Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação

Oscar Casal*

O ano de 2008 é um ano chave para o Parlamento do Mercosul. Ao celebrar um ano de funcionamento, o órgão poderia, contudo, ter apresentado resultados mais significativos. Este artigo apresenta a situação atual do Parlamento e os principais desafios que encontra na sua operação e na implementação da sua agenda.

O processo de criação e funcionamento do Parlamento foi realizado em tempo recorde, para os padrões do Mercosul, entretanto esse parlamento regional "*part time*" não foi capaz de ativar nem 25% das atribuições previstas em seu acordo constitutivo até o momento. A decisão de dar continuidade à lógica semestral de presidências *pro tempore* de órgãos do Mercosul, lamentavelmente, parece não contribuir para dar sustentabilidade e dinâmica à agenda de trabalho da Instituição.

É preciso priorizar o fomento de um debate transformador acerca da oportunidade histórica que do Parlamento marca tanto para o cenário regional como para o internacional. Não incluir na sua agenda política um marco regional de cooperação e integração eficiente e profundo – que seja inclusive considerado como um dos instrumentos de inserção no cenário internacional – implica em alto risco a curto e médio prazos. Sabe-se que qualquer modelo político torna-se inviável se não tocar em questões essenciais para a integração regional, que potencializem a produtividade e a competitividade de cada um dos países envolvidos, ainda que conte com uma agenda de desenvolvimento séria e sustentável.

O resultado das eleições no Paraguai acaba de conferir um tom de liderança política regional inédito, único e talvez difícil de ser repetido após 2011. Não seria este o melhor momento para os mais altos líderes políticos do Mercosul darem sinais concretos de que o aprofundamento do processo de integração implica em ir mais além de uma integração de mercados (que já não é pouco), devendo abarcar também integração política, produtiva, energética, de infra-estrutura e de sociedades? Não seria este o momento para dar o sinal – até hoje presente somente no discurso – de que "o novo modelo" de integração é, na verdade, uma evolução do modelo de integração neoliberal da década de 90?

O Parlamento do Mercosul não pode ignorar o desafio de começar a identificar e gerar políticas de integração em "perspectiva regional", efetivamente. Isso também significa que se deve ter em consideração compromissos e velocidades substancialmente diferentes para cada um dos países, a fim de que a atual conjuntura seja aproveitada ao máximo em prol dos interesses comuns e das potencialidades de desenvolvimento, bem como para que haja um reposicionamento regional na agenda global.

Para isso, a lição a ser tirada da política é que a integração não é matéria exclusiva dos bons ofícios de diplomacias nacionais, mas sim um componente fundamental da agenda política interna de cada país. Sem ela, qualquer tentativa – por melhor intencionada que seja – carece da projeção estratégica necessária e, por conseguinte, de uma dose indispensável de realismo e sustentabilidade.

Para além dessas considerações, que soam pessimistas, o Parlamento do Mercosul ainda tem a oportunidade de dar um salto qualitativo na institucionalização regional. Estamos diante de um ponto de inflexão neste ano: (i) ou o Parlamento se restringe a um esquema mais próximo de uma Comissão Parlamentária Conjunta (CPC) *plus*; ou (ii) converte-se gradualmente em um ator político regional consistente, sustentável e central na institucionalidade regional.

Este será o grande desafio da próxima presidência *pro tempore*, que poderá marcar o rumo a ser seguido pelo Parlamento. Se nos basearmos no Plano de Trabalho apresentado pelo atual presidente *pro tempore*, Sr. Rosinha, as perspectivas são otimistas. O presidente entende que o documento prevê eixos fundamentais para a consolidação institucional, em um salto qualitativo que o Parlamento e o Mercosul tanto necessitam.

O Plano de Trabalho vai muito além de questões relativas à organização e ao funcionamento interno; ele também abarca tópicos de base para a agenda política regional. Abaixo esses tópicos são indicados em dois eixos – o político-institucional e o político-legislativo – a respeito dos quais algumas considerações serão apresentadas.

I. Eixo Político-institucional

Este eixo inclui dois temas que deveriam ser prioridade para o Mercosul: visibilidade e transparência. Nesse sentido, sugere-se a imediata realização de uma série de atividades junto à sociedade civil, que incluam seminários, conferências, audiências públicas e visitas aos Parlamentos Nacionais e aos demais órgãos do Mercosul. Outra necessidade é o aprimoramento da página institucional na Internet, fundamental para a transparência da gestão política e administrativa e indispensável para uma maior aproximação dos cidadãos. O Parlamento pode, com base em medidas desse gênero, converter-se em um paradigma de visibilidade e transparência, acionando componentes essenciais ao debate político regional.

Outra questão-chave – que certamente marcará um ponto de inflexão na qualidade institucional – refere-se à formação dos grupos políticos. É imprescindível que o Parlamento funcione gradativamente sob uma lógica regional, de forma a transcender os limites das lógicas nacionais e identificar e dar forma ao plano das políticas públicas regionais. Isso poderá ocorrer se, a partir da própria lógica de associação política, forem criados espaços e esquemas transversais de afinidades programática e ideológica. Sem dúvida se trata de um passo a ser amadurecido, mas sua incorporação à agenda política do Parlamento é de absoluta importância: se se afirmar apenas na lógica de delegações nacionais, o Parlamento do Mercosul não logrará alcançar os acordos políticos necessários para consolidar a evolução de um modelo de integração para o século XXI.

Um terceiro aspecto de destaque desse eixo é o acordo político que define a representatividade cidadã – proporcionalidade[1]. Tal questão é vital por, no mínimo, três razões:

- A representatividade e a legitimidade de um Parlamento que opera em "tempo integral", composto por parlamentares eleitos por sufrágio

universal e direto, não equivale à de um Parlamento de representatividade indireta e dedicação parcial.

- Um Parlamento de conformação paritária não oferece credibilidade, legitimidade ou representatividade, dado que o Parlamento não representa os Estados, mas sim os cidadãos. Encontrar uma fórmula de equilíbrio que defina uma proporcionalidade atenuada é fundamental para garantir o salto qualitativo desse Parlamento. É preciso enfatizar que a fórmula de representatividade paritária para a Primeira Etapa da Transição (18 parlamentares por país) resultou de um Acordo Político que possibilitou a solução de um impasse à época. No entanto, os Estados já se comprometeram a modificar a situação numa Segunda Etapa da Transição[2].
- É, por isso, extremamente importante que o acordo político seja alcançado durante este próximo semestre de 2008. Em sintonia com os cronogramas eleitorais nacionais, isso deveria ocorrer, no mais tardar, neste ano[3]. A dimensão parlamentária ganhou credibilidade porque honrou e cumpriu rigorosamente os compromissos assumidos nos últimos anos. É possível, entretanto, vislumbrar dois caminhos para o novo acordo: (i) que honre os compromissos assumidos no Protocolo PCPM e cumpra com o que foi acordado para que, a partir de 1º de janeiro de 2011, todos os parlamentares sejam eleitos por sufrágio universal e direto, de acordo com uma proporcionalidade atenuada, ou (ii) que modifique a própria disposição transitória 1.3 do PCPM. Essa segunda opção explicitaria, contudo, a incapacidade ou falta de vontade dos Estados para alcançar acordos políticos substanciais.

Por último, ainda neste eixo, deve-se incluir o tratamento da regulamentação do artigo 4.12 do PCPM, relativa ao Mecanismo de Consulta. Essa talvez seja a atribuição mais importante do Parlamento e – por que não – a que apresenta maior potencial. Tal artigo estabelece que, para acelerar os procedimentos internos de entrada em vigor das normas nos Estados-Parte, o Parlamento elaborará ditames sobre todos os projetos de normas do Mercosul que exijam aprovação legislativa em um ou vários Estados-Parte, em um prazo de 90 dias após ter sido efetuada a consulta. Tais projetos deverão ser enviados ao Parlamento pelo órgão decisório do Mercosul antes de sua aprovação.

Uma vez aprovado o projeto de norma do Mercosul pelo órgão decisório, em conformidade com os termos do ditame do Parlamento, a mesma deverá ser remetida por cada Poder Executivo nacional ao Parlamento do respectivo Estado-Parte, dentro do prazo de 45 dias, contados a partir dessa aprovação. Se a norma aprovada não estiver em conformidade com o ditame do Parlamento ou se este não a tiver expedido dentro do prazo mencionado no primeiro parágrafo, a mesma seguirá seu trâmite ordinário de incorporação.

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração de normas do Mercosul que tenham sido adotadas em conformidade com os termos do ditame do Parlamento, mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente será de até 80 dias corridos, contados a partir do ingresso da norma ao respectivo Parlamento nacional. Se, dentro desse prazo, o Parlamento do Estado-Parte rechaçar a norma, esta deverá ser re-enviada ao Poder Executivo para reconsideração por parte do órgão correspondente do Mercosul.

II. Eixo Político-legislativo

Nesse eixo, incluem-se temas centrais e de densidade política substantiva, que compõem uma Agenda Positiva para o Mercosul. São temas que o Parlamento deve abordar dentro de uma perspectiva estratégica, exercendo seu papel de "caixa de ressonância" da integração. Dentre estes, mencionaremos aspectos que contribuem para o aprofundamento da integração de mercados, da integração de suas sociedades e de sua integração político-institucional.

Entre os temas pontuais, encontram-se o Código Aduaneiro do Mercosul e a eliminação da cobrança dupla da tarifa externa comum (TEC), componentes fundamentais para a formatação do Mercosul como uma União Aduaneira pura, sem qualificativos adicionais. O tema central da integração de mercados deverá passar, impreterivelmente, pelo Parlamento do Mercosul e pelos Parlamentos nacionais, em cumprimento ao artigo 4.12 do PCPM.

A agenda também inclui o tratamento de políticas de emprego e livre circulação de trabalhadores, possível por meio da realização de audiência pública com os representantes das centrais sindicais do Mercosul.

No mesmo sentido, a temática de Direitos Humanos torna-se duplamente relevante: pela importância inerente do tema e para dar cumprimento ao PCPM, que estipula que o Parlamento deve apresentar anualmente um informe sobre a situação dos direitos humanos em nível regional.

A dimensão cidadã também se incorpora em outro item do PCPM, segundo o qual o Parlamento deverá promover o debate e as propostas de integração fronteiriça e da livre circulação de pessoas. Decerto um tema complexo, mas que, sem dúvidas, pode aproximar o Mercosul da cidadania de modo direto, positivo e tangível.

A Reforma Institucional do Mercosul também deve ser objeto de debate do Parlamento regional. Essa é uma questão central para garantir eficácia e eficiência à governabilidade e à gestão do processo de integração. Sem dúvida, o tema supranacionalidade encontra-se presente em tal debate: superar os mitos inerentes à perda de soberania e oferecer um olhar e uma análise que superem a visualização da materialidade de um novo conceito de soberania serão pontos-chave dessa discussão.

Observação final

Há, ainda, outros temas certamente relevantes no Programa de Trabalho apresentado. Só resta esperar a adequada dose de vontade por parte do Parlamento, bem como sabedoria e coragem política para aproveitar ao máximo a oportunidade histórica que se apresenta.

** Ex-Secretário Executivo da Comissão Parlamentária Conjunta do Mercosul; Coordenador do Grupo Técnico de Alto Nível para a redação do Protocolo do Parlamento do Mercosul. Atualmente, é consultor em questões relativas a integração regional.*

[1] Cf. artigo 5.1 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul – PCPM.

[2] Consultar atas da CPC do primeiro semestre de 2005 e documentos do grupo técnico (GTAN) formado pela CPC oportunamente, no mesmo período.

[3] Recordar que a Argentina passará por eleições em 2009, e no segundo semestre de 2011.