

IMPLICAÇÕES NACIONAIS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: AS ELEIÇÕES DIRETAS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL *

Karina Lilia Pasquariello Mariano**

Bruno Theodoro Luciano***

1 INTRODUÇÃO

Os processos de integração regional são analisados recorrentemente a partir de uma avaliação sobre o seu sucesso – que, por sua vez, confunde-se com o desempenho econômico dos membros, com os aumentos nos fluxos comerciais e na competitividade dos envolvidos e com o fortalecimento de sua capacidade de barganha nas grandes negociações travadas nos principais organismos internacionais. A ideia de sucesso neste caso tende a desconsiderar aspectos valorizados no plano doméstico, como grau de democratização, aumento na qualidade de vida, inclusão e coesão social.

Este capítulo, entretanto, pretende chamar a atenção para a importância dos processos de integração regional na discussão desses últimos aspectos, a partir de uma análise sobre o processo de institucionalização das eleições diretas para o Parlamento do Mercado Comum do Sul (Parlasul/Mercosul) e suas implicações tanto no âmbito do Cone Sul, como nos debates políticos domésticos.

Uma suposição básica neste trabalho é que o processo de institucionalização do Mercosul, verificado nos últimos anos, aumentou o peso da integração regional nas políticas domésticas dos Estado-partes. Em

* Este capítulo é uma versão revisada e atualizada de artigo publicado anteriormente pelos autores no v. 42 da revista *Perspectivas*, publicada pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Para a elaboração deste trabalho utilizaram-se algumas entrevistas efetuadas com políticos brasileiros diretamente ligados às questões do Mercosul.

** Professora adjunta da UNESP e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

*** Mestrando em relações internacionais da Universidade de Brasília (UnB), assistente de pesquisa I no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

particular, a consolidação de uma instituição parlamentar no bloco trouxe para a agenda da integração uma intensificação do debate a respeito da democratização do processo, além de uma nova discussão sobre a questão da representação das sociedades envolvidas, isto é, o papel que os Congressos Nacionais assumirão nos próximos anos e os possíveis reflexos domésticos que a atuação do Parlasul poderá provocar.

A consolidação de uma instituição parlamentar no Mercosul marca a ampliação do processo de integração regional para temas que não apresentam características essencialmente econômico-comerciais, incorporando nas negociações uma agenda político-social até então circunscrita aos Legislativos nacionais. No entanto, essa interseção entre o regional e o doméstico vai além da incorporação de novas temáticas, porque se dá em um contexto de mudança institucional significativa, no caso do Parlasul, com a incorporação de novas regras para a escolha de seus membros e alteração no número de representantes por país.

Essa mudança implica, no primeiro caso, a realização de eleições diretas para a escolha dos deputados que serão membros do Parlasul e o número de representantes que obedecerá a uma nova regra de proporcionalidade nesta nova etapa, a qual leva em conta não mais o número de países mas os tamanhos de suas populações. Essas alterações institucionais no Mercosul levantam uma série de questões sobre representação e participação democrática que serão discutidas nas duas primeiras partes deste capítulo.

A indicação de representantes diretamente eleitos para cargos exclusivamente regionais pode ser vista como um meio de legitimação do aprofundamento da integração do Cone Sul, dentro de uma estratégia mais ampla de buscar superar o problema do *deficit* democrático no bloco. Ao mesmo tempo, a inclusão de critérios de proporcionalidade no Parlasul, ainda que de forma atenuada, indica a necessidade de relacionar o número de parlamentares regionais às significativas diferenças populacionais entre os Estados-membros.

Na terceira seção, discute-se como, no caso brasileiro, o Projeto de Lei (PL) que prevê as eleições diretas para 2014 inclui aspectos que estão diretamente relacionados às discussões acerca da reforma do sistema político brasileiro, tema gerador de intenso debate e polêmica dentro do Congresso Nacional. Lembrando que a decisão e aprovação dos critérios para realização

das eleições diretas do Parlasul é competência de cada Estado-membro, ou seja, cada governo determina a forma e as regras para a realização do pleito.

Normalmente, supõe-se que as ações dos atores políticos no plano regional carreguem as particularidades e interesses da esfera doméstica. Haveria uma tendência, por parte dos representantes, a replicar suas experiências e estruturas nacionais nas instâncias regionais. Isso pode ser verificado no caso do Parlasul, que reproduz, em vários aspectos, comportamentos presentes nos Legislativos nacionais. O Paraguai, por exemplo, realizou, em 2008,¹ eleição para deputados do próprio Parlasul, seguindo as mesmas regras constitucionais determinadas para a escolha de senadores para o Congresso do país.

Já os representantes dos demais membros do Mercosul (Argentina, Brasil e Uruguai), ainda são indicados pelos Legislativos nacionais. Em dezembro de 2011, os quatro governos do Mercosul comprometeram-se a aprovar a legislação pertinente para a realização das eleições diretas até 2014. Esse fato tornou imperiosa a aprovação, por parte do Legislativo brasileiro, de uma legislação específica, responsável por instituir as normas e os critérios que serão adotados nas eleições no Brasil, as quais devem possivelmente ocorrer em 2014.

A hipótese defendida por este artigo é de que o PL das eleições para o Parlasul apresenta um transbordamento da reforma política brasileira para o tratamento de uma questão regional. Isso porque, no caso específico do PL que regulamenta as eleições brasileiras para o Parlasul, não se verifica uma reprodução da institucionalidade consolidada. Portanto, o objetivo deste artigo é também discutir o papel que a aprovação deste projeto terá na agenda da reforma política nacional, vindo a demonstrar a crescente importância da esfera regional em aspectos sociopolíticos domésticos.

O PL das eleições para o Parlasul é caracterizado por uma mudança significativa em relação à tradição eleitoral brasileira, incorporando regras e princípios bem diversos. É interessante apontar que, em linhas gerais, o referido projeto apresenta boa parte das propostas de reforma política em discussão no Congresso Nacional.

1. O Paraguai é, até o momento, o único país a compor o Parlamento regional com membros diretamente eleitos para tal finalidade.

Na conclusão deste capítulo, são discutidas as possíveis implicações da aprovação deste PL na condução da reforma política do Brasil. Se forem implantadas tal como está previsto, as eleições diretas para a escolha dos representantes brasileiros no Parlasul poderiam ser utilizadas como um ensaio para avaliar sua viabilidade no plano doméstico, reforçando os argumentos daqueles que defendem a reforma, ou mesmo os de seus adversários.

2 INTEGRAÇÃO E *DEFICIT* DEMOCRÁTICO

A promoção de um processo de integração é uma estratégia dentro da política externa de um país que pode ser seguida por seu governo. Cada Estado pode trabalhar essa estratégia com maior ou menor intensidade, mas, de qualquer forma, ela está identificada e condicionada à formulação de um projeto governamental mais amplo. A legitimidade desse projeto é garantida pelas instituições nacionais, especialmente pelos Parlamentos, que participam de alguma maneira na sua formulação e implantação, em nome de uma representação dos interesses da sociedade.

Essa legitimidade está relacionada, no Ocidente, à percepção de que o sistema estatal funciona de forma democrática, e, como chamou a atenção Held (1995), tudo parece legítimo se é democrático, embora não esteja claro exatamente o que é democracia, porque existem diferentes concepções sobre o significado deste termo. Basicamente, pode-se subdividir essa discussão em dois polos básicos: participação *versus* representação.

A participação pressupõe uma situação ideal, que seria a realização da política pelos próprios cidadãos, dentro de uma lógica de autogoverno e autorregulação, tal qual ocorrera na Grécia antiga, quando havia a participação direta da coletividade na vida política. Essa situação apresenta-se como inviável em sociedades modernas, altamente complexas e numericamente muito maiores, mas permanece o princípio da necessidade de uma intervenção mais acentuada da sociedade no processo decisório.

A outra vertente trabalha a noção de democracia dentro da lógica liberal ou representativa, em que o processo político para a tomada de decisão ocorre entre representantes periodicamente eleitos, a quem se confere autoridade para agir em nome do conjunto de cidadãos daquela sociedade. Em ambos os casos há um momento de participação efetiva do cidadão, seja decidindo diretamente, seja escolhendo quem irá decidir em seu nome.

A percepção de *deficit* democrático em relação aos processos de integração regional é consequência de uma construção institucional pouco permeável à intervenção da sociedade, reforçada pelo crescente distanciamento entre o Poder Executivo e a população, no que se refere às decisões no âmbito regional.

Como os processos de integração regional são impulsionados pelos governos, suas estruturas decisórias tendem a ser monopolizadas por representantes indicados pelos Poderes Executivos, dentro de uma lógica denominada intergovernamental,² havendo pouca permeabilidade para a participação de representações da sociedade nessa institucionalidade, a não ser em órgãos consultivos ou de deliberação.

Diante dessa realidade, abre-se um debate importante sobre a democraticidade dos processos de integração regional e, num segundo momento, sobre a necessidade de incluir na institucionalidade regional mecanismos e espaços para a participação e representação (com ou sem poder decisório) e para determinar em que medida estes amenizariam o que se convencionou chamar de *deficit* democrático.

Autores como Moravcsik (2002, 2004) argumentam que não haveria *deficit* democrático em processos de integração porque, de acordo com sua concepção teórica intergovernamentalista, a participação e as escolhas dos cidadãos se realizaram no âmbito nacional, com a eleição do governo e dos parlamentares. Na esfera regional, não haveria a necessidade de uma nova etapa de participação, porque os governos estariam apenas barganhando entre si as preferências nacionalmente definidas.

Isto é, de acordo com a lógica intergovernamentalista nas negociações internacionais, os atores negociam a partir de preferências e objetivos estabelecidos previamente no jogo político doméstico, que ocorre dentro de uma institucionalidade e regras definidas. O ponto central, então, seria garantir que haja democracia nas instituições nacionais, para que os posicionamentos dos negociadores no âmbito internacional reflitam de fato os interesses predominantes de sua sociedade.

2. Mesmo no caso da União Europeia (UE), as instâncias decisórias centrais (Comissão Europeia e Conselho Europeu) seguem a lógica intergovernamental.

O Parlamento emerge, então, como uma instância central para garantir esse controle sobre a atuação internacional dos governos, porque é a esfera da representação social que, dentro da lógica dos sistemas democráticos liberais, exerce três funções fundamentais: representar a sociedade que o elegeu, legislar e fiscalizar as atividades do Executivo. Neste último caso, na teoria liberal, seu papel é garantir as liberdades dos cidadãos, contendo os impulsos do Estado de ampliar seu poder e agir contra a vontade e os interesses da população.

Embora tenha uma forte sustentação sob a perspectiva da lógica, a argumentação do referido autor é contestada por algumas correntes da teoria democrática, que chamam a atenção para o fato de que a participação não é suficiente para garantir a democraticidade de um processo ou de uma política – e nem exigiria também a possibilidade de contestação.

Dahl (2005) aponta que os regimes democráticos (poliarquias) são aqueles que permitem a participação e representação da sociedade e, para tal, pressupõe que estas democracias garantem que os opositores do governo possam se organizar aberta e legalmente, podendo se apresentar como uma alternativa em eleições livres e idôneas. Portanto, a democracia se realizaria na medida em que o sistema político permite a oposição, a rivalidade e a competição entre governo e seus oponentes.

Este é o cerne do problema do *deficit* democrático nos processos de integração, porque, na prática, aqueles que decidem no âmbito regional não são passíveis dessa contestação, apesar da argumentação de Moravcsik.

A argumentação apresentada neste capítulo centra-se em três aspectos principais:

- centralização do poder nos executivos e diminuição do controle exercido pelas instituições nacionais;
- distanciamento da sociedade da agenda regional; e
- decisões tomadas no âmbito regional não refletem necessariamente as preferências e os interesses da maioria dos eleitores nacionais.

2.1 Centralização e menos controle

A lógica intergovernamental que hoje predomina nos processos decisórios de integrações regionais faz com que o processo decisório destas seja dominado pelos atores do Executivo. Para Moravcsik (2002), isso não seria um problema, porque existem instâncias nacionais encarregadas de controlar as ações dos governos e que, conseqüentemente, controlariam as decisões tomadas no âmbito regional. Essa suposição, porém, não é verdadeira, porque esse maior poder do Executivo é acompanhado por um enfraquecimento dos Parlamentos e por uma perda na sua capacidade de controlar as decisões tomadas nas instâncias regionais.

Para a perspectiva intergovernamentalista, os parlamentos seriam primordialmente as instâncias de controle da ação dos governos e de seus representantes na institucionalidade regional, mas, na prática, não seria isso o que se verifica, porque muitas das decisões regionais não precisariam ser aprovadas pelos respectivos congressos, escapando a uma maior fiscalização, porque poderiam ser internalizadas por meio dos órgãos nacionais da administração pública (Viégas, 2008; Trindade, 2006).

No caso de integrações regionais com instituições mais autônomas, em relação aos governos nacionais, como no caso da Europa, esse problema se intensifica ainda mais. *“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”* (Follesdal e Hix, 2006, p. 535).

A solução comum para amenizar essa situação de *deficit* democrático é o estabelecimento de instâncias de representação parlamentar na esfera regional, encarregadas de acompanhar o processo decisório comunitário e servir como canais de informação e diálogo com os Legislativos nacionais, como foi o caso da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM) e dos parlamentos regionais.

Essa representação parlamentar regional, no entanto, mostra-se na maioria das vezes pouco eficaz na sua função de controle sobre as decisões regionais, porque se encontra numa posição muito diferente da existente no plano nacional. Na esfera doméstica, as relações entre os poderes dentro dos regimes democráticos seguem uma lógica de equilíbrio de poder, com sistemas variados de pesos e contrapesos.

A preocupação em equilibrar os poderes desaparece na institucionalidade regional, levando à preponderância dos Executivos e deixando os parlamentares marginalizados no processo decisório da integração regional. Esta situação, aliada ao fato de que a ação dos atores do Executivo na integração está para além dos poderes de controle dos parlamentos nacionais, impede que exista de fato a possibilidade de um questionamento real sobre as decisões tomadas.

Portanto, sem a possibilidade de um controle efetivo sobre o processo decisório e de uma ação de oposição ou contestação em relação às medidas adotadas pelos Executivos, torna-se inviável a superação do *deficit* democrático na integração regional.

Esta conclusão poderia ainda ser questionada pela argumentação de Moravcsik (2002), que enfatiza o fato de que esse controle não se deve dar no plano regional e sim garantido na esfera doméstica, no que ele chama de processo de formação das preferências nacionais. É aí que entram os argumentos dos outros dois aspectos.

2.2 Distanciamento, desconhecimento, descontrole

O próprio Moravcsik (2004) reconhece que a agenda regional está muito distante dos interesses e preocupações centrais da população em geral. Para a sociedade, é difícil assimilar o que ocorre nos processos de integração regional porque estes permanecem afastados de seu cotidiano, passando a sensação de distanciamento, ainda que suas ações tenham impacto direto sobre a vida dos cidadãos. A percepção que predomina no senso comum das populações é que as instituições regionais estariam fora do alcance das pressões sociais.

Tradicionalmente, a agenda política doméstica é dominada por temas considerados como prioritários pelos cidadãos, os quais, em linhas gerais, podem ser descritos como sendo: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego e a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário e a relação entre as instâncias de poder; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde e encontrar soluções para a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

Nessa agenda nacional, os temas internacionais ficam relegados a um segundo plano, porque o Estado continua sendo a referência principal para a reivindicação das demandas sociais, embora tenha perdido capacidade de resposta, enquanto a integração que poderia suprir esta lacuna parece distante e desprovida dos tradicionais mecanismos democráticos.

A implicação desse aspecto é que a sociedade dá pouca atenção e importância ao que está sendo decidido na esfera regional – que, como apontado anteriormente, também não é passível de um controle efetivo por parte do Legislativo –, portanto, no âmbito doméstico, o processo de formação de preferências, argumentado por Moravcsik (2002), acaba desviando-se das temáticas regionais.

De acordo com esse autor, a formação das preferências teria como um instrumento-chave a realização de eleições, que seriam os momentos de apresentação das opções e propostas, permitindo que a contestação se concretize por meio de votações contra ou a favor das decisões tomadas pelos governos, cujas ações e posturas, adotadas depois de instauradas, estariam legitimadas pelas urnas. No limite, as eleições estabeleceriam as escolhas da sociedade em relação às políticas a serem aplicadas.

Essa premissa está correta, mas não se aplica aos processos de integração regional justamente pelo fato de que estes não entram na agenda eleitoral para uma discussão ampla, sendo tratados ocasionalmente de forma pontual, em função de problemas conjunturais. As temáticas apontadas pelos candidatos voltam-se majoritariamente para as questões centrais da agenda doméstica, tocando de forma muito marginal suas propostas efetivas para o desenvolvimento integracionista. Em muitos casos, as manifestações se restringem a informar o eleitorado se são favoráveis ou contrários à continuidade do processo de integração, sem entrar em detalhes, contudo, sobre as razões e possíveis consequências de suas posições.

Como os tomadores de decisão regionais não são eleitos e nem se submetem regularmente a controles de outras instâncias institucionais, não há efetivamente possibilidade de uma contestação real sobre suas ações. Conseqüentemente, não há democracia nesse processo decisório. No entanto, Moravcsik (2004) argumenta que, ainda assim, as posições dos governos no processo decisório regional refletem as preferências e interesses dos eleitores nacionais. Como se discutirá a seguir, isso nem sempre é verdade.

2.3 As decisões regionais e os interesses nacionais

Os interesses nacionais são variados e heterogêneos, assim como os atores e suas capacidades de influir nas decisões a serem tomadas. Essa afirmação se desdobra em duas argumentações diferenciadas. No primeiro caso, é evidente que as eleições determinam uma escolha sobre o tipo de direcionamento político a ser dado diante da agenda nacional. Contudo, as propostas apresentadas durante o pleito tendem a ser suficientemente genéricas e abrangentes para permitir o apoio de um amplo espectro da população e garantir a maioria dos votos.

Isso significa que, na prática, a execução dessa proposta pode sofrer uma oscilação significativa, de acordo com as pressões internas dos grupos de interesse e as resistências apresentadas pelos opositores. Até aqui, concorda-se com Moravcsik (2002, 2004) que as políticas adotadas pelos governos refletem essas disputas domésticas, e seu trabalho concentra-se em articular as diferentes demandas de sua base de apoio e conter seus críticos.

No entanto, as decisões no plano regional não estão submetidas a essa mesma lógica: não passam pelos mecanismos de controle internos (como parlamentos) e nem são avaliadas nos momentos de disputa eleitoral. A sua definição está concentrada nas pressões exercidas pelos interesses domésticos sobre os representantes nacionais (sejam membros do governo, sejam representantes nas estruturas regionais).

Essas pressões, por sua vez, são condicionadas pelas capacidades e poderes dos diferentes grupos. Não há igualdade de condições neste caso e, portanto, a lógica democrática passa ao largo de seu funcionamento. Os grandes grupos econômicos conseguem ter uma capacidade de reivindicação e de influência muito maior que os demais atores sociais. Esta afirmação pode ser facilmente constatada, verificando-se a agenda de negociação dos processos de integração e o tipo de políticas implantadas. Há uma clara subordinação da política e do social às questões econômicas (que dificilmente refletem os interesses da maioria dos cidadãos).

Ainda que os resultados dessas decisões sejam positivos para a maioria da população, isso não resolve o problema de que o desenho institucional dos processos de integração gera *deficit* democrático. A questão não é o que se faz, mas como se faz.

A superação do *deficit* democrático passa então por uma mudança institucional que permita a superação desses três aspectos: equilíbrio entre os poderes; maior controle e participação. Todavia, é ingênuo pensar que eles podem ser todos solucionados de uma só vez. Existe uma hierarquia de fases ou etapas a serem solucionadas.

Primeiro é preciso garantir instâncias efetivas de participação e representação que permitam canalizar os diferentes interesses presentes na sociedade e, ao mesmo tempo, aproximar a agenda doméstica da pauta de negociação regional. Num segundo momento, garantir que exista um efetivo controle sobre as ações dos Executivos, para só então pensar em mecanismos institucionais para garantir um sistema de pesos e contrapesos entre os poderes no âmbito regional.

Dentro da lógica desta argumentação, portanto, o primeiro avanço seria a institucionalização de um Parlamento regional. Entre os espaços institucionais dos processos de integração criados para amenizar o problema do *deficit* democrático, o parlamento de integração regional é sem dúvida o mais importante, porque é a esfera da representação social dentro da lógica dos sistemas democráticos liberais, que exerce três funções fundamentais: representar a sociedade que o elegeu, legislar e fiscalizar as atividades do Executivo.

Portanto, um processo de integração democrático pressupõe uma institucionalidade parlamentar com capacidade para intervir e participar do processo decisório, dentro de uma lógica de compartilhamento de poder com os representantes dos governos e arbitrado pela presença de instâncias regionais do poder Judiciário. As funções legislativas no âmbito regional, porém, sofreriam algumas adaptações (Caetano e Perina, 2003). A noção de representação pressupõe arranjos institucionais adequados que levem em consideração alguns aspectos: culturas políticas diferenciadas, mecanismos de seleção e escolha dos representantes, diferenças populacionais.

É importante ressaltar que, de todas as instâncias do 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 de

integração regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco manteve as mesmas características iniciais.³

Até o momento, 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: *deficit* democrático, pouca efetividade, lentidão, incerteza etc.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner acordaram, no ano de 2003, em promover um novo impulso na integração regional a partir de um ajuste institucional e pela ampliação da temática social nas negociações. Consideraram como um passo fundamental a institucionalização de um parlamento de integração regional, o que suscitou desde o início um intenso debate entre os céticos sobre a necessidade dessa instância em uma união aduaneira imperfeita, frágil e propensa a retroceder a uma zona de livre comércio e os defensores do aprofundamento do processo, que entendem a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa mas como uma questão de identidade ou destino coletivo. Para o Parlamento do Mercosul não é apenas uma representação legislativa no bloco e sim a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes. Todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil.

Considerando que o Parlasul iniciou suas atividades em meados de 2007 e que os aspectos mais inovadores dessa proposta – a representação proporcional e a realização de eleições diretas para seus integrantes – ainda não foram implantados plenamente, não é possível estabelecer a extensão exata da mudança e do impacto dessa instituição no processo de integração do Cone Sul, mas podem-se indicar alguns desdobramentos interessantes a partir de sua criação.

As mudanças políticas nos cenários domésticos, com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros, permitiu uma influência

3. 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.

maior deste último grupo sobre o processo decisório do Mercosul. Essa nova concepção de integração presente no núcleo governamental, no entanto, não alterou a lógica institucional do Mercosul, que permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia às instâncias regionais.

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

Numa primeira etapa, a representação parlamentar permaneceu semelhante à existente na CPC: dezoito parlamentares titulares – nove deputados federais e nove senadores –, designados por seus respectivos parlamentos nacionais. O projeto de criação do Parlasul, no entanto, previa que a representação seria proporcional, não mais paritária entre os países, e que os integrantes desse parlamento de integração regional seriam diretamente eleitos por voto popular.

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

Os negociadores chegaram a um consenso de que não haveria sentido instituir uma representação muito ampla, porque isso dificultaria o seu funcionamento – inclusive pela escassez de recursos –, e, a partir desse consenso, o desafio passava a ser o desequilíbrio populacional entre os países, que impossibilitava a utilização de uma proporcionalidade pura, porque haveria uma super-representação por parte do Brasil. A distribuição de cadeiras deveria respeitar um equilíbrio de poder entre os países, mesmo que, populacionalmente, isso não fosse real.

Nesse caso, os parlamentares decidiram aplicar a regra de uma proporcionalidade atenuada. O acordo estabelece que somente Uruguai e Paraguai mantenham os atuais dezoito membros. A Argentina teria 26 parlamentares até realizar a eleição direta em 2011, quando sua bancada subiria para 43; enquanto o Brasil ficaria com 37 até o pleito, previsto para 2014, e com 74, após a realização do mesmo.

A nova representação seria ampliada à medida que os países executassem a nova regra de escolha de seus representantes parlamentares. Porém, a eleição direta, que deveria ter ocorrido nos quatro países até o final da primeira etapa de implantação do Parlasul, somente foi realizada pelo Paraguai, que, ao cumprir com o previsto, recebeu fortes críticas de seus parceiros, porque o acordo de proporcionalidade ainda não havia sido fechado e, com isso, esse país estaria forçando a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado.

Nos demais países a proposta de realização de eleições diretas para os parlamentares do Mercosul gerou um debate relativamente acalorado, especialmente na definição das regras para a sua realização, como discutido na próxima seção.

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

As comissões e subcomissões são instâncias centrais na atividade parlamentar, porque é no interior delas que se realiza a instrumentalização dos estudos sobre temas específicos, os diálogos com a sociedade civil e a produção documental. No caso específico da produção documental da CPC, por exemplo, esta se manifestava aos outros órgãos do Mercosul por meio de recomendações e às instâncias da sociedade por meio de declarações. A produção das recomendações buscava acompanhar os rumos do processo de integração, sugerindo aos órgãos decisores do Mercosul ações específicas ou

gerais que julgavam pertinentes. No entanto, essas se apresentaram sempre com um caráter genérico e amplo.

A produção documental que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) prevê é mais abrangente, já que estabelece um caráter propositivo por meio da elaboração de projetos de normas e anteprojetos de normas que serão encaminhados ao Conselho do Mercado Comum (CMC) e ao mesmo tempo mantém a possibilidade de elaboração de recomendações e declarações a outros órgãos ou instâncias da sociedade.

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

No Parlamento do Mercosul, a tramitação é semelhante ao que ocorre nos congressos nacionais: as propostas são encaminhadas à Secretaria Parlamentar pelo menos vinte dias antes da sessão na qual serão apresentadas formalmente à Mesa Diretora, que as encaminha às Comissões correspondentes para análise, deliberação e elaboração de parecer, que será apreciado pelo Plenário e votado. Além da maior deliberação, houve uma mudança também nos tipos de atos. A CPC emitia apenas recomendações que poderiam ou não ser consideradas pelo Grupo Mercado Comum (GMC).

O Parlasul pode emitir pareceres,⁴ projetos de normas,⁵ anteprojetos de normas,⁶ declarações,⁷ recomendações,⁸ relatórios⁹ e disposições.¹⁰

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

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

Os parlamentares e assessores brasileiros entrevistados¹¹ apresentaram uma percepção positiva com as potencialidades da implementação dessa norma, a mesma impressão é encontrada em documentos e declarações públicas feitas por integrantes do Parlasul. De modo geral, há um consenso de que a dedicação exclusiva impulsionará o parlamentar a um novo posicionamento em relação à integração.

4. São posicionamentos do Parlamento em relação a projetos de normas encaminhados pelo CMC e que requeiram aprovação legislativa em pelo menos um dos países-membros.

5. São as proposições normativas apresentadas ao CMC, que deverá informar semestralmente ao presidente do Parlasul sobre a situação dos projetos a ele encaminhados.

6. São proposições voltadas para a harmonização das legislações dos países e encaminhadas para os Congressos para apreciação.

7. São manifestações do Parlamento sobre assuntos de interesse público.

8. São indicações gerais encaminhadas aos órgãos decisórios do Mercosul (da mesma forma que ocorria na CPC).

9. São estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias, que contêm análises de um tema específico e devem ser aprovados pelo Plenário do Parlasul.

10. São normas de caráter administrativo, referentes à organização interna do Parlamento.

11. Deputados: doutor Rosinha; Renato Molling e Lelo Coimbra; senadores Marisa Serrano e Pedro Simon; e assessores Antonio Ferreira Costa Filho e Maria Cláudia Drummond.

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

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

A realização das eleições diretas também é vista como uma oportunidade de aprofundar, no interior dos partidos políticos, a discussão sobre a integração e mostrar qual a visão de cada um deles sobre o assunto. Desde o início, apenas o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou, de forma institucionalizada, um debate interno sobre o seu projeto de cooperação regional. Nos demais partidos é possível encontrar líderes com opiniões claras sobre o assunto – e que normalmente têm uma atuação bastante ativa na delegação parlamentar brasileira –, mas que não podem ser entendidas como as posições de seus partidos, pois, nestes, não há debate e nem consenso sobre o Mercosul.

A expectativa geral é que um parlamento diretamente eleito e com membros com dedicação exclusiva permitiria uma participação mais efetiva e eficiente dos parlamentares no Mercosul e, ainda, estimularia um debate mais amplo nos quatro países sobre a integração e impulsionaria a formação de blocos ou famílias ideológicas no interior do Parlasul.

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 CPC. Com o Parlamento, as relações entre os parlamentares dos quatro países tornaram-se mais regulares, as normas para o funcionamento dessa instância legislativa regional mais complexas e adequadas e o escopo de atuação se ampliou.

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

Mesmo assim, a constituição do Parlasul contribuiria potencialmente com a democratização da integração, ao avançar em relação à sua antecessora e estabelecer uma perspectiva de atuação futura bastante positiva entre seus integrantes. Dessa forma, pode-se afirmar que a postura atual sobre o potencial democratizante dessa instituição é afirmativa, tendo por base a expectativa favorável em relação aos desdobramentos que os processos eleitorais para deputados do Mercosul poderão gerar.

3 AS ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLASUL

O debate acerca da inserção de eleições diretas para os representantes brasileiros no Parlasul tem se centrado em dois PLs, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal, em tramitação simultânea no Congresso Nacional. Após apresentar de modo detalhado os dois projetos, uma análise comparada será realizada entre os elementos inseridos em cada proposta legislativa.

O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 5.279, de 2009, de autoria do deputado Carlos Zaratini do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT-SP), foi inicialmente previsto para regulamentar as eleições do Parlasul para o ano de 2010, mas, devido à não conclusão de sua aprovação em tempo hábil, foi incluído o seu substitutivo, prevendo a realização das primeiras eleições para o Parlasul no Brasil em 2014, junto com as eleições para presidente, governadores, senadores e deputados. Até o momento, esse projeto encontra-se em discussão no Plenário da Câmara dos Deputados, após ter sido aprovado nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e de Constituição, Cidadania e Justiça (CCJ) e de Finanças e Tributação.

O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 126, de 2011, de autoria do senador Lindbergh Farias (PT-RJ), tinha o intuito de estabelecer as eleições para o Parlasul ainda em 2012, em conjunto às eleições municipais. Não tendo sido aprovado no prazo de um ano antes das eleições de outubro de 2012 – conforme determina a regulamentação para a inclusão e/ou

modificação da regra eleitoral –, o citado PLS recebeu substitutivo prevendo a realização do pleito também para 2014, conjuntamente às eleições de natureza federal e estadual. A referida proposta está em discussão na CRE (com parecer da relatoria pela aprovação da matéria) e na CCJ do Senado Federal, tendo sua decisão de natureza terminativa dentro do Senado.

Embora a tramitação dos dois projetos seja simultânea, eles seguem processos independentes, o que exigirá um acordo entre os membros das duas Casas sobre qual PL será aprovado e entrará em vigor, visto que versam sobre a mesma matéria. Além disso, o curso da tramitação legislativa não impede que os projetos sejam alterados e recebam emendas, as quais podem, inclusive, incorporar elementos de um PL em outro.

3.1 Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (Substitutivo ao PLC nº 5.279, de 2009)

O PLC está em fase avançada de tramitação, prevendo as primeiras eleições diretas para o Parlasul no Brasil para a data de 5 de outubro de 2014. Em consonância com a Constituição Federal (CF), o sistema de votação para as eleições do Parlasul tem natureza secreta, universal e obrigatória (Substitutivo ao PLC nº 5.279, 2009, Artigo 2º). As eleições previstas no PLC seguem o número de vagas destinadas ao Brasil, a partir de 2014 passará a contar com 74 vagas no Parlasul, conforme estabelecido no Acordo Político para a Consolidação do Mercosul (CMC, 2010).

A proposta da Câmara dos Deputados apresenta algumas inovações em relação ao sistema eleitoral brasileiro para o pleito do Mercosul, que serão analisadas com maior profundidade nas próximas seções. Entre estas, destaca-se a inclusão da lista preordenada (lista fechada) por partidos políticos – que ficam responsáveis pela ordenação e substituição dos candidatos, de acordo com convenção partidária nacional. O número de candidatos incluídos em cada lista partidária apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não poderá exceder o dobro de vagas existentes para o Parlasul em 2014 (148 vagas). Ademais, o projeto da Câmara rege que as eleições do Parlasul terão circunscrição nacional.

Ainda acerca das listas preordenadas, o PLC inclui requisitos por região e gênero, para a ordenação das listas partidárias. Segundo a proposta da Câmara Federal, a cada grupo de cinco candidatos da lista, deve haver um

representante de cada região do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) e entre eles deve haver um mínimo de dois candidatos de gêneros distintos. Essas proposições favorecem a diversidade de gênero e de regiões nas candidaturas nacionais, evitando predominância de uma região ou de um sexo em detrimento dos demais. A proposta não prevê a existência de suplentes *stricto sensu*, pois a linha sucessória dos parlamentares do Mercosul é composta, necessariamente, pelos próximos candidatos, obedecendo a sequência prevista na lista partidária preordenada.

Além da inclusão de voto por partidos e não por candidatos, o PLC explicita a criação de tempo determinado nos meios de comunicação para divulgação do pleito *mercosulino*, tanto para os partidos políticos, quanto para o próprio TSE, com fins informativos e educativos. A proposta destina cinco minutos no rádio e na televisão, em horários definidos, para propaganda eleitoral exclusiva aos partidos com candidatos a deputados do Parlasul. O TSE também receberá, de acordo com a proposta da Câmara, seis meses antes do pleito, dez minutos diários nos meios de comunicação para divulgar e informar os cidadãos sobre a importância e as características do Parlasul e sobre as eleições de seus representantes no Brasil.

O financiamento da campanha para o Parlasul deverá ser exclusivamente público, de acordo com o PLC, utilizando 5% do Fundo Partidário Anual nas eleições de 2014.

A incompatibilidade de mandatos eletivos também é prevista na proposta, impedindo acumulação de cargos públicos durante o mandato dos parlamentares regionais, pois o objetivo é garantir dedicação exclusiva ao Parlasul. Por fim, as prerrogativas, os deveres e os vencimentos dos parlamentares do Mercosul eleitos serão equiparados aos dos deputados federais.

3.2 Projeto de Lei do Senado Federal (Substitutivo ao PLS nº 126, de 2011)

Do mesmo modo que o PLC, o projeto apresentado no Senado Federal prevê eleições de 74 representantes para o Parlamento do Mercosul em 5 de outubro de 2014, por meio de sistema de votação direto, secreto, universal e obrigatório. O PLS ressalta a liberdade dos partidos de criarem coalizões partidárias no âmbito eleitoral, mesmo modelo existente nas eleições presidenciais. Cabe aos partidos e coligação selecionarem seus candidatos de acordo com convenções partidárias estaduais.

A proposição apresentada pelo Senado separa em duas categorias as vagas para parlamentares do Mercosul. A primeira determina que 47 das 74 vagas serão destinadas aos denominados representantes federais. A eleição dessa categoria será realizada via listas preordenadas, obedecendo ao sistema proporcional e à circunscrição estadual. A distribuição das vagas dos representantes federais do Parlasul pelos estados da Federação seguirá as proporções das vagas estaduais dos membros da Câmara dos Deputados. Entre as vagas chamadas de federais, o PLS estabelece que, no mínimo, 30% dos representantes devam ser de um dos sexos, evitando desequilíbrios de gênero. Além disso, é vedado a cada lista partidária exceder o dobro do número de vagas disponíveis para os representantes federais do Parlasul (94).

A segunda classificação estipulada pela proposição do Senado é a de representantes estaduais, os quais serão eleitos por voto majoritário, também sob circunscrição estadual (um por estado e um pelo DF, totalizando 27 representantes estaduais). Cada partido ou coligação partidária somente poderá indicar um candidato por Unidade Federativa (UF), reduzindo o número de concorrentes a essa categoria de vagas. Os suplentes dos representantes estaduais serão os próximos colocados nas votações, independentemente da filiação partidária do candidato subsequente.

A respeito dos regulamentos para a propaganda eleitoral, o PLS prevê que dez minutos de cada período de horário eleitoral no rádio e na televisão serão destinados à propaganda dos candidatos a parlamentares do Mercosul. O TSE também disporá de tempo determinado (dez minutos diários em cada meio de comunicação supracitado), com a finalidade de informar e divulgar as eleições para o Mercosul no Brasil. O financiamento das campanhas para o Parlasul, de acordo com o PLS, será exclusivamente público, destinando-se 5% do Fundo Partidário Anual ao pleito regional. Como informações adicionais, o projeto do Senado ressalta a incompatibilidade do cargo de parlamentar do Mercosul com outro mandato eletivo.

3.3 Comparação entre os projetos em discussão no Congresso Nacional

Analisando-se comparativamente as proposições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, encontra-se um eixo de pressupostos compartilhados entre os projetos, relacionados aos princípios eleitorais seguidos durante o pleito para o Mercosul e às disposições vinculadas à propaganda eleitoral e ao modo de financiamento das campanhas eleitorais.

Em ambos os projetos discutidos, há a fixação da realização das eleições no ano de 2014, conjuntamente às eleições federais, estaduais e distritais. Seguindo as cláusulas pétreas constitucionais, o sistema de votação será secreto, universal e obrigatório. O número de vagas disputadas nas eleições (74) mantém-se de acordo com a decisão emanada nas instâncias do Mercosul, nos dois projetos apresentados.

Por mais que não seja explícito no PLS, os dois projetos parecem indicar a equiparação de prerrogativas, deveres e vencimentos dos parlamentares do Mercosul aos dos deputados federais. A incompatibilidade de mandatos, evidenciada nas duas propostas, é elemento fundamental para a garantia de exclusividade dos parlamentares do Mercosul eleitos para seus mandatos regionais.

No âmbito da campanha eleitoral, os dois projetos têm se assemelhado de modo significativo. As proposições da Câmara e do Senado ressaltam a disponibilidade de tempo exclusivo ao TSE para divulgação e informação acerca das eleições para o Parlasul, período fundamental para esclarecimento da população sobre a importância da integração regional para os cidadãos, bem como das atividades e prerrogativas destinadas ao Parlasul e a seus membros diretamente eleitos. Ademais, o financiamento das campanhas eleitorais será exclusivamente de natureza pública (5% do Fundo Partidário Anual), aproximando-se das diretrizes apresentadas no âmbito da reforma política brasileira (hipótese que será posteriormente discutida).

No campo das divergências, o procedimento eleitoral do PLC aproxima-se, com algumas diferenciações, das vagas do PLS destinadas aos representantes federais. Ambos os modelos, do PLC e dos representantes federais do PLS, associam-se ao sistema proporcional e à lista preordenada de partidos. A grande diferença entre as propostas, nesse sentido, é que PLC prevê circunscrição nacional, em oposição à circunscrição estadual encontrada no PLS. Enquanto as vagas destinadas ao PLS serão distribuídas entre os estados da Federação na mesma proporção das vagas à Câmara Federal (tabela 1), o PLC, por meio da circunscrição nacional, estabelece que a totalidade das vagas seja disputada em todo território nacional. A única ressalva feita pelo PLC é de composição das listas partidárias em um ordenamento que exija a distribuição dos candidatos por regiões distintas do país (a cada cinco candidatos da lista, um deve ser de cada uma das regiões do país).

Cada região, de acordo o PLC, contaria, em média, com 20% das cadeiras para o Parlasul. Esse modelo de organização de lista partidária garantiria uma representação mais equilibrada das cinco regiões do país, porém abre a possibilidade de que estados da Federação possam não eleger nenhum representante para o Parlamento Regional.

TABELA 1
Distribuição de representantes federais por estado (PLS)

Estado	Representação Câmara dos Deputados	Representantes federais para o Parlasul
Rondônia	8	1
Acre	8	1
Amazonas	8	1
Roraima	8	1
Pará	17	2
Amapá	8	1
Tocantins	8	1
Maranhão	18	2
Piauí	10	1
Ceará	22	2
Rio Grande do Norte	8	1
Paraíba	12	1
Pernambuco	25	2
Alagoas	9	1
Sergipe	8	1
Bahia	39	3
Minas Gerais	53	5
Espírito Santo	10	1
Rio de Janeiro	46	4
São Paulo	70	6
Paraná	30	2
Santa Catarina	16	1
Rio Grande do Sul	31	2
Mato Grosso do Sul	8	1
Mato Grosso	8	1
Goiás	17	2
Distrito Federal (DF)	8	1
Total	513	47

Fonte: Anexo do PLS nº 126, de 2011.

O PLS, com as vagas de representantes federais, reproduz a proporcionalidade existente na Câmara dos Deputados no Parlasul, mantendo as assimetrias de representação pelos estados do país. A proposta do Senado, no entanto, garante que todos os estados tenham ao menos dois parlamentares do Mercosul (o número mínimo de um representante federal, somado ao representante estadual). Enquanto o PLC tem o potencial de reduzir as discrepâncias de representações por regiões, o PLS garante que todos os estados federais tenham, ao menos, dois representantes no Parlasul. Porém, na prática, o projeto do Senado produz uma sobre-representação de regiões do país com menor densidade populacional (somados os representantes estaduais e federais, a região Nordeste receberia 31% das vagas para o Parlasul, enquanto o Sudeste, com menor número de estados mas com maior população, contaria com 27% dos representantes brasileiros no Parlasul).

Quanto à distribuição de vagas por gênero, o PLC prevê que dois em cada cinco nomes das listas partidárias sejam de sexos distintos (mínimo de 40%, resultando em trinta vagas), enquanto no PLS um dos gêneros deverá ter no mínimo 30% das vagas para representantes federais (14 de 47 lugares).

A priori, a proposta da Câmara dos Deputados garante maior diversidade de gênero na representação brasileira no Parlasul. No entanto, o projeto do Senado favorece a representação de todos os estados brasileiros no Parlasul, não somente pela distribuição entre os estados das vagas federais, mas também por meio dos representantes estaduais (um de cada estado federal e do DF).

A liberdade de coalizões partidárias é garantida pelo PLS nas vagas para representantes estaduais. Na proposição da Câmara, as coalizões são suprimidas, em detrimento das listas partidárias preordenadas. Enquanto os suplentes do PLC são os próximos das listas partidárias, mantendo as vagas vinculadas aos partidos políticos, o PLS explicita que os suplentes dos candidatos eleitos são necessariamente os segundos colocados nos estados, independentemente do partido político ao qual o mesmo é vinculado. A convenção partidária responsável pela escolha dos candidatos deve ser de natureza nacional para o PLC. Já no PLS, essas convenções devem ser realizadas em âmbito estadual. Essas comparações indicam que a proposta

do Senado favorece as coalizões e alianças partidárias, além da organização partidária no âmbito estadual, enquanto o PLC se distancia das coalizões e fortalece a dimensão nacional dos partidos políticos brasileiros. Essa divergência de proposições segue as distintas naturezas de cada Casa Legislativa, já que o Senado, por exemplo, é a esfera por excelência do pensamento baseado na lógica estadual.

Por fim, o PLC destina cinco minutos em cada interrupção para horário eleitoral obrigatório, tanto de rádio e TV, para os candidatos a parlamentares do Mercosul, além do tempo destinado ao próprio TSE, enquanto o PLS estabelece o dobro do tempo (dez minutos) para essas interrupções.

Em suma, enquanto o PLC representa a implantação de listas preordenadas nacionais nas eleições para o Parlasul, o modelo adotado no PLS, segundo o Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, do Senador Antonio Carlos Valadares, é: “(...) um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a representação de todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do Mercosul, com a lista partidária fechada e preordenada” (Brasil, 2011a).

4 A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A AGENDA POLÍTICA NACIONAL

4.1 A reforma política brasileira possível

Essencial ao desenvolvimento democrático é a contínua reavaliação do papel das normas e instituições políticas. A discussão de uma reforma no sistema político-eleitoral brasileiro pode ser entendida como um esforço necessário para o aprimoramento das bases democráticas do país, corrigindo os elementos considerados insatisfatórios ou ineficientes e atualizando o sistema político às novas demandas da sociedade.¹²

O esforço de discussão da reforma política brasileira foi retomado pelo Legislativo no ano de 2011, com a criação de comissões sobre a reforma

12. Nos últimos anos, algumas modificações institucionais importantes foram inseridas no sistema político brasileiro, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a reeleição, ambas por iniciativas presidenciais, e a instituição da fidelidade partidária, por decisão do Judiciário. Essas mudanças, no entanto, foram lideradas pelos poderes Executivo e Judiciário e não pelo Legislativo, o qual, constitucionalmente, teria o papel preponderante de apresentar e debater discussões dessa natureza (Rennó, 2007). Ademais, o mais recente projeto de mudanças no sistema político-eleitoral, a Lei da Ficha Limpa, tem sua origem em projeto de lei de iniciativa popular.

política na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O relatório aprovado por ambas as comissões introduziu a chamada reforma política possível: um conjunto de projetos específicos que tem a potencialidade de serem aprovados e aplicados a partir das próximas eleições.

Entre os principais tópicos discutidos nas duas Comissões Especiais estão: sistemas eleitorais; financiamento eleitoral e partidário; suplência de senador; filiação partidária e domicílio eleitoral; coligações partidárias; voto facultativo; data da posse dos chefes do Executivo; cláusula de desempenho; fidelidade partidária; reeleição e mandato; e candidato avulso. Após a realização de audiências públicas e discussão das propostas apresentadas, os relatórios confeccionados pelas duas Casas Legislativas apresentam um conjunto de PLs e Emendas Constitucionais (ECs) (Câmara dos Deputados, 2011) referentes a aspectos específicos de mudança na legislação político-eleitoral do país.

Merecem destaque algumas propostas de modificações eleitorais mais significativas, as quais também podem ser observadas nos PLs para eleição dos parlamentares do Mercosul. São essas as proposições relacionadas a sistemas eleitorais, financiamento eleitoral e partidário, suplência de candidatos e coligações partidárias.

De acordo com as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) em tramitação, o sistema eleitoral para as eleições legislativas passaria a ser o modelo de listas fechadas e preordenadas pelos partidos políticos (PEC 43/2011 e PEC 23/2011). Outro elemento adicionado aos projetos é o favorecimento de diversidade de candidatos por gênero, com a obrigatoriedade de alternância de um nome de cada sexo na lista partidária. Essa medida garantiria que aproximadamente metade dos eleitos fosse de gêneros distintos, aumentando a participação feminina no Legislativo.

Outra proposição relevante é a instituição de financiamento exclusivamente público para as campanhas eleitorais (PLS 268/2011). O TSE passaria a receber recurso específico (R\$7,00 por eleitor inscrito) a ser distribuído aos partidos políticos e candidatos com fins eleitorais. Essa medida teria a intencionalidade de evitar a imersão de interesses particulares nas campanhas eleitorais, por meio de financiamento privado de campanha política.

A modificação da figura do suplente, reduzindo-se de dois para um suplente por senador, além do veto à suplência de parente do candidato são objetos incluídos na Reforma Política brasileira (PEC 37/2011). Essa medida visa modificar o papel do suplente no sistema político, figura pouco ou nada conhecida pelo eleitorado e que recorrentemente ocupa cargos públicos. Pela atual legislação, o suplente está vinculado ao indivíduo e não ao partido, o que se evidencia ainda mais no veto ao parentesco com os candidatos, numa tentativa adicional de combate ao nepotismo na esfera político-eleitoral.

A impossibilidade de criação de coligações partidárias para eleições de cargos legislativos também é matéria de Reforma Política (PEC 40/2011). O projeto em questão veta as coligações partidárias em eleições legislativas, somente permitindo-as para eleições de cargos executivos (prefeitos, governadores e presidente).

A discussão da reforma política não é assunto pacífico dentro e fora do Congresso Nacional. Existem diferentes posicionamentos dos setores políticos e da sociedade sobre cada ponto específico supracitado. Além disso, o tema tem sido pouco veiculado na mídia, encontrando-se poucas discussões mais aprofundadas sobre os tópicos da reforma política.

Na esfera partidária, é importante ressaltar a liderança do PT, em especial da figura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nas propostas de reforma política apresentadas no Congresso. O ex-presidente teria enviado um projeto de reforma em 2009, o qual não teria recebido apoio político em seu contexto e, na atualidade, faria parte do esforço de convencimento dos partidos da base aliada, principalmente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para adoção das propostas em discussão no Legislativo (Dirceu, 2012). Ainda que não haja consenso, os membros do PT têm apoiado a maioria dos aspectos inseridos na reforma política possível, entre os quais o financiamento público e a lista partidária.

Há uma diversidade de opiniões tanto fora como dentro dos principais partidos políticos brasileiros. O PT tem apoiado o modelo de reforma política de maneira mais ampla, apesar de alguns membros aceitarem a implantação do sistema eleitoral proporcional misto (combinação de modelo de lista nominal com lista fechada), como forma de atrair o apoio do PMDB.

O caso do PMDB é o mais interessante de ser avaliado, dada a sua aliança com o governo e a sua expressão nas duas casas legislativas federais. A heterogeneidade do partido dificulta qualquer acordo em pontos essenciais da reforma política, como o sistema eleitoral e as coligações proporcionais. Enquanto alguns partidários entendem que as coligações proporcionais sejam, de fato, passageiras, como o senador Valdir Raupp (PMDB-RO) (Reforma..., 2011), o mesmo senador admite que o partido apoie o financiamento público de campanha, porém não concorda com outras propostas, como o fim das coligações proporcionais e o sistema de listas partidárias (Cinco..., 2011).

Os dois partidos opositores mais significativos, Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), apresentam opiniões distintas acerca das propostas de reforma política. O PSDB tem se oposto às propostas lideradas pelo PT. A grande divergência interna do partido quanto aos pontos mais polêmicos da reforma, como o sistema eleitoral e o financiamento público, bem como a rivalidade histórica entre os dois partidos, tem dificultado qualquer apoio do PSDB à reforma política. O DEM, ao contrário, é o partido que mais se aproxima das posições do PT sobre a reforma política, mesmo sendo da base opositora (Reforma..., 2011).

Associações ligadas à sociedade civil também têm apresentado opiniões favoráveis sobre a reforma política brasileira. Em ato público, tanto os partidos de esquerda quanto lideranças da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da União Nacional dos Estudantes (UNE), da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) defenderam a reforma política, principalmente o financiamento público de campanhas e as listas partidárias. As organizações empresariais, no entanto, não se expressaram quanto ao apoio de quaisquer pontos específicos de mudança no sistema político (Passos, 2011). A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) também tem se expressado positivamente quanto ao seguimento da reforma política, favorecendo a maior utilização de mecanismos de democracia direta, tais como referendos e plebiscitos, por parte do poder público (Bittar, 2011).

Enquanto as entidades de classes e os partidos de esquerda apoiam fortemente os atuais termos da reforma política, os partidos de espectro ideológico de centro e de direita, a exceção do DEM, divergem em aspectos

centrais da reforma, como financiamento público e sistema eleitoral. Esse panorama indica as dificuldades em alcançar uma reforma política possível, uma mudança do sistema político-eleitoral que tem potencial de ser aprovada no curto e médio prazo.

Dificuldades circunstanciais devem ser adicionadas à aprovação da reforma política no Congresso Nacional. A instauração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) responsável por investigar as atividades de Carlos Cachoeira tem atrasado as discussões da reforma política. A atenção dada pela mídia e pelos congressistas a essa CPMI tem adiado reuniões e votações das propostas que envolvem temas da reforma política. As acusações de influência de interesses privados em campanhas eleitorais também têm favorecido a aprovação do financiamento público de campanha, um dos principais tópicos da Reforma (Relator..., 2012).

A tramitação da reforma política encontra-se paralisada em ambas as Casas Legislativas. A Comissão do Senado sobre a reforma política aprovou seu relatório em 2011 e os PLs e EC oriundos dos mesmos já estão em discussões nas Comissões e no Plenário do Senado Federal. A Comissão da Câmara sobre a reforma ainda está discutindo o relatório a ser aprovado, mas encontra-se parada desde 18 de abril (a reunião marcada para o dia 9 de maio foi cancelada), em virtude da instauração da CPMI do Cachoeira.

A instauração da CPMI não é a única razão da dificuldade na conclusão de uma reforma política brasileira. O fato de a comissão sobre a reforma da Câmara dos Deputados não ter aprovado seu relatório final demonstra a falta de consenso que perdura sobre diversas matérias entre os partidos e parlamentares dessa Casa Legislativa. Os pontos mais difíceis de formação de consenso são os relacionados à inserção de listas partidárias preordenadas e ao fim de coalizões proporcionais, diretamente vinculados às próximas eleições para deputados federais. Como as eleições para senadores não serão diretamente afetadas pela mudança dos sistemas de eleições proporcionais, essas matérias foram mais facilmente aprovadas e encaminhadas nas comissões do Senado, restando o impasse na Câmara dos Deputados. Uma série de incertezas acerca dos benefícios que os diversos candidatos e partidos políticos terão se de fato a reforma política for aprovada também impedem a consecução das discussões sobre uma reforma política possível. Não são claras, para diversos políticos e partidos, as consequências provenientes

das mudanças estipuladas na reforma política, o que tem reduzido a probabilidade de conclusão de qualquer modificação significativa no sistema eleitoral brasileiro.

4.2 O transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional

Decisões tomadas nos âmbitos regional e nacional podem influenciar-se mutuamente. Do mesmo modo que discussões regionais têm o potencial de impactar dinâmicas nacionais, temas regionais podem conter elementos que são, na realidade, de natureza doméstica/nacional. A hipótese desta pesquisa é de que o debate acerca das primeiras eleições diretas para o Parlasul apresenta elementos relacionados à reforma política brasileira. Conforme indicado anteriormente, tanto o projeto apresentado pela Câmara dos Deputados, quanto a proposição do Senado Federal representam o transbordamento da reforma política para o plano regional.

Em ambas as propostas, podem ser encontrados elementos característicos da reforma política nacional, tais como: financiamento público de campanhas políticas, listas preordenadas partidárias, mudança de escolha de suplentes e fim de coalizões eleitorais para cargos proporcionalmente eleitos. Todas essas propostas de reforma política incluídas nos projetos para eleições do Parlasul ainda estão em fase de discussão e debate no Congresso Nacional, todavia foram incorporadas nas propostas de pleitos para o Mercosul como forma de inovação ou experimento político-eleitoral.

A discussão realizada em sessão plenária da Câmara dos Deputados, em 21 de março de 2012, a respeito do PL proposto pela mesma Casa Legislativa é mais um indicativo da importância da inserção de aspectos da reforma político-eleitoral nas eleições para o Parlasul (Diário da Câmara dos Deputados, 2012). Os discursos e votos dos deputados e dos partidos políticos em plenário comprovam que é possível verificar um transbordamento da reforma política para as eleições do Parlasul no Brasil.

As dificuldades em aprovação e tramitação do PLC não decorrem da falta de consenso em realizar eleições diretas para os representantes do Parlasul mas da ausência de acordo nos pontos específicos incluídos no PL que são inspirados na reforma política nacional e estão vinculados à agenda de alguns partidos políticos no Congresso. Nenhum dos discursos proferidos em plenário foi contrário à realização e à importância das eleições para o

Mercosul. Oposição e governo manifestaram-se em plenário favoravelmente ao papel do Parlasul e da eleição de seus representantes no âmbito da integração regional:

Sr. Presidente, o PSOL entende que as regras para as eleições do Mercosul são importantes. O Mercosul, que tem de ser um órgão não apenas econômico, mas também político e cultural – sobretudo neste mundo em que blocos regionais vão se afirmando, mundo que tenta não ser mais hegemônico por um modelo, já que não é mais bipolar –, tem a sua importância e o seu relevo.” (Deputado Chico Alencar, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL – RJ) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07556);

No dia de hoje precisamos aprovar esse protocolo, um protocolo baseado principalmente em experiências do Parlamento Europeu, que vem se construindo há muito anos. Estamos engatinhando, e nada mais importante, nada mais necessário que fazermos uma experiência e, além do principal, que é termos os representantes do Parlasul eleitos pelo povo brasileiro e pelo povo dos países que compõem o Parlasul, nós fazermos no dia a dia a construção desse Parlamento, onde o debate possa fluir da maneira mais adequada possível, com transparência. (Deputado Jilmar Tatto, PT-SP) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07559).

Apesar do apoio, há dificuldade para os deputados e seus partidos concordarem com as propostas de reforma política que transbordaram para o PL do Parlasul:

Sr. Presidente, pelos motivos já alegados aqui, o PR entende a importância de regulamentar a eleição do Mercosul, mas há um problema muito grave: nós fomos surpreendidos com essas regras que estão determinando, já para a eleição do Mercosul, lista preordenada e financiamento público de campanha. Isso, sem dúvida alguma, é um prelúdio para a reforma política, é a sementinha ali, é o jabuti na árvore. (Deputado Maurício Quintella Lessa, Bloco/Partido da República – PR-AL) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07576).

O posicionamento dos partidos políticos sobre as eleições mercosulinas indica a reprodução de suas posturas com relação à reforma política, examinados na subseção anterior. Partidos, como o PT e o DEM, que, embora estejam em lados opostos no cenário político nacional, são favoráveis à maioria das propostas incluídas na reforma política, inclusive em sua inserção nas primeiras eleições para o Parlasul no Brasil:

As regras estabelecidas no projeto de lei do Deputado Carlos Zarattini, com substitutivo do Deputado Dr. Rosinha, assim como na complementação de voto da Comissão de Constituição e Justiça, apontam alguns princípios muito interessantes

a serem seguidos pelo Parlamento brasileiro nas suas eleições diretas. E não só nas eleições diretas. São alguns princípios da reforma política que queremos ver acontecer no País, como a votação em lista preordenada. Na lista preordenada, teremos a alternância de sexo e representação das cinco regiões do Brasil.” (Deputado Cláudio Puty, PT-PA) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07570);

Existem receios de alguns, outros concordam com o atual sistema, outros realmente têm total desconhecimento da matéria. Enfim, existe sempre uma situação que faz com que a Câmara adie a reforma do sistema eleitoral. Qual é a grande vantagem? Esse projeto vai desmistificar, vai mostrar que, para se escolher os membros que vão representar o Brasil no Mercosul, essa eleição se dará por lista preordenada dos partidos, com financiamento público e exclusivo, com uma distribuição no orçamento, com rubrica própria numa parcela do fundo partidário e com tempo de televisão bem definido, de acordo com o tamanho do partido na eleição de 2010. (Deputado Ronaldo Caiado, DEM-GO) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07571).

Partidos da base governista que não estão plenamente de acordo com os pontos da reforma política, como o PMDB, mantiveram seu posicionamento contrário quanto aos elementos de reforma incluídos na proposta de eleições mercosulinas analisada em plenário. PMDB, Partido Progressista (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro/Partido Socialista Brasileiro/Partido Comunista do Brasil (PTB/PSB/PCdoB) e Partido Social Cristão (PSC), que fazem parte da base aliada do governo, votaram favoravelmente ao adiamento da votação do projeto de eleições para o Parlasul, em virtude da existência de aspectos da reforma política no mesmo:

Sr. Presidente, o PMDB vai votar favoravelmente ao adiamento da votação, tendo em vista que o projeto precisa ter um aprimoramento, já que ele fala em lista preordenada e financiamento público, temas polêmicos que remetem à discussão de reforma política. Nós estávamos favoráveis à emenda substitutiva global, mas já há falha de data; então, o PMDB vai querer efetivamente que se adie essa votação para que possamos chegar a um texto de consenso. Não temos nada contra a matéria, mas o texto que tem a preferência de votação não tem a concordância do PMDB. (Deputado Eduardo Cunha, PMDB – RJ) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07576);

Enquanto parte dos deputados e dos partidos políticos evitaram votar a matéria em virtude dos elementos de reforma política existentes no seio do PL em questão, partidos favoráveis à estrutura do projeto e à reforma política veem as eleições para o Parlasul como um experimento e uma inovação política, que pode ser modificada caso não se adapte a realidade ou não obtenha êxito:

(...) chamo a atenção do Líder do PR para o fato de que se trata de uma única eleição, em 2014, que será um teste, uma experiência. Caso essa experiência não funcione, não dê certo, esta Casa, o Congresso Nacional, terá a possibilidade de rever as regras. (Deputado Dr. Rosinha, PT-PR) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07556);

Sr. Presidente, a ousadia é necessária. O argumento aqui para o adiamento da votação é rigorosamente conservador, como se a instância do Mercosul fosse da enorme tradição brasileira, o voto nominal, pessoal. Não! É uma experiência interessante, nova. (Deputado Chico Alencar, PSOL – RJ) (Diário da Câmara dos Deputados, 2012, p. 07577).

5 CONCLUSÃO

É interessante apontar que as preocupações dos parlamentares brasileiros em relação às eleições para o Parlasul centram-se prioritariamente nos aspectos vinculados à reforma política brasileira. Como apontado anteriormente, aqueles que no âmbito nacional apoiam as mudanças tendem a ser favoráveis às propostas incorporadas no projeto para o Parlasul e a defender sua implantação, argumentando, inclusive, sobre a possibilidade de uma eventual reversão das regras, caso estas se mostrem inadequadas.

Já os críticos às propostas contidas no projeto eleitoral para o Parlasul levantam uma questão importante: qual seria o impacto doméstico da introdução de uma nova norma? E qual seria a possibilidade real de voltar atrás? As dúvidas em torno destes aspectos impedem que se chegue a um consenso em relação ao PL apresentado, por temor não à sua aplicação no âmbito regional mas às suas possíveis implicações para o jogo político nacional.

Esses posicionamentos dos parlamentares brasileiros demonstram a hipótese apresentada no início deste capítulo sobre a relação entre o referido projeto eleitoral para o Parlasul e a reforma política brasileira. Ao mesmo tempo, indicam como o centro das preocupações neste caso não é a institucionalidade regional e nem suas implicações, mas as relações políticas nacionais. Independentemente do modelo de eleição a ser adotado para o Parlasul, a partir do momento em que os deputados regionais forem eleitos diretamente pelo voto popular haverá implicações importantes na relação do Congresso Nacional com o Mercosul.

Com a desvinculação formal entre os membros do Parlasul em relação ao Congresso brasileiro, alguns aspectos importantes deverão ser enfrentados, como a definição de que forma as normativas mercosulinas serão internalizadas, ou mesmo quais serão os canais de diálogo entre o Parlamento regional e o Legislativo nacional. Esses temas ainda não entraram na pauta de discussão dos parlamentares brasileiros.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Rodrigo. CNBB quer reforma política que fortaleça plebiscitos e referendos. **Agência Câmara**, Brasília, 24 mar. 2011.

BRASIL. **Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Federal**. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 126, de 2011**. Brasília: Senado Federal, 2011.

CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Org.). **La encrucijada política del Mercosur**. Parlamentos y nueva institucionalidad. Montevideú: CLAEH/UPD-OEA, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da Comissão Especial de Reforma Política**. Brasília, 2011.

CINCO partidos apoiam financiamento público de campanha, diz relator. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 set. 2011.

CMC – CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão CMC nº 28/10, de 18 de outubro de 2010**. Acordo político para a consolidação do Mercosul. Montevideú: CMC, 2010.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília, Ano LXVII, nº 040, 21 de março de 2012. Edição de quarta-feira.

DIRCEU, José. Reforma política: por que não anda no Congresso? **Correio do Brasil**, 25 jun. 2012.

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

HELD, David. **Democracy and the Global Order**. From the Modern State to cosmopolitan governance. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MORAVCSIK, Andrew. In defence of the 'democratic deficit': reassessing the legitimacy of the European Union. **Journal of common market studies**, v. 40, n. 4, p. 603-634, 2002.

_____. **Is there a 'democratic deficit' in world politics?** A framework for analysis, government and opposition, v. 39, n. 2, p. 336-363, 2004.

PASSOS, Najla. Ato cobrará reforma política; empresariado omite-se sobre doações. **Carta maior**, 03 out. 2011.

REFORMA política divide opiniões entre partidos e tem longo caminho pela frente. **Rede Brasil atual**, 24 ago. 2011.

RELATOR diz que reuniões da CPMI do Cachoeira atrasam reforma política. **Agência Câmara**, 13 jun. 2012.

RENNÓ, Lucio. Por que a Reforma Política não sai. **Desafios do desenvolvimento**, ano 4, ed. 34, 2007.

TRINDADE, Octávio A. Drummond Cançado. **O Mercosul no Direito Brasileiro**. Incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VIÉGAS, Iram de Jesus Alves. **A internalização de normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. 2008. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. **Atas das reuniões**. 1991-2006.

_____. Seção brasileira. **Atas das reuniões**. 1995-2006.

CMC – CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Montevideu, 2005.

_____. **Atas das reuniões**. 1991-2010.

DATASENADO. **Reforma política**: pesquisa de opinião pública em todas as capitais brasileiras. Brasília: Senado Federal, 2011.

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

GERKRATH, Jörg. Representation of Citizens by the EP. **European constitutional law review**, v. 1, p. 73-78, 2005.

GMC – GRUPO MERCADO COMUM. **Atas das reuniões**. 1991-2010.

HIX, Simon; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard. **Democratic politics in the European parliament**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KREPPPEL, Amie. **The European Parliament and supranational party system**. A study in institutional development. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PARLASUL – PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Regimento interno da Comissão Parlamentar Conjunta**. Montevideú, 1991.

_____. **Regimento interno da Comissão Parlamentar Conjunta**. Montevideú, 1995.

_____. **Regimento interno do Parlamento do Mercosul**. Montevideú, 2007.

_____. **Atas das sessões plenárias**. Montevideú, 2007-2010.

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

APÊNDICE A

ENTREVISTADOS NA OCASIÃO DA ELABORAÇÃO DO ARTIGO

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

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

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

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

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

SIMON, Pedro. Brasília: maio de 2011. (Senador/PMDB – RS).