

Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios*

Pedro Araújo Pietrafesa¹

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o processo de criação do Parlamento do Mercosul, suas características institucionais e seus desafios. Para cumprir o objetivo proposto, serão estudados a introdução, na agenda do Mercosul, da ideia de se criar um parlamento para a integração regional, as negociações do Protocolo Constitutivo e do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul e, ainda, os principais desafios a serem enfrentados pelos parlamentares do bloco regional, quais sejam, diminuir o déficit democrático no Mercosul e melhorar a qualidade técnica das normativas Mercosulinas. O artigo utiliza o método do *process-tracing*, descrito por George e Bennet (2005).

Palavras-chave: Parlamento do Mercosul. Negociações internacionais. Integração regional.

1 Introdução

O processo de formação do Parlamento do Mercosul teve a particularidade de, pela primeira vez na história do continente sul-americano, ter um protocolo internacional negociado apenas por congressistas. O documento em questão é o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Dessa forma, torna-se interessante compreender como esses atores, que normalmente não são tomadores de

* Recebido em 01.03.2011

Aprovado em 30.03.2011

¹ Doutorando em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília, bolsista CNPq. Realizou o mestrado na mesma instituição. É Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás, pela qual foi pesquisador de PIBIC entre 2005 e 2006 e monitor de Ciência Política. E-mail: pedro_pietrafesa@yahoo.com.br

decisão nas negociações internacionais, se comportaram durante o processo de criação do Parlamento do Mercosul.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi constituído em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esse tratado definiu os princípios, as instâncias gestoras, bem como o objetivo principal do Mercosul, a saber:

[...] a integração dos quatro Estados Partes, por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma tarifa externa comum e da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes, para alcançar o processo de integração.²

O Tratado de Assunção determinou ainda a estrutura institucional provisória do Mercosul, atribuindo toda a gestão do bloco regional ao Conselho do Mercado Comum (CMC) e ao Grupo do Mercado Comum (GMC). Essas instâncias são compostas exclusivamente por autoridades dos Poderes Executivos dos países membros, uma vez que a participação de deputados e/ou senadores ficou restrita à Comissão Parlamentar Conjunta – CPC. Esse órgão teria o objetivo genérico de facilitar a implementação do Mercado Comum.³ O Tratado de Assunção não especificou as funções, competências e composição da CPC. De acordo com Drummond (2005), a Comissão Parlamentar Conjunta só foi incorporada ao texto do tratado por pressão dos parlamentares, principalmente uruguaios, que acompanhavam as reuniões em Assunção e alertaram os negociadores dos poderes executivos no sentido de que os legislativos, da forma como estava sendo negociado o Tratado, não figurariam no processo integrador.

Passados três anos da fundação do Mercosul, em 1994, foi realizada uma reunião extraordinária para determinar a estrutura definitiva dos órgãos de administração do Mercosul, além das atribuições de cada um deles e do sistema de tomada de decisões. Assim, os países membros assinaram o Protocolo de Ouro

² Disponível em: <www.mercosur.int>

³ Ver artigo 24 do Tratado de Assunção.

Preto, o qual integra a Comissão Parlamentar Conjunta, a estrutura orgânica do bloco e estabelece suas competências.⁴ Os artigos 25 e 26 do Protocolo de Ouro Preto elencam as quatro funções que a CPC desempenharia no âmbito regional, são elas: acelerar os procedimentos internos nos Estados Nacionais para a pronta entrada em vigor das normas do Mercosul; coadjuvar na harmonização das legislações; realizar exames de temas prioritários quando demandados pelo Conselho do Mercado Comum; e encaminhar recomendações, por intermédio do Grupo do Mercado Comum, ao Conselho do Mercado Comum.

À luz das competências atribuídas à instituição parlamentar, a consultora do Senado Federal do Brasil, Maria Cláudia Drummond, resume o papel desempenhado pela CPC depois de incorporada ao ordenamento jurídico do Mercosul:

[...] como se pode constatar, é principalmente em torno do papel dos legislativos em sua competência de aprovação de tratados internacionais que giram as relações entre os Executivos e a CPC no Mercosul, não se atribuindo ênfase às funções propriamente parlamentares que a Comissão poderia desempenhar no âmbito do espaço decisório da integração, como as de controle, representação e legitimação (DRUMMOND, 2005, p. 297).

Esse foi o contexto institucional no qual se inseriu a participação de deputados e senadores antes da constituição do Parlamento do Mercosul. Com as decisões número 26, de 2003, e 49, de 2004, do Conselho do Mercado Comum, a Comissão Parlamentar Conjunta ficou encarregada de elaborar o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Dessa forma, durante os anos de 2003, 2004 e 2005, os parlamentares dos quatro países dedicaram suas atividades referentes ao Mercosul, preferencialmente, para os trabalhos de negociação do documento que criaria o novo parlamento regional.

Considerando a decisiva participação dos parlamentares, o presente artigo buscará analisar o processo de criação do Parlamento do Mercosul, as características institucionais atribuídas à nova casa parlamentar pelos seus negociadores e o desafio de diminuir o déficit democrático existente no Merco-

⁴ Ver artigos 1º e de 22 a 27 do Protocolo de Ouro Preto.

sul, bem como o de melhorar a qualidade técnica das normativas Mercosulinas. Para tanto, as seções seguintes foram divididas em três partes, que apresentam, respectivamente, uma análise do processo negociador do documento que instituiu juridicamente o Parlamento do Mercosul, as características que foram conferidas à nova casa parlamentar e, por fim, os desafios que ora se colocam frente ao parlamento.

2 As negociações do protocolo constitutivo do parlamento do Mercosul

Para analisar o processo de negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, utilizar-se-á a metodologia do *process-tracing*. Esse método traça conexões entre possíveis causas e resultados observáveis, focando nas sequenciais de um caso histórico específico (GEORGE; BENNETT, 2005). O método requer a transformação da pura consideração histórica dos fatos em explicações analíticas calcadas em variáveis teóricas (BÄCK; DUMONT, 2003).

No *process-tracing*, os pesquisadores examinam fenômenos históricos, arquivos documentais, transcrições de entrevistas, entre outras fontes, com o objetivo de estabelecer qual entre as prováveis explicações é consistente com a ininterrupta cadeia de evidências para observar determinados resultados. A força do método aparece no fato de que ele requer continuidade histórica e integralidade na explicação dos casos estudados (BENNETT, 2004). No caso deste artigo, as fontes adotadas são entrevistas que, em conjunto, permitem a apreensão do processo que conduziu à gênese do Parlamento do Mercosul.

Foram realizadas sete entrevistas, cinco com brasileiros, uma com argentino e outra com um uruguaio. As entrevistas realizadas no Brasil foram com Antônio Ferreira Costa Filho, secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul; Maria Cláudia Drummond e Eugênio Arcanjo, consultores do Senado Federal; Elir Cananea consultor da Câmara dos Deputados; e com o deputado federal Dr. Rosinha (PT/PR). Na Argentina com o ex-secretário-executivo da Comissão Parlamentar Conjunta, Oscar Casal. E no Uruguai com o professor

da Universidade da República, Lincoln Bizzozero. Além dessas entrevistas, foram analisados artigos de jornais, notas técnicas e documentos oficiais.

Exposta, de forma breve, a metodologia a ser empregada, bem como as fontes utilizadas, a análise das negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul inicia-se com uma consideração acerca da introdução da ideia de criar um parlamento para o Mercosul na agenda da integração regional.

Ainda em 1991, com a aprovação do regimento interno da Comissão Parlamentar Conjunta,⁵ os parlamentares daquela época incorporaram um dispositivo ao texto do regulamento prevendo que uma das funções da CPC seria desenvolver ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do Mercosul. Percebe-se que a ideia de um parlamento para o Mercosul não é tão atual assim, uma vez que atores do princípio do bloco regional já vislumbravam a necessidade de se criar a casa parlamentar.

De acordo com o consultor do Senado Federal brasileiro, Eugênio Arcanjo:

A instituição parlamento sempre foi desejada coletivamente por todos os membros da Comissão Parlamentar Conjunta. Mas, toda nossa timidez ao longo desses 15 anos anteriores [ao Parlamento do Mercosul], se devia ao fato de que sempre que o processo protagonizado pelos Poderes Executivos, a CPC achava que seria inaceitável principalmente para o Itamaraty se falar em parlamento. Eu me lembro que em 1996, nas reuniões da Comissão Parlamentar Conjunta aprovávamos moções para a criação de uma Assembléia Parlamentar, queríamos usar bastantes eufemismos para variações de Parlamento do Mercosul, porque achávamos que era inaceitável para o Conselho do Mercado Comum assimilar essa proposta. Foi então com a iniciativa do presidente Lula, foi num discurso do Lula que veio a proposta do parlamento pelo voto direto.

Nota-se que, internamente, os parlamentares da CPC discutiam a possibilidade de constituir o Parlamento do Mercosul, mas eram temerosos de que, para

⁵ Ver alínea “b” do artigo 3 do regimento interno da Comissão Parlamentar Conjunta de 6 de dezembro de 1991.

o Conselho do Mercado Comum, essa proposta fosse inaceitável. Como expõe o consultor do Senado, foi a partir da iniciativa do então presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, que a ideia de criar o Parlamento do Mercosul entrou na pauta de deliberação do Conselho do Mercado Comum. Lula, juntamente com o presidente argentino Nestor Kirchner, em junho de 2003,⁶ comunicou à imprensa que estava instruindo suas chancelarias a debater com as respectivas sessões nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta a viabilidade de um parlamento para o Mercosul.

Uma semana depois do comunicado bilateral envolvendo Brasil e Argentina, referente à vontade política de criar o parlamento para o Mercosul, ocorreu em Assunção a XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum, na qual o presidente Lula apresentou formalmente a proposta de criar o Parlamento do Mercosul.⁷ De acordo com Drummond (2005), os presidentes do Paraguai e Uruguai eram contrários à criação imediata do Parlamento, já que eles defendiam o fortalecimento da Comissão Parlamentar Conjunta. Mesmo assim, assinaram o Comunicado Conjunto dos Chefes de Estado.

Com a decisão número 26, de 2003, do Conselho do Mercado Comum,⁸ o Parlamento do Mercosul entrou definitivamente na agenda da integração regional. Nessa decisão, os governos nacionais acordaram o Programa de Trabalho 2004-2006, o qual lançou um conjunto de ações destinadas a aprofundar e a avançar coordenadamente os aspectos econômicos, sociais e institucionais do Mercosul, bem como propor uma nova agenda para a integração. O Parlamento do Mercosul foi inserido no ponto que tratava do Mercosul Institucional e previa:

Considerar, no ano de 2004, proposta que elabore a CPC relativa ao estabelecimento do Parlamento do Mercosul, de acordo com a solicitação realizada pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, considerando como uma

⁶ Comunicado conjunto à imprensa dos presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Néstor Kirchner. (Brasília, 11/06/2003).

⁷ Comunicado conjunto de los presidentes de los estados partes do Mercosur (Assunção, 18/03/2003).

⁸ Decisão emanada do Conselho do Mercado Comum: Mercosul/CMC/DEC. N° 26/03.

primeira etapa, o Acordo Interinstitucional⁹ subscrito pelo CMC e a CPC (COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL Mercosur, 2006).

No dia 16 de dezembro de 2004, por intermédio da Decisão 49, de 2004, o Conselho do Mercado Comum decidiu investir na Comissão Parlamentar Conjunta a qualidade de comissão preparatória, tornando-a responsável pela realização de todas as ações necessárias para a instalação do Parlamento do Mercosul, entre as quais a elaboração dos relatórios de atividades e o projeto de Protocolo Constitutivo. A data limite para a instalação do parlamento foi estabelecida até antes do dia 31 de dezembro de 2006.¹⁰

Investida da competência de elaborar o texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta analisou, primeiramente, dois anteprojetos de Protocolo Constitutivo, apresentados pelas seções do Brasil e da Argentina. Os dois anteprojetos foram apreciados pela CPC entre 2003 e 2004 e, em julho daquele ano, foi entregue aos presidentes dos Estados integrantes do Mercosul um documento parcial dos trabalhos que estavam sendo realizados pelos parlamentares. No documento, os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta afirmaram que, devido às circunstâncias político/eleitorais do Paraguai e Uruguai, ficaram comprometidas as discussões e a preparação de uma proposta de Parlamento do Mercosul mais ambiciosa. Por essa razão, os parlamentares acordaram que as discussões iriam continuar e que o documento encaminhado ao Conselho do Mercado Comum – intitulado de Anteprojeto Constitutivo do Parlamento do Mercosul e elaborado por consenso entre as Seções Nacionais da CPC – foi apenas a primeira contribuição de um processo que não poderia ser contido, tampouco atrasado.

⁹ Acuerdo Interinstitucional - Consejo Mercado Común — Comisión Parlamentaria Conjunta 1) el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes; 2) la Comisión Parlamentaria Conjunta asume el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa Mercosur, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta (COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL Mercosur, 2006).

¹⁰ Decisão emanada do Conselho do Mercado Comum: Mercosul/CMC /DEC. N° 49/04.

Resolvidos os problemas circunstanciais no Paraguai e no Uruguai, em fevereiro de 2005, os presidentes das Seções Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta decidiram criar o Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN) para assessorar a CPC na criação do Parlamento do Mercosul. As ações do grupo foram divididas em duas frentes: a primeira, relativa à redação do projeto de Protocolo Constitutivo, a segunda, sobre as questões vinculadas às ações de tipo operativo, de infraestrutura e orçamentárias, necessárias para a instalação física da futura Casa Parlamentar.¹¹ A partir da conformação do Grupo Técnico de Alto Nível, o processo negociador do protocolo acelerou-se e, no fim do mesmo ano, foi assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul pelos Estados Membros.¹²

As quatro representações nacionais na Comissão Parlamentar Conjunta indicaram seus técnicos para comporem o GTAN. A delegação brasileira nomeou servidores do Congresso Nacional, foram eles: Maria Cláudia Drummond, consultora legislativa do Senado Federal;¹³ Elir Cananea e Vicente Marcos Fontanive, consultores da Câmara dos Deputados;¹⁴ Antônio Ferreira Costa Filho,¹⁵ secretário da então chamada Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta.¹⁶

A representação argentina nomeou três assessores parlamentares: Silvia Lospenatto, Luiz Maurizio e Enrique Kaufman.¹⁷ Nomeou, ainda, o embaixador Felix Peña,¹⁸ que é perito em relações econômicas internacionais, comércio internacional e integração econômica. Os escolhidos da seção uruguaia para integrar o Grupo Técnico foram: o ex vice-Presidente da República, Gonzalo Aguirre, do

¹¹ Acta de La VI Reunión de Presidentes de La CPC. Mercosul/CPC/ACTA N°1/05.

¹² Decisão n°23/05 emanada da XXIX Reunião do Conselho Mercado Comum (Montevideu, 08/12/2005).

¹³ Dados disponíveis no sitio da Consultoria Legislativa do Senado <www.senado.gov.br/conleg>.

¹⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conle/consultores>>.

¹⁵ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms>>.

¹⁶ Depois da criação do Parlamento do Mercosul, a representação passou a se chamar Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

¹⁷ Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes/cpcms/reunioes/noMercosul/resultadodereuniao/anI-2005-asuncion-junho-2005.html>.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/>>.

Partido Nacional;¹⁹ José Korzeniak,²⁰ senador da coligação Frente Ampla;²¹ os professores especialistas em política internacional da Universidade da República, Lincoln Bizzozero²² e Gerardo Caetano.²³ A representação paraguaia na Comissão Parlamentar Conjunta indicou um senador, Eusébio Ramón Ayala, do Partido Liberal Radical Autêntico;²⁴ um ex-senador, Mario Paz Castaing, do Partido Encontro Nacional;²⁵ o então secretário da CPC no Paraguai, Edgar Lugo Garay.²⁶

Além das representações nacionais escolherem seus técnicos, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), a Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente (SAPP) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) disponibilizaram para participar do Grupo Técnico de Alto Nível, respectivamente, seus seguintes membros: Maria Cristina Boldorini, da Presidência da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul;²⁷ Oscar Casal, secretário-executivo da Comissão Parlamentar Conjunta;²⁸ Deisy Ventura, consultora jurídica;²⁹ Alejandro Daniel Perotti, também consultor jurídico.³⁰

O quadro abaixo expõe quais eram as profissões dos técnicos do GTAN quando esses foram convidados para participar do processo de negociação do Protocolo Constitutivo.

¹⁹ Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Gonzalo_Aguirre>.

²⁰ Disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Korzeniak>.

²¹ O Senador José Korzeniak durante o processo de negociação foi indicado embaixador do Uruguai no México saindo do grupo para assumir o cargo.

²² Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=427854>>.

²³ Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3236>>.

²⁴ Disponível em: <<http://articles.latimes.com/2005/dec/22/world/fg-paraguay22>>.

²⁵ Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_do_Paraguai>.

²⁶ Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes/cpcms/reunioes/noMercosul/resultadodereuniao/anI-2005-asuncion-junho-2005.html>.

²⁷ Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/Curso_IMEF_2008_05_01.pdf>.

²⁸ Disponível em: <www.3setor.org.br/index.php/mercosur/show/id/11>.

²⁹ Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4784625Y2>>.

³⁰ Disponível em: <<http://www.jurua.com.br/bv/capa.asp?arq=habicon1>>.

Quadro 1: Perfil profissional dos componentes do Grupo Técnico de Alto Nível

| Perfil profissional dos membros do GTAN | |
|--|-----------|
| Consultores Legislativos | 3 |
| Ex-Parlamentar | 1 |
| Parlamentares | 2 |
| Assessores Parlamentares | 3 |
| Ex-Vice Presidente | 1 |
| Embaixador | 1 |
| Secretários de Representações Nacionais | 2 |
| Professores Universitários | 2 |
| Funcionários de Órgãos do Mercosul | 4 |
| Total | 19 |

Fonte: Pedro Araujo Pietrafesa (2009).

De acordo com professor uruguaio,³¹ Lincoln Bizzozero, os membros do Grupo Técnico de Alto Nível trabalharam da seguinte maneira:

Se trabajo todo como si fuéramos un solo Grupo Técnico, por lo que cada uno estaba aportando como parte de este grupo y no como miembro perteneciente a una delegación. Se tenía muy claro que se estaba aportando al Protocolo. Aunque si hubo por parte de las diversas delegaciones algunas consultas, nosotros mismos también a veces teníamos algunas consultas, teníamos algunas reuniones con la sección nacional de la Comisión Parlamentar Conjunta, justamente para mostrar el avance de los trabajos, pero eso fue más que nada un intercambio de informaciones. No es que la cuestión técnica tuviese que ser esto, o que tuviese límites demarcados. Lo que se definía sí a nivel político era el tema de en que momento se pasaba a realmente conformar un Parlamento, los límites de ese Parlamento, y lo que podemos llamar de los porcentajes de la representación. Nosotros sabíamos de esos límites, pero después en lo referente al protocolo éramos nosotros quienes trabajábamos en eso. La diferencia en sí entre lo político y lo técnico pasa por lo que podemos llamar la parte más del contenido del Protocolo. Los procedimientos del Protocolo, y lo que podemos también llamar del ámbito; o sea lo que podemos decir que hace a la conformación del Parlamento, los límites que tenían las funciones y el ámbito de competencia global eso se definía políticamente.

³¹ Entrevista ao autor, em 12 de agosto de 2008, Montevideu.

A partir do relato, percebe-se que os técnicos ficaram responsáveis pelo desenvolvimento do texto do Protocolo Constitutivo, respeitando as indicações programáticas negociadas e definidas politicamente pelos parlamentares. A função do GTAN era de redigir o texto com a melhor perícia técnica possível, dando ao documento um caráter eminentemente regional. O Grupo Técnico se estruturou de forma que os participantes não representassem as seções nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta, ao invés disso, eles se caracterizavam como uma unidade: a característica intergovernamental do Mercosul não se transplantou para o GTAN.

Os negociadores *stricto sensu* do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foram os parlamentares que compuseram a Comissão Parlamentar Conjunta durante os anos de 2003, 2004 e 2005. Dentre esses, os negociadores mais influentes foram o deputado Dr. Rosinha (Partido dos Trabalhadores) e o senador Sergio Zambiasi (Partido Trabalhista Brasileiro), pela representação brasileira; o deputado Alfredo Antanasof (Partido Justicialista) e a deputada Alicia Castro (Partido Frente para a Mudança), pela representação argentina; o senador Alfonso Gonçales Nuñez (Partido Colorado) e o senador Roberto Luis Guggiari (Partido Liberal Radical Autêntico), pela representação paraguaia; o deputado Roberto Conde (Frente Ampla), o deputado Juan Dominguez (Frente Ampla) e o deputado Enrique Pintado (Frente Ampla), pela seção uruguaia.³²

As atuações desses parlamentares foram importantes, principalmente, em três aspectos. Primeiro, para oferecer respaldo político que permitisse a continuidade das negociações do Protocolo Constitutivo no âmbito regional. Segundo, para proporcionar aos técnicos do GTAN as orientações políticas sobre a organização dos artigos e indicar quais deles deveriam constar no texto do protocolo. Terceiro, para a condução dos debates no interior de cada seção nacional da Comissão Parlamentar Conjunta acerca de como estavam transcorrendo as negociações na esfera quadripartite e como as seções poderiam intervir no processo negociador.³³

³² A classificação dos negociadores mais influentes baseou-se nas informações coletadas com os entrevistados por este pesquisador.

³³ Informações cedidas ao autor por meio de entrevista no dia 14 de agosto de 2008 em Buenos Aires.

O ex-secretário-executivo da Comissão Parlamentar Conjunta, Oscar Casal, resumiu da seguinte forma os trabalhos dos peritos do Grupo Técnico de Alto Nível e dos parlamentares da Comissão Parlamentar Conjunta no processo de elaboração do texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul:

Fueran muchas las propuestas de creación del Parlamento, una fue presentada por la Argentina, otra fue presentada por Brasil. Pero en la última etapa de la cual salió el Protocolo, el trabajo fue completamente diferente. No se trabajó sobre un proyecto ni se trabajó en base a las directivas respecto a determinados ejes temáticos. Porque no fue un trabajo de negociación este, sino que fue un trabajo técnico porque hubo una cooperación entre todos. Pues no fue que se sentaba el negociador de Brasil y el negociador de Argentina para ver quién ganaba en el tironeo. Tampoco fue que se sentaban todos los técnicos en una clave negociadora, sino que todos ellos trataban de llevar adelante lo que les fuera demandado por los parlamentares. O sea que de lo que se trataba era de hacer lo que los parlamentares querían y nos pedían. Pues los parlamentarios querían un Parlamento con determinadas competencias, querían un Parlamento con elecciones directas, querían un Parlamento con proporcionalidad atenuada. Nos dieran instrucciones y luego los técnicos nos sentábamos y trabajábamos sobre eso; porque nosotros entendíamos que no teníamos que negociar nada sino que nuestro trabajo era llevar adelante lo que nos pedían. Creo que fue la primera vez que no solo se creó un Grupo Técnico de Alto Nivel para la redacción del Protocolo, porque este grupo no solo fue concebido con el criterio habitual de las representaciones nacionales, sino que también se incorporó un criterio más transversal, incorporando gente de la Secretaría del Mercosur, de la Comisión de Representantes Permanentes, de las universidades. Fueron otros criterios los que se utilizaron aparte de los regionales [...] Incorporaron la lógica de la noción regional.³⁴

A partir das características apresentadas pelos entrevistados nas transcrições acima, pode-se qualificar o processo de negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul como cooperativo. Nesse cenário, os atores não são necessariamente competidores (VAZ, 2002). Hopmann (1995) argumenta que, em uma conjuntura como a apresentada no caso do Parlamento do Mercosul, o obje-

³⁴ Entrevista ao autor, em 14 de agosto de 2008, Buenos Aires.

tivo das negociações internacionais é solucionar problemas comuns, com a finalidade de proporcionar benefícios para todas as partes. Na perspectiva do autor, o comportamento dos negociadores não é tratado como uma série de movimentos que se aproximam ou se distanciam dos seus interlocutores, mas como um esforço coletivo para solucionar as questões em pauta.

Para tomar as decisões acerca do conteúdo do texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, os parlamentares dos quatro países utilizaram o consenso como procedimento. Dessa forma, foi seguida a sistemática adotada pelos órgãos executivos do Mercosul, na qual não ocorrem votações: as decisões são tomadas, invariavelmente, quando se atinge o comum acordo entre os sócios da integração regional.

Com a instituição do consenso como forma de tomada de decisão, os negociadores dos países menores também tiveram a prerrogativa, quando divergiam dos sócios maiores, de exercerem pressão em relação ao assunto em pauta. O debate acerca da proporcionalidade da representação cidadã exemplifica, perfeitamente, essa capacidade dos parceiros menores, caso não concordem com alguma proposição apresentada pelas demais representações nacionais, de imporem que suas preferências sejam, no mínimo, consideradas pelos outros compartes.

Quando discutida a questão da proporcionalidade da representação cidadã, a representação paraguaia determinou que não aceitaria os números apresentados na proposta de iniciativa brasileira, na qual o país que teria menor representação possuiria 16 parlamentares e o país com maior representação conteria 35. De acordo com Antônio Ferreira Costa Filho, secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul,³⁵ o argumento dos negociadores do Paraguai era:

[...] nós vamos fazer essa proporcionalidade da representação cidadã baseada em quê? É, na extensão geográfica do país, o Brasil é muito maior, ficaria com muito mais deputados, na população, maior da mesma forma, no PIB, maior ainda.

³⁵ Entrevista ao autor, em 5 de junho de 2008, Brasília.

O Paraguai, desde a assinatura do Tratado de Assunção, preocupou-se com a correlação de forças entre os sócios do Mercosul. Foi, inclusive, um dos propo-
sitores da escolha da tomada de decisão por meio do consenso, quando da criação
do bloco regional, por entender que os parceiros maiores teriam vantagens, caso
fosse selecionada alguma forma de tomada de decisão baseada em votos individu-
ais, ponderados por algum critério como, por exemplo, o Produto Interno Bruto
de cada país (VAZ, 2002).

Tendo em vista a recusa da delegação paraguaia em continuar discutindo o
Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (caso a proposta da proporcio-
nalidade não fosse revista), as demais delegações resolveram fazer uma concessão
à pressão paraguaia e acordaram não incluir para a primeira etapa de transição um
dispositivo de proporcionalidade atenuada, ou seja, todas as representações nacio-
nais teriam, em um primeiro momento, o mesmo número de parlamentares no
parlamento regional. A condição apresentada pelos negociadores brasileiros para
aceitarem as exigências dos representantes do Paraguai foi de que cada Estado-
-membro alocasse igual montante de recursos para o orçamento do parlamento
durante o período em que o número de parlamentares por país fosse o mesmo.
Assinou-se um protocolo sem a proporcionalidade da representação cidadã defini-
da, propondo a revisão desse dispositivo até dezembro de 2007.

A questão da proporcionalidade da representação cidadã só foi resolvida
quatro anos depois de assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul,
em 2010. Os chanceleres Celso Amorim, Héctor Timerman, Hector Lacognata
e Luis Almargo, respectivamente, do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, apro-
varam na sessão extraordinária do Conselho do Mercado Comum, à margem da
XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul, o Acordo Político para a Con-
solidação do Parlamento do Mercosul,³⁶ o qual define o critério de representação
cidadã para o Parlamento do Mercosul.

³⁶ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/Mercosul/nota-parlamento-do-Mercosul/view>>.

O Acordo estabeleceu dois períodos para a implementação definitiva da representação proporcional. No primeiro, o Brasil computaria 37 parlamentares, a Argentina, 26, o Paraguai e Uruguai, 18 cada. O primeiro período de transição **vigeria** entre 31 de dezembro de 2010 e 31 de dezembro de 2014. No segundo período, que iniciará em 2015, algumas alterações serão feitas nos números de representantes por país: o Brasil passará a possuir 75 parlamentares, a Argentina, 43, e os dois países menores permanecerão com o mesmo número de parlamentares.

Afora a capacidade dos sócios menores de influenciar o resultado da discussão em algum ponto, o consenso como procedimento para tomar decisão pode também dificultar o processo, pois, quando determinado negociador permanece intransigente a respeito de uma posição, o consenso acaba sendo estabelecido por esse ator. Por exemplo, a proposta brasileira de contratar pessoal técnico e administrativo por intermédio de concurso público internacional. A principal divergência estava relacionada com a existência de negociadores que queriam contratar ex-deputados como consultores ou assessores sem a necessidade de concurso. A representação brasileira era radicalmente contrária a essa posição: para os brasileiros, todos os funcionários deveriam ser contratados por intermédio de concurso público, como anunciado pelo deputado federal Dr. Rosinha:³⁷

[...] Havia parlamentares negociadores que defendia a realização de concurso público, mas tinha que ter um espaço para contratar ex-parlamentares. Eu acho isso um absurdo, ex-deputados que seriam contratados como assessores ou consultores e aí não precisariam de concurso público.

Depois de muita discussão, a representação brasileira conseguiu aprovar o dispositivo de concurso público internacional da forma como queria, sem que ex-parlamentares tivessem algum tipo de privilégio na seleção da equipe técnica do Parlamento do Mercosul.

Percorrido todo o processo exposto nessa seção, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foi aprovado pelo Conselho do Mercado Comum, por meio da Decisão nº 23, de 2005. Os países membros do Mercosul ficaram um ano

³⁷ Entrevista ao autor, em 28 de junho de 2008, Brasília.

internalizando o Protocolo Constitutivo nos seus ordenamentos jurídicos. Com isso, somente no dia 14 de dezembro de 2006, em uma cerimônia no plenário do Senado Federal do Brasil, o Parlamento do Mercosul teve sua sessão inaugural. O presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, fez o discurso de abertura. Com a internalização do protocolo pelos sócios, a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta da estrutura institucional do bloco.

3 As características internas atribuídas ao parlamento do Mercosul

Para apresentar as características atribuídas ao Parlamento do Mercosul, serão analisadas as negociações do seu regimento interno, uma vez que, nesse documento, consta a forma como são organizadas as sessões plenárias, as comissões, as agremiações políticas, entres outras instâncias do Parlamento do Mercosul. Assim, serão propostos quatro eixos de análise para empreender o objetivo desta seção.

No primeiro eixo, buscar-se-á responder à seguinte questão: os parlamentares formaram uma comissão especial para elaborar a proposta de regimento interno ou mais de uma comissão foi instituída para formular o texto do regulamento? Esse aspecto permitirá demonstrar se os trabalhos referentes à preparação da proposição foram centralizados, ou seja, se um pequeno grupo de parlamentares elaborou o texto e apresentou para o plenário discuti-lo e votá-lo, posteriormente, ou descentralizados, quando todos os deputados Mercosulinos tiveram o direito de participar no processo de confecção do regimento. No segundo eixo, serão apontados quais parlamentares foram indicados para compor a comissão ou as comissões e qual foi o critério utilizado para realizar as nomeações. No terceiro eixo, será mapeada a escolha das regras para a organização dos trabalhos na elaboração do regimento interno e para a tomada de decisão (se seria por voto ou por consenso).³⁸ No quarto e último eixo, serão apresentadas as principais divergências que ocorreram durante as discussões do texto do regimento interno.

³⁸ Segundo Elster (1993), para que as atividades sejam mais eficientes, as deliberações sobre determinadas questões, num momento constituinte, devem ser apreciadas sob a restrição de um conjunto de normas que delimitam o modo como as decisões são tomadas.

3.1 Análise dos eixos propostos

No que se refere ao primeiro eixo, na sessão inicial do Parlamento do Mercosul, foi aprovado um regimento provisório intitulado “Regimento da Primeira Sessão”, que documento regeu os trabalhos iniciais da Casa Parlamentar.³⁹ No artigo 13 do regulamento provisório ficou decidido que o parlamento designaria uma comissão especial para o estudo e elaboração do seu regimento interno, ou seja, o trabalho seria centralizado: primeiro, a comissão elaboraria um projeto que, *a posteriori*, iria para votação no plenário. No entanto, como será visto mais abaixo, aos demais deputados do Mercosul foi concedido o direito de apresentar emendas à comissão, antes que essa encaminhasse para o plenário o projeto de regimento interno.

No que concerne ao segundo eixo, a composição da comissão especial foi aprovada pela maioria absoluta dos parlamentares Mercosulinos. Os membros indicados foram: os deputados Alfredo Atanasof e Beatriz Rojkes e os senadores Fabián Ríos e Liliana Capos, pela delegação argentina; os deputados George Hilton e Dr. Rosinha e os senadores Marisa Serrano e Sergio Zambiasi, pela delegação brasileira; os senadores Marcelo Duarte, Modesto Guggiari, Carlos Martínez e o deputado Jorge Oviedo, pela delegação paraguaia; e os senadores Germán Cardoso e Eduardo Ríos e os deputados Juan Domínguez e Gustavo Penadés, pela delegação uruguaia. A comissão indicou o senador Fabián Ríon para presidi-la e o deputado Dr. Rosinha para a relatoria.⁴⁰

Acerca do terceiro eixo, o Regimento da Primeira Sessão não estabeleceu nenhuma regra para a direção dos trabalhos da comissão especial. Esse vazio normativo ocasionou, no princípio da discussão do regimento interno, um processo confuso. Após a primeira reunião da comissão, que ocorreu em Buenos Aires, no dia 18 de maio de 2007,⁴¹ seus membros decidiram que iriam trabalhar em cima de um documento que vinha sendo discutido entre alguns técnicos remanescentes do GTAN e parlamentares, no decorrer do ano de 2006. A consultora do Senado

³⁹ De acordo com o artigo 14: O Parlamento só deliberará sobre outras matérias depois de ter aprovado o seu Regimento Interno.

⁴⁰ MERCOSUL/PM/ATA 02/2007.

⁴¹ Ata da Terceira Reunião Plenária do Parlamento do Mercosul.

Federal brasileiro, Maria Claudia Drummond,⁴² expõe o critério que a comissão especial utilizou para começar a redigir o regimento do Parlamento do Mercosul:

[...] na verdade o regimento do parlamento começava a ser escrito antes dessa comissão [especial] ser organizada. E, então o critério foi o seguinte, nós acordamos que seriam utilizados os regimentos dos parlamentos nacionais de cada um dos países [pertencentes ao Mercosul] como fonte, mas também o regimento do Parlamento Europeu e o regimento do Parlamento Andino, ou seja, regimentos de parlamentos regionais, porque a lógica de um parlamento regional é diferente da lógica de um parlamento nacional.

Percebe-se, da fala do entrevistado, a decisão da comissão especial responsável pela elaboração do regimento interno do Parlamento do Mercosul de utilizar, como referência, os regimentos internos dos Congressos Nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, bem como de parlamentos regionais, para iniciar os debates sobre a organização das atividades parlamentares no Parlamento do Mercosul. Como veremos mais adiante, muitos dispositivos encontrados nos regimentos internos das casas parlamentares nacionais foram incorporados ao regulamento do parlamento regional quase que literalmente.

Outra decisão tomada entre os atores que participaram da elaboração da proposta de regimento interno foi a de que, caso houvesse divergências a propósito de algum tema, essas discordâncias deveriam ser solucionadas utilizando o consenso. Por último, o relator do regimento interno do Parlamento do Mercosul solicitou que os parlamentares indicassem os artigos aos quais suas emendas se referiam, uma vez que predominava a apresentação de emendas sem a devida especificação do artigo que se pretendia alterar. Com isso, normas foram surgindo no interior da comissão especial e o processo, que se iniciou desorganizado e confuso, foi, aos poucos, ganhando organicidade.

O último eixo analisado é o que diz respeito às divergências ocorridas durante as negociações do regimento interno do Parlamento do Mercosul e as

⁴² Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília.

causas desses desacordos. Segundo Maria Claudia Drummond,⁴³ os pontos fundamentais das divergências entre os responsáveis pela elaboração do regimento interno foram:

[...] basicamente as regras que são tratadas de maneira diferente em cada um dos parlamentos nacionais. Então o que influiu nas discórdias foram as culturas nacionais, muito mais do que qualquer outra coisa, então cada um queria impor sua cultura parlamentar.

Como indica a consultora do Senado, as diferentes culturas parlamentares presentes nos Congressos Nacionais dos países membros do Mercosul foram as responsáveis pelas principais discórdias entre os parlamentares que discutiram o regimento interno do parlamento regional. Entende-se pelo termo “cultura parlamentar” o estilo de organizar e conduzir o trabalho dos parlamentares, que se expressa em regras formais, por exemplo, o regimento interno, bem como em normas sociais de relacionamento entre parlamentares de uma mesma Casa de Representantes (PIETRAFESA, 2009). Portanto, a reunião de deputados e senadores oriundos dos Poderes Legislativos de quatro nações distintas proporcionou o surgimento das desavenças com relação a quais seriam os melhores modos de organizar as atividades no Parlamento do Mercosul.

O primeiro item que gerou bastante discussão foi referente ao dispositivo das audiências públicas. Parlamentares da representação argentina propuseram especificar no texto do regimento interno que as conclusões provenientes das audiências públicas não teriam qualquer caráter vinculante. A representação brasileira, por sua vez, propôs que as audiências públicas não possuíssem regras muito restritivas à participação das organizações da sociedade civil.

O capítulo acerca das audiências públicas foi aprovado da forma mais abrangente possível, permitindo maior probabilidade de contato com a sociedade civil. Uma das exigências dos representantes argentinos também constou no texto do regimento interno: no artigo 87, o relator incorporou à redação do documento que as conclusões alcançadas como produto das audiências públicas não seriam vinculantes.

⁴³ Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília.

Quadro 2: Organização das Sessões Plenárias

| Organização das Sessões Plenárias | | | | | | |
|-----------------------------------|---|---|--|--|--|--|
| Variáveis | Argentina | Brasil | Paraguai | Uruguai | Parlamento Europeu | Parlamento do Mercosul |
| Sessões Preparatórias | Estabelecer os dias e horários das sessões do período ordinário | Para posse dos parlamentares e eleição das Mesas Diretoras | Para posse dos parlamentares e eleição das Mesas Diretoras | Discutir as matérias relativas a integração do corpo de parlamentares das Casas legislativas, se eles renunciam ou não aos mandatos e como fica a composição das câmaras | Os deputados europeus deliberam quanto à duração das interrupções das sessões. E ainda, antes de cada período de sessões, a Conferência dos Presidentes elabora um projeto de Ordem do Dia bem como de toda a agenda dos trabalhos do parlamento | Para posse dos parlamentares e eleição das Mesas Diretoras |
| Tipos de sessões | Ordinárias e Extraordinárias (chamadas de especiais) | Ordinárias, Extraordinárias e Solenes ou Especiais | Ordinárias e Extraordinárias | Ordinárias, Extraordinárias e Especiais | Ordinárias e Extraordinárias | Ordinárias e Extraordinárias |
| Há Período do Expediente | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Ordem do Dia | Discussões (Geral e Particular) e Votação | Discussão e Votação | Discussões (Geral e Particular) e Votação | Discussões (Geral e Particular) e Votação | Discussão e Votação | Discussão e Votação |
| Votações | Nominais, Simbólicas e Meio Eletrônico | Nominais, Simbólicas, Meio Eletrônico, Cédulas e Esferas | Nominais, Mecânicas, Eletrônicas ou Simbólicas | Nominais, Simbólicas, Cédulas, Meio Eletrônico e Depósito de Boletins numa Única | Nominais, Simbólicas e Meio Eletrônico | Nominais e a Simbólicas |
| Requerimentos ou Moções | De Ordem; De Preferência; De Urgência; e De Reconsideração | Do Uso da Palavra; De Inclusão ou Retirada de Matéria em Ordem do Dia; De Verificação de Votação; De Informação a Autoridade do Executivo; De informações; De Escarcenamento; De Promoção do Tempo de Sessão; De Solicitação de Sessão Secreta ou Extraordinária; Das Votações; De Homenagem; De Preenchimento de Comissão; De Votação de Proposição; De Adiantamento de Discussão ou Votação; De Urgência; De Preferência; De Prorrogativa; De Licença | De Ordem; De Preferência; De Urgência; e De Reconsideração | De Indicação para as Comissões Especiais e Investigadoras; De Alteração da Ordem do Dia; De Interpelação; De Ordem; De Urgência; De Discussão Livre; De Ordem de Chamada; De Votação Nominal | De Verificação de Quorum; De Votação em Escrutínio Secreto; De Votação Nominal; De Uso da Palavra; De Adiantamento do Debate; De Constituição de Comissão de Inquérito; De Convocação do Parlamento; De Pedido de Urgência; De Suspensão da Sessão | De Ordem; De Preferência; e De Reconsideração |

Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009).

A condução das sessões e a organização das comissões foram os temas que evidenciaram mais claramente as disparidades de cultura parlamentar entre os sócios do Mercosul e, conseqüentemente, causou divergências entre os atores responsáveis pela elaboração do regimento interno.

O quadro abaixo demonstra como são organizadas as sessões plenárias nos Congressos Nacionais dos países que compõem o Mercosul, bem como no Parlamento Europeu e no Parlamento do Mercosul. A partir da análise do quadro, perceberemos as características encontradas nos Congressos Nacionais e no Parlamento Regional Europeu e, ainda, as incorporadas ao Parlamento do Mercosul.

A partir da análise do quadro, dois pontos podem ser destacados. O primeiro refere-se à finalidade das sessões preparatórias do Parlamento do Mercosul. Elas foram organizadas com os mesmos objetivos das sessões preparatórias dos Congressos brasileiro e paraguaio, ou seja, o de conceder posse aos parlamentares e eleger os componentes da mesa diretora. Outro ponto relevante diz respeito à proposição de requerimentos. O texto dos artigos que regulamentam os requerimentos, segundo o consultor da Câmara dos Deputados do Brasil, foi⁴⁴ proposto por parlamentares paraguaios. O conteúdo da proposta foi embasado na experiência sobre requerimentos existentes nas casas legislativas do Congresso do Paraguai, no qual são considerados requerimentos todas as proposições solicitadas para: 1) tratar da ordem de votação e debate; 2) antecipar o momento de abordar um assunto com ou sem despacho de comissão; 3) considerar uma proposição imediatamente do mesmo modo, com ou sem despacho de comissão; 4) rever alguma resolução da Câmara de Deputados ou do Senado.⁴⁵

Parlamentares brasileiros estranharam, na proposição paraguaia, o significado do requerimento de questão de ordem. A questão de ordem no Brasil significa dúvida quanto à utilização correta das normas estabelecidas no regimento interno. Já a proposição apresentada pelos paraguaios dizia respeito à organização

⁴⁴ Em entrevista ao autor, no dia 27 de junho de 2008, Brasília.

⁴⁵ Regimentos internos da Câmara de Deputados e do Senado paraguaio.

da votação e à discussão. No texto do regimento interno do Parlamento do Mercosul ficou estabelecido o mecanismo empregado no Paraguai.

No que se refere ao tema das comissões temáticas, as principais discussões entre os parlamentares que negociaram o regimento interno foram relativas ao trâmite dos projetos. De acordo com um consultor do Senado brasileiro,⁴⁶ a dinâmica usada no Brasil é diferente da forma como os Congressos Nacionais da Argentina, Paraguai e Uruguai organizam o processo de tramitação de um projeto em uma comissão. Explica o consultor do Senado Federal brasileiro, Eugênio Arcanjo que, na Argentina, Paraguai e Uruguai

[...] chega um assunto na comissão, um projeto de lei, uma proposta de norma, esse assunto é discutido coletivamente sem ter um relator designado previamente e em seguida depois que a comissão tem uma conclusão daquele assunto, então, eles escolhem um relator para expressar esse voto no plenário. Eles trabalham anonimamente, inclusive muitas vezes o presidente da comissão é o informante como eles chamam, ou relator no plenário, vamos dizer assim.

O consultor acrescenta à sua exposição a forma como ocorre no Brasil: “Então é o contrário do que nós fazemos aqui no Brasil, porque nós primeiro indicamos o relatório, e depois aquele relatório é discutido, votado, aprovado ou não”.

Os parlamentares responsáveis pela elaboração do regimento interno decidiram organizar a metodologia que seria empregada nas comissões do Parlamento do Mercosul de forma semelhante à adotada na Argentina, Paraguai e Uruguai. Assim, o método aprovado foi o seguinte: uma proposição encaminhada a uma comissão será discutida entre seus membros e, depois de obtida uma conclusão, designa-se um relator para sistematizar todo esse processo e expor para o plenário a decisão tomada.

As negociações acerca das imunidades parlamentares e dos grupos políticos não se relacionaram com questões referentes às diferentes culturas parlamentares. Com relação às imunidades dos deputados do Mercosul, os brasileiros apresen-

⁴⁶ Entrevista ao autor, em 24 de junho de 2008, Brasília.

taram uma proposta na qual os deputados Mercosulinos teriam menos imunidades, por exemplo, não seriam contemplados com a isenção de impostos. Contudo, as outras delegações eram favoráveis a mais prerrogativas para os indivíduos que exerceriam mandato no Parlamento do Mercosul. Ficou acordado entre as partes que o Mercosul celebraria um Acordo Sede com o Uruguai no qual as normas relativas aos privilégios, às imunidades e às isenções do Parlamento, dos parlamentares e demais funcionários seriam definidas.⁴⁷

Com relação aos grupos políticos, o foco das divergências relacionou-se com a composição dos grupos políticos, se estes poderiam conter parlamentares de apenas um país ou se, obrigatoriamente, deveria haver parlamentares de duas ou mais nações. O dispositivo dos grupos políticos foi criado na Europa para conferir uma esfera regional de agremiações políticas suplantando as visões eminentemente nacionais de alguns partidos políticos (RITTBERGER, 2003). Entretanto, no Parlamento do Mercosul, a negociação sobre os grupos políticos admitiu a possibilidade de que a esfera nacional prevaleça sobre a regional, uma vez que o artigo 34 alínea “a” do regimento interno determina que representantes de um só país, se integrados por no mínimo 10% da composição do Parlamento do Mercosul, poderão formar um grupo político.

A alínea “b” do artigo 34 dispõe que um grupo político poderá ser formado se integrado por no mínimo cinco parlamentares de mais de um país. A união desses deputados do Mercosul ocorre da mesma forma que no Parlamento Europeu.⁴⁸ Os grupos políticos podem ser formados no Parlamento do Mercosul através das afinidades políticas,⁴⁹ por exemplo, um parlamentar argentino não necessariamente possui as mesmas orientações político partidárias de outro argentino, em contrapartida, possui afinidades com alguns colegas do Brasil, Paraguai ou Uruguai. Esses parlamentares com orientações afins se unem para formar um grupo com funções análogas às de um partido político para exercerem as atividades político partidária no interior do Parlamento do Mercosul.

⁴⁷ Entrevista ao autor, em 24 de junho de 2008, Brasília.

⁴⁸ Ver Regimento Interno do Parlamento Europeu.

⁴⁹ Ver Regimento Interno do Parlamento do Mercosul.

Na sessão do dia 6 de agosto de 2007, o relator do projeto de regimento interno, o brasileiro Dr. Rosinha, apresentou para o plenário do Parlamento do Mercosul o texto que iria para votação. Para aprovar o regimento interno era necessária maioria qualificada. Categorizando por país, os votos a favor da proposta foram:⁵⁰ 16 votos dos parlamentares argentinos, 18 dos brasileiros, 15 dos paraguaios e 15 dos uruguaios.⁵¹ Com esse resultado, o regimento interno foi aprovado pelo plenário e passou a regulamentar as atividades do Parlamento do Mercosul, dando a ele as características apresentadas anteriormente.

4 À guisa de conclusão: os desafios do parlamento do Mercosul

Conforme discutido neste texto, pela primeira vez na história da América do Sul parlamentares de diferentes países ficaram responsáveis pela negociação de um acordo que criaria uma instituição internacional. Os congressistas demoraram três anos para apresentar a proposta definitiva do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul ao Conselho do Mercado Comum. Nesse processo, além de deputados e senadores da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, participaram um grupo de técnicos que tinha como objetivo principal auxiliar os parlamentares na redação do texto do protocolo em questão. Os negociadores do Parlamento do Mercosul tiveram que levar em consideração a estrutura institucional do bloco regional, na qual todas as decisões são tomadas em comum acordo pelos Poderes Executivos dos Estados Membros. Assim, ao Parlamento do Mercosul não foram atribuídas competências para aprovar normas que, após sanção do Executivo, entrariam em vigor, como ocorre com as leis aprovadas nos Congressos Nacionais. Contudo, os parlamentares imputaram ao Parlamento do Mercosul competências de controle, de contatos com a sociedade civil e de proposição de projetos referentes ao processo de integração.

⁵⁰ Tendo em vista que cada Estado Membro tinha naquele momento 18 parlamentares no Parlamento do Mercosul.

⁵¹ Agência Senado.

Acerca das competências de controle, destaca-se a possibilidade da Casa Parlamentar de efetuar pedidos de informação ou opinião por escrito aos órgãos decisórios ou consultivos do Mercosul sobre questões vinculadas ao processo de integração. Além disso cabe ainda receber, ao início de cada semestre, o programa de trabalho da Presidência *Pro Tempore* que assumirá o cargo rotativo, e receber, ao final de cada semestre, da mesma Presidência *Pro Tempore*, um relatório sobre as atividades realizadas durante aquele período. E, por último, receber, no primeiro semestre de cada ano, relatório acerca da execução do orçamento da Secretaria Administrativa do Mercosul do ano anterior.

Com respeito às competências de contato com a sociedade, ao Parlamento foi atribuído o poder de organizar reuniões públicas, vinculadas aos assuntos da integração com entidades da sociedade civil e dos setores produtivos, bem como receber e examinar petições de qualquer particular, relacionadas com atos e omissões dos órgãos do Mercosul e, se for o caso, encaminhar às instâncias decisórias.

Ao Parlamento do Mercosul é permitido elaborar pareceres sobre todos os projetos de normas do Mercosul que requeiram aprovação legislativa em um ou todos os Estados Membros, propor projetos de normas para consideração do Conselho do Mercado Comum, elaborar estudos e projetos de normas nacionais sobre a harmonização das legislações, elaborar e aprovar o seu orçamento.

Com as prerrogativas do Parlamento do Mercosul expostas acima, bem como a organização das comissões temáticas e audiências públicas, os deputados Mercosulinos podem aprimorar o exercício das funções propriamente parlamentares no âmbito do Mercosul como as de controle, representação e legitimidade. Com o aprimoramento dessas funções, a nova Casa Parlamentar terá a capacidade de encarar alguns dos principais problemas do Mercosul, a saber: a ausência de mecanismos de transparência e visibilidade das informações referentes ao bloco regional, bem como o insignificante interesse na participação e representatividade cidadã, causando um déficit democrático, e, ainda, a baixa qualidade técnica das normas (BIZZOZERO, 1997; CASAL, 2007; DRUMMOND, 2005; GRANDI; HIRST, 1996).

Em suma, uma vez institucionalizado e funcionando já com todos os parlamentares devidamente eleitos pelos povos nacionais, o Parlamento do Mercosul terá o desafio de diminuir o déficit democrático que existe no Mercosul convocando a população para debater as questões que envolvem a integração e criando um vínculo entre representantes e representados em âmbito regional. Outro desafio será aprimorar a qualidade técnica das normas do Mercosul, a partir da passagem dos projetos de normas pelas comissões, audiências públicas e plenário do Parlamento do Mercosul.

Mercosur Parliament: formation, features and challenges

Abstract

The aim of this paper is to analyze the foundation of Mercosur Parliament, its institutional features and challenges. To achieve the proposed objective, will be studied the introduction, in the Mercosur agenda, the idea to create a parliament, the negotiations of the Constitutive Protocol and internal rules of Mercosur Parliament and, also, the majors challenges to be faced by the parliamentarians, namely, diminish the democratic deficit in the regional integration and improve the technical quality of Mercosur regulations. The paper uses the process-tracing method, describe by George and Bennet (2005).

Keywords: Mercosur Parliament. International Negotiations. Regional Integration.

Referências

BÄCK, Hanna; DUMONT, Patrick. Tracing as the next step of scientific advance in coalition research. *ECPR: General Conference, Marburg*, p. 18-21, set. 2003.

BENNETT, Andrew. Case Study Methods: design, use, and comparative advantages. In: SPRINZ, Detlef; WOLINSKY, Yael (Org.). *Models, numbers and cases: methods for studying international relations*. Michigan: University of Michigan, 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. *Mercosul: legislação e textos básicos*. Brasília: Senado Federal, 2005.

CASAL, Oscar. *El camino hacia el parlamento del Mercosur: análisis y propuestas*. Montevideo: F. E. Stiftung, 2007.

COMIÇÃO PARLAMETARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR, 25., 2003, Montevideo. *Programa de trabalho Mercosul: 2004-2006*. Montevideo: Konrad-Adenauer, 2007.

COMIÇÃO PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR & FUNDACIÓN HONRAD ADENAUER., 25., 2003. *Hacia el parlamento del MERCOSUR*. Montevideo: Konrad-Adenauer, 2006.

DRUMMOND, Maria Cláudia. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. 2005. Tese (Doutorado)-Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

ELSTER, Jon. Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea. *Public Administration*, Malden, MA, v. 71, p. 169-217, spring/summer 1993.

GEORGE, Alexander; BENNET, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT, 2005.

GRANDI, Jorge; BIZZOZERO, Lincoln. Hacia una sociedad civil del Mercosur: viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Integración & Comercio*. n. 3, p. 33-50, set./dez. 1997.

HIRST, Monica. La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 10. n. 27, p. 217-50, maio/ago. 1996,

HOPMANN, Terrence. Two paradigms of negotiation: bargaining and problem solving. *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, PA, v.542, n.1, p.24-47, nov.1995. doi: 10.1177/0002716295542001003.

MERCADO COMUM DO SUL. Disponível em: <www.mercosur.int>. Acesso em: 18 set. 2008.

PIETRAFESA, Pedro Araújo. *A construção de uma nova instituição parlamentar no Cone Sul: o Parlamento do Mercosul*. 2009. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RITTBERGER, Berthold. The creation and empowerment of the european parliament. *JCMS*, Malden, MA, v. 41, n. 2, p. 203-225, 2003.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002. v. 1.