

Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada

*Legitimacy, representation and decision-making:
European Parliament and Parlasur in a comparative perspective*

MARCELO DE ALMEIDA MEDEIROS*
MARIA EDUARDA PAIVA**
MARION LAMENHA***

Rev. Bras. Polít. Int. 55 (1): 154-173 [2012]

Introdução

O surgimento das Organizações Regionais Internacionais (ORI) indica um novo cenário de intercâmbios comerciais, políticos e sociais para os países partícipes. Criadas a fim de atender às novas demandas dos Estados e de suas populações nos anos pós-Segunda Guerra Mundial, as ORIs propiciaram o deslocamento da política – antes eminentemente estatocêntrica – para um plano regional e global. Em face da nova distribuição de competências por que passa o sistema internacional, vários conceitos atrelados à soberania são questionados, trazendo novamente à tona questões ligadas à democracia, representação e legitimidade (Medeiros et al. 2010). Como apontam Held e McGrew (2001, 35–36):

O Estado moderno está cada vez mais inserido em redes de interligações regionais e globais, permeadas por forças intergovernamentais e transnacionais quase supranacionais, e impossibilitado de decidir seu próprio destino. Tais fenômenos, como também se afirma, desafiam a soberania e a legitimidade dos Estados.

* Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Grenoble e Livre-docente em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Paris, Professor Associado de Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (mam14@uol.com.br).

** Bacharelada em Direito pela UFPE e Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI/UFPE/CNPq), foi Bolsista do CNPq pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic/UFPE). (mariaeduardapaiva@gmail.com)

*** Graduanda em Ciência Política (ênfase em Relações Internacionais) pela UFPE e Pesquisadora do NEPI/UFPE/CNPq, foi Bolsista do CNPq pelo Pibic/UFPE (marion_zen@hotmail.com).

Na busca pela compreensão e explicação dos fenômenos regionais, comparações são traçadas entre unidades de análise distintas, a saber, o Estado-nação clássico e as ORIs. A relação mais recorrente refere-se às instituições estatais e a União Europeia (UE) – pioneira no processo de convergência política. Já no que concerne aos experimentos integracionistas surgidos após a construção do arranjo institucional europeu, o referencial comparativo deixa de ser apenas o Estado-nação e incorpora o modelo da UE. Nesse segundo grupo de processos, insere-se o caso latino-americano do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O Mercosul surge da vontade dos países do Cone Sul, após o fortalecimento do regime democrático, em integrar suas economias. Ao longo dos anos, esse bloco se desenvolveu e ultrapassou as aspirações majoritariamente econômicas de outrora, buscando o desenvolvimento social e democrático dos países que o compõem. Na busca da legitimação de suas instituições frente aos seus cidadãos, o Mercosul instituiu em 2006 o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Essa não é a primeira experiência de um parlamento regional em uma ORI. Mais uma vez, a União Europeia funciona como processo pioneiro, quando, utilizando-se de um modelo institucional típico do Estado-nação, cria o Parlamento Europeu (PE).

Como atesta Fonseca (1998), a utilização de conceitos usados para entender a política nacional aplicados à política internacional não se dá de maneira fácil, já que ainda no plano nacional essas noções nascem com o selo da controvérsia. A questão se torna mais complexa quando se discute a legitimidade da ORI no plano comunitário. Percebe-se o intento de garantir a representação do cidadão por meio da inserção de parlamentos regionais no organograma da Organização. Em que pese tal esforço, ainda persiste um intenso debate a respeito de um suposto *déficit democrático* encontrado no interior das organizações regionais internacionais e do papel que esses parlamentos desempenham nessa busca de legitimação.

É de se considerar que a legitimidade democrática de um sistema político se dá quando existe a crença de que as instituições firmadas são aquelas que melhor atendem às demandas da sociedade (Lipset 1967). Dessa forma, uma ORI é tida como legítima quando contempla duas premissas fundamentais ligadas à noção de democracia, sendo estas a construção de uma identidade coletiva entre os povos da organização e o estabelecimento de instituições democráticas que favoreçam a *accountability*.

A primeira premissa, referente à formação de uma identidade coletiva, requer um longo processo de solidificação das organizações regionais para que seus cidadãos as reconheçam como legítimas e necessárias. Essa identificação cidadão-instituição gera maior atenção por parte dos indivíduos, que passam a buscar benefícios por meio de suas instituições, cobrando direitos e assumindo obrigações (Medeiros et al. 2010). Sendo os processos de integração regional relativamente recentes, não se observa uma identificação coletiva consolidada. Mesmo sendo o mais avançado desses processos, a União Europeia apresenta índices muito baixos de identificação para com seus cidadãos, visto que estes se sentem muito mais leais ao

seu Estado, “onde de fato há um *demos* historicamente construído e reconhecido” (Medeiros 2008).

A segunda premissa da legitimidade democrática dos processos de integração regional está diretamente ligada à discussão que envolve as organizações internacionais e seu suposto *déficit democrático*. Essa discussão envolve a *accountability* e os meios de representação e participação que essas organizações oferecem aos seus cidadãos, entre eles, os parlamentos regionais. Em torno do debate, posições distintas surgiram e originaram dois grupos diversos de pensamento: (i) os que defendem a inexistência de um *déficit democrático*, atribuindo a métodos alternativos às instituições representativas a conquista da legitimidade democrática; e (ii) os que defendem a existência de um *déficit democrático* e de legitimidade nessas organizações, atrelado à deficiência de mecanismos de representação.

Os autores do primeiro grupo atribuem maior ênfase aos métodos alternativos de *accountability* que asseguram a legitimidade das organizações internacionais e que as caracterizam como democráticas. Ao tratar do caso específico da UE, Moravcsik (2005, 225) defende que as críticas que atribuem um caráter ilegítimo a esse processo de integração são injustificadas e não suportadas pela evidência empírica:

Constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to assure that the EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective, and politically responsive to the demands of European citizens.¹

Entre os autores do segundo grupo, Dahl considera que a *accountability* democrática se estabelece a partir da criação de instituições políticas que proporcionam aos cidadãos os meios necessários para exercer influência, controle e participação política (Kohler-Koch e Rittberger 2007). Para que essas instituições sejam usadas de forma eficaz, os cidadãos devem ser informados sobre suas alternativas políticas, que devem ser debatidas e discutidas a fim de garantir a competição eleitoral (Kohler-Koch e Rittberger 2007). Nesse mesmo sentido, Follesdal e Hix (Kohler-Koch e Rittberger 2007), ao tratarem do caso europeu, concordam que o debate político e a formação de opinião são essenciais para que um sistema político desfrute de legitimidade democrática e sugerem que uma identidade europeia pode ser formada por meio de uma competição democrática.

Keohane e Nye Jr. (2001, 236) seguem o raciocínio de que o problema da falta de *accountability* dos governos internacionais não está na ausência de mecanismos democráticos, mas na deficiência que esses mecanismos apresentam:

¹ “Os pesos e contrapesos constitucionais, o controle democrático indireto por meio dos governos nacionais e os poderes crescentes do Parlamento Europeu são suficientes para assegurar que a formulação das políticas da UE é, em quase todos os casos, limpa, transparente, eficaz e politicamente responsiva às demandas dos cidadãos europeus.” Tradução livre dos autores.

The problem is that the mechanisms are disarticulated. In a well-functioning domestic democracy, political inputs – popular activity, media attention, interest group lobbying, parties, elections, and formal legislation – are articulated together. There is a clear pathway by which laws can be created; and when laws are enacted, regular procedures and organizations exist to implement, amend, and change those laws. This is the procedural basis for democratic legitimacy. Internationally, however, the link between popular activity and policy is severely attenuated.²

O que se deve observar é que geralmente os parlamentos regionais não dispõem, em sua gênese, dos poderes necessários para serem um vetor de demandas dos cidadãos. No caso europeu, a aquisição de competências se deu de forma gradual e intermitente. Por conseguinte, indagar sobre a legitimidade dos parlamentos frente à população vai de par com a discussão sobre qual é a função real cumprida pela instituição e como se dá seu desenvolvimento institucional. Em outros termos, trata-se de um órgão que, na busca por fortalecimento, legisla e confronta o Executivo? Ou apenas uma assembleia que apoia a decisão de seus superiores?

Com tais questões em foco, este trabalho destina-se, por meio de uma moldura de caso europeia, a traçar qual a função que o Parlasul cumpre no Mercosul por meio da análise dos atos produzidos ao longo dos quatro anos de existência do parlamento. Questiona também se o comportamento dos parlamentares é no sentido de fortalecer o órgão ou de tão somente se manter como esfera consultiva. Para tanto, dividem-se as considerações em duas partes. A primeira discute os poderes conquistados pelo Parlamento Europeu (PE) e a estratégia dos atores para ampliar sua importância no triângulo institucional da União Europeia. Feitas as considerações acerca do PE, a segunda parte do trabalho analisa de que forma os atos produzidos pelos parlamentares do Parlasul influenciam na estratégia de fortalecimento do órgão. Seguem as devidas conclusões.

O caminho das competências: as estratégias dos parlamentares e a organização interna do Parlamento Europeu

Inicialmente, é importante perceber que a parlamentarização das Organizações Regionais não é uma alternativa necessária: isso se afirma ao perceber que a União Europeia é um caso *sui generis* de rearranjo institucional em favor da instituição parlamentar. O escrutínio de seu percurso particular pode servir para tentar explicar

2 “O problema é que os mecanismos são desarticulados. Em uma democracia doméstica que funciona bem, inputs políticos – atividade popular, atenção da mídia, lobby de grupos de interesse, partidos, eleições e legislação formal – são articulados juntos. Há um claro caminho em que as leis podem ser criadas; e quando as leis são decretadas, procedimentos regulares e organizações existem para implementar, emendar e mudar essas leis. Essa é a base processual para a legitimidade democrática. Internacionalmente, no entanto, a ligação entre atividade popular e política é severamente atenuada.” Tradução livre dos autores.

os retrocessos, estagnações e avanços dos demais parlamentos regionais – em especial do objeto de estudo em questão, o Parlamento do Mercosul.

Num primeiro momento, pretende-se analisar os poderes reforçados e obtidos ao longo do tempo. Posteriormente, discute-se a estratégia dos atores. Com tal intuito, analisam-se três poderes dispostos pela literatura³: de deliberação, orçamentário e normativo.

Poder de deliberação

O primeiro poder concedido ao PE, e que na verdade é inerente à estrutura parlamentar, é o de deliberação. Seu exercício, segundo Costa (2009, 62), acaba por ser um paliativo à inexistência de poderes legislativos reais da Assembleia. Com ele, o corpo de deputados não se furta a expedir resoluções referentes a assuntos que considera importante. Ainda de acordo com Costa, o poder de deliberação cumpre três funções principais: (i) permite que a Assembleia se envolva em iniciativas que vão além dos poderes reconhecidos pelos tratados; (ii) permite que os parlamentares possuam certa margem de manobra nos procedimentos legislativo, orçamentário e de controle; e (iii) permite que o parlamento se afirme perante a opinião pública europeia e comunidade internacional como órgão ativo e fórum de expressão.

O instrumento primordial para o exercício do poder de deliberação são as resoluções. Elas são um meio de sugerir mudanças institucionais e expressar o ponto de vista do parlamento em relação aos rumos da integração. Nos anos 1980, o PE utiliza-as para sugerir reformas nos Tratados e, dessa maneira, influenciar a produção normativa. As resoluções também são utilizadas para debater temas atuais e urgentes, de interesse da comunidade europeia.

Assim, percebe-se a importância da deliberação no momento em que o campo de atuação formal da instituição ainda é muito limitado – servindo, por conseguinte, de instrumento para se impor ante o Conselho, a Comissão e a população. Também foi por meio da deliberação que se estabeleceram questões importantes de organização interna, como a elaboração de um estatuto de parlamentares europeus. É certo que o poder de deliberação não deixa de ser utilizado em fases posteriores de desenvolvimento, mas ele é instrumentalizado para fazer face às novas competências adquiridas.

Poder orçamentário

A aquisição de uma função orçamentária foi de suma importância no desenvolvimento do Parlamento Europeu. Em verdade, a influência na aprovação do orçamento é uma das primeiras competências adquiridas pelo PE. Apesar da decisão sobre as despesas da União Europeia serem uma responsabilidade compartilhada com o Conselho, o Parlamento pode rejeitar o orçamento se concluir que ele não

3 Utilização da nomenclatura de Costa (2009), com aportes de Dri, Kreppel e Maurer (2007).

é compatível com as necessidades do bloco. Isso acaba por ser um mecanismo de pressão importante, já que o Parlamento pode barganhar a priorização de temas que lhe são caros por meio da ameaça de não aprovação (Dri 2009, 173).

De fato, através das emendas, a instituição busca valorizar setores que considera centrais, enquanto que, pelo poder de veto do orçamento, pode demonstrar descontentamento com diretrizes comunitárias.

É de ressaltar que os anos 1980 foram marcados por fortes tensões entre o PE e a Comissão em razão do poder orçamentário, que concedeu ao PE a prerrogativa de bloquear o orçamento caso não concordasse com ele. A situação acalma-se a partir de 1988, quando PE, Conselho e Comissão acordaram conjuntamente um acordo plurianual de prioridades orçamentárias.

Poder normativo

A capacidade de influenciar as proposições da Comissão e, por conseguinte, exercer influência nas normas produzidas foi um processo longo, e que ainda se encontra em curso. O principal avanço no campo do poder normativo foi a introdução de uma série de procedimentos de decisão conjunta, acompanhados de uma ampliação de sua aplicabilidade (Costa 2009, 134). O Quadro 1 abaixo intenta explicar as possibilidades de influência do PE na seara normativa, ao mesmo tempo em que estabelece quando e como se deu o ganho de competência.

Quadro 1. Competências do PE.

Ato	Função	Marco regulador	Efeito Vinculante	Ano de Criação
Consulta	Parlamento pode emitir sua opinião sobre um texto de lei proposto pela Comissão	Tratado de Roma	Não	1957
Concerto	Concede influência ao parlamento em processos orçamentários	Declaração Interinstitucional sobre Orçamento	Sim	1975
Cooperação	Parlamento pode rejeitar e emendar as proposições legislativas da Comissão e as posições do Conselho	Ato Único Europeu	Não	1986
Opinião Conforme	Permite que o Parlamento manifeste sua posição sobre um assunto em que não cabe mais emenda	Ato Único Europeu	Não	1986
Codecisão	Adoção de legislação somente após consenso entre as três instituições	Tratado de Maastricht ampliado pelo Tratado de Amsterdã	Sim	1992 e 1999

Fonte: Dri (2009), Costa (2009) e Brant (2002).

Como dito, o poder normativo cresce de maneira gradual – sobretudo a partir de 1975. Já a partir dos anos 1980, é possível perceber sua influência. Segundo Costa (2009, 140), a quantidade de emendas do PE aprovadas pelo processo de cooperação era muito superior à observada nos parlamentos nacionais dos Estados Partes. Assim, entre 1987 e 1997, 54% das emendas parlamentares de primeira leitura foram aceitas pela Comissão e 41% pelo Conselho. Já na segunda leitura, houve 43% de aceitação na Comissão e 21% no Conselho.

Em que pese a importância da cooperação, foi o procedimento de codecisão – com seu efeito vinculante – que concedeu ao PE um maior poder de pressão frente ao Conselho e a Comissão. Segundo Costa (2009, 135), “*cette nouvelle procédure renforçait la capacité du PE à créer un rapport de force avec la Commission et le Conseil, et ouvrait la perspective d’un dialogue direct avec celui-ci*”.⁴

Como exigir competências: estratégias utilizadas para o ganho de competências

Por um longo período de tempo, os órgãos decisórios da esfera comunitária europeia não pareciam interessados em ceder poder ao PE – postura bastante racional, visto que fortalecer o parlamento significa incluir um novo ator importante nos processos decisórios. É de se questionar, portanto, o que fez a Comissão Europeia e o Conselho abrirem espaço para o fortalecimento de um triângulo institucional no qual o PE é o vértice mais beneficiado. Em verdade, vários fatores podem explicar o fortalecimento do PE e, para facilitar a cognição, optou-se por separar as estratégias utilizadas em três grupos: *tomada de posição*, *pressão interinstitucional* e *organização interna*.

A estratégia de tomada de posição é utilizada pela instituição sobretudo quando ela não possui mecanismos legais para garantir uma resposta do órgão executivo. Nessa fase, observa-se um grande número de parlamentares atuantes, posicionando-se sobre diversos assuntos. O argumento de legitimidade é recorrente, e é utilizado principalmente no momento de requerer poderes. Como a instituição é frágil, os caminhos para se fazer escutar no espaço comunitário são: (i) publicização do conflito com o órgão mais poderoso e (ii) inclusão de novos atores na discussão. No primeiro caso, a discussão é explicitada por intermédio dos canais de comunicação disponíveis, dando margem a interferências. Já no segundo, a utilização constrange uma instituição a se posicionar, como, por exemplo, ao se enviar o conflito para ser solucionado pela Corte Europeia. Outro mecanismo utilizado na estratégia de tomada de posição é a interpretação favorável dos Tratados: os parlamentares se utilizam de uma hermenêutica que favoreça o ganho de competências, a influência sobre determinado tema. É utilizando os atos

⁴ “Este novo procedimento reforçava a capacidade do PE de criar uma relação de força entre a Comissão e o Conselho, e abria a perspectiva de um diálogo direto com este último.” Tradução livre dos autores.

disponíveis que o PE demonstra uma postura política própria. Trata-se, sobretudo, de uma tomada de decisão para difundir ideias centrais:

Il faut donc adopter un point de vue « cognitiviste » et prendre en compte le rôle joué par le PE dans la diffusion de l'idée selon laquelle la réduction du déficit démocratique et la réconciliation de l'Union avec ses citoyens passent nécessairement par sa « parlementarisation ». Ils ont, sans relâche, cherché à attacher aux principaux concepts des débats institutionnels autant d'axiomes favorables à l'extension des pouvoirs du PE (Costa 2009, 20).⁵

No caso do PE, tais reivindicações acabaram por serem ouvidas, mas não representaram uma ampliação exponencial de competências. Assim, as estratégias de fortalecimento perduraram, sofrendo os ajustes resultantes das alterações funcionais. Abre-se espaço, então, para a pressão interinstitucional, a saber, a utilização dos mecanismos disponíveis no sentido de fazer valer a vontade do parlamento no triângulo institucional. Em outras palavras, o PE torna-se capaz de constranger de forma mais direta o Conselho e a Comissão. Caso ele não seja atendido em seus propósitos, é possível sancionar os responsáveis. Questão emblemática é a política de bloqueio do orçamento nos anos 1980, solucionada por meio de acordo entre as três instituições. Há de se notar que o PE se aproveita de uma lógica de interdependência, advinda da parlamentarização da organização regional.

Uma última estratégia perpassa toda a lógica de ganhos de competência do PE: trata-se da organização interna do PE, a qual foi analisada com maior profundidade por Kreppel (2002). Segundo a autora, se o PE não houvesse realizado reformas substanciais no sentido de incorporar os novos poderes concedidos pelos tratados, *“the EP would have been unable to perform its prescribed tasks and eventually would have been marginalized”*⁶ (Kreppel 2002, 120). Demonstrando capacidade de inovação institucional, o PE acaba por convencer as outras instituições europeias de sua importância. Forma-se, assim, um círculo virtuoso de assimilação e ganho de novas competências.

Feitas as considerações acerca do PE, parte-se para as contribuições que a análise pode prover ao Parlasul. Desde logo, pode-se afirmar que o único poder concedido no protocolo constitutivo do órgão mercosulino é o de deliberação. Assim, o Parlasul não contribui para a aprovação do orçamento e seus atos não são vinculantes. Não obstante, pode-se, por meio dos atos, discutir se o poder de deliberação é utilizado no sentido de conquistar mais competências para o órgão.

5 “Deve-se, então, adotar um ponto de vista “cognitivista” e levar em consideração o papel assumido pelo PE na difusão da ideia segundo a qual a redução do déficit democrático e a reconciliação da União com seus cidadãos passam necessariamente por sua “parlamentarização”. Eles buscaram, sem relaxar, relacionar aos principais conceitos do debate institucional o tanto possível de axiomas favoráveis à extensão dos poderes do PE.” Tradução livre dos autores.

6 “O PE teria sido incapaz de realizar suas tarefas prescritas e eventualmente teria sido marginalizado.” Tradução livre dos autores.

A próxima seção estabelece as bases de tal discussão e explicita as conclusões obtidas por intermédio da análise dos atos.

O Parlasul em seus primeiros anos: o que produz, como se comporta

O Parlasul não se encontra presente no organograma original do Mercosul, disposto no Protocolo de Ouro Preto. Ele sucede, na verdade, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), cuja função era “representar os Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul” (art. 22, Protocolo de Ouro Preto). Na prática, a CPC basicamente buscava acelerar os procedimentos internos de cada Estado Parte para entrada em vigor das normas emanadas do Conselho Mercado Comum (CMC), além de promover uma cultura política integracionista. Em fevereiro de 2007, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) entra em vigor, estabelecendo tal Parlamento como órgão de representação dos povos do Mercado Comum do Sul. De acordo com seu art. 1º, os representantes devem ser “eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte”. A função, a organização e os princípios do Parlasul são, em tese, mais complexos que os estabelecidos para a CPC. A princípio, pode-se dizer que não houve apenas uma mudança de denominação, mas a substituição de um órgão por outro, cujo funcionamento é mais próximo ao modelo europeu. Não obstante, essa constatação pode ser falseada se na prática o Parlasul se limitar a reproduzir a dinâmica da CPC.

Percurso histórico: legitimidade regional ou internacional?

A discussão sobre o processo de construção do Parlasul está intrinsecamente relacionada à questão de sua legitimidade. No âmbito europeu, o debate em torno de sua consolidação se associa ao déficit democrático e à eficácia da representação proposta pelo triângulo institucional – tangenciando mecanismos de freios e contrapesos, *accountability*, e intervalo entre demanda populacional e ação institucional. Em outras palavras, dada a amplitude de assuntos que foram delegados pelos Estados ao bloco regional, fez-se necessário incluir uma instituição que representasse o cidadão no momento de tomada de decisão.

O cenário mercosulino é, entretanto, diverso do quadro descrito. A organização regional do Cone Sul é um exemplar do modelo intergovernamentalista de integração, no qual as decisões dependem da anuência consensual dos Executivos dos Estados Partes. Não há que se falar, portanto, em delegação de competências aos órgãos regionais. Quanto à temática, pode-se dizer que o assunto prioritário na agenda mercosulina ainda é a implementação de uma união aduaneira sem as restrições atualmente existentes – pauta que pouco mobiliza as populações

envolvidas no processo de integração. Com isso, quer-se dizer que inexistiu uma mobilização interna pela criação e manutenção de um parlamento regional. Há de se discutir, nesse caso, que papel ele cumpre.

Se a existência do Parlamento não se dá com o fito de representar uma comunidade regional, pode-se pensar numa outra espécie de função a ser cumprida: a instituição é criada para conceder legitimidade ao bloco frente à comunidade internacional. Dada que a própria ideia de integração de uma comunidade de países é vista com ceticismo por determinados setores, a estruturação de uma instituição que incluía a variável cidadania no processo pode servir para tornar o conjunto mais credível. Assim, um modelo bem-sucedido é importado buscando conceder vitalidade e dinamismo ao conjunto até então considerado estagnado. Tal hipótese parece condizente com o histórico de criação do Parlasul.

A partir de 1999, o Mercosul enfrentou um grande número de problemas de funcionamento no seu principal setor, o comercial. Há casos de proteções aduaneiras ilegais, estabelecimento de salvaguardas e manutenção de listas de exceções sem prazo para serem extintas. No ano de 2002, a crise se abrandou com o investimento brasileiro na Argentina – que sofria os efeitos perversos da bancarrota do ano anterior –, mas o Mercosul não foi mais visto com o otimismo persistente dos anos 1990. No Brasil, com o ingresso no poder de um presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), aprofundar a integração regional e reconstruir o Mercado Comum do Sul perante a comunidade internacional voltou a ser prioridade – ao menos na retórica da política externa.

Quanto à criação do Parlasul, observa-se que o primeiro Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta, aprovado em 1991, já continha disposições sobre a criação de um parlamento. O dispositivo é mantido pela CPC no Regimento de 1997 e, em 1999, elaborou-se uma agenda para a institucionalização de tal parlamento. Apesar das discussões sobre as temáticas, somente no primeiro ano do Governo Lula as seções argentina e brasileira apresentaram suas propostas para a criação de um órgão representativo da população. Em 2004, a CPC elaborou uma proposta conjunta para o parlamento, prevista no Programa de Trabalho 2004–2006. Com isso, a criação do Parlasul foi aprovada em dezembro de 2006.

Tal cronologia indica que as medidas práticas para a criação do Parlamento surgem num contexto em que os governos brasileiro e argentino estão dispostos a garantir a sobrevivência do bloco, sendo o mimetismo institucional uma das práticas utilizadas. Tal hipótese é corroborada pelo fato de inexistir uma pressão popular que constranja os governos a democratizar o Mercado Comum do Sul. Como se trata mais de discurso de legitimação que de déficit democrático real, o objetivo é atendido por meio da publicação do protocolo constitutivo do Parlamento, e não da eficácia de seus dispositivos. Assim, o Mercosul se permite descumprir dispositivos fundamentais, tais como o calendário de eleições dos parlamentares – somente respeitado no Paraguai.

Apesar disso, a análise do mimetismo institucional como instrumento de legitimação do bloco regional não significa que a instituição criada é indefinidamente tributária de seu criador. É possível que, ao longo do tempo, o Parlasul ganhe competências e conquiste seu espaço no processo decisório comunitário. Por tal razão, pretende-se analisar de que maneira o Parlasul se posta face ao órgão executivo regional, o Conselho Mercado Comum. A análise se dá sobre duas formas. Inicialmente, discute-se a produção de atos, a deliberação dos parlamentares e sua organização interna. Num segundo momento, busca-se perceber quais foram as medidas tomadas em termos de organização interna – percebida como uma das formas de se afirmar no seio do bloco.

Escrutando o Parlasul sob tal ótica, pode-se concluir se o comportamento adotado é no sentido de adquirir novas prerrogativas ou de se manter restrito ao poder de deliberação.

A produção de atos no Parlasul

Voltar-se ao estudo da produção normativa do Parlasul implica duas análises simultâneas. É necessário considerar seu Protocolo Constitutivo e seu Regulamento Interno, a fim de tomar como base as competências que lhes são atribuídas. Ao mesmo tempo, deve-se analisar como a própria instituição interpreta e utiliza o arsenal de atos que lhe foi concedido. Em muitas situações, é a instituição que decide quais serão os atores envolvidos e qual o tipo de procedimento a ser adotado. O corpo normativo é entendido, de certa forma, como uma estrutura dinâmica, a qual pode servir para incrementar o campo de atuação do parlamento (Maurer 2007, 76). Decerto, a interpretação não pode ser extensa ao ponto de desvirtuar o que está disposto como regra.

Apesar de o Parlamento trabalhar com questões legislativas, ele não produz normas imperativas: sua inteira produção – pareceres, projetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições – deve ser apreciada pelo CMC antes de ser aplicada pelos quatro Estados Partes. Da pluralidade de atos elencada, quatro espécies relacionam diretamente o Parlasul a outros poderes regionais ou nacionais. São eles:

- a) Pareceres: opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas do CMC que necessitem de aprovação legislativa em um ou mais Estados Partes (PCPM, art. 4.12).
- b) Projetos de normas: proposições normativas apresentadas para apreciação do CMC. O Presidente do Parlamento deve solicitar semestralmente ao CMC relatório sobre o andamento dos projetos de normas do Parlamento encaminhados àquele órgão.

- c) Anteprojetos de normas: proposições que visam à harmonização das legislações dos Estados Partes, dirigidas aos parlamentos nacionais para sua eventual consideração (PCPM, art. 4.14).
- d) Recomendações: indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do Mercosul. Não obstante, a normativa não identifica quais seriam eles (Regulamento Interno, art. 99).

Ao se analisar as descrições apresentadas, o *projeto de norma* parece ser o ato normativo que mais constrange o CMC. Isso porque ele demanda uma resposta por parte do Executivo no que diz respeito ao trâmite de avaliação da proposta enviada. Além disso, é uma forma de influenciar a agenda das reuniões, incluindo temáticas caras ao Parlamento Regional no órgão efetivamente decisório. Já o anteprojeto de norma permite uma interação entre Legislativos, mas não demanda necessariamente uma consideração por parte dos parlamentos nacionais. Pode, portanto, tornar-se letra morta sem maiores problemas. Os pareceres, por sua vez, também podem ser desconsiderados sem maiores constrangimentos, já que são opiniões emitidas sem a obrigação de serem levadas em consideração. Por último, as recomendações podem servir como canal de diálogo entre órgãos decisórios, mas tampouco geram necessidade de resposta. Assim, dependem do interesse dos órgãos decisórios em incluir o Parlasul na discussão sobre determinada temática.

Os demais atos não estabelecem uma relação interinstitucional, mas de forma nenhuma carecem de importância. Na verdade, declarações e disposições podem servir para estruturar a dinâmica interna do próprio parlamento e garantir uma resposta das demais instituições por intermédio do ativismo dos parlamentares e da pertinência das matérias. De acordo com o Regulamento Interno do órgão, declarações (art. 98) são manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público. Por sua vez, as disposições são normas de caráter administrativo, as quais versam sobre a organização interna do Parlamento.

Utilizando o Parlamento Europeu como parâmetro, percebe-se que os dois atos podem cumprir funções importantes para garantir o fortalecimento da instituição. As declarações são expressão direta do poder de deliberação. Podem, portanto, servir para a discussão de temas que não são considerados da alçada do Parlasul pelo Protocolo Constitutivo. Além disso, têm o potencial de estreitar a relação entre instituição e sociedade civil, na medida em que o Parlasul aborde temas de projeção comunitária. Já as disposições podem influenciar na organização interna do parlamento que, segundo Kreppel (2002), é um importante caminho para aproveitar ganhos de competência.

Discutidos os principais atos do Parlasul tal como dispostos no Protocolo Constitutivo e no Regulamento Interno, parte-se para a sua utilização no cotidiano institucional. Prezou-se por uma análise dos atos que fosse, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa: os atos aprovados são quantificados e as temáticas

mais abordadas descritas, tentando, por meio do conjunto produzido, descrever a atuação da instituição⁷.

Ao longo de seus quatro anos de existência, o Parlasul produziu pouco menos de 200 atos. É uma média de cinco atos por sessão, mas a relação aritmética esconde a intermitência real existente. Até a sexta sessão, só haviam sido aprovados dois atos (em tempo, duas declarações). Mesmo após tal intervalo, inexistiu uma regularidade na produção normativa: se na 19ª sessão somente um ato é aprovado, na 21ª o número de aprovações chega a 25. Apontam-se também preferências em relação aos atos dispostos no corpo normativo do Parlamento: no quadriênio 2007–2010, declarações, recomendações e disposições foram claramente predominantes, a ponto de se falar da insignificância das demais aprovações. No total, foram 54 recomendações, 63 disposições e 63 declarações frente a 4 projetos de norma, 2 anteprojetos de norma, 4 informes e nenhum parecer. O Gráfico 1 a seguir descreve a relação entre os anos.

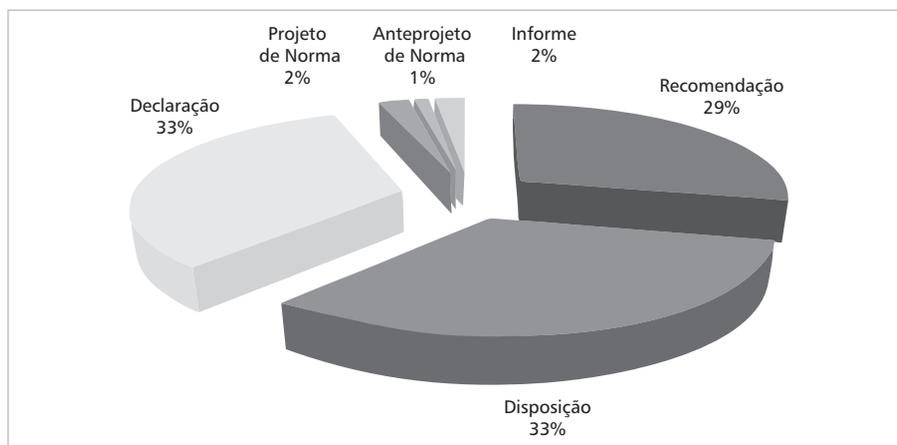


Gráfico 1. Atos aprovados pelo Parlasul (Quadriênio 2007–2010).

Fonte: elaboração dos autores. Dados coletados em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>.

Ao analisar os dados apresentados, a pergunta que emerge é: por que os parlamentares preferem aprovar atos que prescindem de resposta do CMC? A explicação parece residir no custo político de aprovação de cada uma das espécies. Como o projeto de norma, de acordo com o disposto no Regulamento Interno, exige uma ação do CMC, sua desconsideração do ato pelo órgão decisório exporia as fragilidades de um parlamento sem força política para fazer valer seu posicionamento. A mesma situação é reproduzida no caso do anteprojeto de norma:

⁷ Os atos analisados foram coletados no site oficial do Parlasul: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>. Somente se consideraram os atos aprovados pelo Plenário, e não a totalidade discutida. Como classificação, utilizamos a divisão das comissões. Isso não significa que os atos foram oriundos das comissões específicas (a origem da proposta não está especificada no documento).

a fim de ter sua posição considerada nos parlamentos nacionais dos Estados Partes, é necessário um grau de legitimidade e uma capacidade de constrangimento de que o Parlasul por ora não dispõe.

Adota-se, então, uma política contrária à da pressão interinstitucional. Em outras palavras, os parlamentares do Parlasul possuem um arcabouço normativo de certa forma capaz de incluir assuntos em pauta, mas preferem se abster de utilizá-lo. Existe também uma razão procedimental, presente no art. 136 do Regulamento Interno, para a adoção de tal postura: as maiorias requeridas para aprovar atos de menos repercussão – declarações, informes e recomendações – são do tipo simples, tanto no Plenário quanto nas Comissões; enquanto os projetos de norma, anteprojetos e disposições necessitam de uma aprovação por maioria absoluta do Plenário e maioria simples na Comissão.

Decerto, a própria previsão de atos mais assertivos frente ao órgão decisório do Mercosul já representa uma vantagem. Entretanto, como demonstram os dados, a previsão normativa não implica que a competência será imediatamente ativada. Muito depende da postura dos parlamentares frente ao CMC e do próprio avanço do processo de integração, que pode criar demandas anteriormente inexistentes. Se isso não ocorre por meio de projetos de norma, há de se analisar outra possibilidade: o poder de deliberação que emana das declarações, disposições e recomendações.

A análise de tais atos, por sua vez, não se desvincula das temáticas abordadas – visto que o seu conjunto determina a agenda do Parlasul. A Tabela 1 a seguir explicita quais são as mais recorrentes.

Tabela 1. As temáticas preferenciais do Parlasul (Quadriênio 2007–2010).

Tema	Recomendação	Disposição	Declaração	Projeto de Norma	Anteprojeto de Norma	Informe	Soma
Orçamento e Assuntos Internos	1	43	1	0	0	0	45
Cidadania e Direitos humanos	8	1	28	0	0	2	39
Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico	0	1	15	0	0	1	17
Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo	15	4	4	0	0	0	23

Fonte: elaboração dos autores. Dados coletados em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>.

Percebe-se que os parlamentares utilizam de maneira repetitiva um ato específico quando desejam abordar determinada matéria. Exemplificando, em questões relativas à cidadania e aos direitos humanos, grande parte dos pronunciamentos ocorre por intermédio de declarações. Isso significa que os parlamentares relacionam a matéria abordada ao ato utilizado, o que demonstra uma rotina institucional. No caso específico de Cidadania e Direitos Humanos, também serve para legitimar princípios dispostos no Protocolo Constitutivo e estruturar a agenda da instituição no sentido de órgão responsável pela matéria.

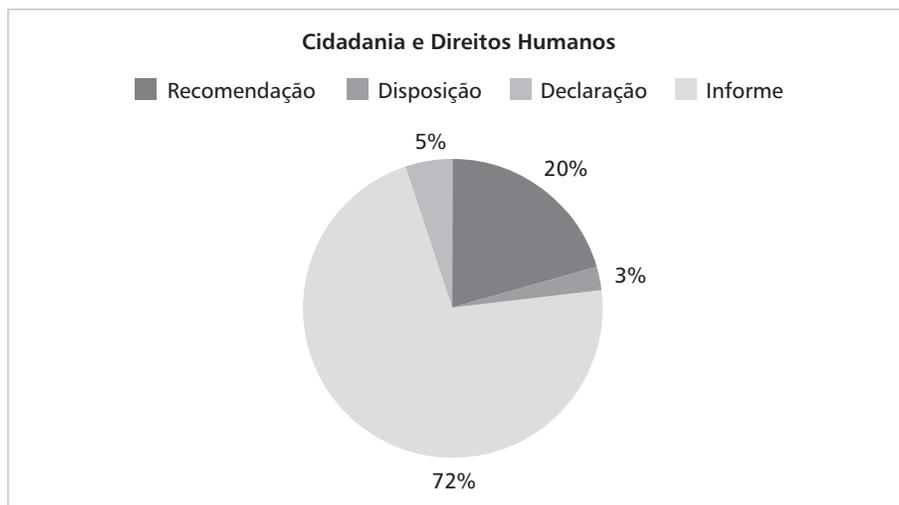


Gráfico 2. Utilização normativa – Direitos Humanos.

Fonte: elaboração dos autores. Dados coletados em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>.

Em relação ao conjunto dos atos, conclui-se que o poder de deliberação é utilizado, sobretudo, para tratar da temática de Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Assuntos Inter-Regionais. A prioridade na votação dessas questões aponta que interpelar o CMC de forma mais direta não é a estratégia adotada pelos parlamentares. Afinal, pouco dissenso surge quanto à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente. Além disso, não são assuntos sobre os quais o CMC quer manter o monopólio decisório – como é o caso do comércio intra e extrablocos.

Interessante observar que tema com maior número de atos é a organização interna do parlamento. Isso é de certa forma esperado, dada a infância do órgão no organograma do Mercosul e a necessidade de estruturar comissões, secretarias e partidos. Considerando a importância da organização interna na composição do total de atos, é de se discutir se ela é utilizada, nos dizeres de Kreppel (2002), como instrumento para aproveitar ganhos de competência. A Tabela 2 a seguir, além de estabelecer o conteúdo dos atos classificados como Orçamento e Assuntos Internos, fixa suas subespécies.

Tabela 2. Classificação dos atos de Orçamento e Assuntos Internos.

Conteúdo do Ato	Aprovação no período	Subespécies	
Modificação/Aprovação de orçamento interno	6	Aprovação	2
		Modificação	4
Criação de espaço de debate	3	–	
Designação de representante para comissão/delegação	10	Modificar composição de comissão	7
		Estabelecer delegação	1
		Designar comissão completa	2
Modificação/Aprovação de calendário	12	Aprovação	2
		Modificação	10
Realização de convênio/acordo de cooperação	4	Convênio	3
		Acordo de cooperação	1
Prorrogação de prazos para entrega de relatório	4		
Estabelecimento de regulamentos, regras, símbolos	3	Logo e imagem do Mercosul	
		Regulamento do observatório da democracia do Parlamento do Mercosul	
		Regulamento do Grupo de Amizade	
Realizar sessão especial	1	–	
Total	43		

Fonte: elaboração dos autores. Dados coletados em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>.

Percebe-se que o Parlasul emprega muito de seu tempo na modificação de atos realizados anteriormente: 21 atos se prestam a modificar calendário, membro de comissão e orçamento. No mesmo sentido, quatro dos atos se prestam a prorrogar prazos para a entrega de relatórios. O que se nota, então, é que 40% das disposições buscam revisar discontinuidades – atrasando o trabalho parlamentar, visto que cada ação precisa sempre ser revista e reajustada. Em se tratando do estabelecimento de regulamentos, regras e símbolos, nota-se que nenhum se propôs a modificar questões funcionais da instituição. Na verdade, a questão-chave na temática da organização interna foi aprovada no âmbito do CMC por meio de proposta parlamentar: a adoção da proporcionalidade atenuada para a composição do Parlamento, decidida na 40ª reunião de cúpula do bloco⁸. Não se percebe, portanto, por intermédio da análise dos atos referentes a assuntos internos, uma busca sensível por ganhos de competência.

Em síntese, pode-se dizer que o Parlasul estabeleceu identidade e agenda própria, mas talvez seja difícil ganhar mais competências sem interpelar o CMC sobre temas de sua alçada, como comércio intra e extrabloco, orçamento e ingresso de novos membros.

Conclusões

A partir de uma moldura de caso europeia e da análise dos atos produzidos ao longo dos quatro anos de existência do Parlasul, tentou-se traçar qual é a função que o órgão cumpre no organograma do Mercosul. As conclusões obtidas acabam por revelar novos problemas de pesquisa, como as estratégias de legitimação do bloco perante a comunidade internacional e a questão do poder de agenda dos presidentes do Parlasul. Não obstante, nestas linhas finais cabe discutir os assuntos tratados de forma mais direta ao longo do trabalho.

De início, observa-se que o Parlasul dispõe de uma pressão interinstitucional potencial. Sem embargo, alguns dos mecanismos estabelecidos no Protocolo Constitutivo e no Regulamento Interno são mais coercitivos que os concedidos à Assembleia Parlamentar Europeia (é o caso do projeto de norma). Em que pese tal competência do Parlasul, o diálogo interinstitucional por meio dos atos é muito pouco utilizado no quadriênio em discussão. Nas sessões analisadas, os parlamentares mercosulinos prezam por ato cuja aprovação é mais fácil e cuja repercussão no seio da Organização é menor.

8 No período de transição, as bancadas de Brasil e Argentina serão, respectivamente, de 37 e 26 parlamentares, e as do Paraguai e Uruguai, de 18. Após as eleições de 2012, o Brasil disporia de 75 assentos e a Argentina de 43, enquanto Paraguai e Uruguai permaneceriam com 18 parlamentares. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/RELACOES-EXTERIORES/191930-AMORIM:-CONSOLIDACAO-DO-PARLASUL-E-UM-DOS-EXITOS-DO-MERCOSUL.html>>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2011.

Pode-se dizer também que os deputados estabeleceram uma rotina institucional. Isso se conclui ao observar o uso constante de determinado ato para tratar de uma matéria específica. Ao passo que essa constatação se mostra positiva ao dar indícios de que os parlamentares habituam-se à instituição e a seus procedimentos, ela traz um problema. É possível que os parlamentares se limitem à rotina aprendida e continuem a desconsiderar as potencialidades oriundas dos demais atos. Seria, então, cristalizar a preponderância das disposições, recomendações e declarações e desconsiderar os possíveis aportes dos projetos de norma e anteprojetos de norma. Sob tal ótica, haveria um aprendizado institucional aparentemente satisfatório, mas que desconsidera o confronto como via para o ganho de competências mais substantivas.

No que concerne à agenda posta em discussão nas sessões plenárias, nota-se que o Parlasul está em vias de incluir temas anteriormente desconsiderados pelo bloco – tais como meio ambiente, direitos humanos, representação e assuntos inter-regionais. Decerto, a sociedade civil organizada já havia tentado inserir tais discussões no contexto da integração. Contudo, a tentativa ora observada é levada a cabo por uma instituição mercosulina, e não por grupos de interesse exógenos. Isso pode facilitar a inclusão das temáticas e, de fato, aproximar o bloco regional do cidadão.

Desse conjunto de problemas específicos, uma questão mais geral emerge: a da institucionalização do Parlasul como mecanismo de legitimação de um bloco intergovernamental que perdia credibilidade na comunidade internacional. Dada a inexistência de um *demos* comunitário consistente, a funcionalidade do órgão se vê prejudicada. Assim sendo, não há um constrangimento real para que se cumpram os dispositivos do Protocolo Constitutivo ou para que se proceda ao diálogo interinstitucional. Tal carência de identificação entre a comunidade regional e o Parlamento é um dos entraves mais importantes para o desenvolvimento institucional.

Como conclusão, deve-se ressaltar que o comportamento dos parlamentares pode ser alterado nos próximos anos, com o advento das eleições diretas. Sem embargo, a análise do quadriênio passado já aponta problemas a serem solucionados – com o fito fundamental de garantir uma representação cidadã plena e eficaz.

Referências bibliográficas

COSTA, Olivier. SAINT MARTIN, Florent. Le Parlement Européen. Paris : La Documentation Française, 2009, 160 p.

CALDEIRA BRANT, Leonardo Lemer, Ed. A União Européia e os estudos de integração regional. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

DRI, Clarissa (2007). ANTIFORMALISMO JURÍDICO E INTEGRAÇÃO: a funcionalidade dos parlamentos regionais na América do Sul. Dissertação de Mestrado. Santa Catarina: UFSC, 2007.

DRI, Clarissa (2009). Funcionalidade parlamentar nas experiências europeia e andina: quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, Vol. 14, 2009, Nº 1, p. 169–184.

DRI, Clarissa (2010). Limits of the Institutional: Mimesis of the European Union: The Case of the Mercosur Parliament. *Latin American Policy*, Vol. 1, 2010, Nº 1, 52–74.

FONSECA, Gelson (1998). *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 374 p.

HELD, David; MCGREW, Anthony (2001). *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 78 p.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. (2001). *The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*. In: KEOHANE, Robert O. *Power and Governance in a Partially Globalized World* (2002). Londres, Nova Iorque: Routledge, p. 219–244.

KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold. (2007) *Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. In: KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold, Eds. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (2007). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 392 p.

KREPPPEL, Amie. (2002). *The European Parliament and Supranational Party System – a study in institutional development*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 264 p.

LIPSET, Seymour M. (1967). *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 440 p.

MALAMUD, Andrés; DE SOUSA Luís. *Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância*. *Contexto Internacional*, Vol. 27, 2005, Nº 2, p. 369–409.

MALAMUD, Andrés. DRI, Clarissa. *Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of Mercosur*. Artigo apresentado no 7º encontro da ABCP. Recife, 2010.

MAURER, Andreas. (2007) *The European Parliament between policy-making and control*. In: KOHLER-KOCH, Beate; RITTBERGER, Berthold, Eds. *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (2007). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 392 p.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida (2008). Legitimidade, Democracia e *Accountability* no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volume 23, 2008, Nº 67, p. 51–69.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; LEITÃO, Natália; SANTIAGO, Rodrigo; PAIVA, Maria Eduarda; CAVALCANTI, Henrique. *A Questão da Representação no Mercosul: Os casos do Parlasul e do FCCR*. Paraná: *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, Nº 37, 2010.

MÉNY, Yves (1993). *La greffe et le rejet*. In: Y. Mény, Ed., *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, p. 7–38.

MORAVCSIK, Andrew (2002). *Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, Vol. 40, Nº 4, 2002, p. 603–624.

MORAVCSIK, Andrew (2002). *Is There a “Democratic Deficit” in World Politics? A Framework for Analysis*. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathais, Eds. *Global Governance and Public Accountability* (2005). Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing, p. 212–239.

VAZQUEZ, Mariana. (2001) La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association. Washington, D. C., 6–8 de setembro.

Recebido em 23 de outubro de 2011
Aprovado em 29 de setembro de 2011

Resumo

Este artigo destina-se a traçar qual a função cumprida pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul) no Mercosul. Primeiramente, o trabalho discute a experiência europeia de fortalecimento da estrutura parlamentar. Em seguida, o trabalho analisa de que forma os atos produzidos pelos parlamentares do Parlasul influenciam na estratégia de fortalecimento da instituição.

Palavras-chave: legitimidade; parlamento regional; representação.

Abstract

This article aims to outline what is the function performed by the Mercosur Parliament (Parlasur) in Mercosur. Firstly, the paper discusses the European experience of empowering the parliamentary structure. Then, it analyzes in which way the acts produced by the members of the Parlasur influence the institution-strengthening strategy.

Keywords: legitimacy; regional parliament; representation.