

PARLAMENTO DO MERCOSUL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO

Karina L. Pasquariello Mariano

Resumo:

A trajetória da representação parlamentar no âmbito da integração regional no Cone Sul é o pano de fundo deste artigo que tem por objetivo analisar e compreender as implicações da institucionalização do Parlamento do Mercosul (Parlasul) para a democratização do processo desse integração.

Partindo do pressuposto de que a constituição de uma instituição parlamentar é importante para a consolidação e aprofundamento de um processo de integração, pode-se afirmar que as fragilidades do Mercosul no tocante à sua consolidação e aprofundamento estariam relacionadas em certa medida com a própria fragilidade da ação parlamentar no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta e do próprio Parlasul. A suposição deste trabalho é que a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração somente na medida em que conseguisse de fato superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta.

Palavras-chave:

Integração regional; Parlasul; Mercosul; Democracia

Parlamento do Mercosul e a democratização da integraçãoⁱ

Karina L. Pasquariello Marianoⁱⁱ

Nas últimas três décadas o processo de globalização impulsionou importantes alterações no comportamento do Estado e na sua agenda política interna. Até o final dos anos 1970 a ação do Estado brasileiro estava segmentada em duas grandes esferas: a doméstica, voltada para atender as demandas internas e permeada pela participação de instâncias de representação social governamentais ou não; e a externa, pautada pelo chamado interesse nacional que se refletia numa estratégia de inserção internacional que pretendia estabelecer formas de aumentar o poder do país no sistema mundial, da qual participavam prioritariamente estruturas governamentais.

A intervenção do legislativo sobre a política exterior dos países, em geral, estava mais vinculada às questões econômicas e comerciais porque estas teriam implicações diretas sobre interesses presentes nas sociedades, e na legitimação de iniciativas de cooperação no plano internacional promovidas pelos governos, por meio da ratificação de acordos e tratados.

Independentemente do grau de intervenção parlamentar na política externa do país, encontramos como uma característica comum em todos os casos a preponderância da agenda doméstica sobre a política exterior dentro das casas legislativas. Os parlamentares são políticos que se mantêm dentro desse sistema somente quando eleitos e, para tal, devem atender aos interesses centrais da nação que no imaginário popular tradicionalmente não têm qualquer vinculação com o que ocorre no exterior, que por sua vez, aparece como não tendo nenhuma relação com as questões centrais que estimulam o voto nas populações (segurança, saúde, emprego e educação). Assim, a política externa não é um tema importante para a opinião pública em geral e a atuação nela não se traduz em visibilidade política e nem em mais votos.

O fato é que a maioria da sociedade não se interessa pelos temas relativos à política externa, a não ser quando estes passam a ter implicações diretas em sua vida. Consequentemente, haveria um baixo estímulo para uma maior intervenção dos parlamentares na política externa, ou melhor, haveria a preponderância da agenda doméstica sobre a agenda internacional na atuação dos membros dos legislativos.

A globalização afeta justamente essa separação: o doméstico está crescentemente permeado pelo internacional. Portanto, a incorporação progressiva – e intensa – das questões externas no cotidiano das sociedades, potencializadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, promovem uma alteração importante no comportamento da opinião pública geral que aos poucos introduz na agenda doméstica nacional temáticas antes exclusivas da política externa.

Esta nova realidade apresenta um grande desafio para os parlamentares porque ao mesmo tempo em que o Poder Legislativo tem participação restrita na formulação da política externa, enfrenta uma crescente pressão por intervenção nessa área ou por produzir respostas para processos sobre os quais não possui mecanismos de influência e nem participação. As estruturas parlamentares nacionais estão sendo pressionadas a repensar suas atribuições e funções, e a elaborar novos mecanismos para lidar com essa nova agenda de trabalho.

Nas últimas décadas multiplicaram-se as iniciativas de diplomacia parlamentar, com diferentes lógicas, funções, objetivos e institucionalidade. Neste último caso, existem assembleias internacionais com status jurídico de direito internacional público (isto é, formalmente institucionalizadas) e sem ele (são estruturas informais juridicamente), como é o caso do Parlamento Amazônico e do Parlamento Indígena. As assembleias internacionais com status jurídico podem ainda ser subdivididas em dois grupos distintos: instâncias de diplomacia parlamentarⁱⁱⁱ e instituições de processos de integração^{iv} (DRUMMOND, 2010).

Essas experiências variadas de ação parlamentar internacional têm em comum o reconhecimento da necessidade de uma articulação transnacional para lidar com uma determinada questão, seja porque os congressos nacionais não estão preparados para lidar com ela, ou porque não são suficientes. É o mesmo princípio que, segundo a teoria da interdependência complexa, estimularia os Estados a participar de arranjos institucionais internacionais. Deste modo, algumas iniciativas de cooperação interparlamentar estão voltadas para temas específicos como segurança, cultura e meio ambiente, ou para questões mais amplas que se desdobram em múltiplos pontos, como no caso dos processos de integração.

As iniciativas de cooperação internacional parlamentar são mais simplificadas do que no caso dos processos cooperativos entre Estados porque não envolvem uma discussão sobre soberania. No entanto, há uma preocupação com a questão das atribuições e da legitimidade. As estruturas parlamentares internacionais muitas vezes não encontram respaldo legal para seu funcionamento ou apresentam dificuldade de internalizar as decisões e consensos obtidos.

Outro aspecto que torna ainda mais complexa a cooperação transnacional interparlamentar é a dificuldade de democratizar essas instâncias, uma vez que na esfera internacional as instituições e a própria lógica do sistema não estão pautadas pelo pressuposto democrático.

A corrente neo-institucionalista é um ponto de partida útil para a reflexão sobre o Parlasul porque supõe que a presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos (KEOHANE, 1989) e é central para analisar a cooperação entre Estados ao supor que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais por terem impacto sobre: os fluxos de informação e as oportunidades de

negociação; a habilidade dos governos de controlar o cumprimento dos compromissos, tanto de sua parte como a dos demais (dando credibilidade aos comprometimentos assumidos); e as expectativas em torno dos acordos internacionais, as quais tendem a se tornar mais positivas.

Os processos de integração regional criam sempre alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento. Mas há uma distinção entre instituição multilateral e processo de integração regional, pois embora o último seja uma instituição internacional multilateral, sua finalidade é bem diferente. Uma instituição multilateral é criada para viabilizar uma determinada finalidade – promoção da paz, controle nas relações econômicas, etc. - garantindo previsibilidade nas relações entre nações para um determinado aspecto. Um processo de integração regional, no entanto, ultrapassa esse objetivo ao pressupor alterações nos Estados participantes, e não somente a cessão de soberania, mas a possibilidade de criação de um poder supranacional (MATLARY, 1994).

A questão das instituições envolve também um debate sobre o projeto de cooperação presente nas relações entre os países envolvidos, assim como nos interesses em promover o seu aprofundamento ou alargamento. De um lado estão os defensores de uma institucionalidade com mais autonomia, sem a qual argumentam que seria difícil aprofundar o Mercosul porque a lógica institucional atual tende a centralizar excessivamente as decisões e a torná-las mais demoradas. Do outro lado, os argumentos centram-se na preocupação com a burocratização excessiva do bloco, encarecendo as negociações e engessando-as em estruturas nem sempre adequadas para a atual etapa de integração.

A tensão entre essas duas visões sobre a integração esteve presente no Mercosul desde o início e está por trás de mudanças importantes, especialmente na complexificação de seu organograma, embora exista uma preponderância da perspectiva intergovernamental. Pode-se afirmar que a estrutura institucional do Mercosul serviu como uma solução relativamente eficiente para os problemas da ação coletiva, como supõem os neo-institucionalistas, porque simplificou o processo de interação entre os atores, limitando-lhes as escolhas e facilitando o acesso às informações necessárias para a tomada de decisão, o que diminui os custos de realizar escolhas^v.

Em seus vinte anos de existência o Mercosul passou por uma complexificação em seu organograma, ao desdobrar antigas estruturas em novas instâncias e ao criar organismos para atender a novos temas que foram sendo incorporados nas negociações. Isso trouxe um aumento significativo no número de órgãos pertencentes e de participantes envolvidos (entendidos aqui como representantes dos Estados-membros). Este desenvolvimento institucional pode ser entendido como uma ampliação burocrática da integração, mas não uma mudança no tocante ao seu processo decisório ou nas regras que orientam as ações dos atores. Portanto, as normas e

procedimentos permanecem rígidos e pouco flexíveis.

Hoje no bloco existem três tipos básicos de órgãos: os decisórios, os deliberativos e de assessoramento e os consultivos. Participam do primeiro grupo apenas o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio (CCM). Os órgãos consultivos são integrados em geral por representantes da sociedade, como no caso do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Todos os demais são instâncias de deliberação e assessoramento nas negociações.

De todas as instâncias desse bloco, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo não pertencente à institucionalidade do Mercosul, em um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco mantiveram as mesmas características iniciais^{vi}.

Desde o início, o processo decisório do Mercosul caracteriza-se pela difusão de instâncias de discussão - geralmente coordenadas por representantes dos ministérios de relações exteriores que orientam os trabalhos de acordo com a agenda pré-estabelecida pelos governos -, e a concentração decisória, não havendo ampliação da mesma desde o Protocolo de Ouro Preto de 1994, pelo qual se criou a Comissão de Comércio que assessora o GMC e tem por objetivo conduzir a política comercial acordada pelos quatro Estados Partes.

Os Grupos Ad Hoc (GAH), os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e as Reuniões Especializadas têm como objetivo assessorar e subsidiar os trabalhos do GMC que é o órgão executivo do Mercosul. Embora seu papel seja regulamentar a aplicação do Tratado de Assunção, assegurar o avanço da integração regional e negociar acordos com terceiros países e/ou integrações regionais, é nesta instância que se deliberam quais serão as resoluções a ser encaminhadas para o CMC.

Ou seja, ainda que nos organogramas o CMC apareça como o órgão máximo do Mercosul - constituído por ministros das relações exteriores e da economia de todos os Estados Partes - responsável final pela tomada de decisão, na prática é no âmbito do GMC que se definem as escolhas sobre quais serão as políticas a serem decididas. Propostas produzidas pelo Parlamento (e pela antiga Comissão Parlamentar Conjunta) e pelos Foros Consultivos, por exemplo, são encaminhadas ao GMC que as analisa e determina quais delas tramitarão pelo CMC. Esse filtro exercido pelo GMC muitas vezes desestimula a atuação dessas instâncias de representação da sociedade porque limita a sua capacidade de produzir resultados efetivos.

Posso afirmar que os momentos de crise do Mercosul ao longo de seus vinte anos de existência se dão em função de sua incapacidade de reduzir a incerteza de seus participantes nos

momentos decisórios. Isto é, o comportamento prevalecente desde o final do período de transição (especialmente após as crises econômicas do final dos anos 1990) é o de descumprimento dos acordos e o estabelecimento de exceções às regras acordadas.

O Mercosul apresenta uma tensão nesse caso, porque ao mesmo tempo que os discursos reforçam a importância do processo integracionista para os países-membros e as estratégias em outras instâncias internacionais fundamentam-se nessa relação, há dificuldade em fortalecer sua estrutura institucional e dar mais estabilidade às relações, inclusive promovendo mudanças institucionais significativas.

As tentativas de mudança institucional se deram no sentido de ampliar a participação de atores não-governamentais na integração, sem modificar de fato a lógica de seu processo decisório que apresentou ao longo do tempo uma série de problemas: déficit democrático, pouca efetividade, lentidão, incerteza etc.

Encontramos no Mercosul alguns momentos desse tipo, identificados muitas vezes como “relançamentos” da integração, quando os governos apresentam uma disposição em promover inovações institucionais a fim de impulsionar uma nova dinâmica no processo integracionista, mas procurando manter intacta a característica central do bloco: o intergovernamentalismo.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que os presidentes dos quatro países-membros acordaram em 2003 promover um novo impulso na integração regional a partir de um ajuste institucional e pela ampliação da temática social nas negociações. Consideraram como um passo fundamental a institucionalização de um parlamento regional que suscitou desde o início um intenso debate entre os céticos sobre necessidade dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio, e os defensores do aprofundamento do processo que entendem a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas como uma questão de identidade ou destino coletivo, e para a qual o parlamento é um instrumento central na sua consolidação e democratização.

As mudanças políticas nos cenários domésticos com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros permitiu uma influência maior deste último grupo sobre o processo decisório do Mercosul. Essa nova concepção de integração presente no núcleo governamental, no entanto, não alterou a lógica institucional do Mercosul que permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia para as instâncias regionais.

Partindo do pressuposto institucionalista de que é difícil controlar a direção que as mudanças institucionais seguirão, pois não é possível garantir quais serão os efeitos e resultados das mesmas (TSEBELIS, 1998), o intuito desta análise é apontar possíveis cenários para a

integração a partir da institucionalização do Parlasul.

Considerando que o Parlamento do Mercosul iniciou suas atividades em meados de 2007 e que os aspectos mais inovadores dessa proposta - a representação proporcional e a realização de eleições diretas para seus integrantes - ainda não foram implementados, não foi possível estabelecer a extensão exata da mudança e impacto dessa instituição no processo de integração do Cone Sul, mas pode-se chegar a formulação de alguns cenários possíveis a partir desta nova realidade.

O pressuposto deste artigo é que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxilia a sua democratização, ao estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, normalmente concentrado nas mãos dos governos, porque estimularia o seu enraizamento no cotidiano das sociedades envolvidas.

Portanto, a suposição desta análise é que a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração somente na medida em que conseguisse de fato superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), garantindo maior governança ao processo. A superação das deficiências da Comissão seria um passo importante na construção de uma instância representativa e democrática no âmbito da integração regional do Mercosul, tal como pretendido pelo Parlasul, e na consolidação do processo como um todo.

Para determinar a extensão das mudanças promovidas pelo Parlasul em relação à sua antecessora, considere alguns aspectos condizentes com os pressupostos institucionalistas: fluxo de informação, oportunidades de negociação, regras e procedimentos, e expectativas dos atores.

FLUXO DE INFORMAÇÕES E NEGOCIAÇÕES REITERADAS

A divulgação de informações no caso tanto da CPCM como do Parlasul deve ser considerada sob três aspectos: a circulação de informações interna entre os integrantes das delegações parlamentares nacionais; a intra-Mercosul, entre essas instâncias e os demais órgãos do bloco; e extra-Mercosul, ou seja, entre as representações e os seus respectivos congressos nacionais.

Dos três níveis comunicacionais, sem dúvida o que mais avançou foi o primeiro. A criação de uma representação parlamentar no Mercosul permitiu uma aproximação e reconhecimento mútuo que não existia anteriormente de forma tão ampla. Antes da criação do bloco existiam contatos entre alguns parlamentares dos quatro países, mas isto se dava muito mais por aspectos particulares (relações pessoais motivadas por interesses privados) do que um real intercâmbio de informações.

A institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul evidenciou o desconhecimento entre os integrantes das delegações sobre seus parceiros. Essa constatação

criava um desconforto que na visão dos membros da CPC só poderia ser superada com a promoção de estudos comparativos que permitissem suprir essa lacuna de conhecimento.

Apesar disso, não houve de fato um esforço em estabelecer uma maior aproximação entre os parlamentares e estes ainda hoje apresentam dificuldade no estabelecimento de um intercâmbio entre os parlamentares da região, de forma a superar a situação marcada pelas relações pessoais, estabelecendo as condições para no futuro criar “famílias políticas regionais”^{vii}.

Embora não tenha sido possível estabelecer uma articulação maior entre os parlamentares, o convívio estimulado pelo Mercosul – a partir das reuniões regulares – permitiu que os parlamentares conhecessem melhor seus interlocutores: entendessem como se articulam e comportam, quais são suas práticas cotidianas e, principalmente, as suas motivações e interesses.

Isso foi importante no momento de estabelecimento do Parlasul, como veremos adiante na discussão sobre regras e procedimentos, mas também em todo o processo de amadurecimento da ideia de sua criação. Na segunda metade da década de 1990 estava em pauta nas negociações do Mercosul um forte debate sobre o projeto de integração que se traduzia nas expressões “Mercosul Máximo” e “Mercosul Mínimo”.

Novamente, os conceitos refletiam a disputa dos grupos apontados no início deste artigo: os defensores de um aprofundamento da integração baseado na construção de instituições com mais autonomia e os aliados da ideia de consolidação do bloco a partir do fortalecimento das relações comerciais e das interações econômicas.

A ideia do Mercosul Máximo era a de uma integração completa, abarcando todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos. Seria a institucionalização do mercado comum com estruturas burocráticas amplas similares às existentes na Europa. Esta proposta se opunha diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores dos governos que sugeriam o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

Durante sua XIV reunião (realizada em Montevideu entre os dias 6 e 8 de dezembro de 1999) a CPC aprovou duas disposições que demonstram claramente a defesa da estratégia de uma Mercosul Máximo. A Disposição n. 013/99 estabeleceu a realização de reuniões bimestrais para discussão e negociação dos interesses comuns que afetam a integração, com o intuito de elaborar propostas para solucioná-las e intercambiar informações. Foram várias as propostas de promover essa aproximação, entre elas o Encontro Interparlamentar do Mercosul, a União de Parlamentares do Mercosul, mas nenhuma teve desdobramentos concretos.

Enquanto a Disposição n. 014/99 propunha o início de estudos com o objetivo de estabelecer uma agenda para a institucionalização do Parlamento do Mercosul. Porém, os próprios

Congressos Nacionais apresentavam resistências em relação à atuação da CPC, especialmente no referente à criação de um Parlamento do Mercosul, porque havia dúvidas sobre quais seriam suas atribuições e como seria a sua relação com os Legislativos Nacionais. Neste último ponto o problema era bem específico: um Parlamento regional seria subordinado ou não aos Congressos?

Passada mais de uma década desse debate essas dúvidas ainda não foram completamente sanadas, embora o Parlamento do Mercosul já seja uma realidade. A solução encontrada para possibilitar a institucionalização do Parlasul foi estabelecer uma instância parlamentar regional subordinada aos Congressos Nacionais, uma vez que suas deliberações devem ser ratificadas pelos respectivos legislativos, mas não houve um amplo debate sobre o significado dessa institucionalização.

Nos casos intra e extra-Mercosul permanecem ainda dificuldades relevantes no fluxo de informação. Como o Mercosul não é tema central na agenda política e social brasileira, e muito menos um tema eleitoral, ele não é objeto de disputa de poder e de discussão aprofundada nas instâncias parlamentares.

Até 1996 havia um total desconhecimento da CPC dentro do Congresso brasileiro. Hoje reconhece-se o papel da Comissão Parlamentar Mista do Mercosul como uma instância legítima de representação e discussão da integração, mas os legisladores em sua grande maioria continuam ignorando o que está sendo negociado pelo bloco.

O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo. Dois motivos podem ser atribuídos a essa não-assimilação da questão da integração: a amplitude da agenda nacional e a concepção de que a definição da política externa não cabe, em princípio, aos parlamentares. Ambas as razões estão intimamente ligadas.

Os temas internacionais ficam relegados a um segundo plano dentro do Congresso porque existe uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão, que é o Ministério das Relações Exteriores. No caso do Mercosul, é inegável a influência do MRE sobre o seu desenvolvimento, pois este órgão imprimiu ao processo de integração características que fazem parte de seu próprio projeto de inserção do Brasil dentro do contexto regional e mundial, o que foi favorável devido à tradição desta instituição neste aspecto, e talvez tenha sido uma das razões do sucesso. Portanto, há uma lógica no desinteresse dos parlamentares e na sua concentração na agenda nacional.

No âmbito intra-Mercosul, por sua vez, a institucionalização do Parlasul representou uma melhora no fluxo de comunicação e nas oportunidades de interação dos parlamentares com os

membros dos órgãos decisórios do bloco (GMC e CMC).

De início a finalidade da CPC era “(...) facilitar o avanço na conformação do Mercado Comum” (ALMEIDA, 1991), enquanto órgão consultivo e sem pertencer à estrutura institucional do Mercosul. Sua função principal era acelerar a tramitação legislativa dos acordos estabelecidos pelas negociações referentes à integração. Contudo, neste mesmo documento fez-se a ressalva de que os “[...] Poderes Executivos dos Estados Partes manterão informados aos respectivos Poderes Legislativos sobre a evolução do Mercado Comum” (Idem), sem especificar como se daria esta troca de informações e nem qual seria concretamente o seu papel.

Nem sempre estas atribuições se transformaram em realidade. As Recomendações elaboradas pela CPC não tinham a obrigatoriedade de serem consideradas pelo GMC e encaminhadas ao CMC, com isso, em muitos momentos houve desconforto na relação entre essas instâncias porque os parlamentares sentiram-se preteridos e desestimulados em sua participação.

A institucionalização do Parlasul não alterou profundamente essa situação, pois os parlamentares ainda consideram que sua atuação no processo de integração é restringida pela sua falta de capacidade decisória, mas algumas alterações apontam para potenciais melhoras.

O Parlamento possui um compromisso real de conseguir implementar o Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta (assinado em outubro de 2003), pelo qual o Conselho se compromete a consultar a Comissão Parlamentar Conjunta sobre normas em negociação que requeiram trâmite legislativo para a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes. Este acordo ainda não está em pleno vigor porque alguns países ainda não o ratificaram – o que não é o caso do Brasil.

No entanto, os integrantes do Parlasul acreditam que a partir do momento que a representação parlamentar regional seja toda eleita diretamente, o Acordo Interinstitucional representará uma função fundamental dos parlamentares, inclusive no seu diálogo com os Congressos Nacionais (DR. ROSINHA, 2011).

Outro aspecto positivo em relação à CPC foi o estabelecimento de um acompanhamento institucionalizado das ações do CMC. De acordo com os incisos 6 e 7 do artigo 4 do seu Protocolo Constitutivo do Parlasul, fica definido que o Presidente *Pro tempore* do CMC deve apresentar aos parlamentares regionais o programa de trabalho com suas propostas para o semestre a cada início de mandato^{viii}, e ao final do mesmo deve apresentar relatório com as atividades realizadas durante o dito período. Dessa maneira os parlamentares podem exercer cobrança política dos Presidentes do CMC.

Ainda que seja limitada esse acompanhamento, ele permitiu um diálogo efetivo entre os

membros do Parlasul e os representantes dos governos, e possibilita uma aproximação das agendas de negociação e discussão, enquanto na CPC os debates estavam centrados na maioria das vezes em questões trazidas pelos parlamentares a partir de interesses nacionais negativamente afetados pela integração. Ressalto que esse tipo de discussão é fundamental no Mercosul, mas dificilmente encontrava ressonância nas decisões que estavam sendo tomadas porque não havia uma interação regular e formal entre essas instâncias.

REGRAS E PROCEDIMENTOS

A discussão sobre regras e procedimentos poderia ser feita de várias maneiras, optei neste caso por apontar dois aspectos que considero fundamentais para verificar possíveis mudanças na representação parlamentar e implicações das mesmas, no tocante à democratização do processo de integração. A primeira se refere aos procedimentos de escolha dos representantes e a segunda às normas de decisão interna.

Em boa medida, o Parlamento do Mercosul herdou da CPC a função básica de agilização da normativa do Mercosul no âmbito nacional, estabelecendo um mecanismo institucional para regulamentar o aspecto consultivo da instância parlamentar do Mercosul com a regulamentação do acordo interinstitucional. As grandes inovações introduzidas neste órgão, portanto, referem-se muito mais aos procedimentos e regras estabelecidos para desempenhar seu trabalho, do que às funções que efetivamente exerce.

Numa primeira etapa, a representação parlamentar permaneceu semelhante à existente na CPC: 18 parlamentares^{ix} titulares designados por seus respectivos Parlamentos Nacionais. Mas o projeto de criação do Parlasul previa que a representação não seria mais paritária entre os países, mas proporcional e que os integrantes desse parlamento regional seriam diretamente eleitos por voto popular.

A previsão inicial era que essas duas mudanças entrariam em vigor ao final da primeira etapa de instalação do parlamento regional – de 31 de dezembro de 2006 até a mesma data em 2010 -, mas a realidade mostrou-se muito mais lenta e difícil do que as previsões. A negociação da proporcionalidade deparou-se com diversas dificuldades para estabelecer os critérios para calcular a representatividade de cada parlamentar.

O primeiro desafio era definir o tamanho desse parlamento regional: qual seria o número máximo de representantes? Os negociadores chegaram a um consenso de que não haveria sentido instituir uma representação muito ampla porque isso dificultaria o seu funcionamento – inclusive pela escassez de recursos.

A partir desse consenso sobre um tamanho relativamente reduzido de representantes, um segundo desafio referia-se ao imenso desequilíbrio populacional entre os países que

impossibilitava a utilização de uma proporcionalidade pura porque haveria uma super-representação por parte do Brasil. A distribuição de cadeiras deveria respeitar um certo equilíbrio de poder entre os países, mesmo que populacionalmente isso não seja real.

Nesse caso os parlamentares decidiram aplicar a regra de uma proporcionalidade atenuada. O acordo estabelece que somente Uruguai^x e Paraguai manterão os atuais 18 membros, Argentina terá 26 parlamentares até realizar a eleição direta em 2011 e após a mesma sua bancada subirá para 43, enquanto o Brasil ficará com 37 até o pleito previsto para 2012 e 75 após as mesmo.

A nova representação será ampliada à medida em que os países implementem a nova regra de escolha de seus representantes parlamentares: a eleição direta. Esta também tinha seu estabelecimento previsto até o final da primeira etapa de implantação do Parlasul, mas somente o Paraguai cumpriu com o previsto tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado e com isso, esse país forçava a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado.

Nos demais países a proposta de realização de eleições diretas para os parlamentares do Mercosul gerou um debate relativamente acalorado, especialmente na definição das regras para a sua realização. No caso brasileiro especificamente, há hoje no Congresso uma disputa entre aqueles que defendem que esse pleito seja realizado já em 2012 e os que propõem a sua postergação para 2014.

O primeiro grupo argumenta que os prazos para a realização dessa eleição foram estendidos demais e que sua realização imediata contribuiria para o fortalecimento do Parlasul. Entre os defensores desta proposta estão muitos parlamentares que na última eleição (2010) perderam seus cargos e desejam voltar ao cenário político nacional o quanto antes, e não vislumbram esse retorno a partir das eleições municipais. Isto é, pretendiam utilizar o Mercosul como instrumento para seus projetos políticos nacionais.

Os defensores das eleições para 2014 alegam que a temática da integração ficaria diluída na lógica das eleições municipais e isso não contribuiria para o trabalho de divulgação de informação sobre esse processo previsto, como forma de esclarecer a população sobre o assunto e ajudá-la a votar. No caso das eleições nacionais, a temática do Mercosul poderia atrelar-se inclusive às propostas de campanha dos presidentiáveis, contribuindo para sua visibilidade.

Levando em consideração que até o momento (junho de 2011) o Congresso brasileiro não conseguiu aprovar sua delegação de representantes para o Parlasul, que está com seus trabalhos suspensos porque não pode haver sessões sem a presença de membros de todas as delegações, e que a própria aprovação do novo número de representantes gerou questionamento por parte do

Plenário do Congresso quanto à necessidade de sua ampliação, tendo sido aprovado somente no final de maio de 2011, dificilmente será possível o estabelecimento de um acordo sobre as regras para a realização da eleição direta para o Parlasul antes de outubro deste ano que é o prazo limite para a entrada em vigor de novas normas eleitorais um ano antes de sua realização.

Sendo assim, provavelmente as eleições diretas no Brasil ocorrerão apenas em 2014. No entanto, os próximos anos presenciarão uma intensificação dessa discussão e preocupação em relação à representação parlamentar no Mercosul, especialmente por conta dos preparativos para a realização desse pleito.

Além da mudança na forma de escolha dos seus integrantes, o Parlasul também apresentou mudanças na organização dos trabalhos legislativos. A CPC se organizava em Subcomissões sem caráter estatutário permanente, funcionando como instrumentos *ad hoc* o que impedia a especialização dos parlamentares ou uma formação progressiva das suas aptidões. O Parlasul estabeleceu em seu Regimento Interno dez comissões permanentes e permite em seu estatuto a criação de comissões especiais e comissões temporárias para a análise de algum tema pertinente.

As comissões e subcomissões são instâncias centrais na atividade parlamentar porque é no seu interior que se realiza a instrumentalização dos estudos sobre temas específicos, os diálogos com a sociedade civil e a produção documental. No caso específico da produção documental da CPC, por exemplo, esta se manifestava aos outros órgãos do Mercosul por meio de recomendações e às instâncias da sociedade por meio de declarações.

A produção das recomendações buscava acompanhar os rumos do processo de integração sugerindo aos órgãos decisores do Mercosul ações específicas ou gerais que julgavam pertinentes. No entanto, essas se apresentaram sempre com um caráter genérico e amplo.

Dois motivos podem ser atribuídos a esse fato: não obrigatoriedade de consideração pelos órgãos decisores, e o próprio modo do processo decisório interno da CPC, por consenso. No primeiro caso, verifica-se a desmobilização dos parlamentares para produzirem estudos aprofundados já que não havia um mecanismo institucional que obrigasse a consideração da proposição feita pelos parlamentares; no segundo caso, a deliberação por consenso reduzia a possibilidade de discutir problemas específicos e/ou polêmicos, ou seja, a forma definida para o processo decisório desarticulava a capacidade de deliberação e tirava a função primordial do parlamentar que é o voto.

A produção documental que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) prevê é mais abrangente, ao estabelecer um caráter propositivo por meio da elaboração de projetos de normas e anteprojetos de normas que serão encaminhados ao CMC. Ao mesmo

tempo em que mantém a possibilidade de elaboração de Recomendações e Declarações a outros órgãos ou instâncias da sociedade.

Outra alteração refere-se ao processo decisório interno do Parlasul. Na CPC as decisões eram tomadas por consenso entre as delegações de todos os países, expressas por meio de votação (Artigo 13), e obedeciam a seguinte tramitação: antes das reuniões, os temas a serem discutidos e votados eram distribuídos para quatro relatores (um de cada país), encarregados de emitir um parecer sobre eles no prazo de trinta dias. Em seguida, estes informes eram distribuídos para as delegações aproximadamente 15 dias antes da sessão de votação para que estas pudessem avaliá-los e tomar posições.

No Parlamento do Mercosul a tramitação é semelhante ao que ocorre nos congressos nacionais: uma proposta de ato é encaminhada à Secretaria Parlamentar pelo menos 20 dias antes da sessão na qual será apresentada formalmente à Mesa Diretora que o encaminha à(s) Comissão(ões) correspondente(s) para análise, deliberação e elaboração de parecer que será apreciado pelo Plenário e votado.

Além da maior deliberação, houve uma mudança também nos tipos de atos. A CPC emitia apenas Recomendações que poderiam ou não ser consideradas pelo GMC. O Parlamento do Mercosul pode emitir: Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios e Disposições.

O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos. Essa formalização e normatização mais rigorosa não é garantia de um funcionamento mais eficiente dessa instância como órgão de representação e de democratização, mas teve um impacto importante sobre as expectativas dos atores, como veremos na próxima seção.

EXPECTATIVAS

Tanto os neofuncionalistas como os institucionalistas assinalam a importância da mudança de expectativas nos participantes como um elemento central para o fortalecimento da integração e das instituições, respectivamente. No Parlasul, a alteração nas expectativas se reflete nos dois casos: se os parlamentares assumem uma postura mais positiva em relação à sua participação no processo de integração, isso reforça a instituição e as pressões por maior intervenção nas decisões, o que por sua vez contribuiria para a maior democratização do bloco.

Não é possível afirmar que esse ciclo virtuoso esteja acontecendo, porque o parlamento regional não demonstrou até um momento uma superação real dos problemas apresentados pela sua antecessora, como desinteresse de seus membros, desconhecimento sobre sua atuação, falta de articulação e outros.

Apesar disso, é possível sim reconhecer o crescimento de expectativas positivas em relação a essa instituição que estão fortemente vinculadas à realização das eleições diretas. O estabelecimento dessa novidade normativa em relação à Comissão, embora não tenha gerado ainda resultados práticos, mostra-se um elemento positivo na visão sobre o futuro da integração, especialmente no tocante à ação parlamentar.

Os parlamentares e assessores brasileiros entrevistados^{xi} pela pesquisa apresentaram uma percepção positiva com as potencialidades da implementação dessa norma, o mesmo é encontrado em documentos e declarações públicas feitos por integrantes do Parlasul. De modo geral, há um consenso de que a dedicação exclusiva do parlamentar impulsionará um novo posicionamento deste em relação à integração.

Hoje mesmo aqueles que participam ativamente das reuniões e negociações do Mercosul, reconhecem que sua atuação é comprometida pela agenda nacional. As questões e demandas internas são preponderantes e ocupam quase integralmente sua atenção, mesmo porque foram eleitos para responderem a esses assuntos e não para serem representantes no Parlasul. Há uma percepção clara que a dedicação às atividades referentes à integração é prejudicial para o seu desempenho eleitoral.

No entanto, reconhecem que haveria possibilidade de desenvolver uma carreira política no âmbito do Mercosul porque o eleitorado estaria se tornando mais sensível a essa temática. Para viabilizar isso seria preciso campanhas de divulgação e conscientização sobre a integração, o que já está previsto no projeto de lei eleitoral para o Parlasul.

Mesmo o debate sobre quando realizar a primeira eleição é um indicativo de que apesar do tema Mercosul ser secundário dentro do Congresso brasileiro, a classe política o identifica como um espaço válido de atuação e de visibilidade para a opinião pública, suficientemente interessante para estimular uma disputa política (ainda que bastante pontual).

A expectativa geral é que um parlamento diretamente eleito e com membros com dedicação exclusiva permitirá uma participação mais efetiva e eficiente dos parlamentares no Mercosul, estimulará um debate mais amplo nos quatro países sobre a integração, e impulsionará a formação de blocos ou famílias ideológicas no interior do Parlasul. Este último aspecto pode ser comprovado pelo próprio Regimento Interno do Mercosul que em seu terceiro capítulo regulamenta a forma como os Grupos Políticos podem se apresentar e organizar no interior do Parlasul, a partir de suas afinidades políticas.

PARLASUL CONTRIBUIU PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO MERCOSUL?

Como ficou claro ao longo desta análise, a contribuição do Parlasul para a democratização do processo está ainda no âmbito da potencialidade. Em muitos aspectos, superou ou avançou em

relação às limitações e problemas apresentados pela Comissão Parlamentar Conjunta. Com o parlamento as relações tornaram-se mais regulares, as normas mais complexas e adequadas, e o escopo de atuação se ampliou.

Na prática, no entanto, a intervenção parlamentar permanece ainda bastante secundária, seja porque não há espaço efetivo para sua intervenção dentro do processo decisório do Mercosul, ou pelas pressões que a agenda nacional lhe impõe, limitando sua capacidade de maior envolvimento, relegando a questão da integração a um plano secundário.

O pressuposto deste artigo era justamente que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxiliaria a sua democratização se conseguisse estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, aproximando esse processo do cotidiano das sociedades envolvidas. Nesse sentido, a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração se conseguisse superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), apontando para a construção de uma instância representativa e democrática no Mercosul.

Embora o Parlasul não cumpra com os pressupostos apontados para garantir a democratização da integração, tal como apontados acima, conseguiu efetivamente avançar em relação à sua antecessora e estabelecer uma perspectiva de atuação futura bastante positiva entre seus integrantes. Desta forma, podemos dizer que a postura atual sobre o potencial democratizante dessa instituição é afirmativa, tendo por base a expectativa favorável em relação aos desdobramentos que os processos eleitorais para deputados do Mercosul poderão gerar.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.). "Tratado de Assunção" in *Mercosul: Textos Básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.
- DRUMMOND, Maria Cláudia. *A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.
- KEOHANE, Robert O. Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics in KEOHANE, Robert O. *International institutions and State power*. San Francisco: Westview Press, 1989.
- MATLARY, Janne Haaland. "International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?". Bruxelas: Trabalho apresentado na 2nd ECSA – *World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union*, 5 e 6 de maio de 1994 .

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos*. São Paulo: EDUSP, 1998.

YOUNG, Oran (ed). *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge: MIT Press, 2000.

ENTREVISTAS

COIMBRA, Lelo. Brasília: Maio de 2011. (Deputado Federal / PMDB - ES)

COSTA FILHO, Antônio Ferreira da. Brasília: Maio de 2011. (Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul)

DR. ROSINHA. Brasília: Maio de 2011. (Deputado Federal / PT – PR)

DRUMMOND, Maria Cláudia. Brasília: Maio de 2011. (Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul)

MOLLING, Renato. Brasília: Maio de 2011. (Deputado Federal /PP - RS)

SERRANO, Marisa. Brasília: Maio de 2011. (Senadora/ PSDB – MS)

SIMON, Pedro. Brasília: Maio de 2011. (Senador/ PMDB - RS)

-
- i Este artigo baseia-se em dados levantados pela pesquisa *O Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?*, sob minha coordenação e que recebeu o apoio financeiro do CNPq.
 - ii Professora do Depto. Antropologia, Política e Filosofia da FCL/UNESP, Coordenadora do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e Pesquisadora do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea).
 - iii Alguns exemplos: Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa; Conselho Nórdico; UIP (União Inter-Parlamentar); Assembleia Báltica; Assembleia Parlamentar da Cooperação Econômica do Mar Negro; Conferência Parlamentar da Iniciativa Centro-Europeia; Assembleia Interparlamentar da comunidade dos Estados Independentes; Parlamento Latino-Americano (Parlatino); Assembleia da União da Europa Ocidental; Assembleia Parlamentar da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte); Assembleia Parlamentar da Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE); Fórum Interparlamentar para as Américas (FIPA).
 - iv Alguns exemplos: Parlamento Europeu; Parlamento Andino; Parlamento do Mercosul; Parlamento Centro-Americano; Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental; Assembleia Legislativa da África Oriental; Organização Interparlamentar da ASEAN (AIPO em inglês).
 - v Apesar desse lado positivo, a racionalidade dos atores é limitada pela capacidade destes de medir e conhecer seu entorno, reconhecendo que é impossível ter toda a informação e realizar todos os cálculos demandados para se atingir a certeza.
 - vi A Secretaria Administrativa sofreu uma pequena alteração com o Protocolo de Ouro Preto: foi incorporada ao organograma do bloco, mas não alterou seu status de instância de apoio operacional.
 - vii Os representantes de partidos de esquerda tentaram promover um bloco dentro do Parlasul, mas essa iniciativa não se concretizou.
 - viii A Presidência Pro Tempore do CMC é rotativa e dura 6 meses.
 - ix Nove Deputados Federais e nove Senadores.
 - x É o único país que ainda não estabeleceu um prazo para a realização da eleição direta de seus representantes para o Parlasul.
 - xi Deputados Dr. Rosinha; Renato Molling e Lelo Coimbra; Senadores Marisa Serrano e Pedro Simon; e assessores Sr. Antonio Ferreira Costa Filho e Maria Cláudia Drummond.