

**A Supranacionalidade no Mercosul.
A transferência de direitos de soberania e o problema da legitimidade democrática.¹**

Prof. Dr. Marcos Augusto Maliska

Bacharel em Direito pela UFSC (1997), Procurador Federal (desde 1998), Mestre (2000) e Doutor em Direito Constitucional pela UFPR (2003) com estudos de Doutorado na Ludwig Maximilians Universität de Munique, Alemanha (2001-2003). Atualmente Procurador Federal Chefe da Procuradoria junto a UFPR. Professor Pesquisador de Direito Constitucional dos Cursos de Graduação e Mestrado em Direito da UniBrasil, em Curitiba, e Professor visitante de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Francisco Beltrão – Cesul e dos Cursos de Especialização da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST). Ex-Bolsista do Deutscher Akademischer Austauschdienst – DAAD, do CNPq e da CAPES. Membro da Associação dos ex-Bolsistas da Alemanha (AEBA-PR-SC), da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas (ABCD) e da Comissão de Defesa da República e da Democracia da OAB/PR. É autor dos seguintes livros: Estado e Século XXI. A integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional. (Rio de Janeiro: Renovar, 2006), O Direito à Educação e a Constituição (Porto Alegre: Fabris, 2001), Pluralismo Jurídico e Direito Moderno. Notas para pensar a racionalidade jurídica na modernidade (Curitiba: Juruá, 2000) e Introdução à Sociologia do Direito de Eugen Ehrlich (Curitiba: Juruá, 2001). Possui diversos artigos publicados em revistas especializadas.

Resumo: O presente artigo trata da legitimidade democrática em face da integração supranacional, partindo do pressuposto o que o Mercosul adotará o modelo supranacional. Nesse contexto, questiona-se se o modelo europeu é adequado à realidade sul-americana, abordando aspectos tais como o modelo democrático nacional e modelo europeu supranacional.

Palavras-chave: Supranacionalidade, intergovernabilidade, integração regional.

Sumário: 1 Introdução - 2 Supranacionalidade ou intergovernabilidade? Qual caminho seguir? - 3 O Estado Nacional Moderno e o seu modelo democrático - 4 O Modelo Europeu e o problema do déficit de Democracia - 5 Alternativa para o modelo supranacional sul-americano - Considerações Finais - Notas Explicativas - Referências

1 Introdução

O presente artigo investiga um tema que se revela ser de grande importância e atualidade. Trata-se de um olhar para o futuro com vistas a discutir o modelo de integração supranacional mais adequado para a América do Sul. Aqui o leitor encontrará uma reflexão e uma proposta, que está sujeita a mudanças, pois ela apresenta-se muito mais importante pela discussão que promove do que propriamente pelo seu conteúdo. O importante é fazer com que o Direito Público Brasileiro e sul americano despertem interesse em debater o assunto. Sem uma reflexão de conteúdo, aquilo que é visto por muitos como distante da nossa realidade, pode passar a estar muito próximo de nós, forjado de maneira equivocada, justamente por não

encontrar essa reflexão, que, por excelência, deve ser impulsionada pela Academia. Assim, não se deve temer a reflexão daquilo que possa parecer não estar entre as nossas prioridades.

A integração supranacional é um tema monopolizado pelo Direito Internacional. Os internacionalistas dominam o assunto também em razão da ausência de interesse do constitucionalista sobre ele. Assim, o presente texto procura chamar a atenção dos constitucionalistas para o alto grau de importância que tem a Constituição no processo de integração. Aprofundar o conceito de Estado Constitucional Cooperativo é uma tarefa do constitucionalista. A integração supranacional é um fenômeno que pode ser analisado, tanto da perspectiva do Direito Internacional, quanto do Direito Constitucional. Chegou a hora dos Manuais de Direito Constitucional abrirem um capítulo para o chamado Estado Constitucional Cooperativo e para as implicações que a abertura, cooperação e integração regional e global trazem para a Constituição.

Em específico, trata o presente texto do problema da legitimidade democrática em face da integração supranacional. Partindo-se do pressuposto que o Mercosul adotará o modelo supranacional, questiona-se se o modelo europeu é adequado à realidade sul-americana. Em suma, o texto aborda o (i) modelo democrático nacional, que de certa forma é o referencial para se falar em déficit democrático supranacional, (ii) o modelo europeu supranacional e (iii) uma possível alternativa para o modelo supranacional sul-americano. É uma reflexão que aborda alguns aspectos que envolvem a problemática, que por certo não esgota todas as suas possibilidades.

2 Supranacionalidade ou intergovernabilidade? Qual caminho seguir?

O processo de efetiva integração entre Estados é relativamente recente e o desconhecimento acerca dos percalços, que a escolha por um ou outro caminho podem apresentar, em geral, impõe prudência nas escolhas. É por esse e outros motivos que a integração sulamericana é ainda modesta, mantendo a união com as características da intergovernabilidade.

No entanto, é necessário se questionar se essa é efetivamente a melhor escolha, quando se tem em vista o aprofundamento da integração. Será que é possível avançar significativamente na integração mantendo o seu caráter intergovernamental, o respeito irrestrito a soberania dos países membros traduzido, basicamente, na tomada de decisões por unanimidade com necessidade de ratificação interna pelos parlamentos nacionais?

Quanto ao melhor caminho, supranacionalidade ou intergovernabilidade, em geral a doutrina se posiciona a favor do primeiro. Paulo Roberto Almeida entende que “um dos grandes problemas da evolução política futura do Mercosul é, precisamente, o salto para a adoção integral de instituições comunitárias de tipo supranacional, transição que ocorrerá, mais cedo ou mais tarde, nos Países-Membros, considerando-se que o Mercosul constitui, efetivamente, o embrião de etapas superiores de integração”.² Do mesmo modo Wagner D’Angelis sustenta que “sem órgão jurisdicional independente e instituições decisórias supranacionais, sem harmonização legislativa e macroeconômica, sem órgãos autônomos e distintos dos respectivos governos nacionais, dentre outros aspectos, não estamos diante de real integração e muito menos somos uma Comunidade de Nações”.³

Parece ser de duvidosa eficácia a possibilidade de aprofundamento da integração com a manutenção do modelo atual, em que qualquer tensão política interna nos países, que não são poucas, possa desencadear medidas contrárias aos ideais integracionistas. A supranacionalidade se constitui no caminho necessário para a viabilização de uma união mais estreita entre os povos da região. A questão, que se coloca, é saber se o modelo europeu de supranacionalidade se revela o melhor modelo, tendo em vista os problemas de legitimidade democrática que já são claramente detectados na integração europeia.

3 O Estado Nacional Moderno e o seu modelo democrático

A crítica, quanto ao déficit de democracia do processo de integração europeu, dá-se na perspectiva do modelo democrático consolidado no âmbito do Estado Nacional, ou seja, tem-se como referência ou padrão democrático, o modelo consolidado no Estado Nacional.

Assim, antes de qualquer análise mais detalhada do fenômeno supranacional, faz-se necessário trazer ao debate alguns elementos principais que norteiam o conceito de democracia junto ao Estado Nacional. Para isso, são inúmeros os aspectos e momentos, possíveis de serem abordados. Aqui, far-se-á um recorte dessas possibilidades sem a pretensão de esgotar o assunto.

Quando da consolidação dos Estados Nacionais Modernos, fundados na racionalização do poder, na liberdade e na democracia, houve uma ampla discussão de idéias que norteariam, principalmente, dois autores: Jean Jacques Rousseau e Emmanuel Joseph Sieyès. Para Rousseau, pela mesma razão que a soberania não pode ser alienada ela não pode ser representada. A soberania consiste na vontade geral, e a vontade não é representada, é a mesma, ou é outra, não há meio termo. A idéia da representação é moderna, pois nas antigas Repúblicas e mesmo nas Monarquias o povo jamais foi representado. Conforme sua famosa frase, “o povo inglês pensa ser livre, mas engana-se grandemente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento: assim que estes são eleitos, é escravo, nada é. Nos curtos momentos de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca”.⁴

Para Sieyès, de outro modo, a questão da vontade geral expressada mediante a representação não é questionada.⁵ No entanto, ele enfrenta o problema dos interesses individual e corporativista se sobreporem ao interesse comum, e sustenta que “ligar o destino das sociedades a esforços de virtude seria uma manifestação de muito pouco conhecimento dos homens. É preciso que, mesmo na decadência dos costumes, quando o egoísmo parece governar todas as almas, a assembléia de uma nação seja constituída de tal forma que os interesses particulares permaneçam isolados e o voto da maioria esteja sempre conforme ao bem geral. Este efeito está assegurado se a constituição é suportável”.⁶

Com Sieyès inaugura-se o constitucionalismo clássico, que predominou no século XIX, basicamente assentado sobre a idéia de nação ou povo, como outros irão chamar, e tendo no Parlamento a instituição central. “Pelo princípio da soberania nacional, toda soberania reside essencialmente na Nação, nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer a autoridade que não emane expressamente dela”.⁷ Esse novo fundamento de legitimidade do poder exigiu uma grande ruptura com a ordem até então existente, fundada na lealdade local e dinástica. A

consciência nacional possibilitou a consciência democrática cidadã, e ambas trouxeram o novo fenômeno da cidadania solidária, que desde então moldou a sociedade nacional.⁸

Quanto às críticas dirigidas à ilusão que se tem da idéia de representação, Sieyès afirma que a racionalidade, o motor de todas as transformações sociais da modernidade, coloca o Homem como um ser falível, afastando todo tipo de super-herói, salvador etc. O Homem, na política, realiza a arte do possível, aquilo que o tempo e o meio em que vive permitem. No fundo, o grande pensador francês já percebia que as instituições são de grande importância para a democracia, pois são elas que dão sustentação e durabilidade ao regime representativo.

O constitucionalismo clássico do século XIX assentou-se sobre uma idéia parcial de democracia, a de que o direito de representar ou de ser representado está vinculado a condição de proprietário, ou seja, afasta-se a idéia de pessoa humana, como fundamento da democracia, para substituí-la pela condição de pessoa detentora de bens materiais.⁹ Essa concepção foi fortemente atacada pelo marxismo e por todos os movimentos de esquerda que surgiram no seio do movimento operário, no século XIX.¹⁰

No entanto, o sufrágio universal masculino veio trazer novas luzes a discussão sobre os limites e possibilidades do parlamentarismo, pois, afinal, ele teria trazido para o debate político no Parlamento, no mínimo, a luta de classes, que antes estava afastada da representação. Ao sufrágio universal talvez possa ser atribuída a responsabilidade pela divisão, ocorrida no movimento operário, entre aqueles que acreditam na representação e na possibilidade de superação do modelo capitalista por meio do Parlamento e da tomada do poder pela via democrática, e aqueles que vêem apenas na revolução, a possibilidade efetiva da classe trabalhadora superar as contradições do capitalismo e do seu sistema político.

A Primeira Guerra Mundial desorganizou a ordem, até então vigente, e novos paradigmas procuraram ocupar o espaço da decadente ordem parlamentar oitocentista e sua estrutura “democrática”. O período entre guerras presenciou a maior crise sofrida pela democracia liberal. Em 1940, o mundo era outro: “muitas pessoas no mundo viam no que havia acontecido uma prova e uma justificação de suas próprias idéias sobre a natureza corrupta e ineficiente, hipócrita e antiquada do governo parlamentar, da democracia burguesa, do capitalismo liberal, instituições e causas de que, depois da queda da França, a Inglaterra parecia ser o único remanescente representativo na Europa. Essa corrente emergia de um lado a outro do globo. No dia da rendição francesa, Gandhi escreveu no jornal indiano Harijan de 22 de junho: ‘Os alemães das futuras gerações honrarão Herr Hitler como um gênio, um homem corajoso, um organizador incomparável e muito mais’.”¹¹

De certa forma, o mundo, no período entre guerras, esqueceu das palavras de Sieyès, quanto ao erro de ligar o destino das sociedades a esforços de virtude.¹² O Homem é falível e não há super-herói. Só os povos fracos e pouco civilizados se deixam liderar por uma pessoa, sem exercer nenhum controle sobre ela. Aqui, talvez, encontre-se o contrário do que afirma

Nietzsche sobre o Homem, ou seja, “uma corda amarrada entre o animal e o super-homem, uma corda sobre um abismo”.¹³

A decadência da sociedade moderna está, justamente, na sua maior realização, a descoberta de que o Homem é aquilo que ele reproduz, não há dádivas ou milagres. A política é a arte do possível e a democracia é a forma de fazer com que o Homem atinja um grau suportável de convivência, respeitando as individualidades e, ao mesmo tempo, procurando buscar, mediante uma consciência comum ou consenso, regras básicas para gerir os conflitos, que são constantes e expressam a condição humana. As desigualdades de força, de poder econômico, político e cultural causam tensão na ordem democrática, que muitas vezes a levam para uma situação de descrédito. No entanto, ao mesmo tempo, a crítica às tensões sofridas pela democracia só tende a fortalece-la em face das desigualdades, pois não há regime melhor que dê conta de enfrentar o Homem na sua condição de humano. O Homem, então, está diante desse grande desafio que é conviver consciente de suas fraquezas e de sua pequenez.¹⁴ Por melhor que seja a intenção, a política não pode ficar à mercê de uma única visão de mundo, ela necessita do debate, da discussão pública e da contraposição dos pontos de vista.

A experiência de duas grandes guerras trouxe a percepção de que a democracia tem, no Parlamento, um instrumento para realizar aquilo que é considerado como o mais razoável possível, além de consolidar a necessidade de que instituições fortes dependem de uma sociedade forte, atuante, economicamente justa e consciente de que tudo em sua volta é resultado de si própria. O Parlamento de um país é o resultado de sua sociedade. Aperfeiçoar o Parlamento é aperfeiçoar a sociedade em que se vive.

Dessa forma, a democracia necessita, além do Parlamento, de uma sociedade civil ativa, que fiscalize e exija dos seus representantes a adoção de medidas razoáveis. Nesse ponto, entra em discussão o debate público realizado pela mídia. Os jornais, as revistas, a televisão, o rádio, a internet, enfim, todos os meios de comunicação, são fundamentais para a criação de um espaço democrático, de um viver democrático, em que todos saibam os limites de suas ações.

A democracia, enquanto experiência histórica que implique em melhora substancial da vida do conjunto da população, exige certa homogeneização das condições de vida, ou seja, uma democratização econômica da sociedade, em que a redistribuição de renda atinja patamares razoáveis, dando reais possibilidades de ascensão social para o conjunto da população.

Se a modernidade for entendida como a promessa dessa homogeneização no plano nacional, qualquer processo de integração regional que exceda a Europa setentrional estará atropelando a história. Nesse sentido, a própria União Européia seria o caso, ao abrir-se para o sul e para o oriente. Mas essa questão não pode ser vista sob esse prisma. O fenômeno da integração supranacional está nos marcos da modernidade, enquanto desenvolvimento de suas instituições políticas. A modernidade nacional foi um estágio necessário nesse processo, e diga-se, de alto custo, pois com ela veio a experiência do fascismo, que trouxe lições que foram bem apreendidas.

A pouca experiência democrática no âmbito nacional não é apenas um problema sul-americano. A União Européia, com a sua abertura para o sul e para o leste, também encontra sociedades com pouca tradição democrática. Ainda que o comunismo tenha acabado com as grandes propriedades rurais e tenha redistribuído a renda, formando sociedades mais homogêneas,

faltam a elas experiência do conviver democrático, do respeito às regras do jogo, do dever de tolerância, verificado inclusive na antiga Alemanha oriental, com os chamados neo-nazis.

O processo de integração supranacional deve conjugar a experiência democrática nacional com a integração democrática supranacional, sob pena de neutralizar uma das duas. A integração supranacional pode ser um elemento de fortalecimento da democracia nacional, se as instituições nacionais não forem desprezadas. A solução talvez se encontre no envolvimento das instituições nacionais no processo de consolidação das instituições supranacionais, de modo que não haja duplicidade, como ocorre hoje no âmbito do Estado Federal. Nesse ambiente de convivência harmoniosa entre Estados nacionais e instituições supranacionais, todos devem se sentir parte do processo, para que não haja rompimento dessa harmonia que sustenta a união.

4 O Modelo Europeu e o problema do déficit de Democracia

A grande questão que envolve constitucionalistas e internacionalistas, em volta do processo de integração europeu, diz respeito ao déficit de democracia das instituições européias, que no modelo instituído nos anos cinquenta, quando da criação das comunidades européias, tendeu seu pêndulo político para o fortalecimento do conselho de representante dos executivos nacionais, fazendo do parlamento mero apêndice do processo legislativo supranacional. Esse problema, de difícil solução na integração supranacional, acende a luz vermelha no tocante ao processo de integração como processo não democrático.

A integração supranacional é, na essência, uma integração de Estados Nacionais e isso é válido tanto para a integração européia quanto para uma possível integração sul-americana. Portanto, os interesses dos Estados nacionais estarão sempre à frente dos interesses dos cidadãos que compõe a União, pois hoje está totalmente fora de discussão qualquer possibilidade de se realizar a completa parlamentarização da União Européia, por exemplo, ainda que investigações teóricas nesse sentido apareçam.¹⁵ A união supranacional é essencialmente uma união de Estados Nacionais soberanos e, portanto, o processo legislativo supranacional não pode escapar completamente do controle político dos executivos nacionais. Os executivos nacionais precisam manter-se como atores privilegiados nesse cenário e a tendência para o fortalecimento do Conselho de Ministros em face do Parlamento supranacional é uma medida que vem ao encontro dessa necessidade.

O modelo europeu, atualmente, compreende a existência dos seguintes órgãos: Conselho Europeu, Conselho de Ministros, Comissão, Parlamento, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, entre outros. Para a investigação que aqui se realiza, interessa, basicamente, analisar a composição da repartição de competências entre o Conselho de Ministros, a Comissão e o Parlamento.

O Conselho de Ministros, ou também chamado Conselho da União Européia, ou, simplesmente, Conselho, é o legislador central da União. Em todos os campos de decisão política ele é, na linha diretiva do Conselho Europeu, o órgão máximo de decisão central. O Conselho é composto pelos respectivos Ministros dos Executivos dos Estados Nacionais, sendo também uma instância de mediação entre a União, os Executivos dos Estados e a burocracia interna dos Estados.¹⁶

A Comissão compõe-se de membros que, necessariamente, devem ser cidadãos dos Estados Membros. No entanto, os comissários não são representantes vinculados aos governos de seus países, pois os seus compromissos, segundo consta do Tratado, são para com o bem geral da União. Por isso, a Comissão é considerada o motor da integração, um órgão genuinamente europeu que está a serviço da causa europeia. Enquanto o Conselho de Ministros é o legislador central, a Comissão tem a competência para iniciar o processo legislativo.¹⁷

Por fim, o Parlamento compõe-se dos representantes dos povos que formam a União de Estados, eleitos diretamente, nos termos da lei de cada país. O Parlamento não possui a função de legislador central, sendo que apenas delibera e aperfeiçoa a proposta legislativa da Comissão, para que o Conselho de Ministros vote em caráter definitivo.

O déficit de democracia da União Europeia é um assunto corrente entre os estudiosos da matéria na Europa. Na Alemanha, Dieter Grimm, ex-Juiz do Tribunal Constitucional Federal, tem escrito sobre o assunto, afirmando que as Constituições não são postas em validade ou reformadas através de Tratados, como ocorreu no Século XIX. Constituição, diz ele, é determinada pelo Povo, que se reúne e se auto-atribui capacidade de ação política. A democracia tem o seu domínio político legitimado pelo consenso, e o Parlamento, por si só, não garante nenhuma estrutura democrática, pois a democracia pressupõe uma sociedade civil ativa, organizada em associações das mais diversas formas (Partidos, Federações, Sindicatos, etc.). Se o Parlamento não encontra essa estrutura, que garante a permanente troca entre o Povo e o Estado, a democracia não existe substancialmente. Segundo sua análise, a União Europeia não possui estruturas intermediárias, não há um sistema partidário europeu, confederações europeias, movimentos sociais europeus, uma mídia europeia. Assim, é até possível imaginar que a parlamentarização da União Europeia pudesse fortalecer um sistema partidário europeu, como também as confederações representativas de interesses, mas o risco que se corre com a profissionalização da política, um risco bastante visível no plano nacional, que separa as elites das bases, no plano europeu, seria intensificado.¹⁸

Habermas tem também abordado o tema e enfatizado que a nação de cidadãos não deve ser confundida com um pré-político destino da Comunidade, determinado através da origem, da língua e da história comuns. Democracia e Estado Nacional iluminaram o núcleo do processo no qual se estabilizou a consciência nacional e a cidadania democrática. No entanto, não há razões para que a cidadania fique restrita aos limites dos Estados nacionais. Para isso, se faz necessário, basicamente, a existência de uma sociedade civil europeia, um espaço público europeu e uma cultura política europeia participativa.¹⁹

Udo Di Fábio, Juiz do Tribunal Constitucional Federal, por sua vez, reforça a necessidade de uma maior participação dos parlamentos nacionais no jogo democrático supranacional, para que esses possam controlar não apenas os Executivos nacionais, mas também possam assegurar sua participação no palco europeu. Diante de uma transmoderna rede de soberanias nacionais, o Parlamento Europeu, no plano da União de Estados em relação de cooperação entre os parlamentos, poderia ser prestigiado como órgão central da União, até mesmo com a concessão da Kompetenz-Kompetenz.²⁰

São diversos os pontos a serem investigados, para que um problema de difícil solução como esse possa ser enfrentado razoavelmente. No entanto, resulta dessa discussão alguns pontos comuns, como: (i) a necessidade de não se desprezar a experiência democrática nacional; (ii) incorporar essa experiência no plano supranacional; (iii) criar mecanismos para que as duas instâncias democráticas (nacional e supranacional) andem juntas, mediante instituições que as una, ao invés de as separar; (iv) fazer do processo de integração supranacional um desafio do aprofundamento da democracia nacional, pois, não há dúvidas, de que a integração supranacional fortalece a democracia nacional, quando a põe em prova. O processo de integração supranacional não é um processo alheio ao mundo democrático nacional, é uma consequência do aprofundamento democrático e todas as suas dificuldades resultam das próprias fraquezas, as quais estão submetidas a democracia nacional. Caminhar para uma integração democrática supranacional implica no fortalecimento das instituições democráticas nacionais.

5 Alternativa para o modelo supranacional sul-americano

O processo de integração supranacional sul-americano não pode desprezar a história política e as estruturas de poder dos países que compõe a região, pois a existência de uma consciência democrática no seio das sociedades nacionais é relativamente recente, havendo, ainda, resistências aos ideais democráticos, em razão da democracia, em muitos casos, não ter conseguido se firmar como autoridade. É preciso superar a concepção que vê em toda autoridade o autoritarismo e que almeja, um tanto quanto de maneira utópica, a possibilidade de existência de um regime político com ausência de autoridade. A democracia necessita da autoridade, sem a qual não há governo. Esse equilíbrio – ser autoridade sem ser autoritário – não foi ainda plenamente alcançado e é, por isso, que pesquisas sobre a autoridade dos governos civis democráticos sul-americanos mostram, com frequência, a preferência da população pelos governos militares, considerados como governos com autoridade.

A diversidade cultural e étnica que marca países como o Brasil e o Paraguai, por exemplo, coloca o problema da integração racial como um desafio crucial para o fortalecimento da democracia na região. Não se trata apenas de criar instituições representativas, mas, principalmente, de fomentar nas pessoas o respeito à diversidade com igualdade de oportunidades. Essa é uma equação difícil de ser resolvida, pois são diversos os interesses que estão em jogo. É de se questionar se o fortalecimento de instituições supranacionais aceleraria o processo democrático interno ou seria um entrave a ele. Por certo que a resposta a esse questionamento dependerá de país para país, pois a heterogeneidade é uma característica entre os países também, de modo que não há uma receita que possa ser aplicada a todos os casos.

Formalmente os países latino americano estão, desde o século XIX, atrelados aos ideais democráticos burgueses das Revoluções Francesa e Norte Americana. A ausência, por completo, de substrato social para realizar a revolução nos trópicos, fez dos ideais revolucionários palavras vazias nas Constituições. A democracia, como sentimento de que o poder lhe pertence, de que a pessoa também é responsável pelo governo que a governa, é muito recente, e precisa ser fortalecida, para que possa se constituir em um consistente instrumento de integração e inclusão social.

Quanto as desigualdades de desenvolvimento entre os países e mesmo entre regiões, dentro de um mesmo país, o processo de integração pode fortalecer a democracia interna ao inserir a comunidade política menos desenvolvida em uma estrutura de poder maior. Nesse sentido, é preciso ter em mente a experiência histórica brasileira, que teve muitas vezes na União uma

forma de modernização de suas instituições. O poder político local, preso aos interesses políticos imediatos daqueles que dominam a cena local, impede que princípios e instituições sejam fortalecidos. Assim, a distância da organização central, imparcial em face dos interesses locais, se sobrepõe a essa estrutura e passa a ser uma importante fiadora da democratização do poder local.

Para que esse processo de troca funcione, em que a experiência democrática nacional possa interferir na construção da estrutura supranacional, bem como as instituições supranacionais possam também ser instrumentos de fortalecimento das estruturas democráticas nacionais deficitárias, as instituições supranacionais devem estar em sintonia com as instituições nacionais, como uma espécie de extensão dessas. A integração supranacional deve ser compreendida como uma extensão das atividades do Estado para um fórum comum, supranacional, ou seja, o Parlamento Nacional não atua mais apenas no território nacional, mas em relação de cooperação com outros Parlamentos Nacionais tendo em vista objetivos comuns regionais. Essa concepção não corre o risco de colocar as instituições nacionais em competição com as instituições supranacionais, situação que seria extremamente prejudicial ao processo de integração e, inclusive, enfraqueceria o processo democrático interno de cada país.

As democracias dos países sul-americanos estão sendo desenvolvidas, nos últimos anos, de forma bastante acelerada. Essa ambiente democrático promove tanto a renovação da sociedade nacional, para que se assente sob outros princípios, como também a prepara para o cenário da integração, fazendo com que ela seja um ente privilegiado nesse processo. A integração tem que fazer parte do desejo político das pessoas, dos partidos, do governo, das instituições, ou seja, ela deve ser incorporada como algo que representa o futuro, e que o seu sucesso ou o seu fracasso dependem de como irão agir hoje os atores que dela fazem parte.

A discussão que envolve o processo democrático supranacional tem diversos aspectos a serem abordados. Muitos desses aspectos implicarão um aprendizado simultâneo, pois eles necessitam ser forjados tanto no âmbito nacional, quanto supranacional. No caso específico do Brasil, quando se pensa a experiência democrática nacional e o tema da representação política, coloca-se como de grande importância a necessidade urgente de se fortalecerem os partidos políticos, mediante uma reforma política que dê ênfase a estrutura partidária e não a pessoa do candidato, que, para fins de eleições proporcionais para o Parlamento, releva-se como verdadeira distorção funcional, o eleitor votar na pessoa e não no partido. A combinação de personalismo com ausência de fidelidade partidária tem um efeito devastador sobre a democracia representativa brasileira, pois ela é a origem de inúmeros outros problemas, de ordem político-constitucional, que afligem o país. Desta forma, é necessário se corrigir essa distorção interna antes que se possa pensar em integração supranacional. O Brasil precisa de alguns partidos políticos fortes, que estejam vinculados a determinadas visões de mundo que precisam ser forjadas no novo contexto da globalização e da liberalização do capital. Caminhar para a integração supranacional, sem ter essa estrutura política interna definida, irá reproduzir a distorção representativa hoje existente no plano nacional, no plano supranacional.

Fortalecer o partido político é fortalecer uma das mais importantes instituições da democracia. Hoje, o Partido joga um jogo secundário, pois ele é apenas uma legenda, que é ocupada por grandes personalidades que dele fazem o que bem entendem. Com uma reforma política que fortaleça os partidos, o número de partidos com representação tenderá a diminuir, haverá a fusão entre as legendas que possuem afinidade ideológica, e a disputa interna no partido passará a ser de grande importância para a luta pelo poder. Não haverá mais o candidato “salvador da pátria”, o candidato “herói”, que está acima do partido. Esse processo de racionalização da política brasileira foi interrompido, em 1964, e, até hoje, não obstante terem

se passado mais de vinte anos do fim do regime militar, a democracia brasileira não conseguiu recolocar os partidos no lugar que eles devem ocupar.

São, portanto, diversas as questões de fundo que um processo democrático supranacional sul-americano necessita enfrentar. Todas elas estão relacionadas com o próprio aperfeiçoamento democrático nacional, de modo que tenderão a caminhar juntas com o fortalecimento das democracias nacionais.

De todo modo, quando se pensa na possibilidade da integração supranacional sul-americana, é de se questionar até que ponto o modelo europeu revela-se o mais adequado sob o ponto de vista democrático. Como já abordado, existe uma grande preocupação entre os europeus com as falhas estruturais do sistema jurídico-político supranacional da União Européia. É uma preocupação que não deixa de ter razão, pois a duplicidade representativa dos parlamentos (nacional e supranacional), tende, em nome da soberania, a pender o Poder para o parlamento nacional, com conseqüente fortalecimento dos executivos nacionais na União, órgão por excelência de representação dos interesses dos Estados Nacionais. Na disputa com o parlamento nacional, o parlamento supranacional tende a sair enfraquecido. No entanto, o verdadeiramente fortalecido nesse processo não é o parlamento nacional, mas o executivo nacional enquanto legislador central supranacional. Assim, tem-se certo que ambos os parlamentos, nacional e supranacional, são enfraquecidos nessa disputa de poder que acaba fortalecendo o executivo nacional.

Para evitar que isso ocorra, se faz necessário romper com a duplicidade que há, no modelo europeu, entre parlamento nacional e supranacional. O parlamento nacional deve agir diretamente no legislativo supranacional, em condição de cooperação com outros parlamentos nacionais. Os povos dos Estados membros da União devem se fazer representar no parlamento supranacional por meio de seus representantes nacionais. O novo nessa nova experiência se dá com o fim do monopólio legislativo que dispõe o parlamento nacional, que passa a legislar, no âmbito da competência supranacional, em condições de cooperação com outros parlamentos nacionais.²¹

O parlamento supranacional, assim, teria duas vertentes: uma, representativa das correntes ideológicas, que poderiam ser formadas entre as várias agremiações políticas nacionais, constituindo inclusive partidos supranacionais segundo suas características políticas; e outra, representativa dos interesses nacionais, que tenderia para defender nas instituições supranacionais os interesses do Estado nacional que representa. Essa situação não é efetivamente nova, pois ela já ocorre no âmbito do Estado federal, em que, não obstante os partidos políticos serem organizados em âmbito nacional, as bancadas estaduais e regionais possuem considerável força política no Congresso. É de se questionar se a força política das bancadas estaduais e regionais não seria uma das conseqüências da deficiência do sistema político representativo brasileiro, mencionado anteriormente, no sentido de que a falta de rigidez partidária possibilitaria o jogo duplo realizado pelo parlamentar. Da mesma forma, a composição do Senado Federal também revela ser incompatível com um sistema partidário rígido. O Senador é eleito pelo princípio majoritário para representar o Estado junto ao Congresso Nacional. A fidelidade partidária colocaria o Senador diante de um possível dilema, que seria o de representar os interesses do Estado mesmo quando conflitante com a diretriz do partido.

É necessário observar que na composição do parlamento supranacional a representação do parlamento nacional seria fiel a sua formação, ou seja, os representantes nacionais junto ao

legislativo supranacional retratariam as forças políticas do parlamento nacional. Nesse sentido, teria o governo nacional condições de atuar politicamente junto ao legislativo supranacional na defesa de seus interesses, pois, afinal, lá estaria a representação da maioria conquistada no âmbito nacional.

Em linhas gerais, como sugestão para discussão do tema, a composição dos órgãos supranacionais dar-se-ia da seguinte forma: o executivo supranacional seria formado pela Comissão, que teria por finalidade representar os interesses da União; o judiciário supranacional seria formado por um Tribunal supranacional, composto por juízes de todos os países membros que preenchessem os requisitos para ocupar a mais alta corte de seu país; o legislativo supranacional seria formado por duas câmaras, o Parlamento e o Conselho.

O Parlamento supranacional seria formado por representantes dos parlamentos nacionais, eleitos indiretamente pelos parlamentares nacionais. Os representantes do parlamento nacional atuariam exclusivamente no parlamento supranacional, sendo que regularmente apresentariam relatórios de suas atividades ao parlamento nacional. A representação nacional se daria tanto por Deputados quanto por Senadores, e estaria fora do cômputo para fins de quorum de votação das decisões do parlamento nacional. O parlamento supranacional seria composto tendo em vista a força numérica da população de cada país envolvido. Haveria a necessidade de harmonização dos períodos eleitorais em todos os países membros, de modo que as legislaturas nacionais coincidisse com a legislatura supranacional. As eleições eleitorais continuariam sendo nacionais, com atuação mediante intensa cooperação com a finalidade de aprimoramento do processo eleitoral.

O Conselho supranacional seria composto pelos ministros dos executivos nacionais, sendo que cada Estado nacional teria um voto, nos moldes do conselho de ministros da União Européia. No entanto, não haveria supremacia do conselho sobre o parlamento, mas tão somente prioridade na análise dos projetos de leis, que, quando propostos pela Comissão ou por algum dos conselheiros, teriam o seu processo legislativo iniciado pelo conselho. A decisão final do Conselho poderia estar sujeita a um veto do Parlamento, mediante quorum qualificado. Os projetos de leis apresentados por parlamentares, teriam como casa iniciadora o Parlamento. No entanto, a decisão final do Parlamento poderia ser obstruída por um veto do Conselho, que para ser derrubado necessitaria do voto da maioria qualificada dos membros do Parlamento.

O Brasil e a Argentina são Estados federais. A integração supranacional de Estados nacionais federais promove uma grande discussão sobre a repercussão que a integração pode trazer para a estrutura política nacional.²² Atendendo essa preocupação, a integração supranacional sul-americana deve atentar para a existência de uma Comissão de Regiões, formada por representantes dos governos e das assembleias estaduais ou regiões das federações nacionais, que teriam a capacidade de intervir no processo legislativo supranacional, mediante pedido de vistas e elaboração de parecer sobre projeto de lei supranacional com impacto direto nos seus interesses. Essa seria uma forma de resguardar os interesses dos estados federados nacionais em face do processo legislativo supranacional. Além da possibilidade aqui abordada, os Estados federados teriam também assegurada a participação no palco supranacional através dos senadores representantes do Congresso no Parlamento supranacional.

A composição atual do Mercosul prevê a existência da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. A proposta apresentada nesse texto deveria seguir o caminho do aprofundamento das competências da Comissão Parlamentar Conjunta, dando a ela, cada vez mais, maior

espaço político no cenário do Mercosul. Isso, inclusive, é uma reivindicação da própria Comissão, conforme a Ata aprovada na XX Reunião Plenária da Comissão, realizada em Brasília, nos dias 04 e 05 de dezembro de 2002. Atualmente a Comissão tem apenas uma função consultiva, a de enviar recomendações ao Conselho do Mercado Comum. O caminho para a supranacionalidade deve ser preparado mediante uma pré-integração das instituições nacionais no processo supranacional. Assim, para ser superado o déficit de democracia que a integração supranacional apresenta, se faz necessário ampliar as competências dos parlamentos nacionais nas tomadas de decisão do Mercosul, com o fortalecimento da Comissão Parlamentar Conjunta.

Considerações Finais

Apresenta-se, a título de considerações finais, alguns pontos importantes abordados ao longo do texto:

- a) A abordagem elaborada parte do pressuposto que o Mercosul caminhará para integração supranacional;
- b) A experiência democrática nacional demonstra que a democracia não equivale a simples existência de um Parlamento. É necessário se ter instituições fortes, que representem uma sociedade civil atuante, economicamente justa e consciente de que tudo que está em volta de si é resultado de si própria;
- c) O processo de integração supranacional deve conjugar a experiência democrática nacional com a integração democrática supranacional, sob pena de neutralizar uma das duas;
- d) A integração supranacional pode ser um elemento de fortalecimento da democracia nacional, se as instituições nacionais não forem desprezadas. A solução encontra-se no envolvimento das instituições nacionais no processo de consolidação das instituições supranacionais, de modo que não haja duplicidade, como ocorre hoje no âmbito do Estado Federal;
- e) A diversidade cultural e étnica que marca os países sul-americanos coloca o problema da integração racial como um desafio crucial para o fortalecimento da democracia na região;
- f) As desigualdades de desenvolvimento entre os países sul-americanos pode encontrar na integração supranacional um elemento para fortalecer a democracia interna desses países, ao se ter o fenômeno da inserção de uma comunidade política menos desenvolvida em um estrutura de poder maior e democraticamente mais desenvolvida;
- g) A redemocratização da América do Sul prepara as sociedades nacionais tanto para que se renovem em termos de outros valores, assentados no Princípio Democrático, como para o fenômeno da integração;
- h) Os problemas da representação política em nível nacional necessitam ser corrigidos sob pena de contaminação do processo integracionista supranacional. Deficiências como a ausência de fidelidade partidária, personalismo e clientelismo político necessitam ser superadas mediante reformas internas prévias à integração supranacional;
- i) A estrutura supranacional manteria o modelo europeu quanto aos órgãos, apenas fazendo algumas modificações no tocante as funções exercidas pelo Parlamento e pelo Conselho, bem como a forma de escolha dos membros do Parlamento, que se daria mediante eleição interna

dos Parlamentos Nacionais. Essa medida uniria os Parlamentos Nacionais no Parlamento Supranacional evitando toda e qualquer forma de duplicidade. Em comparação com o modelo europeu, essa alternativa possibilitaria uma ampliação considerável das competências do Parlamento de modo a evitar que o processo legislativo supranacional fique concentrado no Conselho;

j) A Comissão de Regiões se faz necessária, em especial, em nome da representatividade dos estados membros das federações nacionais;

l) Por fim, em termos práticos, a discussão que esse texto impulsiona pode ser levada a cabo mediante o fortalecimento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, enquanto órgão a ser prestigiado na participação das decisões políticas do Mercosul. O caminho para a supranacionalidade deve ser preparado mediante uma pré-integração das instituições nacionais no processo supranacional.

Abstract: The present article deals with the democratic legitimacy in face of the supranational integration, given that Mercosul will adopt the supranational model. In this context, it is questioned if the European model is adjusted to the South American reality, approaching aspects such as the national democratic model and supranational European model.

Key words: Supranacionalidade, intergovernabilidade, regional integration.

Notas Explicativas

¹ Texto produzido como atividade de Pesquisa Acadêmica realizada junto ao NUPECONST – Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional da UniBrasil, em Curitiba, e apresentado como *Aula Magna*, da mesma instituição, no dia 21 de fevereiro de 2005.

² ALMEIDA, Paulo Roberto. O Mercosul no contexto global. In. BASTOS, Celso Ribeiro e FINKELSTEIN, Cláudio (orgs.) *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998, p. 127.

³ D'ANGELIS, Wagner Rocha. *Mercosul. Da intergovernabilidade à Supranacionalidade? Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum*. Curitiba: Juruá, 2000, p. 21 e 226.

⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social e Discurso sobre a Economia Política*. Trad. Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. Curitiba: Hemus, s/d, p. 101-102.

⁵ Sieyès estava envolvido nos acontecimentos da Revolução Francesa, quando escreveu *Qu'est-ce que le Tiers État?*, e os seus propósitos foram reivindicar ao terceiro estado os seus legítimos direitos, enquanto direitos do povo, representantes da vontade geral.

⁶ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa. Qu'est-ce que le Tiers État?*. Trad. Norma Azevedo. 4° ed. Rio de Janeiro: 2001, p. 70.

⁷ CARRE DE MALBERG, R. *Contribution à la Théorie générale de l'État*. Tome II. Paris: Sirey, 1922, p. 167.

⁸ HABERMAS, Jürgen. Braucht Europa eine Verfassung? In. *Zeit der Übergänge*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2001, p. 117-118.

⁹ O Estado é uma associação que reúne os burgueses proprietários.

¹⁰ Ainda que sob outra perspectiva, também Carl Schmitt chega a qualificar o Parlamentarismo como uma moderna forma de aristocracia. Ver: MEHRING, Reinhard. *Carl Schmitt zur Einführung*. Hamburg: Junius, 2001, p. 46.

¹¹ LUKACS, John. *O Duelo*. Churchill X Hitler. 80 dias cruciais para a Segunda Guerra Mundial. Trad. Claudia M. Gama. Rio de Janeiro: J. Zahar : 2002, p. 181.

¹² Quando Hitler começou a ampliar e transformar a sua pequena casa de campo, adquirida em 1928, no seu famoso *Berghof*, ele determinou a prisão de Heinz Jager, no campo de concentração de Dachau, por esse se recusar a vender a sua propriedade (p. 202-203). Hermann Göring teve erroneamente depositado em sua conta a soma de três milhões de marcos, oriundos do Banco Central Alemão (*Reichsbank*). Inúmeras tentativas fez o Presidente do Banco, Walter Funk, junto a Hitler e ao próprio Göring, explicando o equívoco, e solicitando a devolução do dinheiro, sem sucesso (p. 180-181). Conforme: SCHWARZWÄLLER, Wulf C. *Hitlers Geld. Vom armen Kunstmaler zum millionenschweren Führer*. Wiesbaden: VMA, 2001.

¹³ NIETZSCHE, Friedrich. *Also Sprach Zarathustra und andere Schriften*. Köln: Könnemann, 1994, p. 99.

¹⁴ Não são todos, por certo, que conseguem viver buscando a verdade. Muitos, ainda, preferem a ilusão e buscam nas diversas formas de conforto, o alívio para a dura realidade que os cercam. A moral e a religião ainda separam, no Homem, o ser que é real e o ser que é ideal, na tentativa, cada vez mais angustiante, de tentar livra-lo da verdade.

¹⁵ Conforme a palestra do Ministro das Relações exteriores da Alemanha, Joschka Fischer, na Universidade Humboldt, em Berlim, na qual sustentou a construção de uma Federação européia. FISCHER, Joschka. *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.

¹⁶ HERZ, Dietmar (org.) *Die Europäische Union. Politik, Recht, Wirtschaft*. Darmstadt: Fischer, 1999, p. 108-110.

¹⁷ UNRUH, Georg-Cristoph von e outros. *Grundkurs Öffentliches Recht. Ein Einführung in das Staats-, Europa-, und Verwaltungsrecht mit Grundzügen der Allgemeinen Staatslehre*. 5ª ed. Neuwied, Kriftel: Luchterhand, 2001, p. 100.

¹⁸ GRIMM, Dieter. Braucht Europa eine Verfassung? In. *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*. München: Beck, 2001, p. 234-236.

¹⁹ GRIMM, Dieter. Braucht Europa eine Verfassung? In. *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*. München: Beck, 2001, p. 234-236.

²⁰ HABERMAS, Jürgen. Braucht Europa eine Verfassung?, p. 117-124.

²¹ Essa concepção encontra-se em FISCHER, Joschka. *Vom Staatenverbund zur Föderation*, p. 27, ao escrever que „a câmara representativa dos cidadãos seria ocupada por Deputados

eleitos que ao mesmo tempo seriam também membros do parlamento nacional, não ocorrendo assim oposição entre o parlamento nacional e o parlamento europeu, entre o Estado nacional e a Europa“.

²² Sobre o tema ver: HECKEL, Katharina. *Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung*. Berlim: Duncker & Humblot, 1998..

Referência:

BASTOS, Celso Ribeiro; FINKELSTEIN, Cláudio (orgs.) **Mercosul: lições do período de transitoriedade**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

CARRE DE MALBERG, R. **Contribution à la Théorie générale de l'État. Tome II**. Paris: Sirey, 1922.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul: Da intergovernabilidade à Supranacionalidade?** Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum. Curitiba: Juruá, 2000.

DI FÁBIO, Udo. **Das Recht offener Staaten**. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998.

FISCHER, Joschka. **Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000.

GRIMM, Dieter. Braucht Europa eine Verfassung? In: **Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen**. München: Beck, 2001.

HABERMAS, Jürgen. Braucht Europa eine Verfassung? In : **Zeit der Übergänge**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2001.

HECKEL, Katharina. **Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung**. Berlim: Duncker & Humblot, 1998.

HERZ, Dietmar (org.) **Die Europäische Union : Politik, Recht, Wirtschaft**. Darmstadt: Fischer, 1999.

LUKACS, John. **O Duelo Churchill X Hitler : 80 dias cruciais para a Segunda Guerra Mundial**. Tradução Claudia M. Gama. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002.

MEHRING, Reinhard. **Carl Schmitt zur Einführung**. Hamburg: Junius, 2001.

NIETZSCHE, Friedrich. **Also Sprach Zarathustra und andere Schriften**. Köln: Könnemann, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social e Discurso sobre a Economia Política**. Tradução Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. Curitiba: Hemus, s/d.

SCHWARZWÄLLER, Wulf C. **Hitlers Geld: Vom armen Kunstmaler zum millionenschweren Führer**. Wiesbaden: VMA , 2001.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa** : Qu'est-ce que le Tiers État?. Tradução de Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: 2001.

UNRUH, Georg-Cristoph Von et al. **Grundkurs Öffentliches Recht** : Ein Einführung in das Staats-, Europa-, und Verwaltungsrecht mit Grundzügen der Allgemeinen Staatslehre. 5. ed. Neuwied, Kriftel: Luchterhand, 2001.

Revista Jurídica

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm

Artigo recebido em 22/10/2006 e aceito para publicação em 30/11/2006

A Revista Jurídica destina-se à divulgação de estudos e trabalhos jurídicos abrangendo todas as áreas do Direito.

Os originais serão submetidos à avaliação dos especialistas, profissionais com reconhecida experiência nos temas tratados.

Todos os artigos serão acompanhados de uma autorização expressa do autor, enviada pelo correio eletrônico, juntamente com o texto original.