

ROMOLO MAZZOCCANTE JUNIOR

AS DIFICULDADES NA
CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO
PARLAMENTO DO MERCOSUL

Monografia apresentada como requisito
parcial para a obtenção do título de
Especialista em Relações Internacionais
pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

BRASILIA

2012

Resumo:

O presente trabalho tem o intuito de analisar as dificuldades que se apresentaram à construção e consolidação do Parlamento do Mercosul em sua primeira fase de existência: de dezembro de 2006 a dezembro de 2010. Por um lado, faz-se uma comparação entre as competências dos parlamentos tradicionais, as previstas para o Parlasul e aquelas que a instituição efetivamente incorporou. Por outro, a análise é focada no processo de negociação para o estabelecimento da representação de cada país no Parlamento, um dos principais fatos geradores do adiamento da ampliação de competências da instituição. A hipótese que se apresenta é a de que as estruturas de preferências nacionais não se vêem refletidas na perspectiva supranacional, postergando a transferência de lealdades do plano doméstico ao internacional.

Abstract:

The aim of the present study is to analyse the difficulties that have showed up in the process of construction and consolidation of the Mercosul Parliament in its first stage: from December 2006 to December 2010. On one hand, there is a comparison between the competencies of the traditional parliaments, the ones expected from Parlasul and those effectively incorporated by the institution. On the other hand, the analysis is focused in the process of negotiation to the establishment of the representation of each country in the Parliament, one of the main facts responsible for the delay in the enlargement of the institution's competencies. The hypotesis presented is that the structures of national preferences are not reflected in the supranational perspective, delaying the transference of loyalties from the domestic to the international level.

SUMÁRIO

Introdução	01
1. O Funcionalismo e seu desdobramento	03
1.1 Neofuncionalismo	04
2. As preferências domésticas	05
2.1 Jogos de dois níveis	07
3. Competências parlamentares	09
4. A dimensão parlamentar no Mercosul	11
4.1 A primeira fase	14
4.2 As competências do Parlasul	16
4.3 O mecanismo de consulta parlamentar	18
4.4 Representação cidadã	21
Conclusão	25
Referências bibliográficas	29

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX os regimes e instituições internacionais ampliaram seus âmbitos de influência e passaram a exercer importante papel no processo de organização do mundo. Nesse contexto, emergiram os processos de integração regional, seja com objetivos estratégicos de segurança ou de desenvolvimento econômico e melhor inserção internacional.

O regionalismo se configurou um componente importante do sistema internacional contemporâneo e desafiou os Estados a prescindirem de parte relativa de suas soberanias, mediante a transferência de lealdades ao plano internacional. A estruturação dos arranjos regionais ou sub regionais são permeadas pelas discussões em torno da defesa dos interesses nacionais e das soberanias dos Estados. No caso mais emblemático da União Europeia viu-se a rejeição à Constituição e, mais recentemente, o controle demandado pelos *paymasters* da integração, a França e a Alemanha, sobre as economias dos países endividados, cujo maior exemplo é a Grécia.

A amplitude e a profundidade dos processos de integração dependem do modelo pelo qual os países fazem opção e da estrutura institucional que dele advém. O mais comum é aquele em que o processo decisório ocorre em nível intergovernamental, possibilitando a manutenção de relativa soberania dos Estados.

No segmento político, os Parlamentos regionais surgiram como coadjuvantes da integração, passando a figurar na moldura institucional desenhada para dar estabilidade ao processo. Apesar de serem creditados como facilitadores do estabelecimento de um sentido de comunidade das populações e da convergência normativa dos Estados não há no mundo Parlamento regional com amplos poderes supranacionais. O exemplo em estágio mais avançado de transferência de lealdades é a União Européia, onde o Parlamento detém competências legislativas restritas. Apesar dessa limitação, em uma perspectiva pluralista, instâncias de poder, seja político ou econômico, têm parcelas difusas, em maior ou menor intensidade, de interferência na disposição de cooperação internacional.

O Parlamento pode ser estudado e classificado do ponto de vista dos indivíduos que o compõem ou das estruturas em que a instituição interage. Este trabalho utiliza ambas as perspectivas para analisar as dificuldades que se apresentaram na primeira fase de construção do Parlamento do Mercosul, de dezembro de 2006 a dezembro de 2010.

No nível de análise dos indivíduos, o objetivo é mostrar como as estruturas de preferências das forças políticas domésticas dos países tiveram influência no processo de formação do Parlasul. A hipótese aqui apresentada é a de que, ao não verem seus interesses refletidos no plano internacional, os atores agiram de forma a retardar a ampliação das competências parlamentares.

Quanto à análise do sistema em que o Parlamento interage, pretende-se mostrar como o Parlasul se insere na moldura institucional do Mercosul no que se refere à alocação do poder decisório, evidenciando o processo de incorporação das competências previstas. A partir da interrelação dos dois níveis de análise depreende-se que o adiamento da ampliação das competências parlamentares previstas retarda a institucionalização do Mercosul e o suprimento do déficit democrático, apontado por Drummond (2005), existente nos processos de integração.

No primeiro nível de análise leva-se em consideração as negociações em torno da representação proporcional às populações de cada país. No segundo, é analisada a implantação de um mecanismo de consulta parlamentar que implica a manifestação do Parlamento regional sobre os acordos que dizem respeito ao Mercosul, o que poderia resultar na redução de outro déficit: o de incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais das normas acordadas no bloco.

A análise utiliza dois postulados teóricos básicos: a capacidade das instituições internacionais de incentivar a cooperação e o reflexo das estruturas de preferências constituídas no plano doméstico na moldura institucional criada para facilitar a cooperação no plano internacional.

No primeiro caso, a teoria neofuncionalista de cunho liberal, revista por Ernest Haas (1970), fornece os instrumentos para análise. Ela reconhece arranjos de integração regional com distintos níveis de formalização e institucionalização, e a importância das

Organizações Internacionais na definição de agendas e na constituição de um espaço para debate, com a geração de interdependência política.

No segundo, lança-se mão do modelo apresentado Milner (1997) que pressupõe a influência das preferências domésticas nas decisões de política exterior, e do modelo de jogos de dois níveis, desenvolvido Putnam (1993[1988]), para explicar a interrelação entre os planos doméstico e internacional. Robert Putnam também apresenta contribuição para a análise dos *win-sets* dos atores domésticos, neste caso personificados pelos parlamentares do Mercosul, que representam grupos de interesses políticos e econômicos nacionais e que determinaram a agenda e emolduraram as negociações na primeira fase de transição do Parlamento regional.

1 O FUNCIONALISMO E SEU DESDOBRAMENTO

As formulações funcionalistas ganharam espaço nas reflexões sobre os processos de integração a partir de meados do século XX. As abordagens partiam do pressuposto de que a institucionalização do plano internacional “resultaria em crescentes níveis de cooperação”, explica Vaz (2002:30).

Sarfati (2005:155-156) define a institucionalização como “o estabelecimento de regras, normas, convenções, reconhecimento diplomático, governados por entendimentos formais e não formais”. Esse conjunto determina parâmetros de ações e estrutura as interações nas sociedades. As instituições podem se materializar em organizações, governamentais ou não, conformadas, por sua vez, por atores individuais ou coletivos.

Para os funcionalistas, à medida em que as instituições internacionais atendessem às expectativas dos setores interessados, as lealdades seriam transferidas do plano doméstico ao plano internacional de maneira paulatina. Os motores dessa cooperação internacional seriam aspectos técnicos e racionais das organizações.

1.1 Neofuncionalismo

Em sua revisão do funcionalismo, Haas (1970) incorporou a dimensão política aos processos de integração regional até então ausente no postulado teórico. Vaz (2002:31) lembra que, para o autor, a lógica expansionista da integração “não se restringiria às áreas econômicas ou técnicas, mas deveria conduzir também à integração no campo político”.

Haas (1970) manteve a premissa da transferência de competências dos Estados para instituições supranacionais e defendeu que a ação das elites, “pautada por uma visão pragmática de expectativas de ganho”, resultaria em formas de ação política geradoras de integração, explica Vaz (2002:31). O empenho das elites governamentais na construção de instituições internacionais dependeria “tanto dos benefícios materiais resultantes da integração quanto de sua importância no contexto de uma visão de mundo que acredita ser a cooperação na interdependência a melhor forma de organizar as relações internacionais pacificamente”, aponta Nogueira (2005:79).

Na perspectiva neofuncionalista, a ampliação dos processos de organização das políticas públicas no plano internacional se daria de forma gradual. O fenômeno foi denominado *spill over* (HAAS:1970), uma espécie de transbordamento de realizações eficientes de uma área para outros setores. Em um primeiro momento, haveria a transferência de soberania relativa a partir de áreas nas quais os interesses e necessidades dos planos domésticos fossem convergentes. Em face da obtenção dos resultados esperados, a transferência de competências transbordaria para outros setores da vida social. Segundo Putnam (1993:434), o efeito *spill over* “recognized the feedback between domestic and international developments”.

A institucionalização, para Haas (1970), seria o caminho para que os cidadãos transferissem suas lealdades às organizações supranacionais. Estas atuariam no convencimento às elites - como grupos de interesse, partidos, burocratas governamentais, etc - de transferência de parcelas de soberania para a esfera transnacional. Trabalhariam na identificação e superação de obstáculos à convergência dos interesses das elites domésticas, negociando acordos para facilitar o avanço dos processos de regionalização (NOGUEIRA:2005). A eficiência dessa ação em torno da

articulação de políticas para a cooperação internacional seria proporcional ao nível de compartilhamento de preferências pelos atores domésticos.

2 AS PREFERÊNCIAS DOMÉSTICAS

Embora reconheçam atores e forças no plano doméstico, as perspectivas institucionalistas não se debruçam sobre a maneira ou o grau em que os fatores internos e as preferências domésticas afetam as decisões no ambiente internacional. Nesse sentido, Milner (1997) propôs um modelo para explicar a forma como a política doméstica interfere nas decisões no plano internacional.

Em uma visão pluralista, a autora agregou variáveis representadas pelos fatores domésticos ao processo de negociação internacional. Ela apoiou-se no modelo de *jogo em dois planos*: o interno e o externo. Os resultados obtidos neste último dependeriam do jogo de forças que ocorresse no primeiro. Parte da definição da política externa seria resultante das variáveis representadas pelas preferências dos grupos que compõem o plano interno.

Milner (1997) identifica dois relevantes conjuntos de preferências: o dos atores políticos – Executivo e Legislativo – e o dos atores sociais, que representam grupos de interesse. Cada um deles pode ser visto como um ator unitário e racional para efeito de análise, embora possuam uma dinâmica política interna que influencia suas posições conforme o tema em pauta.

Como o Executivo, os legisladores “seek to maximize their utility, which derives from maintaining their office...hence legislators want reelection, which depends on the state of the economy and the support of their interest group constituents”, afirma Milner (1997:35). Os atores políticos dependeriam, portanto, das preferências dos grupos de interesse, os atores sociais, que exerceriam pressão para verem suas demandas atendidas. O interesse dos diversos atores domésticos na definição das políticas públicas - entre elas a cooperação internacional – se explicaria pelas “domestic distributional and electoral consequences”, nota Milner (1997:16).

Internamente, a distribuição do poder de influência seria variável conforme o grupo e a estrutura política dos países. De acordo com o sistema de governo, a força das

preferências dos atores domésticos nas políticas públicas assumiria diferentes formas e níveis de profundidade. As preferências também sofreriam variações de acordo com o tema. Aquelas com efeitos econômicos aparentes para as populações, por exemplo, tenderiam a angariar mais apoios por serem capazes de alavancar resultados eleitorais.

Dessa forma, alguns atores seriam a favor e outros contra a cooperação internacional, conforme a distribuição dos ganhos desse processo. O primeiro grupo buscaria exercer pressão a fim de que o governo avançasse na integração, enquanto o segundo trabalharia para retardar o processo. Assim, Milner lança dúvidas sobre a metáfora da bola de bilhar na mesa de sinuca, que expressa a visão realista das relações internacionais, e afirma que "there is unlikely to be a unitary view of the national interest and the effect of cooperation upon it". A idéia é partilhada por Putnam (1993[1988]:435): "the state-centric literature is an uncertain foundation for theorizing about how domestic and international politics interact". Quando mais divergentes forem as preferências dos atores domésticos, mais o governo estará dividido e menor será a probabilidade de cooperação (MILNER:1997).

Cumprе ressaltar que a análise realizada por Milner (1997) está focada em negociações internacionais de âmbito comercial e considera, portanto, as preferências domésticas nesse setor. Deve-se considerar, no entanto, a estreita ligação entre os aspectos econômico e político da vida das sociedades. As decisões geradas no âmbito político frequentemente acarretam consequências econômicas no cotidiano social. Ao transpor-se o modelo de preferências domésticas do plano econômico-comercial para o plano político, altera-se a área sobre a qual ele é aplicado. Mantém-se, no entanto, a mesma dinâmica de funcionamento no que se refere às influências dos atores do ambiente interno nas decisões de caráter internacional.

Milner (1997) também oferece contribuição à análise da formação das instituições, ainda que no plano doméstico, ao observar que elas agregam as preferências dos atores e se estruturam de acordo com estas. A autora assume a premissa de que as instituições internas têm um papel claro nos termos em que é estabelecida a cooperação internacional.

O jogo entre o Executivo e o Legislativo, na tentativa de afirmação de suas preferências quanto às políticas de Estado, dependeria da maneira como o poder de decisão está alocado entre eles (MILNER:1997). As políticas se aproximariam das preferências de quem detém o poder de definição delas. “As power is dispersed toward the legislature, its preferred policy becomes more likely as an outcome of the two-level games”, afirma Milner (1997:117). Ao diferir em suas preferências, os atores também teriam diferentes objetivos e perspectivas sobre as instituições a serem utilizadas em sua concretização. As preferências delimitariam a capacidade de as instituições produzirem variações nos resultados de um processo.

A distribuição de poderes entre o Executivo e o Legislativo teria, portanto, importantes consequências sobre a possibilidade de cooperação internacional e a definição dos termos em que ela viesse a ocorrer. Milner (1997) aponta como uma preocupação primordial dos atores a distribuição dos poderes legislativos em cada área. Essa preocupação deveria se estender não apenas a quem tem a capacidade de ratificar, mas também a quem detém a prerrogativa de iniciar, emendar e vetar proposições.

De qualquer forma, os procedimentos internos de ratificação já influenciariam os termos dos acordos internacionais celebrados. O Executivo racional concordaria com os termos das negociações conforme sua crença sobre as possibilidades de ratificação doméstica. Essa expectativa de confirmação interna imporá restrições à sua ação.

2.1 Jogos de dois níveis

Robert Putnam (1993[1988]) foi o maior expoente do modelo dos jogos de dois níveis, ou *two-level games*. Sem desconsiderar a idéia do Estado como ator unitário, ele chamou atenção para as interações entre os planos doméstico e internacional. O autor analisa a política de negociações internacionais como um jogo de dois níveis: no primeiro, estariam as tentativas de acordo no cenário mundial, em que os governos nacionais buscariam garantir suas possibilidades de satisfazer as expectativas internas; no segundo, o ambiente doméstico, é onde se manifestariam as preferências dos diversos grupos.

Putnam (1993[1988]:435) considera que:

“a more adequate account of the domestic determinants of foreign policy and international relations must stress politics: parties, social classes, interest groups (both economic and non-economic), legislators, and even public opinion and elections, not simply executive officials and institutional arrangements”.

Ao analisar a interação entre os planos doméstico e internacional, Putnam afirma que os grupos nacionais perseguem seus interesses e pressionam os governos a adotarem as políticas de suas preferências. No plano internacional, os governos buscariam maximizar os ganhos para satisfazer as pressões domésticas.

O autor examina a formação das decisões dos Estados no plano internacional a partir da estrutura de preferências dos diversos grupos domésticos que exercem diferentes níveis de poder, entre eles, o Legislativo. Ele decompõe o processo em dois estágios: no primeiro, se encontra a negociação na tentativa de obtenção de um acordo; no segundo, discussões internas nos grupos de interesse em torno de sua ratificação. Esse processo pode envolver consultas nos planos domésticos, prévias às negociações. A necessidade de ratificação no nível dois certamente afetaria as negociações realizadas no primeiro nível.

Dessa forma, as possibilidades de acordo no plano internacional sofreriam interferências formais e não formais. Quanto menores os custos da não realização de um acordo, menor também seria o conjunto de alternativas capazes de serem aceitas pelo negociador, ou *win-set*. Ao contrário, custos mais altos no plano domésticos advindos da ausência de um acordo no plano internacional ensejariam *win-set* mais amplo, ou leque maior de alternativas capazes de serem ratificadas domesticamente – no sentido de obtenção do apoio dos grupos de poder.

Assim como o referencial teórico de Milner (1997), a teoria dos jogos de dois níveis refere-se às negociações internacionais promovidas pelo Executivo. Mas ao considerar os atores domésticos – Executivo, Legislativo e sociais - unitários e racionais, a autora nos possibilita a aplicação do modelo às negociações para o estabelecimento da

representatividade proporcional no Parlamento do Mercosul, como veremos mais adiante.

3 COMPETÊNCIAS PARLAMENTARES

É escassa a literatura sobre os Parlamentos de integração regional. Em que pese a diversidade dos Parlamentos ao longo da história e que permanece no mundo contemporâneo, Cotta (1999) afirma que, no que se refere às competências, as atividades parlamentares podem ser compreendidas em quatro funções fundamentais: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação.

A primeira está vinculada à capacidade de o Parlamento funcionar como condutor dos anseios, interesses, preocupações e opiniões das sociedades, fornecendo uma arena de discussões. Cotta (1999) a define como a função “preliminar” que distingue os Parlamentos. Ele aponta os processos eleitorais como determinantes na ligação com a sociedade, ademais de definidores do peso político e da autonomia parlamentar, capazes de serem elementos discriminantes entre duas categorias de Parlamentos: os que assumem uma atuação fundamental na vida política e aqueles reduzidos a um papel de adorno. A forma de escolha dos representantes contribui para “a natureza e limites do papel do Parlamento no processo político”, afirma Cotta (1999:880).

A segunda função, a mais típica do Parlamento contemporâneo, refere-se às capacidades de iniciativa, discussão e deliberação de propostas legislativas que venham a ser incorporadas ao ordenamento jurídico nacional. Cotta observa que, por trás dela, está a teoria de separação de poderes, de Montesquieu, e que quanto mais forte o Executivo, menor a atividade legislativa independente.

Faz parte da idéia de “freios e contrapesos” a terceira função do Parlamento: a de controle do Executivo, considerada uma das primordiais. Ela possibilita a solicitação de explicações, as convocações de autoridades para interpelação, os inquéritos e, até mesmo, a destituição de presidentes. É a função que possibilita o “*accountability*” ou prestação de contas governamental. A última função citada diz respeito à legitimidade conferida pelos Parlamentos ao processo de elaboração legislativa.

Também ao examinar o papel das instituições no âmbito doméstico, Milner (1997:99) encontra cinco elementos distintos na tomada de decisões: "agenda-setting (or initiation), amendment, ratification or veto, use of referendums, and side payments". Se um ator possui a capacidade de usar todas essas prerrogativas, o modelo teórico que considera o Estado um ator unitário é mais apropriado. Nos regimes democráticos, no entanto, essa capacidade é inexistente.

Na presença de múltiplos atores, o processo de tomada de decisões tende a ser compartilhado e o modelo poliárquico, considerado mais adequado pela autora. Afinal, é a capacidade de determinar a agenda; emendar, ratificar e vetar proposições; e de oferecer vantagens em uma negociação que dá aos atores a capacidade de controle sobre o processo de elaboração legislativa. À medida em que esses poderes são transferidos do Executivo para o Legislativo, as preferências deste dominarão as escolhas referentes às políticas adotadas, de acordo com o modelo.

A fim de preservar o sistema de pesos e contrapesos, à capacidade de o Executivo definir a agenda da política externa, corresponde a competência de ratificação do Parlamento, uma vez que este não possui a prerrogativa de definir a agenda ou de emendar acordos internacionais. Milner (1997) considera a possibilidade de emenda mais importante do que a de não ratificação, uma vez que a primeira aproxima o texto das preferências parlamentares, o que anula a necessidade de rejeição. Em ambos os casos, argumenta que reações antecipadas ocorrem, uma vez que o Executivo deve levar em consideração a possibilidade de ratificação pelo Parlamento e este, a capacidade de veto do Executivo.

A ratificação de propostas do Executivo também pode ocorrer por meio de referendos, nos quais o eleitor é chamado a opinar. Nesse caso, a capacidade de convocar a população a se manifestar sobre temas de interesse público assume peso essencial.

Por fim, os *side payments* são a capacidade de "log-rolling, vote trading, compromise, concessions, reciprocity, bribes and issue linking", afirma Milner (1997:109). Ela os define como elementos domésticos de negociação em torno da ratificação de acordos internacionais. Na perspectiva realista também podem ser

utilizados pelo Estado como ator unitário ao promover negociações em nível internacional.

Abaixo, analisa-se as funções e competências do Parlamento do Mercosul tendo como parâmetro aquelas aqui descritas. Para tanto, a contextualização histórica do recorte de tempo analisado – dezembro de 2006 a dezembro de 2010 – fornece uma visão em perspectiva do processo.

4 A DIMENSÃO PARLAMENTAR NO MERCOSUL

Os países do Mercosul fizeram opção por um modelo de integração intergovernamental, que não se sobrepõe à soberania de cada um deles. O Tratado de Assunção, de 1991, definiu a primeira estrutura institucional do bloco conferindo grande peso ao poder Executivo, com a criação do Conselho do Mercado Comum e do Grupo do Mercado Comum. Drummond (2005:268) explicita as implicações do modelo:

“Segundo a visão intergovernamentalista, os Estados soberanos, principais atores no cenário internacional, lançam-se à integração a partir do reconhecimento de que as vantagens da cooperação e da identificação de interesses comuns superam os custos da situação de conflito. Mas em linhas gerais, na perspectiva intergovernamental, os Estados devem esforçar-se por fazer valer, acima da visão regional, o interesse nacional. Desta noção decorre, naturalmente, o raciocínio segundo o qual a preservação da soberania nacional constitui um princípio essencial a ser observado ao longo das negociações da integração. Ademais, para os realistas, as decisões concernentes à formulação da política externa pertencem à esfera governamental, não cabendo maior participação das populações, ainda que se esteja tratando de um processo de integração regional, cujos resultados tendem a produzir profundos impactos na estrutura produtiva dos países envolvidos.”

O Tratado de Assunção previa apenas no último artigo, “como se fosse uma lembrança tardia dos negociadores”, observa Drummond (2005:278), o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum. A inclusão da instância legislativa no Tratado foi resultado da pressão dos parlamentares presentes à Reunião de Cúpula de Assunção (DRUMMOND:2005).

Mas a Comissão Parlamentar Conjunta não figurou na estrutura orgânica do Mercosul descrita no documento.

O Tratado se concentrou em aspectos comerciais da integração e deu baixa ênfase à representação dos diferentes setores sociais. Era um reflexo do momento político-econômico dos governos dos presidentes Fernando Collor, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina. O paradigma neoliberal produziu convergência quanto às reformas econômicas a serem realizadas pelos dois países, que passaram a perseguir oportunidades comerciais, acesso a mercados, recursos financeiros e tecnológicos. Além disso, orientaram sua política externa para a redefinição de suas inserções internacionais, com o aumento da capacidade de negociação em foros multilaterais (VAZ:2005).

No documento de origem do Mercosul, os Executivos se comprometiam a manter seus poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum. Disso decorreu a primeira competência da Comissão Parlamentar Conjunta: acompanhar o processo de integração regional expresso na formação do Mercado Comum do Sul - Mercosul - e informar os Congressos Nacionais a esse respeito. O Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta foi aprovado no Uruguai no final de 1991, por parlamentares do bloco. Foi estabelecida uma representação paritária de 16 cadeiras, cujos ocupantes seriam indicados pelos Parlamentos nacionais.

O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, ampliou o arcabouço institucional do Mercosul e, aparentemente, a participação social, com a formalização da Comissão Parlamentar Conjunta e a criação do Foro Consultivo Econômico-Social. Também foi estabelecida a Secretaria Administrativa do Mercosul. Apesar de avanços quanto à participação social, o Protocolo “reiterou a sistemática intergovernamental”, reservando às instâncias do Executivo o processo de tomada de decisões, observa Drummond (2005).

A institucionalização parlamentar do Mercosul voltou à agenda em 2003, quando a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho do Mercado Comum firmaram um acordo interinstitucional que previa a consulta àquela instância, quando o Conselho considerasse necessário, dos acordos referentes à integração. O objetivo era dar celeridade à tramitação deles nos Parlamentos nacionais. No ano seguinte, o Conselho

do Mercado Comum viria a examinar proposta de criação do Parlamento do Mercosul. Uruguaios e paraguaios defendiam o fortalecimento da Comissão Parlamentar Conjunta e, sem acordo, o Conselho se limitou a manifestar a intenção de dar continuidade à criação do Parlamento regional e a investir a Comissão da qualidade de colegiado preparatório.

O modelo político aplicado no plano doméstico configurado por três poderes foi estabelecido pelo Protocolo de Olivos, de 2004, com a criação do Tribunal Permanente de Revisão. Embora na construção institucional do Mercosul se observe, na forma, a existência de três poderes, não existe a prevalência dos princípios tripartites no que se refere às funções. O modelo sulamericano não pressupõe um sistema de poderes autônomos com a função de freios e contrapesos a fim de que se regulem mutuamente. Não foi atribuído às instâncias parlamentar e judiciária caráter supranacional que pudesse reduzir as soberanias dos Estados. Mesmo no âmbito do Executivo, impulsionador do processo de integração, as decisões são tomadas por consenso, o que exige a constante negociação entre os governos.

A opção pelo modelo intergovernamental de integração do Mercosul reflete as estruturas de preferências domésticas, enraizadas na tradição presidencialista dos países sul-americanos. Ela difere em grande medida dos sistemas parlamentaristas em que o poder Executivo é dependente da confiança do Legislativo. Nas democracias presidencialistas, mandatários eleitos pelo voto direto geralmente têm maior independência na definição das diretrizes da política externa. Essa liberdade é ainda maior nas situações em que o governo detém uma base de apoio majoritária no Legislativo.

Ao Parlamento do Mercosul o modelo integracionista reservou funções exclusivamente consultivas. A alocação de competências no processo privilegiou o Executivo, relegando a segundo plano a representação social. A integração do Mercosul foi estabelecida de maneira funcional, ou seja, "a forma segue a função", afirma Drummond (2005:265). As organizações se estruturam de acordo com a função específica que desempenham. A ampliação dessas funções seria, portanto, a maneira de

possibilitar a inclusão e o fortalecimento do papel das instituições no processo de integração.

4.1 A primeira fase

Em 2004, o Conselho do Mercado Comum deu à Comissão Parlamentar Conjunta autonomia para elaborar o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. O documento foi aprovado pelos ministros dois anos depois e, posteriormente, pelos Parlamentos nacionais. No Brasil, a votação foi simbólica em sessão extraordinária do Congresso Nacional no início de setembro de 2006.

O Parlasul foi instalado em dezembro do mesmo ano¹, em sessão solene no Senado Federal, em Brasília. Mas os trabalhos só foram iniciados cinco meses depois, em maio de 2007, com a inauguração do Parlamento, em Montevidéu, capital do Uruguai. A instituição foi inicialmente formada por 18 representantes de cada Estado Parte do bloco, indicados pelos Legislativos nacionais entre os parlamentares no exercício do mandato, que representariam as sociedades de seus países e acompanhariam nos Parlamentos nacionais os temas que dissessem respeito à integração.

A criação do Parlamento do Mercosul está inserida nos esforços para suprir o “déficit democrático” peculiar aos processos de integração regional já que, como observa Drummond (2005), “as decisões negociadas entre os Estados Partes com vistas à conformação de uma área de livre comércio, de uma união aduaneira ou de um mercado comum, provocam impactos consideráveis sobre a infra-estrutura produtiva dos países envolvidos”, mas “são negociados em foros conformados por técnicos governamentais aos quais os órgãos de representação popular não têm acesso ou, quando têm, não exercem influência.”

Os primeiros 72 parlamentares dos quatro membros plenos e nove da Venezuela foram indicados pelos Parlamentos nacionais de maneira proporcional ao número de

¹ A decisão 49/04, do Conselho do Mercado Comum, previa a instalação do Parlamento até 31/12/2006.

cadeiras de cada partido. Não representavam, portanto, diretamente os cidadãos de seus países, mas seus Estados de proveniência por meio dos Legislativos nacionais.

A delegação Argentina foi composta por onze parlamentares do Partido Justicialista, do governo; quatro da Unión Cívica Radical; um da Coalición Cívica ARI; um Peronista Federal; e um do Partido Nuevo². Significa que uma larga maioria dos parlamentares da delegação eram partidários do governo argentino à época.

No Brasil, a correlação de forças ficou mais equilibrada, em que pese a baixa definição político-ideológica dos partidos e as inúmeras alianças realizadas em momentos específicos da vida política do país. Eram três parlamentares do PMDB; três do DEM; dois do PT; dois do PSDB; dois do PPS; um do PSB; um do PC do B; um do PDT; um do PPB; um do PV; e um do PTB. Do ponto de vista da distribuição regional, dez parlamentares pertenciam a estados brasileiros que fazem fronteira com os países do Mercosul, sendo seis deles provenientes do Rio Grande do Sul.

A delegação paraguaia era composta por oito parlamentares da Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado, opositorista de tendência conservadora e nacionalista; cinco parlamentares do Partido Liberal Radical Auténtico, aliado ao governo; três do Partido Pátria Querida; e dois do Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos, também de tendência conservadora e nacionalista. Em suma, a maioria dos representantes pertenciam à oposição do governo paraguaio.

O Uruguai tinha dez representantes do partido governista Frente Amplio, de perfil de centro-esquerda; sete do Partido Nacional, pertencente à oposição, e um do Partido Colorado. Assim, a representação uruguaia no Parlamento do Mercosul era conformada em sua maioria por políticos alinhados com o governo do país.

A expectativa inicial, conforme demonstra o capítulo 3 do Regimento Interno do Parlasul, era de que os parlamentares se organizassem por grupos políticos com linhas ideológicas convergentes. Essa estrutura reduziria a tendência de defesa das preferências dos atores formadas no plano doméstico e dos interesses nacionais, em prol de temas transnacionais referentes à integração. Essa expectativa foi materializada no Regimento

² Para a formação das bancadas ver www.parlamentodelmercosur.org.

Interno aprovado pelos parlamentares, que prevê a constituição de grupos de acordo com suas afinidades políticas.

Em novembro de 2009 surgiu o primeiro bloco político plurinacional com traços ideológicos aproximados, ainda que neles se apresentem diversos matizes. Os partidos considerados de esquerda e centro-esquerda criaram o Grupo Progressista cujo único ato foi rechaçar as eleições em Honduras que levaram ao poder Porfírio 'Pepe' Lobo, do Partido Nacional, após a derrubada de Manuel Zelaya.³

Não é tarefa simples, ou mesmo possível, estabelecer uma correspondência entre as diversas linhas ideológicas dos partidos que compõem o panorama político dos países que integram o Mercosul. A agenda parlamentar dos primeiros quatro anos de existência do Parlamento regional não comportou o debate político-ideológico em torno de grandes linhas de pensamento sob as quais as representações poderiam ser agrupadas. Assim sendo, a defesa da ampliação de um potencial poder de decisão de cada bancada nacional nas votações ocupou grande parte da agenda de negociações, como veremos a seguir.

Cumprir observar que a existência de blocos transnacionais, com preferências por políticas públicas convergentes, poderia funcionar como variável facilitadora do processo de integração regional, configurando-se um redutor das diferenças entre as preferências domésticas dos atores, que têm importantes efeitos na definição da política internacional.

4.2 As competências do Parlasul

Apesar de inserido no organograma institucional do Mercosul, o Parlamento regional não exerce as funções clássicas dos Legislativos nacionais. A comparação das tradicionais funções e competências das casas legislativas com aquelas atribuídas ao braço parlamentar do Mercosul mostra a dimensão que este ocupa na institucionalização do bloco. Toma-se aqui como marco legal o Protocolo Constitutivo do Parlamento

³ <<http://www.senado.gov.br/noticias/grupo-progressista-condena-eleicoes-de-honduras.aspx>>. Acesso em 16.02.2012.

regional, de dezembro de 2005, que previu a forma de escolha dos parlamentares e definiu as competências e atos da Instituição.

A função de um Parlamento considerada por Cotta como a preliminar está vinculada à representação das populações e aos processos eleitorais, determinantes na proximidade dos eleitos com os cidadãos representados, no peso político da instituição e na autonomia parlamentar. A preocupação com essa função está explicitada no artigo 6º do Protocolo, que prevê eleições por sufrágio direto, universal e secreto, com representação por gênero, etnias e regiões. Elas deveriam ser realizadas até 31 de dezembro de 2010, fim da primeira etapa de transição. No entanto, apenas os paraguaios elegeram seus representantes por voto direto, em 2008.

O Parlasul não possui qualquer função legislativa *strictu sensu*. A função legiferante no Mercosul é exercida pelos governos. Os parlamentares não podem iniciar ou deliberar sobre propostas legislativas a serem incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais. O Parlamento se limita a emitir declarações, recomendações e relatórios sobre temas referentes ao processo de integração. A consulta ao Parlamento sobre os projetos de normas do Mercosul que necessitem de aprovação legislativa também foi prevista no Protocolo, mas não foi implementada. Devido ao caráter de não supranacionalidade do processo de integração do Mercosul, nenhum dos atos do Parlamento regional tem caráter vinculativo.

A função de controle do Parlasul é tão limitada quanto as demais. O Parlamento pode solicitar informações ou convidar, mas não convocar, representantes dos órgãos do Mercosul para falar sobre o desenvolvimento do processo de integração. Também recebe o programa de trabalho e o relatório das atividades das presidências *pro tempore* do Mercosul, mas seu âmbito fiscalizador limita-se a audiências com o Executivo, não tendo prerrogativas de imposição de sanções. No plano econômico, não há controle orçamentário, uma vez que o bloco não dispõe de um orçamento regional. A fiscalização do maior fundo existente – o Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul – Focem está a cargo dos governos.

A preocupação com a garantia de manutenção da democracia no continente sulamericano está estampada no Protocolo Constitutivo do Parlasul. Como observa

Drummond (2005:30), “é sobre o valor da democracia que irão repousar as bases dos Parlamentos regionais”. A afirmação se explica uma vez que regimes autoritários são mais resistentes a abrir mão de parcelas de suas soberanias. Drummond (2005:13-14) ainda afirma que “os órgãos parlamentares internacionais implicam uma crença comum nos valores da democracia e da soberania popular como fonte de legitimidade”.

O Protocolo define como competências do Parlasul velar pela observância das normas do Mercosul e pela preservação do regime democrático, o que reflete a tentativa de afastar quaisquer arroubos de autocracia, ainda recentes na memória do continente. Trata-se, no entanto, de uma competência mais conceitual do que propriamente prática. O Parlasul não tem influência direta sobre esse tema e sua atuação se restringe à manifestação de opiniões.

As quatro primeiras competências parlamentares definidas por Milner para os Parlamentos nacionais - *agenda-setting (or initiation), amendment, ratification or veto, use of referendums* - referem-se basicamente à função legislativa descrita por Cotta. A última - *side payments* – diz respeito ao processo de negociação. Conforme já descrito acima, o Parlasul não detém função fegiferante, não exercendo, portanto, a capacidade de definir a agenda da integração regional; emendar, ratificar ou vetar propostas definidas pelo Conselho do Mercado Comum; nem de propor consultas à população sobre leis a serem adotadas. Já o recurso negocial de oferta de contrapartidas é cabível apenas nas negociações internas do Parlasul.

4.3 O mecanismo de consulta parlamentar

O Protocolo de Ouro Preto previa que, a critério do Conselho do Mercado Comum, a Comissão Parlamentar Conjunta poderia ser consultada sobre temas prioritários. Quase dez anos depois, em 2003, as duas instâncias firmaram um acordo interinstitucional, que estabelecia a consulta à Comissão sobre as matérias que necessitassem de aprovação legislativa para incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais. Já a Comissão se comprometeu a impulsionar o trabalho de incorporação de normas, por meio de suas seções nacionais.

A consulta prevista no acordo seria acompanhada de um procedimento rápido de tramitação, um “*fast track*”, no processo legislativo dos Parlamentos nacionais, com prazo não superior a cento e oitenta dias corridos, para as normas adotadas de acordo com parecer do Parlasul. Caso contrário, o projeto deveria ser devolvido ao Executivo para reconsideração do Conselho. O objetivo era o de acelerar a incorporação das normas aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes.

O Protocolo Constitutivo do Parlasul, aprovado pelo Conselho em 2006, também definia que os parlamentares teriam 90 dias para elaborar parecer sobre todos os projetos de normas que necessitassem da aprovação dos Legislativos nacionais. Caso o projeto de norma fosse aprovado pelo Conselho conforme o parecer do Parlamento, a norma seria enviada pelos Executivos aos seus respectivos Legislativos, dentro do prazo de quarenta e cinco dias a partir da aprovação. Nos casos de atraso no envio ou divergência entre a norma aprovada e o parecer do Parlamento, o projeto seguiria o trâmite ordinário de incorporação.

O mecanismo, que recebeu o nome de “consulta parlamentar”, por pressupor uma consulta do Executivo ao Parlamento regional sobre os acordos a serem firmados não havia sido implementado até a elaboração deste trabalho. A implantação dele significaria não apenas o compartilhamento de informações sobre o processo de integração entre os dois poderes, mas também a transferência de parcela relativa de lealdades do plano doméstico para o regional. O sistema conferiria ao Parlamento do Mercosul maior participação no processo decisório do bloco e tornaria mais complexo o sistema de pesos e contrapesos entre o Executivo e o Legislativo no âmbito do processo de integração.

O Congresso Nacional criou em 2007 a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, um colegiado composto por deputados e senadores cuja competência é a de examinar em caráter preliminar e dar parecer sobre as matérias acerca da integração, além de definir a tramitação segundo parecer do Parlamento regional. As normas sujeitas à tramitação rápida deveriam ser examinadas apenas pela Representação e pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No entanto, a instância acabou se configurando uma etapa a mais na tramitação dos projetos de normas relativos

ao bloco, uma vez que não dispensou o exame dessas matérias pelas Comissões de Relações Exteriores. Os demais países também não implantaram o mecanismo.

Cinco anos após sua instalação, o Parlamento do Mercosul ainda não incorporou a prerrogativa de ser consultado e a competência de emitir pareceres prévios sobre os acordos referentes à integração do Mercosul, conforme previsto. A hipótese aqui apresentada é a de que a instituição não conseguiu avançar de acordo com o estabelecido nos documentos que a constituíram em virtude de dois elementos fundamentais: as diferentes estruturas de preferências de seus atores, constituídas no ambiente doméstico; e o jogo entre o Executivo e o Legislativo para a afirmação de suas preferências quanto às políticas de Estado a serem adotadas, que depende da maneira como o poder de decisão está alocado entre eles (MILNER:1997).

O primeiro resulta do fato de os representantes dos Estados Partes no Parlamento regional serem provenientes do ambiente interno, sejam indicados pelos respectivos Legislativos ou eleitos pelo voto direto. Eles incorporam, portanto, as preferências domésticas, entre as quais se encontram aquelas referentes à defesa dos interesses de seu Estado. Ao não verem suas preferências refletidas em uma perspectiva supranacional, as elites domésticas, neste caso representadas pelos parlamentares, se lançam às disputas internas quanto à defesa de sua soberania e da parcela do processo decisório que caberia a cada país, como veremos em seguida.

O segundo elemento envolve a mudança na alocação de poder entre o Legislativo e o Executivo, tradicional no ambiente doméstico, mas também presente no plano regional. A consideração das opiniões de uma instância parlamentar regional no processo de exame de acordos relativos à integração incluiria novos atores na mecânica de negociação internacional, complexificando os *win-sets* nacionais. Há que se ressaltar que a análise dos *win-sets* e, conseqüentemente, do processo de negociação, é tão mais complexa quanto mais numerosos forem os níveis de ratificação requeridos (PUTNAM:1993[1988]).

4.4 Representação cidadã

A representação paritária de 18 parlamentares por país foi definida para a “primeira etapa de transição”, de dezembro de 2006 a dezembro de 2010. A partir da segunda etapa, o Protocolo Constitutivo previa número de parlamentares de acordo com critério de representação cidadã, estabelecido por decisão do Conselho do Mercado Comum, a partir de proposta do Parlamento. A decisão deveria ser aprovada até 31 de dezembro de 2007. A segunda etapa de transição seria de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014. Na primeira fase os Legislativos nacionais designariam os representantes entre os parlamentares com mandato em vigor. Na segunda, eles deveriam ser eleitos por sufrágio direto e universal.

Em virtude da grande disparidade existente entre os sócios em termos populacionais e de Produto Interno Bruto, foi buscada uma solução negociada, com uma proporcionalidade que se chamou inicialmente de “atenuada”. Caso fosse adotado o princípio da representação popular estritamente proporcional, o número de parlamentares do Brasil seria suficiente para que o país tivesse o poder de decisão.

Durante o ano de 2007, a agenda foi ocupada pela discussão do Regimento Interno. O documento aprovado previa que os parlamentares seriam eleitos por voto direto. Foram estabelecidos, conforme o artigo 135, quatro tipos de maioria para aprovação em plenário: simples (mais da metade dos presentes); absoluta (mais da metade do total de parlamentares); especial (dois terços do total de membros); e qualificada (maioria absoluta da representação de cada Estado). Para que as votações pudessem ocorrer era necessário um terço dos presentes, estando representados todos os Estados. Assim, nenhuma votação poderia ocorrer sem a participação de pelo menos um representante de cada país.

O estabelecimento da representação cidadã foi relacionado entre as prioridades da presidência brasileira à frente do Mercosul, na segunda metade de 2008. A expectativa era de que as eleições no Brasil ainda pudessem ocorrer dentro do prazo previsto pelo Protocolo. A proposta brasileira era a de garantir 75 assentos para o país, enquanto o Paraguai e o Uruguai permaneceriam com 18 cada, a Argentina teria 33 e a Venezuela,

quando se tornasse membro permanente, 27. Já a proposta do Paraguai e do Uruguai previa 51 vagas para o Brasil, 36 para a Argentina, 30 para a Venezuela, 18 para o Paraguai e 15 para o Uruguai.⁴ Também havia a idéia dos sócios menores de adiar a definição da proporcionalidade até o ingresso definitivo da Venezuela, o que daria mais equilíbrio às representações, impedindo que o Brasil tivesse o poder de decisão. Até fevereiro de 2012 a Venezuela ainda não havia sido aceita como membro pleno do Mercosul por impedimento do Paraguai, onde o governo do presidente Fernando Lugo não tinha maioria no Senado e temia perder a votação.

Em abril de 2008, o Paraguai tornou-se o primeiro país a eleger seus representantes pelo voto direto. A partir daí, a delegação se recusou a discutir o tema, impedindo que Brasil e Argentina avançassem nos debates domésticos sobre a forma de eleição em virtude de não terem a definição do número de parlamentares. Já o Uruguai se colocou em posição de análise do tema.

Há que se ressaltar que ao ser o primeiro a eleger sua bancada pelo voto direto o Paraguai reduziu seu *win-set* no processo de negociação do número de cadeiras que cada país teria e obrigou os dois maiores sócios a ampliar o deles. Para poderem realizar eleições era fundamental que Argentina e Brasil soubessem quantos parlamentares escolheriam. Já o Uruguai, que também teria 18 representantes, ficou em posição confortável.

Em novembro de 2008 a delegação do Paraguai apresentou condição à discussão da proporcionalidade de representação: dotar o tribunal de solução de controvérsias do bloco, localizado em Assunção, de decisões vinculantes, a serem seguidas pelos Estados do Mercosul, ou seja, de um caráter supranacional.⁵

Em dezembro, os Chefes de Estado do Mercosul se comprometeram a definir a representação cidadã até junho de 2009. A delegação paraguaia concordou com o debate, mas não houve convergência quanto aos números. Os argentinos propunham 44 representantes para si, 75 para o Brasil, 19 para o Paraguai e o Uruguai, e 37 para a

⁴ <<http://www.senado.gov.br/noticias/estabelecimento-de-representacao-proporcional-no-Parlamento-do-mercosul-sera-prioridade-diz-mercadante.aspx>>. Acesso em 17/02/2012

⁵ <<http://www.senado.gov.br/noticias/paraguai-estabelece-condicao-a-definicao-de-representatividade-no-Parlamento-do-mercosul.aspx>>. Acesso em 17/02/2012

Venezuela. Os brasileiros queriam definir que a Argentina teria 33 representantes; o Brasil, 75; o Paraguai e o Uruguai, 18; e a Venezuela, 27.

Em fevereiro de 2009, os brasileiros aceitaram proposta argentina segundo a qual teriam 75 e 43 parlamentares, respectivamente; e o Uruguai e o Paraguai, 18. Mas os representantes paraguaios voltaram a condicionar seu apoio: queriam a criação do Tribunal de Justiça do Mercosul, com caráter supranacional e decisões vinculantes.⁶ Para romper a resistência paraguaia, em março a Mesa Diretora do Parlasul decidiu criar um grupo de trabalho para apresentar uma proposta de proporcionalidade.

Um acordo foi votado em plenário em abril de 2009. O texto reconhecia a necessidade de dotar o Parlamento de legitimidade, representação e competências legislativas, entre as quais, a emissão de opiniões sobre os acordos internacionais do Mercosul. A expectativa era a de colocar em vigência, ainda em 2009, o mecanismo de consulta parlamentar.

Pelo acordo Paraguai e Uruguai manteriam as bancadas de 18 parlamentares cada. A Argentina teria 43 representantes, e o Brasil, 75. Os dois últimos, no entanto, concordaram em terem suas bancadas ampliadas em duas etapas. Durante a segunda fase de transição, de 2011 a 2014, o Brasil ficaria com 37 parlamentares e a Argentina com 26.

Os paraguaios só aceitaram o estabelecimento do critério de representatividade, ainda que em duas etapas, mediante o compromisso de criação do Tribunal de Justiça e de ampliação dos poderes do Tribunal Permanente de Revisão, ao qual seria atribuído o caráter vinculante das opiniões consultivas, após a revisão do Protocolo de Olivos.

O fortalecimento da esfera judiciária garantiria aos países menores, na visão dos parlamentares paraguaios, a possibilidade de recurso para a solução de controvérsias em caso de discordância das ações dos sócios maiores. A implantação em duas etapas do teto máximo de representantes por cada país também foi uma das exigências. Era a maneira de garantir que a proporcionalidade, a criação do Tribunal de Justiça do bloco e a ampliação das atribuições do Tribunal Permanente de Revisão fossem articuladas de

⁶ <<http://www.senado.gov.br/noticias/paises-buscam-acordo-politico-para-definir-representatividade-no-Parlamento-do-mercosul.aspx>>. Acesso em 17/02/2012

forma simultânea. Argentina e Brasil aceitaram a condição. As negociações, realizadas em Assunção do Paraguai, foram duramente criticadas pela imprensa local, que acusavam Brasil e Argentina de quererem dominar o Parlamento.

O acordo político aprovado deveria ser entregue ao Conselho do Mercado Comum para aprovação final em julho de 2009, durante encontro que marcou o final da presidência *pro tempore* do Paraguai. No entanto, novamente os parlamentares do país reabriram a discussão e o envio foi adiado. Coincidentemente, a reação dos representantes do Paraguai à implantação do acordo político foi simultânea às discussões com o Brasil sobre a ampliação das compensações pagas ao vizinho pela utilização da energia da usina hidrelétrica de Itaipu.

Apenas em agosto, sob ameaça de o Brasil se retirar do plenário, os representantes do Paraguai concordaram com o envio ao Conselho do Mercado Comum da proposta de implantação da proporcionalidade. No mês seguinte, o Paraguai pediu o adiamento de reunião do Conselho em que seria analisada a recomendação do Parlamento do Mercosul para a adoção do critério de proporcionalidade.

Em seguida, foi a vez da Argentina. Durante as reuniões preparatórias para a Cúpula de San Juan, em julho de 2010, quando o Brasil assumiu a presidência *pro tempore*, a delegação do país condicionou a adoção do critério de proporcionalidade a uma revisão do Regimento Interno do Parlasul, que adotaria maioria qualificada para decisões mais importantes.⁷ O impasse foi resolvido mediante a promessa de revisão do Regimento após a implantação da proporcionalidade.

O acordo para implementação da representação cidadã foi finalmente ratificado pelos ministros das Relações Exteriores dos quatro países em outubro de 2010, quase três anos após a data prevista no Protocolo Constitutivo do Parlasul e um ano e meio após sua aprovação em plenário. A sessão extraordinária do Conselho foi realizada em Montevideu, no Uruguai, por solicitação da Mesa diretora do Parlasul.

⁷ <<http://www.senado.gov.br/noticias/definicao-de-composicao-do-parlasul-pode-ficar-para-o-final-do-ano.aspx>>. Acesso em 23/02/2012

CONCLUSÃO

Os modelos teóricos neofuncionalistas destoam na dinâmica e na mecânica do processo de institucionalização do Mercosul. Este parte da ação governamental, sem laços de interdependência prévia, e não resulta no fenômeno de *spill over*, defendido por Haas, como resultado da ação das elites que, ao verem seus interesses contemplados na relação de cooperação e interdependência, passam a defender a institucionalização como forma de organização das relações internacionais.

A ação das elites na transferência de competências dos Estados para a esfera internacional, com a construção de instituições internacionais, depende do fato de verem suas estruturas de preferências nacionais refletidas no processo de cooperação. A eficiência da ação em torno da articulação de políticas para a cooperação internacional é proporcional ao nível de compartilhamento de preferências pelos atores domésticos.

O modelo intergovernamental que emoldurou o processo de integração do Mercosul foi construído de maneira vertical e em sentido descendente. A construção de uma identidade a partir de interesses domesticamente constituídos, com o surgimento de interdependência, não fez parte do processo.

Essa característica da integração do Mercosul se refletiu na consolidação do Parlamento do bloco. A ausência de identidade dos interesses domesticamente constituídos com o processo integracionista faz com que suas instâncias impulsionadoras acabem por defender os interesses nacionais, resistindo à transferência de lealdades para o plano internacional. Essa dinâmica também caracterizou a primeira fase do Parlamento regional, quando os representantes dos Estados se dedicaram à maximização de ganhos individuais em detrimento do processo integracionista.

Sob a perspectiva de Milner (1997), cada uma das delegações nacionais do Parlasul pode ser considerada um ator unitário e racional para efeito de análise, embora possuam uma dinâmica política interna que influencia suas posições conforme o tema em pauta. Assim, partem do raciocínio segundo o qual a preservação da soberania nacional constitui princípio a ser observado nas negociações da integração.

Os parlamentares tendem a se agrupar por país e não por tendência ideológica, reforçando o caráter nacionalista. Seus movimentos se aproximam da perspectiva realista de estado unitário que busca balancear o poder decisório no plano internacional. Conforme observa Milner, (1997), “cooperation appears as an element of the power balancing process necessary for nations to survive. States must balance against one another to survive in the anarchic realm of world politics, and cooperation is one external manifestation of this balancing behavior.”

Ao citar Heinrich Klebes, Drummond (2005) destaca:

“a preocupação com relação à prevalência dos princípios da soberania do Estado nas estruturas interparlamentares reflete-se, por exemplo, na representação igualitária, na rotação na presidência, no zelo quanto ao equilíbrio nacional e na necessidade de rotação da presidência das comissões.”

Os representantes dos quatro países buscaram, em todo o processo de negociação para definir a representação proporcional, obter condições favoráveis às quais pudessem angariar apoio interno. A atitude se explica uma vez que os parlamentares são oriundos dos grupos de pressão domésticos e atuam em defesa deles. Como afirma Milner, “political leaders are constantly playing in the domestic and international arenas simultaneously. They’re trying to achieve their various goals using these two arenas, and they face different – and sometimes contradictory – pressures and constraints from each.”

Como já comentado, Milner (1997) apoia seu modelo sobre os aspectos econômico-comerciais das negociações internacionais, que aqui é transposto para o plano político. Mantém-se, no entanto, a mesma dinâmica de funcionamento no que se refere às influências dos atores do ambiente interno nas decisões de caráter internacional.

Ao analisar as instituições, ainda que no plano doméstico, Milner (1997) observa que elas agregam as preferências dos atores e se estruturam de acordo com essas preferências. Neste caso, também, a mesma dinâmica pode ser aplicada às estruturas interparlamentares do plano internacional, objeto da análise aqui realizada, uma vez que

os representantes dos Estados, sejam indicados pelos seus respectivos Legislativos ou eleitos, provêm do plano interno e levam consigo elementos das estruturas de preferências domésticas peculiares às elites que representam.

Os parlamentares do Mercosul são, em sua grande maioria, indicados pelos Legislativos nacionais, com exceção do Paraguai, que já realizou eleições diretas. A agenda nacional impede que os indicados se dediquem exclusivamente aos temas da integração, uma vez que acumulam duas funções: a de parlamentares nacionais e regionais. Além disso, são provenientes de um dos relevantes conjuntos de preferências identificados por Milner (1997): o dos atores políticos – Executivo e Legislativo – e o dos atores sociais, que representam grupos de interesse.

Os parlamentares do Mercosul almejam terem suas estruturas de preferências domésticas refletidas no Parlamento regional. As disputas internas pelo poder decisório, ainda que este tenha reduzido alcance, evidenciam a tentativa de fazer com que seus interesses ocupem a agenda. A ausência de reflexo das estruturas de preferências nacionais no Parlamento do Mercosul resulta nas dificuldades de evolução das competências previstas nos protocolos acordados internacionalmente.

Conforme demonstrado, o jogo político interno ocupou grande parte da agenda do Parlamento do Mercosul em sua primeira fase de existência. Isso impediu que naquele momento a instituição incorporasse as funções e competências previstas em seu Protocolo Constitutivo. A ausência de convergência nos temas econômicos, os conflitos bilaterais e a disputa pelo controle da maioria parlamentar evidenciaram as diferenças entre as estruturas de preferências nacionais, que não se vêem refletidas no Parlamento regional.

Observa-se que as funções identificadas por Cotta como clássicas dos Parlamentos nacionais - representação, legislação, controle do Executivo e legitimação - estão contidas no Protocolo constitutivo do Parlasul, ainda que de forma tênue, quando das referências às eleições diretas, opiniões consultivas e audiências públicas.

A função de representação, intimamente relacionada à maneira como os parlamentares são escolhidos, não pode ser totalmente assumida na medida em que não houve eleições diretas em três dos quatro Estados Partes. As eleições seriam

fundamentais para revestir o Parlasul de representatividade. Na ausência do elo que o vincula aos cidadãos, o Parlasul não exerce sua capacidade de conduzir anseios, interesses, preocupações e opiniões das sociedades. É dessa capacidade que decorrem o peso político e a autonomia parlamentar, contribuindo para a manutenção ou ampliação dos limites do papel do Parlamento no processo político.

Em uma comparação com o Parlamento Europeu, Drummond (2005:96-97) afirma que, embora as eleições diretas não tenham reduzido, em um primeiro momento, o déficit democrático, “foram extraordinariamente relevantes no tocante à ampliação dos poderes” da instituição. A autora observa que “o Parlamento Europeu, ainda que detentor de limitados poderes, sempre procurou maximizar as competências que tinha em mãos, adaptando e inovando o seu Regimento Interno e concluindo acordos com outras instituições”, estratégia que “lhe renderia a paulatina, mas constante, ampliação de suas competências”.

Para Drummond (2005:328), o processo de tomada de decisão intergovernamental do Mercosul resulta na baixa qualidade técnica das normas do bloco e no déficit de incorporação delas aos ordenamentos nacionais, “gerando insegurança jurídica entre os operadores econômicos”. Ela ainda afirma que o déficit de qualidade normativa deriva do déficit de democracia, evidente nas relações internacionais.

A “deformação de que padecem os órgãos parlamentares” criados como parte da estrutura institucional dos processos de integração resultam, conforme aponta Drummond (2005:328), das dificuldades para se reproduzir a tripartição de poderes existente nos estados nacionais e do déficit democrático, consequência da falta de transparência do processo decisório interno dos Estados.

As deficiências de qualidade normativa e de democracia poderiam ser solucionadas na medida em que fossem atribuídas ao Parlamento regional competências suficientes para atrair o interesse das populações e se transformar em caixa de ressonância de suas aspirações. A participação mais efetiva dos setores sociais na integração conferiria maior transparência e identidade do processo. Resultaria, também, no exercício da função de legitimidade conferida pelos Parlamentos ao processo de elaboração legislativa e, portanto, às ações governamentais.

Da ampliação das competências do Parlasul depende o exercício da função legislativa, ainda que de maneira limitada. O mecanismo de consulta parlamentar previsto em seu Protocolo Constitutivo não apenas proporcionaria um maior compartilhamento de informações referentes aos acordos regionais, mas abriria caminho para a implantação dos processos de tramitação rápida nos Parlamentos nacionais. Isso aceleraria a tramitação de normas no plano doméstico reduzindo o déficit de incorporação delas aos ordenamentos jurídicos nacionais. Seria determinante para dotar o Parlasul de instrumentos que permitissem um maior protagonismo no processo de integração.

No caso das competências parlamentares descritas por Milner, o Parlasul detém apenas a propositiva, mediante a elaboração de anteprojetos de normas do Mercosul para serem enviadas ao Conselho, que pode acolhê-las ou não. As demais competências legislativas permanecem a cargo dos Executivos.

Conforme analisado, o Parlamento do Mercosul permanece na periferia do processo de integração. O Parlamento regional só poderá ter um papel efetivo se, de um lado, refletir as preferências nacionais, e, de outro, incorporar as competências previstas nos acordos internacionais que o constituíram.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COTTA, Maurício. Verbete “Parlamento” In: BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, e PAQUALINO Gianfranco. Dicionário de Política, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999, Vol. 2.

DRUMMOND, Maria Cláudia. A democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os Paramentos de integração. Dissertação de doutorado em História das Relações Internacionais, Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

HAAS, Ernest. The study of regional integration: reflections on the joys and agonies of pré-theoresing. *International Organization*, v. 24, nº 4, 1970.

MILNER, Helen. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton University Press, 1997.

NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro. Elsevier, 2005.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, in EVANS, Peter et al., *Double-Edged Diplomacy; in Interactive Approach*. Berkley, University of California Press. (1993) [1988].

SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo. Saraiva, 2005.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília. IBRI, 2002.

_____. *Tratado de Assunção*. 1991.

_____. *Protocolo de Ouro Preto*. 1994.

_____. *Protocolo de Olivos*. 2004.

_____. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*. 2005.

_____. *Regimento Interno do Parlamento do Mercosul*. 2007.

Sites consultados:

<<http://www.parlamentodelmercosur.org>>. Acesso em 18/02/2012.

<<http://www.senado.gov.br/noticias/grupo-progressista-condena-eleicoes-de-honduras.aspx>>. Acesso em 16.02.2012.

<<http://www.senado.gov.br/noticias/estabelecimento-de-representacao-proporcional-no-Parlamento-do-mercosul-sera-prioridade-diz-mercadante.aspx>>. Acesso em 17/02/2012

<<http://www.senado.gov.br/noticias/paraguai-estabelece-condicao-a-definicao-de-representatividade-no-Parlamento-do-mercosul.aspx>>. Acesso em 17/02/2012

<<http://www.senado.gov.br/noticias/paises-buscam-acordo-politico-para-definir-representatividade-no-Parlamento-do-mercosul.aspx>>. Acesso em 17/02/2012

<<http://www.senado.gov.br/noticias/definicao-de-composicao-do-parlasul-pode-ficar-para-o-final-do-ano.aspx>>. Acesso em 23/02/2012