança de Clístenes em torno do povo, solicitou auxílio ao seu amigo espartano, que prontamente tratou de enviar à Atenas um mensageiro para pedir a expulsão de Clístenes e de seus partidários. Atendendo a exigência de Cleômenes, Clístenes resolve abandonar a cidade que seria apoderada logo após por tropas espartanas. Cleômenes, já em Atenas, tenta dissolver o Conselho com o objetivo de pôr as funções públicas nas mãos de

²¹ COULANGES, Fustel de. Op. cit., p. 293.

²² O período de tirania iniciou-se, em 560 a.C., com Psístrato, findando-se em 510 com o despojamento de seu filho Hípias do poder. Auguste Jardé comenta que a tirania “era uma forma de governo que reunia características monárquicas e democráticas: monárquicas, porque o tirano possuía autoridade ilimitada, sustentado por uma guarnição de soldados mercenários; democráticas, porque, para conquistar o poder, o tirano procurava o apoio das classes inferiores, diminuindo os privilégios da aristocracia e trabalhando pelo bem-estar e prosperidade do povo”. In: Op. cit., p. 167.

²³ HERÓDOTO. *História*. Tradução de Mário da Gama Kury. 2. ed. Brasília: UNB, 1988. p. 276-277.

²⁴ “É pelo menos a versão de Heródoto, que merece algumas reservas, na medida em que parece impossível que a Ecclesia tivesse então o poder de ratificar reformas tão consideráveis. Todavia, a versão de Heródoto parece mesmo assim mais certa do que a de Aristóteles, apresentando o povo como vencedor de Cleômenes, chamando Clístenes, que tinha sido exilado com outros por Iságoras, e tomando-o por chefe. Contudo, se pudermos admitir que ele tenha empreendido as suas reformas antes do apelo de Iságoras a Cleômenes, podemos duvidar que as tenha submetido à assembléia, que era normalmente presidida pelo arconte epônimo, quer dizer, em 508/7, o próprio Iságoras. Pôs-se a hipótese de que Clístenes tenha sido dotado de plenos poderes, ou ainda que tenha presidido a uma assembléia de monotetas; talvez não seja necessário, como o fazem notar com muita razão os autores da última obra sobre o reformador ateniense, supor que este tenha sido investido num cargo legal ou necessitado de fazer aprovar o essencial das suas reformas, em conformidade com as leis, por uma assembléia extraordinária onde estivessem os *neopolitai* criados por ele. As próprias peripécias permanecem obscuras.” In: MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Tradução de António Imanuel Dias Diogo. Lisboa: Edições 70, 1985. p. 23.

adeptos de Iságoras. Os membros do Conselho, contudo, não se acovardaram diante de Cleômenes e fizeram-lhe então resistência. Por seu turno, os invasores resolvem apoderar-se da acrópole, na tentativa de conquistar à força o poder. Todavia, os esforços dos conquistadores foram baldados, eis que, conclui Heródoto²⁵, *os demais atenienses, animados pelo mesmo pensamento, sitiaram-nos ali durante dois dias; no terceiro dia, depois de capitular, todos os sitiados lacedemônios saíram da Ática*. Destarte, com a expulsão dos invasores os atenienses chamaram de volta Clístenes e seus partidários. De volta à Atenas, Clístenes pode assim consolidar as reformas que dariam sustentação à democracia (governo exercido pelos *demos* atenienses), promovendo a reorganização do corpo cívico e a modificação da estrutura político-institucional existente.

Quando Sólon modificou a constituição política de Atenas, dividindo os cidadãos em quatro classes censitárias, não cogitou, porém, de realizar uma reforma no domínio da religião, deixando permanecer intacta toda a velha ordem religiosa da sociedade ateniense. Subsistia, dentro desse quadro, uma organização populacional estruturada em duzentas ou tezentas gentes, doze fraternias e em quatro tribos, sobre os quais se exercia um culto hereditário que abrangia de um lado os eupátridas, detentores do sacerdócio e da autoridade, e, de outro, as pessoas de condição inferior que se encontravam sob a autoridade do primeiro em razão da religião. Observa-se, claramente, que a tradição religiosa impunha aos homens uma ordem hierárquica que condicionava o pensamento e a moral da época. É por meio dela que o poder dos eupátridas encontrava sustentação, alimentando-se das velhas crenças, costumes e usos que se perpetuavam através das gerações. Desse modo, de nada adiantava a lei de Sólon ter declarado que os atenienses eram livres, se a religião os obrigava a dever respeito e obediência a um eupátrida no convívio em grupo. Fustel de Coulanges ressalta perfeitamente a influência exercida pela religião na sociedade:

A velha religião apoderava-se do homem à saída da assembleia onde livremente votara e gritava-lhe: Tu estás ligado ao eupátrida pelo culto; tu deves-lhe respeito, deferência, submissão; como membro da cidade, Sólon tornou-te livre, mas, como membro de uma tribo, tu obedeces a um eupátrida; como membro de uma fratria, tens ainda um eupátrida por

²⁵ Op. cit., p. 278.

*chefe; a própria família, na gens onde os teus antepassados nasceram e da qual tu não podes sair, encontras ainda a autoridade de um eupátrida.*²⁶

Essa reforma, a que Sólon havia se subtraído, foi efetuado por Clístenes através de uma reorganização da população de Atenas. Com isso, ele pretendia transformar a sociedade ateniense, com o intuito de destroçar definitivamente os privilégios de religião que eram a base da organização eupátrida, visando, por via conexas, impedir o estabelecimento de novas tiranias. Ao mesmo tempo, a fim de evitar que cada uma das classes sociais se agrupasse em determinada região, procurou integrá-las em diferentes partes da Ática. Completando, então, a obra de Sólon, Clístenes rompe com os antigos quadros institucionais e realiza uma redistribuição da população ateniense, substituindo as quatro antigas tribos gentílicas por dez novas. Cada uma dessas dez tribos estaria dividida por três *trítias*²⁷, distribuídas da seguinte forma: uma localizada na cidade e seus arredores, outra situada no litoral, e finalmente a terceira concentrava-se no interior.

Dessa maneira, juntas, as dez tribos totalizavam um número de trinta *trítias* que, por sua vez, congregavam cada uma um número variável de *demos* – pequenas circunscrições territoriais com vida política e administração próprias, ou seja, verdadeiros municípios capacitados com suas assembleias, magistraturas e funcionalismo²⁸. O cidadão era inscrito no registro do *demos*²⁹ em que habitava, e o nome de cada um deles era acrescentado ao seu nome, certificando, assim, a sua qualidade de cidadão ateniense. Essa construção sistemática favoreceu a unidade política de Atenas, eis que cada tribo passou a reunir pessoas de origem, de classe e de residência diferentes. Outro fato de extrema importância realizado por Clístenes, foi a de ter ampliado o número de cidadãos atenienses³⁰, fazendo entrar na sua definição legal todo aquele que tinha um pai

²⁶ Op. cit., p. 294-295.

²⁷ As *trítias* são circunscrições intermediárias entre os *demos* e as tribos, que foram idealizadas com o objetivo de impedir o estabelecimento de alianças entre tribos vizinhas que pudessem ensejar em rivalidade regionais. Dessa forma, as tribos não estavam constituídas sobre territórios inteiros, pois se apresentavam partilhadas em três partes, ou seja, três *trítias*: uma no litoral, outra na cidade, e a última no interior.

²⁸ As atividades públicas exercidas nos *demos* serviam como um excelente preparo para que os cidadãos pudessem compreender e participar ativamente, tanto da Assembleia de Atenas (Ekklesia) como das demais funções e cargos públicos da administração central.

²⁹ Essa inscrição dos atenienses, em cada um dos *demos*, representava a forma pela qual se conferia os seus direitos cívicos e políticos.

³⁰ “Por outro lado, Aristóteles minimiza a importância da reforma do Alcmeônida quando pretende que ela não tinha outro objetivo do que facilitar a integração dos novos cidadãos. Com efeito, a revolução clisteniana é sobretudo uma revolução política: ao criar os quadros novos no interior dos quais se repartiam os cidadãos de origem antiga ou recente, permitiu que se constituísse um Estado de um tipo novo, a cidade democrática. A criação de tribos novas tinha ao mesmo tempo a intenção de diminuir a influência local das velhas famílias, a de juntar no seio de uma mesma unidade os homens dos distritos urbanos, rurais e costeiros, de desenvolver um sentimento de unidade entre os membros de uma mesma tribo, que na guerra combatiam lado a lado. Assim se encontrava reforçada a unidade que tinha sido imposta à Ática pelos tiranos e para o futuro evitava o desenvolvimento de interesses regionais em

cidadão, cujos laços o eram por consangüinidade, independentemente da condição materna. Agindo dessa maneira, Clístenes incluiu aos *neopolitai* (novos cidadãos) um considerável número de estrangeiros (*metecos*)³¹ e de libertos que se encontravam também à margem da arcaica organização religiosa das *gens*³².

Essa redistribuição do corpo cívico em dez novas tribos iria, por outro lado, configurar a base para a organização política e administrativa de Atenas. Contudo, a reforma de Clístenes não suprimiu a divisão dos cidadãos dentro das quatro classes censitárias solonianas, mas manteve esse critério para a determinação dos deveres militares de cada um, bem como para o preenchimento dos diferentes quadros da magistratura ateniense. Dando segmento à implementação do sistema decimal por tribos, Clístenes cria uma nova *Boulê*, que passaria a abrigar quinhentos membros, cinquenta por tribo, que seriam escolhidos nos *demos* em número que fosse proporcional a sua população³³. Com essa nova forma de composição da *Boulê* dos quinhentos³⁴, solucionava-se o velho problema da desproporção de representação das classes inferiores, pois o acesso a esse conselho não mais obedeceria ao esquema das quatro classes censitárias solonianas, que garantia à minoria rica maior representação no colégio. Outra questão importante, e digna de nota, é que esse conselho, como órgão coadjuvador da Assembléia popular (Ekklésia), passaria a desempenhar as atribuições essenciais ao funcionamento da

detrimento de toda a comunidade. Foi também por esta razão que a própria Atenas foi dividida em *demos* ligados a diferentes tribos.” In: MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 25-26.

³¹ Os metecos, por serem estrangeiros domiciliados em Atenas, possuíam alguns encargos, tais como o dever de prestar serviço militar, e a obrigação de terem que efetuar o pagamento de uma taxa especial de residência (*métoikon*). Eles deviam ter um cidadão ateniense como patrono, que seria o seu responsável perante a cidade, senão estariam sujeitos a serem processados por meio de uma ação pública (*graphè aprostasiou*) e acabar sendo reduzidos à escravidão. Não podiam, por outro lado, tornar-se proprietários de terras e nem contrair casamento legal com uma ateniense. Quando prestavam serviços relevantes à cidade, podiam ser desobrigados dos encargos especiais de sua classe, podendo ainda obter a igualdade dos direitos civis, como: o direito de poder adquirir bens de raiz e o direito de igualdade em matéria fiscal e militar. Os metecos que conquistavam esses direitos chamavam-se *isoteles*. Em virtude das inúmeras garantias que podiam receber da cidade, os metecos tornaram-se extremos defensores da democracia ateniense. Além da ocupação com as atividades comerciais e industriais, os metecos desempenhavam, também, algumas funções públicas subalternas como a de médicos públicos, empreiteiros e arautos.

³² Essa reforma concedeu abrigo a todos aqueles que ficavam à parte das tribos e das *gens*, dando-lhes, conseqüentemente, um culto para que não se sentissem em estado de inferioridade moral para com os outros homens, ao mesmo tempo que lhes fazia penetrar em associação religiosa que antes lhes era negada. Contudo, o culto que doravante se realizava já não era mais o culto hereditário da antiga família, que venerava os antepassados dos eupátridas, mas aquele que cultivava adoração por novos heróis tirados da boa lembrança da população. Nesses novos agrupamentos o sacerdócio e a autoridade podiam ser exercidos anualmente por qualquer membro, ao contrário do que era determinado pela antiga tradição religiosa, que conferia somente a um eupátrida a dignidade de ser sacerdote e chefe da confraria. Ver: COULANGES, Fustel de. Op. cit., p. 295-296.

³³ “[...] ao repartir os *demos* pelas tribos, Clístenes parece ter-se preocupado em fazer novas tribos iguais não em superfície, mas em população, já que elas tinham a mesma representação no novo Conselho dos Quinhentos e forneciam a mesma contribuição militar.” In: MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 25.

³⁴ Clístenes introduziu a obrigatoriedade para que os novos integrantes da *Boulê* tivessem, antes de serem empossados nos cargos, que prestar um juramento solene de se constituírem em fiéis guardiães da constituição ateniense.

democracia ateniense, sobretudo após as reformas que seriam realizadas por Efialtes, em 462 a.C.

Discute-se a respeito das convicções que levaram Clístenes a solicitar o apoio do povo e a realizar as profundas modificações na estrutura política de Atenas. Seria ele um oportunista, consciente de que uma suposta aliança com o povo poderia torná-lo vitorioso na disputa contra Iságoras, colocando-o, assim, no poder³⁵, ou estaria ele imbuído de uma forte convicção democrática? A resposta para essa questão não é simples e nem fácil, porquanto se conhece muito pouco sobre a sua história, ao contrário de Sólon e de Péricles³⁶. Poder-se-ia afirmar, de um lado, que ele somente promoveu tais reformas com o intuito de adquirir clientela política, ou seja, ampliando o número de cidadãos, por meio da naturalização de estrangeiros, conquistaria, dessa forma, o apoio necessário para exclusivamente se manter no poder. Para Claude Mossé, essa questão é evidente, mas não procura explicar o caráter real das reformas arquitetadas por Clístenes, que nada têm de demagógicas:

Este não criou a democracia ateniense: criou as condições que iriam permitir o nascimento da democracia, tornando todos os cidadãos iguais perante a lei – uma lei que, daí em diante, seria a expressão da vontade de todo o povo. É esta isonomia que traduz concretamente a reforma do espaço cívico e, mais simplesmente, o fato de que, doravante, um ateniense não mais se nomearia pelo nome do pai, mas pelo do seu “deme” de origem³⁷.

1.1.4. Medidas Constitucionais Posteriores às Reformas Clistenianas

Após as reformas promovidas por Clístenes na constituição política de Atenas, relata-se uma série de medidas que vieram firmar ainda mais as modificações já introduzidas pelo alcmeônida. Essas novas medidas constitucionais, diga-se de passagem, não possuem autoria certa, muito menos uma data precisa, em razão de haver muito pouco esclarecimento por parte das fontes antigas, como, até mesmo, contradição entre elas.

³⁵ Conforme ilustra Claude Mossé, essa é a narrativa de Heródoto, que é seguida por autores modernos que procuram ressaltar os limites da democracia clisteniana: “Com efeito, esta admitia que o povo era o melhor juiz sobre todas as questões importantes, mas devia ser guiado por homens sábios e ricos. Daí a manter as restrições censitárias para o acesso às principais magistraturas. Por outro lado, os poderes da *Ecclesia* estavam limitados pelos da *Boulé* dos Quinhentos, onde os tetras talvez não fossem admitidos [...]” In: *As instituições gregas*. Op.cit., p. 28.

³⁶ Ibid., p. 30.

³⁷ Ibid., p. 31-32.

Uma das medidas constitucionais que surgiram dentro desse novo contexto político foi a lei sobre o ostracismo³⁸, que tinha por finalidade a preservação do governo e das instituições contra qualquer empreendimento tirânico. A sanção prevista na lei ordenava que ao transgressor fosse decretada a perda dos seus direitos cívicos e políticos (*atimia*), ficando, ainda, em um exílio temporário de dez anos³⁹. Ressalta-se que os bens pertencentes ao banido não saíam de sua propriedade, conservando-a, assim, durante todo o período de exílio. Com o cumprimento da pena, era permitido ao exilado retornar a Atenas e retomar a posse dos seus direitos.

Outra inovação, decorrente da reforma tribal de Clístenes, consistiu na instituição de dez estrategos, eleitos à razão de um por tribo⁴⁰. Cabia-lhes exercer o comando do exército, dividido em dez regimentos, segundo a autoridade maior do arconte Polemarco. Num futuro breve, os estrategos iriam acomodar uma parte significativa do poder atribuído aos arcontes. Finalmente, para se adequar ao sistema decimal em questão, aumentou-se o número de membros do arcontado para dez, em vez de nove, para que assim cada tribo pudesse designar um arconte⁴¹. O colégio dos arcontes, porém, iria sofrer uma profunda modificação com a instituição do sistema por sorteio, em que cada arconte seria sorteado, um por tribo, entre quinhentos candidatos escolhidos pelos eleitores dos *demos*⁴². O acesso ao arcontado ainda era reservado à classe dos pentacosimedimnos e dos hippeis, ou seja, que os quinhentos candidatos deveriam pertencer somente a essas duas classes censitárias.

Apesar dessa restrição, o sistema por sorteio, aos olhos dos gregos, afeiçoava-se como sendo mais democrático do que a eleição, em que a condição pessoal e a influência social faziam-se presentes⁴³. Aliada a essa circunstância, também se evidenciava que o sistema por sorteio era, sobretudo, indicado para as funções que não exigissem uma aptidão especial de seus ocupantes, o que significava que o arcontado exerceria funções meramente honoríficas⁴⁴. Essa

³⁸ Não há consenso quanto à autoria e a data do estabelecimento da lei sobre o ostracismo. Aristóteles, na *Constituição de Atenas*, pretende atribuí-la a Clístenes, enquanto outras fontes, tal como a de Androcião, cogitam que a data exata da aplicação da lei se dá nos primeiros decênios do século V a.C. Ver: MOSSÉ, Claude. *Ibid.*, p.29.

³⁹ Primeiramente os cidadãos votavam sobre a conveniência da medida com as suas mãos erguidas, e somente em uma segunda votação, esta já secreta, ou seja, utilizando-se um caco de terracota (*ostrácon*) onde deveria se inscrever o nome da pessoa que se desejava banir, é que se decidia se determinado indivíduo deveria ou não ser exilado.

⁴⁰ “O texto de Aristóteles não parece apresentar os estrategos como uma inovação constitucional. Teriam anteriormente existido como chefes do exército, diretamente colocados sob as ordens do polemarco. A inovação teria consistido na sua forma de eleições e a sua repartição pelas dez tribos.” In: MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 31. O cargo de estratego era reservado exclusivamente à classe dos pentacosimedimnos.

⁴¹ Para que as dez tribos fossem devidamente representadas no arcontado, foi-lhe acrescentado mais um membro que seria designado por secretário.

⁴² Aristóteles informa que essa mudança se deu no arcontado de Telesino, em 487/6. Ver: *A Constituição de Atenas*. Tradução de Francisco Murari Pires. São Paulo: HUCITEC, 1995. p. 53.

⁴³ MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 32.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 33

mudança representaria, assim, um crescente declínio da posição do arcontado, eis que estaria despido de suas funções tradicionais para somente exercer as destinadas à jurisdição e à religião. Claude Mossé, analisando essa questão, enfatiza o seguinte:

É sem dúvida nesta altura que o polemarco perde o comando supremo do exército e retém apenas as suas funções religiosas e judiciais, em particular presidindo ao tribunal em que eram julgados os processos implicando estrangeiros, o tribunal do Paládio. Assim, está fora de dúvida que os estrategos, que são eleitos, se tornam os primeiros magistrados da cidade, postos não apenas à cabeça do exército, mas também de toda a administração civil. As Guerras Médicas iriam ainda contribuir para fazer crescer o seu poder⁴⁵.

1.1.5. As Reformas Constitucionais de Efialtes

No decorrer das Guerras contra os persas, em 480 e 490 a.C, o poder dos estrategos consolida-se e sobrepuja-se ao do arcontado, como consequência do significativo aumento do prestígio alcançado com as vitórias militares, que garantiram a liberdade dos atenienses contra a invasão estrangeira, bem como graças às ricas jazidas descobertas na região do Láurio, que proporcionaram riqueza suficiente para que a cidade pudesse construir uma armada que os defendesse contra o grande exército persa organizado pelo rei Xerxes, filho de Dario⁴⁶. Por outro lado, a união patriótica que se originou em torno da ameaça persa, fez com que o sentimento democrático fosse reforçado, unindo lado a lado, para o combate, as diferentes classes sociais de Atenas. Conquistada a vitória, os atenienses podiam jactar-se de seu governo, de suas instituições, bem como da grandeza de espírito de seus combatentes⁴⁷. A salvação da cidade, contra o perigoso rival, tinha sido obra tanto dos grandes proprietários, como dos zeugitas e dos tetes; e essa vitória comum ensejaria um importante desenvolvimento da democracia ateniense.

Um outro fator de abertura política, que iria contribuir para a prosperidade econômica e social de Atenas, adveio da formação de uma aliança militar entre as cidades gregas destinada a

⁴⁵ Ibid., loc. cit.

⁴⁶ Para maiores esclarecimentos, favor consultar o período das Guerras Médicas, com enfoque especial à decisão fundamental de Temístocles, que conseguiu persuadir os atenienses para que dessem um destino certo à riqueza proveniente das minas da região do Láurio: a construção de uma esquadra de trirremes.

⁴⁷ Há manifesta divergência das fontes quanto ao motivo que levou o povo ateniense a participar da batalha naval de Salamina. Ver, para maiores esclarecimentos, ARISTÓTELES. Op. cit., cap. XXIII, nota de rodapé nº 1.

impedir a ameaça estrangeira. Tal pacto era designado por *liga de Delos*, e colocava Atenas na direção dessa confederação de cidades. Para a manutenção das despesas e necessidades da liga, fora instituído um tributo que seria pago pelos aliados que não pudessem ou não quisessem contribuir com força militar para a defesa comum. A soma arrecadada com esse tributo ficava sob a responsabilidade de Atenas, que estava à testa de toda a administração do pacto. De posse do vultoso erário, os atenienses puderam reconstruir sua cidade e estabelecer as bases para a sua futura proeminência econômica e política, que iria resultar na diminuição das desigualdades provenientes do censo, dando condições, assim, para que os membros das classes inferiores pudessem ocupar as mais distintas magistraturas em direção a uma autêntica igualdade de direitos e de privilégios⁴⁸. Esse aspecto é corolário do desenvolvimento da democracia ateniense, que cada vez mais procuraria garantir o acesso a todos ao poder, independentemente da classe social a que pertencesse.

Nesse contexto favorável a novas mudanças, um certo Efiltes, que fora estrategista nos anos de 465/464 ou 464/463, e apresentando-se voltado aos interesses daqueles que como ele se apoiavam no povo⁴⁹, estabelece um drástico golpe nos poderes do velho conselho do Areópago, em 462/461 a.C. Narra-se que ele não via com bons olhos os privilégios e as atribuições que eram conferidos ao Areópago, pois o considerava como um verdadeiro obstáculo ao espírito que presidia a democracia⁵⁰. Ele se mostrava descontente que o desempenho de funções tão importantes, tais como a guarda da constituição e o controle sobre o governo⁵¹, estivessem sob a responsabilidade de um conselho integrado vitaliciamente pelos antigos arcontes de Atenas. Foi assim, então, que ele se sentiu motivado em apresentar um projeto de lei que objetivava retirar das mãos do Areópago as principais funções judiciárias e políticas que exercia, prevendo a transferência dessas prerrogativas à Ekklesia, à Boulé dos quinhentos e ao tribunal da Heliéia⁵²,

⁴⁸ “O desenvolvimento do aglomerado do Pireu, escolhido por Temístocles para tornar-se o porto de Atenas, reforçava ainda mais a pujança da população urbana, e a cidade e seu porto tornavam-se, assim, o núcleo da vida política ateniense. Ora, a população da cidade e do porto não estava ligada à aristocracia rural como os habitantes do campo. Indiretamente, através do sufrágio, novos nomes podiam insinuar-se no meio político.” In: MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Op. cit., p. 41.

⁴⁹ Efiltes não é uma personalidade muito conhecida, contudo, Aristóteles o descreve como um cidadão incorruptível e justo, que se tornou líder do povo, tendo desempenhado uma política ofensiva aos poderes do conselho do Areópago. Ver: MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 59. Em sentido contrário ao relatado por Aristóteles, ver o discurso de Isócrates no que tange à conduta de Efiltes: ARISTÓTELES. Op. cit., cap. XXV, nota de rodapé nº 3.

⁵⁰ MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 36.

⁵¹ “As suas atribuições, de ordem ao mesmo tempo judiciária e política, eram mal definidas; mas como compreendiam a fiscalização das leis, elas podiam, em dado momento, tornar-se exorbitantes.” In: GLOTZ, Gustave. *A cidade grega*. São Paulo: DIFEL, 1980. p. 104.

⁵² A Heliéia era um tribunal popular que podia ser integrado por qualquer ateniense maior de trinta anos de idade e que estivesse no gozo pleno de seus direitos cívicos. Ele era integrado por seis mil juizes, seiscentos por tribo, escolhidos por sorteio. O tribunal dos heliastas possuía jurisdição em matéria civil e, sobretudo, política.

órgãos de natureza verdadeiramente democrática. Tendo sido aprovada a medida, o conselho do Aerópago passou, daí por diante, a conservar apenas as atribuições de cunho religioso, que compreendiam a fiscalização dos domínios sagrados e as jurisdições do homicídio premeditado, das agressões realizadas com intenção de matar e às tentativas de incêndio e envenenamento⁵³.

O Areópago já havia sofrido transformações no que tange ao recrutamento de seus membros, quando da modificação do sistema de composição do arcontado, cujos membros não seriam mais eleitos, e sim sorteados entre quinhentos candidatos escolhidos nos respectivos *demos*. Desse modo, com o declínio institucional dos poderes do Areópago, aumentam, por outro lado, as atribuições da *Boulé* dos Quinhentos, que iria se consagrar como o grande órgão da democracia ateniense, encarregado de exercer uma completa fiscalização sobre os negócios públicos⁵⁴. Essas reformas de Efiltes contribuíram excessivamente para que os privilégios da aristocracia tradicional fossem prejudicados, tornando, seguramente, mais concreta a soberania dos *demos*, em decorrência do aumento da importância política das instituições democráticas.

1.1.6. Péricles e o Apogeu da Democracia

Uma outra figura importante que surge no cenário político ateniense é Péricles, homem dotado de extrema habilidade e inteligência para a condução dos negócios públicos. Cativava a população por sua enorme eloquência e profundidade de seus discursos, convencendo a compartilhar de suas idéias nos momentos mais adversos do cotidiano político e social ateniense. Descendia das famílias tradicionais aristocráticas tanto por parte de pai como por parte de mãe, mas não se prendia aos velhos hábitos dessa classe minoritária, adotando, no entanto, uma posição ou política de pleno compromisso com a expansão e a continuidade do império ateniense e de seu regime democrático. Péricles procurou asseverar que cada cidadão, fosse ele o mais modesto artesão, tinha o direito de participar da vida política ateniense, e que esta não era exclusiva apenas a uma minoria de homens, mas sim a todo o conjunto dos cidadãos inscritos nos respectivos *demos*⁵⁵. A atitude de Péricles, como se vê, premia por ressaltar que a soberania exercida pelos *demos* fosse realizada por uma ampla margem de cidadãos, garantindo a todos eles os meios adequados para que pudessem exprimir os seus desejos através da participação na vida pública da cidade.

⁵³ CLOTZ, Gustave. Op. cit., p. 105; MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 73.

⁵⁴ “É sobretudo a *Boulé* dos Quinhentos, mais do que a *Helieia*, que herda a maior parte das atribuições judiciárias do Areópago, principalmente da *docimásia* dos magistrados, o exame das suas contas na exoneração do cargo, os processos de *eisangelia*, quer dizer de atentado à segurança do Estado, durante o exercício de uma magistratura.” In: MOSSÉ, Claude. *Ibid.*, p. 37.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 38.

A principal medida constitucional efetuada por Péricles foi a instituição da mistoforia (*misthoi*), ou seja, a remuneração pelo exercício de funções públicas. Essa medida destinava-se, seguramente, em concretizar seu apelo por uma maior participação do conjunto dos cidadãos nos negócios públicos, assegurando oportunidade para que os membros da camada inferior dispensassem uma parcela de seu tempo às atividades da vida pública, sem necessitarem recuar de perder, para a sua subsistência, o lucro derivado de seu trabalho⁵⁶. O instituto da mistoforia funcionava como um alento e também como uma espécie de compensação pelos serviços prestados à cidade. Agindo dessa forma, Péricles deu maiores condições aos cidadãos para que fizessem uso de seus direitos políticos na determinação dos destinos da cidade.

Assim sendo, fora determinado o pagamento de um salário (*misthoi*) àqueles que desempenhassem as seguintes atividades públicas⁵⁷: a de juízes encarregados de exercerem a jurisdição, a de membro da *Boulê* dos quinhentos⁵⁸, a de integrante do arcontado, bem como pelo exercício de fiscalização e policiamento dos mares pelos soldados e remadores a bordo das naus atenienses, além de toda e qualquer função pela qual seus integrantes fossem escolhidos por meio de sorteio⁵⁹. Para poder cumprir com tal desiderato, Péricles utilizou os recursos da cidade, que certamente abrangiam, em maior número, o tesouro oriundo dos tributos cobrados para a manutenção da liga de Delos. Por outro lado, tudo leva a crer que foi com a instituição da mistoforia, remunerando os serviços públicos, que a classe dos tetes pôde ascender ao arcontado, já que não mais detinha os poderes que dantes desempenhava, pois com o recrutamento por sorteio de seus membros, passou a exercer atribuições meramente honoríficas⁶⁰. Antes dos tetes,

⁵⁶ Segundo se depreende dos argumentos apresentados por Plutarco, em a *Vida de Péricles*, a instituição da mistoforia correspondeu, na verdade, a um artifício lançado por Péricles para estar em condições de poder rivalizar com Címon: “A princípio, Péricles, empenhado em contrabalançar a influência de Címon, procurou [...] captar a mercê popular. Címon, todavia, dispondo de meios e maiores recursos, aproveitou-se deste fato para atrair os pobres, e todos os dias provia jantar para os atenienses carentes e vestia os anciãos. Chegou ao ponto de retirar as cercas de suas propriedades a fim de que todos que quisessem colher frutos pudessem fazê-lo. Péricles, desfavorecido diante do povo, recorreu a prodigalidades feitas com as receitas do Estado, a conselho de Damônides de Éia, segundo o que narra Aristóteles. Logo corrompeu a multidão com os fundos para os espetáculos, os salários estipulados para os juízes, e todas as gratificações e liberalidades que prodigamente distribuía ao povo, servindo-se deste contra o Areópago...” In: PLUTARCO Apud MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Op. cit., p. 46.

⁵⁷ “Pelo contrário, não parece que os areopagitas tenham recebido qualquer retribuição, o que esclarece sobre o caráter quase unicamente honorífico da função.” In: MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 39. Os estrategos, por sua vez, também não se beneficiavam da mistoforia, pois eram *eleitos* dentre a classe dos pentacosimedimnos.

⁵⁸ Em 403 a.C., a mistoforia fora ampliada com o objetivo de remunerar os cidadãos pelo seu comparecimento às reuniões da Assembléia do povo.

⁵⁹ Ver: GLOTZ, Gustave. Op. cit., p. 106; MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Op. cit., p. 38-39, e *Atenas: a história de uma democracia*. Op. cit., p. 51.

⁶⁰ “A fim de que essa admissão não constituísse uma ironia, foi preciso suprimir a eleição prévia nos dêmoi, que deixava o terreno aberto às manobras dos proprietários: um primeiro sorteio designou os candidatos das 10 tribos, antes daquele que designava os titulares.” In: GLOTZ, Gustave. *Ibid.*, loc.cit.

o acesso ao arcontado tinha sido conferido à classe dos zeugitas, por causa do resultado favorável obtido pelos hoplitas na Beócia⁶¹.

É interessante notar, desde já, que o equilíbrio social que perdurou na Atenas de Péricles derivava essencialmente do estabelecimento e conservação do império ateniense, que possibilitava, acima de tudo, melhores condições de vida para os seus cidadãos. A formação do império ateniense se deu em razão da habilidosa visão política de seus dirigentes, que souberam aproveitar os momentos certos para dar início à construção da grandeza econômica e comercial de Atenas. É evidente, porém, que o principal fator que motivou essa prosperidade adveio da posição assumida por Atenas quando da formação da liga de Delos, que lhe atribuiu a direção dessa confederação e a responsabilidade pela guarda do montante arrecadado dos tributos pagos por seus aliados. Apresentando-se nessa condição de líder militar, a cidade pôde, através da argúcia de seus políticos, tirar o proveito necessário para impor sua decisão sobre as demais cidades gregas, exercendo, destarte, um domínio imperial sobre toda a região banhada pelo Mar Egeu⁶².

No século V a.C, a cidade de Atenas começaria a testemunhar um crescimento de sua população, crescimento esse que iria se agravar como consequência da sua prosperidade econômica e política. Em razão desse crescente aumento da população ateniense, bem como de seu corpo cívico, que resultava tanto de condições naturais como da facilidade com que os estrangeiros podiam torna-se cidadãos em virtude da abertura política promovida pelas reformas de Clístenes, Péricles resolveu, diante dessa circunstância, submeter à aprovação uma lei que reconhecesse somente como atenienses os indivíduos nascidos de pai e mãe cidadãos⁶³. Devidamente aprovada, a lei foi incorporada permanentemente na constituição ateniense. Indagase, porém, a respeito dos motivos que teriam levado Péricles a propor referida medida constitucional⁶⁴. O argumento mais plausível seria aquele em que se baseia na eficiência do governo democrático, restringindo-se os privilégios decorrentes da cidadania a um número que

⁶¹ Ibid., loc. cit

⁶² “Essa sujeição manifestava-se não apenas pela presença de tropas atenienses, mas também de inspetores, ‘episcopoi’ – encarregados de resolver os litígios nascidos da aplicação dos tratados – e até de um arconte, verdadeiro governador ateniense imposto à cidade aliada. A dependência exprimia-se também pela obrigatoriedade [...] de submeter todas as pendências aos tribunais atenienses. Contudo, a marca mais ostensiva dessa subordinação, sem dúvida, era a obrigação de adotar os pesos, as medidas e a moeda atenienses.” In: MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Op. cit., p. 52.

⁶³ Para se obter a cidadania era preciso também que o indivíduo possuísse dezoito anos de idade completos, estando apto, ao mesmo tempo, ao ingresso no exercício militar que à época durava dois anos. Apesar de adquirir a cidadania aos dezoito anos, o novo cidadão somente poderia participar da Assembléia do povo ao término do serviço militar, mais precisamente aos vinte anos de idade.

⁶⁴ “Este decreto não visava a qualquer pureza de raça, uma vez que vigorava tanto para os ‘bárbaros’, como para os gregos de outras cidades, mas tinha por objetivo limitar o número dos beneficiários das vantagens ligadas à qualidade de cidadão.” In: MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Op. cit., p. 50.

correspondesse a real capacidade estrutural e financeira da cidade, ou, em outras palavras, o exercício da democracia, com a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos, tornar-se-ia impossível diante do crescimento desordenado da população cívica, ao mesmo tempo em que os recursos financeiros e a própria estrutura institucional da cidade não conseguiriam suportar o aumento do corpo cívico, sem ocasionar maiores sacrifícios à estabilidade econômica e administrativa de Atenas.

Outra importante medida elaborada por Péricles foi a ação criminal por ilegalidade (*graphê paranómôn*), que consistia num meio jurídico capaz de garantir a preservação do ordenamento legal contra as instabilidades decorrentes de eventuais agitações populares, como das lutas travadas pelo poder entre as famílias da aristocracia tradicional. Desse modo, a ação por ilegalidade poderia ser manejada por qualquer cidadão, na tentativa de se coibir quaisquer atos ou práticas considerados como atentatórios ao bom funcionamento das instituições e à segurança jurídica proveniente do sistema legal democrático. O desenvolvimento desse mecanismo jurídico só vem a realçar o processo evolutivo em que se encontrava o regime democrático daquele período, marcado por um clima de intenso progresso artístico, intelectual, econômico e político.

Frise-se, por último, que na época de Péricles é que a estrutura institucional democrática ateniense adquiriu os seus contornos definitivos⁶⁵, com o estabelecimento de normas reguladoras da periodicidade das sessões da Ekklésia, a forma de se propor as leis e o procedimento adequado para a sua discussão e aprovação, bem como na fixação das atribuições dos estrategos, das funções desempenhadas pela Boulê dos quinhentos, e da organização e funcionamento das diversas magistraturas especializadas. Nesse sentido, Péricles podia jactar-se do grandioso empreendimento ateniense, usando de irresistíveis argumentos para justificar os princípios norteadores de seu governo democrático:

Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia. Nela, enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas, quando se tratar de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de

⁶⁵ A estrutura política e funcional da democracia ateniense adquiriu sua fisionomia mais ou menos definida no período em que se estabeleceu o império de Atenas sobre o Mar Egeu, sobretudo na época de Péricles. Então, no século V a.C., as instituições que punham em ação o regime democrático já contavam com atribuições mais específicas, seja na definição dos negócios públicos, no controle sobre a magistratura, como no tocante à distribuição da justiça.

*pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a pobreza não é a razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição*⁶⁶.

É por meio de Péricles, destarte, que a democracia se estabelece como um verdadeiro dogma a ser seguido e compreendido. Parece que a seus olhos se elaborava uma autêntica doutrina democrática cujo ideal seria a sua manifestação plena.

1.1.7. Limites da Democracia Direta Ateniense

A democracia grega, ou melhor, a democracia da *pólis* ateniense, apesar de colocar o povo como o soberano na condução dos negócios públicos, não pode apresentar-se como o modelo ideal a ser perseguido nos tempos modernos. A razão de ser para essa afirmativa não quer, de maneira alguma, causar menosprezo aos princípios e valores defendidos pela democracia daquela época. O que se pretende, no entanto, é ressaltar que as condições de momento histórico, com valores, ideais e objetivos, são totalmente diferentes tanto no que concerne à democracia direta ateniense quanto às chamadas democracias modernas, associadas à noção de Estado soberano. Giovanni Sartori evidencia que se constitui como um verdadeiro equívoco falar-se em Estado democrático grego, visto que a noção de Estado não se coaduna com a chamada *pólis* grega. A *pólis* seria uma cidade-comunidade, ou seja, uma comunhão de indivíduos que são a própria cidade, que a formam e a compõem. Estado, por outro lado, como prossegue o autor, é identificado cada vez mais com as estruturas de comando – autoridade, poder e coerção – impostas a toda uma sociedade, em detrimento da *res pública* – sociedade politicamente organizada⁶⁷. A partir desse fato, chega-se a seguinte conclusão:

[...] se os gregos tivessem concebido o Estado como nós, a noção de “Estado democrático” lhes teria parecido uma contradição em termos. O que caracterizava a democracia dos antigos era exatamente o fato de “não ter um Estado” – de ter menos Estado, poderíamos dizer, que qualquer outra forma possível de “pólis”. Portanto, as democracias antigas não nos podem ensinar coisa alguma sobre a construção de um

⁶⁶ TUCÍDIDES. *História da guerra do Peloponeso*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UNB, 1987. p. 98.

⁶⁷ SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 35-36.

*Estado democrático e sobre a forma de conduzir um sistema democrático que compreenda muito mais que uma cidade pequena: que compreenda uma grande faixa de território habitado por uma grande coletividade. Mas isso não é tudo. A diferença entre as democracias antiga e moderna não é apenas de dimensões geográficas e demográficas exigindo soluções completamente diferentes mas também uma diferença de objetivos e valores*⁶⁸.

Cabe salientar aqui, desde já, que em razão do escopo limitado deste trabalho, cuja finalidade é o de demonstrar a importância e o funcionamento do sistema de representação democrática no interior dos processos de integração econômica regional, os aspectos concernentes ao estudo da concepção e construção do Estado moderno democrático, não interessam para a compreensão do tema, porquanto os processos de integração regional, como se verá, não são entidades estatais soberanas, mas meras associações de Estados com o fim de obter certas vantagens econômicas e políticas que não conseguiriam se estivessem isolados apenas em sua instituição soberana. O que importa, dessarte, são os caracteres que perfilam a democracia e a sua forma representativa aplicada nos dias atuais, para daí, então, poder se observar a importância dessa forma de governo sobre as atividades desenvolvidas e elaboradas pelos processos de integração regional, no caso específico deste trabalho, União Européia e Mercosul.

Dando prosseguimento, é evidente que a democracia direta grega era praticada sob um território e população de dimensões bem mais modestas do que o são as democracias atuais; circunstância essa que já inviabiliza a sua aplicação direta no seio das organizações políticas modernas. Também não é menos certa a questão de que os ideais e valores constantes da democracia direta ateniense não sejam os visados pelas sociedades contemporâneas, muito mais complexas em todos os aspectos da vida pública como da vida privada. A esse respeito, é importante ressaltar, que a liberdade preconizada na democracia ateniense é bem diferente da liberdade moderna, centrada no respeito pelo indivíduo como pessoa dotada de direitos e garantias. Os gregos não tinham em mente que o homem fosse uma pessoa⁶⁹, um ser individual

⁶⁸ Ibid., p. 36.

⁶⁹ “A diferença a que Constant se referia era, então, que os gregos não tinham uma noção positiva do indivíduo; não concebiam, em síntese, o indivíduo *enquanto pessoa*. Jellineck sintetizou bem o ponto: ‘Nos tempos antigos, o homem nunca era claramente reconhecido como uma pessoa... Somente o século XIX obteve uma vitória geral com o princípio: *o homem é uma pessoa*’. Os antigos não reconheciam e não poderiam reconhecer o indivíduo como uma pessoa e, ao mesmo tempo, como um ‘eu privado’ com direito ao respeito, pela razão óbvia de que esse conceito veio com o cristianismo e foi subsequentemente desenvolvido pela Renascença, pelo protestantismo e pela escola

que deveria ser respeitado por seus pensamentos e sua consciência, mesmo que estes fossem contrários à orientação da comunidade. Ao contrário, o homem era considerado apenas como uma parte do coletivo social, da *pólis*, não significando mais do que um simples cidadão obrigado para com os negócios públicos. Assim, a liberdade política da democracia direta ateniense partia do pressuposto de que todo o cidadão era capaz de participar livremente nos destinos da cidade, juntando a sua vontade ao do todo. A partir do momento em que esta se formava, já não poderia haver opiniões em sentido contrário, visto que as dissensões minoritárias, tidas como perigosas e prejudiciais à maioria (colocadas aqui como agressoras da própria democracia), eram combatidas de forma a não denotar qualquer preocupação com o indivíduo em si mesmo. O homem prestava a ser cidadão, a estar compromissado com a organização coletiva, e qualquer atentado a ela, por menor que fosse, consistia num crime contra a cidadania. A liberdade da experiência grega definia o homem apenas como um cidadão e nada mais.

A concepção moderna de liberdade, por outro lado, originada sobre uma vasta sucessão de eventos históricos marcados por uma forte evolução da organização político-social, parte da consideração do homem como um ser individual, uma pessoa dotada de direitos a serem garantidos e respeitados tanto em relação aos homens em si mesmos quanto em relação a eles e seus entes abstratos (organismos personalizadas). Diante do referido, nota-se que essa liberdade moderna é muito diferente da liberdade dos antigos, orientada esta na participação dos cidadãos nos negócios públicos e no bem comum, em prejuízo dos interesses individuais do homem. É exatamente nessa liberdade moderna⁷⁰ que se mostram os novos valores que dantes não eram perseguidos ou considerados pela democracia direta dos atenienses, e que constitui, via de regra, como um aspecto central da análise democrática da atualidade. Nesses termos, dá-se conta de que a diversidade ou o choque de opiniões não poderia de maneira alguma prevalecer na sociedade democrática ateniense, onde a palavra final emitida nas assembléias populares deveria constituir-se como sendo uma unanimidade que não poderia ser contraposta ou ameaçada, sob

moderna do direito natural. O que faltava ao espírito individualista grego era, portanto, a noção de um espaço privado *legítimo* enquanto projeção moral e jurídica da pessoa humana única.” In: SARTORI, Giovanni. *Ibid.*, p. 43.

⁷⁰ Alain Touraine também disserta sobre a questão dos ideais antigos e modernos fazendo a seguinte pergunta: “Em que aspecto é que a liberdade dos modernos se opõe a essa concepção cívica ou republicana da democracia? Pelo fato de que, no mundo moderno, a política deixou de se definir como a expressão das necessidades de uma coletividade ou grupo politicamente organizado, para ser considerada como uma ação sobre a sociedade. [...] no mundo dos Estados não é possível falar de democracia a não ser como de um controle exercido pelos atores sociais sobre o poder político.” In: *O que é a democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 41.

pena de sanções caírem como um machado sobre a cabeça daqueles que ousassem infringir a soberania popular⁷¹.

1.2. A Democracia Representativa: Evolução Histórico-Institucional

Na Idade Média, já no século IX, as comunidades, que haviam assimilado os princípios do cristianismo em sua ordem religiosa, estabeleceram um dogma na qual todos os governantes deveriam respeitar e ater-se às leis de Deus, na tentativa de impor, dessarte, um freio aos excessos causados por dirigentes autoritários e despóticos. A despeito do reconhecimento desses princípios cristãos no seio das comunidades medievais, a prática observada no cotidiano político da época denotava um flagrante contraste com a efetivação dos ideais da ordem cristã. Nesse ponto, a estrutura política resultante da Idade Média acabou por dar plena continuidade ao esquema de dominação característico da antigüidade, impregnada esta por um sistema de governo na qual a militarização fazia-se necessária e presente, tendo em vista os desafios pela conquista de novos territórios (política expansionista) ou, contrariamente, pela própria defesa que muitos povos da época deveriam se cercar para que não fossem derrotados e subjugados por um inimigo militarmente superior. A consequência natural de tal política militarizada só poderia desencadear na centralização do poder e em seu fortalecimento às expensas da dignidade e liberdade do povo, tornando inócua qualquer teoria ou preceito que pregasse a limitação do exercício do poder pela lei. Nesse sentido, no medievo, apesar dos preceitos da moral cristã e da estrutura descentralizada própria do sistema feudal, verificou-se a tendência dos governantes em transgredirem as leis divinas e humanas na luta pelo domínio da população⁷². Para coibir as atitudes contrárias dos governantes aos costumes da comunidade e aos dogmas da fé cristã, Leslie Lipson⁷³ enuncia haver duas oposições organizadas capazes de pôr cobro ao intento dos transgressores: uma delas era a Igreja, e, a outra, a nobreza.

Segundo o autor, quando um governante houvesse infringido as leis cristãs, a Igreja poderia exercitar o seu poder sancionatório através de duas poderosas armas, que eram a

⁷¹ “Os cidadãos atenienses consideravam-se livres porque somente obedeciam a leis por eles próprios votadas e executadas por autoridades eleitas por eles próprios. Essas leis, porém, impunham uma religião, um culto obrigatório a deuses determinados e preceitos tão numerosos que envolviam e regulavam integralmente o homem, política, social, moral e intelectualmente. Nada podia ser feito nem dito que infringisse essas leis, que eram ao mesmo tempo normas jurídicas, sociais, morais e religiosas. Não havia, pois, liberdade de pensamento nem de palavra. Realmente havia uma única liberdade, a de votar e ser votado, sem garantias para quaisquer outros direitos.” In: AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 40 ed. São Paulo: Globo, 2000. p. 217-218.

⁷² É o que se verifica nas inúmeras escaramuças ocorridas entre a nobreza e a realeza, bem como em relação à própria Igreja.

⁷³ LIPSON, Leslie. *Os grandes problemas da ciência política*. Tradução de Thomaz Newlands Neto. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 286.

excomunhão e o interdito⁷⁴. A força que a autoridade espiritual do poder eclesiástico acumulava, mostrava o quanto devia ser temida e respeitada não só pelos reis e imperadores, mas também pelos próprios súditos e fiéis, obrigados que estavam a cumprir com todos os deveres impostos por ela. Em razão da autoridade exercida pela Igreja, Leslie Lipson ressalta que:

A resistência do clero ao poder régio ou imperial, embora impusesse limitações ao Estado, não constituiu vantagem essencial, do ponto de vista do controle popular dos Governos. Tudo quanto acontecia, no caso de algum Papa lograr êxito, era a subordinação temporária da autoridade secular à eclesiástica, sendo esta última de espírito e estrutura autoritários, tal qual a primeira⁷⁵.

De outra parte, os governantes também tinham de enfrentar uma forte oposição advinda da nobreza, que sempre procurava reforçar sua influência e domínio sobre o poder régio, com a finalidade de se assegurar de todos os tipos de atos considerados atentatórios ao conjunto de privilégios mantidos pelo feudalismo. No entanto, é oportuno frisar, que as relações entre os reis e a nobreza variou e dependeu muito da forma como era exercido o poder político em cada região ou comunidade. Assim é que na Inglaterra e na França medievais se pode observar uma estrutura política diferenciada, cujo poder ora concentrava-se na realeza ora emanava da própria nobreza feudal. É particularmente através da diversidade histórica e social que marcou a Inglaterra na Idade Média, mais exatamente a partir de 1066, que iria se formar as primeiras manifestações do regime representativo político.

A representação política, que inicialmente iria se apresentar como aristocrática, ou seja, restrita aos grandes proprietários de terra, passaria a abranger, na contemporaneidade, a totalidade da população nacional, erguendo-se, assim, como marco democrático a ser alcançado por inúmeras nações oprimidas com o jugo autocrático. A passagem de uma forma de representação política excludente, para outra que coloca o poder soberano nas mãos do povo, tomado este no seu sentido mais amplo, foi o reflexo de revoluções e lutas travadas contra a manutenção e o estabelecimento da ordem autocrática praticada ora pelos reis, ora pelos grandes detentores de terra, que sempre estiveram ávidos por poder, riqueza e prestígio. Com a abertura

⁷⁴ “Quando utilizados por algum Papa que dispusesse de força, tais instrumento levariam um rei a dobrar o joelho, a exemplo de João Sem Terra, ou até mesmo um imperador, como foi o caso de Henrique IV.” In: LIPSON. *Ibid.*, loc. cit.

⁷⁵ *Ibid.*, loc. cit.

política que iria ser promovida em fins da modernidade, a sistematização da idéia de representação democrática ganharia impulso com o postulado da soberania nacional, que evocaria a nação como a entidade inorgânica de onde emanaria toda a fonte do poder temporal.

Por esse aspecto, dentro desse espírito que ainda hoje norteia as formas de governo hodiernas, adotar-se-á, para o presente estudo, e com base nos ensinamentos de Giovanni Sartori⁷⁶, a concepção de representação democrática política como sendo aquele regime pelo qual o exercício do poder político é confiado a representantes eleitos pelo povo, consistindo, ao mesmo tempo, numa forma de democracia em que prevalece um sistema de limitação e controle do poder, visando proporcionar, da melhor forma possível, uma liberdade segura a todas as pessoas⁷⁷. Por estes termos, o eminente doutrinador quis, de uma vez por todas, revelar a matriz diferenciadora do sistema político da democracia grega com relação à organização democrática política moderna, cujos alicerces incorporam novos ideais e valores que foram conquistados no transcurso da história da humanidade.

1.2.1. A Conquista Normanda na Inglaterra

A especificidade da organização política inglesa, em relação aos demais países do Continente europeu, teve início com a conquista da Inglaterra pelo Duque Guilherme da Normandia, em 1066. A razão que motivou o Duque normando a invadir a ilha britânica, fundamentava-se numa promessa que Eduardo, o Confessor, coroado rei da Inglaterra na Páscoa de 1043, havia feito a Guilherme para que lhe sucedesse no trono inglês⁷⁸. Contudo, após a morte de Eduardo, foi coroado rei da Inglaterra Haroldo, filho do conde Godvino, um dos mais poderosos senhores da Inglaterra. Da mesma forma que Eduardo havia prometido anteriormente a coroa inglesa a Guilherme, Haroldo também teria prestado um certo juramento solene a este no sentido de render-lhe homenagem (vassalagem), procurando, assim, assegurar condições plenas à sucessão do trono inglês em favor do Duque normando. As circunstâncias que ensejaram à formalização dessa promessa de Haroldo em tornar-se *homem ou vassalo* de Guilherme foram frutos do seu aprisionamento pelo conde de Ponthieu, após ter sofrido um naufrágio no litoral

⁷⁶ SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 36-41.

⁷⁷ “Nas democracias atuais, existem os que governam e os que são governados; Há o Estado, de um lado, e os cidadãos, do outro; Há os que lidam com a política profissionalmente e os que se esquecem dela, exceto em raros intervalos. Nas democracias antigas, ao invés, essas diferenciações tinham muito pouco significado.” In: SARTORI, Giovanni. Ibid., p. 37.

⁷⁸ “Essa designação de Eduardo prender-se-ia ao fato de o rei inglês dever especial gratidão a Guilherme, pois graças ao apoio e aos conselhos deste é que tinha podido cingir a coroa inglesa após a morte de Hartacanuto.” In: GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal I: acontecimentos políticos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 197.

desse condado. Sendo entregue a Guilherme, Haroldo foi compelido a render-lhe homenagem como condição a sua liberdade. Apesar do juramento feito por Haroldo, este, quando em liberdade, não hesitou nem um pouco em colocar seu nome à disposição para suceder a Eduardo.

Como no século XI a sucessão ao trono inglês dava-se por meio de eleição, cujo rei era escolhido pelos integrantes do *Witan*, assembléia composta pelos grandes do reino como bispos, condes e cavaleiros importantes, de nada adiantava o juramento que Guilherme havia imposto a Haroldo quando em cativo, do mesmo modo que a promessa encerrada por Eduardo não podia garantir a sucessão da posse do reino da Inglaterra ao Duque da Normandia⁷⁹. Diante disso, Guilherme forma uma expedição militar contra a Inglaterra, alcançando uma vitória esmagadora sobre o exército anglo-saxão, em 14 de outubro de 1066, na Batalha de Hastings, terreno em que padeceu o próprio Haroldo, então rei da coroa inglesa. Com a vitória, Guilherme foi coroado na abadia de Westminster pelo arcebispo de York, Eldredo, no dia de Natal de 1066⁸⁰. A conquista normanda produziu uma série de transformações na organização política da Inglaterra que, como já se disse acima, deu contornos diferenciados do feudalismo praticado no Continente europeu.

O estabelecimento do feudalismo na Inglaterra foi estruturado de maneira que o poder ficasse centralizado na pessoa do monarca, pois Guilherme, após a conquista, teve o desvelo de atribuir aos senhores feudais concessões de terras situadas em diferentes partes do reino, com a finalidade de evitar a formação de grandes domínios homogêneos que pudessem acabar rivalizando com os seus⁸¹. Agindo desse modo, Guilherme se precavia contra eventuais usurpações do poder real por parte de uma vigorosa nobreza feudal. Com a conquista da Inglaterra, Guilherme se tornou o único proprietário do solo, cabendo-lhe constituir concessões em favor de todos os homens livres, desde que estes realizassem um juramento de fidelidade para com ele, tornando-se, assim, vassalos leais ao seu rei. Essa organização dos feudos nas terras inglesas diferenciava muito do feudalismo praticado no Continente, sendo que neste os vassalos do rei constituíam-se como verdadeiros príncipes independentes, pois eram possuidores de vastas áreas de terras, chegando a abranger províncias inteiras do reino. Diante de uma nobreza feudal extremamente forte, os reis não tinham a autoridade necessária para poderem se impor no cenário político de seu reino. Como a realeza continental, sobretudo a francesa, detinha escasso

⁷⁹ GIORDANI, Mário Curtis. *Ibid.*, p. 197-198.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 200.

⁸¹ “[...] Guilherme evitou a constituição de grandes feudos homogêneos na Inglaterra, facilitando, assim, o fortalecimento da autoridade real. Petit-Dutaillis observa que, na realidade, a dispersão dos bens provinha em muitos casos do fato de determinado companheiro de invasão haver recebido em bloco todas as propriedades de um senhor anglo-saxão, propriedades essas que se encontravam esparsas através do país. Inegavelmente essa dispersão era do interesse do monarca, pois contribuía para aumentar seu poder.” In: GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal II/1: civilização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1987. p. 67.

poder e prestígio, era alvo fácil das intrigas e artimanhas políticas promovidas pelos senhores feudais, que constantemente lutavam entre si para preservar ou aumentar o conjunto de seus privilégios; o rei, nesse contexto, não passava de um verdadeiro títere no jogo de interesses da poderosa nobreza feudal.

Na Inglaterra, Guilherme conseguiu estabelecer uma organização hierárquica onde o poder centrava-se na autoridade do monarca, sendo que do conteúdo de seu poder advinham medidas de ordem legislativa destinadas à criação de um direito comum (*common law*), propiciador da integração nacional, fazendo nutrir, lentamente, uma verdadeira substituição dos diferentes costumes locais existentes até então no reino. O monarca inglês também era o detentor supremo do poder judiciário, pois lhe competia corrigir as injustiças cometidas contra seus súditos⁸². É exatamente desse grande poder que o monarca inglês adquiriu, a partir da conquista normanda, que iria propiciar o surgimento da representação política muito mais cedo na Inglaterra do que em outros lugares do ocidente. A respeito da evolução das instituições políticas medievais, o autor francês Esmein⁸³ destaca:

A Inglaterra, depois da conquista normanda, começou por uma monarquia quase absoluta, e talvez por isso teve, no século XVII, uma monarquia representativa. A França feudal começou com uma realeza quase inteiramente impotente, e é provavelmente por isto que acabou, no século XVII, em uma monarquia absoluta.

Na história da organização político-social da Inglaterra se observa uma tendência ao enfraquecimento do poder real em favor do predomínio da nobreza feudal. Contudo, a partir do século XV, a situação política da Inglaterra volta novamente a mudar com o estabelecimento de uma monarquia verdadeiramente absoluta que, de certa forma, prenunciará o surgimento de liberdades políticas.

⁸² A autoridade judiciária dos reis medievais era aceita sem grande contestação; mas, principalmente na França, o poder real, quase insignificante perante os grandes senhores feudais, deveria se cercar de certa precaução: “Toda a justiça emana do rei, afirmam os legistas e, de fato, o poder real controla todas as justiças senhoriais e as subordina a si progressivamente por meio da apelação; mas mesmo nesta matéria o rei deve agir com prudência [...]”. GIORDANI. *História do mundo feudal II/1*. Ibid., p. 50.

⁸³ Apud BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 53.

1.2.2. O Enfraquecimento da Monarquia e a Formação das Bases da Representação Política

O declínio do poder régio na Inglaterra começa a tomar corpo no reinado de João Sem-Terra⁸⁴ (1199-1216), ao ser assinada a *Magna Carta* de 15 de junho de 1215. Esta carta, que limitou a autoridade real, surgiu em virtude do crescente descontentamento por parte dos nobres, que se sentiram lesados em consequência do rei João ter entregado seu reino como feudo à Santa Sé, em maio de 1213, pois, em razão desse ato, obrigou-se em efetuar o pagamento de um tributo anual à Igreja. O objetivo que fez com que o rei se tornasse vassalo da Igreja foi o de se assegurar melhor diante de seus adversários internos e principalmente externos, como o rei francês Felipe Augusto, contra quem planejava guerrear brevemente. João Sem-Terra, para dar andamento a seu intento contra o rei da França, organizou uma coligação continental com o conde de Flandres e Oto de Brunswick, mas, sem sucesso, essa coligação foi derrotada pela força militar francesa em Bouvines, no ano de 1214⁸⁵.

Apesar do desastroso reinado de João Sem-Terra, é importante frisar que a situação política em que se encontrava a Inglaterra, na época de sua ascensão ao trono, não era das melhores, pois que seu antecessor e irmão, Ricardo Coração de Leão (1189-1199), foi um perfeito rei ausente, que estava mais preocupado em levantar fundos para a realização de uma terceira cruzada santa do que dedicar-se em administrar o reino inglês. Para cumprir com esse desiderato, Ricardo designou para o exercício do governo central homens que não possuíam grandes habilidades para o desempenho dessa função, além de praticar a venda de cargos, terras e castelos da coroa, sendo que *os servos puderam adquirir sua alforria e cidades inteiras compraram cartas de liberdade. 'Venderia até Londres, se alguém quisesse comprá-la', teria dito o rei a seus cortesãos. Guilherme, o Leão, pagou dez mil libras para livrar-se da vassalagem que em 1175 fora imposta à Escócia*⁸⁶. Assim sendo, todas essas circunstâncias juntas contribuíram muito para a insurreição da nobreza e o enfraquecimento da realeza na Inglaterra.

Cansada dos abusos e dos enormes dispêndios realizados pelos reis, a nobreza feudal alia-se à burguesia londrina contra o monarca, então enfraquecido e desgastado com as guerras, e impõem-lhe a assinatura da *Magna Carta*, com a finalidade de reavivar e manter os antigos

⁸⁴ A derivação do nome Sem-Terra é devido ao fato de João não ter recebido de seu pai, Henrique II (1154-1189), quaisquer territórios no Continente europeu, ao contrário de seus irmãos mais velhos que foram agraciados com determinados territórios pertencentes à coroa inglesa. Em razão disso, João foi apelidado de *Lackland* – o sem terras.

⁸⁵ GIORDANI, Mário Curtis. Op. cit., p. 218.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 216.

costumes e privilégios que haviam sido corrompidos pela onipotência real. Nesse sentido, os nobres não tencionavam elaborar uma nova legislação, mas exigiam, por outro lado, a devida observação dos privilégios do passado⁸⁷. Petit-Dutaillis expõe, de forma clara, *que o caráter essencial da Magna Carta era restaurar o antigo direito feudal, minado, havia muito, pelos juristas da 'curia' e oficiais reais e brutalmente demolido por João Sem-Terra*⁸⁸. O conteúdo desse grande documento revelou uma série de garantias futuras ao povo inglês, que marcaria a sua importância na história política da Inglaterra.

Dentro desse espírito, é salutar mencionar-se o disposto no artigo 39 da Carta, que tem por objetivo refrear a violência e a arbitrariedade: *Nenhum homem livre*⁸⁹ *será detido ou aprisionado ou despojado de seus bens ou declarado fora da lei, ou exilado, ou lesado de qualquer modo, nem iremos contra ele, nem enviaremos alguém contra ele, sem um julgamento legal de seus pares, conforme a lei do país*⁹⁰. Contudo, o que realmente destacou referido diploma legal foi a proibição de o monarca poder instituir impostos extraordinários ou aumentar os já existentes sem o prévio consentimento do seu *Grande Conselho*, formado pelos barões e pelos tenentes-chefes (vassalos importantes da coroa que estavam encarregados, ainda, de fornecer um certo número de cavaleiros ao rei). Essa determinação legal começou por transformar o *Grande Conselho*, de mero órgão opinativo, em uma verdadeira instância deliberativa e decisória⁹¹, que iria progressivamente conquistar mais prerrogativas e poderes na esfera política da Inglaterra, enquanto a realeza, em sentido inverso, veria sua autoridade cada vez mais limitada e reduzida.

Quando Henrique III, filho de João Sem-Terra (1216-1272), assumiu o trono inglês vários acontecimentos político-econômicos iriam causar ainda mais o enfraquecimento do poder régio, acentuando, de outra parte, o papel do *Grande Conselho* na condução dos negócios públicos do reino. Dentre esses acontecimentos, pode-se citar, a partir de 1242, a crise existente nas relações entre o rei e o Grande Conselho, motivada pelo fato de seus membros terem restringido a concessão de impostos somente nos casos previstos pelos costumes, o que

⁸⁷ GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal II/1*. Op. cit., p. 72.

⁸⁸ PETIT-DUTAILLIS Apud GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal II/1*. Ibid., loc. cit.

⁸⁹ A expressão *homem livre* que foi empregada na Carta obviamente não incluía toda a população inglesa, constituída de grande número de servos.

⁹⁰ Para o conhecimento de outros mais dispositivos que fazem parte integrante da *Magna Carta* de 1215, favor consultar o segundo volume da já mencionada obra de Mário Curtis Giordani.

⁹¹ No respeitante ao Grande Conselho, Sahid Maluf sublinha que "o marco mais expressivo, na história do sistema representativo, sem dúvida, é a Câmara dos 25 barões, formada na Inglaterra, no século XIII, e mantida até hoje. Não obstante o seu caráter de representação aristocrática, surgiu como uma *assembléia de súditos*, contrapondo-se aos excessos do poder real e impondo a observância de princípios essencialmente democráticos." In: *Teoria geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 228.

resultava, desse modo, num enorme sacrifício para a coroa, em virtude das crescentes despesas que o monarca teria que arcar como consequência de expedições fracassadas contra a França. Para piorar ainda mais a situação econômica do reino, em 1257, o período de colheitas fora desastroso, comprometendo, destarte, não só a arrecadação dos tributos como o próprio rendimento percebido pelos senhores feudais. Em 1258, o Papa Alexandre IV solicitou ao rei o pagamento de uma pesada contribuição. Diante dessa situação alarmante, o rei resolve convocar o Grande Conselho, a essa época também chamado de Parlamento⁹², para apresentar a proposta de arrecadação de um tributo equivalente ao terço de todos os bens móveis e imóveis. Contudo, o rei não poderia contar com uma reação tão forte e organizada como a que havia sido realizada pelos nobres que, com armas nas mãos, exigiram do monarca que se efetuasse uma série de reformas políticas⁹³. No comando de tão poderosa oposição surge a figura de Simão de Montfort, conde de Leicester e cunhado do rei Henrique III.

Não tendo outra saída senão aderir aos reclamos dos insurrectos, o rei, conjuntamente com aqueles, convoca uma comissão integrada por vinte e quatro membros, escolhida metade pelo rei e metade pelos barões, encarregada de redigir um documento que ficou conhecido como as *Provisões de Oxford*. Destas resultou que o monarca exerceria o governo com um Conselho privado composto de quinze membros. Tanto a política externa como a interna foram dirigidas pelos conselheiros do rei, que desempenharam a árdua tarefa de por ordem nos negócios públicos do reino, conforme atesta Giordani⁹⁴: *dirigiram a política externa, trataram dos negócios da Gasconha, sustaram as incursões dos galeses, negociaram com a Santa Sé e a Escócia, decidiram, enfim, a paz com a França [...]*. Na política interna, prossegue o autor, *procedeu-se a um verdadeiro inquérito sobre as administrações locais, fato esse que incentivou as reclamações da classe média rural contra os abusos dos grandes senhores*. A respeito dessas reivindicações da classe média rural, em outubro de 1259 são publicadas as *Provisões de Westminster*, completando e ampliando os poderes do Conselho. A elaboração dessas novas orientações políticas acabou por deixar insatisfeitos os barões feudais, posto que seus privilégios foram ameaçados.

Não obstante, uma parte significativa dos grandes senhores feudais continuaria aliada de Simão de Montfort, que tinha ainda o pleno apoio dos pequenos proprietários, bem como dos

⁹² “A palavra *parlamento* é empregada na Inglaterra desde 1239, mas significa simplesmente, no princípio, a ação de falar. Parlamento é, naquela época, um debate do Grande Conselho e o Grande Conselho continua a ser, como outrora, uma corte de justiça, composta de *barones majores*, convocados individualmente, e de *barones minores*, convocados coletivamente pelo Scheriff.” In: GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal II/1*. Op. cit., p. 76.

⁹³ GIORDANI, Mário Curtis. Op. cit., p. 221-222.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 222.

habitantes de algumas cidades, tais como os de Londres. A outra parte da nobreza, desgostosa com o rumo que se havia dado à política do reino, reaproxima-se em torno do rei Henrique III e firma-lhe aliança. Dentre as acirradas disputas que se originaram do confronto entre essas duas facções políticas, a tal ponto de se chegar a estabelecer-se duas administrações paralelas no reino, decidiu-se, tendo em vista essa circunstância heteróclita, recorrer ao arbitramento do rei francês Luís IX que, através do *Dito de Amiens*, manifestou-se contrário aos ordenamentos constantes das *Provisões de Oxford*, cujo conteúdo considerou como prejudicial e atentatório ao direito e à honra da realeza. A decisão, todavia, não agradou, e a questão teve então que ser resolvida de uma maneira bem mais drástica. Foi assim que se deflagrou a inevitável guerra civil na Inglaterra, que fez vitoriosos os partidários que se colocaram ao lado de Montfort na grande batalha ao sul de Londres, em Lewes, no dia 14 de maio de 1264, fazendo-se prisioneiros, em consequência, o rei Henrique III e seus filhos Eduardo e Ricardo⁹⁵.

Vitorioso, Simon de Montfort assumiu as rédeas do governo tornando-se *senescal*⁹⁶ da Inglaterra, título esse que lhe proporcionaria o exercício do poder durante um período de quinze meses, até que, motivado pela cobiça e pelo orgulho, perderia o controle de toda a situação, deixando desencadear uma nova rebelião no reino. Antes deste acontecimento, realiza-se em junho de 1264, de acordo com o intento de Montfort, uma assembléia em Londres composta pela nobreza, por prelados e por quatro fiéis cavaleiros escolhidos em cada condado. A finalidade dessa assembléia foi a de aprovar e instituir a *forma do regime do senhor rei e do reino*, que consistia em passar o governo para um Conselho integrado por nove membros a serem escolhidos por três eleitores, um dos quais era Simão de Montfort em pessoa⁹⁷. No ano seguinte, mais precisamente em janeiro de 1265, é convocada mais uma assembléia que iria contar com a presença, além dos nobres e dos cavaleiros, daqueles que apoiavam Montfort, ou seja, os representantes dos burgos e das cidades (a burguesia).

Essas assembléias de representantes dos grandes senhores, da pequena nobreza e dos burgos e das cidades começaram a delinear os contornos do parlamento moderno tal qual se conhece hoje. A esse respeito, sublinha Maurois:

*Desta vez estão reunidos todos os elementos do futuro parlamento inglês –
Lords, deputados dos condados ou ‘county members’, deputados das*

⁹⁵ Ibid., p. 223.

⁹⁶ Senescal significou uma espécie de fiscal ou inspetor encarregado de exercer autoridade judicial e administrativa nos reinos medievais.

⁹⁷ “Na realidade, o senescal continuava governando como ditador.” In: GIORDANI, Mário Curtis. Op. cit., p. 223.

*idades ou 'borough members'. Não se pode, entretanto, dizer que a Câmara dos Comuns date, literalmente, dessa experiência, porque os deputados dos condados e das cidades não estão aí 'senão a título consultivo'. A sua presença parece-nos importante porque lhe conhecemos as conseqüências*⁹⁸.

Após sucederem-se essas reuniões parlamentares, o cenário político na Inglaterra ainda se mostrava muito inquieto, pois o comportamento de Simão de Montfort desagradava muitos dos quais já o haviam apoiado. Atrelado ao poder, Montfort utilizava-se de todos os meios para preservar e garantir a sua autoridade, não medindo esforços à realização de seus caprichos, traduzidos em uma série de concessões favoráveis aos seus familiares e ao enaltecimento de sua pessoa. Em razão da volubilidade de seu caráter, Montfort já não se encontraria numa situação confortável no reino, mormente com a fuga do príncipe Eduardo de seu cárcere. Este então se aproveitou da crescente insatisfação que se apresentava na Inglaterra e conduziu a insurreição contra Montfort. Vencido na batalha de Evesham, em 04 de outubro de 1265, Simão de Montfort foi morto e teve seu cadáver mutilado por seus adversários⁹⁹.

Com a derrocada do *senescal*, Henrique III retoma o poder até 1272, quando falece e é sucedido pelo seu primogênito Eduardo. Quando Eduardo I assume o trono inglês (1272-1307), verifica-se o desenvolvimento do parlamento. O novo monarca proporcionou um ambiente propício para que a assembléia se constituísse e reforçasse seus poderes. Eduardo, nos primeiros anos de seu reinado, chegou a convocar duas vezes por ano o parlamento, além de ter dado continuidade à prática de se convocar, para nele participar, os cavaleiros, para que representassem os habitantes dos condados, e os burgueses, representando as comunidades dos burgos e das cidades¹⁰⁰. Essa atitude de Eduardo explica-se pelo fato de que seria muito mais cômodo obter a aceitação de um certo imposto se aqueles que o deviam pagar fossem avisados previamente, concordando com a solicitação do rei. Mas também não era só isso, a convocação do parlamento servia como um instrumento de intercâmbio entre o monarca e seus súditos, que apresentavam suas queixas e suas opiniões por intermédio dos representantes da nobreza, dos

⁹⁸ MAUROIS Apud GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal II/1*. Op. cit., p. 77.

⁹⁹ GIORDANI, Mário Curtis. Op. cit., p. 223.

¹⁰⁰ Referindo-se ao reinado de Eduardo I, Fawtier ressalta que a participação dos cavaleiros dos condados “começam a constituir uma parte regular do parlamento mas eles ainda não tomam parte dos debates: estão lá essencialmente para ouvir as decisões do rei e do conselho e para aprová-las; mas cada vez mais seu assentimento é necessário para permitir à realeza obter o dinheiro de que necessita.” In: GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal II/1*. Op. cit., p. 77.

condados e das cidades respectivamente¹⁰¹. Assim sendo, criava-se um ambiente extremamente favorável para se discutir os negócios do reino, expondo-se a um amplo conhecimento os argumentos da realeza bem como as opiniões do resto da população inglesa devidamente representada pelos seus pares¹⁰².

Quando o rei Eduardo III sucede ao trono em 1327, o Parlamento, em virtude da habitualidade de sua convocação, faz aparecer dois corpos de representação distinta, renunciando a forma que iria adquirir na modernidade. Os fatores imediatos dessa divisão do parlamento inglês foram fruto da aliança realizada pela pequena nobreza dos condados, representada pelos cavaleiros, com os representantes dos burgos e das cidades, a burguesia. Como grandes senhores feudais, os barões pensavam unicamente em seus interesses como classe privilegiada, pois sempre detiveram, no Parlamento, amplos poderes deliberativos, ao contrário das outras classes representativas, que ali estavam apenas a título consultivo. A isso se justificou a união mencionada com a burguesia, que sempre mantivera boas relações com os representantes dos condados, seja através da efetivação de casamentos entre seus membros, como do compartilhamento das mesmas idéias no concernente à política externa, pois ambas as classes, procurando beneficiar o comércio e a sua produção, expugnavam qualquer iniciativa de cunho belicoso que pusesse em risco a sua atividade lucrativa.

Dessa circunstância, configurou-se o modelo de Parlamento composto por duas câmaras: de um lado surgia a Câmara dos Lordes (Câmara Alta), integrada pelos barões, componentes da alta nobreza feudal, e, de outro, constituía-se a Câmara dos Comuns (Câmara Baixa), composta, por sua vez, pelos representantes dos condados e das cidades. A par disso, não se pode olvidar, a respeito da evolução do Parlamento, a influência exercida pela Guerra dos Cem Anos, que faz nascer, na Inglaterra, a idéia de união de todos os homens livres contra o seu inimigo comum, a

¹⁰¹ Enquanto as funções do Governo central fossem reduzidas não havia necessidade para que o monarca viesse solicitar constantemente mais dinheiro aos seus súditos, pois o custo dos serviços prestados pela coroa era relativamente modesto. Porém, quando os reis procuravam estender o seu poder e domínio, empenhando-se na preparação e organização de escaramuças contra seus inimigos, necessitavam naturalmente de mais haveres para poderem pôr em prática os seus objetivos. Assim é que, conforme salienta Leslie Lipson, “o rei já não poderia ‘viver a suas expensas’, conforme a tradição esperava dele. Tinha agora necessidade de solicitar aos súditos que contribuíssem, para os serviços que ele prestava, não só com suas vidas, mas também com suas estimativas posses, ou seja, seu dinheiro. Tratava-se, pois, de uma situação dotada de elementos favoráveis a um acordo que fosse vantajoso para ambos os lados. Se o rei arrecadasse dinheiro dos súditos sem o consentimento deles, poderiam estes ter razões para uma nova e grave queixa. Se lhes solicitasse dinheiro, porém, e contribuíssem eles voluntariamente, não teria chegado o momento oportuno para que os súditos lhe exigissem pusesse cobro aos danos a eles infligidos, o que poderia conduzir à ação legislativa ou a mudança nas diretrizes de caráter executivo? Ademais, ao solicitar dinheiro o rei teria de satisfazer a natural curiosidade dos contribuintes, que desejariam saber como seria o mesmo equitativamente arrecadado e em que finalidades seria despendido. Daí haver o Parlamento iniciado sua existência através do exercício de duas funções, ou seja, o exercício do poder arrecadador e a necessidade de haver uma assembléia pública para que fossem nela ventiladas as queixas. Dessas raízes cresceram outros encargos, tais como o da promulgação das leis, a discussão das diretrizes de ordem pública e o controle do Executivo.” In: Op. cit., p. 289.

¹⁰² GIORDANI. Op. cit., p. 224.

França. Esse período fez com que o Parlamento adquirisse mais prestígio e exercesse um maior controle sobre as rendas do reino. Daí por diante, quando os reis ficassem cada vez mais necessitados de recursos financeiros para poderem pôr em prática seu governo, exigia-lhes, por via de consequência, maior submissão ao Parlamento, aumentando, assim, consideravelmente os poderes do último às expensas do enfraquecimento gradual da monarquia inglesa.

Não obstante essa gradual evolução do Parlamento inglês, o que até então se via, devido o interesse dominante da economia fulcrar-se na posse das terras, era o predomínio da nobreza sobre a realeza e a população em geral, visto que os maiores proprietários de terras situavam-se entre os membros daquela casta feudal. Desse modo, a representação parlamentar estava fortemente assentada sobre a riqueza e superioridade social, pois com a diminuição dos poderes reais em favor do Parlamento, os nobres, que detinham o poder deliberativo, conduziam o governo da forma que melhor os aprovesse¹⁰³. Essa situação, contudo, já não poderia perdurar indefinidamente sem uma reação, quer por parte da realeza como por parte da burguesia que, durante o século XV, já começava a fazer pressão aos interesses da nobreza feudal, cujos rendimentos eram provenientes do cultivo do solo.

1.2.3. O Aumento da Importância das Cidades e o Estabelecimento da Monarquia Absoluta

A expansão da indústria artesanal, estimulada pelo crescimento do comércio externo e interno, favoreceu enormemente o conseqüente desenvolvimento da economia no século XV, fazendo com que a estrutura produtiva propriamente fechada do feudalismo sentisse os seus primeiros reveses diante de interesses e de um esquema econômico antagônicos. As cidades, como centros urbanos, revelavam-se como pontos essenciais para abrigar as diversas associações de mercadores e instituições de crédito que surgiam em razão da preponderância do comércio industrial, mormente pelo fato de poderem coligar, dentro de seus muros, as atividades de produção, distribuição e comercialização. Contendo uma atividade econômica tão promissora, as cidades passaram a adquirir influência e importância junto ao processo político do reino, defrontando-se abertamente com a dominação do feudalismo rural. Todos os interessados na cidade e pela cidade aspiravam pôr cobro ao predomínio da aristocracia feudal, sobretudo porque

¹⁰³ “[...] o acréscimo dos poderes do Parlamento, com o enfraquecimento correspondente da Coroa só poderia significar o Governo do povo pela nobreza e para a nobreza, sendo duvidoso poder-se obter qualquer vantagem com a rejeição do jugo real em favor da canga dos nobres. Ao contrário, do ponto de vista da massa da população, muito se poderia invocar em favor da existência de uma nobreza débil e de um poderoso monarca, uma vez que a opressão real, quando um rei abusava do seu poder, provavelmente se fazia sentir mais asperamente junto aos nobres que eram seus mais chegados rivais em matéria de importância.” In: LIPSON, Leslie. Op. cit., p. 290.

ela sempre colocava em risco a preservação da ordem, dado indispensável para o progresso do comércio como para o fortalecimento da própria cidade. Assim é que a burguesia urbana se impôs contra os desmandos da aristocracia feudal, composta por uma nobreza patrocinadora de incansáveis discórdias que comprometiam a paz e a segurança no reino, com o intuito de conquistar uma posição mais cômoda para a realização, sem obstáculos, de suas atividades e de seus interesses. Observando com entusiasmo a presente situação, o monarca inglês viu-se diante do momento certo para tentar restabelecer o poder outrora perdido, utilizando-se, para isso, de uma aliança com os burgueses da cidade que, como estes, constituía-se em inimigo natural da nobreza feudal. Essa aliança entre o rei e a burguesia iria trazer conseqüências funestas à aristocracia feudal, cujo declínio propiciaria o renascimento da autoridade real¹⁰⁴. No concernente às repercussões políticas dessa aliança entre a burguesia e a realeza, Leslie Lipson sublinha que *a concessão de cartas régias de incorporação às cidades, como aconteceu na Inglaterra, permitiu-lhes ter autogoverno, ou seja, libertar-se da dominação feudal exercida pelos nobres, que dominavam as regiões rurais circunvizinhas*¹⁰⁵.

Assim é que o estabelecimento do absolutismo, apoiado na aliança entre a burguesia e o rei contra a nobreza feudal, teve por justificativa fundamental a idéia de que a manutenção da ordem seria o bem supremo que deveria ser buscado pela sociedade, cabendo ao monarca o direito de governar por direito divino, e, aos súditos, o dever de obediência à vontade de seu soberano, direto mandatário de Deus. A introdução do absolutismo na Inglaterra se deu no reinado de Henrique VII (1485-1509), da dinastia Tudor. Em decorrência do aumento do poder real, o parlamento sofre um duro golpe em sua antiga supremacia, que, diga-se de passagem, era sustentada pela forte influência exercida pela nobreza rural sobre o governo, por intermédio da Câmara dos Lordes. Os sucessores de Henrique VII conseguiram manter, com mãos de ferro, o domínio absoluto no reino, procurando sempre manter a instituição parlamentar sob sua dependência, chegando até mesmo a dissolvê-la caso esta se apresentasse contrária às suas

¹⁰⁴ A vitória da aliança entre a burguesia e o rei deveu-se, sobretudo, em razão do enfraquecimento da nobreza feudal que ficara arruinada e dizimada com a *Guerra das Duas Rosas* (1455-1485). Esta foi uma guerra civil travada entre a casa real de Lancaster, que apresentava um brasão com uma rosa vermelha, e a de York, portadora de um brasão com uma rosa branca, objetivando a conquista do trono inglês. Essa disputa pela Coroa teve origem no descontentamento dos senhores feudais pela perda de seus feudos em território francês, em decorrência da derrota da Inglaterra para a França na *Guerra dos Cem Anos* (1337-1453).

¹⁰⁵ Op. cit., p. 290-291. "Os habitantes das cidades lançavam mão de diversos meios para conseguir a liberdade municipal. Em fins do século XI os principais mercadores começaram a exigir *cartas de franquia* em virtude das quais ficassem livres das contribuições em espécie e de outros encargos feudais. Geralmente ofereciam ao senhor feudal dinheiro, mas às vezes anunciavam claramente sua independência desencadeando violentas revoluções. A cidade de Tours (França) lutou quatro vezes, antes de conquistar a sua liberdade." In: MAIOR, Armando Souto. *História geral*. 22. ed. São Paulo: Nacional, 1979. p. 249.

deliberações régias¹⁰⁶. No entanto, quando tal poder absoluto se tornou insustentável, não mais possuindo respaldo algum na orientação da preservação da ordem social no reino, haveria de o monarca sucumbir em favor do estabelecimento de um regime político que melhor satisfizesse as reivindicações e reclamos da comunidade. E foi exatamente isso que aconteceu no reinado de Carlos I (1625-1649), primogênito de Jaime I, durante uma guerra civil, que teve início no ano de 1641.

1.2.4. A Consagração do Sistema de Representação Política em Decorrência do Predomínio da Instituição Parlamentar sobre o Despotismo Absolutista

As causas que geraram a eclosão da escaramuça interna de 1641 se deveu, de um lado, à recusa do Parlamento em querer aprovar a solicitação real de instituição de um tributo que fosse destinado à cobertura dos dispêndios ocasionados por uma reação inglesa contra a rebelião que se instaurou na Escócia em 1640¹⁰⁷, e, de outro, às constantes perseguições religiosas que o monarca praticava contra os puritanos. Pondo em prática uma política, naturalmente despótica, que não coligia o consentimento do Parlamento e da grande maioria da população inglesa, Carlos I encontraria uma resistência que iria dar cabo a sua vida. Organizados em torno do Parlamento apareciam os pequenos proprietários de terras, manufatureiros e puritanos, todos liderados pelo austero Oliver Cromwell; já as forças monárquicas contavam com o auxílio dos grandes proprietários de terras, dos católicos e dos anglicanos. Com o triunfo do exército dos revoltosos sobre a milícia real, Oliver Cromwell leva a julgamento o rei Carlos I, que é condenado e executado em 1649¹⁰⁸. Assumindo as rédeas do governo, Cromwell resolve remodelar o sistema político inglês, organizando uma república que foi batizada com o nome de *commonwealth*¹⁰⁹. Essa república teria curta duração, pois, em 1660, o regime monárquico seria novamente restaurado com a coroação de Carlos II¹¹⁰.

¹⁰⁶ Foi o que aconteceu no reinado de Jaime I, da dinastia Stuart, que resolveu dissolver o parlamento inglês pelo fato deste haver se insurgido contra as novas modalidades de imposto implantadas pelo rei.

¹⁰⁷ Em verdade, Carlos I, durante todo o seu reinado, defrontava-se constantemente com o parlamento nas questões relativas à arrecadação de dinheiro dos súditos. Segundo Armando Souto Maior, ele “reviveu as antigas leis feudais e obrigou as cidades do interior a pagarem uma taxa naval (*ship money*) antes devida somente pelas cidades costeiras.” In: Op. cit., p. 316.

¹⁰⁸ “O Parlamento condenou o Rei destronado, como *tirano, traidor, assassino e inimigo do país*, e mandou decapitá-lo, em 1649. O Rei subiu ao patíbulo reafirmando que o seu poder era ilimitado e de origem divina, mas prevaleceu o princípio da soberania popular e foi implantada a República.” In: MALUF, Sahid. Op. cit., p. 229.

¹⁰⁹ Estado ou Comunidade cujo governo seria teoricamente exercido pelo povo.

¹¹⁰ A república instituída por Cromwell acabou por se revelar como uma autêntica ditadura exercida por ele mesmo, pois dissolvendo o parlamento, em virtude dos excessos cometidos pelos seus membros, atribuiu-lhe o título de *Lorde Protetor* da Inglaterra. Essa circunstância fazia da política de Cromwell assemelhar-se à monarquia absoluta outrora combatida na Inglaterra. Com a sua morte em 1658, assume o poder seu filho Ricardo Cromwell, abdicando dele após oito meses, quando então ressurgiu o Parlamento pela vontade do povo, já com o nome de *Parlamento-*

Contudo, o Parlamento ocuparia novamente lugar de destaque no cenário político da Inglaterra, exercendo um controle contínuo sobre os atos exercidos pela realeza britânica. Não se intimidando, porém, com a vigilância parlamentar, o rei, sobretudo Jaime II (1685-1688), irmão e sucessor de Carlos II, não tardou em tentar restabelecer o poder absoluto da Coroa. Ante essa ameaça, o Parlamento toma a dianteira e institui uma oposição que iria gerar uma segunda revolução na Inglaterra, que seria conhecida como a *Revolução Gloriosa* de 1688. Guilherme de Orange, príncipe da Holanda, foi convidado pelo Parlamento para tomar o poder e tirar Jaime II do trono inglês, a fim de evitar que este conseguisse reimplantar a monarquia absoluta no reino¹¹¹. Atendendo ao chamado, Guilherme desembarca em terras inglesas, acompanhado por um poderoso exército, e afugenta o rei, que se refugia na França para ficar a salvo de qualquer ameaça. Livres do antigo monarca, os ingleses fazem coroar Guilherme de Orange rei da Inglaterra, estabelecendo-se, porém, em ato contínuo, as condições e limites da autoridade a ser exercida pelo novo monarca¹¹². O Parlamento, nessa situação, elabora a *Declaração dos Direitos*, de 1688, que proclama os direitos e as liberdades dos súditos, fazendo aprovar, no ano seguinte a essa Declaração, o documento conhecido como *Bill of Rights*, que formaliza e ratifica os direitos e as liberdades consagradas ao povo, ao mesmo tempo em que firma a supremacia do Parlamento na Inglaterra¹¹³. Esse evento político, denominado de *Revolução Gloriosa*, teve o mérito de instituir a monarquia constitucional, fazendo nascer um novo tipo de liberdade, que constituiria a base dos regimes políticos contemporâneos. Não obstante essas conquistas, Sahid Maluf ressalta:

A partir de 1689 o Parlamento assumiu o caráter de órgão representativo da soberania popular, nos moldes do Senado da antiga República romana, mas só veio a revestir-se do caráter de verdadeira assembleia do povo a partir de 1832. Antes, vigorava, na realidade, o conceito aristocrático de soberania territorial: os membros do Parlamento eram eleitos pelos proprietários de terras, na proporção de dois representantes

Convenção, integrado quase na sua totalidade por elementos monarquistas. Desse modo, o Parlamento restabelece a monarquia no país fazendo coroar rei o filho de Carlos I, que estava refugiado na Holanda. Ver: MALUF, Sahid. Op. cit., p. 229.

¹¹¹ Guilherme III, o príncipe de Orange, foi justamente convidado pelos ingleses em virtude de o mesmo apresentar uma postura contrária aos ilimitados poderes que os reis absolutistas vinham exercendo nos seus respectivos Estados. Como exemplo disso, destaca-se a enorme rivalidade existente entre ele e o rei Luís XIV da França, que, num certo episódio da história européia, consegue salvar sua terra da invasão do rei Sol, no ano de 1672, mandando abrir os diques, que represavam as águas, contra a ameaça francesa.

¹¹² O novo rei, juntamente com a sua esposa Maria, governaram a Inglaterra respeitando fielmente a *Declaração de Direitos*, bem como a supremacia constitucional do Parlamento, instituição representativa dos governados.

¹¹³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 126.

*por vila ou condado. Quem não possuísse propriedade não podia ser eleitor. E o cidadão que possuísse propriedade em mais de uma circunscrição, tinha direito de voto em cada uma delas*¹¹⁴.

Esse evento político-social, ocorrido na Inglaterra do século XVII, iria dar um novo rumo à prática política no ocidente, em conseqüência, sobretudo, da forte influência que o pensamento liberal exerceria sobre a filosofia do século XVIII, notadamente sobre os movimentos de independência dos Estados Unidos da América e sobre a Revolução Francesa. As lutas contra o absolutismo real, resultando na imposição de limites legais à autoridade do monarca, firmaram a consagração dos direitos naturais da pessoa humana, portando o indivíduo de garantias contra a arbitrariedade dos governos despóticos. Assim é que a influência de jusnaturalistas como John Locke e Jean-Jacques Rousseau se fez presente para o desenvolvimento de tais idéias, ao mesmo tempo em que posicionava o povo como o detentor do poder supremo da comunidade política. Todo esse pensamento político, que estava se formando, iria fazer surgir as bases do sistema de representação democrática, por meio do reconhecimento dos direitos políticos do povo e da ampliação da cidadania a todo o conjunto da população nacional, independentemente dos critérios anteriormente adotados para a manutenção e favorecimento de privilégios de casta ou riqueza, oriundos de desigualdades artificiais estabelecidas historicamente pelo homem.

1.2.5. Desenvolvimento e Caracterização da Idéia de Representação Democrática Política

Dado o primeiro e significativo passo em direção à democratização do poder político frente à antiga estrutura monárquico-absolutista dos Estados europeus, fazia-se mister, doravante, estabelecer os fundamentos teóricos que iriam justificar o exercício do poder soberano por representantes escolhidos diretamente pelo corpo social. Depois de John Locke¹¹⁵ ter sustentado que o poder supremo da comunidade política devesse ser exercido pelo órgão(s) legislativo(s), que, por sua vez, estaria sempre sujeito ao povo, detentor perpétuo da soberania, os teóricos da Revolução Francesa, com base no postulado da soberania nacional, dedicaram-se em formular uma teoria que demonstrasse de que forma seria exercido o governo soberano em nome da nação¹¹⁶. Assim é que, conforme preleciona Pedro Salvetti Netto:

¹¹⁴ Op. cit., p. 229-230.

¹¹⁵ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

¹¹⁶ “A doutrina do século XVIII deu à assembleia o supremo poder público, fazendo que ‘representasse a nação’. O povo é soberano. São representantes do povo, mediante eleições que lhe apuram a vontade geral, os membros do parlamento. ‘Representam’ o povo. Este, uma vez tendo constituído a sua assembleia, não poderá perturbar-lhe as funções. Delegou soberanamente a faculdade de legislar: e a delegação é irresistível. O rei não se beneficiou com

*A democracia representativa, no seu dealbar histórico, é fruto das idéias de Sieyès, preclaro teórico da primeira fase da Revolução Francesa, quando afirmou: 'o povo não pode ter mais que uma voz: a da legislação nacional'. Ora, a nação como entidade inorgânica, só se pode fazer ouvir por seus representantes. Por onde, o postulado da soberania nacional identifica-se com o regime representativo, enquanto o primado da soberania popular se mostra conforme a democracia direta, como entendia Rousseau, que enxergava em cada indivíduo uma porção fracionada do poder político*¹¹⁷.

Pelo esboçado acima, fica perfeitamente claro que, para Emmanuel-Joseph Sieyès¹¹⁸, a soberania nacional devesse se realizar objetivamente através de representantes eleitos livremente pelos membros da coletividade nacional, encarregados da missão de governar o Estado em conformidade com a vontade geral da nação, que deve ser, acima de tudo, expressada e formalizada no ordenamento jurídico da comunidade política. Ressalta-se que, para essa concepção doutrinária, os representantes, apesar de eleitos por circunscrições territoriais definidas, deverão representar a nação por inteiro, não podendo, de maneira alguma, receber instruções do colégio eleitoral a que pertençam, pois é através dessa circunstância que se possibilitará aos parlamentares uma ampla autonomia de ação nas deliberações e decisões da assembléia, em razão de não estarem circunscritos a nenhuma vinculação eminentemente jurídica.

uma eleição popular: logo, o Parlamento é superior ao Rei. Os juízes também não foram sufragados pelo povo: logo, o parlamento é superior à justiça. Encarna a coletividade nacional. É irresponsável, onipotente, quando não há Constituição que lhe limite o 'poder legislativo'. Nos países constitucionais a sua esfera de ação está traçada com nitidez. Fiéis a essa dogmática, os revolucionários franceses reduziram os Estados Gerais, de 1789, a uma Assembléia constituinte, unificada, como devia ser, a representação da soberania, una e indivisível; e assim a substituíram pela Convenção. A Terceira República é coerente com a Primeira. Carré de Malberg resume o regime francês num princípio. O princípio representativo." In: CALMON, Pedro. *Curso de teoria geral do Estado*. 6. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1964. p. 214.

¹¹⁷ SALVETTI NETTO, Pedro. *Curso de ciência política: teoria do Estado*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975. v. I. p. 106.

¹¹⁸ "Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836) foi um abade que teve uma vida política destacada. Deputado do povo, presidente da Constituinte francesa revolucionária, foi adversário de Robespierre. Apoiou Bonaparte no golpe do 18 Brumário, mas não conseguiu que seu projeto de Constituição fosse adotado. Exilado, voltou para a França em 1830. Sieyès escreveu dois explosivos panfletos, considerados tão importantes para a Revolução Francesa como o *Manifesto comunista*, de Marx e Engels, para a Revolução soviética. Estes dois panfletos se intitulam *Ensaio sobre os privilégios*, no qual Sieyès incrimina, como contrária à natureza, a própria idéia de privilégio e *Que é o Terceiro Estado?*, obra da qual se serve para combater a pluralidade de estamentos do ordenamento constitucional monárquico, propondo a unidade da nação e do chamado *Terceiro Estado* (o povo), elemento mais numeroso e mais significativo economicamente. Nesta segunda obra, com efeito, afirma que a soberania do Estado reside em a nação." In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Global, 1987. p. 144-145.

Contudo, se Sieyès concebia perfeita a idéia de uma representação democrática da soberania, Jean-Jacques Rousseau, ao contrário, manifestava-se como um grande inimigo dela, sobretudo por ressaltar o seguinte o pensamento:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis. O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado desfrutá-la, bem merece perdê-la¹¹⁹.

Não há dúvidas de que Jean-Jacques Rousseau soube destacar muito bem a contradição que se origina do emprego do instituto da representação política. Realmente, se a soberania, segundo a escola clássica francesa, é una, indivisível, inalienável e imprescritível, a sua expressão, que é a vontade geral do corpo social, não deve ser transferida a representantes que não estejam juridicamente vinculados a essa vontade, posto que a vontade soberana só deve ser manifestada diretamente pelo próprio povo. Desse modo, Rousseau, consciente dos problemas da participação direta do povo nos negócios públicos, em virtude da complexidade das funções estatais, bem como da alta densidade demográfica e do amplo espaço geográfico abrangido pelos Estados modernos, aconselhou que se efetivasse a eleição de certas pessoas encarregadas do desempenho das atribuições do Estado, devendo, no entanto, funcionar a título de meros comissários do povo, nada podendo resolver soberanamente sem o prévio consentimento do corpo nacional.

Os deputados do povo, na doutrina do pensador suíço, deveriam submeter todos os seus atos à ratificação expressa da coletividade, acentuando a sua preferência pela instituição do mandato imperativo nas relações entre eleitos e eleitores, como do mecanismo democrático do

¹¹⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato social e outros escritos*. Tradução de Rolando Roque da Silva. 5. ed. São Paulo: Cultrix, 1980. p. 96.

referendum. Com a aplicação desses instrumentos políticos, Rousseau encontrava a solução para o problema que ele denunciou como inerente ao processo político inglês. Assim, a soberania nacional manifestar-se-ia não somente no ato eleitoral, mas seria exercida de modo permanente sobre os atos da vida pública, podendo, nesse sentido, desconstituir o mandato daqueles que não se atêm à determinação da vontade geral.

O chamado mandato imperativo, defendido por Rousseau, fora praticado nos primeiros parlamentos ingleses e nas assembléias dos Estados Gerais franceses, e está intimamente relacionado com o instituto do direito privado, cujas características o denotam claramente. O mandato, em direito privado, denomina-se como o vínculo consensual pelo qual uma pessoa (mandante) confere a outra (mandatário) determinados poderes para, em seu nome, praticar certos atos da vida civil. Pela sua natureza contratual, o mandato civil possui as seguintes características: pode ser revogado a critério do mandante; existe a obrigação de o mandatário prestar contas dos atos praticados durante a vigência do mandato; a possibilidade de serem anulados os atos praticados pelo mandatário que forem contra ou além dos poderes atribuídos no respectivo instrumento. No âmbito do direito público, o mandato imperativo, espelhando-se no instituto do direito civil, tornava rígida e limitada a relação entre governantes e governados.

O mandato imperativo constitui-se como um vínculo jurídico estabelecido entre os eleitos e eleitores, no qual se vêem determinadas, com a máxima precisão, todas as instruções atribuídas aos representantes. Através desse instrumento, os eleitos comprometiam-se a seguir fielmente as instruções recebidas, não podendo, no momento de sua participação nas assembléias políticas, agir contrariamente ao que tiver sido estabelecido pelos seus eleitores, sob pena de revogação do mandato, além da possibilidade do não-pagamento dos subsídios a que teriam direito. Diante disso, observa-se, perfeitamente, que no mandato imperativo a representação se restringirá apenas nas circunscrições eleitorais a que pertença o deputado, pois é através delas que este receberá todas as instruções necessárias para o fiel desempenho de suas funções, cujo conteúdo deverá estar em extrema harmonia com a vontade emanada desses colégios eleitorais.

Conquanto tenha o mandato imperativo perdurado até fins da Idade Moderna¹²⁰, sua forma pragmática já não poderia mais vigorar diante dos novos princípios doutrinários que

¹²⁰ “No início da vida política representativa, o mandato era *imperativo*. O deputado eleito, então, devia atender especialmente aos anseios e aspirações de seu eleitorado, manifestados por ocasião da eleição. Conta-nos a história que, anteriormente à Revolução, os deputados franceses levavam aos *Estados Gerais* (representação da nobreza, do clero e do povo, de feição consultiva) verdadeiras *instruções* de seu eleitorado, às quais se deviam cingir. O mesmo acontecia nos primeiros parlamentos ingleses medievais. A liberdade de iniciativa dos deputados foi, porém, garantida pelo direito posterior. Já nos últimos dias de vida dos ‘Estados Gerais’, passou o rei a pronunciar-se contra a prática dos mandatos imperativos. A prática constitucional posterior banuiu-os, afinal, de todo.” In: PAUPERIO, A. Machado. *Teoria geral do Estado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 233.

vinham sendo construído pelos teóricos da Revolução Francesa, que vulgarizaram a realidade metafísica da vontade geral da nação, contrapondo-se, assim, às antigas concepções restritivas da liberdade política. Para a doutrina do século XVIII, aos deputados do povo cabia a representação dessa vontade geral e não a particular que estava restrita aos distritos eleitorais que os elegeram. E foi justamente em decorrência da Revolução Francesa, que os postulados de uma representação livre dos deputados acaba ganhando um sentido prático. Não só os princípios da soberania nacional recebem a sua formatação legal, como também a livre representação se torna um dogma a ser respeitado e cultivado daí então. Segundo o artigo 3º, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, *o princípio de toda a soberania reside essencialmente na nação; nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação*. Por sua vez, a Constituição francesa de 1791, no artigo 2º, de seu preâmbulo, positivou os princípios do regime representativo: *A nação, de onde exclusivamente emanam todos os poderes, não os pode exercer senão por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são o corpo legislativo e o rei*.¹²¹ E, na seqüência, o mesmo diploma fundamental, no artigo 7º, título III, capítulo I, seção III, faz consagrar a doutrina da livre representação apregoada por Sieyès, arrebatando a prática do mandato imperativo da vida política francesa: *Os representantes eleitos nos parlamentos não serão representantes de um departamento particular, mas de toda a nação e nenhum mandato lhes poderá ser atribuído*.¹²²

Quanto à natureza do mandato político¹²³, salienta-se que há profunda diferença entre esta e a do mandato imperativo, cuja natureza centra-se nas normas de direito civil. Nesse sentido, já foi observado que a figura do mandato imperativo possui natureza consensual, na qual se estabelece um vínculo contratual entre o mandante e o mandatário, implicando a este certas obrigações de ordem pessoal previamente formalizadas no respectivo instrumento procuratório. Inversamente, no mandato político (livre) não se verifica nenhuma vinculação jurídica entre representantes e representados, visto apresentar uma natureza de ordem eminentemente institucional¹²⁴. O resultado disso é que o seu exercício se realiza com uma ampla margem de autonomia e liberdade, desde que sejam respeitados os preceitos constitucionais concernentes aos

¹²¹ Ver: FERREIRA, Pinto. *Teoria geral do Estado*. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1975. v. 2. p. 580.

¹²² Ver: ACQUAVIVA, Marcus. Op. cit., p. 146; SALVETTI NETTO, Pedro. Op. cit., p. 107; PAUPERIO, A. Machado. Op. cit., p. 233.

¹²³ “Entendem alguns estudiosos que é impróprio falar-se em *mandato* político, o que, no seu entender, significa uma transposição inadequada de um instituto do direito privado para o âmbito do direito público. Acham que só existe *representação* política, o que, em última análise, não resolve o problema, uma vez que também existe o instituto da representação no âmbito do direito privado. Assim, pois, como não foi ainda apontado um substituto nitidamente superior, é preferível que se continue a usar o termo *mandato*, que já tem a seu favor uma tradição de vários séculos.” In: DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 132.

¹²⁴ Ver: FERREIRA, Pinto. Op. cit., p. 586; SALVETTI NETTO, Pedro. Op. cit., p. 107; ACQUAVIVA, Marcus. Op. cit., p. 146.

deveres e às atribuições devidas pelos representantes da soberania nacional. Assim é que na representação política as competências e os deveres dos representantes serão estabelecidos de antemão pelo poder constituinte, que ficará encarregado de elaborar a Constituição do Estado. É através dos preceitos desta, e não por intermédio das vontades dos colégios eleitorais, que se apurará a responsabilidade dos representantes e se decretará a perda do exercício de determinada função pública eletiva.

Nestes termos, faz-se mister, à luz dos princípios que norteiam o direito público moderno, ressaltar os caracteres peculiares que discrepam o mandato representativo de seu homônimo privado: a) pelo mandato político os mandatários, estando no exercício de um autêntico mandato coletivo, representarão toda a coletividade nacional, não se circunscrevendo, assim, aos colégios eleitorais onde foram candidatos¹²⁵; b) os representantes políticos serão irresponsáveis por seus atos e palavras, visto não estarem sujeitos à prestação de contas perante o seu colégio eleitoral; c) o mandato não provoca a transferência precisa de poderes do eleitor ao eleito, mas confere a este poderes gerais para a realização de todos os atos que estejam compreendidos no âmbito das competências correspondentes ao cargo para o qual fora eleito; d) os representantes não estarão sujeitos a qualquer tipo de instrução ou ordem oriunda dos seus eleitores, em razão da autonomia que lhes é assegurada institucionalmente; e) dentro de seu tempo normal de exercício o mandato representativo será irrevogável¹²⁶.

¹²⁵ Segundo o escólio de Norberto Bobbio “[...] o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao ‘quem’, que o representante seja um fiduciário e não um delegado; e é, com respeito ao ‘que coisa’, que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares. (E exatamente porque são representados os interesses gerais e não os interesses particulares dos eleitores, nela vigora o princípio da proibição de mandato imperativo.)” E prossegue o autor em seu raciocínio dizendo que “nas eleições políticas, nas quais funciona o sistema representativo, um operário comunista não vota no operário não-comunista mas vota num comunista mesmo se não operário. O que quer dizer que a solidariedade de partido e portanto a visão dos interesses gerais é mais forte que a solidariedade de categoria e portanto a consideração dos interesses particulares. Uma consequência do sistema é que [...] os representantes – na medida em que não são representantes de categoria mas, por assim dizer, representantes dos interesses gerais – terminam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para me expressar com a eficientíssima definição de Max Weber, não vivem para a política mas vivem da política.” In: BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 47.

¹²⁶ “A exceção a esse princípio é o *recall*, que dá possibilidade à revogação do mandato por motivos exclusivamente políticos. Esse instituto, entretanto, só existe em alguns Estados da federação norte-americana, e é de alcance muito restrito, não chegando a desfigurar o princípio geral da irrevogabilidade.” In: DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 134.

1.3. O Sistema de Representação Democrática no Processo de Integração Econômica Regional

Tendo-se discorrido acerca da representação democrática política na unidade anterior, necessário agora se fazer compreender o significado e alcance do processo de integração econômica regional, para que dessa forma se possa apreciar, dentro desse inusitado quadro político-econômico, a configuração do sistema de representação democrática política.

1.3.1. Integração Econômica: Noções Introdutórias

Inicialmente, ressalta-se que o termo integração contempla mais de um sentido e direção, seja em função de sua dimensão (econômica, política, militar, cultural etc.), de seu desenvolvimento (como no caso da União Européia, Mercosul, NAFTA etc.), e de sua produção (ideologias, valores, instituições etc.)¹²⁷. Assim é que a noção de integração poder ser apresentada sob vários enfoques e modalidades. Segundo José Antonio Solís Nieto, a integração significa, de um modo geral, *compor, constituir, formar, fazer um todo ou conjunto com partes diversas*. Nesse sentido, prossegue o autor enfatizando a complexidade do fenômeno integração:

*Se trata de uma ação construtiva, cuja dificuldade está relacionada com o número e diversidade de partes a integrar. Se ditas partes ou países, como ocorre na Europa, representam notáveis diferenças internas, a integração se converte em um delicado e lento processo, onde os sentimentos nacionalistas se vêm obrigados a conviver com os argumentos econômicos e políticos em favor da integração*¹²⁸.

Karl Deutsch, na mesma direção, fornece uma concepção ampla, salientado que integrar significa, em geral, *compor um todo com as partes, isto é, transformar unidades previamente separadas em componentes de um sistema harmônico*¹²⁹. Por sua vez, o autor Dudley Seers, trabalhando com um conceito mais estrito, ressalta que o termo integração está sendo empregado em nível internacional para descrever o seguinte:

¹²⁷ SOLDATOS, P. Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 29-30.

¹²⁸ SOLÍS NIETO, J. A. Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. *Ibid.*, p. 30.

¹²⁹ DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. 2. ed. Brasília: UNB, 1982. p. 224.

*O empenho institucionalizado dos governos (por exemplo, como na CEE) em promover vínculos entre mercados, reduzindo progressivamente as barreiras ao comércio de bens e serviços e a circulação dos fatores de produção, como também na harmonização das políticas nacionais. Porém, paralelo à formação de instituições [...] o fenômeno atua em todos os lados, criando laços com a ajuda da grande proliferação de sistemas de transportes e dos meios de comunicação. Isto também é integração, em um sentido diferente, menos formal*¹³⁰.

Por seu turno, o termo integração econômica, conforme salienta F. Machlup, vem sendo usado pelo campo do estudo de economia desde 1942, posto que anteriormente a essa data, estendia-se a âmbitos políticos e cooperativos com finalidades comerciais. No entanto, é somente a partir de 1950, que o termo adquire a definição própria de associação de Estados com a finalidade de formar e constituir uma área regional protegida das demais relações econômicas internacionais¹³¹. Assim sendo, é no início dos anos cinquenta que o processo de integração econômica toma forma concreta de organização internacional¹³², fato esse surgido da necessidade de se manter a paz entre o povo europeu frente aos perigos e ameaças de constituição de uma nova conflagração mundial¹³³, buscando-se estreitar, por via de conseqüência, os laços econômicos, políticos e financeiros entre os países europeus, rumo ao fortalecimento e desenvolvimento de um livre mercado no interior desse Continente tão arrasado pelos conflitos mundiais.

E é exatamente dentro desse contexto político que nasce primeiramente a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)¹³⁴, mais precisamente com o Tratado de Paris de 1951, e posteriormente a Comunidade Econômica Européia (CEE)¹³⁵ e a Comunidade Européia para a

¹³⁰ SEERS, D. y VAITOS, C. Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. Op.cit., p. 30.

¹³¹ MACHLUP, F. Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. Ibid., p. 32.

¹³² OLIVEIRA, Odete Maria de. Ibid., loc. cit.

¹³³ Karl Deutsch destaca que a integração tem por principais tarefas as de: 1) preservar a paz; 2) obter a maior capacitação com finalidades múltiplas; 3) realizar alguma tarefa específica; 4) conquistar uma nova imagem e uma nova identidade funcional. Ver: Op. cit., p. 267.

¹³⁴ A Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), segundo o disposto no artigo 2º do Tratado que a instituiu, terá por missão contribuir, de harmonia com a economia geral dos Estados-membros e pelo estabelecimento de um mercado comum nos termos do art. 4º, para a expansão econômica, para o aumento do emprego e para a melhoria do nível de vida nos Estados-membros. A Comunidade deve promover o estabelecimento progressivo de condições que garantam, por si próprias, a repartição mais racional da produção ao mais elevado nível de produtividade, salvaguardando, ao mesmo tempo, a manutenção do nível de emprego e evitando provocar, nas economias dos Estados-membros, perturbações fundamentais e persistentes.

¹³⁵ Conforme o disposto no artigo 2º, do Tratado da Comunidade Econômica Européia, ela terá por tarefa promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas econômicas dos

Energia Atômica (CEEAA)¹³⁶, ambas com os dois Tratados de Roma de 1957, sendo todas elas estruturadas segundo os princípios da cooperação e da interdependência entre os Estados-nações, objetivando, de maneira gradual e escalonada, ultrapassar as barreiras tarifárias e não-tarifárias existentes no comércio intra-regional, impulsionando, outrossim, a delegação de certos poderes e competências, atribuídos originariamente aos Estados soberanos, às instituições de caráter supranacional, bem como a progressiva harmonização das políticas nacionais.

1.3.2. Tipologia de Integração Econômica

A integração econômica apresenta-se comumente sob duas formas diferenciadas no âmbito da economia mundial: a) a integração internacional e b) a integração regional. Conforme preleciona Odete Maria de Oliveira, a integração internacional apresenta as seguintes características:

*Concentra-se fundamentalmente junto à internacionalização da economia, de contornos transnacionalizados, à margem das decisões e regulamentos dos Estados, independentemente da localização de suas sedes ou filiais, uma vez que as corporações transnacionais não se identificam por marcas de nacionalidade. Os efeitos da globalização dos mercados mundiais e da transnacionalização do capital têm registro, entre outros fatores, na operacionalidade resultante da nova divisão internacional do trabalho e padrão de produção e distribuição em larga escala, sob a égide do máximo lucro e menor custo, mediante a detenção do conhecimento de sofisticadas tecnologias informatizadas e a utilização da ideologia de consumo das massas*¹³⁷.

Por outra parte, a integração econômica regional tem um sentido diametralmente oposto ao da integração internacional, visto que o fenômeno de regionalização de economias de Estados vizinhos ou aproximados, busca criar um mercado comum próprio e protegido das acirradas

Estados-membros, um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas no seio da Comunidade, uma expansão econômica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram.

¹³⁶ No Tratado que instituiu a Comunidade Européia para a Energia Atômica está prescrito em seu artigo 1º que esta Comunidade, no exercício de suas competências, contribuirá, pelo estabelecimento das condições necessárias à formação e crescimento rápidos das indústrias nucleares, para a melhoria do nível de vida nos Estados-membros e para o desenvolvimento das relações com os outros países.

¹³⁷ Op. cit., p. 34.

disputas e concorrências entre os conglomerados transnacionais em seus anseios de controle do mercado mundial. Denota-se, assim, que a integração internacional é um processo orientado pelo mercado mundializado e pela transnacionalização de capitais, sem um controle e regulamentação estatais¹³⁸, ao passo que a integração regional é nitidamente constituída pelo objetivo político-econômico comum dos Estados-nações em criar um espaço econômico próprio e protegido contra a potencialidade das empresas transnacionais.

Depreendidos esses aspectos que norteiam o processo de integração econômica regional, pode-se, desde já, relacionar os diversos efeitos originados da aplicação dessa construção lógico-racional no âmbito econômico dos países associados. Assim sendo, a implementação de um processo de integração regional implicará o seguinte para as economias nacionais: a) acarreta nas economias de cada país uma especialização para uma ou outra área de produção determinada, em razão da exploração das vantagens comparativas; b) ocasiona o recrudescimento da capacidade produtiva das empresas, com a gradual redução dos custos de produção e exploração de economias de escala, em virtude da ampliação do mercado disponível; c) cria condições favoráveis à geração de recursos para modernização tecnológica da atividade produtiva, pois reforça a base de sustentação econômica no mercado interno, viabilizando, assim, sua capacidade exportadora, cujo fomento é indispensável para se obter as divisas necessárias para o incremento tecnológico, substrato imprescindível para se alcançar melhores termos de troca nas relações com terceiros países; d) enseja o incremento da competitividade por meio da quebra de barreiras alfandegárias, permitindo, desse modo, a realização de uma produção com resultados mais eficientes, tendo em vista a consolidação da conquista do mercado consumidor¹³⁹.

Não obstante, para que esses efeitos sejam realizados em benefício das economias dos países envolvidos no processo, é salutar que os governos nacionais evitem ao máximo qualquer

¹³⁸ “Na época dos mercados mundiais de capitais, quando as mais diversas formas de capital passam a movimentar-se de modo cada vez mais acelerado e generalizado, nessa época reduzem-se os controles nacionais. Mais do que isso, os governos nacionais, suas agências e organizações que tradicionalmente administram e orientam os movimentos do capital, todas as instâncias ditas nacionais vêem reduzidas suas capacidades de controlar os movimentos do capital. Acontece que as corporações transnacionais, incluindo-se naturalmente as organizações bancárias, movimentam seus recursos, desenvolvem suas alianças estratégicas, agilizam suas redes e seus circuitos informáticos e realizam suas aplicações de modo independente ou mesmo com total desconhecimento dos governos nacionais. E ainda que os governos nacionais, por si e por suas agências, tomem conhecimento dos movimentos transnacionais de capitais, ainda nesses casos pouco ou nada podem fazer. As transnacionais organizam-se e dispersam-se pelo mundo segundo planejamentos próprios, geoeconomias independentes, avaliações econômicas, políticas, sociais e culturais que muitas vezes contemplam muito pouco as fronteiras nacionais ou os coloridos dos regimes políticos nacionais.” In: IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. p. 65-66.

¹³⁹ Ver: FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993. p. 26.

intervenção que importe na imediata aplicação de medidas de conteúdo restritivo¹⁴⁰ ao comércio intra-regional, sob pena das relações que mantêm unidos os elos integracionista perderem toda sua força de atração, levando o processo a sua inevitável desagregação. Diante do exposto, observa-se que a integração econômica regional¹⁴¹ se caracteriza como um autêntico processo em marcha, originado em meio a diferentes unidades constitutivas, desenvolvendo-se em sucessivas etapas que vão conformando um novo fenômeno no contexto das relações internacionais.

1.3.3. Etapas da Integração Econômica Regional

As etapas da integração econômica regional estão dispostas de forma a evidenciar uma sucessão contínua de atos, que deverão ser cumpridos pelos Estados participantes do processo integracionista, para que cheguem, de maneira gradual e escalonada, à realização dos objetivos preconizados pelo modelo de integração escolhido no marco fundacional. Esses diversos momentos ou fases da integração apresentam uma construção lógica, onde a fórmula de sua idealização reside, por um lado, da necessidade de se ter um sistema ao qual haja ampla margem de flexibilização na determinação e estruturação do modelo de união ou parceria a ser perseguido por seus associados, facilitando, a cada unidade distinta e ao todo em geral, melhores condições para a efetivação de ajustes econômicos e políticos imprescindíveis para a concretização de um progresso harmonioso dentro do bloco econômico¹⁴², e, de outro, do alicerçamento progressivo e gradual incorporado ao esquema, que se traduz pela importância de somente dar-se prosseguimento a outra etapa ou nível mais estreito dos laços que unem seus integrantes, quando haja a devida observação e cumprimento dos atos e fases anteriores do processo, para que o sistema, assim, possa funcionar de maneira mais eficiente e menos traumática para os seus integrantes.

Cada uma das etapas da integração econômica apresenta um escopo definido, e, ao mesmo tempo, preparatório para a emergência de uma outra fase do processo que será,

¹⁴⁰ “Toda nação soberana tem mecanismos de estímulo diretos ou indiretos da produção nacional e do comércio internacional. Os estímulos diretos são os subsídios, incentivos, favores fiscais e investimentos públicos; os indiretos consistem em barreiras, restrições e dificuldades criadas para a concorrência externa, sob as mais variadas formas, tendo como exemplos típicos a proteção tarifária, as quotas de importação e as reservas de mercado. Da mesma forma, a proteção pode consistir no estímulo à formação de cartéis, caso em que a iniciativa privada pode ser vista como ‘um braço prolongado do Estado’.” In: FARIA, José A. E. *Ibid.*, p. 27.

¹⁴¹ Convém destacar a diferença existente entre os fenômenos da *cooperação* e *integração* econômicas, segundo aporte teórico fornecido por Bela Balassa, citado por Odete Maria de Oliveira: “a) a cooperação, um conceito mais amplo, implica na adoção de medidas objetivando reduzir os níveis de discriminação entre os Estados envolvidos com tal processo; b) a integração pretende suprimir algumas formas específicas de discriminação entre os Estados envolvidos, podendo, ainda, implicar em cessão significativa de suas soberanias ou na adoção ou reforço de políticas frente a terceiros países.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁴² Por bloco econômico se entende a área privilegiada (espaço onde circulam livremente bens e fatores de produção) que integra toda a estrutura jurídico-institucional originada com o processo de integração regional.

certamente, mais complexa e de implicações bem mais profundas na vida interna dos Estados participantes. Por esses termos, essas diversas etapas orientarão os países integrantes do bloco econômico em direção à abertura de suas fronteiras nacionais e ao estabelecimento de objetivos e metas que sejam comuns e adequados à realidade econômica e política de cada um dos seus associados. Expostos esses aspectos propedêuticos que norteiam o raciocínio da integração econômica regional, cuidar-se-á, na seqüência, em explicitar cada uma das etapas de integração, que são a zona de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum, a união econômica e a união total econômica, por constituírem os caminhos a serem trilhados pelos Estados envolvidos no processo regional, até alcançarem o estágio final de integração econômica, na forma preconizada por Bela Balassa¹⁴³.

A) Zona de Livre Comércio

A zona de livre comércio é o ponto de partida do processo de integração econômica regional, pelo qual se iniciam os primeiros passos a um estreitamento das relações comerciais entre economias nacionais diferentes. Segundo se depreende do artigo XXIV do antigo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)¹⁴⁴, entende-se por zona de livre comércio *um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais se eliminam os direitos de aduana e as demais regulamentações comerciais restritivas ... com respeito ao essencial dos intercâmbios comerciais dos produtos originários dos territórios constitutivos de dita zona de livre comércio*¹⁴⁵. Pode-se verificar como esse tratado multilateral já fazia previsão das zonas de livre comércio no cenário econômico internacional, autorizando o seu perfeito funcionamento dentro das demais regras que regem o comércio mundial, sem causar, de certo modo, incompatibilidades com as normas estipuladas no seu contexto normativo¹⁴⁶. Autorizadas a

¹⁴³ Ver: BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

¹⁴⁴ "O GATT deve ser considerado como sendo uma organização internacional especial na medida em que possui duas fases distintas: por um lado, trata-se de um rol de normas procedimentais sobre as relações comerciais entre os Estados-Partes. Estas atividades são de cunho jurídico, pois dizem respeito à elaboração, prática e controle de regras de direito material. Por outro, trata-se de um fórum de negociação comercial onde, através de instrumentos próprios à diplomacia parlamentar, de natureza comercial, procura-se aproximar posições entre os Estados-partes. Esta face é de natureza essencialmente política." In: SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 155.

¹⁴⁵ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999. p. 29.

¹⁴⁶ É preciso ressaltar que o artigo XXIV do GATT, diante da evolução grandiosa que os acordos de integração proporcionam, como são o exemplo mais claro as Comunidades Européias, tem provocado discussões acerca da sua possível incompatibilidade com o princípio maior que lhe é norteador, vale dizer, o princípio da não-discriminação ou cláusula de nação mais favorecida. Com o surgimento de áreas preferenciais como a União Européia, Mercosul, NAFTA e tantas outras espalhadas pelos quatro cantos do mundo, a questão do princípio da não-discriminação começa a tornar-se uma fórmula apenas aparente, mas não real e inserida nas relações comerciais contemporâneas. A cláusula da nação mais favorecida direciona-se a corrigir quaisquer ameaças à liberalização comercial

funcionar, as zonas de livre comércio destacam-se por dar um impulso maior às relações comerciais estabelecidas entre as economias de cada Estado, estimulando o aparecimento de novas áreas de criação de comércio.

Dessa forma, pode-se caracterizar a área de livre comércio como um acordo estipulado entre dois ou mais países com o objetivo de garantir a livre circulação de mercadorias entre eles. Contudo, essa liberação de produtos comerciais requer a implementação de determinadas medidas, cujo conteúdo variará, de uma zona para outra, do estado e grau de desenvolvimento em que se encontram as economias nacionais participantes. Nesse sentido é que a liberação comercial compreenderá a transposição de quaisquer obstáculos ou barreiras alfandegárias (tributária) e não-alfandegárias (quantitativa) praticadas em cada um dos Estados associados. Explicando melhor, significa dizer que a livre circulação de mercadorias implicará na redução gradual das alíquotas de importação até que se chegue à alíquota zero em todos os produtos, bem como na eliminação das restrições quantitativas ou quotas de importação (quantidade de determinado produto que pode ser exportado por um país, em virtude de imposição legal determinada pelo país importador) sobre os mesmos produtos.

Esclareça-se, no entanto, que as relações comerciais realizadas com terceiros países continuarão a ser reguladas pelas normas estabelecidas entre eles e cada um dos Estados integrantes da zona, individualmente, sem poderem receber nenhum privilégio decorrente do processo, pelo simples fato de não pertencerem à área exclusiva. Para que os produtos importados desses países estrangeiros não recebam tratamento privilegiado no mercado interno

estabelecida entre os Estados-partes do GATT, entendendo que toda e qualquer vantagem, favor, privilégio ou outro benefício concedido a produtos de um país por outro, deve obrigatoriamente ser estendido automaticamente aos demais. Observa-se, então, claramente como os acordos de integração prejudicam a validade desse importante imperativo aplicado ao sistema de comércio multilateral. Porém, como já se frisou, o artigo XXIV do GATT acolheu e autorizou o desenvolvimento de zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e similares entre os Estados signatários, causando um enorme contra-senso nas atividades do comércio mundial. É obvio que o objetivo do GATT é permitir e fomentar a liberalização dos mercados nacionais, promovendo a diminuição dos entraves e restrições aduaneiras nas relações do comércio internacional, mas daí chegar ao ponto de causar uma crescente derrogação ao princípio da não-discriminação é querer complicar ainda mais as relações já tão instáveis entre os Estados-nações. Apesar destas considerações, em finais do ano de 1994, seis, dos sessenta e nove grupos de trabalho da OMC que estavam encarregados de examinar os acordos regionais de integração, chegaram à conclusão de que havia completa compatibilidade entre os acordos de integração examinados e o disposto no artigo XXIV do GATT, revelando, destarte, a anuência institucional para a implementação de áreas de preferência comercial. Os processos de integração econômica regional, como se sabe, são extremamente importantes para fomentar e desenvolver o mercado interior dos países associados, bem como, e, principalmente, gerar uma proteção contra as acirradas disputas existentes entre as empresas transnacionais, verdadeiras detentoras de tecnologia, de um forte esquema de marketing e de gestão empresarial, justamente por visarem, sobretudo, o controle total do comércio internacional. Todos esses aspectos vêm complicar ainda mais a interpretação e aplicação dos dispositivos do GATT, que tem diante de si um cenário global constituído por uma autêntica guerra comercial onde seus grandes atores, as corporações transnacionais, chegam a assumir maior poder e prestígio que os próprios Estados nacionais soberanos. Para maiores esclarecimentos sobre esse tema, consultar: OLIVEIRA, Odete Maria de. *Regionalismo*. In: BARRAL, Welber (org.). *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 309-327.

da zona, é indispensável, destarte, a criação de *certificados de origem* que assegure a prova regular de que em determinada mercadoria foi empregada maior parte de mão-de-obra e matéria-prima proveniente de um dos países da zona exclusiva.

B) União Aduaneira

A união aduaneira constitui-se como uma etapa em que o nível de integração entre os Estados-membros é mais estreito do que a simples zona de livre comércio¹⁴⁷. Alcançando esse estágio de integração, os países que formam o bloco econômico regional resolvem acordar políticas comerciais comuns, que terão por finalidade a consolidação da livre circulação de bens provindos do exterior dentro do mercado interno do bloco. Em outras palavras, a instituição de uma união aduaneira entre Estados-nações implicará, além da livre circulação no mercado interno de produtos originários dos países que compõem o bloco regional, no estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), que é o instrumento adequado para efetuar a unificação das alíquotas de importação impostas a produtos de terceiros países. Nesse sentido, a determinação de uma pauta aduaneira comum permitirá que os produtos importados dos países que não fazem parte do bloco econômico circulem livremente dentro da área exclusiva, pois a incidência e aplicação, por todos os Estados da integração, de uma mesma tarifa sobre as mercadorias provenientes de terceiros países, conferirá maior estabilidade e amplitude às relações comerciais efetuadas no mercado interno, notadamente com o fim da emissão dos certificados de origem, mecanismo tão fundamental para a simples área de livre comércio.

Como já afirmado acima, a união aduaneira, em contraste com a zona de livre comércio, reflete a adoção de políticas comerciais comuns, tendo em vista o aperfeiçoamento e estreitamento dos laços que unem os países da integração. Nessa ordem de idéias, os Estados-membros já não poderão exercer controle exclusivo e autônomo sobre o seu comércio de importação e exportação com os países que não pertençam ao bloco regional, mas deverão, doravante, deixar-se guiar pelos meios determinados pelas políticas comuns já estabelecidas, visando à condução dos negócios com o comércio internacional¹⁴⁸.

¹⁴⁷ O já citado artigo XXIV do GATT assim define união aduaneira: *se entenderá por território aduaneiro todo território que aplique uma tarifa distinta ou outras regulamentações comerciais distintas a uma parte substancial de seu comércio com os demais territórios.*

¹⁴⁸ A esse respeito, João Motta de Campos realça, concentrando sua análise na União Européia, que “os Estados membros, ao aceitar a livre circulação no interior da Comunidade não só de produtos originários de qualquer deles mas, igualmente, dos importados de terceiros países, que se achem em livre prática no espaço comunitário; e ao acordar na fixação de uma tarifa aduaneira comum, cuja gestão foi confiada à autoridade comunitária, perderam a possibilidade de negociar acordos comerciais e, em geral, de tentar controlar o seu comércio de importação e exportação com terceiros países mediante o recurso aos meios tradicionais... cada um dos Estados membros se viu forçado a renunciar a uma política comercial autônoma em relação ao exterior – o que implicou a necessidade de instituir uma política comunitária em substituição de políticas nacionais que perderam toda a razão de ser.” In:

C) Mercado Comum

Diferentemente das etapas de integração anteriores, o mercado comum contempla uma estrutura e funções bem mais complexas do que a simples liberalização de mercadorias no mercado interno do bloco econômico. Mantendo as características de uma união aduaneira, ao mercado comum acresce-se a livre circulação dos fatores de produção, capital e trabalho, implicando, por via conexa, no livre estabelecimento e na livre prestação de serviços pelos nacionais de cada país-membro em toda a região do espaço econômico ampliado. Desse modo, com o mercado comum consagram-se quatro liberdades¹⁴⁹ que se constituem como princípios fundamentais para o processo de integração econômica regional: a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais.

As liberdades preconizadas nesse estágio evolutivo evidenciam uma necessária harmonização dos processos de condução política, com o intuito de promover a diminuição das desigualdades existentes entre os Estados-membros. Por conseguinte, adotar-se-ão medidas que, para além da mera livre circulação de mercadorias, satisfaçam a realização plena da mobilidade dos fatores de produção, cuja complexidade está a requerer garantias de ordem jurídica. Inicialmente, convém destacar a *livre circulação de pessoas* como uma das mais ousadas metas a serem postas em prática pelos Estados-membros, não só por comportar a difícil tarefa de assegurar a necessária tranquilidade de deslocamento e travessia a todos os cidadãos que pertençam ao bloco, como também em garantir condições de igualdade e oportunidade aqueles que desejam desempenhar suas atividades profissionais fora de seu Estado nacional. Nesse diapasão, a livre circulação de pessoas significa que qualquer cidadão nacional de um dos Estados-membros poderá se deslocar livremente nos demais sem estar sujeito a algum obstáculo ou controle fronteiriço interno. Em outras palavras, isso se traduz na possibilidade dos indivíduos e suas famílias poderem exercer uma profissão em qualquer país integrante do mercado comum,

CAMPOS. João Motta de. *Direito comunitario – o ordenamento econômico*. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1994. v. III. p. 187.

¹⁴⁹ Ressalta-se que se tem defendido a existência de uma quinta liberdade na etapa de mercado comum, a *livre concorrência* entre os estabelecimentos de comércio e serviços de todos os Estados-membros. Apesar de não se estar adotando essa liberdade para o presente estudo, é de importância que se faça algumas considerações a respeito dela. A concorrência é um instrumento fundamental para a economia de mercado, pois age eficazmente sobre as tabelas de preços praticadas pelas empresas, bem como sobre a qualidade de sua produção. Permite colocar, diante dos consumidores, uma maior oferta de produtos e serviços, cuja relação preço e qualidade vai diminuindo à medida que for surgindo novos agentes econômicos na disputa pelo mercado consumidor. Para que o mercado não esteja à mercê de manipulações efetuadas pelas corporações empresariais, que tendem em pensar naturalmente na maximização de seus lucros, é que se estabelece a liberdade de concorrência como garantia de que não poderá haver nenhum tipo de obstáculo à livre ação das *forças do mercado*, tanto por parte da iniciativa privada como também da iniciativa pública. Desse modo, todas as práticas que tenham por objetivo impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum deverão ser eliminadas em favor do funcionamento espontâneo das relações de produção e consumo.

não devendo, em consequência, sofrerem discriminações por parte do ordenamento jurídico, das autoridades públicas e dos demais indivíduos nacionais do lugar de estabelecimento.

Em seguida, a *livre prestação de serviços*, que implica na *liberdade de estabelecimento*, visa assegurar que todas as pessoas, naturais e jurídicas, possam realizar ou prestar serviços, bem como estabelecer sede profissional livremente em qualquer um dos Estados-membros, possuindo, para isso, idênticas condições de oportunidade e tratamento com os nacionais do país de acolhimento. Para bem dessas liberdades que consagram a prestação de serviços, o estabelecimento e o comércio dentro das fronteiras que cercam o mercado comum, é que se revela a necessidade de se proceder a *livre circulação de capitais* como forma de operacionalizar e facilitar a dinâmica ingênita às atividades comportadas por essas liberdades fundamentais. Essa livre circulação de capitais compreende a liberdade de movimentação de valores monetários de um país para outro¹⁵⁰, facilitando enormemente toda e qualquer operação destinada a promover os investimentos essenciais ao estabelecimento dos diversos setores empresariais, as prestações de serviços, bem como o fomento das atividades de importação e exportação entre os Estados-membros.

Todo esses caracteres que conformam o mercado comum são o reflexo dos vários princípios basilares que estão a reger os objetivos da integração, como a solidariedade, a igualdade, a gradualidade e a uniformidade. E, como não poderia ser diferente, para a prossecução de toda essa estrutura ligada ao mercado comum, os Estados-membros deverão dotar o processo com um sistema de proteção jurídica que consiga assegurar aos seus nacionais o pleno exercício de todos os direitos decorrentes das liberdades fundamentais acima expostas.

Nesse sentido, por ensejar um *plus* à integração, a implementação de um mercado comum poderá exigir que os Estados-membros estejam de posse de um aparato administrativo de caráter supranacional, que seja responsável pela adequada organização e funcionamento das atividades desenvolvidas pelo bloco regional. Em outras palavras, isso significa dizer que o processo de integração, para poder cumprir com os objetivos próprios de um mercado comum, poderá necessitar de instituições cuja capacidade decisória esteja acima da autoridade individual dos

¹⁵⁰ Não obstante, observa-se que ainda haverá um limite de dinheiro físico que cada pessoa poderá fazer circular de um país para outro, pois os bancos centrais de cada Estado não têm a capacidade de exercer um controle efetivo sobre a movimentação física do dinheiro, pois o que será permitido, em âmbito de mercado comum, é a livre circulação virtual de valores monetários, quer dizer, circulação através dos bancos, porquanto só assim poderá haver um controle dos bancos centrais sobre o fluxo das movimentações monetárias realizadas de um Estado-membro a outro. A implementação total da liberalização de capitais somente poderá se dar com a instituição de uma união monetária que permita circular, de forma controlada e segura, uma moeda única no mercado interno da integração: “Essa é a liberdade que ainda não está totalmente integrada ao mercado comum, sendo hoje uma das grandes metas do Tratado da União Européia (TUE): a unificação da moeda; somente a partir da concretização desse projeto haverá a liberalização total da circulação de capitais.” In: ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 44.

Estados soberanos, obrigando-os interna e externamente a agirem em conformidade com os ditames normativos aprovados por essas instituições supranacionais. Nesses termos, a supranacionalidade¹⁵¹ compreende uma ordem autônoma e independente que se manifesta sobre as unidades nacionais constitutivas do processo de integração, cujo conteúdo deve se orientar ao cumprimento dos valores e interesses comuns reconhecidos entre os Estados-membros. Destarte, no âmbito das normas estabelecidas entre os Estados e a organização supranacional, há verdadeira relação de subordinação das soberanias nacionais à instituição supranacional, ao contrário do que ocorre com as regras tradicionais vigentes no plano do Direito Internacional Público, onde as relações estabelecidas entre os sujeitos de direito internacional fundamentam-se na coordenação e intangibilidade das soberanias estatais, cujo princípio norteador concentra-se na igualdade e equilíbrio entre as forças nacionais¹⁵².

D) União Econômica

Este estágio de integração visa a harmonização das políticas econômicas dos Estados nacionais, propiciando uma interação mais intensa e complexa do que a vislumbrada em um mercado comum que, a princípio, atem-se na aproximação das políticas tipicamente comerciais. Ao contrário, na união econômica, além das questões comerciais, são também harmonizadas políticas que versam sobre a agricultura, transporte, comunicação, ambiente e, sobretudo, no campo das políticas macroeconômicas, a fiscal e a monetária.

¹⁵¹ Importante ressaltar, por outro lado, que não há consenso entre os doutrinadores a respeito da natureza pela qual se processa a entrega de poderes estatais à entidade supranacional, argumentando-se ora por uma espécie de **delegação** de atribuições, ora pela institucionalização mediante a **transferência** dessas mesmas atribuições. Oportuno destacar, nesse interregno, a lição de Fausto de Quadros no que tange aos termos **delegação** e **transferência** de atribuições: “[...] enquanto que na transferência de poderes há uma alienação desses poderes da parte de quem até então era – e deixa de ser – seu titular, na delegação a raiz, a titularidade nua dos poderes delegados conserva-se no órgão ou no sujeito delegante. Daqui resulta, como importante consequência, que, enquanto transferir significa ceder definitivamente os respectivos poderes, para nunca mais se poder reavê-los, delegar tem o sentido de o delegante não poder exercer, enquanto durar a delegação, os poderes delegados, mas de se conservar no sujeito *a quo* a titularidade dos poderes respectivos e, portanto, a faculdade de, cessada a delegação (nomeadamente pela sua revogação), recuperar automaticamente o pleno exercício dos poderes delegados.” In: QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*. Lisboa: Almedina, 1991. p. 212.

¹⁵² “[...] no contexto supranacional, não é possível se falar em coordenação de soberanias, característica de DIP. Na sociedade internacional clássica, a coordenação de soberania é corolário da coexistência pacífica dos seus integrantes, vez que todos os países devem respeitar os direitos dos outros Estados componentes. O dever de cooperação radica na moral e na solidariedade internacional, mas, à evidência que se trata de princípios de cunho meramente formal, pois, na prática, nunca atenderam o relacionamento entre desiguais no contexto externo.” In: STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000. p. 70.

E) União Econômica Total

A união econômica total representa o último estágio da integração regional, caracterizando-se como a forma mais sofisticada do processo, exigindo-se, além da unificação das políticas comercial, econômica, agrícola, industrial, macroeconômica¹⁵³ etc., o estabelecimento inevitável de instituições de caráter supranacional, que assegure suporte ao ordenamento jurídico comum e à administração e condução dos assuntos e negócios concernentes à integração. A União Européia, por ser a única comunidade econômica de Estados que se encontra nessa fase evolutiva, justamente por estar construindo sua unidade econômica e monetária, vem de maneira gradual conquistando novos espaços para a efetivação de uma maior integração entre os Estados e seus respectivos cidadãos nacionais. Por essa vereda, a União Européia pretende alcançar o estágio de união política, com a instituição de uma política exterior, de defesa, de polícia e de segurança interna comuns, direcionando-se rumo ao estabelecimento de uma possível confederação ou federação de Estados europeus¹⁵⁴.

1.3.4. A Importância da Representação Democrática no Processo de Integração Econômica Regional

Os processos de integração econômica regional surgiram nas relações internacionais, após a Segunda Guerra Mundial, como instrumentos hábeis ao aperfeiçoamento das transações comerciais realizadas entre as unidades estatais, criando, por essa via, espaços econômicos comuns destinados a efetuar uma melhor alocação de recursos no interior do bloco regional, com a premência de fortalecer o sistema produtivo, o desenvolvimento equilibrado dos setores

¹⁵³ Além dessas projeções sobre o mercado interno do bloco econômico regional, essa etapa terá ainda por escopo a instituição de uma moeda única entre os Estados-membros, que deverá ser controlada e emitida por um banco central independente dos respectivos governos nacionais. A originalidade desse empreendimento conjunto está sendo posto em prática pelo processo de integração regional europeu, que inaugurou regras ou critérios de convergência das economias para que todos os Estados-membros possam estar em condições de prosseguir rumo à almejada unificação monetária. Não parando por aí, a União Européia, para tornar operacional ousada política monetária, criou um Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), que compreende o Banco Central Europeu e o conjunto dos bancos centrais nacionais. O aspecto da integração monetária constitui um dos elementos preponderantes para que o desenvolvimento das atividades concernentes à produção, comercialização e financiamento possam ser concretizadas de uma forma mais cômoda e eficaz em todo o território do bloco econômico.

¹⁵⁴ A Confederação de Estados caracteriza-se por ser uma união convencional de Estados soberanos com o intuito de assegurar a sua defesa comum contra eventual ameaça de um agressor externo, além de poder objetivar, também, a prossecução de outros interesses comuns entre as unidades nacionais independentes. O Estado Federal, por sua vez, constitui-se como um autêntico Estado soberano, uma só pessoa de direito público internacional, integrado por Estados que perderam sua soberania em favor da união federal. Ver: MALUF, Sahid. Op. cit., p. 42-43; MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. I. p. 359-361; ACCIOLY, Hildebrando & SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 72-73; AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. Op. cit., p. 368-369.

econômicos nacionais, assim como, e, principalmente, no ofertamento de melhores condições de vida e emprego para todos os indivíduos nacionais dos países envolvidos no comércio intra-regional da integração. Apesar de seu predominante caráter econômico, os acordos de integração regional não podem ser dimensionados sem antever-se as suas implicações imediatas no seio da comunidade social, sob pena de se atropelar todo um processo histórico de conquistas e garantias das liberdades políticas, civis e sociais que foram alcançadas pela humanidade contra o jugo despótico de governos autocráticos descompromissados com o bem-estar coletivo.

Tendo-se esclarecido anteriormente, em linhas gerais, o surgimento da democracia na antigüidade, bem como do desenvolvimento da representação política no seio das comunidades medievais até a modernidade, exsurge manifesto a devida atenção para esses valores históricos na compreensão do fenômeno da integração econômica regional. Conquanto a idéia de democracia (poder do povo) tenha nascido numa comunidade que era representada por uma pequena cidade, portanto de dimensões geográficas e demográficas extremamente diminutas em relação aos atuais Estados nacionais soberanos, o seu valor, não obstante, renasceu sob uma nova roupagem oriunda dos grandes ideais modernos de liberdade e direitos individuais da pessoa humana, que consagraram, ainda, o princípio da soberania nacional¹⁵⁵ como marco revelador de que todo o poder tem a sua origem e fundamentação na nação.

O que se pode observar dessas constatações é que o povo toma lugar de destaque no interior das comunidades políticas, posição anteriormente ocupada pelos governos monárquicos absolutistas, que eram os únicos e exclusivos detentores de todo o poder temporal segundo apregoadado pela doutrina do direito divino. Sobre esta, é importante mencionar que sua justificativa parte do pressuposto de que toda a origem do poder vem de Deus, pois é dele que se originam todas as coisas, assim como a autoridade e o próprio Estado. Desse modo, se Deus criou a autoridade, criou também um sistema de hierarquia social em torno do qual há governantes e governados, vale dizer, pessoas com capacidade para mandar e outras somente para obedecer. Partindo dessas premissas é que os legistas reais franceses usurparam da doutrina teocrática do direito divino todo o substrato necessário para fundamentar a autoridade dos reis de França.

¹⁵⁵ Para efeito prático, utilizar-se-á como sinônimas as expressões *soberania nacional* e *soberania popular*, sem, contudo, desconsiderar sua diferenciação no plano das idéias, pois “é a nação coisa muito diferente do povo. É um corpo social organizado, implicando em uma classe dirigente e em uma classe dirigida, ordenadas por uma finalidade institucional. O povo, ao contrário, é coletividade inorgânica. A soberania nacional é, assim, resultado e síntese hierárquica de uma ordem estatuída, ao passo que a soberania popular é a concretização do poder máximo numa coletividade que realiza, de um modo ou de outro, o governo direto.” In: PAUPERIO, A. Machado. Op. cit., p. 154.

Agindo nesses termos, os legistas franceses argumentaram que Deus não criou somente a autoridade, o poder¹⁵⁶ e o Estado como também indicou expressamente a pessoa que deveria exercer o poder em cada ordem política. Em razão dessa circunstância, eles concluíram que os reis detinham autoridade por vontade de Deus, posto terem sido designados diretamente pelo criador como titulares absolutos do poder temporal, não se achando, em consequência, submetidos a nenhuma outra autoridade ou poder na terra, pois somente a Deus deviam contas do seu modo de governar. Através desse raciocínio, os reis conseguiram impor sua supremacia sobre os assuntos temporais, desvencilhando-se tanto da autoridade da Santa Sé quanto da intervenção do próprio povo, passando a soberania ao extremo de ser identificada como um direito patrimonial do rei, pois este, consoante ressalta Darcy Azambuja¹⁵⁷, segundo ensinamento de Carré de Malberg, *não era soberano por ser chefe do Estado ou por ser rei; ao contrário, por ser soberano, por possuir o direito de soberania é que era rei e chefe do Estado.*

A despeito de toda essa articulação em torno da justificação da autoridade real, prevaleceu, como já exposto acima, a orientação democrática de que todo o poder emana da nação, que é a titular da soberania¹⁵⁸. Embora a soberania tenha a sua gênese na comunidade nacional, o seu exercício, porém, estará confiado ao organismo estatal, que nada mais é do que a nação jurídica ou politicamente organizada, cujo fim está em assegurar a ordem e promover o bem-estar coletivo. Desse modo, quanto à fonte do poder, a soberania é da nação, mas ela somente adquirirá expressão concreta e funcional quando for institucionalizada na organização estatal, que a exercerá em nome do povo e para o povo, pois toda a organização que se desvia das finalidades para a qual foi criada perde sua justificativa e legitimidade, podendo, assim, o poder ser retomado pela comunidade nacional, detentora originária da soberania¹⁵⁹. O Estado,

¹⁵⁶ De acordo com Maritain, *poder* e *autoridade* são duas coisas diferentes: “Poder é a força por meio da qual se pode obrigar a outros a obedecer. Autoridade é o direito de dirigir e mandar, de ser escutado e obedecido pelos demais. A autoridade exige poder. O poder sem autoridade é tirania (El Hombre y el Estado, pág. 148)” In: PAUPERIO, A. Machado. *Ibid.*, p. 171.

¹⁵⁷ In: *Teoria geral do Estado*. Op. cit., p. 53.

¹⁵⁸ É oportuno ressaltar que poder político e soberania não são sinônimos, pois inúmeros autores, tais como Carré de Malberg e Bigne de Villeneuve, constatam que a soberania não é o poder em si mesmo, mas tão-somente uma qualidade desse poder, isto é, a qualidade de ser supremo num domínio determinado ou o grau supremo que o poder pode atingir, no sentido de não reconhecer nenhum poder juridicamente superior nem mesmo igual a ele no interior do organismo estatal. Ver: AZAMBUJA, Darcy. *Ibid.*, p. 48-86; PAUPERIO, A. Machado. *O conceito polêmico de soberania*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

¹⁵⁹ “O titular da soberania, ou melhor, do poder, é a nação, porque é o elemento humano do Estado. Quer dizer, intrinsecamente, socialmente, originariamente, o poder reside no povo, ou nação; dele é que emana o impulso vital que faz o Estado agir. Não poderia ser do território, evidentemente, e nem com exatidão se poderia dizer que é do governo, ou da organização, do terceiro elemento enfim do Estado. Porque, em última análise, governo e organização são denominações de fenômenos que se processam no seio da coletividade. Só o elemento humano é capaz de vontade e de ação. Substancialmente, pois, o poder reside no povo ou nação. Juridicamente, porém, é o Estado que exerce o poder, ou a soberania, como se costuma impropriamente dizer. Porque o Estado é a expressão jurídica, a fisionomia legal da nação. [...] O Estado é a forma jurídica que a nação organizada apresenta, não

enfim, foi criado tendo em vista as necessidades e os interesses da comunidade social, devendo ser um instrumento, um meio a serviço das aspirações da coletividade e não um fim em si mesmo. Para cumprir com a sua finalidade é que o Estado deverá se valer do meio democrático, propiciando um ambiente que se fundamente no respeito e na garantia dos direitos e liberdades essenciais da pessoa humana, estabelecendo, ainda nesse contexto, condições gerais de realização e desenvolvimento dos imperativos e das atividades sociais, para ser, da melhor forma possível, um autêntico servidor da coletividade para a qual foi organizado¹⁶⁰.

Agora, por outro lado, quando se depara com o fenômeno da integração econômica regional, não se pode perder de vista todos esses valores históricos acima mencionados, sob o argumento simplista de que os acordos de integração seriam a solução imediata para a superação de todos os problemas de ordem econômica verificados nos países em geral, quem dirá políticos ou menos ainda sociais. Que a formação de blocos econômicos sugere um impulso às atividades econômicas de cada unidade estatal realmente é um fato, prova disso está no sucesso da União Européia, que caminha vigorosamente em direção a uma maior integração na região. O que não se deve e não se quer, é pretender levar adiante um projeto integracionista em que somente estejam vislumbrados interesses isolados de grandes corporações ou setores econômicos, cujo efeito direto seria a sua melhor capacitação para a concorrência internacional. Recorde-se que o Estado tem por finalidade assegurar a satisfação das necessidades humanas, que por óbvio não pode ser exclusivamente de uma minoria isolada. É crível o argumento de que os Estados já não mais estão conseguindo cumprir eficientemente com suas obrigações ordinárias, seja porque são mal governados ou também porque se encontram em completa dependência externa. No entanto, como já se frisou, também não deixa de ser verdadeiro que a solução integracionista seja um caminho eficaz para a prosperidade das nações envolvidas, fornecendo condições materiais para o desenvolvimento econômico de uma determinada região.

Em razão disso tudo, o que se pretende atentar é para o fato de que tanto em sua idealização como em seu desenvolvimento, os processos de integração econômica regional devam estar constituídos de objetivos que revelem a verdadeira intenção das partes, não formalizadas em meras situações de euforia e entusiasmo que vão além de suas capacidades estruturais conjuntas, nem como medidas que em realidade surgiram como dissimulação de outras. Longe de ser um instrumento a serviço de interesses privatísticos, a integração deve

podendo haver antinomia, nem oposição nem contraste entre a nação e o Estado, que são aspectos complementares da mesma realidade: a sociedade. Os que pretendem criar ou interpretar direitos do Estado contra a nação, ou vice-versa, colocam-se no mundo das abstrações ou disfarçam apenas outros intuitos sob o aspecto de preocupações de ordem jurídica.” In: AZAMBUJA, Darcy. *Ibid.*, p. 86.

¹⁶⁰ MALUF, Sahid. *Op. cit.*, p. 281-284.

apresentar um novo horizonte a ser conquistado pelo interesse coletivo, coadjuvando os Estados em sua missão de realizar os fins da sociedade civil. Em atenção a esses aspectos é que os Estados nacionais formularão suas diretrizes em direção à integração, analisando-se todas as possíveis implicações econômicas, políticas, e, principalmente, sociais acarretadas por um projeto de tamanha envergadura. E como não poderia ser diferente, a organização de acordos de integração econômica entre os Estados deve estar estruturada com os princípios e os direitos fundamentais que consagram e garantem a liberdade nos governos democráticos.

Mais ainda, se o povo é soberano, consoante conquista advinda da modernidade, torna-se imperioso que haja uma participação popular efetiva na condução dos acordos de integração regional, para que dessa forma o processo não venha se mostrar alheio aos reclamos e necessidades de todas as coletividades nacionais envolvidas. Por essa vereda, os Estados-nações devem procurar conjugar todos os esforços visando preponderantemente à concretização de seus fins, além de dotar a integração com um aparato institucional que mantenha relação direta e contínua com os povos do bloco econômico regional. Em outras palavras, isto significa dizer que a simples prossecução de objetivos puramente político-comerciais entre os Estados, na esfera dos blocos econômicos regionais, não pode se tornar uma regra geral alienada do que pensa e deseja os povos das nações envolvidas, posto que a ênfase exclusiva no comércio regional e mundial, sem a adequada conciliação e observação da situação sócio-econômica da população, pode trazer conseqüências dolorosas para a esperada unidade regional¹⁶¹.

Com a especialização de certos setores das economias nacionais, a reestruturação dos mercados, visando, mormente, o aumento da competitividade entre os diversos setores econômicos, a ação de instituições democráticas propiciaria um temperamento aos avanços comerciais, se estes forem de tal modo a causar a desestabilização econômica de uma ou várias regiões populacionais. Nessa ordem de idéias, nos acordos de integração regional deve imperar um sistema de representação popular, que exerça um controle efetivo sobre os rumos e o desenvolvimento das políticas regionais, norteadas assim tanto a ação dos Estados como do próprio conjunto organizacional rumo à satisfação do bem-estar coletivo.

A instituição do sistema de representação política se afigura como uma necessidade da própria democracia que, como se teve oportunidade de examinar nas primeiras páginas deste trabalho, não pode ser exercida de modo direto como o foi na antiga cidade de Atenas, onde aqueles que detinham o título de cidadão se reuniam para decidir e deliberar sobre as questões e

¹⁶¹ Faz-se referência aqui aos desequilíbrios sociais que podem ser causados ou agravados em virtude da falta de um planejamento adequado nas áreas concernentes à política de emprego, previdência social, salário, condições de trabalho, entre outras medidas que garantam melhores oportunidades de vida e lazer a todos os cidadãos.

negócios públicos. Modernamente, as circunstâncias exigem que o poder político seja entregue a cidadãos eleitos pela maioria da coletividade, que estejam compromissados em bem servir e administrar o Estado. No entanto, quando aqui se está fazendo referência à representação democrática nos processos de integração econômica regional, o que vem a mente é a instituição de um poder legislativo que zele em defender fielmente os interesses dos nacionais dos Estados que compõem a integração.

Ressaltando a importância singular do poder legislativo, Gonzalez Calderón esclarece que o Parlamento é o autêntico órgão de legitimidade da soberania nacional:

De los tres grandes poderes creados por las constituciones, el legislativo es el que há recibido la mayor suma de facultades inherentes a la soberania, y, com sobrados motivos, há sido colocado en la base del edificio institucional, conforme a los principios esenciales de la ciencia política y a la naturaleza y finalidades características del sistema representativo. Teórica y prácticamente ningún órgano de gobierno puede ser más adecuado que el cuerpo legislativo para expresar la voluntad soberana del pueblo, porque es, y debe ser, su más genuina e inmediata expresión. El ejecutivo y el judicial, aun cuando directa o indirectamente emerjan de la misma fuente o tengan igual origen, no están vinculados al pueblo de tan íntimo modo como aquél. Si de algún poder del gobierno puede esperar el pueblo que atienda y satisfaga sus aspiraciones legítimas, es, precisamente, del poder legislativo, del Parlamento, como se le llama.¹⁶²

Diante do exposto, fica patente a necessidade de um Parlamento que defenda e lute pelas aspirações e interesses dos indivíduos nacionais dos Estados que compõem um processo de integração econômica regional. É por intermédio de uma representação política parlamentar que o povo poderá exercer um controle sobre a elaboração e o desenvolvimento de políticas que digam respeito à integração, assim como no que tange ao funcionamento das instituições e demais órgãos que administram a organização regional¹⁶³. No contexto do presente trabalho, o

¹⁶² Apud FERREIRA, Pinto. Op. cit., p. 573.

¹⁶³ “O povo, como diz A. D. Lindsay (*el Estado democrático moderno, trad. mex., 1945, pág. 41*), não pode governar sem ‘controlar’. Aliás, o problema da democracia não é outro senão o do ‘controle’ da organização do poder pelos indivíduos membros da coletividade.” In: PAUPERIO, A. Machado. Op. cit., p. 153.

foco de análise centrar-se-á nos acordos de integração da União Européia e Mercosul, que, por suas características estruturais, incorporam uma gama de atribuições que estão a revelar um complexo procedimental decisório de extrema relevância tanto para os agentes econômicos como para as comunidades políticas integradas. Dentre os inúmeros acordos de integração existentes no globo, a União Européia, por ser o mais potencializado e amadurecido entre eles, incorpora em seu aspecto organizacional interno um sistema de procedimentos e de funcionalidade que chama atenção por sua grandiosidade e eficiência.

Suas instituições, que concentram os poderes supranacionais da organização internacional, comunicam-se através de um intrincado processo decisório normativo, cuja finalidade é a de buscar a convergência dos interesses que continuamente estão em jogo nas relações intra-regionais. E será por meio desse diálogo que entrará em cena o Parlamento Europeu, estando encarregado de desempenhar suas funções tendo em mira os interesses de todos os cidadãos que representa, além de estabelecer adequado controle sobre as atividades administrativas da organização. Essa instituição comunitária, como acabou de se acentuar, é constituída por representantes que são eleitos diretamente pelos cidadãos de todos os Estados nacionais que integram a União Européia, exercendo suas atividades de acordo com o regimento interno da casa e em cumprimento às demais disposições do ordenamento jurídico comunitário. Para o desenvolvimento e melhor compreensão do tema ora proposto se estudará, no capítulo seguinte, a organização e o funcionamento das duas grandes instituições comunitárias e suas relações recíprocas com a atividade político-funcional do Parlamento Europeu, para, enfim, determinar-se as implicações políticas e sociais da representação democrática no contexto da integração regional européia.

Por outro lado, o Mercosul, não sendo um processo de integração tão evoluído como o seu congênere europeu, apresenta uma estrutura jurídico-institucional, cujo poder decisório concentra-se única e exclusivamente na vontade individual de cada um dos Estados-partes, pois as deliberações de suas instituições são a expressão viva dos interesses dos governos nacionais, até porque os membros que as compõem são representantes diretos de seus respectivos Estados de origem, constituindo-se, dessa forma, como autênticos *mandatários* a serviço das instruções repassadas por suas autoridades estatais. A rigor, tudo indica que esse modelo de estrutura organizacional adotado pelos países que formam o Mercosul entrava o desenvolvimento de um Parlamento que represente as aspirações dos indivíduos nacionais envolvidos, e, por conseqüência, todo um sistema de representação democrática política. É evidente que outros fatores existem e contribuem para a manutenção desse tipo de postura nacionalista. No entanto,

seu objeto de estudo estará dirigido ao terceiro e último capítulo deste trabalho, que abrangerá um conhecimento mais acurado sobre a organização e o funcionamento do seu aparato institucional.

CAPÍTULO II

A REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA POLÍTICA NA UNIÃO EUROPÉIA

2.1. A Estrutura Institucional da União Européia

O processo de integração regional da Europa encontra-se num estágio de evolução de grande complexidade, que é refletida, sobretudo, nos órgãos responsáveis pelo seu funcionamento e organização. Desde a sua fundação, a Comunidade Européia contava com órgãos de grande capacidade decisória, vinculando os governos nacionais dos Estados-membros à observância do direito comunitário, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos de implantação de um mercado comum europeu. Com o passar dos anos, a estrutura institucional do processo de integração europeu mostrou alguns sinais de evolução e amadurecimento, em razão do ritmo acelerado pela implementação dos instrumentos políticos, econômicos e jurídicos para a conclusão das diversas etapas planejadas à unificação dos mercados nacionais da Europa. Tentando acompanhar esse contínuo aperfeiçoamento rumo à concretização do mercado comum, os Estados-membros procurarão alargar, certo que de forma um pouco tímida, as competências das instituições comunitárias para poderem melhor desempenhar suas atividades frente a um mercado em constante expansão¹⁶⁴.

Com a instituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, pelo Tratado de Paris de 1951, foram criadas as primeiras instituições européias: a Alta Autoridade, o Conselho de Ministros, a Assembléia Comum e o Tribunal de Justiça. Posteriormente, com a criação de mais duas Comunidades, pelos dois Tratados de Roma, ambos de 1957, instituiu-se mais quatro instituições, sendo dois Conselhos e duas Comissões. Contudo, foi com o Tratado de Bruxelas, firmado em 08 de abril de 1965, que se efetivou a unificação dos três Conselhos e das três Comissões existentes até então no âmbito institucional das Comunidades, estabelecendo-se, em consequência, um Conselho e uma Comissão únicos das Comunidades Européias.

¹⁶⁴ Dentre as Instituições que tiverem seus poderes reforçados, destaca-se o Parlamento Europeu, que de simples órgão consultivo passou a participar mais ativamente junto do processo conducente à adoção dos atos comunitários, especialmente com o seu poder de veto para as matérias que exijam o procedimento de co-decisão, que mais adiante será detalhado neste trabalho.

Atualmente, o ordenamento institucional da União Européia se apresenta estruturado em três grandes blocos: a) Instituições Fundamentais¹⁶⁵, concentrando o Conselho e Comissão da União Européia, Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e Tribunal de Contas; b) Instituições Consultivas, abarcando o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões; c) Instituições Financeiras e Monetárias, abrangendo o Instituto Monetário Europeu, Sistema Europeu de Bancos Centrais, Banco Central Europeu, Banco Europeu de Investimentos e Fundo Europeu de Investimentos¹⁶⁶. As Instituições Fundamentais da União Européia, com exceção do Tribunal de Contas, são de caráter supranacional, pelo fato de apresentarem autonomia em relação aos governos nacionais e em virtude de suas decisões serem aplicáveis direta e imediatamente na ordem jurídica interna dos Estado-membros, sem que seja necessário qualquer processo tendente à internalização das normas comunitárias¹⁶⁷.

Esboçados esses aspectos introdutórios no que se refere à organização institucional da União Européia, resta agora, em virtude do objeto limitado deste estudo, traçar as características e o funcionamento das duas instituições de direção do processo decisório comunitário (Conselho e Comissão), para que, em seguida, possa-se ter uma compreensão mais aprofundada e coerente das implicações do sistema de representação democrática política no contexto do bloco econômico regional europeu. Nesse sentido, a análise dos demais órgãos e instituições comunitárias não será realizada em razão de sua desnecessidade para o desenvolvimento das idéias que por ora se propõem, cujo estudo concentra-se nos procedimentos decisórios e de normatização jurídica da integração.

2.1.1. O Conselho da União Européia

O Conselho da União Européia, seguindo o disposto nos Tratados-marco, detém um autêntico poder de decisão política, sendo o órgão representativo, por excelência, dos interesses

¹⁶⁵ Pierre Mathijsen adverte que entre os vários organismos criados pelos Tratados constitutivos das Comunidades Européias apenas quatro são designados por Instituições, visto que “uma instituição distingue-se dos outros órgãos comunitários pelo fato de poder tomar decisões obrigatórias para os Estados-membros, instituições e pessoas singulares ou coletivas. Os outros organismos, de modo geral, possuem mera competência consultiva.” In: *Introdução ao direito comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 27-28.

¹⁶⁶ OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 127.

¹⁶⁷ “Las competencias normativas son mayores, en cambio, en las Organizaciones Internacionales de integración, como las Comunidades Europeas, ya que en ellas los Estados Miembros transfieren un sector de sus competencias soberanas a la Organización Internacional. Los Estados Miembros, en efecto, han dotado de competencias normativas a las instituciones comunitarias, cuyos actos de contenido normativo (reglamentos, directivas y decisiones) integran lo que se llama Derecho comunitario derivado, directamente aplicable en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros e incluso con rango jerárquico superior al Derecho interno de los Estados Miembros (principios de aplicabilidad directa y de primacía del Derecho comunitario, tanto fundacional como derivado).” In: SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Curso de derecho internacional público*. Madri: Editorial Tecnos, 1991. p. 129.

nacionais dos Estados-membros. Da observação dessa característica, pode-se inferir, a primeira vista, que o Conselho não passaria de um mero órgão intergovernamental que defende os objetivos dos Estados-membros através das deliberações tomadas por seus representantes nacionais reunidos em conferência diplomática. Apesar disso, o Conselho não se restringe a ser um foro de debates e discussões acerca dos interesses nacionais dos Estados-membros, mas se constitui como um verdadeiro órgão comunitário¹⁶⁸, que visa realizar os objetivos gerais da Comunidade por meio da convergência de vontades dos Estados, mesmo que essa finalidade acabe por gerar sacrifícios aos interesses de um ou outro associado. Assim sendo, pode-se afirmar que o Conselho possui uma natureza híbrida, *intergovernamental e comunitária*, detendo atribuições funcionais que oscilam entre a defesa dos interesses nacionais como na coordenação das políticas nacionais visando a realização dos objetivos comunitários¹⁶⁹.

Por sua natureza, o Conselho constitui-se como um verdadeiro órgão legislativo da Comunidade, não estando sujeito, porém, ao controle político do Parlamento Europeu e das instituições nacionais. No entanto, o Conselho não escapa ao controle de legalidade realizado perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE), que está encarregado de verificar se os atos normativos emitidos pelos órgãos comunitários não ferem as disposições legais dos tratados e das demais regras do ordenamento jurídico comunitário.

A) Composição

A composição do Conselho é de um representante, ou seja, um conselheiro de cada Estado-membro em nível governamental. A representação dos governos nacionais não se dá através de representantes permanentes dos Estados-membros, mas por meio de diversos

¹⁶⁸ “O Conselho é uma instituição comunitária, com poder autónomo e independente dos Estados-membros, pois: a) a sua convocação não depende dos Estados-membros – é convocado pelo seu Presidente, por iniciativa deste, de um dos seus membros ou da Comissão (art. 147º TCE); b) as suas deliberações, adoptadas nos termos do art. 189º TCE, não carecem de ser ratificadas pelos Estados-membros; c) o Conselho pode decidir por maioria (art. 148º TCE); d) qualquer Estado-membro pode ficar obrigado por uma deliberação do Conselho mesmo contra a sua vontade; e) um Estado-membro não se pode eximir ao cumprimento das suas obrigações, invocando a falta de cumprimento das instruções dadas ao seu representante; f) qualquer Estado pode recorrer duma deliberação do Conselho mesmo que o seu representante a tenha votado favoravelmente – se o Conselho fosse uma mera conferência intergovernamental, isso não aconteceria, pois, equivaleria a *venire contra factum proprium*; g) a abstenção não obsta à unanimidade (art. 148º-3); h) o próprio Tratado distingue entre o Conselho, instituição comunitária e as decisões dos governos dos Estados-membros (art. 158º - nomeação dos Comissários – e art. 167º - nomeação dos juizes e dos advogados-gerais).” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de Direito Comunitário*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1992. v. I. p. 112-113.

¹⁶⁹ “A originalidade institucional deste órgão comunitário deriva da tensão dialética entre as idéias de supranacionalidade e intergovernabilidade, é dizer, entre as concepções divergentes de integração e cooperação que a Comunidade tem estado submetida desde sua origem. Neste sentido, as reticências de alguns Estado-Membros a respeito da cessão de parcelas cada vez maiores de suas soberanias têm contribuído a reforçar a posição central do Conselho e a definir seu modo de funcionamento real.” PRADO y GONZALEZ Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 144.

representantes titulares de pastas ministeriais, consoante a matéria e as peculiaridades do assunto a serem tratadas em cada reunião do Conselho. Desse modo, a representação dos Estados-membros perante o Conselho pode ser confiada aos Ministros, Secretários ou Subsecretários dos Transportes, Agricultura, Finanças, Pesca, Energia, dentre outros, formando os assim chamados Conselhos setoriais ou especializados¹⁷⁰. Na estrutura institucional do Conselho, porém, o órgão mais destacado e importante é o dos Assuntos Gerais¹⁷¹, onde participam os Ministros de Negócios Exteriores e de Economia dos países-membros¹⁷². Os membros do Conselho, sendo representantes dos seus Estados-membros, devem atuar em conformidade com as instruções e mandatos conferidos pelos governos nacionais, orientando-se não só na defesa dos interesses estatais, mas buscando, da melhor forma possível, a efetivação dos objetivos comunitários.

No que tange à presidência do Conselho, ela é exercida sucessivamente pelos Estados-membros durante um período de seis meses cada. O Presidente do Conselho¹⁷³ exerce inúmeras atribuições decorrentes de seu cargo, tais como impulsionar o desenvolvimento comunitário; representar a Comunidade nos fóruns internacionais frente a outras organizações internacionais e perante terceiros países; convocar as reuniões do Conselho¹⁷⁴, bem como as destinadas à revisão dos Tratados; realizar a convocatória da primeira reunião do Parlamento Europeu e de suas sessões extraordinárias; orientar a preparação da ordem do dia; representar a União nas questões pertinentes à política externa e de segurança comum, responsabilizando-se pela execução das ações comuns.

B) Organização

A estrutura organizacional interna do Conselho da União Europeia opera através de uma Secretaria-Geral, de um Comitê de Representantes Permanentes (COREPER) e de Comitês Especiais ou Auxiliares.

¹⁷⁰ CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário: o direito institucional*. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1989. v. I, p. 193.

¹⁷¹ Também chamado de *Conselho Geral*, composto pelos Ministros de Negócios Estrangeiros, que têm a responsabilidade pela condução das relações exteriores dos seus governos nacionais.

¹⁷² OLIVEIRA, Odete maria de. *Op. cit.*, p. 144.

¹⁷³ O art. J.5.3, do TUE, reza que a *Presidência será, se necessário, eventualmente assistida pelo Estado-membro que tiver exercido a Presidência anterior e pelo que for exercer a Presidência seguinte. A Comissão será plenamente associada a essas tarefas*. A isso se denominou **troika comunitária**, permitindo, desse modo, a ligação entre as presidências para que haja uma seqüência das ações iniciadas pelos presidentes anteriores. In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Op. cit.*, p. 100.

¹⁷⁴ A iniciativa para a convocatória das sessões do Conselho, além da oficiosa, pode partir de qualquer Estado-membro, como da própria Comissão.

1. *A Secretaria-Geral*

A Secretaria-Geral constitui um importante órgão burocrático que coadjuva o Conselho e os seus órgãos auxiliares imediatos. A direção desse órgão é exercida através de um Secretário-Geral nomeado por unanimidade pelo Conselho. Sua organização interna está dividida entre o gabinete do Secretário-Geral, o Serviço Jurídico, o Serviço de Imprensa e ainda sete direções-gerais¹⁷⁵ nominadas com as letras de A a G, evidenciando, assim, a complexa rede assessorativa de apoio ao Conselho.

2. *O COREPER*

O COREPER¹⁷⁶ é um órgão composto pelos funcionários públicos dos governos nacionais com a categoria de embaixador, tendo por missão coadjuvar o Conselho na deliberação dos assuntos comunitários, sem ter, contudo, qualquer poder decisório¹⁷⁷. Ele funciona como um órgão de intercâmbio entre os governos nacionais e a Comissão, pois é através das suas reuniões que os interesses dos Estados-membros se fazem conhecidos pela Comunidade, bem como os propósitos e os pontos de vista da Comissão são levados ao conhecimento dos governos nacionais¹⁷⁸. Sua criação se justifica pelo fato do Conselho não se reunir de modo permanente, o que vem a dificultar o andamento das atividades comunitárias que estão a exigir um constante acompanhamento. Outrossim, os membros do Conselho são políticos muito envolvidos com os interesses nacionais, e não técnicos e políticos especializados nos diversos assuntos comunitários e nacionais. Daí que os trabalhos do Conselho devam ser estudados e preparados por pessoas que estejam diretamente envolvidas com as questões comunitárias, coordenando, desse modo, as posições nacionais de seus países em conformidade com os objetivos traçados pela Comunidade¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Cada uma das direções-gerais tem por escopo auxiliar o Conselho naquilo que for assunto de sua competência, pois os mesmos tratam das mais variadas matérias que vão desde a simples documentação dos atos internos até a complexidade das políticas agrícola e fiscal.

¹⁷⁶ “[...] projeta esse Órgão, o caráter dual do Conselho, uma vez que as representações permanentes constituem missões diplomáticas criadas por ato unilateral de cada Estado e não por iniciativa do Conselho, do qual é um importante órgão auxiliar.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 150.

¹⁷⁷ “Constituem um órgão subordinado ao Conselho, não podendo considerar-se, no entanto, como representantes dos membros do Conselho; na verdade, este (tal como as outras instituições) não pode delegar a sua competência decisória.” In: MATHIJSEN, P.S.F. Op. cit., p. 64.

¹⁷⁸ “[...] os representantes permanentes desempenham uma dupla função: defesa do interesse nacional dentro da Comunidade, exprimindo, ao mesmo tempo, as posições da Comunidade no seu país de origem; constituem, deste modo, um elo precioso entre as administrações nacionais e as instituições europeias.” In: MATHIJSEN. Ibid., p. 65-66.

¹⁷⁹ O COREPER “é o centro do processo da negociação comunitária. Costuma-se chamar ao COREPER o servidor, os olhos e os ouvidos dos governos nacionais. Os representantes permanentes coadjuvam os seus Ministros nacionais no Conselho, podendo, por vezes, substituí-los.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 103.

Para auxiliar em suas atividades o COREPER¹⁸⁰ conta com o apoio de grupos de trabalho criados *ad hoc* ou com grupos de trabalho permanentes¹⁸¹, tendo por escopo a preparação de estudos e discussões dos assuntos controvertidos que lhes hajam sido submetidas pela Comissão. Recebendo o posicionamento do grupo de trabalho acerca de determinada matéria objeto de estudos e discussões¹⁸², o COREPER e a Comissão¹⁸³ decidirão pela adoção ou não da posição manifestada por esse grupo de trabalho. Em caso de acordo, a proposta é incluída no *Ponto A* da reunião seguinte do Conselho para ser adotada sem discussão. Porém, se o grupo de trabalho não chegar a um acordo sobre a proposta da Comissão, este poderá ser obtido por meio de consenso no COREPER, caso em que a proposta será agendada no *Ponto A* da próxima reunião do Conselho para ser adotada sem debate.

Todavia, as propostas da Comissão que foram objeto de acordo tanto nos grupos de trabalho quanto no âmbito do COREPER, e que constam do *Ponto A* da agenda do Conselho, podem não ser adotados por este em virtude de requerimento de um Estado-membro interessado na discussão do assunto. Nesse caso, a matéria será agendada para a próxima reunião do Conselho como *Ponto B*. Os assuntos sobre os quais não se chegou a um acordo no COREPER são incluídos no *Ponto B* da reunião do Conselho, para serem debatidos entre os seus membros até que se alcance uma solução adequada. Se no Conselho não se atingir um número de votos suficientes para a adoção de um acordo, o assunto objeto de discussão é devolvido ao COREPER¹⁸⁴ ou à Comissão para que esta apresente nova proposta tendente a observar as posições dos Estados-membros¹⁸⁵.

¹⁸⁰ As propostas da Comissão enviadas ao Conselho são apreciadas previamente pelo COREPER, que poderá efetuar um exame posterior delas ou solicitar que um dos seus grupos de trabalho realize o estudo e apresente um relatório ao Comitê. Ver: MATHIJSEN, P.S.F. Op. cit., 65.

¹⁸¹ Os grupos de trabalho subordinados ao COREPER são compostos por altos funcionários dos Estados-membros e não por agentes de missão diplomática.

¹⁸² A posição do grupo de trabalho é reunida em um informe destinado ao COREPER que o levará à ordem do dia para decisão.

¹⁸³ A participação da Comissão é realizada em praticamente todas as reuniões do Conselho, do Comitê e dos grupos de trabalho, oportunidade em que os pontos de vista tanto da Comissão, quanto dos Estados-membros são conhecidos e negociados para que se alcance um acordo satisfatório aos interesses dos governos nacionais e aos da própria Comunidade.

¹⁸⁴ As deliberações do Conselho não são somente preparadas e estudadas pelo COREPER, pois existem outros Comitês especializados, reconhecidos pelos Tratados, com a finalidade de elaborar estudos acerca de determinadas matérias de implicação comunitária. Dentre os Comitês Especiais, tem-se: a) *Comitê de Coordenação* (art. K.4.1, do TUE); b) *Comitê Político* (art. J.8.5, do TUE); c) *Comitê das Regiões* (art. 198-A, do TUE); d) *Comitê Monetário* (art. 109-C.1, do TUE); e) *Comitê Econômico e Financeiro* (art. 109-C.2, do TUE). Além desses Comitês, existem outros que desempenham suas atividades dentro da União Européia, com vistas a assegurar, nos mais diferentes setores, os objetivos idealizados pela Comunidade, como o Comitê Especial dos artigos 113 do TCE, o Comitê Especial de Agricultura, o Comitê Permanente de Emprego, o Comitê de Energia, entre outros.

¹⁸⁵ ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 104.

C) *Funcionamento do Conselho*

A sede do Conselho funciona em Bruxelas, reunindo-se mediante convocação do seu Presidente, por iniciativa deste, de um dos seus membros ou da Comissão. O Presidente dará a conhecer as datas em que pretende realizar as sessões do Conselho durante a sua presidência, sete meses antes do início desta (art. 1º, do Regulamento Interno do Conselho, de 24/07/79). As sessões do Conselho não são públicas, salvo decisão, por unanimidade, em contrário. O Conselho convidará a Comissão a participar de suas sessões, podendo, outrossim, decidir deliberar sem a presença dela¹⁸⁶ (art. 3º, do Regulamento Interno). Um membro do Conselho impedido de assistir a uma sessão poderá ser representado por um alto funcionário ou por um representante permanente, os quais não terão, contudo, direito de voto. Será admitida a delegação de voto apenas num outro membro do Conselho (arts. 4º e 5º, do Regulamento Interno). O artigo 150, do TCE, dispõe que *em caso de votação, cada membro do Conselho só pode representar, por delegação, um dos outros membros.*¹⁸⁷

A cada sessão do Conselho será lavrada ata, que será redigida pelo Secretariado-Geral no prazo de quinze dias e submetido à aprovação, sendo em seguida assinada pelo Presidente em exercício ao tempo da aprovação e pelo Secretário-Geral. O Conselho somente decide e delibera com base em documentos e projetos redigidos nas línguas oficiais da União¹⁸⁸, salvo decisão em contrário tomada, por unanimidade, pelo próprio Conselho (art. 8º, do Regulamento Interno). No *Jornal Oficial das Comunidades Européias* serão publicados, pelo Secretário-geral, os regulamentos adotados pelo Conselho. Contudo, este decidirá, por unanimidade, sobre a publicação, a título de informação, no *Jornal Oficial das Comunidades Européias*, das diretivas, decisões e recomendações (arts. 13º e 15º, do Regulamento Interno). As deliberações do Conselho estão sujeitas ao segredo profissional, a menos que o próprio decida também em contrário. Ele pode ser representado pelo seu Presidente ou por qualquer outro dos seus membros perante o Parlamento Europeu, como diante de suas comissões (arts. 18º e 19º, do Regulamento Interno).

¹⁸⁶ “Como a Comissão tem o poder-dever de fazer propostas, responder à críticas e fazer emendas às suas propostas, é conveniente a sua participação nas reuniões do Conselho.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Ibid.*, p.101.

¹⁸⁷ “Se assim não fosse, um representante poderia deter a maioria dos votos.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Ibid.*, p. 106.

¹⁸⁸ As línguas oficiais da União Européia são: o alemão, espanhol, dinamarquês, finlandês, francês, grego, inglês, irlandês, italiano, sueco, português e holandês.

D) *Deliberações do Conselho*

As deliberações do Conselho são colegiais, adotando, conforme prescrevem os tratados, decisões por unanimidade, maioria simples e maioria qualificada. As decisões unânimes são aquelas adotadas em razão de todos os membros votarem na mesma direção, ou seja, supõe-se a ausência de votos divergentes, acentuando, assim, a possibilidade de veto e bloqueio pelos seus participantes. A unanimidade¹⁸⁹, por outro lado, não constitui regra geral no processo deliberativo do Conselho, eis que o art. 148, do TCE, prescreve que *salvo disposição em contrário do presente Tratado, as deliberações do Conselho são tomadas por maioria dos seus membros*. As decisões por unanimidade¹⁹⁰, assim, constituem uma exceção à regra geral disposta no artigo supracitado. É através da unanimidade que se reforça os interesses individuais dos Estados-membros, situação, essa, que denota características intergovernamentais nas deliberações do Conselho. No que concerne às abstenções de votos, o TCE¹⁹¹ deixa claro que elas não impedem o resultado unânime atingido pelos outros Estados-membros; por exemplo, se três deles se absterem de votar e os restantes, compondo a maioria, votarem no mesmo sentido, o resultado, assim apurado, será considerado como uma decisão tomada por unanimidade.

Por sua vez, consoante afirmado anteriormente, as deliberações adotadas através de maioria simples constituem a regra geral a ser obedecida pelo Conselho. Por maioria simples são adotadas as decisões sobre assuntos técnicos, administrativos e procedimentais, como: aprovação do regulamento interno do Conselho (art. 151), possibilidade do Conselho solicitar à Comissão a apresentação de propostas que digam respeito à realização dos objetivos comuns (art. 152), aprovação dos estatutos dos comitês (art. 153) etc. Nessa forma de deliberação cada membro do Conselho terá direito a um voto.

As deliberações adotadas por maioria qualificada¹⁹², da mesma forma que as tomadas por unanimidade, devem estar expressas nos tratados. Pela maioria qualificada procede-se a uma ponderação de votos que cada Estado-membro dispõe em relação a sua densidade demográfica,

¹⁸⁹ “O princípio da unidade encontra-se regulado pelo polêmico Compromisso de Luxemburgo de 1966, um acordo que permite suspender a aplicação do voto por maioria qualificada quando um Estado-membro alegar interesse vital. Nesse caso, as decisões serão tomadas por unanimidade.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 147.

¹⁹⁰ Jorge de Jesus Ferreira Alves destaca que as matéria adotadas por unanimidade são as seguintes: a) as decisões com incidência institucional – eleição do Parlamento Europeu por sufrágio direto e universal, execução dos atos do Conselho, alteração da composição do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), associação de uma jurisdição ao TJCE, alteração do estatuto do TJCE, nomeação dos membros do Tribunal de Contas, suprimento de lacunas do Tratado; b) decisões com repercussão nos interesses nacionais – harmonização das legislações relativas aos impostos, aproximação das legislações, política industrial, substituição das contribuições financeiras dos Estados-membros; c) derrogações aos tratados – derrogações em matéria de transportes, auxílios concedidos pelos Estados. Ver: Op. cit., p. 106-107.

¹⁹¹ Ver: n° 3 do art. 148.

¹⁹² O princípio da maioria qualificada foi introduzido, na Comunidade, pelo Tratado do Ato Único Europeu de 1986.

situação econômica e política. É através desses critérios que os tratados atribuem o número de votos correspondente a cada Estado-membro. Ao contrário do princípio da unanimidade, por seu caráter rígido e intergovernamental, a deliberação por maioria qualificada exsurge como uma das melhores alternativas para o desenvolvimento dos objetivos comunitários, sobretudo por visar o caráter supranacional da Comunidade, não permitindo que um membro, através de seu interesse nacional, venha criar obstáculos à dinâmica dos trabalhos das instituições comunitárias.

E) Atribuições do Conselho

O Conselho da União Européia, segundo o disposto no Tratado das Comunidades Europeias, possui funções predominantemente legislativas. Para o desempenho de suas atribuições, o Conselho adotará regulamentos, diretivas e decisões. É por meio dos regulamentos¹⁹³ que o Conselho exerce sua capacidade normativa, criando regras uniformes de caráter geral e impessoal, ensejando aplicação às normas do direito comunitário originário (Tratados). Segundo o artigo 145º, o Conselho, visando garantir os objetivos enunciados no Tratado, disporá dos poderes de coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros, do poder de decisão e do poder de atribuir à Comissão a competência de execução das normas que estabelece. Possui, outrossim, o poder de autorizar a Comissão Européia a conduzir as relações externas da União, reservando, no entanto, a competência para a celebração e conclusão dos respectivos acordos internacionais¹⁹⁴. Enfim, são vastas as atribuições a cargo do Conselho, pois ele se constitui como o autêntico órgão decisório da Comunidade.

2.1.2. A Comissão Européia

A Comissão Européia é um órgão supranacional por excelência, dado que seus membros, ao contrário do Conselho, não representam os interesses dos Estados-membros, mas defendem os interesses próprios da Comunidade, não lhes sendo lícito, dessa maneira, solicitar ou aceitar qualquer tipo de instrução ou mandato originado dos governos nacionais ou de qualquer outra entidade que seja. O objetivo primacial da Comissão Européia é o de garantir e velar pela boa aplicação dos Tratados e das normas oriundas das instituições comunitárias. Por essa forma, a Comissão é conhecida como a *guardiã dos Tratados* e o *cão de guarda das Comunidades*, pois exerce uma fiscalização e controle efetivo sobre os atos da vida comunitária, podendo fazer

¹⁹³ O Regulamento é o ato normativo através do qual o Conselho se utiliza para editar regras uniformes aplicáveis diretamente na ordem jurídica interna dos Estados-membros, sem a necessidade, pois, de passarem pelos mecanismos tradicionais de transposição das normas internacionais.

¹⁹⁴ Ver: art. 113º e 228º, do TCE.

recomendações, interpor ações, bem como aplicar sanções aos seus destinatários¹⁹⁵. É considerada, outrossim, o motor da política comunitária, pois é deste órgão que surge o poder de iniciativa legislativa, sem o qual, tanto o Conselho como o Parlamento Europeu não poderiam deliberar e decidir.

Aliás, é importante ressaltar, que a Comissão não figura como um órgão hierarquicamente inferior ao Conselho, pois, diante de sua função de guardião dos Tratados, ela pode fiscalizar a atuação desse órgão quando verificar que o mesmo não respeita as competências e limitações impostas pelos Tratados, recorrendo, assim, a atuação jurisdicional do TJCE. Nos termos dos Tratados, a Comissão Europeia é responsável politicamente perante o Parlamento Europeu. Caso a Comissão se mostre negligente e descuidada no exercício de suas funções, uma moção de censura, sobre as suas atividades, poderá ser submetida à apreciação do Parlamento Europeu que, através de votação pública, decidirá adotá-la ou não. Se o Parlamento decidir pela procedência da moção de censura instaurada contra a Comissão, os seus comissários deverão abandonar coletivamente as suas funções.

A) *Composição*

Segundo o disposto no artigo 157, do TCE, a Comissão Europeia está composta por vinte comissários, sendo que esse número poderá ser alterado através de deliberação unânime do Conselho. Desse modo, terá, no mínimo, um comissário nacional de cada Estado-membro, ressaltando-se que o número de comissários com a mesma nacionalidade não poderá ser superior a dois¹⁹⁶. Discute-se, porém, acerca do elevado número de membros da Comissão¹⁹⁷, notadamente se continuarem as atuais regras de composição, pois em futuras ampliações da União Europeia o excessivo número de comissários tenderá a causar uma deficiência operacional da instituição, impedindo, via de regra, o dinamismo dos trabalhos e objetivos da Comunidade.

¹⁹⁵ “Cabe à Comissão pronunciar-se sobre pedidos dos Estados-membros visando estipular restrições com base nas cláusulas de salvaguarda, que, em casos excepcionais, podem permitir a não aplicação transitória de dispositivo contido nos Tratados, para preservar interesse nacional relevante, que poderia ser posto em risco pela aplicação incondicional do dispositivo convencional. Ainda com relação aos Estados-membros, pode a Comissão pleitear, junto ao TJCE, contra os Estados-membros que não cumpram suas obrigações. Com relação aos particulares, goza a Comissão de poder de inquérito, e pode aplicar multas, nomeadamente no âmbito das regras de concorrência, sem prejuízo da possibilidade de interposição de recurso perante o TJCE.” In: CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTR, 1994. p. 118.

¹⁹⁶ “Apesar dos Tratados não conterem disposição a respeito, a prática tem admitido que os Estados-membros de maior extensão e população, como a Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Espanha, apresentem dois candidatos cada um e os Estados menores apenas um, de sua respectiva nacionalidade.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 153.

¹⁹⁷ “Ademais, a Comissão não representa os Estados-Membros, mas os interesses das Comunidades. Adequada à situação, apresenta-se a proposta unitária: um comissário para cada Estado-Membro.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. *Ibid.*, p. 154.

Os comissários deverão ser escolhidos em razão da sua competência geral, oferecendo garantias plenas de independência e serem nacionais de um dos Estados-membros. O requisito da competência geral se refere a uma qualificação especial adequada à função a ser exercida pelo comissário, vez que prevalece, nesse âmbito, todo o reconhecimento, prestígio e reputação adquiridos por uma pessoa através do exercício de funções e cargos públicos. Os comissários deverão, outrossim, exercer as suas funções com total independência, não podendo solicitar nem aceitar instruções de nenhum governo ou entidade pública ou privada. A razão disso, conforme já afirmado, é a de que os comissários não são representantes dos interesses dos Estado-membros, mas representam os interesses gerais e próprios da Comunidade, determinando, assim, verdadeira natureza supranacional à Instituição.

Quanto à nomeação dos membros da Comissão Européia, ela se processa da seguinte forma: primeiramente, mediante prévia consulta ao Parlamento Europeu, os governos dos Estados-membros designam, de comum acordo, a personalidade que desejam nomear Presidente da Comissão. Depois disso, e em consulta com o Presidente designado, os governos dos Estados-membros designarão os comissários. Designados, enfim, o Presidente¹⁹⁸ e os comissários, somente após serem colegialmente submetidos a um voto de aprovação pelo Parlamento Europeu é que serão definitivamente nomeados para ocupar os respectivos cargos. Os comissários são nomeados¹⁹⁹ para um período de cinco anos, podendo ser reconduzidos nas suas funções. Já o Presidente da Comissão Européia será nomeado para o exercício de dois anos de funções. No entanto, cessarão antecipadamente as funções de membro da Comissão quando: a) aprovada pelo Parlamento Europeu uma moção de censura contra a gestão da Comissão; b) falecimento; c) demissão voluntária; d) demissão compulsiva. Qualquer membro da Comissão Européia poderá

¹⁹⁸ O Presidente da Comissão Européia, no uso de suas atribuições, pode: convocar as reuniões da Comissão; fixar a ordem do dia provisória de cada reunião, presidindo-as; autenticar as atas aprovadas e os atos adotados pela Comissão; notificar aos seus destinatários os atos adotados pela Comissão; constituir gabinetes encarregados de o assistir no cumprimento de suas tarefas; participar do Conselho Europeu; intervir perante o Parlamento Europeu; representar a Comissão nas relações internacionais. Apesar de deter esses poderes de organização interna e de poder representar a União externamente, quando devidamente autorizada pelo Conselho, o Presidente da Comissão, contudo, não possui voto de desempate e não controla a agenda das reuniões da Comissão, razão porque ele carece do poder de liderança política. Além do Presidente, a Comissão terá seus Vice-Presidentes, pessoas encarregadas de o substituir quando houver o seu impedimento.

¹⁹⁹ Os membros da Comissão, no momento da posse, assumirão o compromisso solene de respeitar, durante e após o exercício de suas funções, os deveres decorrentes do cargo, tais como os de honestidade e discrição. Em caso, por exemplo, de descumprimento dos deveres de sigilo profissional após o exercício das funções de comissário, o infrator terá decretada a perda, pelo TJCE, ao seu direito à pensão ou de quaisquer outros benefícios que a substituam – art. 157, do TCE. Segundo o Protocolo relativo aos privilégios e imunidades das Comunidades Européias, de 1965, os comissários e demais funcionários da Comissão gozarão, no exercício de suas funções, das seguintes prerrogativas: a) imunidade de jurisdição em todos os Estados-membros da Comunidade; b) direito de importar, sem a cobrança de qualquer direito alfandegário, o mobiliário e bens pessoais para o país onde exercerá suas funções, bem como de reexportar aludidos bens quando cessar as suas funções no referido país; c) isenção de impostos nacionais que incidam sobre os seus vencimentos e salários.

ser demitido compulsoriamente pelo TJCE, a pedido do Conselho ou da própria Comissão, quando deixar de preencher as condições necessárias ao exercício das suas funções ou ter cometido falta grave²⁰⁰.

B) Organização

A Comissão Europeia possui órgãos internos com a finalidade de auxiliar na preparação e desenvolvimento dos seus trabalhos. Os serviços administrativos estão dispostos entre um Secretariado Executivo, Direções-Gerais, gabinetes dos comissários, grupos de trabalho e outros serviços de nítida orientação burocrática ou de estudo e aperfeiçoamento das condições sociais²⁰¹.

Cabe ao Secretariado Executivo, nomeadamente pelo seu Secretário Executivo, coadjuvar o Presidente na preparação das reuniões da Comissão, auxiliar na execução dos procedimentos escritos, assegurar a execução regular das decisões adotadas pela Comissão, providenciar a notificação e publicação dos seus atos no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, e manter as relações correntes da Comissão com as outras instituições da União. O Secretário Executivo, em caso de impedimento, será substituído pelo Secretário Executivo adjunto no exercício de suas funções. As Direções-Gerais²⁰² são responsáveis pela preparação e execução dos trabalhos da Comissão, assim como pela adoção de medidas de gestão ou administração próprias de sua área de competência. A divisão dos serviços em Direções-Gerais, tem por finalidade agilizar e especializar os diversos assuntos da competência funcional da Comissão. Os gabinetes dos comissários são órgãos encarregados de os assistir no cumprimento das suas tarefas. Assim, quando um comissário estiver impossibilitado de comparecer às reuniões, um dos membros de seu gabinete poderá assisti-las e expor as opiniões do membro ausente. Os grupos de trabalho, por sua vez, são constituídos entre os membros da Comissão incumbidos de preparar os seus debates, estando, tais grupos, sob a responsabilidade de uma Direção-geral.

²⁰⁰ Deixam de reunir as condições necessárias para o exercício das funções de comissário, os membros que tiverem decretada a perda de sua nacionalidade, bem como a sua incapacidade física ou psíquica. No concernente às faltas graves, a ordem jurídica comunitária não as tipifica.

²⁰¹ A Comissão Europeia está constituída pelos seguintes serviços: “serviço jurídico; serviço de porta-voz; serviço comum de interpretação-conferência; oficina de estatística; serviço de tradução; oficina de segurança; serviço de política ao consumidor; grupo de trabalho recursos humanos, educação, formação e juventude; agência de abastecimento da EURATOM; oficina de publicações oficiais da Comunidade Europeia; Fundação Europeia das melhorias das condições de vida e de trabalho; Centro Europeu para o desenvolvimento da formação profissional.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 159.

²⁰² A Comissão Europeia apresenta-se estruturada em 23 (vinte e três) Direções-Gerais: DGI – Relações Exteriores; DGII – Assuntos Econômicos e Financeiros; DGIII – Mercado Interior e Assuntos Industriais; DGIV – Competências; DGV – Emprego, Relações Industriais e Assuntos Sociais; DGVI – Agricultura; DGVII – Transportes entre outras.

C) *Funcionamento e deliberação*

A Comissão Europeia tem sua sede em Bruxelas. Os idiomas utilizados na rotina dos trabalhos dessa instituição são o francês e o inglês²⁰³. A Comissão é um órgão colegiado²⁰⁴ que decide, regra geral, em reunião realizada pelo menos uma vez por semana, sendo convocadas e presididas pelo seu Presidente. Essas reuniões não são públicas e os debates são confidenciais. A pedido de um membro da Comissão, o Presidente poderá convidar certos funcionários para participarem das reuniões. A Comissão pode, outrossim, decidir ouvir qualquer outra pessoa em suas reuniões. O Secretário Executivo e o Secretário Executivo Adjunto assistirão as reuniões da Comissão, exceto se ela deliberar em contrário.

As deliberações da Comissão serão tomadas através do voto majoritário de seus membros²⁰⁵. O comissário ausente das reuniões da Comissão, conforme afirmado acima, poderá ser representado por um membro de seu gabinete, que estará encarregado de assistir essas reuniões expondo as opiniões daquele. Semelhantemente ao procedimento adotado no Conselho da União Europeia, através do COREPER, que tem a função de preparar os trabalhos e reuniões do Conselho, também no âmbito interno da Comissão Europeia existe esse procedimento, que se realiza através de reuniões semanais entre os chefes de gabinete dos comissários²⁰⁶, com o objetivo de preparar as reuniões semanais da Comissão. Desse modo, se os chefes de gabinete alcançarem uma decisão unânime sobre uma determinada proposta, esta será adotada pela Comissão sem haver qualquer debate. Contudo, qualquer membro da Comissão poderá solicitar que a proposta tomada por unanimidade, na reunião semanal dos chefes de gabinete, seja posta novamente em discussão na reunião da Comissão. Não obstante, o princípio da colegialidade das decisões da Comissão é atenuado pelo **procedimento de voto escrito**²⁰⁷ e pelo **procedimento de habilitação ou delegação de poderes** aos seus membros e funcionários. Esses procedimentos

²⁰³ A Comissão Europeia congrega um corpo de aproximadamente dezessete mil funcionários, sendo que desse total, uma quarta parte desenvolve os trabalhos de tradução e interpretação das onze línguas oficiais da União. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 158.

²⁰⁴ Os comissários são coletivamente responsáveis pelas deliberações adotadas pela Comissão, pois suas decisões poderão constituir objeto de uma ação de anulação interposta perante o TJCE.

²⁰⁵ Ver: art. 163, do TCE.

²⁰⁶ “O caráter colegiado da Comissão, que obriga a cada comissário a participar de decisões sobre temas alheios a seu gabinete, requer imprescindível corpo de assessoramento. Os gabinetes formam o centro do processo de elaboração política da Comissão, constituindo uma forte rede de influência, uma vez que, além do papel mediador nas decisões da Comissão, todas as propostas são discutidas em reuniões com representantes de todos os gabinetes, presididas pelo gabinete do presidente. Esse crescente papel dos gabinetes e a complexidade de suas funções origina um quadro de tensão entre os funcionários e os gabinetes da Comissão, uma vez que aqueles consideram que estes interferem demasiadamente em suas ocupações e gestionam políticas excessivas, ocasionando uma tendência crescente entre os funcionários comunitários de não aceitar a autoridade e supervisão dos gabinetes. Esses, ao contribuir com um eficaz trabalho para a Comissão, criam certos problemas, pois dão a parecer que estão originando a percepção de uma emergente burocracia paralela.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Idem., p. 163.

²⁰⁷ O procedimento de voto escrito é adotado para os assuntos de pouca complexidade e menor importância, e que, no geral, são de caráter técnico ou administrativo.

especiais têm por escopo facilitar e agilizar os trabalhos da Comissão, e estão previstos nos artigos 11 e 27 do seu Regulamento Interno. O procedimento de habilitação surge como uma alternativa eficiente para a rotina dos trabalhos da Comissão, pois evita que seus membros permaneçam em constantes reuniões acerca dos mais variados setores da Comunidade. Por essa forma, o Regulamento Interno da Comissão permite que exista um comissário especialmente encarregado dos assuntos de transportes, pescas, meio ambiente, concorrência etc., para em seu nome e sob o seu controle, tomar e assinar certas decisões relativas a sua competência²⁰⁸.

No encerramento de cada reunião da Comissão Europeia, será elaborado um projeto de ata a ser submetido, em reunião posterior, à sua aprovação, o qual, sendo aprovado, será autenticado pelas assinaturas do Presidente e do Secretário Executivo. Também serão autenticados, pelas assinaturas do Presidente e do Secretário Executivo, todos os atos adotados pela Comissão, em reunião ou através do procedimento escrito.

D) Atribuições

Em conformidade com os Tratados da União Europeia, a Comissão exercerá os seguintes poderes e atribuições:

a) *Poder de Iniciativa Legislativa*, a Comissão Europeia tem o poder-dever de fazer propostas ao Conselho, possibilitando que este se pronuncie nas questões comunitárias. É por isso que a Comissão é designada como o motor da política comunitária, pois participa na formação dos atos comunitários através do seu poder de iniciar e impulsionar a política da Comunidade. A razão de ser desse verdadeiro monopólio do poder de iniciativa, justifica-se em função da Comissão ser a autêntica representante dos interesses comunitários, evitando-se que o Conselho, como órgão que representa os interesses individuais dos Estados-membros, exerça as suas funções de maneira a privilegiar determinadas conveniências estatais, em contraposição aos objetivos comunitários²⁰⁹. Não obstante o poder de iniciativa legislativa, o Conselho da União Europeia, assim como o próprio Parlamento Europeu podem solicitar à Comissão Europeia que proceda ao estudo de questões pertinentes à realização dos objetivos comuns, submetendo-lhes,

²⁰⁸ “A delegação de poderes não confere ao delegado poderes discricionários de apreciação e decisão. A delegação de poderes está sujeita a regras estritas. Não pode exceder as próprias competências e deve ser explícita (Acórdão Meroni, de 13/6/58, Colect., IV Vol., p. 37). Relativamente à compatibilidade deste sistema com o princípio da colegialidade, cabe recordar que o Tribunal decidiu, recentemente, no Acórdão de 17 de Janeiro de 1984 (VBVB e VBVB/Comissão, 43 e 63/82, Recueil, p. 19), que a Comissão podia, dentro de certos limites e mediante certas condições, autorizar os seus membros a tomarem certas decisões em seu nome, sem que fosse posto em causa o princípio da colegialidade que rege o seu funcionamento.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 126-127.

²⁰⁹ “Nos Estados-membros há partidos políticos e eleições regulares. Conferindo o poder de monopólio da iniciativa à Comissão, é mais fácil subtrair a política comunitária ao sabor dos ventos políticos e eleitorais, em determinado momento, dominantes em qualquer Estado-membro.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Ibid., p. 131.

em seguida, propostas adequadas ao tema²¹⁰. Por fim, resta evidenciar que a Comissão poderá alterar as suas propostas enquanto o Conselho da União Europeia não tiver deliberado sobre elas²¹¹.

b) *Poder de Salvaguarda do Direito Comunitário*, nos termos do artigo 155º, do TCE, a Comissão *vela pela aplicação das disposições do Tratado bem como das medidas tomadas pelas instituições, por força deste*. Através dessa atribuição, a Comissão Europeia constitui-se como uma verdadeira guardiã dos Tratados, fiscalizando o cumprimento e aplicação do direito originário e do direito derivado da Comunidade. Para tanto, esse poder da Comissão implicará no direito de recolher informações, no direito de aplicar sanções e de interpor ações.

O direito da Comissão de recolher informações está insculpido no artigo 213º, do TCE: *Para o desempenho das funções que lhe são confiadas, a Comissão pode recolher todas as informações e proceder a todas as verificações necessárias, dentro dos limites e condições fixadas pelo Conselho, nos termos do presente Tratado*. Desse modo, e seguindo as orientações fixadas no artigo 5º, do TCE, *os Estados-membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de atos das Instituições da Comunidade, e facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão*. Observa-se, assim, a obrigação dos Estados-membros de colaborarem com a Comissão Europeia para a apuração e investigação de circunstâncias e fatos necessários ao fiel cumprimento do direito comunitário²¹².

Em decorrência dos seus poderes de investigação, a Comissão Europeia poderá aplicar sanções aos infratores do direito comunitário. Os destinatários dessas sanções podem ser os

²¹⁰ Ver: artigos 138º-B e 152º, do TCE. Salienta-se que esses artigos também possuem a função de evitar a possível inércia da Comissão no desempenho e exercício de suas funções. Sendo negligente em sua atuação, a Comissão poderá ser passível de ação de omissão ou por anulação perante o TJCE – artigos 175º e 173º, do TCE.

²¹¹ Ver: artigo 189º-A, do TCE.

²¹² Porém, essa competência geral da Comissão de recolher informações é prejudicada pelo disposto no artigo 223º, do próprio TCE: *nenhum Estado-membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança; qualquer Estado-membro pode tomar as medidas que considere necessárias à proteção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra; tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado comum no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares*. É interessante notar, que esse dispositivo legal consagra o polêmico princípio da *Razão de Estado*, cuja expressão representa a necessidade de se manter, a todo o custo, a segurança do Estado, mesmo que para isso devam ser sacrificados os princípios éticos, jurídicos e políticos que norteiam as relações sociais no interior dos Estados nacionais. “É exatamente no âmbito das relações internacionais, caracterizado pelo estado de anarquia estrutural, onde gravita com maior clareza e abrangência a manifestação comportamental da *Razão de Estado*, determinando a subordinação de qualquer valor maior à necessidade da segurança externa do Estado, tornando-se imposição mandamental, não exceção, levando os estadistas a violarem os princípios e normas fundamentais aplicadas internamente à garantia e salvaguarda da segurança externa do Estado.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de (Coord). *Relações internacionais e globalização: grandes desafios*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997. p. 38.

próprios Estados-membros, assim como as pessoas singulares e coletivas²¹³, estas, quando infringirem as normas comunitárias relativas aos transportes (art. 79º, do TCE) e à concorrência (arts. 85º a 87º, do TCE). Relativamente ao seu direito de propor ações, a Comissão Europeia poderá recorrer ao TJCE quando: verificar que um Estado-membro não cumpriu com as obrigações decorrentes do direito comunitário (ação por incumprimento); constatar que as instituições da Comunidade infringiram o disposto nos Tratados (ação de anulação ou omissão).

c) *Poder de Recomendar e Dar Pareceres*, segundo, ainda, o artigo 155º, do TCE, a Comissão *formula recomendações ou pareceres sobre as matérias que são objeto do presente Tratado, quando este o preveja expressamente ou quando tal seja por ela considerado necessário*. Ressalta-se que as recomendações e os pareceres constituem-se num poder-dever geral da Comissão, não sendo, conforme o teor do artigo 189º, do TCE, vinculativos para os seus destinatários, pois são instrumentos utilizados pela Comissão para tentar persuadir aqueles a cumprirem os objetivos comunitários.

d) *Poder de Negociar Acordos Internacionais*, mediante recomendações da Comissão, o Conselho da União Europeia poderá autorizá-la a negociar acordos internacionais entre a Comunidade e um ou mais Estados ou organizações internacionais. As negociações, dessa forma, serão conduzidas pela Comissão, cabendo ao Conselho a tarefa de celebrar referidos acordos, deliberando por maioria qualificada de seus membros²¹⁴.

e) *Poder de Gestão ou Execução do Orçamento*, a Comissão Europeia está encarregada de executar, sob sua própria responsabilidade, o orçamento da Comunidade em conformidade com o Regulamento Financeiro²¹⁵ aprovado pelo Conselho. A Comissão, outrossim, gere os fundos estruturais da Comunidade: Fundo Social Europeu (FSE); Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER); Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED); Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA); e Fundo de Coesão (FC).

f) *Poder de Decisão Própria e Poder Regulamentar*, conforme o terceiro travessão do artigo 155º, do TCE, a Comissão Europeia *dispõe de poder de decisão próprio, participando na formação dos atos do Conselho e da Assembléa, nas condições previstas no presente Tratado*. Esse poder de decisão própria da Comissão, a saber, restringe-se a questões de mera gestão ou administração, pois no marco do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia seus

²¹³ “No caso em que as infrações ao direito comunitário forem praticadas por particulares, a Comissão, sendo de sua competência, poderá sancionar diretamente o infrator. Normalmente, a Comissão apenas denuncia a infração, cabendo a imposição da respectiva sanção ao Estado-membro.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 161.

²¹⁴ Ver: artigo 228º, do TCE.

²¹⁵ Esse Regulamento Financeiro tem por escopo especificar as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento, bem como à prestação e fiscalização das contas.

poderes decisórios têm basicamente por objeto que efetuar autorizações de medidas de proteção ou de cláusulas de salvaguarda²¹⁶, causando, assim, derrogações às regras do Tratado. Contudo, no âmbito da CECA a situação é diversa, tendo em vista o amplo poder normativo a cargo da Comissão (Alta-Autoridade), pela qual, consoante o artigo 8º, do TCECA, cabe garantir a realização dos objetivos fixados no Tratado nas condições nele previstas. A Comissão é a instituição de maior responsabilidade e poder no marco do TCECA.

No concernente ao poder regulamentar ou poder de decisão delegada, a Comissão Européia exercerá a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas²¹⁷. Nas atribuições conferidas ao Conselho, o artigo 145º, do TCE, estabelece:

O Conselho atribui à Comissão, nos atos que adota, a competência de execução das normas que estabelece. O Conselho pode submeter o exercício dessa competência a certas modalidades²¹⁸. O Conselho pode igualmente reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer diretamente competências de execução. As modalidades acima referidas devem corresponder aos princípios e normas que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, tenha estabelecido previamente.

Segundo o texto do artigo 145º, a Comissão exercerá seu poder delegado ou regulamentar obedecendo as regras estabelecidas pelo Conselho da União Européia. Ressalta-se que a Comissão e o próprio Conselho, na tomada de suas deliberações, adotam regulamentos, diretivas e decisões²¹⁹. Desse modo, é por meio dos regulamentos que o Conselho exercerá a sua atividade normativa propriamente dita, visto que o regulamento tem caráter geral e impessoal, ao contrário das diretivas e das decisões que possuem destinatários certos. No desempenho de suas atribuições normativas, o Conselho emitirá *regulamentos de base* que têm por finalidade aplicar as disposições do direito originário, fixando os elementos essenciais e os princípios gerais

²¹⁶ Entre essas medidas, destacam-se os seguintes artigos do TCE: art. 73º - autorização de medidas de proteção no domínio dos movimentos de capitais; art. 91º - autorização de medidas de proteção contra práticas de dumping e regulamentação sobre reimportação; art. 115º - medidas de proteção em matéria de política comercial; art. 226º - medidas de proteção de um setor ou região; art. 89º - verificações de infrações à concorrência e autorização de medidas para sanar a situação entre outros.

²¹⁷ Ver: artigo 155º, quarto travessão, do TCE.

²¹⁸ Regulamentando a aplicação do artigo 145º, o Conselho da União Européia proferiu a Decisão de 13 de julho de 1987, onde ficaram estabelecidas as modalidades do exercício da competência de execução atribuída à Comissão Européia.

²¹⁹ Ver: artigo 189º, do TCE.

pertinentes à determinada matéria. Por sua vez, a Comissão Europeia, promovendo a execução dos *regulamentos de base* do Conselho, emitirá *regulamentos delegados ou de execução*, objetivando pormenorizar e desenvolver a matéria constante dos *regulamentos de base*, seja através da definição de conceitos, da imposição de obrigações ou na determinação de formas jurídicas, mas sempre procurando respeitar as disposições essenciais das matérias que foram objeto de regulamentação do Conselho. Pode-se afirmar, então, que os *regulamentos de execução* estarão sempre subordinados aos *regulamentos de base*, ao passo que estes deverão se subordinar às disposições dos Tratados, caracterizando-se, assim, uma verdadeira hierarquia entre as normas do direito derivado e do direito originário.

É oportuno ressaltar que conciliando o artigo 155º, quarto travessão, e o artigo 145º, ambos do TCE, o Conselho estará obrigado a atribuir à Comissão o exercício do poder regulamentar de execução, pois se ele assim não o fizer, estará sujeito à jurisdição do TJCE, através das ações de anulação e omissão previstas nos termos dos artigos 173º e 175º, do TCE²²⁰.

2.2. O Funcionamento da Representação Democrática Política Através do Parlamento Europeu

Descrito acima o funcionamento, organização e competência das instituições de direção da União Europeia, concentra-se atenção, agora, ao conhecimento da estrutura institucional que perfila a representação democrática política no interior do processo de integração econômica regional europeu. Nesse mister, cuidar-se-á em descrever a organização, funcionamento e atribuições desenvolvidos pelo Parlamento Europeu em conjunto com as demais instituições comunitárias de direção, objetivando extrair certa compreensão de seu papel político e social como órgão de representação democrática.

2.2.1. O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu tem por objetivo representar os interesses dos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia. Dessa forma, na esfera institucional da Comunidade, tem-

²²⁰ “Hoje, para que o art. 145º e o art. 155º tenham um sentido útil devem ser interpretados da seguinte forma: o art. 155º limita-se a constatar a existência do poder executivo da Comissão. O art. 145º regula o seu exercício, obrigando o Conselho a atribuí-lo à Comissão. A expressão *atribuir à Comissão*, constante do art. 145º é imperativa. O caráter imperativo do art. 145º reside ainda no poder que tem o Conselho de se reservar algumas competências. Se a delegação não fosse obrigatória não tinha sentido a reserva de competências para si. No mesmo sentido concorre a expressão *pode submeter*. A regra é a delegação na Comissão. A exceção é a reserva de poderes.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 135-136.

se que o Conselho é o órgão máximo de representação dos interesses de cada Estado-membro, a Comissão como sendo a verdadeira viga-mestra da União Européia, no sentido de velar e assegurar a plena e eficaz realização dos objetivos comunitários, e, por último, o Parlamento Europeu visando contribuir à criação de uma consciência européia e à salvaguarda dos imperativos sociais, sublinhando, assim, a persecução de um caráter democrático ao processo comunitário europeu.

Apesar do Parlamento Europeu constituir-se por meio de representação popular e voltar-se aos interesses sociais da Comunidade, por outro lado, ele não goza das prerrogativas inerentes aos Parlamentos nacionais, órgãos dotados de plena capacidade legiferante e de controle. No âmbito comunitário, a instituição detentora do poder de iniciativa legislativa e do poder de execução do direito comunitário é a Comissão Européia, ao passo que a competência do exercício do poder normativo, ou seja, a capacidade decisória, está a cargo do Conselho. Desse modo, o Parlamento Europeu, apesar de seu designativo, não possui as mesmas atribuições e competências próprias de um parlamento, em sua forma nacional, nos moldes apregoado por Charles de Secondat Montesquieu na doutrina clássica da divisão dos três poderes²²¹.

Montesquieu, em seu *o Espírito das Leis*, observa que em cada Estado existem três tipos de poderes: o poder legislativo – encarregado de fazer as leis; o poder executivo – capacitado para fazer a paz ou a guerra, enviar ou receber embaixadas, instaurar a segurança, prevenir invasões e executar as resoluções públicas; e o poder de julgar – incumbido de castigar os crimes e realizar a composição dos conflitos entre os indivíduos. Além de reconhecer três poderes distintos num Estado, Montesquieu, por outro lado, enfatiza que o poder legislativo deva estar constituído pelos representantes eleitos pelo povo, pois eles estão mais aptos e capazes de discutir os assuntos próprios da nação, seja no tocante à elaboração das leis, como em sua correta e perfeita orientação²²².

Da lição extraída da doutrina clássica da divisão dos poderes que compõe a estrutura orgânica dos Estados contemporâneos, observa-se a sua inaplicabilidade perante o sistema

²²¹ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 168.

²²² “Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode por si mesmo. Conhecemos muito melhor as necessidades de nossa cidade do que as das outras cidades, e julgamos melhor a capacidade de nossos vizinhos do que a de nossos outros compatriotas. Logo, em geral não se devem tirar os membros do corpo legislativo do corpo da nação, mas convém que, em cada lugar principal, os habitantes escolham um representante para si. A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.” In: MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Ibid.*, p. 170-171.

organizacional da União Européia, em razão de sua estrutura institucional ter adotado características discrepantes do modelo tradicional. Na esfera comunitária, os poderes típicos de um parlamento estão distribuídos entre a Comissão, que detém a iniciativa legislativa, e o Conselho, que é o centro do poder decisório da Comunidade.

Para descrever as atribuições do Parlamento Europeu junto às demais instituições comunitárias, convém, inicialmente, fazer uma digressão da sua evolução histórica no processo de integração europeu. Com o Tratado de Paris de 1951, que instituiu a CECA, o Parlamento Europeu era denominado de Assembléia Comum, integrada por delegados designados pelos Parlamentos dos Estados nacionais da Comunidade. Com o surgimento de mais duas Comunidades, a CEE e a CEEA, através dos Tratados de Roma de 1957, a Assembléia Comum passa a ser denominada de Assembléia Única, continuando, porém, a possuir meras funções consultivas junto ao processo decisório comunitário, podendo, ainda, exercer o controle político sobre a Comissão Européia. Em 20 de março de 1958, os membros da Assembléia, reunindo-se pela primeira vez, decidiram alterar sua denominação para Assembléia Parlamentar Européia. Mediante a Resolução de 30 de março de 1962, os membros da Assembléia resolveram modificar novamente sua nomenclatura para Parlamento Europeu, em virtude daquela denominação confundir-se com a Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa. Mas, para que tal mudança fosse considerada legal perante a ordem jurídica comunitária, fez-se necessária a sua adequada incorporação nos Tratados-marco, por meio da assinatura de um novo acordo internacional, fato verificado com o aparecimento do Tratado do Ato Único Europeu de 1986. Não obstante, é somente a partir da década de setenta que o Parlamento Europeu passa a desempenhar atribuições mais significativas dentro do cenário comunitário, pois adquire o direito de emenda ao orçamento preparado pelo Conselho da União Européia, a possibilidade de rechaçar esse mesmo orçamento, e de proferir a última palavra no tocante a gastos não obrigatórios da Comunidade. Contudo, um grande salto foi realizado quando o Parlamento Europeu, em 1979, passou a estar integrado por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados-membros, vindo a consagrar, dessa forma, o desenvolvimento do sistema de representação democrática dentro do processo comunitário.

Com o Tratado do Ato Único Europeu de 1986, incorporando aos Tratados constitutivos o designativo Parlamento Europeu, deu-se, outrossim, a ampliação dos poderes dessa instituição na estrutura organizacional comunitária, com a criação do procedimento de cooperação entre o Conselho da União Européia e o Parlamento Europeu. Esse procedimento de cooperação foi instituído para as matérias concernentes à realização do mercado interno, assim como para a

aprovação dos Tratados de adesão de novos Estados-membros à Comunidade e nos acordos de associação com terceiros países. O Tratado do Ato Único Europeu introduziu o procedimento de cooperação, na expectativa de tornar o processo de elaboração normativa mais democrático, reforçando a intervenção do Parlamento Europeu nos assuntos comunitários. As atribuições do Parlamento Europeu também foram alargadas com os Tratados de Maastricht (Tratado da União Européia) e de Amsterdam.

Através do primeiro, o Parlamento Europeu teve reforçado o procedimento de cooperação, com a instituição do procedimento de co-decisão²²³, que exerce conjuntamente com o Conselho, adotando regulamentos e diretivas sobre assuntos até então de domínio exclusivo do Conselho, tais como a livre circulação dos trabalhadores, direito de estabelecimento, gestão do mercado interno, educação, cultura etc. Ao Parlamento Europeu foi reconhecida também a possibilidade de constituir comissões de inquérito destinadas a averiguar alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito comunitário, bem como o direito de nomear um Provedor de Justiça encarregado de receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União nos casos referentes a má administração comunitária. Por sua vez, o cidadão da União, como qualquer outra pessoa, singular ou coletiva, com residência ou estabelecimento num dos Estados-membros da União, poderá apresentar petições ao Parlamento Europeu sobre questões referentes às atividades da Comunidade. Por fim, com o Tratado de Amsterdam de 1997, o procedimento de co-decisão entre o Parlamento e o Conselho foi ampliado a um número elevado de matérias, tornando esse sistema de tomada de decisão quase que uma regra geral no âmbito comunitário.

Por conseguinte, viu-se, nos últimos tempos, um incremento muito significativo nos poderes do Parlamento Europeu, que deixando para trás anos de inércia e obscuridade, conquistou maior importância e prestígio ao lado das demais instituições da Comunidade²²⁴. Apesar dessa ampliação de competências atribuídas ao Parlamento Europeu pelos Tratados de Maastricht e de Amsterdam, permanece, ainda, um alto grau de déficit democrático dessa instituição, pois a ela não cabe nenhum poder próprio de iniciativa legislativa, o que vem a

²²³ Com a introdução do procedimento de co-decisão, o Parlamento Europeu viu-se armado com um verdadeiro direito real de veto para as matérias objeto desse procedimento.

²²⁴ “Logicamente, as normas que regem a constituição e a vida desse Parlamento não têm surgido ex-novo. Se inspiraram amplamente nos regulamentos das assembleias parlamentárias dos Estados-membros, tentando recolher o melhor delas, o que mais se adaptava as funções que a Câmara Européia ia obtendo [...]. Em resumo: desde 1970 até agora, os poderes do Parlamento Europeu foram aumentando constantemente e o déficit democrático foi reduzindo-se na mesma medida. Esta é a verdade *pura e crua*, que custa a ser reconhecida por aqueles que cultivam os ditos: *Europa dos Negociantes, A Burocracia de Bruxelas* e outros dizeres que tratam de ocultar a crescente dimensão política da União e o peso crescente do Parlamento em suas decisões [...]. In: GIL-ROBLES GIL-DELGADO Apud OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 130.

causar um certo mal-estar quando se trata de um órgão que pretende defender os interesses dos cidadãos que representa.

A) *Composição*

O Parlamento Europeu está composto por representantes dos cidadãos dos Estados integrantes da Comunidade eleitos através do sufrágio universal, direto e secreto²²⁵. Os deputados eleitos ao Parlamento Europeu exercerão um mandato de cinco anos, não podendo, no exercício de suas funções, receber ou estar vinculados a quaisquer instruções oriundas dos governos nacionais de seus países. Como o Parlamento Europeu é uma instituição comunitária de caráter supranacional, que representa os interesses dos cidadãos da Comunidade, nada mais lógico que coibir seus membros de receber ou solicitar qualquer tipo ou espécie de instrução proveniente dos Estados-membros, pois a representação dos governos nacionais já é realizada através das discussões e manifestações do Conselho da União Européia. Sendo assim, a representação parlamentar comunitária visa constituir-se em um sistema de representação democrática fulcrada, em tese, numa relação de confiança depositada pelos eleitores a seus representantes.

O Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu, de 20 de setembro de 1976, dispõe, em seu art. 6º, as incompatibilidades decorrentes do exercício da representação parlamentar comunitária: a) ser membro do Governo de um Estado-membro; b) membro da Comissão da União Européia; c) juiz, advogado-geral ou escrivão do TJCE; d) membro do Tribunal de Contas das Comunidades Européias; e) membro de comitês ou organismos criados pelos Tratados que instituem a CECA, a CEE e CEEA, tendo em vista a administração de fundos comunitários ou uma função permanente e direta de gestão administrativa; f) membro do Conselho de Administração, do Comitê Executivo ou empregado do Banco Europeu de Investimento; g) funcionário ou agente, em efetividade de funções, das Instituições das Comunidades Européias ou dos organismos especializados que lhes estejam ligados²²⁶. É por meio dessas regras que a legislação comunitária procurar assegurar a independência do mandato parlamentar comunitário.

²²⁵ “Até a entrada em vigor de um processo eleitoral uniforme este será regido, em cada Estado-membro, pelas disposições nacionais (art. 7º, do Ato relativo à eleição dos Representantes à Assembléia).” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 157.

²²⁶ Essas incompatibilidades oriundas do exercício do mandato parlamentar comunitário decorrem da necessidade de se manter uma Instituição democrática alicerçada no compromisso e respeito aos interesses sociais, impossibilitando, de certo modo, que seus membros venham a agir através de instruções ou solicitações concernentes com o direcionamento político adotado por um Estado-membro ou outro órgão da Comunidade.

O número de deputados a compor o Parlamento Europeu, consoante a última alteração realizada em decorrência da quarta ampliação da União Europeia, em vigor em 1995, está fixado em seiscentos e vinte e sete membros, distribuídos da seguinte forma: Alemanha – 99; França – 87; Itália – 87; Reino Unido – 87; Espanha – 64; Bélgica – 25; Grécia – 25; Portugal – 25; Suécia – 22; Áustria – 21; Finlândia – 16; Dinamarca – 16; Irlanda – 15; Luxemburgo – 06; Holanda – 31. O critério adotado para a distribuição do número de vagas leva em conta a densidade demográfica e o espaço geográfico dos Estados-membros, além do peso e dimensão econômica e política de cada um deles²²⁷. Em outras palavras, isso quer dizer que os países com maior índice de desenvolvimento econômico e maior prestígio político no cenário internacional estarão brindados com um número mais expressivo de vagas no Parlamento Europeu.

Os deputados do Parlamento Europeu gozarão dos privilégios e imunidades previstos pelo Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades das Comunidades Europeias de 1965. O mandato dos deputados encerra-se em caso de nomeação para ocupar funções incompatíveis com a representação parlamentar, morte e demissão²²⁸.

O Parlamento Europeu, no uso de suas atribuições, contará com o seu Presidente, quatorze Vice-Presidentes e cinco Questores escolhidos de acordo com as candidaturas apresentadas pelos grupos políticos ou por um número mínimo de treze deputados. A eleição realizar-se-á por escrutínio secreto e os candidatos serão eleitos se obtiverem a maioria absoluta dos votos expressos. O Presidente é eleito em primeiro lugar, realizando-se em seguida a eleição dos Vice-Presidentes e depois a dos Questores, para assim exercerem, todos, um mandato de dois anos e meio. São funções do Presidente do Parlamento Europeu: a) dirigir as atividades do Parlamento e dos seus órgãos, dispondo, para isso, de todos os poderes para presidir as deliberações e assegurar o desenvolvimento dos seus trabalhos; b) abrir, suspender e encerrar as sessões, velando sempre pela observância do Regimento Interno do Parlamento; c) manter a ordem, conceder a palavra, encerrar os debates, colocar os assuntos em votação e proferir o seu resultado nas sessões parlamentares; d) representar o Parlamento nas questões sobre relações internacionais, atos administrativos, judiciais e financeiros. Os Vice-Presidentes terão por

²²⁷ “A repartição tem em conta critérios políticos e populacionais. No entanto, a representatividade não é proporcional à população. Enquanto o Luxemburgo tem 1 deputado para cerca de 60.000 habitantes, a RFA tem 1 deputado para cerca de 1.000.000. Há países com o mesmo número de deputados apesar da população ser diferente. Nesses casos terá influído o peso político e econômico do respectivo país.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 158.

²²⁸ Ver: artigo 7º, do Regimento Interno do Parlamento Europeu (RIPE).

atribuição representar o Presidente²²⁹ em sua ausência, impedimento e participação como parte nos debates realizados nas sessões do Parlamento. Por sua vez, aos Questores será atribuída a responsabilidade pelas tarefas administrativas e financeiras que se relacionem diretamente com os deputados.

Os deputados podem organizar-se em grupos políticos, formados em razão de ideologias e afinidades políticas. Segundo o disposto no artigo 138º-A, do TCE, os partidos políticos formados em nível europeu desempenham um importante papel como fator de integração, contribuindo, dessa forma, para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União²³⁰. Constitui-se um grupo político através de uma declaração remetida ao Presidente do Parlamento Europeu, e que apresente a denominação do grupo, o número de seus membros e a composição de sua estrutura interna. Referida declaração, que objetiva a constituição de um grupo político europeu, será devidamente publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE) para ensejar conhecimento amplo da União e, principalmente, impedir que os deputados filiem-se em mais de um grupo ou partido político europeu²³¹. Contudo, a constituição de um grupo político está restringida a um número mínimo de deputados: vinte e seis, se pertencerem somente a um Estado-membro; vinte e um, se pertencerem a dois Estados-membros; dezesseis, se pertencerem a três Estados-membros e treze, a quatro ou mais Estados-membros. Os deputados que resolverem não se filiar aos grupos políticos constituídos ou a constituir serão designados por deputados *não-inscritos*²³².

B) Organização

Além dos grupos políticos formados entre os deputados, o Parlamento Europeu está organizado e constituído por órgãos encarregados de coadjuvar os seus membros em suas atividades e de desenvolver os diversos trabalhos de sua competência. Para o cumprimento de suas funções, o Parlamento Europeu compreende em sua estrutura organizacional interna um Secretariado-Geral, bem como diversas comissões permanentes e temporárias. O Secretariado-

²²⁹ O artigo 14º, do Regimento Interno do Parlamento Europeu (RIPE), determina que a ordem de precedência dos Vice-presidentes à substituição do Presidente é estabelecida pela ordem na qual foram eleitos e, em caso de igualdade de votos, pela idade.

²³⁰ “Os grupos são tomados em consideração para a constituição das comissões permanentes e para a constituição da mesa, e acabam por ser indispensáveis para a tomada de posições do Parlamento. Os grupos políticos, ao harmonizar no seu seio as diversas posições nacionais antes de exprimir a opinião global que for a sua, acabam por ser um fator relevante de integração e por acentuar o caráter supranacional do Parlamento.” In: RAMOS, Rui Manuel Moura. *Das Comunidades à União Europeia: estudos de direito comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1994. p. 52-53.

²³¹ Ver: artigo 26º, letra 4, do RIPE.

²³² O artigo 27º, letra 3, do RIPE, dispõe que os deputados não-inscritos possuirão serviços administrativos e um secretariado, cuja composição e importância serão estabelecidas pela Mesa alargada, em razão do número de deputados não-inscritos.

Geral constitui um órgão de apoio, sendo dirigido por um Secretário-Geral nomeado pela Mesa Diretora²³³. São atribuições do Secretariado-Geral e do seu respectivo dirigente: a) preparar o relatório sobre receitas e despesas do Parlamento, encaminhando-o à apreciação da Mesa; b) receber dos oradores das sessões do Parlamento os respectivos textos de seus discursos; c) assinar os atos das sessões parlamentares juntamente com o Presidente; d) dar execução às instruções do Presidente no que tange à manutenção da ordem parlamentar; e) expedir cartões de admissão para as pessoas que desejam ter acesso às galerias para assistir as sessões do Parlamento; f) apresentar propostas, à Mesa alargada, que se refiram à organização e funcionamento do secretariado vinculado às atividades dos deputados não-inscritos do Parlamento; g) presenciar e assinar a consignação em ata da notificação escrita do pedido de demissão de quaisquer dos parlamentares.

Por outro lado, às comissões permanentes cabe examinar as questões que lhes tenham sido submetidas pelo Parlamento Europeu ou pelo seu Presidente, em nome da Mesa Diretora, durante uma interrupção da sessão parlamentar, ao passo que as competências das comissões temporárias e das comissões de inquérito são determinadas na oportunidade da sua constituição. As comissões são órgãos especializados com a missão de preparar e estudar os trabalhos do Parlamento, auxiliando-o no desenvolvimento dos diversos assuntos de sua competência, ao mesmo tempo que são constituídas com a finalidade de assegurar uma representação equitativa dos Estados-membros, como das tendências políticas dos partidos políticos²³⁴.

C) Funcionamento e Deliberação

Ao contrário do Conselho da União Européia e da Comissão, que possuem sede fixa em um único território, o Parlamento Europeu, no uso de suas atribuições, apresenta-se distribuído em três sedes distintas, sendo as sessões plenárias realizadas na cidade de Estrasburgo, as

²³³ O Secretário-geral prestará, no cumprimento de suas funções, compromisso solene de exercê-las com plena consciência e imparcialidade, dirigindo o Secretariado que está sob sua responsabilidade com honestidade e retidão, cuja respectiva composição e organização são estabelecidas pela Mesa diretora dos trabalhos do Parlamento Europeu – ver: artigo 133º, do RIPE.

²³⁴ As comissões do Parlamento Europeu estão divididas de acordo com a sua respectiva competência material e são as seguintes: a) Comissão de Liberdades Públicas e de Assuntos Interiores; b) Comissão da Agricultura, Pescas e do Desenvolvimento Rural; c) Comissão dos Orçamentos; d) Comissão dos Assuntos Econômicos e Monetários e da Política Industrial; e) Comissão de energia, investigação e tecnologia; f) Comissão das Relações Econômicas Externas; g) Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos dos Cidadãos; h) Comissão dos Assuntos Sociais, do Emprego e do Ambiente de Trabalho; i) Comissão da Política Regional, Ordenação de Território e Relações com os Poderes Regionais e Locais; j) Comissão dos Transportes e do Turismo; l) Comissão do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Defesa do Consumidor; m) Comissão para a Juventude, a Cultura, a Educação, os Meios de Comunicação Social e os Desportos; n) Comissão para o Desenvolvimento e a Cooperação; o) Comissão de Controle Orçamental; p) Comissão dos Assuntos Institucionais; q) Comissão do Regimento, de Verificação de Poderes e das Imunidades; r) Comissão dos Direitos da Mulher; s) Comissão das Petições; t) Comissão de Assuntos Exteriores e de Segurança.

reuniões das comissões parlamentares são efetivadas em Bruxelas e o Secretariado-Geral encontra-se fixado em Luxemburgo²³⁵. O Parlamento Europeu reúne-se em sessão plenária anual, por direito próprio, na segunda terça-feira do mês de março de cada ano, podendo estabelecer a duração dos períodos de interrupção da referida sessão que é realizada, em regra, todos os meses e que se subdivide em sessões diárias, mas que são consideradas no seu todo como uma única sessão. O Parlamento Europeu pode, outrossim, realizar sessões extraordinárias a pedido da maioria dos seus membros ou em caso de solicitação do Conselho ou da própria Comissão Europeia. Os membros destes podem, ainda, assistir as reuniões ou sessões do Parlamento Europeu, para que nelas tenham a oportunidade de responder às questões que forem colocadas pelos parlamentares. Durante as sessões, qualquer membro do Conselho da União Europeia e da Comissão poderá solicitar fazer uso da palavra para exprimir o pensamento da instituição que representa.

O funcionamento e a organização do Parlamento Europeu são operacionalizados pelas atividades da sua Mesa Diretora, por meio de seus dois desmembramentos: a *Mesa simples*²³⁶ e a *Mesa alargada*. A Mesa simples é composta pelo Presidente e pelos quatorze Vice-Presidentes, todos com direito a voto²³⁷, excetuado os Questores, pois são membros da Mesa apenas a título de consultores. Além de outras atribuições conferidas à Mesa, pelo Regimento Interno, ela terá como função, principalmente, decidir sobre as questões financeiras e de organização que estejam diretamente relacionadas com os parlamentares, com o próprio Parlamento e seus órgãos (Comissões, Secretariado-Geral, etc.); estabelecer, após consulta da comissão competente, o número de funcionários e agentes, bem como os respectivos regulamentos referentes à sua situação administrativa e financeira. De outra parte, a Mesa alargada será composta, além dos membros da Mesa simples, pelos presidentes dos partidos políticos europeus que igualmente possuem direito a voto²³⁸, exceto no caso de empate, quando aí o Presidente do Parlamento deterá um autêntico voto de qualidade. São funções da Mesa alargada, dentre outras: a) decidir

²³⁵ “Naturalmente, essa tríplex divisão não é econômica e nem confortável. Porém, obedece a razões históricas, introduzidas pelos seis Estados-membros da CECA, que entenderam designar Luxemburgo como sede provisional da Alta Autoridade, Estrasburgo, como o lugar das assembleias, deixando Bruxelas como sede do Conselho. A Cumbre do Conselho Europeu de outubro de 1993, fixou definitivamente as sedes das instituições europeias como então figuravam.” In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 134.

²³⁶ Ressalta-se que essa designação não é a de uso corrente nas disposições do Regimento Interno do Parlamento Europeu, que apenas faz menção entre a Mesa propriamente dita e a chamada Mesa alargada. No entanto, para a presente dissertação, utilizar-se-á a denominação Mesa simples, para, desse modo, poder-se discernir com mais clareza as atividades das duas mesas diretoras dos trabalhos do Parlamento Europeu.

²³⁷ O Presidente, em caso de igualdade de votos nas deliberações da Mesa, terá voto de qualidade que porá fim ao eventual empate ocorrido na votação – artigo 21º, letra n. 3, do RIPE.

²³⁸ Dois delegados escolhidos entre os deputados não-inscritos irão participar, sem direito a voto, nas reuniões promovidas pela Mesa alargada.

sobre as questões relativas à organização interna do Parlamento; b) decidir sobre as relações com organismos extracomunitários, bem como as relações com as instituições e demais órgãos comunitários; c) aprovar o anteprojeto de previsão de receitas e despesas do Parlamento, formulado pela Mesa simples. As decisões exaradas nas reuniões da Mesa simples e da Mesa alargada serão impressas e distribuídas para conhecimento dos deputados que, a qualquer tempo, poderão apresentar perguntas por escrito ao Presidente sobre as atividades das duas mesas diretoras.

Na ordem de trabalhos do Parlamento Europeu e antes mesmo do início de cada período de sessões, o Presidente e os dirigentes dos partidos políticos elaborarão, em reunião apropriada e com a participação de um representante dos deputados não-inscritos, o projeto de ordem do dia, que deverá ser submetido à votação no início de cada período de sessões. O Presidente, após os trabalhos da sessão e antes mesmo do seu término ou suspensão, informará ao Parlamento a data, hora e ordem do dia da próxima sessão parlamentar. Os documentos serão redigidos nos idiomas oficiais da União Européia e os debates serão públicos²³⁹, salvo decisão em contrário do Parlamento Europeu por maioria de dois terços dos votos expressos. Os debates sobre os pontos da ordem do dia da sessão serão realizados com a devida inscrição prévia dos deputados na lista de oradores, que farão uso da palavra assim que sejam convidados pelo Presidente do Parlamento Europeu, o qual pode convidá-los a subir à tribuna. O Presidente procurará assegurar a concessão alternada da palavra para os oradores de tendências e facções políticas diferentes e nos diversos idiomas da União.

Com o término dos debates, o Presidente declarará a abertura do processo de votação. O quorum estabelecido para as votações é de um terço de parlamentares presentes na sala de sessões. O Presidente declarará verificada a falta de quorum, e em decorrência não proclamará o resultado da votação, caso não for atingido o número de presenças requerido para a sua formação. As deliberações do Parlamento Europeu serão tomadas, salvo disposição em contrário²⁴⁰, por maioria absoluta dos votos expressos. Se houver empate na votação, o texto votado não será aprovado. Na circunstância de serem apresentadas alterações a determinado texto, elas terão prioridade e serão votadas antes do texto a que se referem. Excepcionalmente, e em não existindo oposição de pelo menos vinte e três deputados, o Presidente poderá decidir que

²³⁹ O artigo 78º, letras 1 e 2, do RIPE, enuncia que somente terão acesso à sala das sessões os deputados do Parlamento, os membros da Comissão e do Conselho, o Secretário-geral do Parlamento, o pessoal em serviço, peritos e funcionários das Comunidades; mas permitindo ao público portador dos cartões de admissão, emitidos pelo Presidente ou pelo Secretário-geral, o devido acesso às galerias para assistirem os debates e o processo de votação no Parlamento.

²⁴⁰ Ver: artigos 10º, letra 2; 30º, 31º, 50º, 51º, 52º, 68º e 132º, do RIPE, que adotam outras formas de ponderação para a tomada de decisão.

em primeiro lugar se vote o texto ou uma alteração que menos se afaste do sentido e alcance dele. Todas as alterações, restantes ao texto ou à alteração que menos se afasta dele, tornar-se-ão caducas caso estes forem adotados por maioria dos votos expressos do Parlamento. Os deputados têm o direito de votar pessoalmente, sendo proibida a utilização de voto por procuração, constituindo-se como uma grave perturbação da ordem qualquer infração desse tipo, punida com a exclusão do infrator da sala de sessões e na interdição de entrada por um período de dois a cinco dias. Terminado o período de votação e proclamado o seu resultado, o Presidente declarará encerrada a mesma²⁴¹.

No concernente à publicidade dos trabalhos realizados em cada período de sessão, o presidente, no início delas, submeterá a ata da sessão anterior à aprovação do Parlamento. Na eventualidade da ata ser contestada, o Parlamento deliberará sobre a procedência ou não dos argumentos referentes a sua modificação. As atas deverão ser assinadas pelo Presidente e pelo Secretário-Geral, sendo levadas à publicação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias no prazo de um mês. Além da confecção da ata das sessões, será redigido um relatório integral de cada sessão, que será publicado em anexo ao Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JOCE).

D) Atribuições

O Parlamento Europeu, em conformidade com o disposto nos Tratados da União Europeia, terá as seguintes competências no desempenho de suas funções²⁴².

a) *Poder Deliberativo*, o Parlamento Europeu participa na elaboração dos atos normativos comunitários juntamente com os dois órgãos de direção da União: o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. Nesse mister, o Parlamento Europeu terá a incumbência de emitir um parecer consultivo ou um parecer favorável sobre a proposta legislativa da Comissão, antes que o Conselho venha a se pronunciar sobre tal proposta. Quando os Tratados prevêm a prévia consulta ao Parlamento, o Conselho da União Europeia ficará obrigado a seguir essa tramitação formal, sob pena de se instaurar a competente ação de anulação perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), por falta de preenchimento das formalidades essenciais do ato. Contudo, esclareça-se que quando o parecer exigido pelos Tratados for meramente consultivo, o seu sentido será irrelevante para o Conselho ou Comissão, pois estes não estão adstritos ou

²⁴¹ Segundo o disposto no artigo 99º, letra 2, do Regimento Interno do Parlamento Europeu, do período de abertura até o encerramento das votações, a ninguém, além do Presidente do Parlamento, será permitido fazer qualquer intervenção nesse processo, salvo as breves intervenções do relator de determinada comissão para expor a posição dela no que tange às alterações postas à votação – artigo 90º, letra 3, do RIPE.

²⁴² Segundo o disposto nos artigos 137º e 138º-B, do TCE, o Parlamento exerce os poderes que lhe são atribuídos pelo Tratado, participando no processo conducente à adoção dos atos comunitários através dos procedimentos de cooperação, co-decisão, e emitindo pareceres favoráveis ou pareceres consultivos às proposições normativas da Comissão.

vinculados a adotar a opinião emitida pelo Parlamento, em razão de possuírem completa autonomia decisória na formulação de disposições de direito comunitário²⁴³. É importante ressaltar, que se após o parecer do Parlamento houver modificação substancial à proposta original da Comissão, ele será novamente consultado sobre ela, para, desse modo, garantir o respeito ao espírito que preside o procedimento de consulta²⁴⁴.

Não obstante ao referido, ressalta-se que há situações sobre as quais não é obrigatória a prévia consulta ao Parlamento, deixando-se, assim, ao arbítrio do Conselho a participação ou não do órgão parlamentar comunitário sobre determinados assuntos da União. Em síntese, será sempre obrigatória²⁴⁵ a consulta ao Parlamento Europeu quando os Tratados assim o determinarem²⁴⁶, e facultativa nos casos em que eles não expressem tal comando normativo. O Conselho da União Européia, porém, comprometeu-se em estabelecer esse processo de consulta com o Parlamento em todos os casos de relevância política, vindo a consagrar uma crescente importância ao papel funcional desse órgão de representação popular.

Quando o Tratado faz exigência de um parecer favorável do Parlamento, o Conselho somente poderá deliberar ou adotar um ato que esteja em conformidade com ele, pois nessa esfera de competência o Parlamento detém um autêntico poder de veto ou de co-decisão junto ao processo tendente à adoção dos atos comunitários²⁴⁷.

²⁴³ Sempre que a consulta ao Parlamento Europeu for obrigatória, o Conselho ou a Comissão deverá informá-lo dos motivos pelos quais não levaram em conta o seu parecer. Essa explicação ao Parlamento constitui uma formalidade essencial do ato.

²⁴⁴ Não será necessária nova consulta ao Parlamento Europeu, quando: a) as modificações introduzidas pela Comissão forem substancialmente idênticas à proposta original; b) apresentadas modificações não consideradas substanciais, ou seja, modificações que comportam uma alteração mais no método do que no próprio conteúdo; c) a Comissão introduzir modificações que se afigurem estar em conformidade com o parecer do Parlamento.

²⁴⁵ “A consulta, quando obrigatória, diz respeito aos atos de base e não aos atos ou regulamentos de execução. Um regulamento de execução deve respeitar os elementos essenciais da matéria que foram fixados, após consulta ao Parlamento Europeu no regulamento de base. Assim, se o regulamento de execução respeitar o regulamento de base, os seus objetivos e o seu âmbito, não é preciso reconsultar o PE aquando da adoção dos regulamentos de execução.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 168.

²⁴⁶ A consulta obrigatória ao Parlamento Europeu se dá nos seguintes casos previstos pelo TCE: art. 8º-B e E (cidadania europeia); art. 14º, 7; art. 43º, 2 (política agrícola); art. 56º, 2 (direito de estabelecimento); art. 57º, 2 (reconhecimento mútuo de diplomas); art. 63º, 1 e 2 (eliminação de restrições à prestações de serviços); art. 75º, 3 (política de transportes); art. 87º e 94º (concorrência); art. 99º (harmonização de legislações fiscais); art. 100º (aproximação de legislações); art. 100º-C, 3 (concessão de vistos); art. 104º-C, 14 (política econômica); art. 106º, 6 (política monetária); art. 109º-F, 7 (atribuições do Instituto Monetário Europeu); art. 130º (política industrial); art. 130º-B (coesão econômica e social); art. 130º-O (investigação e desenvolvimento tecnológico); art. 130º-S, 2 (política do ambiente); art. 145º (poderes executivos da Comissão e do Conselho); art. 168º-A (competência do TPI); art. 188º (estatuto do TJCE); art. 188º-B (nomeação dos membros do Tribunal de Contas); art. 201º (disposições financeiras); art. 203º (transmissão ao Parlamento do projeto de orçamento); art. 209º (elaboração e execução do orçamento); art. 228º, 3 (conclusão de acordos); art. 235º (lacunas do Tratado); art. N do Tratado da União Européia (revisão dos Tratados). Ver: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Ibid.*, p. 167.

²⁴⁷ As matérias para os quais se exige o parecer favorável do Parlamento Europeu são as relativas ao exercício do direito de livre circulação de pessoas (art. 8º-A, TCE); na atribuição ao BCE de poderes específicos no que tange às políticas de supervisão das instituições de crédito e de outras instituições financeiras (art. 105º, 6, TCE); no estabelecimento de alterações sobre alguns dispositivos dos Estatutos do SEBC – Sistema Europeu de Bancos

b) *Poder de Controle Político*, o exercício do controle político sobre o executivo constitui-se como uma prerrogativa inerente das instituições parlamentares, no sentido de promover a adequação das atividades dos órgãos de direção aos princípios da legalidade e, sobretudo, da moralidade. O Parlamento Europeu, desde a sua criação, exerce fiscalização política sobre a atuação executiva da Comissão Europeia, sendo que tal controle, porém, não alcançando as atividades do Conselho, apresenta-se insuficiente para atingir todos os atos de má-gestão ou infração ao direito comunitário e ao direito dos cidadãos da Europa. O exercício dessa competência fiscalizadora sobre as atividades do executivo manifesta-se por meio da discussão, em sessão pública, do relatório geral anual elaborado pela Comissão sobre as atividades e estado de evolução da Comunidade; sobre o voto de confiança concedido aos novos membros da Comissão; sobre a apresentação e debate do programa anual da Comissão; sobre as questões e perguntas colocadas pelos membros do Parlamento com o intuito de obterem maiores esclarecimentos sobre a ação da Comissão; bem como a propósito do controle da execução do orçamento da União, procedendo ao exame das suas contas, balanços e relatórios financeiros, para ensejar, dessa forma, a plena quitação à Comissão quanto a execução orçamentária.

O ponto alto, entretanto, do controle político do Parlamento sobre a atuação executiva da Comissão, resulta do procedimento da moção de censura, requerido por um grupo político ou um décimo dos membros do Parlamento em efetividade de funções. Aprovada a moção de censura, por maioria de dois terços dos votos expressos que represente a maioria dos membros que compõem o Parlamento, todos os comissários da Comissão deverão abandonar as suas funções. A moção de censura²⁴⁸ representa um verdadeiro procedimento sancionatório contra atos de má-administração ou infração ao direito comunitário por parte dos membros da Comissão Europeia no exercício de suas funções.

c) *Poder de Participar na Revisão dos Tratados*, a intervenção do Parlamento Europeu, no que tange ao exercício da função constituinte, é basicamente consultiva, limitando-se apenas

Centrais (art. 106º, 5, TCE); no que diz respeito ao processo de coesão econômica e social, estabelecer a definição das missões, dos objetivos prioritários e na organização dos fundos com finalidade estrutural (art. 130º-D, TCE); na aprovação das disposições relativas ao processo eleitoral uniforme referente à eleição dos membros ao Parlamento Europeu, por sufrágio universal direto, cuja adoção recomendará aos Estados-membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais (art. 138º, 3, TCE); e as constantes dos artigos 228º, 3, do TCE e O do Tratado da União Europeia.

²⁴⁸ Dentre os requisitos necessários para a interposição de uma moção de censura no Parlamento Europeu, estão: ser apresentada por escrito, constar a menção *moção de censura*, e estar devidamente fundamentada. A moção deverá ser entregue ao Presidente do Parlamento, que a levará ao conhecimento dos parlamentares para a devida discussão e debate em plenário, seguindo-se, então, a votação pública e nominal que indicará o resultado adotado pelo Parlamento. O Presidente da Comissão e do Conselho serão informados do resultado da votação.

em formular um parecer não vinculativo sobre a proposta de revisão dos Tratados²⁴⁹. De acordo com o art. 235º, do TCE, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após parecer do Parlamento, poderá adotar as ações necessárias, que não estão previstas nos Tratados constitutivos, para se atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, os objetivos da Comunidade. Também o artigo N, do Tratado da União Européia, prevê o sistema de consultas ao Parlamento Europeu, sem lhe dar, porém, poder real de intervenção sobre essa matéria²⁵⁰.

Não obstante, a situação muda um pouco de figura quando analisado o artigo 95º, do TCECA, que atribui ao Parlamento Europeu um verdadeiro poder deliberativo, um poder de veto à intenção de modificação ou revisão do texto constitucional desse Tratado. Através de proposta conjunta da Comissão e do Conselho, deliberando este por maioria de dez doze avos dos seus membros, visando introduzir modificações ao TCECA, e obtendo parecer legal favorável do TJCE, que verifica se as alterações propostas estão em conformidade com os objetivos gerais preconizados no Tratado e com a distribuição constitucional de competências entre as instituições comunitárias, o Parlamento Europeu, por sua vez, ficará com a palavra final no pertinente a aprovação ou rejeição da medida revisional do Tratado. Considerar-se-á aprovada a proposta de alteração do TCECA, quando o Parlamento manifestar-se por maioria de três quartos dos votos expressos e por maioria de dois terços dos membros que o compõem, ou seja, para a entrada em vigor de tal proposta se faz necessária a obtenção de uma dupla maioria parlamentar. Outro fato de extrema importância, e que está diretamente relacionado com a revisão e alteração do TCECA, nos termos do seu art. 95º, advém da aplicação do art. 31º, letra nº 3, do RIPE, que dispõe que qualquer parlamentar poderá apresentar uma proposta de resolução com a finalidade de propor à Comissão e ao Conselho modificações a esse Tratado, desde que tal medida seja previamente aprovada por maioria dos membros do Parlamento em efetividade de funções.

d) *Poder de Participar na Conclusão de Acordos Internacionais*, o Parlamento Europeu, conforme o acordo internacional a ser celebrado pela União, participa no processo tendente a sua conclusão, ora a título meramente consultivo, ora mediante um parecer favorável de caráter vinculativo. O direito comunitário determina que o Conselho celebrará acordos internacionais

²⁴⁹ Conforme o disposto no artigo 14º, 7, do TCE, o Parlamento formulará um parecer consultivo sobre as propostas de alteração dos artigos referentes à união aduaneira.

²⁵⁰ Artigo N, do TUE: *O governo de qualquer Estado-membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho projetos de revisão dos Tratados em que se funda a União. Se o Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu e, quando for adequado, da Comissão, emitir parecer favorável à realização de uma conferência de representantes dos governos dos Estados-membros, esta será convocada pelo Presidente do Conselho, a fim de adotar, de comum acordo, as alterações a introduzir nos referidos Tratados. Se se tratar de alterações institucionais no domínio monetário, será igualmente consultado o Conselho do Banco Central Europeu. As alterações entrarão em vigor após ratificação por todos os Estados-membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais.*

após prévio parecer favorável do Parlamento nos seguintes casos: acordos celebrados pela Comunidade com um ou mais Estados ou organizações internacionais que criam uma associação do qual derivam direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais²⁵¹ – art. 238, TCE; nos Tratados de adesão de novos Estados europeus a membros da Comunidade²⁵²; acordos que acarretem a modificação de um ato adotado segundo o procedimento de co-decisão estabelecido no art. 189º-B, TCE; nos acordos que criam conseqüências orçamentárias relevantes à Comunidade; acordos considerados pelo Parlamento como de grande relevância à União; demais acordos que estabeleçam um quadro institucional específico mediante a organização de processos de cooperação.

Para os demais tipos de acordos vigora a regra da simples consulta ao Parlamento, sem ter qualquer caráter vinculativo para as Instituições comunitárias (art. 228º, letra 3, do TCE). Há casos, porém, que nem mesmo se exige a prévia consulta ao Parlamento Europeu, deixando, assim, de ser obrigatório o parecer parlamentar; é o que se passa com os acordos sobre comércio e cooperação.

e) *Poder Orçamental*, a intervenção do Parlamento Europeu nessa matéria constitui uma das prerrogativas mais importantes junto ao processo decisório da Comunidade, visto que o Parlamento é o órgão que detém a última palavra no que tange à aprovação definitiva do orçamento da União, além, ainda, de exercer o controle sobre a Comissão quanto à execução do orçamento. O processo tendente ao estabelecimento do orçamento anual da União, que deve vigor de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, tem início com a elaboração de um anteprojeto de orçamento que a Comissão deverá submeter à apreciação do Conselho²⁵³. Em seguida, o Conselho elaborará o projeto de orçamento, aprovado por maioria qualificada, e o enviará ao Parlamento²⁵⁴. Recebido o projeto de orçamento pelo Parlamento, ele terá o prazo de quarenta e cinco dias, contados a partir da sua comunicação, para aprovar ou propor alterações e modificações ao texto. Se o Parlamento aprovar o projeto do Conselho e não apresentar alterações ou propor modificações dentro do referido prazo, o orçamento fica definitivamente aprovado. Apresentadas, porém, alterações ou propostas modificações ao projeto

²⁵¹ O Parlamento Europeu manifestar-se-á, através de parecer favorável, também nos casos de renovação e modificação de um acordo de associação. O projeto de acordo internacional será apresentado ao Parlamento após a conclusão das negociações, mas sempre antes da assinatura do acordo (art. 33º, 4, RIPE), e seu parecer favorável será adotado por maioria de votos dos seus membros em efetividade de funções (art. 33º, 5, RIPE).

²⁵² O Parlamento Europeu pronunciar-se-á favoravelmente por maioria de votos dos seus membros em efetividade de funções – artigo 32º, 5, RIPE.

²⁵³ A Comissão submeterá esse anteprojeto ao Conselho o mais tardar até 01 de setembro do ano que antecede ao da execução do orçamento.

²⁵⁴ O Conselho deverá submeter esse projeto orçamentário à apreciação do Parlamento o mais tardar até 05 de outubro do ano anterior ao da execução do orçamento.

orçamentário²⁵⁵, relativamente às despesas obrigatórias que decorrem dos Tratados ou dos atos praticados em sua execução, o Parlamento transmiti-lo-á ao Conselho. Após discussão do projeto orçamentário com a Comissão, o Conselho poderá, dentro do prazo de quinze dias, contados a partir da comunicação do projeto pelo Parlamento, aceitar as alterações e modificações ao texto, considerando-se, dessa forma, definitivamente aprovado o orçamento.

Contudo, se o Conselho, deliberando por maioria qualificada, modificar qualquer das alterações adotadas pelo Parlamento ou não aceitar as propostas de modificação²⁵⁶ apresentadas por ele, remeter-lhe-á novamente o projeto de orçamento assim modificado, expondo os motivos das suas deliberações²⁵⁷. O Parlamento Europeu, dentro de um prazo de quinze dias após ser comunicado das alterações introduzidas pelo Conselho às suas propostas de modificação, poderá, deliberando por maioria dos membros que o compõe e três quintos dos votos expressos, alterar²⁵⁸ ou rejeitar as modificações realizadas pelo Conselho às suas alterações, aprovando, por via de consequência, o orçamento. Se o Parlamento não deliberar no prazo mencionado, o orçamento será definitivamente aprovado. No entanto, o Parlamento, através da maioria dos membros que o compõe e dois terços dos votos expressos, poderá rejeitar²⁵⁹ o projeto de orçamento em razão de uma circunstância que considere importante²⁶⁰. Nesse sentido, o Parlamento solicitará que lhe seja submetido um novo projeto orçamentário.

No tocante à execução orçamental da Comunidade, que está sob responsabilidade própria da Comissão Europeia, esta apresentará as contas orçamentárias do ano financeiro ao Conselho e ao Parlamento. Por meio de recomendação do Conselho, que delibera por maioria qualificada, o Parlamento, após examinar as contas, o balanço financeiro que descreve o ativo e o passivo da

²⁵⁵ Para adotar alterações ao projeto de orçamento, o Parlamento deliberará por maioria dos seus membros em efetividade de funções, ao passo que para propor modificações ao texto, deverá deliberar por maioria absoluta dos votos expressos.

²⁵⁶ O Conselho, no que concerne à proposta de modificação do Parlamento que não tiver por objeto aumentar o montante global das despesas da União, poderá, deliberando por maioria qualificada, rejeitar referida proposta; em caso contrário, a proposta de modificação será aceita. Agora, se uma proposta de modificação do Parlamento objetivar o aumento do montante global das despesas de uma Instituição, o Conselho, deliberando igualmente por maioria qualificada, considerará aceita essa proposta de modificação. A propósito, a proposta de modificação do projeto será rejeitada na falta de uma decisão de aceitação naqueles termos.

²⁵⁷ “A exposição do Conselho sobre o resultado das suas deliberações relativas às propostas de modificação aprovadas pelo Parlamento é objeto de um debate que pode ser encerrado pela votação de uma proposta de resolução” – artigo 5º, 7, do Anexo IV, do RIPE.

²⁵⁸ Os projetos de alteração à proposta de orçamento somente serão admissíveis quando se referirem ao texto modificado pelo Conselho – artigo 5º, 3, do Anexo IV, do RIPE.

²⁵⁹ “Se o projeto de orçamento for rejeitado, o que aconteceu relativamente aos projetos para 1980 e 1987, a Comunidade vive em regime de duodécimos, baseado no orçamento do ano anterior.” In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 171.

²⁶⁰ “Sete deputados, um grupo político ou uma comissão podem, por motivos importantes, apresentar uma proposta de rejeição do projeto de orçamento na sua totalidade. Para ser admissível, tal proposta deve ser fundamentada por escrito e entregue dentro do prazo fixado pelo Presidente. Os motivos da rejeição não podem ser contraditórios” – artigo 6º, 1, do Anexo IV, do RIPE.

Comunidade, bem como o relatório anual elaborado pelo Tribunal de Contas, órgão encarregado de averiguar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e de assegurar a boa gestão financeira da União, dará quitação à Comissão quanto à execução do orçamento, liberando-a, por esse modo, de quaisquer responsabilidades.

f) *Poder de Cooperação com o Conselho da União Européia*, o procedimento de cooperação veio a ser estabelecido pelos arts. 6º e 7º, do Tratado do Ato único Europeu, constituindo-se como um mecanismo que visa obter uma posição comum entre o Conselho e o Parlamento Europeu, reforçando, assim, os poderes decisórios do último no processo de formação do direito comunitário. O procedimento de cooperação está regulado no art. 189º-C, do TCE, e assemelha-se ao procedimento orçamental previsto no art. 203º do mesmo Tratado. Para as matérias que exijam esse procedimento²⁶¹, o rito a seguir é complexo e inicia-se com a apresentação de uma proposta pela Comissão ao Conselho, que, após parecer do Parlamento, delibera por maioria qualificada pela adoção do projeto de ato comunitário que é designado por *posição comum*. O Conselho, em seguida, transmitirá essa posição comum ao Parlamento, juntamente com as razões que o conduziram pela adoção do ato. A Comissão, por sua vez, também informará ao Parlamento sua opinião acerca da posição comum adotada pelo Conselho²⁶². O Parlamento, no prazo de três meses após a comunicação da posição comum do Conselho, poderá adotar as seguintes atitudes:

1) aprovar a posição comum ou não se pronunciar sobre o ato, caso em que o Conselho adotará definitivamente o ato em causa de acordo com sua posição comum;

2) rejeitar, por maioria absoluta dos membros que o compõe, a posição comum do Conselho. Com a rejeição da posição comum, o Conselho somente poderá deliberar ou ultrapassar essa rejeição, desde que obtenha, em segunda leitura, a unanimidade dos votos de seus membros. Para obter tal posição, o Conselho deverá deliberar no prazo de três meses, sob pena de não haver decisão, e, conseqüentemente, não ser adotada a proposta da Comissão em que se baseia a sobredita posição comum;

3) apresentar alterações à posição comum do Conselho, também por maioria absoluta dos membros que o compõe. Nessa seqüência, a Comissão, com base nas alterações propostas pelo

²⁶¹ O procedimento de cooperação será observado nos seguintes artigos do TCE: art. 6º (proibição de discriminação em razão da nacionalidade); art. 75º (política de transportes); art. 103º-5, art. 104º-A, 2, art. 104º-B, 2 (política econômica); art. 105º-A, 2 (harmonização das denominações e especificações técnicas das moedas metálicas destinadas à circulação); art. 118º-A, 2 (política social); art. 125º (FSE); art. 127º, 4 (política de formação profissional); art. 129º-D (redes transeuropéias); art. 130º-E (FEDER); art. 130º-O (investigação e desenvolvimento tecnológico); art. 130º-S, 1 (política do ambiente); art. 130º-W (cooperação para o desenvolvimento). In: ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. Op. cit., p. 175.

²⁶² A posição comum firmada pelo Conselho poderá divergir tanto da proposta original da Comissão quanto do parecer emitido pelo Parlamento Europeu.

Parlamento, reexaminará no prazo de um mês a proposta que o Conselho havia se baseado para adotar a posição comum. A Comissão, nessa tarefa, poderá modificar a proposta inicial levando em consideração as alterações propostas pelo Parlamento. Depois disso, a Comissão transmitirá ao Conselho sua proposta reexaminada, juntamente com as alterações efetuadas pelo Parlamento que eventualmente não mereceram seu acordo, sendo, por isso, acompanhadas de um parecer sobre elas.

Diante da proposta reexaminada da Comissão Européia, o Conselho da União Européia poderá adotar, no prazo de três meses, os seguintes posicionamentos:

- 1) adotar a proposta reexaminada da Comissão por maioria qualificada;
- 2) alterar, por unanimidade, a proposta reexaminada da Comissão, seja dando acolhimento ou não às propostas de alteração elaboradas pelo Parlamento Europeu;
- 3) não se manifestar dentro do prazo, motivo que leva a considerar que a proposta da Comissão não foi adotada.

g) *Poder de Co-Decisão Legislativa*, o procedimento de co-decisão²⁶³ está previsto no artigo 189º-B, do TCE, e constitui-se como mais uma das formas destinadas à participação do Parlamento Europeu no processo conducente à adoção de atos comunitários. O rito processual desse sistema de decisão se mostra bem mais complexo que o do procedimento de cooperação, mas, em contrapartida, revela um poder decisório mais amplo ao Parlamento. O procedimento de co-decisão possui semelhanças e diferenças em relação ao procedimento de cooperação previsto no art. 189º-C, do TCE. A principal diferença entre esses dois mecanismos procedimentais decisórios reside na constituição de um Comitê de Conciliação²⁶⁴, encarregado de conduzir um acordo sobre um projeto comum entre o Conselho e o Parlamento Europeu. Desse modo, a participação desse Comitê de Conciliação, no processo de formação dos atos comunitários, não se encontra previsto no procedimento de cooperação. O rito procedimental de co-decisão inicia-se com a apresentação de uma proposta de ato normativo simultaneamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Após o parecer emitido pelo Parlamento, o Conselho, deliberando por

²⁶³ O procedimento de co-decisão ou conciliação foi introduzido no processo decisório da Comunidade pelo Tratado da União Européia, concedendo, assim, ao Parlamento Europeu direito real de veto para as matérias que forem objeto desse procedimento. Dentre elas, pode-se destacar os seguintes artigos do Tratado da Comunidade Européia (TCE): art. 49º (livre circulação dos trabalhadores); arts. 54º, 56º, 57º (direito de estabelecimento); art. 66º (serviços); arts. 100º-A, 100º-B (mercado interior); art. 126º (educação); art. 128º (cultura); art. 129º (saúde); art. 129º-A (consumidores); art. 129º-D (orientações gerais das redes transeuropéias); art. 130º-I, 1 (investigação, programa marco plurianual); art. 130º-S, 3 (meio ambiente, programa de ação de caráter geral).

²⁶⁴ “O Comitê de Conciliação, que reúne os membros do Conselho ou os seus representantes e igual número de representantes do Parlamento Europeu, tem por missão chegar a acordo sobre um projeto comum, por maioria qualificada dos membros do Conselho ou dos seus representantes e por maioria dos representantes do Parlamento Europeu. A Comissão participa nos trabalhos do Comitê de Conciliação e toma todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições do Parlamento Europeu e do Conselho” – artigo 189-B, letra nº 4.

maioria qualificada, adota uma posição comum que será transmitida àquele, informando-lhe dos motivos que o conduziram a adotar essa posição comum. A Comissão, por sua vez, informará também ao Parlamento sobre sua manifestação com relação à posição comum adotada pelo Conselho. O Parlamento Europeu, no prazo de três meses após ser comunicado da posição comum tomada pelo Conselho, poderá:

1) aprovar a posição comum por maioria dos votos expressos ou não se pronunciar dentro do referido prazo, dando ensejo ao Conselho para que adote definitivamente o ato em causa em conformidade com essa posição comum;

2) deliberando por maioria absoluta de seus membros, manifestar a intenção de rejeitar a posição comum, tratando de informar imediatamente o Conselho sobre esse resultado. Diante dessa circunstância, o Conselho poderá convocar uma reunião do Comitê de Conciliação, para ter oportunidade de dar maiores explicações sobre o seu posicionamento. O Parlamento, na seqüência, poderá manifestar-se de duas maneiras: a) confirmar, por maioria absoluta dos seus membros, a rejeição da posição comum, não podendo, em conseqüência, ser adotado o ato em causa; b) propor emendas à posição comum por maioria absoluta de seus membros, devendo transmitir o texto alterado ao Conselho e à Comissão, que emitirá um parecer sobre elas.

3) apresentar emendas à posição comum de acordo com o estabelecido na letra B, do item anterior.

Recebida a proposta, com emendas do Parlamento, o Conselho, no prazo de três meses subseqüentes ao recebimento daquela, poderá:

1) aprovar a proposta, por maioria qualificada, com todas as emendas sugeridas pelo Parlamento, desde que a Comissão tenha se manifestado favoravelmente a elas em seu parecer;

2) adotar a proposta em causa, por unanimidade, se a Comissão tiver rejeitado as emendas introduzidas pelo Parlamento;

3) convocar uma reunião do Comitê de Conciliação quando não aprovar as emendas apresentadas pelo Parlamento. A convocação desse Comitê será realizada, sem demora, pelo Presidente do Conselho, em concordância com o Presidente do Parlamento Europeu.

O Comitê de Conciliação, no prazo de seis semanas após sua convocação, poderá obter os seguintes resultados:

1) aprovar um projeto comum de ato comunitário, caso em que o Parlamento e o Conselho, num prazo de seis semanas contado a partir dessa aprovação, deverão adotar o ato em questão de acordo com esse projeto comum do Comitê. Considera-se não aprovado o projeto comum que não obtiver tanto a maioria absoluta dos votos expressos do Parlamento Europeu

como a maioria qualificada no Conselho, não podendo, em consequência, ser adotado o ato proposto;

2) não aprovar um projeto normativo comum, razão pela qual não será adotado o ato, salvo se o Conselho confirmar, por maioria qualificada e num prazo de seis semanas contado a partir do final do prazo concedido pelo Comitê de Conciliação, sua posição comum que havia sido prolatada antes do início desse processo de conciliação, podendo, dessa forma, reiniciar o procedimento com as emendas que eventualmente haviam sido elaboradas pelo Parlamento. Este, no entanto, poderá aceitar a posição comum do Conselho ou não se manifestar a respeito dentro do prazo de seis semanas a contar da data da confirmação do Conselho, caso em que o ato proposto será adotado. Porém, se dentro do prazo mencionado, o Parlamento, por maioria absoluta dos seus membros, resolver por bem rechaçar o texto comum, o ato definitivamente não será adotado.

h) *Direito de Solicitar Propostas à Comissão ou Direito de Iniciativa Legislativa Indireta*, segundo o disposto no artigo 138º-B, do TCE, o Parlamento Europeu poderá solicitar, por maioria dos seus membros, que a Comissão lhe apresente propostas sobre assuntos que considere oportunos para a elaboração de atos comunitários necessários à aplicação dos Tratados. Essa faculdade, prevista pelo direito comunitário, constitui uma oportunidade de o Parlamento Europeu tomar alguma iniciativa ou atitude quando constatar que a Comissão vem se mostrando inerte no desempenho das atribuições referentes à propositura de projetos normativos, especialmente em áreas consideradas estratégicas para o cumprimento dos objetivos traçados pelo direito comunitário.

i) *Direito de Instaurar Comissões de Inquérito*, o Parlamento Europeu será competente também para constituir comissões de inquérito temporárias²⁶⁵, com a finalidade de examinar denúncias sobre infrações ou má administração na aplicação do direito comunitário, desde que tal fato não esteja sob apreciação de um órgão jurisdicional. A constituição de uma comissão de inquérito dependerá do pedido de um quarto dos membros do Parlamento, e suas funções serão encerradas com a apresentação de um relatório a ser apreciado pela sessão plenária. As comissões de inquérito contribuem para que seja assegurado o respeito aos direitos dos cidadãos, sendo, por isso mesmo, instrumentos necessários para o fiel reconhecimento dos atos considerados atentatórios à ordem comunitária.

j) *Direito de Receber Petições*, como órgão de representação dos interesses dos cidadãos da União, o Parlamento Europeu deve estar acessível ao conhecimento dos problemas e

²⁶⁵ Ver: artigo 138º-C, do TCE.

necessidades vigentes no meio social, para que assim possa, da melhor maneira possível, desempenhar suas funções sem afastar-se da realidade social. É pensando exatamente nesse diálogo que deve existir entre representantes e representados, que o Tratado da Comunidade Européia (TCE) instituiu o direito de petição²⁶⁶ ao Parlamento Europeu. Assim sendo, cada cidadão da União ou qualquer outra pessoa singular ou coletiva, com residência ou sede estatutária em um dos Estados-membros, poderá apresentar, individual ou coletivamente, petições ao Parlamento que digam respeito a questões de âmbito comunitário e que se refiram diretamente ao(s) interesse(s) do(s) peticionário(s).

1) *Direito de Nomear um Provedor de Justiça*, os Tratados da União Européia (art. 138º-E, do TCE; art. 107º e 107º-D, do TCEE) prevêm, ainda, a nomeação de um Provedor de Justiça pelo Parlamento Europeu, encarregado de receber reclamações sobre casos de má administração na atuação das Instituições e demais órgãos comunitários. O Provedor de Justiça, assim, deverá zelar para que o aparato institucional da União desempenhe suas atribuições de acordo com os princípios da moralidade e legalidade administrativas. Exercerá suas funções com a mais absoluta independência, não podendo aceitar ou solicitar qualquer tipo de instrução ou mandato dos governos nacionais ou dos órgãos comunitários, bem como exercer qualquer outra atividade remunerada ou não. É nomeado depois de cada eleição do Parlamento, pelo período da legislatura, que corresponde a cinco anos, podendo, no entanto, ser reconduzido em suas funções. Seja por iniciativa própria ou com base nas reclamações apresentadas por qualquer cidadão da União como, também, qualquer pessoa singular ou coletiva, com residência ou sede estatutária em um dos Estados-membros, o Provedor de Justiça poderá instaurar os inquéritos que considere necessários. Constatada uma situação de má administração, por parte de uma Instituição ou de um órgão da Comunidade, pelas investigações realizadas através do inquérito, o Provedor de Justiça apresentará o fato apurado à análise do órgão ou Instituição em causa, que disporá de um prazo de três meses para expor sua situação. Após isso, o Provedor elaborará um relatório com os resultados verificados no decorrer das investigações, informando dele aos interessados, à Instituição ou órgão indiciado e ao Parlamento Europeu.

Para além das atribuições já mencionadas, o Parlamento Europeu conta ainda com outras formas de ação que externam o seu funcionamento interno, tais como interpelações, perguntas e as resoluções. As interpelações e perguntas²⁶⁷ são meios utilizados pelo Parlamento para tomar

²⁶⁶ Ver: artigo 138º-D, do TCE.

²⁶⁷ Ver: artigo 58º, do RIPE.

conhecimento das atividades desenvolvidas pela Comissão e pelo Conselho²⁶⁸. De outra parte, as resoluções²⁶⁹, instrumentos não previstos pelos Tratados, mas pelo Regimento Interno do Parlamento Europeu, são deliberações colegiadas às quais se manifesta a opinião do Parlamento acerca dos mais diversos assuntos de interesse geral para a Comunidade. Essas resoluções, que possibilitam dar conhecimento aos cidadãos sobre o posicionamento e a postura do Parlamento, visam, sobretudo, influenciar a ação do Conselho e da Comissão junto às atividades comunitárias²⁷⁰.

2.3. As Implicações Políticas e Sociais do Sistema de Representação Democrática na União Européia

Nos tópicos anteriores foi descrito a estrutura e o funcionamento do Conselho da União Européia e da Comissão Européia, assim como do Parlamento Europeu, órgão de representação dos interesses dos cidadãos do bloco econômico regional. Por conseguinte, segue-se o presente estudo com a investigação e compreensão do alcance prático do sistema de representação democrática no contexto político-institucional comunitário, como também no seu desdobramento ao provimento das reivindicações sociais perseguidas pelos cidadãos da União Européia. Desse modo, para que se possa desenvolver referidas atividades, faz-se necessário tratar inicialmente das implicações político-institucionais da representação democrática no processo decisório da Comunidade, para, logo em seguida, discorrer sobre as conseqüências sociais de tal regime. Antes disso, levantar-se-ão algumas questões centrais sobre o sistema de representação democrática, cujo conteúdo diz respeito diretamente aos objetivos aduzidos acima.

2.3.1. A Problemática da Representação Democrática Política

Consoante definição adotada na segunda parte do primeiro capítulo do presente trabalho, a representação democrática política coloca nas mãos de certas pessoas eleitas pelo povo o exercício do poder político nacional, além de proporcionar mecanismos de limite e controle do

²⁶⁸ A iniciativa para a formulação de perguntas às instituições de direção é dada tanto a um grupo político como a uma comissão parlamentar, ou, ainda, a um mínimo de sete deputados. Elas serão elaboradas por escrito e entregues ao Presidente, que as submeterá à Mesa alargada para a devida inclusão na ordem do dia provisória. As respostas às perguntas do Parlamento podem ser dadas por escrito ou oralmente, sendo publicadas no Jornal Oficial das Comunidades Européias (JOCE) no primeiro caso. Se a resposta fornecida for oral, poderá haver um debate sobre o tema abordado.

²⁶⁹ Ver: artigo 42º, do RIPE.

²⁷⁰ As propostas de resolução podem ser apresentadas por um grupo político ou por um mínimo de vinte e três deputados, cuja entrega será feita ao Presidente que as submeterá à apreciação do Parlamento.

próprio poder. As eleições, como se sabe, procuram dar legitimidade democrática a esse regime, que se pauta, em tese, numa relação de confiança entre eleitos e eleitores²⁷¹. Devidamente escolhidos pelo povo para exercerem as atividades parlamentares do Poder Legislativo²⁷², os parlamentares ficam incumbidos de tomar as suas decisões em conformidade com a opinião da maioria dos indivíduos do corpo nacional, procurando, da mesma forma, respeitar e seguir o programa político que retrata e substancia o pensamento ideológico das facções partidárias que emergem da sociedade.

A despeito disso, o que realmente vem ocorrendo na prática política dos Estados contemporâneos só realça uma situação contrária aos postulados que caracterizam teoricamente o sistema de representação política, pois, não raro, vê-se diuturnamente os representantes agirem em desconformidade com a opinião e os interesses da nação. E não fosse só isso, mas há ainda a circunstância teratológica que evidencia o completo descaso para com a filiação político-partidária, em que os membros de determinado partido político não apenas agem contrariamente ao programa partidário, quando em efetivo exercício de função pública, como também procuram desfiliar-se de seus grupos políticos a partir do momento que os seus interesses privatísticos começam a entrar em choque com os daqueles; conduta esta que denota o verdadeiro jogo de interesses em prol de uma minoria oligárquica sempre ciosa de seu poder, prestígio e dinheiro.

Como foi explicitado no primeiro capítulo deste trabalho, o conhecido *mandato político*, em oposição ao originalíssimo mandato de natureza privada, apresenta, dentre as características que o discrepam do segundo, o fato de não haver nenhuma relação jurídica vinculativa entre os eleitores e os eleitos, podendo estes, por via de consequência, tomar as resoluções de forma independente, respeitados, porém, os princípios e normas constitucionais que norteiam a estrutura e o funcionamento dos poderes da soberania nacional. Dada essa ampla margem de autonomia, os eleitores acabam ficando jungidos a meros espectadores impotentes diante da falta de mecanismos legais que os possibilitem intervir mais ativamente junto ao processo de elaboração normativa, tomando, via de regra, muito limitado o sistema de controle e fiscalização popular.

A nação tem, no geral, a possibilidade de reagir aos impropérios oriundos da representação parlamentar através da ampla publicidade dos atos dos poderes públicos, para que,

²⁷¹ “Hariou, estudando a representação, achou que o eleitorado dá ao eleito sua confiança, que o regime representativo é a ‘organização da confiança’. Bigne de Villeneuve acha que ele é, antes, a organização do abuso de confiança.” In: AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 253.

²⁷² Trata-se neste estudo apenas sobre a representação política em nível parlamentar, sem perquirir, contudo, acerca dos seus desmembramentos na esfera do Poder Executivo que, em muitos casos, é constituído também por meio de eleições democráticas diretas, perfilando-se, assim, como uma das formas do regime representativo.

desse modo, possa conseguir instigar que a opinião pública²⁷³ se manifeste sobre a conduta dos diversos agentes políticos que integram a estrutura orgânica dos Estados soberanos, pressionando-os, assim, a retrocederem em suas ações e omissões. Contudo, essa manifestação popular, para que faça surtir seus reais efeitos junto ao processo político, dependerá da ampla e ativa participação do indivíduo e dos grupos sociais para com os rumos dos negócios públicos e, principalmente, para com o bem-estar coletivo nacional.

Outros meios jurídicos também existem e podem ser colocados à disposição de toda e qualquer organização social, como o *referendum*, a iniciativa e o veto popular, bem como o *recall*²⁷⁴, instrumentos estes ensejadores de uma maior e melhor intervenção e fiscalização do

²⁷³ O estudo e o exato sentido do que seja opinião pública é um dos temas mais controvertidos da ciência política, que procura dar uma orientação convincente acerca da manifestação desse fenômeno nas sociedades políticas. Preleciona Hariou, dissertando que “não se deve imaginar a opinião pública como sendo uma opinião determinada, mais ou menos comum a todo o povo e versando sobre um objeto determinado; a opinião pública é um vasto reservatório de opiniões diversas que têm curso no público, é um oceano de discussões onde se cruzam e entrecruzam as correntes mais diversas. A opinião pública é um ambiente, um meio, uma esfera psicológica em que se desenrola, sob os olhos atentos do país, a luta das idéias políticas. Nas democracias antigas, a opinião pública foi a praça pública, onde todos os dias se reuniam os cidadãos, em Atenas a *ágora*, e em Roma o *forum*; nas democracias modernas, muito numerosas e muito apressadas para que os cidadãos possam reunir-se materialmente e cotidianamente, a opinião pública é a esfera ideal de pensamentos em que a leitura diária do jornal mergulha cada um dos leitores.” In: AZAMBUJA, Darcy. Op. cit., p. 254-255. Não concordando com o pensamento desse teórico, Darcy Azambuja salienta, que se a imprensa é o meio de que dispõe o deputado para acompanhar a opinião, o que ele na realidade encontrará não será a opinião pública, mas a desconcertante constatação de que ela não existe ou não está presente, visto que a opinião emitida pelos jornais será, em geral, a opinião de um partido, de um grupo econômico ou financeiro, bem como de uma associação de classe qualquer, pois em razão da premência de grandes somas de capitais necessários para manter funcionando a máquina jornalística, esta ficará à mercê da propaganda dos interesses de grandes e poderosas concentrações financeiras e econômicas (Idem., p. 255). Diante dessas circunstâncias, o autor procura entender por opinião pública a opinião da maioria, desde que esta reconheça e respeite a divergência de juízo da minoria que, por sua vez, submeter-se-á pacificamente, vale ressaltar, sem o emprego de força, às convicções majoritárias quando considerar que ela está em conformidade com o ordenamento jurídico estabelecido, fundamentado no respeito das liberdades e garantias essenciais da pessoa humana. Por conseguinte, prossegue o ilustre autor, “desde que a opinião da maioria não infringe os direitos individuais, a minoria não lhe pode negar legitimidade, e, ainda que discordando dela e combatendo-a, deve respeitá-la, e cumpri-la lealmente se for transformada em lei.” In: AZAMBUJA, Darcy. Ibid., p. 262-263. Os autores Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes argumentam “[...] que à opinião pública não se atribui uma forma predefinida senão que se a percebe como um instrumento de controle público do poder a partir da expressão do sentimento popular acerca das práticas político-jurídicas adotadas ou a adotar. Visto dessa forma, a opinião pública tem íntima relação com a questão da *visibilidade do poder* ínsita ao projeto democrático. Ou seja: para constituir-se uma opinião pública nos moldes apontados é imprescindível que se dê publicidade aos debates e decisões político-jurídicos.” In: *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 169.

²⁷⁴ Pelo fato desses mecanismos se aproximarem da democracia direta, convencionou-se denominar os regimes que os adotam como uma terceira modalidade de democracia, chamada de *semidireta*, por combinar elementos daquela com os da democracia representativa ou indireta. Ressalta-se que não é pacífico o uso dessa terminologia por todos os teóricos e cientista políticos da atualidade, tais como Giovanni Sartori e Paulo Bonavides, que não concordam com a expressão democracia semidireta, evidenciando, pois, que a democracia é somente representativa ou direta, conforme se resolva optar pela preponderância de um ou outro mecanismo na aplicação prática do exercício do poder político. Não obstante essa discussão acadêmica, podem-se definir os institutos da democracia semidireta da seguinte forma: *referendum* é o meio através do qual o povo é convocado para se manifestar sobre as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, como para pronunciar-se sobre a conveniência de sua elaboração pelo Parlamento, cuja obrigatoriedade ou existência ficará na dependência de sua aprovação, ocasionando, assim, uma verdadeira chancela aos atos do poder público; a iniciativa popular possibilita ao povo que ele apresente projetos de lei de sua autoria sobre assuntos que lhe afigurem oportunos, encaminhando-os para a apreciação do órgão parlamentar para que este

eleitorado sobre as atividades de seus representantes. Em realidade, a concretização de um regime representativo mais eqüitativo dependerá, em larga escala, da educação e cultura de um povo, das condições sociais e econômicas de um Estado, assim como da situação deste nas relações internacionais, pois todos esses fatores dão sua quota de contribuição para o aprimoramento das estruturas de organização política tipicamente usuais. E não bastasse só isso, mas o homem e a sociedade modernos relegam a um segundo plano os assuntos e atividades públicas, preocupando-se primariamente com os seus interesses e negócios privados, na esperança de conquistar, conforme expressão corriqueira, *um lugar ao sol*, uma segurança e garantia profissional e econômica que lhes proporcione todo o conforto material colocado à disposição pelas *vitrines* da propaganda capitalista.

Disso difere em muito do antigo sistema político praticado na *pólis* ateniense, onde o cidadão, homem livre não tão preocupado com os seus afazeres domésticos, pois não raro possuía escravos suficientes para os trabalhos de cultivo e produção de alimentos, podia se ocupar mais ativamente da vida pública, reunindo-se junto aos demais cidadãos para deliberarem diretamente sobre os destinos da cidade. Não cabe aqui voltar a falar sobre o funcionamento das instituições políticas da chamada época de ouro de Atenas, mas apenas buscar refletir sobre esse aspecto tão curioso que para os dias atuais é imperioso alertar, qual seja, o desinteresse da comunidade social pelos assuntos da vida pública. Por óbvio, é de extrema ingenuidade querer

fique obrigado a se manifestar sobre a sua conveniência, pois não apenas as assembléias são obrigadas a se ocupar da questão objeto da iniciativa, mas se elas se recusam a elaborar a lei solicitada, o povo é chamado a decidir sobre a adoção ou rejeição da iniciativa. In: ACCIOLI, Wilson. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 319; o veto popular caracteriza-se como o instrumento adequado para que o povo possa desaprová-la e impedir que uma determinada lei aprovada pelo Poder Legislativo seja posta em vigor. Julien Laferrière, explicando o mecanismo do veto popular, salienta que *num prazo determinado após sua publicação, um número determinado de cidadãos pode solicitar que a lei seja submetida ao povo. Se esta solicitação não é feita, a existência da lei, à expiração deste prazo, está definitivamente consolidada sem que o povo tenha intervindo de nenhum modo. O veto tem um efeito retroativo. Juridicamente, o veto é uma condição resolutória à qual está submetida a existência da lei, existência que ela possuía de seu voto pelo órgão legislativo*. ACCIOLI, Wilson. *Ibid.*, p. 320; o *recall*, por sua vez, é o instrumento político hábil à destituição de qualquer detentor de cargo público eletivo que tenha perdido a confiança de seu eleitorado. É, em síntese, um direito que corresponde a um determinado número de cidadãos para que possam solicitar, ao corpo social, a imediata destituição de um agente público no exercício do seu respectivo mandato eletivo. Em outras palavras, isto significa dizer que um número específico de eleitores, designado expressamente pelas constituições, poderá, desde que indique as razões do pedido, submeter às autoridades competentes que procedam à organização de uma eleição com a finalidade de convocar o eleitorado para se manifestar acerca do pedido de *recall* (anulação ou revogação de mandato eletivo). Caso a maioria dos eleitores vote favoravelmente ao *recall*, o agente público em causa será imediatamente privado da continuidade do exercício de seu mandato eletivo, sendo que sua substituição poderá se dar no momento da própria votação do *recall*, quando seu sucessor será escolhido, então, no momento de se votar pela destituição e cassação do referido mandato, ou, ainda, pertinente substituição poderá ser realizada através de um processo eleitoral próprio e desvinculado daquele que concerne ao *recall*. Tudo dependerá, assim, do que dispuser a legislação constitucional de cada um dos Estados nacionais. Convém mencionar, por oportuno, que nos Estados Unidos da América o instituto do *recall* adquiriu uma prática que se tornou célebre sob a batuta do então Presidente Theodoro Roosevelt, quando em campanha eleitoral pela Federação. Segundo a nova idéia, se um juiz se recusasse a dar aplicabilidade a uma lei que considerasse inconstitucional, os eleitores poderiam se pronunciar contra a decisão judiciária votando pela constitucionalidade da lei, obtendo, destarte, a anulação daquela e forçando a aplicabilidade desta.

realizar uma comparação entre épocas por demais distantes, cujas realidades assistem ou assistiram a um particularismo próprio, difícil de ser avaliado fora de seu tempo, sem antes utilizar-se das devidas precauções que devem cultivar o espírito, não se deixando, assim, cair no encantamento cego e quimérico alimentado muitas vezes pela completa ausência de percepção das realidades que caracterizam cada momento da história político-social da humanidade.

Nesse sentido, deve-se ressaltar que a estrutura social e econômica dos dias atuais jamais poderá se espelhar à de outrora, em razão da enorme multifuncionalidade do aparato estatal, da velocidade das transações comerciais e dos mecanismos de produção, da vastidão geográfica dos Estados modernos contemporâneos, bem como do grande efetivo populacional que integra as várias comunidades políticas nacionais. A realidade hodierna, pois, uma autêntica *vitrine mundial* que absorve integralmente o homem com seus compromissos de ordem privada, seja do mais humilde trabalhador até os ocupantes de altos cargos executivos, não cede espaço para que o cidadão possa acompanhar e, principalmente, participar dos assuntos públicos. Mais preocupadas com o que vestir e com o que comer, as pessoas acabam sendo obrigadas a se comportar como verdadeiros manequins nessa louca corrida por uma ocupação funcional, para, na maioria das vezes, serem exploradas através de um trabalho estressante e mal remunerado. Esse mundo da economia de mercado, cujo ideal é totalmente direcionado à obtenção de maiores lucros, despersonaliza o ser humano com a sua propaganda ideológica²⁷⁵, envolvendo-o num ambiente dito pós-moderno²⁷⁶, que cria uma suposta realidade por meio de um imaginário mercadológico. Todas essas circunstâncias, mais o descrédito com as estruturas de poder vigentes faz com que os indivíduos se interessem menos com o processo político e com o destino que se dá à coisa pública.

Frente a todos esses aspectos sintomáticos que perfilam o processo político dos Estados-nações, tem-se proposto muitas vezes ora uma maior vinculação dos representantes parlamentares ao programa ideológico de seus partidos políticos, na tentativa de se atingir uma

²⁷⁵ Toma-se aqui a palavra ideologia em sua concepção de (de)formação da consciência através da distorção da compreensão da realidade que se quer ou pretende ocultar.

²⁷⁶ Conforme alerta Jair Ferreira dos Santos, citado pelos autores Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes, o chamado ambiente pós-moderno potencializa a simulação em detrimento do real, significando basicamente que “entre nós e o mundo estão os meios tecnológicos de comunicação, ou seja, de pura simulação. São eles que nos informam sobre o mundo; são eles que lêem o mundo para nós; são eles que o (re)fazem à sua maneira, transformando num espetáculo. Uma reportagem a cores sobre os retirantes nordestinos deve primeiro nos seduzir e fascinar para depois nos indignar. Caso contrário, mudamos de canal. Não reagimos fora do espetáculo. Daí que qualquer repórter de TV só consegue realizar uma ‘boa’ reportagem sobre uma enchente quando ele estiver falando com água pelo pescoço (ou seja, ‘participando’ ativamente do ‘fato’). Dito de outro modo: o que vale é a imagem. Quando uma família toda é arrastada pelas águas de uma enxurrada, não restando nem a casa onde moravam, o/a repórter chega, com água pela cintura, e pergunta para a única sobrevivente da tragédia: - ‘Como é que a senhora está se sentindo?’...” In: Op. cit., p. 171-172.

melhor correspondência com o pensamento e os interesses que emergem no seio da sociedade, ora pela existência e formação de um poder distribuído, que permita a concorrência entre a diversidade dos grupos de interesses representativos de movimentos políticos que disputam o exercício temporário do poder, através de um constante e efetivo controle de uns sobre os outros²⁷⁷. Há, também, aqueles que vislumbram a substituição da idéia originária de representação política, por ser não democrática, à de uma verdadeira democracia direta, em que haja um controle e participação direta e ativa de todos os cidadãos, com a responsabilidade de se constituírem em autênticos árbitros supremos com capacidade para decidirem em última instância sobre os assuntos públicos.

Essa última proposta se ampara no efetivo exercício da soberania nacional, aqui sem o monopólio da intermediação parlamentar, posto que cada ato de produção legislativa, imbuído de grande relevância e interesse público, ficaria sujeito à iniciativa e à aprovação do povo que, nessa nova modalidade de sistema político, assume um *status* de governante, fazendo com que a tradicional dualidade existente entre governantes-governados perca sua justificativa e razão de ser. Exponente e partidário dessa corrente de pensamento, Paulo Bonavides salienta que a democracia direta, nessa ordem de idéias, representa o seguinte:

É o povo investido na amplitude real de seu poder de soberania, alcançando, pela expressão desimpedida de sua vontade regulativa, o controle final de todo o processo político. Só o povo, constituído, por conseguinte, em árbitro supremo, confere legitimidade a todos os pactos e acomodações dos grandes interesses sociais conflitantes da sociedade

²⁷⁷ Para Norberto Bobbio a democracia dos modernos deve se inspirar contra a concentração do poder, aliando-se necessariamente ao princípio pluralista, baseado no poder controlado e distribuído. Destarte, para o autor a democracia dos modernos “é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em dois *fronts* – contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído. [...] Onde a democracia direta é possível, o estado pode muito bem ser governado por um único centro de poder, por exemplo a assembléia dos cidadãos. Onde a democracia direta, em decorrência da vastidão do território, do número de habitantes e da multiplicidade dos problemas que devem ser resolvidos, não é possível e deve-se então recorrer à democracia representativa, a garantia contra o abuso do poder não pode nascer apenas do controle a partir de baixo, que é indireto, mas deve também poder contar com o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos, os quais se exprimem por sua vez através de diversos movimentos políticos que lutam entre si pela conquista temporária e pacífica do poder.” Prossegue o autor esboçando que “o defeito da democracia representativa se comparada com a democracia direta consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si. Tanto melhor porém se aquelas pequenas oligarquias, através de uma democratização da sociedade civil, através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sempre mais e sempre melhor participantes, tornam-se sempre menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído mas também controlado.” In: Op. cit., p. 60-61.

*complexa e pluralista. O povo-ficção dos ordenamentos representativos cede lugar ao povo-realidade e concreção da democracia direta*²⁷⁸.

O mesmo autor, precatando-se com relação aos argumentos impeditivos do estabelecimento do sistema direto de governo, aduz que os mecanismos da forma representativa não são em absoluto dispensáveis, na medida em que se afiguram como instrumentos meramente auxiliares e subsidiários ao pleno funcionamento das atividades de exercício direto do poder. Por conseguinte, sem tirar tal adjetivo à forma de democracia proposta, o resquício da representação política ficaria direcionado ao seu aspecto instrumental, vale dizer, a um meio propiciador para que o povo possa eficazmente emitir seu juízo sobre os atos de deliberação legislativa²⁷⁹.

Vê-se que muitas são as opiniões sobre a forma que deve revestir o exercício do poder político, uma mais ousada que a outra, mas todas primando, no seu conteúdo, pela melhoria da situação atual dos esquemas de governo dos assuntos da vida pública. Como não é objetivo deste trabalho a abordagem crítica sobre essa temática, sua menção se faz importante para melhor avaliar-se as implicações do sistema de representação política no contexto da integração econômica regional, sem cair, assim, na ingenuidade que desconsidera a inerência de tais vícios sobre o regime, a despeito de sua necessidade e importância como modelo político a ser observado na esfera dos blocos econômicos regionais. Perquiridas essas questões, pode-se agora adentrar sobre a temática do alcance do sistema de representação democrática na organização do bloco econômico europeu.

2.3.2. O Contexto Prático da Representatividade Democrática na União Européia

Como foi visto nas partes precedentes deste capítulo, a União Européia estrutura-se de maneira diferente ao esquema tradicional da divisão clássica dos três poderes desenvolvida na lição de Montesquieu, onde fundamenta que os poderes da soberania estão separados em executivo, legislativo e judiciário, ambos independentes na sua estrita esfera de competência. Foi observado que a organização jurídico-intitucional da União Européia concentra um conjunto orgânico funcional de natureza jurídica supranacional²⁸⁰, que é responsável pelo

²⁷⁸ In: *Teoria do Estado*. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 355.

²⁷⁹ A respeito disso, o autor conclui que a “democracia direta não quer dizer o povo, todos os dias, todas as horas, em todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercitar toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou travancada.” In: BONAVIDES, Paulo. *Ibid.*, p. 356.

²⁸⁰ Não há consenso acerca da natureza jurídica do direito comunitário, o que tem levado a classificá-la de diversas formas possíveis, ora como um direito federal, ora como um direito *sui generis*, ou ainda como um novo tipo de direito internacional público. Para um melhor exame da matéria, importante consultar: QUADROS, Fausto. *Op. cit.*;

desenvolvimento de políticas comunitárias e pela tomada de decisões que atuam direta e imediatamente no ordenamento jurídico de cada Estado-membro. Com a descrição das funções desempenhadas pelas instituições decisórias da Comunidade, também se teve oportunidade de constatar o quão complexo e intrincado revela-se o processo decisório partilhado entre elas, abarcando procedimentos diferenciados conforme o teor da matéria a ser submetido à deliberação. Por meio da realização desse estudo preliminar, possibilita-se, agora, estar em melhores condições de enfrentar e esclarecer, com uma certa segurança, o objetivo que ora interessa – a realidade da aplicação do sistema representativo dentro do processo decisório comunitário.

Os Estados-membros e as instituições que integram a União Europeia procuraram, no transcorrer do seu processo evolutivo, declarar e tornar efetivos, no âmbito comunitário, os princípios democráticos que norteiam tanto as constituições nacionais como os instrumentos internacionais²⁸¹ ratificados pelos primeiros em suas relações com terceiros Estados. Bastante numerosas foram as declarações, os instrumentos normativos e a própria jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE)²⁸² em ressaltar o desejo e a necessidade de assegurar o respeito aos valores democráticos na prossecução dos objetivos comunitários. Prova disso está na Carta de Identidade Europeia de dezembro de 1973, na Declaração sobre a Democracia de abril de 1978, na Declaração Comum sobre os Direitos Fundamentais de abril de 1977, no Preâmbulo do Ato Único Europeu entre outros. No pertinente ao conteúdo específico do princípio democrático, João Mota de Campos evidencia que ele foi conformado por essas inúmeras fontes sob um duplo aspecto da mesma realidade:

Por um lado, o princípio identifica-se com uma determinada concepção sobre a legitimidade, a organização e o exercício do poder político e encontra a sua expressão, no quadro comunitário como nas Constituições

TEIXEIRA, António Fernando Dias. *A natureza das Comunidades Europeias: estudo politico-juridico*. Coimbra: Almedina, 1993; STELZER, Joana. Op. cit.; CASELLA, Paulo Borba. Op. cit.

²⁸¹ “Esses instrumentos são múltiplos: para não mencionar senão os que tratam de *direitos fundamentais e que dão expressão concreta, a nível individual ou coletivo, ao princípio democrático, impõe-se referir a Declaração Universal dos Direitos do Homem, os Pactos Internacionais (concluídos no quadro da ONU) relativos aos direitos civis e políticos e, no plano regional, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem.*” In: CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 598-599.

²⁸² Em vários acórdãos o TJCE fez pronunciamento em favor da salvaguarda dos princípios democráticos, como nos acórdãos INTERNATIONAL HANDELSGESELLSCHAFT de 17/12/70, proc. 70, Col., p. 1125 e NOLD de 14/05/74, proc. 4/73, Col., p. 45, onde declara que *o respeito dos direitos fundamentais faz parte integrante dos princípios gerais de direito de que o Tribunal assegura o respeito...; a salvaguarda destes direitos, inspirando-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados membros, deve ser assegurada no quadro da estrutura e dos objetivos da Comunidade...* Ver: CAMPOS, João Mota de. *Ibid.*, p. 597.

*dos Estados membros, no sistema da democracia representativa e pluralista; - Paralelamente, como expressão de uma exigência irrecusável nos planos ético, social e político, o princípio democrático implica o respeito dos direitos fundamentais tais como estes são enunciados e salvaguardados não só em algumas disposições dos Tratados mas, sobretudo, nas Constituições dos Estados membros e nos instrumentos internacionais a que os mesmos Estados aderiram e que a ordem jurídica comunitária pôde assimilar em virtude do trabalho de elaboração jurisprudencial levado a cabo nos últimos dez anos pelo Tribunal das Comunidades*²⁸³.

Da interpretação de seu conteúdo, é revelado que o princípio democrático, perseguido pela organização comunitária, formaliza-se através do sistema representativo, por ser considerado o instrumento apto e adequado a garantir legitimidade à ação do aparelhamento institucional da integração. Dentro desse espírito, ao Parlamento Europeu foi depositada a responsabilidade de ser o centro e o agente da representação política democrática, com a incumbência de refletir, no quadro institucional comunitário, os anseios dos cidadãos dos respectivos Estados-membros. Tendo sido descrito, mais atrás, o tortuoso caminho procedimental decisório percorrido pelas instituições comunitárias rumo ao atingimento de suas complexas funções, teve-se oportunidade de analisar, de forma sucinta, o grau e intensidade de participação que cada uma delas, em especial o Parlamento, possuía no exercício da direção do bloco econômico regional.

O regime de representação democrática, consoante orientação que vem sendo expendida nas considerações deste trabalho, tem o condão de promover o controle do próprio poder, através da constante fiscalização desempenhada pelas instituições parlamentares sobre o modo de atuação das outras esferas de governo. Por sua vez, essa implicação político-institucional do sistema representativo, no contexto comunitário, dá-se de forma bem menos completa do que o deveria, mostrando-se o Parlamento Europeu, a despeito de todas as conquistas alcançadas objetivando a elevação de sua participação junto às demais estruturas de poder, impotente diante uma série de atos que são praticados no interior da Organização.

Para melhor explicitar-se essa situação, convém mencionar a insuficiência do controle político exercido pelo Parlamento Europeu, que não abrangendo os atos do Conselho, vem

²⁸³ In: CAMPOS, João Mota de. *Ibid.*, p. 595-596.

realçar um certo predomínio hierárquico da instituição que representa os interesses dos governos dos Estados-membros. Como se sabe, referido controle somente é exercido em relação à Comissão, órgão supranacional por excelência. Desse modo, a fiscalização parlamentar é mais atuante no campo da execução e administração dos negócios e assuntos comunitários, sem afetar, para tanto, o âmbito político maior da estrutura jurídica do bloco econômico regional. Fazendo um comparativo com o alcance dos mecanismos de controle parlamentar nacionais, na instância comunitária percebe-se essa grande deficiência no que tange à instituição máxima de condução política, deixando-se, assim, ampla margem discricionária e *arbitrária* aos representantes dos governos executivos nacionais que ocupam as cadeiras do Conselho da União Européia. É evidente que existe o controle legal exercido pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE), procurando resguardar os Tratados constitutivos da União contra todo ato inquinado de ilegalidade, visando assegurar, ao mesmo tempo, o respeito aos princípios gerais de direito e aos direitos e liberdades fundamentais que consubstanciam o princípio democrático.

O problema, contudo, não está nessa questão legal, e sim na completa ausência de um controle sobre a atuação política do Conselho da União Européia que, como sobredito, acaba levando vantagem em consequência da inexistência de um poder que fiscalize a orientação ideológica dessa importante instituição comunitária. Vale lembrar aqui o que foi exposto na última parte do primeiro capítulo deste trabalho, quando tratado da importância do regime de representação democrática nos processos de integração regional. Foi salientado que a formalização e o desenvolvimento de um processo de integração entre os Estados signatários do acordo regional deveria se pautar, principalmente, à realização do bem-estar social, que é a função primária do Estado, e não aos interesses corporativistas de agentes econômicos e financeiros mais preocupados com o fortalecimento de seus negócios às expensas das garantias e direitos coletivos e individuais a muito consagrados. Aí é que está o cerne do problema, ou seja, sem a institucionalização de mecanismos de controle e fiscalização sobre a atuação do órgão máximo de condução política da Comunidade, o poder parlamentar, representante oficial dos cidadãos europeus, não possuirá instrumentos e forças para coibir orientações políticas que se apresentam disfarçadas de sua real intenção e finalidade.

O alcance da representação democrática é também prejudicado no que tange ao exercício da função constituinte, pois o Parlamento Europeu não detém poderes em matéria de revisão dos Tratados, mas simples função consultiva de caráter não vinculativo. Em outros termos, essa situação se configura como uma verdadeira teratologia em se tratando de uma assembléia parlamentar democrática, sendo que esse tipo de ordenamento de competências é propiciador de

um ambiente extremamente favorável a qualquer tentativa de manipulação ideológica levada a efeito por parte dos representantes estaduais do Conselho da União Europeia²⁸⁴. Uma vez mais a instituição de representação política dos cidadãos europeus, em âmbito comunitário, não encontra paralelo algum com o paradigma de representação que é organizado e praticado no interior dos Estados-membros. Nestes, como é notório, às instituições parlamentares de representação democrática é atribuído o poder de iniciativa e produção legislativa, cabendo-lhes, nesse sentido, impulsionar, criar, modificar, acrescentar, ratificar e regulamentar toda e qualquer espécie de lei ou ato normativo. Na tentativa de minimizar tamanho desfalque de prerrogativas, procurou-se assegurar ao Parlamento Europeu, a partir da entrada em vigor do Tratado do Ato Único de 1986, uma participação mais ativa no processo decisório das Comunidades.

Dessa maneira, com a instituição do procedimento de cooperação, pôde o Parlamento interagir com as demais instituições comunitárias, elevando, conseqüentemente, a um grau mais democrático as deliberações tomadas no interior do bloco econômico regional. No entanto, conforme se apreciou na segunda parte deste capítulo, o poder de cooperação atribuído ao Parlamento Europeu não lhe concede a última palavra nos assuntos que forem objeto desse procedimento, que não cessa a não ser quando o próprio Conselho não consiga derrubar, já em segunda leitura, a manifestação contrária do Parlamento à sua posição comum. Apesar da louvável iniciativa de estabelecimento desse procedimento decisório, ela não é, por si só, suficiente e muito menos desejável, principalmente quando se está perscrutando e cogitando de um autêntico sistema de representação política que, ao contrário do que geralmente se pensa, não se limita a simples forma direta de escolha de certas pessoas para integrarem o órgão parlamentar. O regime de representação política democrática vai mais adiante, configurando-se como algo que visa garantir, acima de tudo, as liberdades fundamentais e os direitos da pessoa humana. É um instrumento, quando bem utilizado, destinado a prestar grandes serviços no combate ao autoritarismo e ao monopólio do poder, propiciando, seguramente, contínua atividade de controle sobre a governança de determinada região.

²⁸⁴ O autor e ex-eurodeputado Maurice Duverger vem acrescentar que o poder constituinte “[...] já não pode ser exercido unicamente pelos métodos diplomáticos. Os princípios democráticos exigem que os representantes do povo, ou mesmo o próprio povo, através de referendo, assumam um papel importante junto desse poder constituinte. O Parlamento Europeu está claramente na primeira linha neste domínio. Mas não pode demitir do exercício de poder constituinte os parlamentos nacionais, ou reduzi-los a uma ratificação final, como se tende a pensar. Os próprios parlamentos nacionais deviam interessar-se de forma mais regular e mais clarividente do que actualmente revelam. Só um acordo entre os representantes do povo, um acordo entre aqueles que exprimem o seu desejo de Europa e aqueles que incarnam a valiosa diversidade das respectivas culturas poderá avançar com a transformação da União através de processos eficazes e simultaneamente democráticos.” In: *Europa: o Estado da União*. Traduzido por Gonçalo Praça. Lisboa: Editorial Notícias, 1996. p. 57.

Com a entrada em vigor do Tratado da União Européia, a representação democrática conseguiu ampliar suas implicações no contexto político-institucional da integração regional, tornando mais ativa, pode-se assim dizer, a atuação do Parlamento Europeu nos assuntos comunitários. O poder de conciliação ou co-decisão, entre outras prerrogativas trazidas pelo Tratado de Maastricht, atribuiu ao Parlamento um direito real de veto acerca das matérias submetidas a esse procedimento decisório, reforçando, conforme observado alhures, a importância da instituição parlamentar no direcionamento normativo da União. Por meio desse nável procedimento decisório, o Parlamento Europeu poderá obstar qualquer proposição normativa que se lhe afigure atentatória aos interesses que defende, forçando, indiretamente, que a Comissão Européia, e, sobretudo, o Conselho sigam com mais seriedade o seu posicionamento frente às questões relativas à Comunidade.

Conquanto tenha adquirido maior reforço em seu papel político-institucional, ainda assim o Parlamento se mostra tímido como órgão de representação política, justamente por não possuir iniciativa legislativa que ponha relevo e destaque as suas pretensas ações em benefício e prol dos cidadãos que representa. O ordenamento jurídico comunitário, a título de consolação, concede ao Parlamento Europeu apenas o direito de solicitar à Comissão que elabore propostas de atos normativos cujo teor considere oportuno para o cumprimento dos objetivos comunitários. Esse direito de iniciativa legislativa indireta tem sua razão de ser para o caso da Comissão agir com desídia em seu poder de propor medidas ao Conselho da União Européia e ao Parlamento, deixando de dar o impulso necessário à regulamentação dos negócios e assuntos comunitários. É de se notar, diante o exposto, que o alcance das implicações políticas da representação democrática ainda é muito deficiente no plano da integração européia, precisando a instituição parlamentar adquirir um verdadeiro *status* de um parlamento legislativo no estilo dos poderes legiferantes nacionais. Não se quer evidenciar, por certo, que a institucionalização de um regime representativo, seguindo a linha doutrinária de Montesquieu, seja a imediata e direta solução para todos os problemas de ordem comunitária, muito pelo contrário, o que se está procurando destacar é que o estabelecimento de um poder legislativo, cujos membros sejam eleitos diretamente pelos respectivos cidadãos, seja uma garantia maior de transparência e de participação social nas políticas desenvolvidas e executadas pelo bloco econômico regional.

É fora de dúvida, como já frisado anteriormente, que o sistema de representação democrática apresenta muitos vícios, mormente quando se trata de um povo sem muita educação e cultura. No caso mesmo da maioria dos países do velho Continente, esse não constitui um dos grandes problemas, pois o cidadão europeu é muito consciente de seu patrimônio cultural e

histórico, sempre vindicando pela proteção dos seus direitos sociais e políticos, tudo isso aliada à circunstância de possuírem uma estável situação econômica que não pode ser comparada a dos países em desenvolvimento, cuja precariedade de seus padrões sócio-econômicos vincula-os a um círculo vicioso de completa dependência ao capital estrangeiro. Não obstante, mesmo na Europa a representação democrática encontra sérias dificuldades na vida prática, pois faz parte da natureza humana a manifestação de interesses que podem ser contrários a uma ordem estabelecida ou a um interesse que se revele maior ao próprio. Nesse sentido, conflitos e disputas sempre existirão, seja em maior ou menor proporção, devendo a comunidade política, nesse contexto, cercar-se de todos os instrumentos capazes de assegurar um melhor entrosamento nas relações entre governantes e governados.

Todos esses fatores, que se acaba de fazer alusão, vão refletir no concernente às implicações sociais do sistema de representação democrática no seio do bloco econômico, porque os meios atuais de ação, previstos ao Parlamento Europeu, somente poderão contribuir de forma indireta rumo à concretização de políticas que estejam mais próximas dos cidadãos. Com efeito, afasta-se, novamente, de um ideário de representação política que tenha direta repercussão no meio social, seja no sentido de uma eficiente captação dos reais interesses de todos os indivíduos representados como na reverberação desses sentimentos sociais em planos de ação concretos, cujo roteiro seja traçado por políticas de nítida orientação democrática, convertidas em normas gerais e abstratas vinculantes para toda a comunidade de Estados que integra a União Européia. Os parlamentos democráticos têm a missão de exprimir os anseios do povo nos poderes de Estado, através de uma incansável conformação das estruturas de governo e de justiça aos direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana, visando garantir, da melhor maneira, que a soberania seja exercida mais próxima possível de seus legítimos titulares.

Mas, para que isso possa efetivamente ocorrer, as instituições parlamentares deverão estar sempre municiadas com poderes que lhes proporcionem ampla iniciativa na formulação de normas gerais e abstratas, que sejam direcionadas a todas as estruturas de poder submetidas a uma determinada soberania. Este é o entendimento e não poderá ser outro, pois o esquema de representação política, para ser verdadeiramente democrático, atribuirá ao órgão que restou encarregado de exprimir as manifestações e os interesses da sociedade a plena investidura no exercício dos poderes soberanos. Despido de instrumentos de ação, cuja eficácia seja observada diretamente dos planos de elaboração normativa, o Parlamento Europeu assiste, no momento atual, sua impotência na formação e gerenciamento de políticas que traduzam o espírito e o convencimento dos seus parlamentares sobre a temática social dos assuntos comunitários. No

roteiro procedimental da Comunidade, o Parlamento Europeu é sempre acionado pela Comissão e Conselho da União Européia acerca de quase todas as questões atinentes à integração. Recebe projetos e idéias prontas, e acaba por não desenvolver um trabalho original e de criatividade junto das demais instituições comunitárias. Pode, quando muito, utilizar-se do poder de co-decisão para rechaçar, alterar ou propor emendas que considere oportunas ao trabalho legislativo, contribuindo, assim, de forma indireta no produto final do projeto de norma comunitária.

Para que a representação democrática no Parlamento Europeu não fique coarctada ao seu aspecto meramente formal, faz-se premência que esta instituição comunitária busque desenvolver fortes relações com os seus homônimos nacionais, justamente por estarem mais próximos dos cidadãos de cada unidade política. Em razão dessa proximidade, os parlamentos nacionais apresentam-se mais sensíveis aos problemas locais, ao passo que o Parlamento Europeu, preocupado com as questões de âmbito comunitário, termina por ficar alijado de um contato mais estreito com os cidadãos que integram a diversidade cultural européia. Não se pode olvidar que um dos objetivos centrais do Parlamento Europeu é o de criar uma consciência européia, vale dizer, despertar nos povos de cada nação o sentimento de unidade e de interesse comum, tentando com isso diminuir o ódio e a mácula originados de conflitos políticos que só têm deixado tristes e dolorosas cicatrizes na inconcussa alma de todos os europeus.

A busca deste desiderato somente se mostrará compreensível a partir do momento que a instituição parlamentar comunitária conseguir estabelecer um diálogo mais profundo e solidário com os parlamentos nacionais. Esse intercâmbio de informações, idéias e valores se revela de grandiosa relevância ao aprimoramento qualitativo da democracia dentro da União Européia²⁸⁵, pois visa consubstanciar uma espécie de aliança que pode coadjuvar as instâncias parlamentares a reforçar os mecanismos de controle exercidos sobre a ação dos governos nacionais. Detentor de uma clareza de espírito e de profusão de idéias, Maurice Duverger expõe seu magistério acerca da matéria:

A rivalidade entre Parlamento Europeu e parlamentos nacionais enfraquece a democracia, ao diminuir o controle dos eleitos do povo

²⁸⁵ “Formalmente, e tanto quanto a sua estrutura o exige, a Comunidade de Estados é democrática. A legitimidade dos povos de cada um destes Estados exprime-se nos parlamentos nacionais e a legitimidade da União que os agrega manifesta-se no Parlamento Europeu. Os primeiros têm os meios de controlar a acção do seu governo no Conselho da União, empregando toda a sua responsabilidade política. Os segundos controlam, de maneira semelhante, a Comissão Européia, que têm direito de censurar. As instituições da União têm a forma, a cor e o sabor da democracia, mas não são verdadeiramente democráticas, porque o sentimento de pertencer à Europa é menos pronunciado que o de pertença à nação, e este sentimento popular reflecte-se, naturalmente, no comportamento dos representantes.” In: DUVERGER, Maurice. Op. cit., p. 47.

*sobre os governantes. Chefes de Estado ou de governo, ministros, altos funcionários, todos jogam subtilmente com esta rivalidade: perante os deputados europeus invocam as exigências da maioria parlamentar no seu Estado, e perante os seus deputados nacionais, as prerrogativas da União e as pressões do Parlamento Europeu. A democratização da União requer uma cooperação estreita entre as duas categorias de representantes do povo, que estes poderiam incrementar sem a oposição de qualquer governo*²⁸⁶.

Segundo, ainda, o mesmo autor, essa rivalidade, que caracteriza as relações entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais, faz atuar diretamente no comportamento e no espírito de cada cidadão uma tensão que os prende a sua respectiva nação, aguçando, destarte, uma permanente competição umas com as outras. Não obstante esse panorama um pouco que nacionalista, o autor acrescenta, logo em seguida, que o cidadão vem se mostrando *cada vez mais consciente de que só no quadro de uma solidariedade com os vizinhos europeus poderá a sua nação manter a força e a fama*²⁸⁷. Aqui uma coisa é certa, o grau de envolvimento dos europeus acerca das questões comunitárias dependerá, em larga escala, do trabalho que as instituições nacionais conseguirem realizar em torno do esclarecimento sobre os porquês da manutenção e desenvolvimento do projeto integracionista da União Européia.

Sem isso, o descaso, referindo-se principalmente aos Parlamentos nacionais, reverberará imediatamente no funcionamento do Parlamento comunitário, dificultando-lhe o trato com as demais instituições da União. Enquanto continuar esse clima de desconfianças²⁸⁸ entre os Parlamentos, a representação democrática assistirá sua impotência diante da força dos governos dos Estados-membros que tende a titerear constantemente com as instâncias parlamentares. Assim sendo, a confiança mútua entre os Parlamentos e entre estes e os cidadãos será a resposta

²⁸⁶ DUVERGER, Maurice. Ibid., p. 48.

²⁸⁷ DUVERGER, Maurice. Ibid., loc.cit.

²⁸⁸ “A desconfiança dos parlamentos dos Estados face às instituições européias reflecte em certa medida a sua crescente impotência na democracia moderna, em que são dominados pelos governos quando estes dispõem de uma maioria coerente ou são disciplinados e condenados a impedir de governar e de legislar, no caso de regimes sem maioria clara e estável. O Parlamento Europeu, ao contrário do que pensam os parlamentos dos Estados, não os priva das suas prerrogativas ao transferi-las para um nível comunitário. Os deputados de Estrasburgo não têm qualquer responsabilidade nessa transferência, pois, ao contrário dos parlamentares nacionais, nem sequer têm a possibilidade de recusar a ratificação dos tratados, redigidos e assinados pelos governos dos Estados. Mas a transferência de prerrogativas é tanto mais dolorosa na medida em que amputa uma autoridade parlamentar já muito enfraquecida na maior parte das democracias. Sendo designados pelos mesmos eleitores, que acumulam a cidadania do seu Estado e a da União, os deputados europeus e os deputados nacionais partilham muito mais orientações e interesses comuns do que oposições sobre princípios e divergências na acção.” In: DUVERGER, Maurice. Ibid., p. 55.

segura para a ampliação democrática do processo de integração econômica regional, que necessita de um elemento legitimante²⁸⁹ para não soçobrar nas águas sinuosas por onde caçam os grandes tubarões do mercado econômico.

Em função da ausência de uma coerente coordenação de interesses e estratégias entre os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, este vem se servindo de algumas prerrogativas institucionais que o põe em contato direto com os cidadãos e com qualquer outra pessoa singular ou coletiva que tenha residência ou sede estatutária dentro do espaço geográfica abrangido pela Comunidade. Está-se fazendo referência ao direito do Parlamento em receber petições, atribuição a que já se havia comentado na parte anterior deste segundo capítulo. Esse direito de receber petições evidencia uma certa abertura a todo indivíduo que queira se fazer ouvir perante a instância comunitária, agindo aqui o Parlamento na qualidade de uma autêntica ouvidoria pública. Foi uma iniciativa muito feliz, mas que não supre as deficiências que pairam em torno da instituição parlamentar comunitária, primeiro por que esse método destina-se à apreciação de situações muito isoladas e particulares, não se projetando ao conhecimento dos grandes interesses e opiniões que se formam e desenvolvem no seio social. Em segundo lugar, por que de muito não adiantará se ao Parlamento Europeu nenhuma outra prerrogativa for-lhe confiada além das já existentes. No que tange a esse assunto, volta-se a repisar sobre a necessidade de o Parlamento estar investido da competência de poder agir com mais originalidade junto ao processo decisório da União Européia, podendo ir bem além do complicado e amarrado procedimento de co-decisão comunitária.

²⁸⁹ Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Louis-Harris para o jornal Le Monde, entre 14 e 20 de dezembro do ano de 2000, uma crescente maioria dos habitantes de oito Estados-membros (França, Alemanha, Grécia, Itália, Espanha, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido) informaram o seu descontentamento com o funcionamento da União Européia. Entre outros indicadores da pesquisa, dois deles realçam o seguinte: *as principais instituições européias convencem menos que nunca. Assim, apenas pouco mais de um terço dos pesquisados dizem confiar na Comissão de Bruxelas (35% dos pesquisados, um recuo de 3 pontos em relação a 1999), contra 57% que têm opinião negativa sobre ela. A constatação é especialmente severa na Alemanha (21% de confiança contra 72% de opiniões negativas), no Reino Unido (31% contra 56%) ou na Espanha (37% contra 52%), enquanto a França (41% contra 54%) e principalmente a Itália (47% contra 43%) se situam abaixo da média. Dois anos depois da instalação da nova Comissão presidida por Romano Prodi, o balanço é no mínimo decepcionante. O único sinal encorajador é que 59% dos estudantes confiam nela. Quanto ao Parlamento Europeu, está situado no mesmo nível: apenas 37% dos pesquisados (contra 57%) dizem confiar nele, com uma erosão de 3 pontos das opiniões positivas em relação a 1999 e um aumento dos descontentes de 7 pontos.*

CAPÍTULO III

UM MODELO DE REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA POLÍTICA AO MERCOSUL

3.1. Estrutura Institucional do Mercosul

Com a formalização do Tratado de Assunção de 1991, foi criada uma estrutura institucional provisória para o Mercosul, composta de dois órgãos encarregados da administração e execução do Tratado e dos demais acordos que fossem celebrados no seu quadro jurídico durante o período de transição, até 31 de dezembro de 1994. Os órgãos provisórios originados do Tratado de Assunção eram o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, constituindo-se o primeiro como sendo o órgão superior e principal do acordo de integração regional, por ser o responsável pela condução política desse processo, visando, sobretudo, assegurar o cumprimento dos objetivos para o estabelecimento definitivo do mercado comum. Já o Grupo Mercado Comum foi denominado como o órgão executivo do bloco econômico regional, incumbido de velar pelo cumprimento do Tratado, além de estar encarregado de adotar as medidas necessárias para o cumprimento das decisões tomadas pelo Conselho, assim como de apresentar medidas concretas *à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros* (artigo 13, do tratado de Assunção).

O Tratado de Assunção, no seu artigo 24, dispôs também pela constituição de uma Comissão Parlamentar Conjunta, que estaria encarregada de facilitar a implementação do mercado comum. O Tratado, porém, não inclui essa Comissão dentro da estrutura orgânica do Mercosul, justamente por não considera-la como um órgão direcionador da sua administração e execução. No entanto, ressalta-se que o estabelecimento desses órgãos provisórios deixou um grande vazio para a sua operacionalização, pois que no Tratado de Assunção não se discorreu de forma detalhada sobre as funções a serem desempenhadas por esses órgãos decisórios. Em decorrência dessa circunstância, o Tratado de Assunção, no seu art.18, esclareceu que os Estados-partes convocariam uma reunião para a determinação da estrutura institucional definitiva

do Mercosul, estabelecendo, assim, as atribuições específicas de cada órgão e seu sistema de tomada de decisões.

Foi assim que surgiu o Protocolo de Ouro Preto (POP), de 17 dezembro de 1994, institucionalizando pormenorizadamente a estrutura orgânica do Mercosul. Através desse Protocolo criou-se novos órgãos de assessoramento aos já consagrados órgãos de direção. Segundo o artigo 1, do POP, o Mercosul contará com os seguintes órgãos: I- Conselho do Mercado Comum; II- Grupo Mercado Comum; III- Comissão de Comércio do Mercosul; IV- Comissão Parlamentar Conjunta; V- Foro Consultivo Econômico-Social; VI- Secretaria Administrativa do Mercosul. Os dois primeiros órgãos acima referidos foram, como se vê, mantidos pelo Protocolo de Ouro Preto, com a diferença de que foram melhores especificadas as suas funções. O principal, para se ressaltar neste momento, é que foi mantida a natureza intergovernamental²⁹⁰ de tais órgãos, em detrimento de uma possível instituição de caráter supranacional²⁹¹ com poderes autônomos, cujas decisões fossem diretamente aplicáveis nos Estados-partes²⁹². Resta, diante disso, a possibilidade aberta por meio do artigo 47 do POP, que faz previsão em relação a possibilidade de revisão da estrutura institucional do Mercosul quando assim julgarem oportuno os Estados-partes.

Diante o exposto, pode-se classificar os órgãos pertencentes ao ordenamento institucional do Mercosul em duas categorias: órgãos decisórios com capacidade normativa, Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul; órgãos de assessoramento ou auxiliares, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico-

²⁹⁰ “[...] importa señalar que percibimos una diferenciación fundamental en la generación del posible Derecho Comunitario del Mercosur respecto de lo que sucede en la Comunidad Europea, donde predominan los sistemas de gobierno parlamentario. Ellos se derivan, a nuestro juicio, de la alta probabilidad que existe de que nuestro regímenes de gobierno presidencialista, el neopresidencialismo latinoamericano según la clasificación de Lowenstein, presenten un fuerte predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes. Esto influye decididamente en la forma que se debe pautar, tanto el conjunto como cada uno de los países, para acelerar el proceso de integración que se han propuesto, todo lo cual se ve reflejado en la forma en que se ha desarrollado la organización institucional del Mercosur hasta el momento.” In: PLÁ, Juan Algorta (org.). *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: UFRGS, 1994. p. 85-86.

²⁹¹ Seguindo os ensinamentos de Paulo Borba Casella “é indispensável adotar perspectiva internacional, ou tautologicamente, perspectiva integrada, que leve em conta também os interesses e necessidades dos demais parceiros, em qualquer empreitada de integração, sob pena de nos atermos a coisas menores e de relevância preponderantemente doméstica, em detrimento de visão de todo e de seu adequado e eficiente manejo. Esse é justamente o papel que pode ser desempenhado por instituições supranacionais, em processo de integração. A ausência destas em processos anteriores, no continente americano, manteve sempre o poder decisório demasiadamente na mão dos Estados participantes do esforço, em detrimento da organização e da consecução de seus objetivos, como se viu nos casos da ALALC e da ALADI.” In: *Mercosul: exigências e perspectivas – integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*. São Paulo: LTr, 1996. p. 277.

²⁹² “Fiel ao individualismo que caracteriza as relações entre os países latino-americanos e impregnado da noção exclusivista de soberania nacional que ainda domina a diplomacia do continente, o Tratado não outorga o exercício de nenhuma fração dos direitos de soberania dos Estados Partes aos órgãos por ele instituídos.” In: FARIA, José Ângelo Estrella. Op. cit., p. 72.

Social e Secretaria Administrativa do Mercosul. Por suas características e finalidades, a Comissão de Comércio do Mercosul enquadra-se também entre os órgãos auxiliares do mercado comum, pois, como se verá adiante, constitui-se como um grande coadjuvador do Grupo Mercado Comum. À exceção da Secretaria Administrativa, que possui sede na cidade de Montevidéu (Uruguai), os outros órgãos do ordenamento institucional do Mercosul não têm sede própria, devendo, assim, fazer uso da estrutura concedida pelo Estado-parte que for responsável pela coordenação das suas reuniões. Do mesmo modo, a estrutura orgânica e funcional do Mercosul não está baseada na doutrina clássica da divisão dos poderes em executivo, legislativo e judicial, porquanto a sua organização dispõe de órgãos que apresentam funções variadas sem possuir, também, aquele caráter distintivo e de representação como propugnava Montesquieu.

Esboçado esse conteúdo preambular acerca da estrutura jurídico-institucional do Mercosul, tratar-se-á, nesta primeira parte deste terceiro e último capítulo, sobre a organização e o funcionamento dos seus três órgãos decisórios, bem como da Secretaria Administrativa, órgão de grande valia operacional a serviço de todo aparato institucional do acordo de integração regional do Cone Sul. Nessa oportunidade, ter-se-á condições de verificar o funcionamento do sistema decisório no Mercosul, procedendo-se, ao mesmo tempo, a uma avaliação comparativa com as instituições supranacionais que integram o ordenamento comunitário europeu. Já na segunda parte deste derradeiro capítulo, a análise e estudo se concentrará sobre os dois órgãos consultivos que representam os interesses das sociedades dos quatro países que formam o Mercosul, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Comissão Parlamentar Conjunta. Neste passo, estar-se-á tomando conhecimento acerca do perfil desenhado a estes dois órgãos, buscando com isso compreender melhor o paradigma de representação política que foi consagrado pelos governos dos Estados-partes signatários do acordo de integração. Ainda nesta ocasião, entrará em discussão a possibilidade de se seguir o modelo de representação democrática política adotada na União Européia, por meio do Parlamento Europeu, no contexto político da integração do Cone Sul. Depois de realizada a consideração de todo esse apanhado informativo, chegar-se-á finalmente ao escopo último deste trabalho, a qual se verificará as perspectivas talvez vislumbradas e/ou os obstáculos a serem enfrentados para a implementação da representação democrática política no centro decisório do Mercosul.

3.1.1. Conselho do Mercado Comum

Assim como o Conselho da União Européia, o Conselho do Mercado Comum constitui-se como o órgão decisório principal do processo de integração do Cone Sul, tendo por missão

basilar a condução política desse processo, tomando as decisões necessárias para que seja cumprido os objetivos e metas determinados pelo Tratado de Assunção, com vistas à devida conformação do Mercado Comum do Sul. Ao contrário, porém, dos órgãos de direção instituídos pela União Européia, o Conselho do Mercado Comum possui, assim como todos os demais órgãos que compõem a estrutura organizacional do Mercosul, capacidade decisória de natureza intergovernamental, expressão essa que designa a vontade conjunta dos Estados-partes para a emissão de atos normativos na esfera da integração econômica regional²⁹³. Na estrutura orgânica do Mercosul, o Conselho situa-se como o órgão superior na hierarquia institucional, agrupando as funções de representação do processo de integração, como a de órgão normativo supremo no processo conducente à adoção dos atos jurídicos necessários ao adequado funcionamento e aperfeiçoamento do mercado comum.

O Mercosul, com o Protocolo de Ouro Preto de 17 de dezembro de 1994, passou a ser sujeito de direitos e obrigações no plano externo, pois adquiriu personalidade jurídica de direito internacional, o que possibilitou a sua representação nas relações internacionais pelo Conselho do Mercado Comum. Conserva o Conselho uma natureza jurídica de caráter meramente intergovernamental²⁹⁴, no sentido de se apresentar como uma conferência diplomática de âmbito ministerial²⁹⁵, e de ser órgão de direção de um organismo internacional que não possui poderes supranacionais, nos moldes do processo de integração comunitário europeu. Por suas características, o Conselho do Mercado Comum apresenta-se como um órgão *coletivo*, pois está integrado por vários membros, *simples*, porque é composto por cargos e não por órgãos, e *potencializado*, no sentido de que os seus membros são escolhidos em razão do cargo que ocupam na esfera interna dos seus Estados²⁹⁶.

A) Composição

O Conselho do Mercado Comum é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos Estados-partes. No exercício da representação estatal, os membros desse Conselho deverão atuar em conformidade com as instruções e mandatos

²⁹³ Nas Instituições de caráter supranacional a capacidade decisória é autônoma em relação aos Estados nacionais, sendo que a emissão de atos normativos repousa na vontade própria da organização e não na dos Estados soberanos, que realizaram a cessão de parcelas de suas competências originais aos organismos internacionais dessa índole.

²⁹⁴ Nota-se nítida discrepância no que tange a natureza jurídica do Conselho da União Européia, que se apresenta ao mesmo tempo como uma conferência de Estados reunidos em assembléia e como um órgão de direção supranacional da Comunidade.

²⁹⁵ “Fica claro o caráter e a função político-diplomáticos do Conselho, atuando na condução política e representação do MERCOSUL, e confirmado nas funções que já tinha, especificadas no art. 8 do Protocolo de Ouro Preto.” In: BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998. p. 74.

²⁹⁶ MARTÍNEZ, Augusto Durán. *Estructura organica del Mercosur*. Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Montevideu, n. 11, p. 60, 1995.

conferidos pelos governos nacionais, para que possam exprimir, da melhor maneira possível, no seio da conferência intergovernamental, o posicionamento defendido pelo seu Estado de origem. Não se deve olvidar, no entanto, que as atenções dos representantes estaduais não poderão se desviar dos princípios e objetivos definidos no Tratado de Assunção, norteadores que são da manutenção e do desenvolvimento do mercado comum. Com isso se quer assegurar que os Estados-partes²⁹⁷ respeitem as regras convencionais estabelecidas por eles quando da constituição do processo de integração regional, para ensejar, assim, maior confiabilidade e prestígio a esse novo bloco econômico que se forma no cenário internacional.

No que tange à Presidência do Conselho, ela será exercida sucessivamente pelos Estados-partes por um período de seis meses cada, adotando-se, para isso, o sistema de rotação por ordem alfabética dos seus nomes.

B) Funcionamento

As reuniões do Conselho do Mercado Comum realizar-se-ão quantas vezes se acharem necessárias²⁹⁸, devendo, porém, ser efetivadas ordinariamente ao menos uma vez por semestre com a participação dos respectivos Presidentes dos Estados-partes²⁹⁹. Os Ministros das Relações Exteriores cuidarão da coordenação das reuniões do Conselho do Mercado Comum³⁰⁰, podendo,

²⁹⁷ Luiz Olavo Batista adverte para o uso impróprio do termo *Estados-partes*, em razão de o Mercosul ser um organismo internacional, e, por isso, um todo composto de várias unidades. Mais correto, assim, seria falar-se em *Estados-membros*, pois são unidades nacionais que se associaram em torno de um organismo internacional como membros efetivos do processo de integração. Ver: Op. cit., 74.

²⁹⁸ O Conselho do Mercado Comum já se reuniu em diversas vezes, adotando inúmeras decisões para o impulso do Mercosul: Decisão 1/91 – criou o sistema de solução de controvérsias denominado de Protocolo de Brasília; Decisão 2/91 – regulamentou a emissão dos certificados de origem das mercadorias; Decisão 5/91 – criou as reuniões de ministros onde participam os representantes ministeriais de cada Estado-parte para tratarem dos assuntos vinculados ao Mercosul e que tenham relação específica com suas áreas de competência; Decisão 5/92 – cria o Protocolo de Las Leñas sobre a cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa; Decisão 10/92 – delega ao Grupo Mercado Comum a atribuição dos critérios para a negociação comercial com os países membros da ALADI; Decisão 6/93 – aprova o Acordo Sanitário e Fitosanitário entre os Estados-partes do Mercosul; Decisão 7/93 – aprova o Regulamento relativo à defesa contra as importações que sejam objeto de dumping ou de subsídios provenientes dos países-partes do Mercosul; Decisão 11/93 – aprova o Protocolo de Colônia, referente a promoção recíproca de inversões no Mercosul etc. A primeira reunião do Conselho do Mercado Comum efetivou-se no dia 17 de dezembro de 1991, na cidade de Brasília, com a participação dos presidentes dos Estados-partes do Mercosul. Para mais detalhes sobre as reuniões e decisões tomadas pelo Conselho, consultar: EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Introducción al derecho comunitario latinoamericano: con especial referencia al Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1994. p. 208-218.

²⁹⁹ “El Consejo está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía o sus equivalentes (art. 4). Normalmente concurren también a las reuniones del Consejo los jefes de estado de los países, con lo cual dichas reuniones suelen convertirse en virtuales *Cumbres del Mercosur*. In: DROMI, Roberto, EKMEKDJIAN, Miguel A., RIVERA, Julio C. *Derecho Comunitario: sistemas de integración – régimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995. p. 202-203.

³⁰⁰ “Por meio da Decisão nº 14/91 estabeleceu-se que as reuniões do Conselho do Mercado Comum se realizem no país que detenha no momento a presidência do Conselho, cabendo-lhe, também, a coordenação da respectiva reunião. Isto também se aplica para as reuniões de ministros de economia e presidentes dos bancos centrais ou de outros ministros e do Grupo Mercado Comum.” In: LIPOVETZKY, Jaime César, LIPOVETZKY, Daniel Andrés.

nesse mister, convidar outras autoridades ministeriais para fazerem parte delas, tais como: Ministros e Secretários da Agricultura, Planejamento, Energia etc. Interessante questão, a ser cogitada, é a que diz respeito à possibilidade dessas autoridades convidadas possuírem ou não direito a voto em suas reuniões. Observando-se o disposto no Protocolo de Ouro Preto, pode-se inferir que essas autoridades não possuem tal direito, posto não serem membros efetivos do Conselho do Mercado Comum, mas apenas meros participantes que são convidados a expor idéias sobre os assuntos relativamente aos quais tenham algum envolvimento ou interesse. Realizando-se a interpretação do artigo 4, do Protocolo de Ouro Preto (POP), que alguns supostamente possam fazer referência para sustentar a tese da permissibilidade do direito ao voto, conclui-se que ele apresenta como membros efetivos desse órgão de condução política os Ministros das Relações Exteriores, os Ministros da Economia ou *seus equivalentes*, termo este que se refere às autoridades ministeriais que exerçam as funções de dirigente executivo das pastas das relações internacionais e da economia³⁰¹. Portanto, conclui-se que os ministros de outras áreas de competência, que são convidados a participar nas reuniões do Conselho, não possuem direito a voto, em razão de não serem membros efetivos desse órgão, tal qual vem enunciado no artigo 4, do POP.

O português e o espanhol, segundo o disposto nos artigos 17, do Tratado de Assunção, e 46, do Protocolo de Ouro Preto, serão os idiomas a serem utilizados pelos órgãos do Mercosul, ressaltando-se que a versão oficial dos documentos de trabalho será redigida na língua do país que foi sede da respectiva reunião.

C) *Deliberação*

O Conselho do Mercado Comum, no uso de suas atribuições normativas, adotará decisões que terão caráter obrigatório para os Estados-partes (artigo 9, do POP). Contudo, ressalta-se que esse mandamento originado do Protocolo de Ouro Preto cai em completa inanição, visto que o assim chamado direito derivado do Mercosul (Decisões, Resoluções e Diretrizes), composto de normas derivadas dos seus órgãos de direção (Conselho, Grupo e Comissão de Comércio do Mercado Comum), deve ser previamente incorporado aos ordenamentos jurídicos de cada

Mercosul – estratégias para a integração: mercado comum ou zona de livre comércio? Análises e perspectivas do Tratado de Assunção. São Paulo: LTr, 1994. p. 159.

³⁰¹ “El artículo 7 prevé que podrán ser invitados a participar en las reuniones del Consejo otros Ministros o autoridades de nivel ministerial. Esos otros Ministros o autoridades no son miembros del Consejo; podrán participar en él si son invitados. Estimo incluso que aunque participen carecen de voto por no ser integrantes del órgano.” In: MARTINEZ, Augusto Durán. Op. cit., p. 59. Luiz Olavo Baptista, por sua vez, é de opinião que as demais autoridades que forem convidadas pelos Ministros das Relações Exteriores têm direito a voto nas reuniões do Conselho, pois o considera como sendo um órgão aberto quanto à sua composição. In: Op. cit., p. 125, 127, 128.

Estado-parte para poder ser executado e observado por eles, sob pena do não-cumprimento e obediência desse direito proveniente dos mencionados órgãos de direção³⁰².

Por esse modo, as decisões do Conselho, para poderem obrigar internamente os Estados-partes, devem obedecer ao estabelecido em cada sistema jurídico nacional, ou seja, seguir o processo de *referendum* legislativo e ratificação pelo executivo para poderem ter vigência na ordem jurídica interna de cada Estado-parte³⁰³, ao contrário do que sucede com os atos jurídicos emitidos pelas Instituições supranacionais da União Européia que, como visto, não dependem de nenhum processo de incorporação, pois são atos que se aplicam direta e imediatamente à ordem jurídica dos Estados-membros através de sua simples publicação pelos órgão comunitários competentes. No quadro institucional do Mercosul, por sua natureza intergovernamental, está descartada a possibilidade de primazia e de aplicabilidade direta e imediata do direito derivado sobre o ordenamento jurídico interno dos Estados-partes, o que implica dizer que esse direito derivado dos órgãos do Mercosul, se for devidamente incorporado pelos sistemas jurídicos nacionais, acabará se confundindo com os dispositivos legais de cada Estado-parte, criando, dessa forma, sérios obstáculos ao cumprimento dos objetivos preconizados pelo processo de integração regional do cone sul.

Para que o Conselho possa deliberar em suas reuniões, adotando as Decisões adequadas para o bom funcionamento do mercado comum, será necessário obter o consenso³⁰⁴ entre os representantes dos Estados-partes, sob pena de nulidade da deliberação³⁰⁵. Esse sistema de tomada de decisões não representa o ideal, mas visa assegurar aos quatro Estados-partes, em especial aos dois menores (Paraguai e Uruguai), certas condições de igualdade, inviabilizando, assim, que os dois grandes parceiros (Brasil e Argentina) assumam sozinhos a direção e a organização do Mercosul. Nesse sentido, a tomada de decisões por meio de consenso concede aos Estados-partes um poder real de veto sobre as proposições normativas que estejam em desacordo com os propósitos políticos e econômicos defendidos por seus respectivos governos

³⁰² O artigo 38, do POP, dispõe sobre essa orientação: *Os Estados-partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no artigo 2 deste Protocolo. Parágrafo único – Os Estados-partes informarão à Secretaria Administrativa do MERCOSUL as medidas adotadas para esse fim.*

³⁰³ Nesse ponto, é esclarecedor o entendimento de Pedro Dallari: “Na estrutura atual do MERCOSUL, as deliberações emanadas de suas instâncias não se constituem, por si só, em normas jurídicas em sentido estrito, mas sim em determinações políticas que vinculam os Estados Partes à promoção de adequações nos respectivos ordenamentos jurídicos internos.” In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 60.

³⁰⁴ Ver: artigo 37, do POP.

³⁰⁵ “A decisão por consenso, entenda-se bem, não exige que todos os Estados-membros votem favoravelmente à medida, bastando que não haja oposição daquele que se abstém de votar, apesar de estar presente por exigência do art. 16 do Tratado de Assunção.” In: ROSA, Luís Fernando Franceschini da. *Mercosul e função judicial: realidade e superação*. São Paulo: LTr, 1997. p. 89.

nacionais. O mecanismo do consenso, como se vê, reflete uma grande rigidez para o processo deliberativo do Mercosul³⁰⁶, vez que para se adotar uma determinada decisão os quatro países deverão estar de comum acordo, pois sem esse acordo geral entre os Estados-partes não há como adotar-se qualquer espécie de ato no âmbito institucional do Mercosul. A implementação de um sistema de votos ponderados, seguindo o modelo das Instituições da União Européia, ensejaria uma flexibilização muito maior ao processo conducente à adoção de atos jurídicos no quadro institucional do Mercosul, podendo, dessa forma, acelerar o seu ritmo de desenvolvimento. No entanto, não se pode perder de vista que a aceitação de votos ponderados traria como consequência natural uma diminuição do poder decisório dos dois países menores do Mercosul, pois a ponderação é mais facilmente reconhecida quando a associação seja de um número elevado de Estados, como é o caso da União Européia³⁰⁷.

D) Atribuições

O Conselho do Mercado Comum, em conformidade com o artigo 8, do POP, desempenhará as seguintes funções e atribuições: I- velará pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito; II- formulará políticas e promoverá as ações necessárias à conformação do mercado comum; III- exercerá a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul; IV- negociará e firmará acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso; V- manifestar-se-á sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum; VI- criará reuniões de ministros e pronunciar-se-á sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas; VII- criará os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los; VIII- esclarecerá, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas Decisões; IX- designará o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul; X- adotará Decisões em matéria financeira e orçamentária; XI- homologará o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

³⁰⁶ “Ao mesmo tempo em que ele leva os quatro Estados a se colocar de acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, obriga a uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, ele introduz uma certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente de seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração.” In: ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 85.

³⁰⁷ “Será difícil achar o sistema comunitário adequado, ainda mais se levarmos em conta o reduzido número de membros. Num acordo de quatro integrantes estabelecer um sistema semelhante ao da Comunidade Européia implica diminuir o poder de decisão do Uruguai e Paraguai. Igualmente a determinação de um mecanismo justo será muito complexa, e é provável que não satisfaça a todas as partes, mas também não é bom que alguns membros (Argentina e Brasil) devam chegar ao extremo de utilizar *artimanhas legais* para evitar o veto dos países *pequenos* ao MERCOSUL, mantendo a já comentada vigência dos acordos bilaterais celebrados durante a década de 80.” In: LIPOVETZKY & LIPOVETZKY. Op. cit., p. 168-169.

Consoante estabelecido no inciso VIII, do artigo mencionado acima, caberá ao próprio Conselho do Mercado Comum realizar a interpretação de suas Decisões, isto porque não foi consagrada, na estrutura institucional do Mercosul, uma instância jurisdicional permanente que fizesse a interpretação e o controle da legalidade das disposições jurídicas originadas dos órgãos da integração, tal como ocorre na União Européia, através de seu Tribunal de Justiça (TJCE)³⁰⁸. Do elenco de funções e atribuições arrolado acima, vislumbra-se que o Conselho detém, como já afirmado anteriormente, um poder de condução política dos rumos da integração, além da capacidade normativa para orientar e assegurar o cumprimento do Tratado de Assunção, bem como dos Protocolos e acordos que se realizem dentro de seu marco jurídico específico.

3.1.2. Grupo Mercado Comum³⁰⁹

Estando entre os órgãos de direção estabelecidos no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, o Grupo Mercado Comum constitui-se como o órgão executivo³¹⁰ do Mercosul, responsável pela efetivação das Decisões do Conselho, dos programas de liberação comercial e das demais disposições legais constantes dos atos constitutivos da integração econômica regional. Assim como todos os órgãos que compõem a estrutura orgânica do Mercosul, o Grupo Mercado Comum também é de natureza intergovernamental, estando, porém, subordinado ao Conselho, órgão supremo na hierarquia institucional do bloco econômico³¹¹. Seus caracteres formais o identificam como sendo simples, pluripessoal ou coletivo³¹², mas não potencializado como ocorre com o Conselho, pois, como se verá adiante, seus integrantes não necessitam ocupar nenhum cargo ou função específica, visto serem nomeados dentre os órgãos públicos nacionais que devam representar. Com a Comissão da União Européia, o Grupo Mercado Comum apresenta algumas semelhanças, tais como no poder de propor projetos ao centro político, no poder de decisão própria e regulamentar, poder de salvaguarda das disposições do direito originário e no poder de negociar acordos internacionais com terceiros Estados ou organismos internacionais. Contudo, não se pode deixar de assinalar que as competências

³⁰⁸ “Enfim, é ainda a idéia de soberania que está subjacente em todo o processo de integração do Mercosul.” In: MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito internacional da integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 309.

³⁰⁹ “Este órgão é considerado por alguns ‘ a espinha dorsal operativa do sistema e nela se filtram as recomendações originadas nos Subgrupos de Trabalho, e por seu intermédio se realizam os contatos com os funcionários que negociam nas reuniões dos subgrupos, a fim de repassar as orientações políticas, ditadas em conjunto pelos órgãos de cúpula (reuniões presidenciais e conselho de ministros)”. In: LIPOVETZKY & LIPOVETZKY. Op. cit., p. 160.

³¹⁰ Ver: art. 13, do Tratado de Assunção; art. 10, do POP; art. 1, do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

³¹¹ Recorda-se que entre as Instituições comunitárias da União Européia não existe qualquer espécie de hierarquia e subordinação, já que impende a cada uma delas defender os interesses que representam.

³¹² MARTINEZ, Augusto Durán. Op. cit., p. 62.

atribuídas à Comissão Europeia são bem mais complexas e evoluídas do que àquelas imaginadas para o Grupo Mercado Comum, posto ser órgão eminentemente intergovernamental.

A Comissão Europeia, além de seus cinquenta anos de existência e de sua característica supranacional, é formada por uma imensa estrutura burocrática que procura resguardar os interesses próprios de uma Comunidade que objetiva a expansão e o aperfeiçoamento de suas políticas, de seu ordenamento jurídico e de sua economia. O modelo institucional vigente no Mercosul mostra-se extremamente rudimentar em comparação com o paradigma europeu, não só porque é de dimensões menores, mas também porque os governos dos quatro Estados-partes manifestam grande relutância em ceder outras parcelas importantes de competência às instituições do mercado comum. Nesse sentido, a experiência europeia tem mostrado que o sucesso de um processo de integração somente se concretiza com a convergência de vontades soberanas dos Estados nacionais rumo à realização dos objetivos e prioridades comunitários.

A) *Composição*

O Grupo Mercado Comum é composto por dezesseis membros titulares que serão designados pelos respectivos governos dos Estados-partes, e dentre os quais deverão representar os seguintes órgãos públicos nacionais: o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Economia ou seu equivalente, e o Banco Central³¹³. Cada um dos Estados-partes indicará oito representantes que constituirão a correspondente Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, dos quais quatro serão titulares e quatro serão membros alternos. No desempenho de suas atribuições, o Grupo Mercado Comum poderá convocar representantes dos órgãos das administrações públicas nacionais e da estrutura institucional do Mercosul³¹⁴ para participarem de seus trabalhos e reuniões³¹⁵, bem como de representantes do setor privado em caso de

³¹³ Miguel Ángel Ekmekdjian expõe que o Grupo Mercado Comum apresenta-se erroneamente como um órgão totalmente diplomático e econômico em razão das características profissionais dos membros que o integram: “No existe en su composición ningún representante de los ministerios de Justicia o similares. Se me podrá contestar que existen reuniones de ministros (entre ellas las de los ministros de Justicia), que enfocan problemas puntuales del sector. Pero esto no es suficiente. [...] Un mercado común no es exclusivo producto de la actividad de diplomáticos o economistas. Éstos pueden prever objetivos, los diplomáticos pueden aportar la instrumentación que proviene del derecho internacional público. Pero un mercado común necesita una instrumentación distinta. Requiere organismos supranacionales que puedan crear derecho comunitario, no derecho internacional público. Si esto no sucede, los mejores objetivos económicos se frustrarán como sucedió con la Alal y la Aladi.” In: Op. cit., p. 219.

³¹⁴ No concernente à expressão *representantes da estrutura institucional do Mercosul*, Luiz Olavo Baptista adverte que duas interpretações podem ser formuladas a seu respeito: uma que procura abranger somente os funcionários da organização, e outra, que para o autor seria a mais adequada, abrangeria, além dos funcionários, os membros dos Subgrupos de Trabalho, do Conselho Econômico Social, e até mesmo da Comissão Parlamentar Conjunta, justificado pelo fato de que a estrutura institucional do Mercosul ser aberta e não fechada, em virtude de sua natureza intergovernamental e do caráter democrático e representativo dos governos dos Estados-partes. In: Op. cit., p. 131.

³¹⁵ De igual modo que no Conselho Mercado Comum, a convocação de outros representantes das esferas da administração pública nacional e dos órgãos do Mercosul no âmbito das reuniões e trabalhos do Grupo Mercado

solicitação dos seus subgrupos de trabalho. A coordenação do Grupo Mercado Comum ficará a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados-partes, que poderão, no desempenho de suas atividades, promover várias outras reuniões com o intuito de facilitar progressos substantivos aos trabalhos desse órgão³¹⁶.

B) Funcionamento e Deliberação

O Grupo Mercado Comum poderá realizar reuniões ordinárias ou extraordinárias que serão coordenadas pelo Chefe da Delegação do Estado-parte que as sedie³¹⁷. As reuniões ordinárias ocorrerão, pelo menos, a cada três meses, obedecendo-se o critério de rodízio por ordem alfabética dos nomes dos Estados-partes para a determinação do lugar sede. As reuniões extraordinárias terão cabimento em qualquer momento por solicitação de qualquer dos Estados-partes, sendo, porém, efetuadas no lugar que for combinado entre eles. A Secretaria Administrativa, órgão responsável pela preparação dos trabalhos dos órgãos do mercado comum, ficará encarregada de elaborar o projeto de ordem do dia das reuniões do Grupo Mercado Comum, com base nos assuntos pendentes e nas propostas apresentadas pelos Estados-partes³¹⁸. O Grupo Mercado Comum pronunciar-se-á sobre as propostas elevadas à ordem do dia mediante Resoluções³¹⁹ que terão caráter obrigatório, as quais serão adotadas através do consenso dos Estados-partes. A regra do consenso e a questão da obrigatoriedade das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul já foram objeto de reflexão, quando tratado a respeito do Conselho Mercado Comum.

Ao término de cada reunião será lavrada ata que deverá conter os temas tratados e as resoluções que foram adotadas, bem como a lista dos participantes. Tanto as atas como os documentos de trabalho do Grupo Mercado Comum serão processados e arquivados na Secretaria Administrativa, anotando-se para o fato de que as atas terão caráter público. O artigo

Comum se dá meramente a título de participação, visto que essas personalidades não adquirem o status de membros efetivos desse órgão executivo.

³¹⁶ O artigo 3, do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, dispõe que “os representantes das Chancelarias coordenarão os contatos externos do Grupo Mercado Comum, de acordo com as orientações por este fixadas. As mencionadas reuniões não excluirão outras modalidades de coordenação técnica ad hoc que resolva o Grupo Mercado Comum. Os coordenadores do Grupo Mercado Comum reunir-se-ão, pelo menos, mensalmente, na sede da Secretaria Administrativa, sem prejuízo de fazê-lo no lugar que se combine, quando for necessário.”

³¹⁷ Importante observar que tanto o Conselho como o Grupo Mercado Comum, ao contrário do que ocorre com a estrutura institucional da União Européia, não possuem sede própria, pois realizam suas conferências e reuniões em cada um dos Estados-partes que as sedie.

³¹⁸ Os Estados-partes deverão apresentar suas propostas à Secretaria Administrativa o mais tardar no prazo de dez dias que antecedem a data a ser realizada a reunião do Grupo Mercado Comum. Contudo, poderão ser tratados nas reuniões os temas aos quais não foram incorporados previamente à ordem do dia provisória, desde que para isso haja o consenso dos Estados-partes e quando as circunstâncias do caso assim o exigirem – artigo 7, do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

³¹⁹ O artigo 10, do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum (RIGMC), reza que cada Resolução se referirá somente a um tema da reunião.

34, do seu Regimento Interno (RIGMC), obedecendo ao enunciado dos artigos 17, do Tratado de Assunção, e 46, do Protocolo de Ouro Preto, dispõe que o espanhol e o português serão os seus idiomas de trabalho, ressaltando-se que os documentos oficiais serão redigidos na língua do país que sediar a reunião.

C) Atribuições

Segundo o disposto no art. 14, do Protocolo de Ouro Preto, o Grupo Mercado Comum exercerá as seguintes funções e atribuições: I- velará pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu marco jurídico; II- apresentará, por sua iniciativa, projetos de Decisão ao Conselho Mercado Comum; III- adotará as medidas necessárias para o cumprimento das Decisões tomadas pelo Conselho Mercado Comum; IV- definirá programas de trabalho que garantam avanços para o estabelecimento do mercado comum; V- poderá criar, modificar ou extinguir, para o cumprimento de seus objetivos, subgrupos de trabalho e reuniões especializadas; VI- pronunciar-se-á, no âmbito de suas competências, sobre as propostas ou recomendações que lhe sejam dirigidas pelos demais órgãos do Mercosul; VII- negociará, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e com a participação de representantes de todos os Estados-partes, acordos em nome do Mercosul com terceiros Estados, grupos de Estados ou organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum poderá também, quando expressamente autorizado pelo Conselho, proceder à assinatura de tais acordos ou subdelegar o poder de os negociar à Comissão de Comércio do Mercosul; VIII- aprovará o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa; IX- adotará, com supedâneo nas orientações fixadas pelo Conselho, Resoluções que se refiram à matéria financeira e orçamentária; X- organizará as reuniões do Conselho³²⁰, como preparará os relatórios e estudos que ele lhe solicitar; XI- supervisionará os trabalhos da Secretaria Administrativa do Mercosul e elegerá o seu Diretor; XII- homologará os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul.

Como se pode apreender das atribuições conferidas ao Grupo Mercado Comum, percebe-se que este órgão possui duas espécies de competência: a originária e a derivada. A competência originária do Grupo Mercado Comum é a que decorre de sua própria natureza administrativa, regulatória e executória, como se constata mais claramente da leitura dos incisos III, V, VIII, X, XI, XII, entre outros. De outra parte, a competência derivada ou delegada surge quando o Conselho do Mercado Comum concede seus poderes originários para negociar e firmar acordos

³²⁰ O Regimento Interno dispõe, no seu artigo 12, que o Grupo Mercado Comum preparará a agenda e participará das reuniões do Conselho, visando assegurar ainda o cumprimento de suas decisões.

com Estados e organizações internacionais, em nome do Mercosul, ao Grupo Mercado Comum. Ao contrário do que acontece com a Comissão Européia, o Grupo Mercado Comum, quando expressamente autorizado pelo Conselho, além de efetuar as negociações entre o Mercosul com Estados ou organismos externos, poderá também assinar os acordos estabelecidos com os referidos interessados.

Ao lado das atribuições referidas acima pelo artigo 14, do Protocolo de Ouro Preto, o Regimento Interno, no seu artigo 4, estipula outras atribuições e responsabilidades ao Grupo Mercado Comum, tais como: *I- formular recomendações relativas às modalidades que considere mais adequadas para concretizar a implementação e execução do Tratado de Assunção; II- manter-se informado de toda medida legislativa, administrativa ou regulamentar adotada pelos Estados-partes que tenha efeitos sobre o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), avaliar seu alcance e formular propostas a ela vinculadas; III- coordenar e orientar as tarefas dos subgrupos de trabalho e considerar as recomendações por eles transmitidas; IV- coordenar e participar das reuniões de Ministros de Economia e Presidentes dos Bancos Centrais, controlando a implementação das medidas ali dispostas e elevando-as, quando pertinente, à aprovação do Conselho do Mercado Comum³²¹; V- participar das reuniões de Ministros ou funcionários com hierarquia equivalente, em temas vinculados ao Tratado de Assunção³²², assim como, das reuniões especializadas, elevando à consideração do Conselho do Mercado Comum os acordos nelas alcançados; VI- participar, quando necessário, de seminários que se celebrem no âmbito do processo de integração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); VII- participar da solução de controvérsias, nas condições estabelecidas pelo Protocolo Adicional para a Solução de Controvérsias do Tratado de Assunção, convocando para tanto as reuniões que considerar necessárias³²³; VIII- estabelecer os vínculos necessários*

³²¹ As reuniões de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais realizar-se-ão, pelo menos, uma vez a cada seis meses, sendo que as respectivas atas serão processadas e arquivadas pela Secretaria Administrativa do Mercosul – artigo 14, do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

³²² Nas reuniões de Ministros ou funcionários equivalentes pelo menos um dos membros do Grupo Mercado Comum se fará presente, com a condição de que ele seja representante da Seção Nacional do país que sedia a reunião. Caberá a esse membro da Seção Nacional informar ao Grupo Mercado Comum sobre as propostas que foram acordadas na reunião. As conclusões dos trabalhos realizados nessas reuniões serão, de igual modo, processadas e arquivadas na Secretaria Administrativa do Mercosul – artigos 15 e 16, do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

³²³ A participação do Grupo Mercado Comum no processo de solução de controvérsias entre os Estados-partes, previsto no Protocolo de Brasília, dá-se quando estes não conseguem, através das negociações diretas, chegar a um acordo que ponha fim ao litígio. Desse modo, qualquer das partes envolvidas na controvérsia poderá submeter a questão à apreciação do Grupo Mercado Comum, para que ele avalie a situação, tome conhecimento das razões de cada um, e formule recomendações, sem qualquer caráter obrigatório e vinculativo, aos Estados-partes da situação litigiosa. Essa intervenção do Grupo Mercado Comum, visando à solução do diferendo existente, “nada mais é do que a devida correspondência, em nível de Mercosul, do procedimento das comissões de conciliação e inquérito, na esfera do Direito Internacional Público. Inquérito ou investigação que se dá na busca da materialidade dos fatos, inclusive com o auxílio de peritos [...]. Preparado, pois, o terreno, por essa preliminar de instância, como afirma

com a Comissão Parlamentar Conjunta, prevista no artigo 24 do Tratado de Assunção; IX- propor medidas concretas tendentes à aplicação do programa de liberação comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas³²⁴ e setoriais e à negociação de acordos com terceiros países e organismos internacionais.

Depreende-se, assim, do disposto no artigo 14, do Protocolo de Ouro Preto, e do artigo 4, do Regimento Interno, que o Grupo Mercado Comum exercerá os seguintes poderes:

a) *poder de iniciativa legislativa*, o Grupo proporá projetos de decisão ao Conselho, que deliberará sobre eles. Não obstante, é importante ressaltar que o Grupo Mercado Comum não deterá o monopólio da iniciativa legislativa, visto que o Conselho, consoante o artigo 8, do POP, poderá elaborar políticas e favorecer as ações necessárias ao estabelecimento do mercado comum, assim como adotará decisões no concernente à matéria financeira e orçamentária independentemente de propostas oriundas do Grupo;

b) *poder de salvaguarda do direito originário do Mercosul*, (artigo 14, inciso I, do POP);

c) *poder de recomendar e dar pareceres*, (artigo 4, letra a, RIGMC);

d) *poder regulamentar e de decisão própria*, o Grupo Mercado Comum exerce funções executivas e normativas através de Resoluções³²⁵, que disciplinarão os seguintes pontos: dar cumprimento às decisões tomadas pelo Conselho (artigo 14, inciso III, do POP); definir programas de trabalho que gere desenvolvimento à conformação do mercado comum (artigo 14, inciso IV, do POP); adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária conforme orientações do Conselho (artigo 14, inciso IX, do POP);

e) *poder de controle*, a atividade fiscalizadora do Grupo Mercado Comum está em acompanhar a implementação dos programas de trabalho fixados para garantir o avanço do estabelecimento do mercado comum, na aprovação do orçamento e da prestação de contas anual

Rezek (1993, p. 349), segue-se a etapa da conciliação, a chamada *mediação institucionalizada* (Mello, 1992, p. 1.078) e, obviamente, coletiva, na forma de uma comissão previamente existente e prevista no Tratado de Assunção como competente para o conhecimento dessas questões, que é o Grupo Mercado Comum. Há representantes de cada Estado-Parte, bem como há elementos neutros, e se busca efetivamente conciliar as partes litigantes, propondo, através de recomendações (relatório) o acordo definitivo, como o devido prazo para que as partes manifestem concordância ou não com a proposta do Grupo Mercado Comum." Ver: RAUPP, Klaus da Silva. *Solução de controvérsias entre os Estados-Partes do Mercosul*. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 53-54.

³²⁴ "Um claro exemplo de medida concreta, tomada pelo Grupo Mercado Comum tendente à coordenação de políticas *macro*, foi a proposta levada ao Conselho do Mercado Comum para a formação do Cronograma de Las Leñas." In: LIPOVETZKY & LIPOVETZKY. Op. cit., p. 161.

³²⁵ "Tais Resoluções podem ser divididas em duas espécies: as de iniciativa, mediante as quais se efetuam propostas das Decisões ao Conselho do Mercado Comum e aquelas de organização, as quais têm por objetivo marcar pautas de trabalho aos subgrupos, ou ainda conformando nova instância no desenvolvimento de problemas surgidos na marcha para a constituição do Mercosul." In: FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto Latino-americano*. São Paulo: Atlas, 1994. p. 18.

apresentada pela Secretaria Administrativa (artigo 14, inciso VIII, do POP), bem como na supervisão das atividades desta (artigo 14, inciso XIII, do POP).

D) *Organização*

O Grupo Mercado Comum poderá constituir subgrupos de trabalho, como convocar também reuniões especializadas³²⁶ ad hoc que terão por incumbência coadjuvá-lo nos seus trabalhos, seja preparando estudos sobre diversos temas específicos que tenham influência sobre o mercado comum, como formular considerações sobre eles, elevando-os à apreciação do Grupo. A criação de subgrupos de trabalho já vinha sendo regulada pelo artigo 13, do Tratado de Assunção: *O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos*. Posteriormente, com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, continuou-se a conceder ao Grupo Mercado Comum a faculdade de criar subgrupos de trabalho para o cumprimento de seus objetivos, assim como modificá-los ou extingui-los (artigo 14, inciso V). Por sua vez, o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, no seu artigo 4, letra c, reza que o Grupo coordenará e orientará as tarefas dos subgrupos de trabalho, bem como tomará em consideração as recomendações transmitidas por eles.

Para o desempenho de suas atividades, os subgrupos de trabalho poderão solicitar ao Grupo Mercado Comum que ele constitua comissões com a finalidade de auxiliá-los em seus trabalhos³²⁷. Os subgrupos de trabalho e as comissões, quando devidamente constituídas, estarão integrados por quatro coordenadores nacionais³²⁸, sendo um por Estado-parte, e por funcionários governamentais que representem estes nas reuniões dos subgrupos e comissões³²⁹. A coordenação das reuniões será determinada adotando-se a forma de rodízio por ordem alfabética dos nomes dos Estados-partes. As reuniões dos subgrupos e das comissões serão efetivadas preferencialmente na sede da Secretaria Administrativa do Mercosul, que terá a responsabilidade de preparar a ordem do dia de cada reunião com base nos assuntos pendentes e nas propostas

³²⁶ “As atividades desempenhadas pelos subgrupos técnicos são complementadas por reuniões especializadas, em nível ministerial ou técnico, ampliando de forma considerável os resultados obtidos rumo à construção de um mercado comum.” In: FIGUEIRAS. *Ibid.*, p. 18. Devido à especialização dos subgrupos de trabalho, torna-se imperioso que sejam criadas reuniões ad hoc com a finalidade de oferecer adequado tratamento a outros temas e assuntos que apresentam uma especificidade própria que vai além das possibilidades dos subgrupos instituídos.

³²⁷ “Dentro de cada SGT se constituyen distintas comisiones para el tratamiento de temas específicos. Estas comisiones, creadas generalmente por resolución de la GMC o por directivas del CCM, pueden comprender el ámbito de mas de un SGT si la cuestión lo requiere. También se verifica la creación de comisiones ad hoc, que pueden no tener inserción en un SGT determinado.” In: DROMI, EKMEKDJIAN, RIVERA. *Op. cit.*, p. 214.

³²⁸ Esses coordenadores nacionais a compor cada subgrupo de trabalho e comissão serão funcionários do Estado ou de entidade pública descentralizada – artigo 18, do RIGMC.

³²⁹ As reuniões especializadas convocadas pelo Grupo Mercado Comum estarão integradas pelos funcionários governamentais indicados para representar cada um dos seus Estados-membros – artigo 19, do RIGMC.

feitas pelos coordenadores nacionais³³⁰. Os trabalhos dos subgrupos e das comissões podem ser realizados em duas etapas distintas, uma preparatória, na qual poderão participar representantes do setor privado³³¹, e outra decisória, reservada apenas aos representantes de cada Estado-parte³³². O número de representantes do setor privado que podem participar das atividades dos subgrupos de trabalho e das comissões está fixado em no máximo três membros por Estado-parte³³³.

Nesse trabalho de colaboração do setor privado³³⁴ com os subgrupos, na etapa preparatória de suas atividades, é-lhes facultado promover seminários que tenham por objetivo ampliar o estudo dos temas tratados. A Secretaria Administrativa do Mercosul será informada das datas estipuladas para a realização dos seminários com uma antecedência de pelo menos trinta dias, com o objetivo de levar ao conhecimento das respectivas Seções Nacionais do Grupo Mercado Comum para que se pronunciem a respeito. Não havendo sido apresentadas, no prazo de oito dias após a comunicação da Secretaria Administrativa, objeções à efetivação dos seminários, considerar-se-á aprovada a sua realização. Quando os representantes dos Estados-partes chegarem a um acordo sobre os assuntos tratados em cada reunião, deverão refleti-las em recomendações que serão adotadas por consenso³³⁵. Os subgrupos de trabalho e as comissões, em não havendo consenso em suas reuniões, submeterão à consideração do Grupo Mercado Comum as diferentes proposições apresentadas pelos representantes dos Estados-partes. Os temas tratados nas reuniões e a lista dos seus participantes constarão em ata que será remetida à Secretaria Administrativa do Mercosul³³⁶.

³³⁰ As propostas encaminhadas pelos coordenadores nacionais dos subgrupos de trabalho deverão ser recebidas pela Secretaria Administrativa do Mercosul, no mais tardar, até dez dias que antecedem a data da reunião, exceto se os representantes dos Estados-partes anuírem, por consenso, que outros assuntos que não foram incorporados na ordem do dia sejam objeto de apreciação e discussão na reunião, ou, ainda, quando as circunstâncias do caso o exigirem – artigo 20, do RIGMC.

³³¹ O artigo 29, do RIGMC, entende por representante do setor privado todo aquele que tenha interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo, tais como trabalhadores e empresários.

³³² Ver: artigo 26, do RIGMC.

³³³ A Secretaria Administrativa do Mercosul deverá ser comunicada pelos coordenadores nacionais dos subgrupos de trabalho, até oito dias antes de cada reunião, sobre a composição da delegação de representantes do setor privado, para que assim possa dar conhecimento às delegações dos demais Estados-partes – artigo 31, do RIGMC.

³³⁴ A presença do setor privado (trabalhadores e empresários), na fase preparatória dos trabalhos dos subgrupos, retira-lhe a possibilidade do direito ao voto, pois este está restrito aos representantes dos governos dos Estados-partes. “Apesar de os subgrupos não tem (sic) caráter tripartite, sindicatos e trabalhadores dos quatro países vêm influenciando a atuação deles com as negociações realizadas de forma direta a nível nacional. De qualquer forma, não existe nenhuma determinação jurídica que legitime o espaço da negociação privada e que lhe confira poder deliberativo. A palavra final é sempre dos governos dos respectivos países. A intervenção dos governos ocorre de duas maneiras. Na maioria das vezes, eles buscam estabelecer a agenda das negociações privadas e cumprem também um papel mediador quando ocorrem divergências muito grandes entre os atores privados.” In: BATTAGLINI, Elena, SARTI, Fernando, et al. *Mercosul: integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*. São Paulo: Cajuá, 1993. p. 198.

³³⁵ Cada recomendação aludirá apenas sobre um tema da reunião – artigo 21, do RIGMC.

³³⁶ Ver: artigos 23 e 25, do RIGMC.

O Anexo V, do Tratado de Assunção, estabeleceu que o Grupo Mercado Comum constituiria os seguintes subgrupos de trabalho para o cumprimento de seus objetivos: Subgrupo 1 – Assuntos Comerciais; Subgrupo 2 – Assuntos Aduaneiros; Subgrupo 3 – Normas Técnicas; Subgrupo 4 – Políticas Fiscal e Monetária relacionadas como o Comércio; Subgrupo 5 – Transporte Terrestre; Subgrupo 6 – Transporte Marítimo; Subgrupo 7 – Política Industrial e Tecnológica; Subgrupo 8 – Política Agrícola; Subgrupo 9 – Política Energética; Subgrupo 10 – Coordenação de Políticas Macroeconômicas. Posteriormente, com base no art. 13, do Tratado de Assunção, o Grupo Mercado Comum, em Resolução de nº 11/1991, criou o Subgrupo de Trabalho nº 11 – Assuntos Trabalhistas, que foi modificado em seguida pela Resolução nº 11/1992, a qual reconheceu outra denominação ao Subgrupo nº 11, que passou a se chamar de Subgrupo para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Com o término do período de transição, em dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum editou a Resolução nº 20/1995, estabelecendo a sua nova estrutura organizacional de apoio: Subgrupo 1 – Comunicações; Subgrupo 2 – Minério; Subgrupo 3 – Normas técnicas; Subgrupo 4 – Assuntos Financeiros; Subgrupo 5 – Infra-estrutura e Transporte; Subgrupo 6 – Meio Ambiente; Subgrupo 7 – Indústria; Subgrupo 8 – Agricultura; Subgrupo 9 – Energia; Subgrupo 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

3.1.3. Comissão de Comércio do Mercosul

A Comissão de Comércio é um órgão com capacidade decisória, ao lado do Conselho e do Grupo Mercado Comum, estando, porém, hierarquicamente subordinado a estes dois órgãos de cúpula do ordenamento institucional do Mercosul, mais especificamente em relação ao segundo, consoante se depreende das competências arroladas no artigo 19, do POP³³⁷. Originariamente, a Comissão de Comércio surgiu com as Decisões nº 13/91 e 09/94, ambas do Conselho do Mercado Comum. Argumentava-se que o Conselho não dispunha de poderes normativos para criar outros órgãos além dos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, porque no marco jurídico deste não se cogitou sobre a possibilidade de modificação da estrutura orgânica

³³⁷ “PÉREZ OTERMIN, negociador uruguayo del Protocolo de Ouro Preto, expresó: ‘En el art. 2 del Anexo de la Decisión nº 9/94 se establece que la CCM, está jerárquicamente subordinada al órgano ejecutivo del Mercosur. En el POP se optó por eliminar dicha calificación, no por considerar que en la estructura orgánica del Mercosur la CCM no se encuentre en una situación jerárquica inferior al Grupo, al igual que éste a su vez lo está del Consejo, sino por considerar que dicha mención expresa traía más complejidades que si no se decía nada. Por ejemplo, uno de los problemas que se planteaba era si debía existir un recurso jerárquico contra las Directivas’. [...] No obstante, entendemos que es irrelevante que no se haya incluido a texto expreso esa mención a la subordinación jerárquica a los efectos del recurso jerárquico, porque si hay jerarquía este recurso es de principio.” In: MARTÍNEZ, Augusto Durán. Op. cit., p. 63-64.

ou na introdução de novos órgãos, além do que, consoante referidas Decisões, possibilitou-se à Comissão de Comércio a adoção de decisões obrigatórias que seriam endereçadas aos Estados-partes, sem que o Tratado houvesse delegado tais poderes ao Conselho. Assim sendo, legítima seria a criação de qualquer outro órgão no ordenamento institucional, se este derivasse da conclusão de um novo tratado entre os Estados-partes³³⁸. Apesar das duras críticas sofridas pelo Conselho, a situação jurídica da Comissão de Comércio foi regularizada com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, que legitimou a sua existência institucional³³⁹.

A Comissão de Comércio, da mesma forma que todos os demais órgãos da estrutura institucional do Mercosul, também possui natureza intergovernamental, estando, assim, integrada e controlada pelos representantes dos quatro Estados-partes desse organismo internacional. Tem por finalidade coadjuvar o Grupo Mercado Comum, procurando assegurar a aplicação dos instrumentos de política comercial comuns firmados pelos Estados-partes para o adequado funcionamento da união aduaneira, fase antecedente ao mercado comum, acompanhando e revisando, ainda, as matérias relacionadas com as referidas políticas intra-mercado e com terceiros países³⁴⁰. Tal como o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio é caracterizada formalmente como um órgão simples e coletivo, não sendo potencializado como o Conselho.

A) Composição

A composição da Comissão de Comércio do Mercosul é também quadripartite, sendo integrada pelas Seções Nacionais dos Estados-partes tal como o Grupo Mercado Comum. Cada um dos governos nacionais dos Estados-partes designará quatro membros titulares e quatro membros suplentes para comporem a Comissão de Comércio, cuja coordenação ficará a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores. Os membros de cada Estado-parte representam, assim, as correspondentes Seções Nacionais que integrarão a Comissão de Comércio do Mercosul. Os coordenadores das Seções Nacionais estarão encarregados de apresentar as propostas destas à apreciação da Comissão de Comércio, mantendo, ainda, no desempenho de suas funções, comunicação contínua com a Seção Nacional de cada Estado-parte. A presidência da Comissão de Comércio será exercida pelo Estado-parte que estiver ocupando a presidência do Conselho do

³³⁸ Compartilham dessa idéia Jorge Pérez Otermin e Augusto Durán Martínez.

³³⁹ “Entretanto, cabe o registro histórico de que a CCM iniciou suas atividades em outubro de 1994, quando realizou reunião, nos dias 6 e 7, no Rio de Janeiro. Seu primeiro ato normativo foi a edição do seu regimento interno (Diretiva 1/94).” In: BAPTISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 135.

³⁴⁰ Ver: artigo 16, do POP.

Mercado Comum. O Presidente desempenhará, segundo o artigo 8 do Regimento Interno da Comissão de Comércio do Mercosul, as seguintes atribuições: a) convocará e presidirá as reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão de Comércio; b) receberá as solicitações das Seções Nacionais ou do Grupo Mercado Comum referentes à realização de reuniões extraordinárias, comunicando esse fato às demais Seções Nacionais para que se pronunciem a respeito; c) informará às Seções Nacionais sobre o projeto de agenda para as reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como sobre as solicitações efetuadas pelos Estados-partes que digam respeito ao conteúdo da agenda ou à realização das reuniões extraordinárias; d) dará conhecimento ao Estado-parte ausente, passadas quarenta e oito horas do fim da reunião, para que se pronuncie sobre as Diretrizes e Propostas adotadas ad-referendum pelos outros Estados-partes; e) receberá as reclamações oriundas das Seções Nacionais para dar início ao procedimento estabelecido no Anexo do Protocolo de Ouro Preto referente à solução de controvérsias, providenciando para que ditas reclamações sejam elevadas à consideração da Comissão de Comércio na primeira reunião seguinte ao seu recebimento; f) comunicará aos Comitês Técnicos as decisões da Comissão de Comércio concernentes à realização de estudos e recomendações, transmitindo-os ao conhecimento das Seções Nacionais; g) informará ao Grupo Mercado Comum sobre as atividades desempenhadas durante o seu mandato.

B) Funcionamento e Deliberação

A Comissão de Comércio reunir-se-á ordinariamente pelo menos uma vez por mês, e extraordinariamente através de solicitação do Grupo Mercado Comum ou de um Estado-parte³⁴¹, que proporão uma data para a realização da reunião, que será acordada com os demais Estados do Mercosul. As reuniões funcionarão normalmente com a presença de no mínimo três Estados-partes, e todo o ocorrido deverá ser registrado em ata oficial. Os atos adotados pela Comissão de Comércio no seio de suas reuniões denominam-se Diretrizes³⁴², que terão caráter obrigatório para os Estados-partes, e Propostas. Vê-se, dessa forma, que a Comissão de Comércio, na emissão das Diretrizes, constitui-se como o terceiro órgão da estrutura institucional do Mercosul, dotado de capacidade decisória para obrigar os Estados-partes com a mesma força das decisões do Conselho e das resoluções do Grupo Mercado Comum. A regra do consenso aplica-se de igual modo para a emissão de Diretrizes e de Propostas, apesar de que na ausência dos

³⁴¹ As reuniões extraordinárias deverão ser solicitadas com uma antecedência mínima de sete dias da data fixada para a sua realização – artigo 10, do Regimento Interno da Comissão de Comércio do Mercosul (RICCM).

³⁴² Segundo ensinamento de Augusto Durán Martínez “[...] el término directiva no está tomado en su acepción técnica. En efecto, si es obligatorio no es una directiva ya que produce efectos jurídicos. Las Propuestas obviamente no constituyen actos jurídicos ya que no producen efectos jurídicos.” In: Op. cit., p. 63.

representantes de um dos Estados-partes, poderá determinado ato ser aprovado ad-referendum pelos demais Estados que participarem da reunião. Se no prazo de trinta dias, contados do término da reunião, o Estado-parte que estava ausente não formular objeções aos atos aprovados pelas delegações nacionais presentes aquela, eles poderão ser adotados normalmente pela Comissão de Comércio, tendo em vista a aceitação implícita da delegação nacional faltosa³⁴³. Uma situação peculiar colocada pelo Regimento Interno é a do caso de um projeto de Diretriz ou de Proposta não conseguir lograr êxito durante duas reuniões consecutivas da Comissão de Comércio, seja em razão da falta de quorum ou da não-obtenção de consenso pelos Estados-partes. Nesta circunstância, reza o Regimento Interno, caberá ao Grupo Mercado Comum apreciar se tais projetos, que lhe forem remetidos sem que a Comissão tenha alcançado um acordo, serão tidos por procedentes ou não³⁴⁴. É fora de dúvida o papel pacificador aqui desempenhado pelo Grupo Mercado Comum, que detém, sem dúvida alguma, um poder decisório apto a suprimir qualquer divergência ou impasse acaso verificado no processo deliberativo da Comissão de Comércio.

C) Atribuições

O artigo 19, do Protocolo de Ouro Preto, estabelece as funções e atribuições que estão a cargo da Comissão de Comércio do Mercosul: *I- velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; II- considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum; III- acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados-partes; IV- analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum; V- tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes³⁴⁵; VI- informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas; VII- propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria*

³⁴³ Ver: artigo 13, do RICCM.

³⁴⁴ Ver: artigo 14, do RICCM.

³⁴⁵ A Comissão de Comércio adotará as Diretrizes necessárias à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum, tendo por base as Decisões emitidas pelo Conselho do Mercado Comum – artigo 6, inciso III, do RICCM.

comercial e aduaneira do Mercosul; VIII- propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul; IX- estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos; X- desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum; XI- adotar o Regimento Interno, que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação.

Pode-se observar, do elenco dessas atividades, que a Comissão de Comércio ora se manifestará por meio de Diretrizes, ora através de Propostas. A atividade normativa da Comissão representa a especialização dos assuntos concernentes ao funcionamento da política comercial comum do Mercosul, dando ensejo para que esse órgão possa zelar pela administração e aplicação da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial acordados entre os Estado-partes. A Comissão de Comércio possui também poder de iniciativa legislativa, quando lhe é autorizado elevar Propostas ao Grupo Mercado Comum que sejam pertinentes ao estabelecimento de novas normas ou de modificação das já existentes na área comercial e aduaneira, obviando, dessa forma, o caráter auxiliar desse órgão junto ao Grupo Mercado Comum, como se depreende mais facilmente da leitura dos incisos IV, VI, VII, VIII e X, do artigo 19, do POP.

Outra importante atividade desempenhada pela Comissão de Comércio, e que não está prevista no artigo 19, mas sim no artigo 21 do POP³⁴⁶, diz respeito a sua participação no sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Desse modo, caberá à Comissão de Comércio, desde que tais situações conflituosas estejam em sua área de competência, considerar e pronunciar-se sobre as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais, derivadas dos Estados-partes e das demandas de particulares, que tenham relação com a interpretação, aplicação ou não cumprimento das disposições normativas do Mercosul, ou em razão de medidas legais ou administrativas originadas dos Estados-partes que contenham efeito restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, em violação do apanhado normativo do Mercosul. O procedimento estabelecido no Anexo do POP prevê que a Comissão de Comércio se manifestará sobre a reclamação através do consenso de seus membros. Em não havendo consenso sobre a procedência ou não da reclamação, a Comissão de Comércio deverá encaminhar ao Grupo Mercado Comum as diferentes alternativas propostas, bem como o parecer do Comitê Técnico, se for o caso, para que seja tomada uma decisão sobre a matéria. Obtendo-se consenso na

³⁴⁶ O artigo 6, inciso VIII, do RICCM, dispõe no mesmo sentido da norma insculpida no Protocolo de Ouro Preto.

Comissão de Comércio ou no Grupo Mercado Comum, o Estado-parte infrator deverá tomar as medidas necessárias para pôr fim à controvérsia. Se porventura não se alcançar consenso no Grupo Mercado Comum ou se o Estado-parte reclamado não implementar as medidas aprovadas pela Comissão de Comércio ou pelo Grupo Mercado comum, o Estado-parte reclamante poderá recorrer diretamente ao procedimento estabelecido no capítulo IV, do Protocolo de Brasília, para promover a instituição do Tribunal Arbitral.

D) Organização

A Comissão de Comércio, de acordo com o artigo 19, inciso IX, do POP, poderá criar, por meio de diretrizes, Comitês Técnicos que desenvolverão atividades de apoio e assessoramento no âmbito de sua competência. A esses Comitês não será atribuída nenhuma capacidade decisória³⁴⁷, pois serão responsáveis pelo desenvolvimento de funções de assessoramento técnico, pelo recolhimento de informações para a formulação de informes relativos à administração e à aplicação dos instrumentos de política comercial comum, e pela elaboração de pareceres técnicos que lhe forem solicitados pela Comissão de Comércio³⁴⁸. Seus pareceres técnicos e suas recomendações deverão ser encaminhadas ao Presidente para que ele as apresente nas reuniões da Comissão de Comércio. Estarão compostos por membros designados pelos Estados-partes, que comunicarão ao Presidente da Comissão, por intermédio de suas respectivas Seções Nacionais, os nomes dos coordenadores nacionais que integrarão os Comitês.

Na rotina de seus trabalhos, os Comitês Técnicos ora poderão ser assistidos por especialistas ora poderão realizar consultas com os representantes do setor privado, por serem considerados elementos importantes ao estudo e à compreensão dos diversos temas vinculados à política comercial comum. Os informes, as recomendações e os pareceres técnicos dos Comitês serão adotados por consenso de seus membros. Na circunstância de não se obter o consenso, a decisão em causa ficará a cargo da própria Comissão de Comércio, que terá competência para apreciar aqueles atos juntamente com as opiniões e fundamentações emitidas pelos Comitês.

A Comissão de Comércio do Mercosul constituiu os seguintes Comitês Técnicos para o desenvolvimento de suas tarefas: Comitê Técnico nº 1- Tarifa Externa Comum (TEC); Comitê Técnico nº 2- sistema aduaneiro; Comitê Técnico nº 3- normas e disciplinas comerciais; Comitê Técnico nº 4- harmonização Código de Defesa do Consumidor e da Livre Concorrência; Comitê Técnico nº 5- restrições não-tarifárias; Comitê Técnico nº 6- práticas desleais e salvaguardas;

³⁴⁷ Ver: artigo 17, do RICCM.

³⁴⁸ “O Regimento Interno da CCM teve o cuidado de delimitar, claramente, as funções que os Comitês podem assumir evitando que a Comissão porventura viesse a desbordar o poder que lhe foi atribuído pelo Mercosul, nessa matéria.” In: BAPTISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 141.

Comitê Técnico nº 7- regras de origem; Comitê Técnico nº 8- Zonas Francas; Comitê Técnico nº 9- incentivos à exportação; Comitê Técnico nº 10- políticas públicas para evitar distorção de competitividade³⁴⁹.

3.1.4. A Secretaria Administrativa do Mercosul

A Secretaria Administrativa do Mercosul encontra-se sediada na cidade de Montevideú. Constitui-se como um órgão auxiliar de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços aos outros órgãos da integração regional. Seus trabalhos serão dirigidos por um Diretor que seja nacional de um dos Estados-membros, que será designado pelo Conselho do Mercado Comum e nomeado, após consulta prévia aos Estados-partes, pelo Grupo Mercado Comum, adotando-se o critério da rotatividade³⁵⁰. O Diretor da Secretaria Administrativa³⁵¹ exercerá um mandato de dois anos, sendo vedada a sua reeleição³⁵².

A Secretaria Administrativa, consoante determinado pelo art. 32, do POP, desempenhará as seguintes atividades: *I- servir como arquivo da documentação do Mercosul; II- realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no âmbito do Mercosul. Nesse contexto, lhe corresponderá: i) realizar, em coordenação com os Estados-partes, as traduções autênticas para os idiomas espanhol e português de todas as decisões adotadas pelos órgãos da estrutura institucional do Mercosul. ii) editar o Boletim Oficial do Mercosul; III- organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul e, dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do Mercosul, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente. No que se refere às reuniões realizadas fora de sua sede permanente, a Secretaria Administrativa do Mercosul fornecerá apoio ao Estado que sediar o evento; IV- informar regularmente os Estados-partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul; V- registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília,*

³⁴⁹ CORRÊA, Antônio. *Mercosul: soluções de conflitos pelos juizes brasileiros*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 51.

³⁵⁰ “É interessante notar que a indicação do diretor e sua nomeação, estão desdobradas. Ao que se sabe, este desdobramento, foi resultado, de negociação, por parte do Uruguai. Este país, desejava aumentar o *standing* do Diretor e da Secretaria, fazendo com que o mesmo fosse designado pelo Conselho. Entretanto, as demais delegações, entendiam, com razão, que o órgão administrativo do MERCOSUL sendo o Grupo Mercado Comum caberia a este a nomeação do diretor. A solução adotada, foi de consenso, e parece ter atendido a todas as partes.” In: BAPTISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 140.

³⁵¹ “Según el artículo 33, estará a cargo de un Director. De manera que es el único órgano unipersonal previsto. También al igual que los otros es simple.” In: MARTINEZ, Augusto Durán. Op. cit., p. 68.

³⁵² Artigo 33, do POP.

de 17 de dezembro de 1991; VI- desempenhar as tarefas que lhe sejam solicitadas pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo Mercado Comum e pela Comissão de Comércio do Mercosul; VII- elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução; VIII- apresentar anualmente ao Grupo Mercado Comum a sua prestação de contas, bem como relatório sobre suas atividades.

As funções atribuídas à Secretaria Administrativa lhe concedem tarefas de ordem material e técnica de grande importância para o funcionamento dos trabalhos dos órgãos do Mercosul.

3.2. Os Demais Órgãos do MERCOSUL e a Questão da Representação Política

A análise realizada até o presente momento, demonstra o robusto monopólio estatal exercido nos procedimentos decisórios da integração econômica regional do Cone Sul, ficando na dependência do consenso dos governos nacionais todo o direcionamento político e normativo relacionado com esse bloco econômico. Por aí já se pode observar a rigidez do sistema deliberativo no Mercosul, originada da relutância dos Estados-partes em propiciar maior abertura a outros centros de decisão fundamentais à concretização de um regime pluralista e democrático. Para dar continuidade ao desenvolvimento dessas idéias, proceder-se-á a um acurado exame dos órgãos encarregados de representar os interesses sociais da comunidade regional integrada. Através da compreensão do funcionamento dessas instâncias consultivas, que não integram a linha decisória da estrutura jurídico-institucional do Mercosul, ter-se-á esclarecida a situação da representação política praticada no contexto regional. Adentrando nessa matéria, inicialmente se discorrerá sobre a organização e funcionamento do Foro Consultivo Econômico-Social, para, em seguida, focar-se atenção ao aspecto organizacional da Comissão Parlamentar Conjunta.

3.2.1. Foro Consultivo Econômico-Social

O Foro Consultivo Econômico-Social constitui-se como um órgão auxiliar da estrutura institucional do Mercosul, representando os interesses dos setores econômicos e sociais de cada Estado-parte. Nessa missão de caráter cooperativo, deverá levar ao conhecimento dos órgãos de direção do Mercosul as considerações das organizações empresariais e sociais sobre os instrumentos e políticas aplicados ao processo de integração, com o objetivo de elucidar, de forma mais ampla possível, os seus impactos sociais e econômicos. Ao contrário dos órgãos

principais aqui já referidos, o Foro Consultivo Econômico-Social não possui capacidade decisória, mas apenas funções meramente consultivas, em virtude da própria natureza intergovernamental que impera no Mercosul, onde se procura centralizar todo o poder político nas mãos dos Estados soberanos, sem que seja creditado, a qualquer outro órgão de representação não-estatal, uma atitude de maior peso e relevância no processo decisório da integração³⁵³.

Apesar de não estar compreendido entre os órgãos decisórios do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico-Social poderá prestar valiosas informações para o aperfeiçoamento das políticas regionais se estiverem presentes os seguintes condicionantes: a presença de uma eficiente rotina de trabalho que esteja compromissada com os interesses e necessidades dos vários setores que representa e a abertura que os órgãos de direção devam promover na consideração das suas recomendações, emitindo consultas em todas as questões que tenham implicações econômicas e sociais. Mas, mesmo assim, é lamentável que não se tenha dotado esse órgão de maiores poderes políticos, sobretudo se se considerar a falta de um autêntico órgão de representação social que intervenha diretamente nas ações promovidas pelos governos nacionais dos quatro países do Mercosul. Diante desse quadro de total monopólio estatal, a idéia de um órgão que não esteja em condições de obstar as ações dos Estados-partes será considerada tímida e quase sempre inexpressiva, pois para que um processo de integração seja considerado efetivamente democrático, tem-se que facultar aos componentes econômicos e, principalmente sociais, condições reais para que possam interferir na direção e no desenvolvimento político do processo de integração regional³⁵⁴.

A) Composição e Organização

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) será integrado pelas Seções Nacionais de cada Estado-parte, por igual número de representantes. As respectivas Seções Nacionais estarão compostas por representantes dos setores econômicos e sociais de âmbito nacional e deverão encaminhar ao FCES a lista das organizações que as integrarão, com a designação de seus delegados titulares e alternos.

³⁵³ “[...] nos es un órgano activo sino pasivo, no integra la línea sino el staff y se encuentra subordinado al Consejo a través del Grupo aunque dotado de autonomía técnica como es de esencia en los órganos consultivos.” In: MARTINEZ, Augusto Durán. Op. cit., p. 67.

³⁵⁴ Luiz Olavo Baptista reflete um certo otimismo em relação à criação do Foro Consultivo Econômico-Social: “É inovador dentro da estrutura orgânica do MERCOSUL, e tem funções consultivas. A idéia dos seus instituidores foi de abrir canais de comunicação com a sociedade, para que esta faça chegar ao MERCOSUL as suas aspirações. Trata-se de uma iniciativa louvável, de democratização e de transparência das atividades do MERCOSUL.” In: Op. cit., p. 145.

A estrutura organizacional do FCES está formada pelo Plenário do Foro e por órgãos de assessoramento que podem ser instituídas por ele. Por ser o órgão superior do FCES, o Plenário do Foro estará incumbido de tomar as decisões necessárias para o cumprimento das funções estabelecidas à instituição que dirige. Para integrar o Plenário do Foro, as Seções Nacionais indicarão, cada uma, nove delegados titulares e seus respectivos suplentes, que representem paritariamente as organizações dos trabalhadores e dos empresários.

Ao Plenário do Foro competirá exercer as seguintes funções: *I- manifestar-se, mediante recomendações, sobre as consultas que lhe sejam submetidas pelo GMC e pelos demais órgãos do MERCOSUL. Tais consultas serão necessárias e pertinentes, quando o tema adquirir relevância para a vida econômica e social da região; II- tratar os temas apresentados por seus membros. Só serão considerados os assuntos cujo requerimento de discussão tenha sido proposto por uma Seção Nacional, ou por, não menos, de 15 (quinze) delegados no Plenário do Foro; III- decidir sobre a realização de investigações, estudos, consultas e seminários, bem como sobre o convite a outros órgãos do MERCOSUL, organismos internacionais, autoridades e expertos para participar de suas reuniões e eventos; IV- decidir sobre propostas de apoio técnico com respeito a outros organismos; V- decidir sobre o relacionamento do FCES com outras instituições; VI- decidir sobre suas participações nas reuniões dos outros órgãos do MERCOSUL e organismos internacionais, para as quais o FCES tenha sido convidado, ou, quando julgue necessário, pleitear a sua presença; VII- estabelecer normas internas, prioridades e elaborar a agenda de trabalho; VIII- propor o orçamento anual do FCES, comunicando ao GMC para os efeitos que correspondam; IX- criar, modificar e extinguir órgãos de assessoramento, bem como conhecer e decidir sobre as sugestões que os mesmos produzam; X- aprovar o Regimento Interno, bem como suas modificações; XI- decidir sobre as omissões e dúvidas provenientes da aplicação do Regimento Interno*³⁵⁵.

A direção dos trabalhos do Plenário do Foro ficará a cargo da Seção Nacional do Estado-parte que exerça a Presidência do Conselho do Mercado Comum. A duração do exercício da direção será de seis meses correspondentes ao exercício da Presidência do Conselho do Mercado Comum. À Seção Nacional que estiver na direção das atividades do Plenário do Foro caberá: *I- convocar, organizar e presidir reuniões do Plenário do Foro, redigindo as suas atas; II- consolidar as propostas para a ordem do dia das reuniões do Plenário do Foro; III- dar cumprimento às decisões aprovadas pelo Plenário do Foro; IV- receber, expedir e arquivar, todos os documentos do FCES, comunicando sobre eles às demais Seções Nacionais; V- manter*

³⁵⁵ Ver: artigo 8, do Regimento Interno do Fundo Consultivo Econômico-Social (RIFCES)

*contato com os órgãos do MERCOSUL, em especial com a SAM; VI- dar apoio necessário, dentro de suas possibilidades, aos órgãos de assessoramento; VII- receber as consultas de Recomendações e ditames; VIII- desempenhar outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Plenário do Foro*³⁵⁶.

Para melhor desempenhar suas atividades, o Regimento Interno do FCES concede a faculdade para que o Plenário do Foro crie órgãos de assessoramento especializados, permanentes ou transitórios, com a finalidade de realizar estudos e análises sobre temas específicos de interesse para a Instituição, formulando propostas e informes que sejam de vital importância para o embasamento de suas decisões. A estrutura orgânica e funcional desses órgãos de assessoramento será, em cada caso, oportunamente definida pelo Plenário do Foro, pois lhe compete dirigi-los e supervisioná-los em suas atividades³⁵⁷.

B) Funcionamento e Deliberação

As reuniões do FCES serão realizadas no país da Seção Nacional que esteja exercendo a direção do Plenário do Foro, salvo estipulação em contrário que resolva efetivar determinada reunião no país de outra Seção Nacional. As reuniões ordinárias do Plenário do Foro deverão ser realizadas pelo menos uma vez por semestre, enquanto as extraordinárias serão convocadas pela Seção Nacional dirigente, assim como através de requerimento de no mínimo duas Seções Nacionais, ou, ainda, por solicitação de pelo menos dezoito delegados do Plenário do Foro. A ordem do dia dos trabalhos a serem realizados nas reuniões será comunicada às Seções Nacionais com uma antecedência mínima de quinze dias para as reuniões ordinárias, e de cinco dias para as extraordinárias. Poderão participar das reuniões do Plenário do Foro, ouvindo ou fazendo-se ouvir, os membros do Conselho e do Grupo Mercado Comum, bem como da Comissão Parlamentar Conjunta e da Comissão de Comércio do Mercosul³⁵⁸. Às Seções Nacionais será facultado designar observadores para as reuniões que, salvo determinação em contrário do Plenário do Foro, não terão direito de fazer uso da palavra.

O Plenário do Foro poderá sessionar se estiverem presentes, no mínimo, três Seções Nacionais³⁵⁹, uma representação de um terço das organizações que o integram, ou com número

³⁵⁶ Ver: artigo 11, do RIFCES.

³⁵⁷ Conforme disposto no artigo 12, § 2º, do RIFCES, “os membros do Plenário do Foro poderão constituir grupos setoriais que representem aos empresários, aos trabalhadores e aos demais setores econômicos e sociais diversos, a fim de tratar temas de seu interesse de conveniência, ou os que sejam submetidos à sua consideração pelo Plenário do Foro. O funcionamento dos grupos setoriais não deverá interferir no funcionamento do Plenário do Foro.”

³⁵⁸ Poderão ser convidados a assistir às reuniões do Plenário do Foro, os membros e funcionários dos demais órgãos do Mercosul – artigo 7º, parágrafo único, do RIFCES.

³⁵⁹ Havendo a presença de pelo menos duas organizações das que integram determinada Seção Nacional, ter-se-á como garantida a presença dessa Seção à reunião do Plenário do Foro – artigo 18, parágrafo único, do RIFCES.

mínimo de quinze delegados. Serão tomadas por consenso, com a presença de todas as Seções Nacionais, as Recomendações que elas resolverem adotar nas reuniões do Plenário do Foro. Em caso de ausência de uma das Seções Nacionais, os pontos constantes da ordem do dia da reunião, que obtenham consenso das demais integrantes do Plenário do Foro, serão comunicados ao membro faltoso para que este, no prazo de trinta dias da sua comunicação, formule objeções escritas sobre eles, sob pena de serem aprovados por falta de posições em contrário³⁶⁰. Se os membros do Plenário do Foro, em virtude de uma consulta que lhe foi requerida pelos órgãos do Mercosul, não chegarem a consenso sobre ela, as diferentes posições deverão ser elevadas à apreciação do Grupo Mercado Comum. Terminados os trabalhos de cada reunião, será redigida e aprovada ata que conterá a exposição sumária das atividades e conclusões a que chegaram as Seções Nacionais³⁶¹. Poderão ser publicadas no Boletim Oficial do Mercosul as Recomendações que o Plenário do Foro julgar necessárias para conhecimento público.

C) Atribuições

O artigo 2º, do RIFCES, arrola as principais atribuições do FCES: *I- pronunciar-se, no âmbito de sua competência, emitindo Recomendações, seja por iniciativa própria ou sobre consultas que, acompanhando informação suficiente, realizem o GMC e demais órgãos do MERCOSUL. Estas Recomendações podem referir-se tanto às questões internas do MERCOSUL quanto à relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração; II- cooperar ativamente para promover o processo econômico e social do MERCOSUL, tendente à criação de um mercado comum e sua coesão econômica e social; III- acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação, seja a nível setorial, nacional, regional ou internacional; IV- propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração; V- realizar investigações, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o MERCOSUL; VI- estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais públicas ou privadas, quando for conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos; VII- contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no MERCOSUL e difundindo sua dimensão econômica e social; VIII- tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração.*

³⁶⁰ Esse tipo de deliberação, como já visto anteriormente, chama-se de aprovação ad-referendum.

³⁶¹ Salvo determinação em contrário, as atas deverão ser redigidas no idioma da Seção que dirige as atividades do Plenário do Foro – artigo 17, § 1º, do RIFCES.

Da redação clara do artigo acima referido, pode-se constatar que o FCES possui uma importante função consultiva, que se levada a sério, poderá trazer significativas possibilidades de ajustamento às políticas aplicadas ao processo de integração. Por ser um órgão que está em contato direto com os setores econômicos e sociais da região, podendo ainda estabelecer relações com outros organismos internacionais de mesmo cunho ou não³⁶², o FCES representa uma oportunidade para que sejam debatidos, no âmbito Mercosul, vários temas de projeção futura relacionados com a constituição definitiva do mercado comum e com os obstáculos concernentes ao equilíbrio econômico e social dos Estados-partes. Além disso, o FCES exercerá um certo poder de iniciativa legislativa, quando se lhe concede a faculdade de propor normas e políticas econômicas e sociais pertinentes à integração, circunstância essa que o caracteriza como um órgão dinamizador, sobretudo se os seus membros, como os demais órgãos do Mercosul, derem-lhe prestígio e credibilidade suficientes para a realização dessas funções.

3.2.2. A Comissão Parlamentar Conjunta

Ao contrário dos demais órgãos do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta não se encontra subordinada hierarquicamente a nenhum outro órgão³⁶³, podendo se organizar autonomamente sem precisar remeter seu regimento interno à aprovação de qualquer outra instância. É a representante dos parlamentos nacionais dos Estados-partes, competindo-lhe acelerar os procedimentos internos de incorporação das normas oriundas dos órgãos do Mercosul na ordem jurídica dos Estados-partes, além de prestar auxílio na harmonização de legislações. Nesse sentido, desempenhará as funções de análise e estudo acerca do estágio de evolução do processo de integração, emitindo recomendações³⁶⁴ sobre a condução desse processo e propondo normas comunitárias a respeito do mercado comum. Colabora com os órgãos do Mercosul assessorando-lhes na análise dos planos e programas de ordem política, econômica e social, estabelecendo linhas de ligação do Mercosul com os parlamentos nacionais dos Estados-partes³⁶⁵. Assim é que o Conselho do Mercado Comum pedirá que a Comissão Parlamentar

³⁶² De acordo com o art. 21 do seu Regimento Interno, o FCES promoverá e entabulará negociações com o intuito de celebrar convênios de assistência ou cooperação com instituições internacionais de qualquer natureza.

³⁶³ Em sentido contrário pensa Augusto Duran Martinez: “[...] no se encuentra con relación al Consejo y al Grupo en relación de equilibrio institucional. Creemos que se encuentra subordinada jerárquicamente al Consejo a través de Grupo pero com una amplia autonomía técnica o funcional.” In: Op. cit., p. 66.

³⁶⁴ Artigo 26, do POP: “A Comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho do Mercado Comum.”

³⁶⁵ “A finalidade de criação desta Comissão, foi a de facilitar o avanço das medidas legislativas necessárias à implementação dos mecanismos de integração.” In: BAPTISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 142.

examine os assuntos que julgue prioritários³⁶⁶. Conforme estipulado no artigo 3º, do seu Regimento Interno, a Comissão terá caráter consultivo, deliberativo e de formação de propostas³⁶⁷.

Dentre as atribuições especificadas no seu Regimento Interno, está a de envidar esforços para facilitar a criação do Parlamento do Mercosul³⁶⁸. Essa formulação programática, de louvável intento, mostra-se extremamente fantasiosa no que se refere à cultura dos países que fazem parte do Mercosul. Estes ainda não conseguirão absorver totalmente os princípios que regem o processo democrático, em razão de terem sofrido por muito tempo a repressão de governos ditatoriais que os arrastou a uma mentalidade de individualismo e de desprezo pelos países vizinhos. Mesmo assim, espera-se que algum dia se possa estar agraciado, pelo menos, com um parlamento nos moldes europeu, caracterizado por sua natureza supranacional, intervindo nas decisões políticas da integração por meio de funções legislativas e representando diretamente os indivíduos nacionais do espaço econômico ampliado.

A) Composição e Organização

Cada um dos parlamentos nacionais dos quatro Estados-partes do Mercosul poderá designar até dezesseis parlamentares, em exercício pleno de seus mandatos, para comporem a Comissão Parlamentar Conjunta, totalizando, dessa forma, um número que pode chegar até sessenta e quatro membros titulares. Serão designados, outrossim, número idêntico de suplentes que representem cada um dos parlamentos dos Estados-partes. Os parlamentos nacionais determinarão a duração do mandato dos integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta, de maneira a favorecer a continuidade necessária de suas atividades.

A Comissão Parlamentar Conjunta está organizada através de uma Mesa Diretora³⁶⁹ integrada por quatro Presidentes e quatro Secretários pertencentes a cada um dos países do Mercosul. A Presidência e o Secretariado-Geral da Comissão Parlamentar serão exercidos, de forma alterna, pelos respectivos Presidentes e Secretários a cada seis meses. O Presidente e o

³⁶⁶ Artigo 25, do POP.

³⁶⁷ “De esto se deduce que se trata de un órgano pasivo y no activo, que al contrario de los otros analizados no integra la línea, sino que es de staff. Por su forma puede decirse que es un órgano simple, pluripersonal y en cierto sentido se acerca al potenciado. En efecto, sus titulares deben ser soportes de otros órganos.” In: MARTINEZ, Augusto Durán. Op. cit., p. 66.

³⁶⁸ Esse desiderato previsto no Regimento Interno da Comissão Parlamentar só vem a ressaltar a carência existente para o exercício de funções legislativas, pois estas se encontram concentradas nos três órgãos principais do Mercosul: o Conselho, o Grupo e a Comissão de Comércio.

³⁶⁹ A Mesa Diretora estará incumbida de executar os estudos referentes às políticas deliberadas pela Comissão Parlamentar Conjunta, e de manter contínuo relacionamento com os demais órgãos do Mercosul, transmitindo ao conhecimento do plenário da Comissão toda e qualquer informação que receba daqueles – artigo 23, do Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta (RICPC).

Secretário-Geral em exercício deverão pertencer à delegação do mesmo parlamento nacional³⁷⁰. Os membros da Mesa Diretora serão eleitos, em sessão ordinária, pelos respectivos delegados dos parlamentos nacionais para um mandato de dois anos³⁷¹. Cada um dos quatro Presidentes da Mesa Diretora contará com um Vice-Presidente da mesma representação nacional, com a finalidade de substituí-los nos casos de ausência ou impedimento. Do mesmo modo, os Secretários-Gerais também serão substituídos por Secretários-Adjuntos quando houver sua ausência ou impedimento, podendo, ainda, assisti-los quando solicitado.

Segundo o disposto no artigo 19, do Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta (RICPC), competirá ao Presidente: *a) dirigir e ordenar os trabalhos da Comissão; b) representar a Comissão; c) dar conhecimento à Comissão de toda a matéria recebida; d) designar relatores mediante propostas das delegações parlamentares, para as matérias a serem discutidas; e) instituir grupos de estudo para o exame de temas apontados pela Comissão; f) resolver as questões de ordem; g) convocar as reuniões da Mesa Diretora e da Comissão e presidi-las; h) assinar as atas, recomendações e demais documentos da Comissão; i) gestionar doações, contratos de assistência técnica e outros sistemas de cooperação, gratuitamente, ante organismos públicos ou privados, nacionais e internacionais; j) praticar todos os atos necessários ao bom desempenho das atividades da Comissão.*

Por sua vez, ao Secretário-Geral da Comissão Parlamentar competirá: *a) assistir a Presidência na condução dos trabalhos da Comissão; b) atuar como secretário nas reuniões da Comissão e elaborar as respectivas atas; c) preparar a redação final das recomendações da Comissão e sua tramitação; d) custodiar e arquivar a documentação da Comissão; e) coordenar o funcionamento dos grupos de estudo instituídos³⁷².*

B) Funcionamento e Deliberação

As reuniões da Comissão Parlamentar serão realizadas no Estado-parte daquele que estiver exercendo a Presidência da Mesa Diretora. As suas reuniões ordinárias serão efetivadas no mínimo duas vezes por ano, e as extraordinárias através de convocação especial assinada

³⁷⁰ Essa orientação disposta no artigo 16, do RICPC, assenta-se na circunstância de se poder garantir uma maior sintonia entre a Presidência e o Secretariado-geral, buscando-se, desse modo, garantir uma certa continuidade nos trabalhos realizados no período de exercício de cada administração.

³⁷¹ Havendo vacância nos cargos da Mesa Diretora, serão realizadas, em sessão imediata, eleições para o preenchimento das vagas, exceto se faltarem sessenta dias para o término dos respectivos mandatos. Já em caso de vacância de um integrante da Comissão Parlamentar, restará à delegação nacional correspondente providenciar um substituto para exercer o mandato pelo período que falta – artigos 17 e 18, do RICPC.

³⁷² Artigo 21, do RICPC.

pelos quatro Presidentes que compõem a Mesa Diretora³⁷³. A convocatória das reuniões deverá ser realizada por meio de citação nominal dos parlamentares, com uma antecedência mínima de trinta dias. As reuniões serão abertas pelo Presidente e iniciadas com a leitura e discussão da ata da sessão anterior³⁷⁴. A Comissão Parlamentar poderá reunir-se com a presença de pelo menos três delegações parlamentares nacionais, mas para poder deliberar deverão estar presentes todas as quatro delegações representativas dos respectivos parlamentos nacionais. Sendo assim, as decisões serão tomadas através do consenso de todas as delegações nacionais, expressas pelo voto da maioria dos integrantes de cada delegação. A Comissão Parlamentar possuirá quatro relatores, um de cada Estado-parte, que terão por missão estudar os assuntos submetidos à Comissão, a fim de emitir pareceres sobre eles. Os relatórios a serem elaborados pelos relatores deverão ser apresentados à Comissão no prazo de trinta dias do seu requerimento, para que sejam posteriormente distribuídos às delegações nacionais com uma antecedência mínima de quinze dias da data fixada para a reunião.

C) Atribuições

As atribuições da Comissão Parlamentar estão discriminadas no artigo 3º, do seu Regimento Interno, e serão: *a) acompanhar a marcha do processo de integração regional expresso na formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL – e informar os congressos nacionais a esse respeito; b) desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do MERCOSUL; c) solicitar aos órgãos institucionais do MERCOSUL, informações a respeito da evolução do processo de integração, especialmente no que se refere aos planos e programas de ordem política, econômica, social e cultural; d) constituir Subcomissões para a análise dos temas relacionados com o atual processo de integração; e) emitir recomendações sobre a condução do processo de integração e da formação do Mercado Comum, as quais poderão ser encaminhadas aos órgãos institucionais do MERCOSUL; f) realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados-partes, propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos Parlamentos nacionais; g) estabelecer relações com entidades privadas nacionais e locais, com entidades e organismos internacionais e solicitar informação e o assessoramento que julgue necessário sobre assuntos do seu interesse; h) estabelecer relações de cooperação com os*

³⁷³ Em regra as reuniões da Comissão Parlamentar serão públicas, salvo se houver decisão em contrário – artigo 9º, do RICPC.

³⁷⁴ As atas devidamente aprovadas serão assinadas pelo Presidente e pelo Secretário-geral. Contudo, as reuniões da Comissão Parlamentar poderão ser iniciadas sem a leitura e discussão da ata da sessão anterior quando houver decisão de seus membros nesse sentido.

Parlamentos de terceiros países e com outras entidades constituídas no âmbito dos demais esquemas de integração regional; i) subscrever acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional, regional, supranacional e internacional; j) aprovar o orçamento da Comissão e gerir ante os Estados-partes o seu funcionamento; k) sem prejuízo dos itens anteriores, a Comissão poderá estabelecer outras atribuições dentro do marco do Tratado de Assunção.

3.2.3. Possibilidades e Conveniências de Inserção de um Modelo de Representação Democrática Política no Mercosul

Como se teve oportunidade de destacar nos itens anteriores, a representação política da sociedade em nível Mercosul é precária e inexpressiva. Os dois órgãos que servem de ligação entre os setores sociais e os parlamentos nacionais, com o centro decisório da organização internacional de integração econômica, revelam-se tímidos diante da ação mobilizadora e predominante dos governos estaduais dos quatro países do Mercosul. A condição institucional tanto do Foro Consultivo Econômico-Social como da Comissão Parlamentar Conjunta é paliativa, exatamente por não compreender procedimentos de intervenção e controle sobre a atuação política e administrativa dos Estados-partes, que soberanamente decidem sobre os destinos do processo de integração regional. A natureza jurídica intergovernamental do Mercado Comum do Sul inviabiliza a ascensão de um poder decisório que esteja comprometido diretamente com a representação dos povos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Diante desse nebuloso quadro orgânico-funcional, fica deveras complicado conseguir-se enxergar o caminho que levará à abertura democrática. Porém, é curial atentar-se para o modelo esquematizado e construído pelo processo de integração da União Europeia, para que se possa servir dessa experiência que tem rendido muitos bons frutos aquele velho Continente. O paradigma europeu, com os seus cinquenta anos de história, poderá ser o guia que conduzirá a um melhor entendimento sobre a problemática da representação política na esfera regional do acordo de integração do Cone Sul.

Não convém, novamente, fazer-se alusão ao desenvolvimento histórico do Parlamento Europeu no seio da organização comunitária, bastando apenas, para a finalidade que ora se propõe, mencionar-se o recrudescimento de seu prestígio e poder no cenário institucional da União Europeia. Lembrando a exposição já feita, teve-se a oportunidade de constatar que, dos primórdios até alguns anos atrás, não havia nenhuma representação política direta dos indivíduos nacionais no quadro comunitário. Esta somente veio a se tornar realidade no ano de 1979,

quando os deputados ao Parlamento Europeu não seriam mais indicados pelos parlamentos de cada um dos Estados-membros, e sim por todos os nacionais do espaço econômico regional. Em decorrência das transformações que vinham sendo operadas rumo ao aperfeiçoamento do processo de integração, o Parlamento Europeu conseguiu sair de um breve anonimato para passar a ocupar funções mais complexas e participativas junto às demais instituições comunitárias. Em síntese, essa casa parlamentar, que dantes possuía meras funções consultivas, adquiriu, nos últimos tempos, prerrogativas que só fizeram aumentar a sua importância junto ao processo decisório do bloco econômico regional.

Para o Mercosul, em etapa inicial e gradual, os Estados-partes resolveram perfilar os órgãos de representação da sociedade com funções tipicamente consultivas, ignorando-se, desse modo, quaisquer participações destes no sistema de tomada de decisões praticado no interior do marco político-institucional do acordo de integração econômica. Como se observou, o Parlamento Europeu também detinha, num primeiro momento, a tarefa de emitir pareceres consultivos, apenas com o diferencial de que podia exercer, desde a sua criação, o controle político sobre as atividades da Comissão Europeia. À integração do Cone Sul não se tem formalizado nenhum tipo de intervenção, controle e fiscalização acerca das políticas elaboradas e dos atos adotados pelos governos nacionais dos quatro países do espaço econômico regional. Todo o impulso do processo, seu sentido e dimensão ideológica são provenientes dos programas de ação e da visão unilateral dos poderes executivos dos Estados-partes, que procuram compartilhar interesses comuns, em suas relações recíprocas, face à ferocidade do comércio e da especulação mundial. A incorporação de mecanismos de controle, na esfera da integração do Cone Sul, seria de grande relevância para o aperfeiçoamento do processo, salvaguardando-o da imprudência e arbitrariedade geralmente praticadas pelos Estados-partes.

É conveniente ilustrar, que o controle que aqui se faz referência deve ser efetivado em duas frentes: a legal e a política. O exercício do controle legal se submete a um poder jurisdicional incumbido de verificar a legalidade dos atos emitidos pelos órgãos da integração, em conformidade com as normas e princípios dos Tratados que criam e organizam toda a estrutura do bloco econômico regional. Na União Europeia esse poder jurisdicional é realizado eficientemente pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), enquanto no Mercosul inexistente semelhante porto seguro em seu quadro institucional. No que tange ao controle político efetuado sobre a conduta dos poderes executivos, a figura das instituições parlamentares de representação democrática é fundamental para que a atuação governamental não se desvie dos interesses perseguidos pela sociedade nacional. Havia-se examinado que na integração europeia

o Parlamento comunitário realiza um controle político sobre a Comissão Européia, mas que referido poder não abrangia as ações do Conselho, representante absoluto dos governos dos Estados-membros. Ressaltou-se sobre a ausência de uma fiscalização sobre os atos do Conselho da União Européia, cuja deficiência comprometia o desenvolvimento normal da representação democrática.

Por outro lado, no Mercosul, conforme dito, não se estruturou essa instância de fiscalização política, resultando, por via de consequência, numa completa marginalização da sociedade nos assuntos da integração econômica. Apesar do limite institucional imposto ao exercício do controle político sobre os representantes estaduais do Conselho da União Européia, mesmo assim é preferível essa situação jurídica do que aquela sobre a qual prevalece a ignorância dos governos dos quatro países do Mercosul acerca dos interesses de seus nacionais. É oportuno e conveniente que a integração dos Estados do Cone Sul, no que for indicado, colha os resultados da experiência da organização européia, colocando seu processo de mercado comum em contato direto com os indivíduos nacionais que habitam a região economicamente ampliada.

Somente com a criação de uma instituição parlamentar que represente diretamente os cidadãos de cada país é que estará aberta a via democrática ao Mercosul. Recordar-se, contudo, que a autenticidade de um regime de representação democrática não está somente nas eleições por sufrágio universal direto, mas sim na capacidade conferida aos eleitos de exercerem um poder de controle político no pertinente à direção ou governança do bloco econômico regional. Não se pode olvidar, ainda, que a viga mestra que vai dar sustentação a toda essa estrutura somente se solidifica por meio do elemento supranacional, que se encarrega de manter firme o edifício institucional contra as investidas do tempo e do descuido humano. A consecução de um mercado comum depende do estabelecimento de instituições supranacionais que estejam acima dos interesses particulares de cada governo nacional, cuja vontade seja expressa em nome da organização a que servem e foram criadas. Sem esse sustentáculo jurídico, não há como se falar em sistema de representação democrática política nos processos de integração regional. Se os Estados-partes que compõem o Mercosul mantiverem a intenção de progredir rumo à fixação de um mercado comum, deverão, para que isso ocorra, vislumbrar o paradigma europeu nos seus aspectos centrais. E para tornar o processo de integração mais democrático, alheio ao monopolismo estatal, afigura-se apropriado implementar o sistema de representação política através da instituição parlamentar, que será a curadora dos interesses dos indivíduos nacionais do bloco econômico.

Salienta-se que o formato de representação democrática praticado na União Européia pode muito bem ser adequado, no que for pertinente, ao ordenamento institucional do Mercosul, desde que, é claro, seja primeiramente repensada a atual estrutura orgânica intergovernamental desse bloco econômico. Após adotar-se o padrão supranacional, em seu sistema jurídico-institucional, poderá o Mercosul, dessa forma, estar em condições de erigir o edifício da representação democrática sobre o ranço da estrita intergovernabilidade. Dado esse passo de extrema importância nas relações entre os países que compõem o bloco econômico regional do Cone Sul, restaria então se indagar sobre o modo de funcionamento e os poderes a serem atribuídos à casa parlamentar encarregada de abrigar o regime de representação democrática política. Reverberando a definição acolhida neste trabalho, resta claro que a representação dos cidadãos nacionais não deve ficar limitada à simples aceção da livre escolha direta de certas pessoas ao preenchimento das cadeiras parlamentares. Muito longe disso, tem-se que a representação democrática deva, acima de tudo, estar perfilada com amplos poderes normativos, regulatórios e de impulsionamento político, para enveredar materialidade aos seus objetivos meramente formais. Por conseguinte, não bastará que se crie uma estrutura de caráter supranacional no Mercosul, se a instituição parlamentar de representação política não estiver municiada com os poderes que se fez referência. Para que a representação democrática tenha eficácia e seja autêntica, necessária se faz a presença de atribuições que lhe garantam o seu normal e prático funcionamento institucional.

Ressaltou-se, outrossim, que os mecanismos de exercício do controle político são essenciais para as atividades de qualquer órgão parlamentar, sendo que as disposições que os regulam deviam abranger a quase totalidade dos atos de planejamento e execução dos programas e metas relacionados com a integração regional. A despeito da limitação do poder fiscalizador do Parlamento Europeu sobre a ação do Conselho da União Européia, sua atuação sobre os atos da Comissão reveste-se de relevância paradigmática ao Mercosul, podendo este utilizar os mesmos instrumentos para garantir uma intervenção ativa junto aos procedimentos executivos do processo de integração. É evidente que melhor seria se se pudesse assegurar o exercício completo de fiscalização sobre os atos políticos em geral, mas para o Mercosul já seria suficiente o bastante, em um primeiro momento, conseguir alcançar os padrões de representação política praticados na União Européia, que é habitada, em sua maioria, por um povo com uma cultura e consciência política mais desenvolvida.

Por outro lado, além do poder de controle, a instituição parlamentar, em nível regional, deve estar servida com uma contundente capacidade normativa que seja comparada a de seus

homônimos nacionais. Nesse sentido, pleiteia-se um poder de decisão legislativa que tenha o condão de aprovar ou de rechaçar quaisquer medidas ou atos de normatização e regulamentação dos objetivos e programas previstos nos Tratados constitutivos do acordo de integração regional. Fazendo-se novamente um paralelo com o Parlamento Europeu, pode-se observar que a sua autoridade legislativa não é tão expressiva como a do Conselho, senhor quase absoluto do poder decisório na União Européia. O procedimento de co-decisão legislativa, regulado pelos Tratados da Comunidade, colocou o Parlamento Europeu numa situação muito melhor daquela de simples consulta ou de cooperação legislativa que ele outrora dispunha no processo de tomada de decisões comunitárias. Com a co-decisão, como já frisado, o Parlamento Europeu poderá vetar qualquer proposição ou projeto normativo que lhe seja enviado pelo Conselho, sob a forma de uma posição comum adotada sobre determinada matéria.

Além do procedimento da co-decisão, o Parlamento Europeu também detém a última palavra no concernente à matéria orçamentaria, mas, à exceção do TCECA, ele lamentavelmente não possui nenhuma prerrogativa considerável no exercício da função constituinte. Embora se cogitando ao Mercosul a consagração de poderes legislativos assemelhados aos dos parlamentos nacionais, a dura realidade impede de se ir tão longe, fazendo com que o modelo europeu se torne, para os momentos atuais, um desafio laudatório a ser atingido. Por óbvio, não se teria de imediato um verdadeiro sistema de representação democrática, mas a prossecução de tais fórmulas, no contexto regional do Cone Sul, exsurgiria como um grande marco para o seu futuro aprimoramento democrático.

No que tange ao impulso que se possa pretender ao processo de integração regional, ou seja, o poder de iniciar os procedimentos decisórios por meio de projetos legislativos, impende lembrar que esse atributo é totalmente sonogado ao Parlamento Europeu que, no pior das hipóteses, poderá solicitar à Comissão que diligencie no sentido de apresentar propostas ou projetos de atos normativos que considere oportuna a sua tramitação e apreciação pelas instituições comunitárias através dos procedimentos decisórios da União Européia. Uma vez mais se argumenta contra esse tipo de postura política e jurídica, porque o poder de iniciativa legislativa constitui-se como um corolário inerente a uma instituição parlamentar, que dirá democrática. Sinceramente, este não é, de forma alguma, um modelo a ser seguido, não sendo nem um pouco conveniente que se adote no Mercosul essa espécie de sistemática política, posto atravancar a verdadeira ação do órgão parlamentar em sua busca de fazer reverberar os interesses dos indivíduos nacionais em projetos de iniciativa legislativa. Um parlamento que se dignifique como tal, deverá, em sua tarefa de representação política, captar os diversos fenômenos sociais

que surjam continuamente dentro da nação, para, em vista disso, entabular projetos normativos que serão submetidos à apreciação do plenário legislativo, que decidirá, assim, sobre a sua imperatividade e conveniência.

No primeiro capítulo deste trabalho, ensejou-se um rápido estudo acerca do processo histórico-evolutivo da representação política, que inicialmente era realizada de forma aristocrática pelos senhores feudais, por meio de seus Conselhos, atravessando posteriormente a modernidade com a ampliação considerável de seu alcance e finalidade, acabando por resultar na instituição dos órgãos parlamentares que se conhece atualmente, cujas atribuições os elevam à categoria de poderes soberanos por excelência. Sendo assim, é de grande relevância que não se extirpe da instituição parlamentar as prerrogativas que lhe foram conferidas no transcurso acidentado do processo histórico da humanidade, cujas conquistas se deram através do sangue, da bravura e da perseverança de nossos antepassados. Se os Estados nacionais estão se agrupando em organismos de integração regional, criando, dessa maneira, uma estrutura organizacional que afete direta ou indiretamente os interesses dos povos envolvidos, é de suma importância, nessa nova esfera de poder, a institucionalização de órgãos de representação popular que intervenha ativamente nos assuntos de política regional, para que possam ser amparados, satisfatoriamente, os anseios e aspirações da comunidade social.

Por derradeiro, também se havia ilustrado o funcionamento e organização do Parlamento Europeu, e lá se constatou o sistema parlamentar unicameral, onde através de uma única Câmara legislativa se faz a representação política. Isto se explica em razão de que a representação dos Estados, normalmente atrelada à Câmara Alta ou Senado, já é garantida pelo Conselho da União Européia. A idéia do unicameralismo é vista por muitos estudiosos³⁷⁵ como mais democrática e representativa, posto que a dualidade legislativa é derivada de uma ordem vetusta e aristocrática, desqualificada, nos dias de hoje, como necessária ao bom desempenho das atribuições legiferantes³⁷⁶. Realmente, pode-se dizer, em atenção à corrente da Câmara única, que esta concepção é mais adequada em todos os sentidos, não só por que deixa o processo mais flexível, como também mais próximo da realidade social, livre, muitas vezes, dos vícios de um conservadorismo estranho à dinâmica sócio-econômica de uma região.

³⁷⁵ Entre eles, pode-se citar Harold Laski, Hans Kelsen, João Mangabeira, Temistocles Cavalcanti entre outros.

³⁷⁶ “É conhecidíssima a demonstração da função moderadora, que se empresta à Câmara Alta, feita por Washington a Jefferson, quando bebia uma xícara de café: este, quente, esfriou-se quando derramado no pires. Assim, disse aquele estadista, devem fazer-se as leis, arrefecendo-as ao passar da xícara para o pires, ou seja da Câmara dos Deputados para o Senado.” In: PAUPERIO, A. Machado. *Teoria geral do Estado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 236.

3.3. Dificuldades e Perspectivas Políticas à Implementação do Sistema de Representação Democrática no Mercosul

Após se ter verificado a organização e o funcionamento da estrutura institucional do Mercosul, bem como as conveniências de inserção de um modelo de representação em seu quadro constitucional, procurar-se-á apresentar, na seqüência, os elementos caracterizadores das dificuldades e deficiências que cercam a construção política da representação democrática no contexto desse processo de integração regional. Partindo-se da análise desse objeto, surgirão argumentos no sentido de se poder evidenciar a existência de perspectivas futuras a ensejar o surgimento de um sistema de representação democrática, que possibilite, entre outras coisas, maior participação da população na condução política do processo.

3.3.1. Obstáculos à Conformação do Sistema de Representação Democrática

Inúmeras são as barreiras a serem ultrapassadas em direção ao estabelecimento de uma representação democrática institucionalizada no seio do processo de integração do Mercosul. Dentre elas, a primeira que deve ser vencida, como já se teve oportunidade de ressaltar, está materializada na frágil autoridade do conjunto orgânico do Mercosul, cujo funcionamento encontra-se na dependência exclusiva das resoluções tomadas pelos Estados que integram o processo. A questão da natureza intergovernamental das instâncias decisórias do projeto Mercosul é, a toda evidência, aspecto basilar no aprofundamento das relações entre os países envolvidos. O gênero integração abrange várias formas de aproximação econômica e política entre as diversas nacionalidades, notadamente diferenciadas entre si em razão do grau de aperfeiçoamento da solidariedade mantida pelos seus parceiros. Quanto mais estreitos forem os laços de solidariedade estabelecidos entre cada unidade política, maior será a exigência de renúncia a seus interesses isolados, que deverão se adequar, para o bem da unidade interestatal, à comunhão de propósitos formalizada nos tratados que instituem a organização de integração econômica. Desse modo, se os Estados signatários de um acordo de liberalização comercial e política concluem pela formalização de objetivos que transcendam ao puro estabelecimento de zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras, como é o caso do Mercosul, necessário que tal direcionamento seja acompanhado de estruturas que possam dar real implementação a esses desideratos, sob pena do discurso integracionista cair no completo plano da retórica³⁷⁷.

³⁷⁷ Procurando destacar a importância do elemento orgânico-institucional na esfera da integração econômica, Wagner Rocha D'Angelis acrescenta que “[...] juntamente com as alterações internas imprescindíveis, seja pela via

Como os Estados signatários do Tratado de Assunção resolveram partilhar interesses em direção à constituição de um mercado comum, chegará uma hora em que eles deverão, inevitavelmente, ter que repensar a atual estrutura intergovernamental do projeto Mercosul, para adotar, em definitivo, uma organização em que o poder decisório não fique somente na dependência exclusivista dos seus respectivos governos nacionais³⁷⁸. Quando isto se der, mais próximo se estará da realidade que conduzirá à conformação do regime de representação democrática no contexto da integração regional, para possibilitar, assim, a todos os indivíduos nacionais de cada um dos Estados-partes, uma participação mais segura e ativa nos assuntos que digam respeito ao bloco econômico do Cone Sul. Contudo, a circunstância que levou os Estados signatários do Tratado de Assunção a terem optado pela implantação de um mercado comum, como o objetivo principal a ser alcançado à região, não que dizer, de maneira alguma, que esse anelo se constitua em uma espécie de *pacto de sangue* que garanta, sob pena de severas sanções, a aplicação e efetivação desse compromisso institucional. Não é demasiado reafirmar que, no âmbito das normas de Direito Internacional Público, os Estados se encontram num verdadeiro cenário anárquico, onde a obrigatoriedade dos preceitos acordados entre as Nações somente terá

constitucional e/ou jurisprudencial, e que devem ser estimuladas e cobradas a quem de direito, há que se atentar para a superficialidade do edifício institucional do MERCOSUL, cuja composição está aquém do seu próprio acanhado modelo – o que se depreende da simples análise dos seus acordos constitutivos. Além disso, pode-se fazer a seguinte avaliação com relação a alguns de seus órgãos atuais (‘transitórios’ na nomenclatura oficial), decisórios ou não, face as suas finalidades e competências básicas, a saber: a) O Conselho Mercado Comum não logrou a coordenação de políticas macroeconômicas e a harmonização das legislações (TA, art. 1º), tampouco iniciou procedimentos para a conformação final do mercado comum (POP, art. 44); b) A Comissão de Comércio do MERCOSUL não consegue fazer frente aos desconcertos da política comercial entre os Estados-partes; c) A Comissão Parlamentar Conjunta é puramente retórica, sem qualquer peso nos rumos do processo, além de não conseguir acelerar os procedimentos para a harmonização de legislações e vigência das normas; d) O Foro Consultivo Econômico-Social reúne-se esporadicamente, não possui representatividade adequada e a que existe não consegue influenciar a agenda mercosulista. Na realidade, a estrutura orgânica presente no Mercosul, mais do que intergovernamental, é deficitária e debilitada, tanto pela precariedade técnica de seus parâmetros normativos, quanto pela absoluta exclusividade de participação dos Poderes Executivos nacionais nos órgãos decisórios, além do impedimento à criação de um Tribunal Judicial – e como tal, permanente, autônomo e com decisões cogentes.” In: *Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade?* Curitiba: Juruá, 2000. p. 220.

³⁷⁸ “Tenha-se em mente a importância da entronização de medidas jurídicas precisas e órgão jurisdicional adequado, tanto para alargar os horizontes da integração e dar efetiva proteção e interpretação uniforme ao direito, quanto para conter o grau de discricionariedade exercido pelo Poder Executivo, principalmente porque sabemos que o MERCOSUL tem sido alimentado ou contido pela vontade política dos seus governos, calcado naturalmente em objetivos econômicos. E isso pressupõe, num contexto latino-americano marcado pela instabilidade e inseguranças políticas, um enorme risco de eventual retrocesso – bastando lembrar que, em março de 1999, o assassinato do vice-presidente do Paraguai, Luís Maria Argaña, deixou no ar um clima de golpe político, só superado com a renúncia do suspeito presidente Raul Cubas, sob pressão interna e externa. Fosse de força inconstitucional a solução do impasse e rompida a ordem democrática, que é requisito político da integração, e isso vale para qualquer situação análoga, o Paraguai fatalmente seria excluído do processo – o que poderia traumatizar e, eventualmente, desestabilizar o bloco. Por tudo isso, os que desejam ver constituído um verdadeiro mercado comum querem o respeito do direito nesse processo integracionista – e não só o respeito do direito, mas também a formação de um direito próprio –, a proteção aos direitos fundamentais, bem como melhor oportunidade de meios para participação dos amplos setores sociais representativos perante os destinos do organismo. E extremamente valiosa será a configuração de um Estatuto da Cidadania ou uma Carta Social do MERCOSUL.” In: D’ANGELIS, Wagner Rocha. Op. cit., p. 220-221.

eficácia se estes forem cumpridos voluntariamente, ante a ausência de um poder supraestatal que possa compelir eventuais transgressores do *Direito das Gentes*. Daí que o acordo de integração, inicialmente planejado entre determinados associados, pode vir a sofrer profundas alterações no objetivo que serve de referência à consolidação do processo. Essa revisão ou reforma constitucional, se realizada, pode muito bem modificar o tipo de integração que outrora se pretendia à região, para estabelecer, à mesma, novas diretrizes cuja definição possa resultar num avanço ou em uma diminuição da interação entre as unidades constitutivas e da complexidade e graduação do processo.

Em outras palavras, os Estados-partes do Mercosul poderão, em atenção as suas condições estruturais e interesses momentâneos, declinarem do objetivo originário de conformação de um Mercado Comum do Cone Sul para um outro de cunho menos complexo e que seja, sobretudo, mais factível à realidade econômica e política de cada um dos interessados. Assim, poderão eles optar pela consolidação de uma união aduaneira, em razão das características menos ousadas dessa etapa ou estágio do processo de integração econômica regional. Além dessa hipótese, também existe outra, considerada mais extremada, na qual o Mercosul se diluiria numa ampla zona de livre comércio das Américas, em parceria com os associados do NAFTA (**Acordo de Livre Comércio da América do Norte**), formando o que se convencionou chamar de **ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas)**, produto lançado na Cúpula das Américas, que teve realização na cidade de Miami, em dezembro de 1994.

Dentre esse leque repleto de opções aos países-partes do Mercosul, a necessidade de instâncias supranacionais já não mais se sentiria tão premente como no caso de implementação de um mercado comum, que supõe, em acréscimo a liberalização de mercadorias, o estabelecimento da livre circulação dos fatores de produção (capital e trabalho). Sem esse requisito basilar da supranacionalidade, motivo algum há que se falar em representação democrática em nível regional, pois toda a fonte do poder decisório e de condução política do processo ficaria sob os auspícios da autoridade dos respectivos governos nacionais. Por outro lado, em se mantendo os princípios e objetivos concernentes à construção de um Mercado Comum do Cone Sul, cedo ou tarde os Estados-partes terão que reestruturar a organização jurídica do Mercosul em direção ao paradigma supranacional, para que assim possam estar em melhores condições de adequar o processo aos novos estágios de complexidade que supõe o empreendimento em escala de mercado comum.

Uma outra grande dificuldade para o progresso e consolidação do Mercosul e da implementação da representação democrática, no contexto da regionalização, está situada na frágil estrutura econômica de todos os quatro países que fazem parte desse bloco econômico regional. A Argentina, principal parceiro comercial do Brasil, vem enfrentando inúmeras dificuldades na tentativa de conseguir estabilizar a sua economia. Agregando elevados índices de desemprego, de déficit de balança comercial, como de endividamento interno entre outros problemas, os vizinhos da Argentina estão passando por um momento de grandes incertezas em sua economia, sensação esta que é agravada, sobretudo, pela ineficiência das várias medidas já adotadas em matéria de política econômica. Como todo país que integra o chamado **Terceiro Mundo**, a Argentina, como não poderia ser diferente, vem pleiteando ajuda financeira junto aos balcões do Fundo Monetário Internacional (FMI) para poder conseguir estabelecer um mínimo de liquidez em suas contas, buscando, dessa forma, que sua economia venha a se tornar mais confiável e atraente aos investimentos do capital estrangeiro.

Por sua vez, o Brasil, país de maior potencial econômico do Mercosul, também esbarra, como se sabe muito bem, com fortes e sérias dificuldades de ordem econômica, dependendo sempre e mais dos investimentos e divisas externas. Não cabe, no presente estudo, ficar discorrendo sobre as causas que gerariam todo esse mar de instabilidades no interior de nossa comunidade política, mas se pode acentuar, todavia, que elas vão desde a má distribuição interna da renda per capita até a situação de completa dependência externa mantida pelas potências financeiras mais ricas do globo.

Todo esse conjunto de reveses econômicos só tem atuado, na prática política desses países, em desfavor e prejuízo ao Mercosul, pois não raras vezes o processo vem sendo paralisado, ou até mesmo esquecido, em sua marcha rumo à concretização dos objetivos constitucionais dispostos no Tratado de Assunção e nos Protocolos que o cercam. A interdependência econômica dos mercados financeiros de todo o mundo não tem trazido, aos já em dificuldades, sinais de melhoria concreta em direção ao sonho, cada vez mais inalcançável, do desenvolvimento sustentável. Mais preocupados com a arrumação interna da casa, os Estados-partes do processo regional do Cone Sul acabam por fazer *tabula rasa* aos preceitos e princípios consagradores da solidariedade e parceria comercial, econômica e política.

Afora a problemática da estrutura econômica dos países-partes do Mercosul, cuja influência é decisiva para o processo político e para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, coloca-se a questão da cultura e da história política das nações que integram o Cone Sul como um dos mais graves obstáculos ao sistema de representação democrática. O

processo de abertura política dos Estados-partes do Mercosul veio trazendo consigo o ranço do autoritarismo que havia estado presente entre eles durante um longo período do século XX, cujos traços ainda se faz marcantes no dia a dia da prática política nacional e da dos vizinhos e parceiros comerciais do bloco econômico. A forte manifestação dos governos ditatoriais, que regiam os países e inculcavam sua autoridade no espírito da grande maioria da população, ainda hoje é um aspecto da autocracia que é sentido na própria cultura e atitude política dos governantes desta nova era globalizada. As sociedades nacionais também não ficaram alheias a esses traumas de épocas passadas, pois estando acostumadas com o dirigismo estatal em sua rotina diária, restaram por estabelecer um padrão de comportamento individualista e descrente das atividades públicas desenvolvidas pelos agentes políticos das diversas instâncias de governo. Com o pontapé inicial para a participação em eleições por sufrágio universal direto, bem como à abertura comercial efetuado à mercadoria e ao capital estrangeiros, criou-se uma histeria de liberdade sem consciência, caracterizada pela manipulação dos instrumentos de mídia em favor de interesses econômicos e políticos totalmente desvirtuados de qualquer compromisso com a sociedade nacional.

O enfoque crítico originado com a abertura política e econômica era, na verdade, o velho regime travestido sob uma nova roupagem aparentemente democrática, com o diferencial apenas de que as forças estrangeiras estavam atreladas mais intimamente com o processo político e a governança das nações sulamericanas. Esse sistema de dominação ou dependência fez surgir um imaginário voltado à crença de que a melhoria das condições sócio-econômicas de uma região somente seria proporcionada, pura e simplesmente, pela ação e força dos mercados. Mal sabem as nações atingidas que sem o caminho da reestruturação política³⁷⁹ esse discurso neoliberal só faz por dificultar o progresso nacional. Sem a instituição de mecanismos procedimentais e decisórios que coloquem os indivíduos mais próximos da realidade política de seu país e sem a consciência de cada um sobre os rumos dos negócios e assuntos da vida pública nacional, os Estados do Cone Sul ficarão mais e mais à mercê da espoliação dos grandes pólos da hegemonia econômica e financeira mundial. Os processos de integração econômica regional, vale repisar, surgem como instrumentos destinados a fortalecer os mercados nacionais da região integrada contra os ímpetos da grande liberalização comercial mundial, controlada por grandes

³⁷⁹ A reestruturação política de que ora se cogita está relacionada com a instituição de mecanismos procedimentais e decisórios que ponha os indivíduos mais próximos de seus representantes, seja por meio da incorporação e ampliação dos instrumentos da denominada democracia semidireta, como na possibilidade de maior participação política dos grupos e classes sociais na constituição dos centros de poder. Outro fator importante para a promoção dessa reestruturação política relaciona-se com a conscientização de cada um dos cidadãos para com o patrimônio e o bem públicos, sem a qual dificilmente se conseguirá estabelecer padrões eficazes de controle e fiscalização sobre os atos praticados pelos políticos que exercem o poder.

corporações econômicas que disputam entre si a conquista por novos espaços e o fortalecimento daqueles já por conquistados. Com efeito, conciliando-se a constituição de processos de integração regional com a reestruturação política dos países do Cone Sul, estar-se-á ensejando o aperfeiçoamento de uma via alternativa e mais democrática rumo o desenvolvimento dessa região estratégica.

Contudo, não apenas é necessário que se proporcione maior abertura e participação política da população no interior de seus Estados, como também, conforme já salientado outras vezes, que se institucionalize, por meio de órgãos de representação democrática, a participação ativa dos indivíduos nacionais dos países do Mercosul na elaboração de programas e normas que regulamentam os objetivos norteadores do processo de integração econômica regional. Havia-se exposto que os Estados não constituem um fim em si mesmos, mas atuam em prol de uma sociedade de indivíduos que anseia por sua segurança e seu bem-estar coletivo. Em realidade, os Estados são a conformação jurídica da nação politicamente organizada, detentora original da soberania, cujo exercício é concretizado através do aparelhamento estatal. Assim sendo, os Estados não poderiam, em tese, agir em desacordo com os interesses da nação que lhes serve de fundamento e lógica. Por esses termos, a constituição de acordos de integração regional entre as entidades estatais, sobretudo quando atinjam patamares de desenvolvimento e de implicância interna elevados, faz exigir que as nações (conjunto de indivíduos unidos por um sentimento comum de identidade, história e cultura) envolvidas tenham uma instância em nível regional que as possibilite participar do processo político da integração, ao mesmo tempo em que possam exercer efetivo controle sobre o comportamento dos governos de cada Estado nacional.

Em vista dessas razões todas, a implementação de um sistema de representação democrática no interior da organização jurídico-institucional do Mercosul, com a inclusão de uma instância parlamentar regional apropriada a servir os interesses dos vários indivíduos das comunidades políticas integradas, poderá ensejar legitimidade ao processo, facilitando em maior escala o desenvolvimento político e social da região, com o planejamento e execução de programas e metas que procurem priorizar o equilíbrio sócio-econômico da zona integrada. No entanto, não se pode olvidar que a consolidação desse espaço democrático tem que ser efetivo, vale dizer, o seu estabelecimento não deve ficar jungido ao seu aspecto puramente formal, devendo, em contrapartida, ser materializado de forma a garantir o respaldo necessário aos interesses sociais, para constituir-se, metaforicamente falando, numa ponte resistente às investidas do tempo e da ação humana. Sobre essa questão já se vez algumas considerações quando tratado acerca do Parlamento Europeu, onde se ressaltou as imperfeições do sistema de

representação democrática no dia a dia da prática política dos Estados contemporâneos. Como se sabe, o ser humano deixa-se corromper em virtude de sua capacidade de não conseguir apaziguar os seus desejos e necessidades, buscando sempre e mais poder, riqueza e prestígio como forma de contemplar suas infundáveis ambições materiais e até mesmo espirituais³⁸⁰. Dentro dessa ótica, pode-se encontrar muitas respostas sobre as quais incidirão diretamente no âmago dos problemas atinentes às formas de governo.

Nos países da América Latina, sobretudo em razão dos longos anos de ditadura militar do poder, a sociedade nacional, sufocada pelo despotismo e ingerência nos assuntos públicos, estava alheia à realidade dos bastidores da política autocrática do Governo, que zeloso por manter sua propaganda ideológica, conseguia manipular como marionetes a grande maioria da população, contingente este de conformistas e reprodutores do *status quo*. Ultrapassada essa fase radical da história política latino-americana, a mentalidade social, contudo, não conseguiu se desvencilhar da postura individualista e desinteressada dos negócios públicos, deixando, pois, o caminho livre para os demagogos sedimentar sua autoridade e poder em prejuízo do interesse coletivo. Assim é que o sistema de representação democrática desses países afigurou-se de fachada, vexatório por não difundir o pensamento e as reivindicações originadas das diversas classes e grupos que integram a sociedade³⁸¹. Em detrimento da representação de todas essas forças sociais, havia e ainda há uma cultura, entre os representantes, que procura privilegiar os setores estratégicos mais hábeis à ampliação da influência e poder de cada um dos chamados caciques de partido e de seus homens-tenentes. A solução para começar a corrigir essa séria problemática está, como já se tem

³⁸⁰ “Utilizando em suas obras o método do *diálogo*, Platão afirma que o mundo seria perfeito se os homens fossem modestos; bastaria a prática do *anarquismo*. Os homens, contudo, não se contentam com a vida simples, pois domina-os a cobiça e o luxo. Logo eles se aborrecem com o que possuem e anseiam pelo que não conseguem alcançar. Disso resulta um Estado invadir o território de outro, originando a guerra. O incremento do comércio favorece o surgimento de fortunas pessoais, trazendo consigo novas divisões da sociedade em classes. Ora, tais mutações sociais originam convulsões políticas, quando a riqueza do negociante ultrapassa a do proprietário de terras, a aristocracia cede lugar a uma oligarquia plutocrática de negociantes e banqueiros. Então, a arte de governar é substituída pela politicalha, enfim, pela estratégia dos partidos na sua luta para alcançar, em proveito próprio, os benefícios públicos.” In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Op. cit., p. 138.

³⁸¹ “A representação por meio de partidos, pelo menos até o momento inexpressiva e fictícia em nosso país e em quase toda a América Latina, apresentou bons resultados na Inglaterra porque aí eles sempre estiveram identificados a classes sociais, em perfeita integração com os organismos vivos da nação. Assim, o Partido Conservador sempre esteve ligado aos grandes proprietários, partido representante, portanto, da aristocracia; o Trabalhista, identificado com a classe operária e as agremiações sindicais (*trade unions*); e, finalmente, o Liberal, representando a classe média burguesa. Além disso, a Inglaterra, de certa forma isolada do drama político que se desenrolava no continente europeu, em especial na França, sofreu menos o impacto das novas idéias revolucionárias. Fenômeno semelhante, bem apontado por Maurice Duverger, ocorreu nos Estados Unidos da América do Norte, onde, no tocante à representação partidária, o pragmatismo suplantou as abstrações ideológicas, a ponto de não haver uma diferença bem definida nos dois grandes partidos aí existentes. Se na liberal-democracia os partidos apareceram para preencher o vazio deixado pelos corpos intermediários extintos em 1791, por influência de Siéyès, na América Latina tornaram-se quase sempre órgãos deformados, meros instrumentos de grupos ou de chefes arrivistas.” In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Ibid., p. 147-148.

frisado, no interesse e participação da sociedade nos rumos da vida política do país, somando-se à escolarização e à melhor distribuição de renda para a população. Se iniciado esse processo de reestruturação social no interior da realidade política de cada um dos Estados-partes do Mercosul, em melhores condições se estará para propiciar operacionalidade aos princípios conformadores da democracia representativa no âmbito do acordo de integração regional.

3.3.2. Perspectivas Políticas à Implementação do Sistema de representação democrática

Como se teve o ensejo de observar nas linhas acima, são inúmeras as dificuldades e os obstáculos a serem enfrentados para o aprimoramento político-institucional do Mercosul rumo à implementação do regime de representação democrática. E esses entraves, de que se havia cogitado até o presente momento, são de duas ordens, uma caracterizada pela diversidade quantitativa desses fatores de instabilidade, e, a outra, pelo alto grau de dificuldade apresentado por estes fatores em direção à consolidação e o desenvolvimento do processo de integração do Cone Sul. Pela exposição e conhecimento dos fatores que ocasionam a anemia do projeto Mercosul, já se pode ter uma idéia de quão árdua e penosa é a tarefa de conseguir sobrepujar essas tormentas que fragilizam o equilíbrio das forças de unidade e solidariedade, que servem de alicerce a qualquer atividade de integração. Diante desses aspectos negativos, que norteiam a atividade política de cada um dos Estados-partes do Mercosul, e que vão influenciar em suas relações recíprocas no comércio intra-regional, exsurge que a realização de qualquer exercício intelectual acerca do desempenho futuro da integração é demasiadamente incerto e nebuloso, não sendo assim possível traçar padrões de conduta determinados sobre a orientação que ao final irá prevalecer³⁸². Não obstante os empecilhos inerentes ao processo de integração regional do Cone Sul, que coloca a dificuldade de efetuar uma análise precisa sobre os caminhos a serem percorridos pelos Estados-partes no avanço do estreitamento dos laços que os mantêm unidos, tentar-se-á esboçar possíveis perspectivas de ordem política vislumbradas ao aprimoramento do Mercosul e da institucionalização do regime de representação democrática.

Quando da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, os quatro Estados-partes do Mercosul, a fim de facilitar a implementação dos objetivos da integração, dispuseram pela criação de uma Comissão Parlamentar Conjunta, que teria sua regulamentação aprovada no

³⁸² Neste particular, Paulo Roberto de Almeida disserta que “sem entrar na questão do cumprimento estrito do programa de convergência ou no problema da compatibilização de medidas setoriais nacionais, tudo leva a crer que a futura arquitetura do Mercosul econômico não seguirá processos rigorosamente definidos de ‘aprofundamento’ inter e intra-setoriais, dotados de uma racionalidade econômica supostamente superior, mas tenderá a seguir esquemas ‘adaptativos’ e instrumentos *ad hoc* essencialmente criativos, seguindo linhas de menor resistência já identificadas pragmaticamente.” In: *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998. p. 73.

mesmo ano pelas respectivas delegações de parlamentares nacionais. O instrumento normativo que resultou dessa regulamentação traçou a organização, o funcionamento e as atribuições que estariam a cargo da Comissão Parlamentar Conjunta para o cumprimento de seu objetivo genérico previsto inicialmente no Tratado de Assunção³⁸³. O interessante para se notar, desse diploma regulamentar, está na inserção, no quadro de atribuições da Comissão Parlamentar Conjunta, da responsabilidade de *desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do MERCOSUL*³⁸⁴.

Tal disposição chama atenção pelo seu propósito arrojado, demonstrando o interesse das delegações dos parlamentos nacionais em envidar todos os esforços à consecução de um empreendimento integracionista solidificado em bases democráticas. Contudo, essa primeira impressão cede lugar à realidade nua e crua da atividade política desenvolvida no interior de cada um dos quatro países componentes do acordo regional. Conforme já foi frisado outras vezes, os Estados-partes do Mercosul apresentam inúmeros problemas de ordem política, a começar pela friquidez da atuação dos partidos políticos em sua missão de exercer a representação dos interesses dos cidadãos nacionais. A deficiência da representação democrática, no interior de cada comunidade política, reverberará muito mais em âmbito regional, em razão da considerável ausência de sintonia entre os representantes e representados desses países, como, e até mesmo, pela falta de preparo dos parlamentares para as questões que digam respeito ao Mercosul, que exigirá, sem dúvida alguma, um conhecimento mais qualificado do que aqueles que estejam relacionados com a esfera individual dos interesses nacionais.

Não se pode perder de vista outra circunstância relevante para o entendimento do pretenso desenvolvimento de um Parlamento em âmbito regional, baseada estritamente na vontade política dos governos locais, que constitui a *célula mater* de toda a integração. O Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta, que foi aprovado em Montevideu pelas delegações de parlamentares dos Estados-partes do Mercosul, concedeu a esse órgão atribuições que escapam a sua órbita de influência e atuação junto às demais instâncias decisórias do processo de integração, visto que todo o esteio de direção e condução política do bloco econômico do Cone Sul prende-se a vontade soberana dos quatro países signatários do Tratado de Assunção. Dessa forma, se porventura as delegações parlamentarias nacionais conseguissem estabelecer medidas e ações que pudessem ensejar a criação de um Parlamento do Mercosul,

³⁸³ No capítulo VI, das disposições gerais, do Tratado de Assunção, o art. 24 alude à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul: *Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes Executivos dos Estados-Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado.*

³⁸⁴ Ver artigo 3º, do Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

todo esse empenho de nada adiantaria muito se os poderes decisórios estiverem única e exclusivamente nas mãos dos governos estaduais, ciosos em dividir o poder com outras instâncias de controle que não eles próprios.

Por conseguinte, apesar da perspectiva positiva vislumbrada formalmente na legislação que disciplina a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, substancialmente a situação muda de figura, tendo em vista a complexidade das variáveis que incidem diretamente na eventual efetivação da instituição da representação democrática no contexto do acordo regional de integração econômica do Cone Sul. Nesse viés, as perspectivas à implementação da representação democrática são decepcionantes, não se podendo esperar que num futuro breve se possa iniciar os primeiros passos rumo à concretização dos desafios formalizados na regulamentação jurídica da Comissão Parlamentar Conjunta. Frise-se, também, que a atuação dessa Comissão, junto aos parlamentos nacionais como entre as instâncias decisórias do Mercosul, mostra-se tímida e sem expressão, vindo a complicar ainda mais o seu desempenho institucional em direção à consolidação de um parlamento de representação democrática que zele pelos interesses dos indivíduos nacionais que futuramente iria representar.

Observa-se, pois, que o projeto Mercosul encontra-se no plano das incertezas e indefinições, sendo completamente frustrante sua análise dentro de seu atual estágio de desenvolvimento, que vem acompanhado de infindáveis turbulências que agitam a estrutura econômica dos países que integram o processo. O tema da representação democrática no Mercosul parece desanimar aqueles que apostaram ou ainda apostam no sucesso da integração do Cone Sul, cujo processo caminha de forma sofrível e atravancada, tropeçando no chão íngreme das economias nacionais dos Estados-partes. Afora todos os obstáculos a que se aludiu, onde se procurou ressaltar possíveis soluções a esses problemas, haverá que se ter honestidade para afirmar que não sobram perspectivas positivas e claras para a conjuntura política institucional do Mercosul rumo à consolidação de um sistema de representação democrática. Assim sendo, reveste-se de prematuridade todo e qualquer discurso que venha professar a espontaneidade e brevidade da constituição de um organismo de representação democrática de integração regional no processo do Cone Sul. A título de conforto para aqueles que idealizam um Mercosul sedimentado nos princípios democráticos, vale relembrar apenas que, em junho de 1996, foi assinada a *Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático do MERCOSUL*, quando da realização da 10ª Reunião dos Presidentes dos Estados-partes ocorrida na Argentina, onde referidos países acordaram no sentido de que somente Estados democráticos poderão fazer

parte do Mercosul³⁸⁵. A emergência dessa Declaração Internacional servirá mais como um lembrete aos países integrantes do bloco econômico, do que propriamente uma regra a ser observada peremptoriamente, pois se for avaliar a situação política e social dos Estados do Cone Sul, certamente não sobrá parceiro algum para contar a história. Conforme ressaltado alhures, os Estados-partes do Mercosul ainda encontram-se presos sob o pálio da formalidade, em vista de não terem conseguido atingir patamares de conscientização democrática em âmbito substancial, pois, não raras vezes, assiste-se a violação dos direitos e garantias individuais sob o pretexto da eterna busca da liberdade, que parece nunca chegar em definitivo para as elites políticas e econômicas de plantão³⁸⁶.

³⁸⁵ D'ANGELIS. Op. cit., p. 221.

³⁸⁶ “Os que concebem a liberdade como uma coisa a conquistar não são, em geral, senão democratas na aparência, salvo nos países onde as liberdades fundamentais não existem ou não são reconhecidas. São os ditadores que fazem da liberdade um objeto de conquista num futuro indeterminado, e utilizam este pretexto para impor, de fato, a seus governados o jugo do despotismo. Considerar a liberdade como um fim, é admitir implicitamente que ela não é dada, ou mesmo que não se deseja dá-la. Todas as ditaduras assentam na promessa da liberdade, e dela fazem um tema de sua propaganda. [...] Não há regime democrático se a liberdade não for concedida desde o início como o pressuposto que orienta a ação, e como o pressuposto de que não é necessário obtê-la. Como tal ela não se deixa nem constitucionalizar nem institucionalizar: ela escapa ao direito. Eu a chamarei a ‘moral’ da democracia, porque ela se traduz concretamente antes pelo comportamento cívico dos cidadãos do que pelos textos legais.” In: ACCIOLI, Wilson. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 311.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento da democracia tem suas raízes no âmbito das atividades políticas da cidade de Atenas, cujo apogeu centrou-se na época de Péricles. Com o desenrolar dos acontecimentos da história ocidental, a democracia passou a ser caracterizada de forma bem diferenciada daquela praticada na Grécia antiga. A assim chamada democracia dos modernos permitiu, ao contrário da democracia dos antigos, a liberdade e consideração do indivíduo como pessoa dotada de direitos e garantias, não restringindo essa liberdade a mera participação nos assuntos da vida pública.

Nesse antigo perpassar histórico da cultura política ocidental, pôde-se extrair elementos imprescindíveis à compreensão e análise do fenômeno da representação democrática aplicada no interior dos processos de integração econômica regional da União Européia e do Mercosul. Em razão da impactante influência acarretada pela integração nos assuntos internos de cada Estado envolvido, destacou-se a importância de se estabelecer sistemas de representação democrática na estrutura organizacional desses acordos regionais econômicos, para possibilitar, à comunidade social, a escolha de representantes que tenham a responsabilidade de exercer controle e fiscalização sobre os rumos da condução política dos blocos econômicos.

A União Européia, por constituir um exponencial modelo de integração econômica, possui estrutura jurídico-institucional de caráter supranacional responsável pela dinamização das questões relacionadas à política comunitária como ao próprio direito das Comunidades. Nesta conjuntura organizacional persiste o funcionamento da representação democrática através do Parlamento Europeu, que desempenha, à mingua de poderes mais condizentes com o seu *status* de órgão de representação popular, inúmeras atividades junto às demais instituições comunitárias.

Parece ter ficado claro, que a representação política dos cidadãos europeus, na organização comunitária, deixa a desejar no que se refere à ausência de qualquer prática e exercício de controle sobre a atuação dos representantes estaduais do Conselho da União Européia. Esse sistema de controle, louvadamente praticado sobre as atividades dos membros da Comissão Européia, constitui a essência do regime de representação democrática, pois reforça a importância da instância parlamentar no desenvolvimento político do bloco econômico. Apesar do reforço das atribuições que gradativamente foram concedidas ao Parlamento Europeu, mesmo assim espera-se que esta instituição comunitária venha adquirir as prerrogativas e os

instrumentos que procuram definir os Parlamentos de cada Estado nacional, para que, num futuro próximo, possa estar em condições de promover o impulsionamento do processo legislativo da União, por meio de projetos de iniciativa próprios, sem precisar ficar na dependência da atuação executiva da Comissão Europeia.

Nessa esteira de idéias, também será imprescindível para a democratização do procedimento decisória da União, que o Parlamento Europeu acumule maior autoridade frente ao Conselho, fonte do poder político comunitário. Certamente, que com maior projeção na condução do processo político da integração, o Parlamento Europeu passará a ser visto com mais seriedade e respeito pela comunidade internacional, assim como, e, principalmente, por todos os indivíduos que integram as sociedades nacionais do bloco econômico regional.

Os Parlamentos nacionais, de cada um dos Estados-membros, também possuem sua importância na construção e determinação da representação política em nível comunitário, pois poderão manter estreitas relações com os membros do Parlamento Europeu, coadjuvando-os na elaboração de propostas que tenham seu respaldo contínuo na realidade social dos representados. A conjugação de esforços dos poderes parlamentares dos Estados e da integração revela-se como alternativa premente para colocar o desempenho das suas atribuições funcionais em contato mais direto e harmonioso com a dinâmica e as necessidades surgidas no seio social das comunidades políticas. Para que a representação política parlamentar não fique alienada dos compromissos para com a comunidade de cidadãos, deve-se propiciar, dessa forma, um estreitamento dos laços políticos entre as instâncias nacionais com a instituição parlamentar da União, ensejando, por via de consequência, no fortalecimento de seu poder de barganha política frente aos governos nacionais e de sua representação por intermédio do Conselho da União Europeia.

O exercício da atividade de controle, que constitui requisito intrínseco do sistema de representação política, mostrar-se-á mais perceptível e eficaz se o Parlamento Europeu detiver um acúmulo de prerrogativas que o ponha em situação de exercer concreta autoridade sobre os destinos das políticas comunitárias, com o objetivo de coarctar a ampla esfera de atuação funcional desempenhada pelo Conselho da União Europeia, que concentra grande poder decisório no interior da estrutura organizacional da Comunidade de Estados integrados da Europa. Assim sendo, inobstante as deficiências apresentadas na integração europeia, percebe-se que o caminho a ser trilhado em direção ao avanço da representação democrática se mostra aberto aos novos desafios oriundos do estreitamento dos laços que unem as comunidades políticas do Continente europeu.

No que tange ao processo de integração do Cone Sul, verifica-se uma situação de considerável desamparo acerca da representação dos indivíduos nacionais nos assuntos relacionados ao bloco econômico. Os problemas do Mercosul encontram-se na própria estrutura política e econômica dos Estados-partes, que vivem sofrendo constantes reveses em razão da falta de confiança dos investidores estrangeiros em seu mercado e na sua política interna. A situação de dependência externa dos países que integram o Cone Sul, bem como a falta de sensibilidade política dos governantes e representantes desses povos, agravada pelo descompromisso público da sociedade acerca da vida política nacional, forma a tônica de uma prática que não se coaduna com a idéia de uma autêntica representação democrática.

A frustrante condição do Mercosul à captação dos interesses dos diversos grupos que formam a sociedade dos Estados nacionais, como o egoísmo dos governos em dividir a autoridade com outras esferas ou instâncias de poder, contribuem decisivamente para o declínio democrático no Mercosul, que se vê prejudicado diante da instabilidade interna dos seus Estados-partes. A par dos inúmeros obstáculos à realização dos objetivos do Tratado de Assunção, pouco ou nada se tem de perspectivas positivas que possibilitem o engendramento do regime de representação democrática no cotidiano político das atividades do Mercosul.

A suplantação dos entraves à implementação da representação política na integração do Cone Sul, constitui um longo e penoso processo, que somente irá surtir resultados concretos quando nos Estados-partes forem efetivamente obedecidos os princípios democráticos norteadores do respeito e dignidade da pessoa humana, ao mesmo tempo em que a representação dos indivíduos nacionais deixar de ficar paralisada no discurso inflamado de políticos que não se interessam pelo interesse e bem-estar coletivo.

A conscientização por uma política de direitos e igualdades dever ser acompanhada de forma ativa por todos os indivíduos nacionais, que não devem esperar que seus representantes ajam de forma descuidada na resolução das necessidades e problemas que venham surgir no meio político e social da nação. A participação ativa dos cidadãos, dos grupos e classes diversas que integram a sociedade no cenário político dos Estados-partes, representaria uma evolução sem precedentes no encaminhamento à efetiva realização dos princípios democráticos formais que estão estampados nas constituições nacionais.

Em decorrência do dirigismo da ditadura militar, incutiu-se nos povos latino-americanos uma cultura de desprezo para com a coisa pública, motivado, na maioria das vezes, pelo fortalecimento de um individualismo cuja sustentação se atrelava com a descrença na política praticada por governantes totalmente descompromissados com as necessidades sociais. Em

virtude dessa circunstância de caráter histórico, pode-se ressaltar que sem a instituição de mecanismos procedimentais e decisórios que coloquem os indivíduos nacionais mais próximos da realidade política de seu país, e sem a consciência de cada um sobre os rumos dos negócios e assuntos da vida pública nacional, os Estados ficarão ainda mais à mercê da espoliação praticada continuamente pelos grandes pólos hegemônicos em suas relações internacionais.

Não é demasiado afirmar, que quando os efeitos dessas dificuldades forem controlados ou até mesmo minimizados nas comunidades políticas nacionais, estar-se-á em melhores condições de se prosseguir em direção à institucionalização do regime de representação democrática na estrutura organizacional do Mercosul. A necessidade de instâncias de controle e fiscalização popular, junto aos poderes decisórios do processo de integração, mostra-se salutar para garantir o respeito aos imperativos sociais em face de objetivos corporativistas de grupos ou setores econômicos mais interessados na satisfação dos seus próprios interesses. Desse modo, para que o Mercosul não fique limitado a um mero instrumento a serviço dos desígnios das corporações econômicas, a pertinência da participação das sociedades envolvidas no processo se faz inquestionável através da forma representativa de democracia.

A fragilidade da autoridade do conjunto orgânico do Mercosul, em razão de sua natureza intergovernamental, caracterizada pela ausência de poder supraestatal, ou seja, poder decisório na exclusiva dependência dos governos nacionais, cujo processo deliberativo é formado por meio do consenso de cada unidade estatal, torna-o rígido e voltado aos interesses únicos dos governos estaduais, em detrimento de uma autêntica representação de setores outros da sociedade. Com a manutenção dos objetivos iniciais previstos no Tratado de Assunção, calcados na realização e estabelecimento de um mercado comum entre os Estados signatários, afigura-se de extrema importância a institucionalização de centros de representação política democrática na estrutura organizacional do Mercosul, haja vista as enormes transformações de ordem econômica e social que esta etapa de integração regional pressupõe e implica no seio das comunidades políticas associadas.

No entanto, para que se revista de eficácia a implementação da representação democrática no interior da estrutura jurídico-institucional do Mercosul, faz-se necessário o estabelecimento de ordenamento supranacional que colija os diversos interesses representados na organização, de forma a prevalecerem sobre a ordem interna dos organismos estatais e sobre a vontade exclusivista dos governos nacionais. Nesse sentido, a existência da representação democrática dependerá da autonomia do aparelhamento institucional do bloco econômico em relação aos Estados-partes, assim como do poder político concedido ao órgão parlamentar que, à semelhança

dos parlamentos nacionais, deverá compreender um conjunto de atribuições funcionais que lhe garantam a prerrogativa do controle do exercício do poder político do processo de integração econômica regional do Cone Sul.

Verificam-se, destarte, fortes obstáculos para que haja à implementação do regime de representação política democrática no processo de integração econômica regional do Cone Sul, tornando-se quase que uma fábula onde somente pairam suposições e elucubrações cujo idealismo não consegue render ensejo no plano da realidade política das relações internacionais estabelecidas entre os parceiros signatários do Tratado de Assunção. Contudo, as discussões acadêmicas não podem deixar de deitar raízes sobre essas questões, sob o pretexto de se estar indagando acerca de um objeto intangível e de difícil concreção, eis que num mundo repleto de possibilidades, todo e qualquer revés ou fracasso sempre proporcionará às gerações presentes e futuras certos ingredientes de aprendizagem e conhecimento sobre o seu estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Global, 1987.
- ACCIOLY, Hildebrando & SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ACCIOLY, Wilson. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- _____. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998.
- _____. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.
- ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de direito comunitário*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1992. v. I.
- ARISTÓTELES. *A constituição de Atenas*. Tradução de Francisco Murari Pires. São Paulo: HUCITEC, 1995.
- ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de & RAMOS, Alexandre (orgs.). *Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho*. Curitiba: IBEJ, 1998.
- AUSTIN, Michel & VIDAL-NAQUET, Pierre. *Economia e sociedade na Grécia antiga*. Tradução de António Gonçalves e António Nabarrete. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1998.
- _____. *Teoria geral do Estado*. 40. ed. São Paulo: Globo, 2000.
- BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.
- BAPTISTA, Luis Olavo, MERCADANTE, Araminta de Azevedo, CASELLA, Paulo Borba (orgs.). *Mercosul: das negociações à implantação*. São Paulo: LTr, 1994.

BARRAL, Welber (org). *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BATTAGLINI, Elena, SARTI, Fernando et al. *Mercosul: integração na América latina e relações com a Comunidade Européia*. São Paulo: Cajá, 1993.

BEDIM, Gilmar Antonio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CALMON, Pedro. *Curso de teoria geral do Estado*. 6. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1964.

CAMPOS, João Motta de. *Direito comunitario – o ordenamento econômico*. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1994. v. III.

_____. *Direito comunitario – o direito institucional*. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1989. v. I.

CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994.

_____. *Mercosul: exigências e perspectivas – integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)*. São Paulo: LTr, 1996.

CIVILIZAÇÕES Perdidas. *Atenas: a oitava maravilha do mundo*. Rio de Janeiro: Abril Coleções, 1998.

CORRÊA, Antônio. *Mercosul: soluções de conflitos pelos juizes brasileiros*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Tradução de Fernando de Aguiar. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. *Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade?* Curitiba: Juruá, 2000.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. 2. ed. Brasília: UNB, 1982.

- DROMI, Roberto, EKMEKDJIAN, Miguel A., RIVERA, Julio C. *Derecho Comunitario: sistemas de integracion – regimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- DUVERGER, Maurice. *Europa: o Estado da União*. Traduzido por Gonçalo Praça. Lisboa: Editorial Notícias, 1996.
- EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Introducción al derecho comunitario latinoamericano: com especial referencia al Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1994.
- FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- FEIJÓ, Martins Cezar. *A democracia grega*. 9. ed. São Paulo: Ática, 1996.
- FERREIRA, Pinto. *Teoria geral do Estado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1975. v. II.
- FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto Latino-Americano*. São Paulo: Atlas, 1994.
- FINLEY, M. I. *Os gregos antigos*. São Paulo: Martins Fontes, 1963.
- _____. *Economia e sociedade na Grécia antiga*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- _____. (org). *O legado da Grécia: uma nova avaliação*. Tradução de Yvete Vieira Pinto de Almeida. Brasília: UNB, 1998.
- GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- GIORDANI, Márcio Curtis. *História da Grécia: antigüidade clássica*. 6. ed. Rio de Janeiro, 1998.
- GIORDANI, Mário Curtis. *História do mundo feudal I: acontecimentos políticos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.
- _____. *História do mundo feudal II/I: civilização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- GLOTZ, Gustave. *A cidade grega*. São Paulo: DIFEL, 1980.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Tradução de Cristina Soreanu Pecequilo. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- HERÓDOTO. *História*. 2. ed. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: UNB, 1988.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

JARDÉ, Auguste. *A Grécia antiga e a vida grega*. Tradução de Gilda Maria Reale Starzynski. São Paulo: EPU, 1997.

JELLINEK, Georg. *Teoria general del estado*. Tradução de Fernando de Los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1970.

JONES, Peter V. *O mundo de Atenas: uma introdução à cultura clássica ateniense*. Tradução de Ana Lia de Almeida Prado. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

KERBER, Gilberto. *Mercosul e a supranacionalidade*. São Paulo: LTr, 2001.

LIPOVETZKY, Jaime César & LIPOVETZKY, Daniel Andrés. *Mercosul – estratégias para a integração: mercado comum ou zona de livre comércio? Análises e perspectivas do Tratado de Assunção*. São Paulo: Ltr, 1994.

LIPSON, Leslie. *Os grandes problemas da ciência política*. Tradução de Thomaz Newlands Neto. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Abril Coleções, 1983.

MAIOR, Armando Souto. *História geral*. 22. ed. São Paulo: Nacional, 1979.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARTÍNEZ, Augusto Durán. Estructura organica del Mercosur. *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideu, n.11, p. 55-71, set. 1995.

MATHIJSEN, Pierre. *Introdução ao direito comunitario*. Coimbra: Coimbra, 1991.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. I

_____. *Direito internacional da integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MONNET, Jean. *Memórias: a construção da unidade europeia*. Brasília: UNB, 1986.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOSSÉ, Claude. *As instituições gregas*. Tradução de António Imanuel Dias Diogo. Lisboa: Edições 70, 1985.

_____. *Atenas: a história de uma democracia*. Tradução de João Batista da Costa. Brasília: UNB, 1979.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.

_____. *Relações internacionais e globalização: grandes desafios*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAUPERIO, A. Machado. *Teoria geral do Estado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

_____. *O conceito polêmico de soberania*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

_____. *Teoria democrática do poder*. Rio de Janeiro: Pallas, 1976. v.I.

PLÁ, Juan Algorta (org). *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

QUADROS, Fausto de. *Direito das Comunidades Européias e direito internacional público*. Lisboa: Almedina, 1991.

RAMOS, Rui Manuel Moura. *Das Comunidades à União Européia: estudos de direito comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1994.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org). *Solução de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ROSA, Luís Fernando Franceschini da. *Mercosul e função judicial: realidade e superação*. São Paulo: LTr, 1997.

ROUQUIÉ, Alain, LAMOUNIER, Boliva, SCHVARZER, Jorge (orgs.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social e outros escritos*. Tradução de Rolando Roque da Silva. 5. ed. São Paulo: Cultrix, 1980.

SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *Curso de derecho internacional público*. Madri: Editorial Tecnos, 1991.

SALGADO, Argimiro Rojo. *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*. Madri: Dykinson, 1996.

SALVETTI NETTO, Pedro. *Curso de ciência política: teoria do Estado*. São Paulo: Resenha Universitária, 1975. v. I.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SARTORI, Giovanni. *A teoria democrática revisitada: as questões clássicas*. São Paulo: Ática, 1994.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. Tradução de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000.

_____. *Integração européia: dimensão supranacional*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

STRECK, Lenio Luiz & MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TARNAS, Richard. *A epopéia do pensamento ocidental*. Tradução de Beatriz Sidou. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

TEIXEIRA, António Fernando Dias. *A natureza das Comunidades Européias: estudo político-jurídico*. Coimbra: Almedina, 1993.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TUCÍDIDES. *História da guerra do peloponeso*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UNB, 1987.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.