

PARLAMENTO DO MERCOSUL, INTEGRAÇÃO E DÉFICIT DEMOCRÁTICO¹

THE MERCOSUR PARLIAMENT, INTEGRATION AND DEMOCRATIC DEFICIT

Karina Lilia Pasquariello Mariano²

RESUMO:

Este artigo discute a questão do déficit democrático no Mercosul, partindo do pressuposto de 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, mas é insuficiente para a superação do déficit democrático. 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) no debate sobre democracia na integração regional.

PALAVRAS-CHAVE:

Democracia; Integração; Mercosul; Parlasul.

ABSTRACT:

The article discusses the democratic deficit in Mercosur, on the assumption that a regional Parliament could establish mechanisms of control and transparency over the decision-making process, normally concentrated in the hands of government, but it is insufficient to overcome the democratic deficit. The development of parliamentary representation in the Mercosur is the backdrop of this article, which analyzes and understands the implications of its institutionalization.

KEYWORDS:

Democracy; Integration; Mercosur; Parlasul.

1 Este artigo está fundamentado nos resultados da pesquisa *O Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?* (concluída em julho de 2011), coordenada por mim e financiada pelo CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

2 Professora do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – FCL/UNESP e do Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais *San Tiago Dantas* - UNESP, UNICAMP e PUC-SP; Coordenadora do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e Pesquisadora do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea); karina@fclar.unesp.br

Democracia é um conceito que gera amplo debate nas Ciências Sociais porque engloba diferentes visões e concepções sobre sua definição. Essa questão se intensifica quando se transporta esse conceito para as discussões de relações internacionais, nas quais os mecanismos de controle e de participação popular são muito mais restritos e limitados do que no âmbito nacional, ao menos nos casos de sistemas democráticos.

Caracteriza-se o sistema internacional como uma esfera com um inerente déficit democrático, dadas suas características e estrutura. Em primeiro lugar, está o pressuposto de que esse sistema é anárquico e, portanto, a inexistência de um poder organizado e centralizado inviabilizaria a montagem de estruturas de participação e controle. Além disso, a sua finalidade não é garantir o bem coletivo mas organizar as relações entre os Estados que encontram-se em uma anarquia e, portanto, em situação de tensão e conflito constantes.

Ainda assim, concordamos com a suposição de Rosenau (2000) de que a anarquia no sistema internacional não significa a ausência de ordenamento ou a inexistência de uma ordem e entendimentos rotinizados, em que padrões de comportamento são compartilhados pelos membros, o que permite o estabelecimento de estruturas de governança entre os Estados.

Transpondo essa lógica argumentativa para os processos de integração regional, afirma-se que estes são instâncias de acomodamento de interesses entre os países-membros e de construção de um sistema de regulações que pode ser mais ou menos institucionalizado, dependendo do desenvolvimento dessa experiência, das expectativas dos atores e do momento de seu surgimento.

No entanto, diferentemente das outras instâncias e organizações do sistema internacional que buscam organizar e regular as relações interestatais, os processos de integração regional podem gerar alterações significativas no cotidiano de suas populações, como no caso europeu, em que os países abriram mão inclusive de suas moedas. É claro que a União Europeia (UE) é um caso muito particular e que não pode ser transposto simplesmente para as demais experiências integracionistas. Ainda assim, esse processo tornou-se um referencial para as demais iniciativas em muitos aspectos, inclusive no da preocupação com a amenização do déficit democrático.

O Mercosul desde o seu início demonstrou que havia uma preocupação dos governos envolvidos com a questão democrática. A democracia é um princípio central defendido pelos integrantes do bloco, e sua observação é uma condição obrigatória para o pertencimento à integração, justificando inclusive a suspensão do Paraguai do Mercosul devido à consideração de que a deposição do Presidente Lugo não teria respeitado os princípios democráticos.

A democracia também é um aspecto relevante na organização institucional do Mercosul, que desde o seu início demonstrou uma preocupação em garantir

a participação de representações da sociedade civil nas suas discussões e negociações. Os Subgrupos de Trabalho (SGTs) sempre garantiram a presença de representantes governamentais e dos setores interessados, podendo ser estes empresários, representações de trabalhadores, movimentos sociais e ONGs, especialistas etc. Essa mesma lógica possibilitou a criação de instâncias como o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), as Reuniões Especializadas, os Grupos Ad Hocs e tantas outras instâncias de participação.

A preocupação com a democracia também estava presente na decisão dos governos de garantir a participação de uma representação do poder legislativo como instância consultiva da integração – a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), posteriormente substituída pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul). Essa mudança foi promovida pela preocupação em aumentar a democratização do processo integracionista e aproximá-lo mais do cotidiano das populações envolvidas.

Uma crítica recorrente ao Mercosul diz respeito ao seu distanciamento da sociedade, o que se traduz em questionamentos de sua validade, importância e repercussão para as populações envolvidas. Em crítica à sua deficiência democrática, afirma-se que a integração no Cone Sul ocorreria sem a participação ou envolvimento dos cidadãos. Como apontado anteriormente, isso não é propriamente verdade, pois, embora as instâncias de participação social sejam restritas e consultivas, existem canais de diálogo entre os interesses sociais (e não apenas econômicos, como muitos afirmam) e os tomadores de decisão.

A existência de tais canais certamente não garante a democratização da integração, porém estabelece mecanismos necessários para tal, pois sem estruturas institucionais adequadas e específicas para garantir os espaços de participação e representação a democracia não é possível. Houve desde o início do Mercosul uma preocupação por parte de seus formuladores de instituir esses canais como instrumentos de legitimação de todo o processo.

No caso da CPC, a preocupação com a legitimação e a incorporação das normas e acordos gerados pela integração foi um estímulo importante para o estabelecimento dessa representação parlamentar junto à estrutura de negociação desde 1985, quando houve a aproximação entre Brasil e Argentina, que, em 1991, resultou no Mercosul.

Este artigo discute a questão do déficit democrático no Mercosul, partindo do pressuposto de 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, mas é insuficiente para a superação do déficit democrático. 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) no debate sobre democracia na integração regional.

Parlamentos Regionais e Déficit Democrático

O déficit democrático nos processos de integração é atribuído a um conjunto de fatores e é uma questão central no debate atual sobre o caso europeu. Hix e Follesdal (2006) argumentam que a institucionalidade europeia significou um aumento do poder do executivo na UE e a consolidação de um processo decisório que ocorre para além dos poderes de controle dos parlamentos nacionais, mesmo com a criação de Comissões de Assuntos Europeus (European Affairs Committees) nessas instâncias legislativas domésticas. “As a result, governments can effectively ignore their parliaments when making decisions in Brussels. Hence, European integration has meant a decrease in the power of national parliaments and an increase in the power of executives.” (HIX e FOLLESDAL, 2006: 535).

O Parlamento Europeu (PE) teve um significativo aumento de atribuições e poderes desde 1980; ainda assim, a maioria da legislação europeia passa pelo procedimento de consulta, sobre o qual o PE detém pouco poder de intervenção. Além disso, persiste a percepção entre a opinião pública de que essa instituição está distante dos eleitores. Embora esse Parlamento seja visto como uma instituição importante dentro da União Europeia, há um grande desconhecimento sobre ele entre a opinião pública.

É interessante apontar que embora a integração europeia tenha mais de meio século de existência, ainda persiste um certo desconhecimento sobre seu funcionamento e instituições para boa parte da população. Isto não é distinto do que ocorre em relação ao próprio Estado, pois é restrita a parcela da sociedade que sabe como as instituições realmente funcionam, e esse é um dos principais fatores que estimulam o descrédito dos congressos nacionais e do próprio sistema político.

Esse distanciamento entre o que a integração é e faz e o cotidiano do cidadão comum persiste, sendo atribuído ao déficit democrático. O problema reside na dificuldade de identificação desse processo com interesses coletivos mais amplos por dois motivos principais: a UE é muito distante dos eleitores e seu funcionamento atípico inviabiliza o conhecimento e a compreensão de sua dinâmica, dificultando uma identificação com o processo; e as eleições diretas que ocorrem para a escolha dos membros do PE acabam subordinadas à agenda política nacional, uma vez que as questões centrais para os eleitores referem-se a tributação e gastos, envolvendo temas do cotidiano imediato (saúde, educação,

segurança e emprego), e essas questões são ainda de responsabilidade dos Estados-membros (MORAVCSIK, 2002; MARIANO, 2011-a).

Ainda assim, autores como Moravcsik (2002) defendem a ideia de que o problema do déficit democrático europeu estaria superado porque trata-se de uma instância regulatória intergovernamental que para funcionar eficientemente pressupõe um afastamento da lógica eleitoreira e seu processo decisório está centrado nos governos nacionais que são instâncias permeadas pelos interesses nacionais e controladas pelos sistemas domésticos de *checks-and-balances*.

A experiência do Parlamento Europeu reforça essa suposição porque a ampliação das suas funções e do seu poder no interior do processo de integração foi acompanhada pelo aprofundamento da cooperação e a conseqüente incorporação de uma nova agenda integracionista, na qual os aspectos políticos e sociais ganharam relevância (MARIANO, 2011-b; PIERSON, 1998; MORAVCSIK, 2005).

Os defensores da ideia do déficit democrático na UE insistem em que, apesar desses argumentos, dentro da estrutura institucional complexa desse processo de integração nem sempre há representação da sociedade e/ou o tema tratado pelos negociadores chega a passar por um debate público que permita aos diferentes grupos de interesse nela presentes se manifestarem e pressionarem, dentro de uma lógica democrática. Esta situação é a que fundamenta a crítica do déficit democrático nessa integração, na qual identifica-se um distanciamento entre o processo decisório regional e a sociedade, seus representantes e as próprias estruturas de representação (HIX e FOLLESDAL, 2006; HIX, NOURY e ROLAND, 2007; DRUMMOND, 2010; PFETSCH, 2001).

Ainda assim, as experiências de instituições parlamentares regionais utilizam como referência o Parlamento Europeu, embora apresentem características e formas de funcionamento bastante diversas das deste (MARIANO, 2001). Em comum encontramos a justificativa de que estas instâncias permitiriam amenizar o problema do déficit democrático e ampliar a agenda de negociações, incorporando temas que ultrapassam os aspectos meramente comerciais (KLOR, 2004), naqueles processos integracionistas que pretendem ir além de uma zona de livre comércio.

Diante deste cenário, o debate sobre o déficit democrático está polarizado em torno do que se considera democracia: de um lado, a visão de que a institucionalização de um Parlamento e a legitimação da escolha de seus representantes por meio de eleições caracterizam a superação desse problema; de outro, o argumento de que o distanciamento e a falta de diálogo entre as instituições regionais e as sociedades são as causas da manutenção desse problema.

Este artigo não pretende defender se há ou não déficit democrático. A pergunta central é por que permanece a percepção do déficit democrático, apesar

da ampliação da participação e da importância do Parlamento, como aconteceu no processo europeu?

A explicação está no fato de que o déficit democrático nos processos de integração regional está muito mais vinculado à falta de participação dos grupos sociais nas instâncias decisórias regionais, do que à existência de representação formal das sociedades. Isto é, a crise de representação vivida hoje no âmbito doméstico, em que se questiona a efetividade dos Parlamentos em representar os interesses da sociedade, se translada para a esfera da integração: a mera existência de uma instituição representativa não é suficiente para garantir a democratização do processo: ela precisaria estimular e aumentar a efetiva participação social e permitir a contestação das decisões tomadas pelas esferas executivas.

Este artigo preocupa-se em refletir sobre esse problema a partir da análise do papel do Parlasul no processo decisório do Mercosul e compreender em que medida o Parlasul superou de fato os entraves e costumes encontrados pela CPC, trazendo para o âmbito da integração regional uma nova agenda de discussão e negociação.

Parlasul Superaria o Déficit Democrático?

A CPC atuou apenas como esfera consultiva e de reduzida influência sobre o processo decisório do Mercosul durante o período de sua vigência (1991-2006). Essa comissão não pertencia à estrutura institucional do Mercosul – tendo sido incorporada com o Protocolo de Ouro Preto em 1994 –, e sua função principal era acelerar a tramitação legislativa dos acordos estabelecidos nas negociações referentes à integração.

De 1995 até 1999, pouca coisa se alterou no funcionamento e papel da CPC. Em boa medida, essa inércia na situação parlamentar pode ser entendida como expressão dos problemas enfrentados pelo processo de integração do Mercosul como um todo. A sucessão de crises vividas no âmbito das negociações limitou discussões e reflexões mais consistentes sobre o aprofundamento do processo e a ampliação/reformulação de sua estrutura institucional, apesar de sucessivos relançamentos anunciados pelos presidentes dos quatro países.

Em junho de 2000, a Seção Argentina da CPC propôs uma agenda para a implantação do Parlamento do Mercosul (previsto pela Ata de Buenos Aires de 1999 para ser instalado até o ano de 2009), com a finalidade de encaminhar efetivamente essa questão que esteve presente na agenda e discursos da referida Comissão desde o seu início, tendo sempre como referencial o caso europeu.

A partir dessa proposta, em 2003 o CMC (Conselho do Mercado Comum) e a CPC realizaram um acordo interinstitucional para adiantar a instalação do Parlamento para o final do ano de 2006, com o intuito de incorporá-lo ao

Programa para a consolidação da União Aduaneira e para o lançamento do Mercado Comum “Objetivo 2006”.

Entendia-se a constituição do Parlamento do Mercosul como uma contribuição para o processo de integração porque seria uma oportunidade para superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta, garantindo maior governança ao processo e a construção de uma instância representativa e democrática no âmbito da integração regional. Isso representava um desafio adicional ao Parlasul, que deveria não só institucionalizar uma nova estrutura e lógica de ação, mas também superar rotinas e comportamentos já sedimentados.

O Parlamento foi criado pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul aprovado pelo CMC em dezembro de 2005. Em linhas gerais, esse protocolo define como funções básicas dessa nova instituição: fortalecer a cooperação entre os Parlamentos; agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos de cada país; contribuir para a representação dos interesses dos cidadãos; e fortalecer o compromisso democrático do Mercosul.

A democracia volta a ser um aspecto central nas preocupações governamentais porque garantiria legitimidade às decisões e serviria como instrumento para minimizar as mobilizações contrárias à integração. No entanto, qual tipo de democracia está se consolidando no Mercosul, em que o Parlamento fica subordinado ao Poder Executivo e não tem capacidade de interferir eficazmente na política externa que este implementa? Esse questionamento tende a ganhar força entre os parlamentares na medida em que as pressões sociais se intensificam e estes sentem maior necessidade de intervir.

A criação de um Parlamento no Mercosul é, sem dúvida, um elemento necessário para a democratização do processo de integração. Porém, não é suficiente. A democracia pressupõe a possibilidade do conflito de interesses e da disputa equilibrada entre as partes, em termos de poder, e na possibilidade de controle e contestação das decisões tomadas. No Mercosul isso não acontece, havendo claramente um desequilíbrio em favor dos representantes do Poder Executivo.

Um processo integracionista como o Mercosul exigiria maior transparência nas informações referentes a negociações e criação de canais de participação social, possibilitando maior governança sobre o processo. Os partidos políticos seriam um dos principais canais para realizar essas funções de transmissão de informações e demandas, fazendo a conexão entre a sociedade civil e os órgãos executivos governamentais encarregados de tomar as decisões no âmbito da integração. Sem a participação efetiva dos partidos políticos seria difícil concretizar de forma satisfatória essa vinculação entre a sociedade e o Estado.

Contudo, o envolvimento dos parlamentares é dificultado por vários aspectos. Em primeiro lugar está a própria ausência de uma tradição de intervenção parlamentar na formulação da política externa dos países-membros do Mercosul, função esta normalmente concentrada nos Poderes Executivos. Outro aspecto a ser considerado é a ausência de identidades políticas entre as esferas partidárias dos quatro países, possibilitando uma maior cooperação e interação entre os parlamentares.

Um ponto central para entender a atuação e o papel dos parlamentares no Mercosul está vinculado à própria lógica institucional e decisória desse processo. Desde o seu início, a criação de um parlamento ou qualquer outro tipo de instância com caráter supranacional encontrou forte resistência dos governos. A estrutura decisória do Mercosul permanece fundamentada na lógica de negociação intergovernamental, não havendo até o momento indicação de que haveria disponibilidade para a institucionalização de estruturas mais autônomas ou para a criação de órgãos supranacionais.

O intergovernamentalismo é um princípio orientador da estratégia dos governos para o Mercosul: as justificativas em sua defesa (compartilhadas em boa medida pelos representantes brasileiros e argentinos) apontam para os riscos resultantes de uma estrutura supranacional, devidos à sua autonomia em relação aos Estados, com a possível criação de uma lógica de ação ou estratégia próprias.

A percepção predominante entre os representantes governamentais encarregados do processo decisório do Mercosul é a de que o processo de integração regional funciona satisfatoriamente dentro do modelo intergovernamental, que seria o mais adequado ao atual estágio de União Aduaneira imperfeita, aceitando fazer adequações nessa estrutura de acordo com as necessidades que surgem com o avanço da integração. Para os parlamentares, o fortalecimento de sua intervenção no Mercosul passaria necessariamente pela criação de um Parlamento regional com capacidade decisória e autônomo em relação aos representantes do Poder Executivo (MARIANO, 2001).

A preocupação com a democracia é um aspecto bastante evidente no Protocolo Constitutivo do Parlasul. Nos dois primeiros incisos do artigo 4, os compromissos com a democracia e valores democráticos estão explícitos, especialmente no segundo inciso, que referenda os tratados e protocolos já firmados anteriormente nesse sentido – dentre eles, o Protocolo de Ushuaia, que torna necessária a qualidade de Regime Democrático dos Estados Partes para participarem do Mercosul.

No inciso 18, verifica-se o intuito de elaborar mecanismos para incentivar a democracia participativa no Mercosul para a efetiva legitimidade do processo, considerando as questões referentes à possibilidade de o Parlasul estabelecer uma

agenda específica na integração regional, ou seja, sua capacidade de representar os interesses da sociedade civil e influir nas negociações regionais de maneira propositiva.

Esse caráter propositivo é um avanço, se considerado do ponto de vista que supera o legado da CPC, meramente consultivo. Porém, do ponto de vista das atribuições tradicionais do Poder Legislativo, há claramente um desequilíbrio, pois o Conselho do Mercado Comum – órgão representante do Poder Executivo e de estrutura intergovernamental – permanece sendo a instância com poder decisório máximo na integração. De acordo com o definido pelo Protocolo Constitutivo do Parlasul, após os parlamentares do Mercosul elaborarem uma normativa, que deve ser discutida e votada, esta ainda deve passar pela avaliação do CMC, que, em consenso com os Estados Partes, deve decidir pela aprovação ou veto dessa norma. Em última análise, os parlamentares não tem capacidade legislativa na integração regional, pois o “(...) Parlamento do Mercosul não (...) produz direito positivo supranacional” (RIBEIRO, MARTINS e SANTORO, 2007: 31).

No entanto, o Parlasul apresentaria possibilidades de amenizar o déficit democrático no âmbito regional, ao funcionar “(...) como ponto de confluência dos interesses coletivos e individuais, ao possibilitar local para realização de debates e definição de políticas setoriais, e auxiliar também no processo de internalização das normativas” (*idem*: 31).

A possibilidade de discutir e apresentar propostas é um avanço, mas a democratização do processo de integração envolve também a capacidade de exercer controle sobre o Poder Executivo. Neste caso, o Parlasul não tem controle sobre o orçamento do bloco e sua execução, mas pode fiscalizar as normas elaboradas pelos órgãos decisórios do Mercosul que devem passar pela apreciação dos parlamentares ainda durante o processo de negociação. Outra forma de exercer uma fiscalização do Executivo se dá por meio dos instrumentos estipulados nos incisos 6 e 7 do artigo 4 do seu Protocolo Constitutivo, em que se define que o Presidente *Pro tempore* do CMC deve, a cada início de mandato, ir ao Parlasul apresentar o programa de trabalho com suas propostas para o semestre e, ao final, apresentar relatório com as atividades realizadas durante o referido período. Dessa maneira, os parlamentares podem exercer uma cobrança política dos Presidentes do CMC.

Essas atribuições do Parlamento são operacionalizadas por suas comissões, responsáveis por realizar reuniões públicas com a sociedade civil, representar os cidadãos, trabalhar no sentido da harmonização de legislações dos países membros e proposição de normas, discutir e votar as propostas e os assuntos submetidos à sua consideração e realizar audiências públicas com a presença de convidados para debater temas de sua competência. As proposições e propostas das Comissões do Parlasul são então encaminhadas às reuniões ordinárias, que se realizariam ao menos uma vez por mês.

As comissões têm realizado audiências públicas e seminários, mas até a presente data a produção³ do Parlasul não passou de Recomendações, Declarações e Disposições, ou seja, não foram elaborados estudos e documentos com caráter propositivo, assim como não se realizou, por enquanto, a co-decisão em negociação com o CMC e a agilização da normativa. A explicação para essa situação se encontra no fato de o Parlasul ainda estar em fase de construção, haja vista a necessidade de maior relacionamento com a sociedade civil, com a implementação da proporcionalidade no número de parlamentares por Estado Parte, além da realização de eleições diretas em todos os Estados Partes. Questões, estas, fundamentais para o bom funcionamento das suas atribuições.

As eleições diretas e a nova proporcionalidade tornaram-se temas tanto de fortalecimento como de fragilização dessa instância. Argumenta-se a seu favor que sua plena implementação traria o fortalecimento do Parlasul – e, conseqüentemente, a diminuição do déficit democrático – porque promoveria uma mudança no comportamento dos parlamentares, que passariam a ter dedicação exclusiva para o Mercosul.

Isso significaria que os parlamentares eleitos para o Parlasul seriam políticos dispostos a dedicar-se integralmente à discussão dos rumos da integração regional e a incorporar as demandas presentes na sociedades sobre essa questão. Isso possibilitaria o estabelecimento de uma nova agenda regional e facilitaria a aproximação entre os grupos políticos, pois criar-se-ia um novo espaço de articulação desvinculado do debate nacional, predominando as convergências de interesses e de percepções para além das nacionalidades ou filiações partidárias.

A experiência concreta mostrou-se bastante distinta dessas expectativas. O Paraguai foi o único membro que já implementou a eleição direta para a escolha de seus representantes no Parlasul, mas isso não significou maior discussão sobre a questão integracionista nesse país, nem uma atuação mais eficaz por parte de sua delegação.

Canese (2009; 2013) e Castaign (2010) relataram que durante as eleições paraguaias a questão da integração não foi debatida e que a população em geral não sabia porque estava votando para o Parlasul, quem eram os candidatos para representá-la nessa instituição e muito menos qual seria a função e papel destes no processo. Tal desconhecimento é visto com apreensão pelos parlamentares, pois poderia se traduzir em descrédito à sua atuação, refletindo no parlamento regional a imagem desgastada que o âmbito legislativo enfrenta hoje nesses países.

Esse desconhecimento se refletiu no próprio comportamento dessa delegação, que recorrentemente se ausentava das sessões ou enviava apenas um

3 Sem contar com o relatório sobre os Direitos Humanos que a Comissão de Direitos Humanos deve elaborar anualmente.

representante, a fim de garantir o quórum mínimo de um terço de seus membros para a abertura dos trabalhos, com a presença de representantes de cada um dos Estados-membros. O descaso com a participação não foi uma exclusividade da representação paraguaia.

Inicialmente, as sessões do Parlasul previam dois dias de trabalho, mas logo concentraram-se em apenas um dia, justificando-se essa mudança com a premência da agenda interna dos Congressos Nacionais, que limitava a possibilidade de maior ausência dos parlamentares, cuja ausência no âmbito nacional torna-se às vezes um ponto negativo para estes frente ao seu eleitorado.

A concentração dos trabalhos em apenas um dia evitaria as ausências e garantiria o quórum das sessões, permitindo um andamento adequado aos trabalhos do Parlasul. As atas das sessões indicam o contrário. É recorrente a postura da delegação argentina em se retirar no início da tarde, alegando que “devem tomar o avião”. A percepção dos parlamentares brasileiros entrevistados é que a facilidade de deslocamento da delegação argentina estimula em seus integrantes o comportamento de abandonar as reuniões do Parlasul para chegar a tempo de votações ou reuniões do Congresso Argentino.

O mesmo comportamento foi adotado em diversas ocasiões pela delegação paraguaia, embora seus integrantes sejam eleitos direta e exclusivamente para o Parlasul. Neste caso, percebe-se uma falta de compromisso desses parlamentares, que pode ser parcialmente explicada pelo fato de a tradição democrática nesse país ser bastante recente e frágil. Além disso, muitos desses parlamentares regionais não possuíam experiência parlamentar anterior e têm dificuldade de exercer adequadamente seu papel (CANESE, 2009).

A falta de quórum gerada pela retirada dos integrantes das delegações antes da conclusão dos trabalhos não interrompe a possibilidade de debates e discussões do Plenário do Parlasul, mas inviabiliza a possibilidade de votação ou o restabelecimento desse quórum. Esse comportamento fragiliza o papel do parlamento na integração e sua importância, chegando a impedir o funcionamento dessa instituição por quase dois anos, entre fevereiro de 2011 e novembro de 2013.

Nesse período as atividades do Parlasul mantiveram-se suspensas na quase totalidade do tempo por falta de indicação da delegação brasileira, inicialmente, e depois da argentina. No primeiro caso, o problema esteve vinculado à mudança no tamanho da representação do Brasil, devido à implementação do acordo de proporcionalidade⁴, que determinava um aumento significativo no número

4 O acordo sobre proporcionalidade estabelece que somente Uruguai e Paraguai manterão 18 membros cada um, Argentina terá 26 parlamentares até realizar a eleição direta e após a mesma sua bancada subirá para 43, enquanto o Brasil ficou com 37 até o pleito previsto para 2014 e 75 após a mesma.

de seus membros, passando estes de 18 para 37, e que deveria ser previamente aprovada pelo plenário do Congresso⁵, para somente então serem designados os indicados de cada partido.

Com a mudança na composição do Congresso devido às eleições parlamentares de 2010, a nova representação brasileira seria indicada a partir de 1º de fevereiro 2011, quando assumiria a nova legislatura. No entanto, o aumento no número de representante gerou acalorado debate no congresso brasileiro, que só conseguiu chegar a um acordo sobre a questão em maio desse ano, uma vez que muitos parlamentares questionaram a necessidade de uma ampliação de mais de 100% nessa delegação. A nova delegação se constituiu apenas em julho de 2011, depois que os partidos políticos finalmente indicaram seus representantes. Portanto, durante todo o primeiro semestre desse ano não houve reunião das comissões e nem sessão plenária no Parlasul.

Em meados de 2012, a crise política no Paraguai impediu a realização de uma sessão; havia, pois, o entendimento, por parte da delegação argentina, de que a suspensão desse país do Mercosul aplicava-se também no caso dos parlamentares. Como os parlamentares paraguaios não são indicados pelo Congresso mas eleitos diretamente, logo acordou-se que a suspensão não valeria nesse caso. No entanto, os trabalhos do Parlasul não voltaram à normalidade, dado que o Congresso argentino não indicou a sua delegação (LIMA NETO, 2013), situação que manteve as atividades suspensas até novembro de 2013⁶.

A dificuldade em garantir a continuidade dos trabalhos não é o único problema enfrentado pelo Parlasul. A análise de suas Atas também revela que é recorrente a postura dos parlamentares de evitar discutir ou se manifestar sobre questões polêmicas. Em geral, os temas das discussões são preferencialmente questões pontuais ou práticas sobre o funcionamento da instituição, ou genéricas o suficiente para permitir um fácil consenso, como no caso do apoio à discussão sobre a soberania nas Ilhas Malvinas. Não se percebe nos documentos uma preocupação em tratar de forma mais aprofundada temas polêmicos ou de difícil consenso.

De acordo com o deputado Dr. Rosinha (2011), essa situação se agravou muito após a prática de realizar a sessão plenária de apenas um dia, porque a extensão da agenda e o breve período dos trabalhos (sem contar as retiradas das delegações) inviabilizam a possibilidade de se estabelecer um verdadeiro diálogo nesse âmbito. As próprias comissões também acabaram se esvaziando pelas mesmas dificuldades.

5 Plenário do Congresso é uma sessão realizada na Câmara dos Deputados em que estão presentes tantos os deputados federais como os membros do Senado.

6 As atividades do Parlasul devem ser retomadas na primeira semana de dezembro, quando está prevista a primeira sessão plenária desde meados de 2012.

Outro aspecto que fragiliza o papel e importância do Parlasul no processo de integração regional é a dificuldade para a implementação de eleições diretas para a escolha de seus membros. À exceção do caso do Paraguai, as discussões nos congressos nacionais não avançam conforme o esperado, e os prazos já foram postergados duas vezes: em 2006, determinou-se que essas eleições ocorreriam até o final de 2010. Quando vislumbrou-se a impossibilidade de cumprir com essa data, o prazo foi prorrogado para 2014, mas já está na pauta da próxima reunião – marcada para dezembro de 2013 – a negociação de uma nova postergação.

Essa nova prorrogação se deve ao fato de o congresso uruguaio ainda não ter discutido o assunto, não estando em tramitação nenhuma proposta para regulamentar essa eleição. Na Argentina existem mais de 20 propostas apresentadas, mas nenhuma delas ainda foi discutida pelas instâncias do congresso argentino.

No caso brasileiro, apresentou-se na Câmara um projeto bastante inovador que incorporava boa parte das mudanças contidas na proposta de reforma política apresentada pela Comissão que discute esse assunto. Por isso mesmo, o projeto sofreu fortes críticas e não foi adiante (MARIANO e LUCIANO, 2012).

Ainda no início do segundo semestre de 2013, o Senador Roberto Requião apresentou uma nova proposta, menos inovadora e com real possibilidade de aceitação à tempo de ser aprovada antes de 5 de outubro, prazo limite para que a eleição pudesse se realizar em 2014. Entretanto, a conjuntura política nacional foi desfavorável. Diante dos protestos nas ruas promovidos por grupos sociais descontentes, ocorridos a partir de junho de 2013, os congressistas brasileiros consideraram que não haveria contexto favorável à proposta de realização de eleições para o Parlasul (LIMA NETO, 2013).

Déficit democrático é o desafio do Parlasul?

Em seus mais de 20 anos de existência, o Mercosul passou por uma complexificação em seu organograma, ao desdobrar antigas estruturas em novas instâncias e criar organismos para atender a novos temas que foram sendo incorporados nas negociações. Isso trouxe um aumento significativo no número de órgãos pertencentes e participantes envolvidos (entendidos aqui como representantes dos Estados-membros). Este desenvolvimento institucional representa uma ampliação burocrática da integração, mas não uma mudança no tocante ao seu processo decisório ou nas regras que orientam as ações dos atores. As normas e procedimentos permaneceram rígidos e pouco flexíveis.

Hoje no bloco existem três tipos básicos de órgãos: os decisórios, os deliberativos e os de assessoramento, ou 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) e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). 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 manteve as mesmas características iniciais⁷.

Outra característica do processo decisório do Mercosul é a difusão de instâncias de discussão 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.

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.

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 por meio da ampliação da temática social nas negociações, sem mencionar a possibilidade de amenizar o problema do déficit democrático.

Os governos consideraram um passo fundamental nesse sentido a institucionalização de um parlamento regional, o que suscitou desde o início um intenso debate, uma vez que alguns céticos questionaram a necessidade dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio. Por outro lado, os defensores do aprofundamento do processo reafirmavam que a integração regional não era apenas uma estratégia de política externa, mas uma questão de identidade ou destino coletivo, e para a qual o parlamento era um instrumento central na sua consolidação e democratização.

Ainda que essa segunda visão tivesse uma forte aceitação no discurso dos governos desses países, a nova concepção de integração presente no núcleo governamental não alterou a lógica institucional do Mercosul, que permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia às instâncias regionais.

⁷ 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.

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 do Mercosul 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 por não haver espaço efetivo para sua intervenção dentro do processo decisório do Mercosul; pelas pressões que a agenda nacional lhe impõe, limitando sua capacidade de maior envolvimento e relegando a questão da integração a um plano secundário; ou pelas próprias dificuldades encontradas em seu funcionamento.

O pressuposto deste artigo era justamente que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxiliaria a sua democratização, caso lograsse 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, apontando para a construção de uma instância representativa e democrática no Mercosul.

O Parlasul ainda não conseguiu cumprir com os pressupostos apontados para garantir a democratização da integração, embora tenha avançado em relação à sua antecessora. Seu desafio maior neste momento é consolidar-se como uma instância relevante para o Mercosul, em um processo de fortalecimento de suas funções dentro do processo decisório.

O fortalecimento institucional do Parlasul reporta-se à questão das eleições diretas para os seus integrantes como elemento estratégico para sua legitimidade e centralidade na integração regional, mas não pode se restringir a esse objetivo, pois a implementação de pleitos para a escolha de seus integrantes não lhe garantirá necessariamente uma mudança de *status* dentro do Mercosul ou uma maior participação nas decisões.

A experiência do Parlasul mostrou-se muito mais próxima da realidade do Parlandino (Parlamento da Comunidade Andina) do que do Parlamento Europeu. No caso dessas experiências sul-americanas, percebe-se um descaso por parte da opinião pública dos países envolvidos em relação ao real poder de intervenção das instâncias regionais – como o Parlasul ou o Parlandino – em seus cotidianos, identificando ainda nos governos a esfera de atendimento de suas demandas (MARIANO; BRESSAN e LUCIANO, 2013).

A criação de instâncias regionais de representação parlamentar poderia

amenizar essa percepção negativa, se fosse capaz de superar as dificuldades apontadas e se apresentar a essas populações como instrumento potencializador de democratização da integração, à medida que fortalece sua função de representação e serve como esfera de discussão das normas comunitárias nos países (CERA, 2009). Além disso, o parlamento regional pode funcionar como difusor de informações, estimulando na sociedade o debate sobre a integração, aumentando o conhecimento da opinião pública sobre esse tema e facilitando a participação dessa mesma sociedade no processo.

A experiência de institucionalização do Parlasul demonstra que sua simples existência não é suficiente para promover a democratização. Tampouco a mera realização de eleições diretas para a escolha de seus componentes não parece garantir maior participação social no processo de integração (MARIANO, 2011-a; MARIANO e LUCIANO, 2012) e nem o fortalecimento do parlamento regional, pois no caso do Parlandino, que realiza eleições diretas desde 1996, houve um processo contrário de deslegitimação e fragilização, levando à atual situação em que os governos da Colômbia e do Peru propuseram a sua dissolução por considerarem que essa instância não possui relevância para a integração, tendo se tornado apenas um ônus no processo.

A superação do déficit democrático no Mercosul envolve entre outras coisas a realização das eleições diretas para o parlamento regional, mas também exige uma institucionalidade mais autônoma, com capacidade real de intervir nas decisões tomadas pelos governos e de contestá-las, se necessário. O Parlasul ainda está muito distante desse cenário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANESE, Ricardo. Entrevista ao Deputado paraguaio no Parlasul. Rio de Janeiro, setembro de 2009.

CANESE, Ricardo. Palestra apresentada no **XIV Congresso Internacional do FoMerco**. Palmas: 23 a 25 de outubro de 2013.

CASTAING, Mario Paz. Apresentação no Painel Parlasul: actor clave en la formación de la identidad regional, no **XI Congresso Internacional do FoMerco**. Buenos Aires: 08 a 10 de setembro de 2010.

CERA, Silvana. Las elecciones directas en el Parlamento Andino: um caminho para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. **Revista de Derecho**, n. 32, Barranquilla, 2009.

DR. ROSINHA. Entrevista ao Deputado Federal / PT – PR. Brasília: Maio de 2011.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal), 2010.

HIX, Simon e FOLLESDAL, Andreas- Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, vol. 44, n. 3. Oxford: Blackwell Publishing, 2006. (533-562)

HIX, Simon; NOURY, Abdul e ROLAND, Gérard. **Democratic Politics in the European Parliament**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KLOR, A. D. de. La necesidad de un Parlamento para el Mercosur in COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR Y FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos**. Montevideu: 2004. (23-40)

LIMA NETO, Newton. Entrevista ao Deputado Federal / PT – SP. São Carlos: outubro de 2013.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. **Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2001.

_____. A eleição parlamentar no Mercosul. **RBPI**, ano 54, nº 2. Brasília: IBRI, 2011-a. (138-157)

_____. **Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?**. Relatório de pesquisa financiada pelo CNPq. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras - UNESP, 2011-b.

MARIANO, Karina L. Pasquariello e LUCIANO, Bruno T.. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas para o Parlamento do Mercosul. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**. Araraquara: v. 42, UNESP, 2012. (41-77)

MARIANO, Karina L. Pasquariello, BRESSAN, Regiane N. e LUCIANO, Bruno T.. Eleições diretas no Parlandino: a percepção popular sobre a integração. Paper apresentado no **VII Congresso Latino-americano de Ciência Política**. Bogotá: ALACIP, 25 a 27 de setembro de 2013.

MORAVCSIK, Andrew. In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Vol. 40, No. 4. 2002. (603–34)

_____. The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy in **Journal of European Public Policy**. Routledge, abril 2005. (349-386)

PARLASUL. Atas das Sessões Plenárias, 2007-2013.

PIERSON, Paul. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. in SANDHOLTZ, Wayne e SWEET, Alec Stone (eds.). **European Integration and Supranational Governance**. New York: Oxford University Press, 1998. (27 -58)

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005.

PFETSCH, Frank R. **A União Européia. História, instituições, processos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

RIBEIRO, E. de S.; MARTINS, H.; SANTORO, M. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. **Observatório Político Sul-Americano**, v. 2, n. 12, dez. 2007. Texto completo em: http://observatorio.iuperj.br/pdfs/26_observador_topico_Observador_v_2_n_12.pdf

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. in ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

Recebido em outubro de 2013
Aprovado em novembro de 2013