

EVOLUÇÃO DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Bruno Theodoro Luciano

Tenciona-se, neste capítulo, apresentar a evolução dos parlamentos de integração analisados. Pretende-se tanto introduzir a histórica evolução do papel e das competências do Parlamento Europeu no seio da integração europeia, como indicar a criação e os estágios iniciais de uma instituição de características parlamentares na integração do Mercosul. Esse tópico é essencial para construir um panorama de cada parlamento de integração analisado dentro de seus respectivos projetos de integração. Embora o processo de inserção de eleições diretas seja contemporâneo ao atual estágio do Parlasul, a inclusão de eleições no contexto europeu se consolidou no final da década de 1970. Apresentar o lugar do Parlamento Europeu na integração europeia antes e depois de suas primeiras eleições diretas torna-se significativo para se compreender as consequências desse fenômeno no caso europeu.

A análise comparativa de processos temporalmente distantes, como é o caso da aprovação das eleições diretas do Parlamento Europeu e do Parlasul, não pode deixar de levar em conta o papel do tempo como categoria de análise em ambas os casos. A observação das profundas dimensões temporais dos processos sociais favorece o enriquecimento da compreensão de fenômenos sociais complexos e dinâmicos (Pierson, 2004). Nesse sentido, esse capítulo aproxima-se da postura adotada pelo *institucionalismo histórico*, abordagem que apresenta a preocupação em entender o desenvolvimento institucional da integração regional ao longo do tempo.

O excerto de Pierson (1998) explicita as características dessa perspectiva das quais compartilha a abordagem utilizada neste estudo:

This scholarship is historical because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is institutionalist be-

cause it stresses that many of the contemporary implications of these temporal processes are embedded in institutions—whether these be formal rules, policy structures, or social norms (Pierson, 1998).

O caminho que cada parlamento de integração regional analisado percorre é único e individual. A evolução institucional das estruturas parlamentares influencia os contornos e as formas que essas instituições tomarão ao longo do tempo. Da mesma forma, o funcionamento e o desenvolvimento de cada instituição não é meramente uma derivação dos desejos e aspirações iniciais de seus criadores, as chancelarias nacionais. Interesses de curto prazo, normalmente associados às preferências dos governos e dos atores participantes das negociações dos processos de integração (previamente claras e estabelecidas, segundo a teoria da escolha racional), não necessariamente se equivalem aos interesses desenvolvidos no longo prazo, estes pouco previsíveis (Pierson, 1998).

Evolução institucional, path dependence e unintended consequences são contribuições significativas do institucionalismo histórico que justificam a importância de, em um primeiro momento, analisar o desenvolvimento institucional de cada parlamento de integração regional, antes mesmo de proceder à análise detalhada dos parâmetros de comparação da inclusão de eleições diretas nos mesmos. Conforme será apresentado, o papel dos próprios parlamentares em cada processo de integração regional deve ser adicionado ao rol de elementos que influenciaram o desenvolvimento dos parlamentos estudados. Esses deputados são também atores e agentes na evolução dessas instituições, contribuindo inclusive para alterar os resultados previamente objetivados pelos governos nacionais na criação de estruturas parlamentares na integração.

1. DESENVOLVIMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

1.1 Assembleia Consultiva

A criação do elemento parlamentar na integração europeia remonta à negociação dos primeiros tratados europeus. A assinatura do Tratado de Paris e a criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), entre França, República Federal da Alemanha (RFA), Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, criaram quatro grandes instituições responsáveis pelo funcionamento da Comunidade: a Alta Autoridade, órgão supranacional, responsável pela exe-

cução das atividades; o Conselho de Ministros, representado pelos ministros dos Estados-Membros, encarregado de aprovar os atos da Alta Autoridade; a Corte de Justiça, defensora da aplicação e interpretação do Tratado; e a Assembleia da Comunidade.

A Assembleia da Comunidade, que posteriormente se autodenominaria de Parlamento Europeu (PE), era formada por 78 membros, sendo que França, Itália e RFA possuíam 18 cadeiras, Bélgica e Países Baixos, 10 assentos e Luxemburgo, 4 representantes. A Assembleia da CECA era composta pelos membros dos parlamentos nacionais, indicados de acordo com os procedimentos internos de cada Estado-Membro. Sua função dentro da CECA era apenas de caráter consultivo, cabendo à Alta Autoridade apresentar um relatório anual à Assembleia, como veículo de transparência.

A atuação da Assembleia Comunitária, desde seus primórdios, assemelha-se à postura histórica dos parlamentos dos países europeus durante o século XIX, os quais foram conquistando maiores poderes institucionais dentro das monarquias constitucionais europeias (Delwitt et al, 1999). A estratégia utilizada ao longo do tempo pelo órgão parlamentar europeu, mesmo quando seus membros eram ainda indiretamente escolhidos pelos legislativos nacionais, foi a de prezar pelos “pequenos passos”: pequenas alterações nos regulamentos internos da Assembleia, com o objetivo de aumentar as atividades e a influência parlamentar no contexto da construção europeia. Exemplo dessa postura foi a divisão da reunião anual da Assembleia da CECA, já nos seus primeiros anos, em encontros ao longo do ano, com o intuito de garantir mais intensidade das atividades parlamentares europeias (Corbett, 1999).

O Tratado de Roma, de 1957, o qual aprofundou o processo de integração europeu, com a instituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE), manteve uma estrutura parlamentar em sua organização institucional, nos moldes estabelecidos pelo Tratado da CECA. Uma das diferenças destacadas foi o aumento do número de parlamentares da Assembleia comunitária para 142. No que se refere às competências institucionais, o órgão parlamentar manteve seu papel consultivo e de controle na integração europeia.

It was essentially a forum, composed until 1979 of delegations from national parliaments. It was consulted merely on a small range of legislative proposals prior to their adoption by Council and given the right to dismiss the Commission in a vote of censure by a two-thirds majority. (Corbett et al, 2003)

A influência da Assembleia na integração europeia foi exercida, portanto, pelo uso intensivo das competências recebidas e pela busca de maior participação nas esferas decisórias do projeto integracionista. Ao longo de seus primeiros anos, o Parlamento fez pesar sua influência no processo legislativo, na supervisão e no controle do executivo, e, principalmente, na aprovação do orçamento comunitário a partir dos anos 1970 (Nugent, 1999).

A partir dos Tratados de Luxemburgo de 1970 e 1975, o Parlamento passou a ser responsável por autorizar e fiscalizar as provisões orçamentárias e financeiras, respectivamente, das Comunidades Europeias. As competências orçamentárias deram ao PE um meio significativo tanto para o uso quanto para o aumento de poderes e influência no processo decisório comunitário. A necessidade de aprovação parlamentar para a execução orçamentária e financeira fez com que os eurodeputados mais influentes disputassem as vagas da Comissão de Orçamentos do PE. “In 1986 the Committee on Budgets enjoyed the highest possible status in the Parliament.” (Corbett et al 2003).

Segundo Nugent (1999) essa atuação do Parlamento no âmbito da integração pode ser compreendida dentro de uma estratégia dual para o aumento de seus próprios poderes no processo decisório comunitário. Duas estratégias foram empreendidas pelos eurodeputados, em busca de mais relevância dentro da integração regional: uma maximalista, voltada para o apoio de iniciativas de reformas interinstitucionais, as quais confeririam maiores competências ao PE com relação aos demais órgãos comunitários (Comissão Europeia e Conselho de Ministros); e outra minimalista, cujo enfoque estaria no uso intensivo das competências comunitárias já adquiridas, com o fito de pressionar os governos nacionais para o recebimento de mais poderes.

Unlike most national parliaments, the EP has not regarded itself as part of a finished institutional system, but rather as part of one requiring evolution or even transformation, and to which goal it has always sought to act as a catalyst. (Corbett et al, 2003)

Nesta fase em que o Parlamento ainda se caracterizava como uma Assembleia Consultiva, tem destaque a inclusão e realização de eleições diretas para escolha dos parlamentares europeus, objeto principal do presente estudo, o qual será especificamente estudado no capítulo seguinte.

Na decisão do Conselho Europeu de 1976 foram finalmente aprovadas e regulamentadas as primeiras eleições europeias, as quais já vinham sendo

previstas desde os Tratados de Paris e Roma, na década de 1950. “*L’Assemblée est formée des délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante*” (Art. 12, Tratado da CEECA). Uma das grandes dificuldades na aprovação do pleito europeu foi a dificuldade, que segue até a atualidade, em estabelecer uma legislação eleitoral europeia uniforme. A regulamentação das eleições europeias ficou a cargo de cada Estado-membro, harmonizando apenas algumas normas, como a simultaneidade das eleições. O único grande passo dado posteriormente foi a instituição de mandato exclusivo e a adoção de votos proporcionais pelo Reino Unido, este somente a partir de 1999 (Nugent, 1999).

Até antes das eleições diretas, os parlamentares escolhidos nacionalmente eram virtualmente pró-integracionistas (parlamentares nacionais interessados em temas de integração regional) e, em razão do exercício de duplo mandato (parlamentar nacional e europeu), tinham tempo limitado para suas atividades europeias (Nugent, 1999). Nas primeiras eleições diretas somente 30% dos parlamentares eleitos ainda tinham duplo mandato, proporção que foi diminuição nos pleitos seguintes (Nugent, 1999).

Desde seu princípio, as eleições europeias foram caracterizadas como um somatório de eleições nacionais, com baixa participação da sociedade (já que a maioria dos países tem instituído o voto facultativo), e preponderância de temas políticos nacionais nas campanhas eleitorais (Bardi; Ignazi, 1999). Com relação aos eurodeputados que passaram a ser diretamente escolhidos, Bardi e Ignazi (1999) os dividem em quatro perfis: ex-dirigentes (políticos que tiveram uma carreira política de uma vida toda e que passariam a trabalhar no PE como uma espécie de aposentadoria); políticos vitrines (pouco interessados nas atividades do Parlamento, mas voltados para a busca por prestígio político); técnicos ou euroespecialistas (políticos com formação especializada nos temas de integração europeia); e jovens políticos (políticos em formação que teriam como primeiro passo na carreira política o cargo de eurodeputado). Importante ressaltar a dependência, nesses perfis, da experiência na política europeia à carreira política nacional, tendo em vista que os candidatos a eurodeputados são exclusivamente selecionados pelos partidos nacionais.

As primeiras eleições diretas tiveram um efeito ambíguo. Ao mesmo tempo em que conferiram ao Parlamento maior legitimidade, haja vista que este órgão se tornou a única instituição comunitária diretamente eleita pelos cida-

dãos europeus, também criou expectativas públicas difíceis de serem alcançadas, por conta de seu baixo poder decisório na integração europeia, em comparação ao Conselho e a Comissão (Corbett et al 2003).

Com esse acréscimo de legitimidade, o Parlamento diretamente eleito passou a fazer um uso mais intensivo de seus poderes orçamentários. Após a posse dos novos eurodeputados, estes criaram uma subcomissão de assuntos políticos, com o propósito de canalizar as discussões sobre maiores mudanças institucionais na integração europeia, direcionadas a maiores prerrogativas do Parlamento. Ao longo do tempo, essa estrutura parlamentar foi recebendo mais relevância no contexto comunitário, a partir do aumento de recursos para a infraestrutura interna do PE, que passou a ser composto, após suas primeiras eleições, por 410 eurodeputados (Corbett, 1999).

O aumento de legitimidade do Parlamento, conferido pelas eleições diretas, acrescida da estratégia dual (maximalista e minimalista) para a conquista de maiores competências legislativas, influenciaram no processo de aprofundamento da integração europeia. Em 1986, com a aprovação do Ato Único Europeu, o PE inicia sua trajetória evolutiva de uma Assembleia Consultiva para um Parlamento Cooperativo, o qual passa a influir com mais peso no processo legislativo comunitário.

1.2 Parlamento Cooperativo

Considera-se que o Ato Único Europeu (1986) deu um impulso decisivo ao aprofundamento da construção europeia. Durante os anos 1960 e início da década de 1970, a integração europeia passou por uma fase de paralisia institucional, denominada no período como “euroesclerose”. Devido ao conflito de interesses entre os governos dos Estados-membros, especialmente em virtude das posturas nacionalistas do presidente francês Charles de Gaulle, houve um bloqueio institucional do processo de integração, que impediu maiores avanços da Europa comunitária (Marthan, 1992). Com o Ato Único, surge o procedimento de cooperação, que garante maior participação, em determinadas temáticas, ao Parlamento na avaliação das legislações europeias, em conjunto ao Conselho de Ministros. Não havendo consenso entre as duas instituições, ainda prevaleceria a vontade do Conselho.

Nos estudos de Rittberger (2003, 2010) é indicada correlação entre o ganho de competências do PE com a busca por maior legitimidade da integração

européia. Segundo o autor, dar mais relevância e delegar maiores poderes ao PE seria uma forma de se acrescer de legitimidade à UE, hipótese explorada pela análise aprofundada de três casos (criação da Assembleia da CEECA, aquisição de poder orçamentário nos anos 1970 e inserção de prerrogativas legislativas com o Ato Único Europeu). Nas situações exploradas, é vista uma delegação de competências expressa dos governos nacionais para a instituição parlamentar do bloco europeu. Esse movimento objetivaria o aumento de legitimidade procedimental das políticas supranacionais. Nesse contexto, os Estados-membros teriam a preocupação de garantir que as instituições europeias em desenvolvimento não seriam desprovidas de valores democráticos, dos quais todos os Estados da UE compartilhariam.

O surgimento e o crescimento de importância de uma Alta Autoridade europeia de natureza supranacional trouxeram a necessidade da existência de uma instituição, de caráter democrático representativo, que pudesse fiscalizar e controlar as atividades de um executivo supranacional. Do mesmo modo, a incorporação de competências legislativas ao PE, a partir dos anos 1980, com a criação do procedimento de cooperação, era uma resposta à percepção de falta de legitimidade de um processo de integração cada vez mais profundo. Todos esses casos representam a preocupação dos Estados em preservar a importância de normas operativas comuns, vinculadas a premissas democráticas, na Europa em construção (Rittberger, 2003). Conceder mais poderes ao PE, diretamente eleito por seus cidadãos, passou a ser uma resposta padronizada dos Estados-membros para eliminar o suposto déficit democrático da integração europeia (Goetze; Rittberger, 2010).

Identifica-se a partir desse período um processo de *parlamentarização* da integração europeia, em que o Parlamento sucessivamente conquistou prerrogativas mais relevantes no sistema decisório europeu, deixando de ser uma entidade meramente consultiva na integração (COSTA, 2009). A crença na existência de uma crise de legitimidade nas instituições europeias favoreceu a *parlamentarização* do sistema político europeu, evidenciado, entre outros aspectos, por esse aumento sucessivo de poderes do PE frente à Comissão e ao Conselho de Ministros da UE (Costa, 2009). Não apenas os governos nacionais, mas os próprios membros do Parlamento influenciaram nas decisões de acrescer o PE de maiores prerrogativas, principalmente no âmbito legislativo.

Segundo Costa e Brack (2011), a existência de uma *ideologia democrática* no bloco, uma matriz normativa e cognitiva vinculada aos valores de na-

tureza democrática, teria contribuído para a *parlamentarização* do bloco. A crença na legitimidade das instituições representativas europeias, em detrimento dos órgãos tecnocráticos, favoreceria a ampliação de poderes do PE, como instrumento de redução do déficit de democracia na integração. Após as primeiras eleições europeias, essa pressão por maiores competências torna-se mais ofensiva, gerando nos anos 1980 e 1990 suas conquistas mais significativas.

The most striking and stable trend of EU institutional development has been the continuous increase of the EP's powers. The EP, originally made up of national MP's meeting a few weeks a year, has become in five decades a permanent and directly elected institution vested with extensive powers of decision and control. (Costa; Brack, 2011)

Como os eurodeputados não eram providos de instrumentos formais significativos para constranger as decisões dos governos nacionais, em direção ao recebimento de maiores poderes institucionais, sua influência foi desenvolvida de modo difuso e indireto, e com grande base no reconhecimento do PE como fonte de legitimidade da integração europeia. A *Ideologia Democrática* foi a principal fonte de atuação do PE para receber maiores competências durante as negociações dos tratados e acordos europeus (Costa; Brack, 2011). A combinação dessa perspectiva construtivista, a qual destaca o papel dos eurodeputados como agentes relevantes no processo de *parlamentarização* da integração europeia, associada às perspectivas intergovernamentais, que enfatizam a cessão, por parte dos Estados nacionais, de competências para as instâncias comunitárias (Rittberger, 2003), apresenta-se como uma abordagem mais completa de se compreender esse processo de ganhos de competências do PE ao longo do período. Os parlamentares europeus passam a ser considerados tanto objetos como sujeitos na evolução institucional do PE.

Nessa trajetória de recebimento de maiores poderes, o PE contou historicamente com a Comissão Europeia como aliada frente às decisões intergovernamentais do Conselho. A proximidade das visões supranacionais do PE e da Comissão, voltadas, em suma, para maior aprofundamento da integração regional, propiciou o apoio do executivo comunitário em direção a maior relevância do PE no processo decisório. Esse suporte justifica-se principalmente pela legitimidade oferecida pelo PE às posições adotadas pela própria Comis-

são, tradicionalmente percebida como estrutura tecnocrática e pouco transparente da integração (Fitzmaurice, 1999).

O entendimento de que as demais instituições comunitárias, os parlamentos nacionais e a opinião pública europeia apresentam a respeito da importância do PE na integração está longe de ser estável e fixa durante a construção europeia (Fitzmaurice, 1999). A legitimidade conferida a esse órgão parlamentar foi alterando-se rapidamente em poucos anos, especialmente a partir das primeiras eleições diretas. Do mesmo modo, os eurodeputados mantiveram-se em uma busca permanente de legitimidade perante tanto os demais atores decisórios da integração (legitimidade interna) quanto dos cidadãos europeus, destinatários dos regulamentos construídos em escala supranacional (legitimidade externa) (Costa, 2006).

Essas influências externas, as quais modificaram as relações interinstitucionais do PE ao longo do tempo, também produziram dinâmicas no comportamento organizacional interno do Parlamento (Kreppel, 2002). Segundo Kreppel (2002), as mudanças internas do PE (alterações de regulamentos, quórum, maiorias, secretariado e presidência) foram tanto resultado das transformações institucionais do PE, o qual deixou de ser um órgão consultivo para se transformar em um co-legislador europeu, quanto das dinâmicas políticas internas do PE, relacionadas às preferências da maioria dos membros e dos grupos políticos do Parlamento.

No contexto de aprovação de eleições diretas e do Ato Único Europeu, todos os grupos políticos uniram-se na demanda por mais poderes para o PE. Essa unidade interna construída pelos eurodeputados em prol de maiores competências fez com que o PE fosse caracterizado como um órgão de comportamento consensual, no qual as ideologias políticas não teriam um papel relevante em sua articulação interna (Delwit et al, 1999). A partir do momento em que o Parlamento já toma características mais expressivas no processo decisório comunitário, os benefícios alcançados já são restritos às maiores famílias políticas (Socialistas, Democrata-cristãos e Liberais), havendo redução do consenso interno anteriormente conquistado (Kreppel, 2002).

Ainda sobre a organização interna do Parlamento, ao longo do tempo, houve uma especialização das atividades dos eurodeputados, a partir da instituição de Comissões temáticas. Segundo Bowler e Farrel (1995), dois terços dos parlamentares servem em apenas uma comissão, enquanto a maioria dos demais chega a participar de duas comissões, o que indica o alto grau de espe-

cialização dos deputados europeus em poucos ou um único tema de interesse. Dentro das atividades nas comissões, é dada grande importância à designação das relatorias das proposições do PE. Essa escolha é disciplinada tanto pelos grupos políticos europeus, quanto pelas delegações nacionais, os quais designam a relatoria das matérias com base nas preferências temáticas dos eurodeputados (Bowler; Farrel, 1995). Tanto o estabelecimento do procedimento de cooperação, quanto o alto grau de especialização e de organização interna do PE, ambos consolidados na década de 1980, favoreceriam um novo aumento de competências poucos anos depois.

1.3 Parlamento Co-decisor

A criação da União Europeia (UE), com a assinatura do Tratado de Maastricht de 1992, inaugura um novo procedimento legislativo na integração europeia, a co-decisão, que deixa em pé de igualdade o Conselho e o PE nas decisões relacionadas, de modo geral, à integração econômica (Medeiros; CAMPOS, 2009). A partir do sistema de co-decisão, caso não haja consenso na aprovação das matérias, o PE e o Conselho devem se reunir em um comitê de conciliação, para decisão final sobre a aprovação ou o veto das proposições. Os sucessivos tratados pós-Maastricht (Amsterdã, Nice e Lisboa) alargaram as matérias nas quais o procedimento de co-decisão é adotado.

Segundo Medeiros e Campos (2009), “*com o Tratado de Maastricht, o processo decisório da UE começa a sofrer uma maior influência legislativa do Parlamento Europeu, órgão que tem, a priori, um caráter mais representativo da população europeia*”. A adoção e a ampliação do procedimento de co-decisão indicam o entendimento por parte dos demais órgãos institucionais europeus de que, de fato, o PE é considerado um órgão de natureza representativa no âmbito comunitário. Em consequência, é vista a necessidade de se reforçar o papel dessa instituição no sistema decisório europeu.

O estabelecimento do procedimento de co-decisão trouxe também novas dinâmicas para a organização das atividades internas do PE. Seguindo a estratégia minimalista (Nugent, 1999), internamente, o PE passou a fazer uso mais intensivo dessa nova competência legislativa, com o objetivo de estabelecer seus novos limites de poderes no processo decisório europeu. Nesse sentido, houve ao longo do tempo redução do número de resoluções não-legislativas aprovadas pelo PE, que passou a dar mais destaque a matérias vinculadas aos

procedimentos os quais apresentava maior poder de influência (cooperação e posteriormente co-decisão) (Maurer, 2003). Importante ressaltar que a maioria das matérias regulamentadas pela co-decisão concentram-se em projetos de diretivas, matérias com vinculação obrigatória em seus resultados, porém com liberdade em seus meios de aplicação, a cargo dos governos nacionais (Maurer, 2003).

O PE estrategicamente aproveita as mudanças da “balança de poder” dentro do processo legislativo europeu para alocar seus recursos nas matérias nas quais o parlamento possui maior poder legislativo. Em pesquisa quantitativa, Rasmusen e Toshkov (2011) demonstram que o tempo gasto na primeira leitura das matérias em procedimento de co-decisão é maior do que nos processos de cooperação e consulta, nos quais o Parlamento detém menos margem de influência. O PE, racionalmente, dá maior atenção e gasta mais recursos, financeiros e pessoais, em temas em que pode influir com maior intensidade, buscando garantir seus interesses e preferências no jogo político europeu.

Esse acréscimo de competências, somado ao uso intensivo desses poderes, faz com que o outro ator relevante na aprovação legislativa, o Conselho da UE, torne-se mais politizado. *“As a consequence, a more powerful EP makes it more likely that ministers rather than bureaucrats decide about legislative proposals in the Council”* (Hage, 2011). Um Parlamento mais poderoso reflete na necessidade de mais atenção às matérias europeias por parte dos atores políticos nacionais, em detrimento dos agentes burocráticos, os quais repassam as atividades e decisões a seus superiores. Uma diferença de níveis de politização surge entre cada um dos procedimentos legislativos (consulta, cooperação e co-decisão), sendo que o procedimento o qual situa o PE em igualdade de poderes ao Conselho torna este último mais politizado frente a um Parlamento empoderado.

The need for the European Parliament and the Council of Ministers to work together to achieve policy outcomes as the power of the EP has increased as a result of the introduction and expansion of the co-decision procedure (which is a central focus of these articles) makes the bicameral character of the EU’s legislative branch inescapable (Kreppel, 2011).

A aproximação do equilíbrio de poderes entre PE e Conselho da UE na aprovação legislativa transforma o sistema legislativo europeu, ao menos dentro das competências de aprovação legislativa (haja vista que somente a

Comissão tem o poder de iniciativa legislativa, diferentemente dos sistemas políticos nacionais), em um modelo verdadeiramente bicameral. As “casas” representando o conjunto dos cidadãos europeus (PE) e os Estados-membros (Conselho) passam a aprovar as normas comunitárias conjuntamente.

No âmbito da organização política interna do PE, a fase de Parlamento co-decisor tornou esse órgão parlamentar mais consolidado e competitivo (HIX et al, 2003). A observação da relação entre os dois maiores grupos políticos do PE, o Partido dos Socialistas Europeus (PSE) e o Partido Popular Europeu (PPE), é fundamental para um maior entendimento das mudanças no quadro político interno do PE. Na busca por um Parlamento mais influente na integração europeia, foi comumente percebido que o PSE e o PPE prefeririam cooperar do que competir, frente às demais instituições comunitárias, formando uma *grande coalizão*, espécie de um cartel político virtual (HIX et al, 2003). Diferentemente de alguns partidos menores e mais radicais, esses dois grupos, juntamente com o Grupo dos Liberais, incorporam em torno de 90% dos partidos moderados e tradicionais da Europa, os quais historicamente apresentam uma postura no mínimo moderadamente pró-europeia (a exceção dos Conservadores britânicos) (HIX et al, 2003). Esse fato facilitou a construção dessa *grande coalizão* para o fortalecimento do PE dentro da integração regional, bem como o apoio ao próprio aprofundamento e alargamento da UE.

Esse fato não impediu, no entanto, divisões partidárias e ideológicas dentro do PE. Embora a *grande coalizão* tenda a se formar em assuntos institucionais, quando os dois maiores partidos conjuntamente são favoráveis a maior integração europeia, em temas sócio-econômicos, clivagens partidárias tradicionais entre direita-esquerda mantêm-se. “*The parties compete on environmental and agricultural issues, and vote together on external trade issues. The results also suggest that the two parties compete more than they collude on economic and social issues*” (Hix et al, 2003).

O comportamento dos grupos políticos nessas matérias se assemelha ao dos sistemas políticos nacionais, indicando significativa coesão partidária (embora os grupos políticos sejam ideologicamente e nacionalmente diversos) e competição interpartidária (Hix et al, 2005). “*European party groups are able to have a disciplining effect on their national member parties.*” (Hix et al, 2005). Votar no PE passou a ser mais partidário e menos nacionalista ou intergovernamental.

Tendo em vista o desenvolvimento desse modelo de organização política interna do PE, duas dimensões do comportamento dos grupos políticos europeus são categorizados por Hix et al (2006): uma dimensão direita-esquerda, a qual seria a mais relevante para o entendimento das posições políticas no Parlamento; e uma dimensão pró e anti-integração, próxima de um embate entre governo (normalmente mais favorável a integração europeia) e oposição (contrária às decisões governamentais no âmbito da UE). Ainda que os partidos políticos nacionais sejam os mais importantes na seleção e eleição dos candidatos a eurodeputados, os grupos políticos europeus são na realidade os *agenda-setting* no PE (Hix et al, 2006).

A avaliação da prevalência da dimensão esquerda-direita não é plenamente aceita na academia. Hobolt et al (2008) sugerem que há diferença entre visões ideológicas dos eurodeputados expressos nos discursos e nos votos (este último analisado quantitativamente por Hix). “*EP speeches reflects partisan divisions over EU integration and national divisions rather than left-right politics*” (Hobolt et al, 2008). Cicchi (2011) ressalta que a filiação nacional tende a ter um papel mais relevante do que o enunciado pelos estudos de Hix et al (2006). Os elementos de coesão nacional não são plenamente suprimidos no PE pelos grupos políticos europeus. Em termos de preferências, segundo Cicchi (2011), os eurodeputados apresentam mais coerência com base em sua nacionalidade do que em termos ideológicos, o que mantém esse debate em aberto.

O desempenho e a importância das eleições europeias não parecem acompanhar a progressiva evolução institucional do PE. O pleito europeu continua a ser caracterizado como eleições de segunda ordem (Schmitt, 2005). As eleições diretas para o PE seriam secundárias em relação às eleições nacionais, apresentando menos participação do eleitorado e baixa politização da campanha política, focadas em temas políticos nacionais e não europeus. O comportamento dos eleitores que votam é normalmente de descontentamento quanto aos partidos dos governos nacionais. Diferentemente das eleições nacionais, os partidos grandes tendem a ter menos votos que os partidos menores, demonstrando maior ideologização nos votos e maior proximidade do resultado da votação às afinidades ideológicas do eleitorado (Schmitt, 2005). Partidos de extrema esquerda e “verdes” têm recebido mais votos nas eleições europeias do que nacionalmente.

Os eleitores tendem a votar contra os partidos governistas por esses serem mais pró-europeus do que o eleitor médio. Ademais, o contexto das campa-

nhas eleitorais valoriza o sentimento de euroceticismo, trazendo mais votos aos partidos opositores dos governos (Hobolt et al 2008). Embora se categorizem como eleições de segunda ordem, a seleção política dos candidatos pode influenciar nos resultados eleitorais. A escolha de candidatos com maior popularidade, experiência política e imagem positiva para comporem o topo das listas partidárias aumenta os votos para os partidos nacionais que assim agem (Hobolt ; Hoyland, 2011).

“Members of the European Parliament (MEPs) typically follow one of two career paths, either advancing within the European Parliament itself or returning to higher offices in their home states” (Meserve et al, 2009). Suas diferentes ambições tendem também a moldar seu comportamento legislativo. Aqueles que visam ao retorno à carreira política nacional, mais frequentemente divergem dos votos dos líderes dos grupos políticos europeus, além de se oporem às leis que procuram expandir os poderes das instituições supranacionais (Meserve et al, 2009).

1.4 Parlamento Co-legislador?

A partir da confecção do Tratado de Lisboa, o sistema de co-decisão passou a ser denominado de *processo legislativo ordinário*, ressaltando a pretensão de que todas as matérias, em um dado momento da evolução da UE (cada vez mais próximo), sejam vinculadas a esse modelo de procedimento legislativo. A alteração de nomenclatura da co-decisão traz um caráter regular a esse sistema de aprovação legislativa (Medeiros; Campos, 2009). Com essa nova transformação dos tratados europeus, o Parlamento, no âmbito de aprovação legislativa, passa a ser praticamente um co-legislador europeu, atuando em pé de igualdade na ratificação de quase todas as matérias da integração europeia, à exceção de temas de política externa, segurança e defesa, ainda regulados pelos sistemas de consulta e cooperação.

A partir dos anos 1990, no entanto, o debate acerca do déficit democrático na UE deixou de ser pautado fundamentalmente por aspectos institucionais (mais poderes ao PE) para se voltar ao papel da participação da sociedade civil no sistema político europeu (Magnette, 1999). Nesse sentido, o papel do PE na integração europeia não pode se limitar a um órgão diretamente eleito capaz de influir com assertividade no processo decisório europeu. O Parlamento deve procurar ser um instrumento para a aproximação dos cidadãos

européus das políticas europeias, que cada vez mais os afetam diretamente. *“The European Parliament is a prime example of an institution where the need to strengthen the link with citizens became a key priority, in particular following the Lisbon Treaty’s reinforcement of the parliament’s powers and visibility”* (Leston-Bandeira, 2012). O papel da internet e das novas mídias sociais é fundamental na promoção das atividades do PE em escala europeia, acrescentando as mesmas de mais transparência e *accountability*.

O estágio institucional do PE facilita a discussão de novas formas de organização política supranacional. Em estudo apresentado para a Comissão de Assuntos Constitucionais do PE, Bardi et al (2010) apresentam as possibilidades e as dificuldades para o desenvolvimento de um sistema partidário europeu transnacional. O modelo de eleições europeias atuais não garante a consolidação de um sistema político-eleitoral europeu, haja vista que as disputas eleitorais somente ocorrem em escala nacional (candidatos belgas contra belgas, franceses contra franceses etc). Os partidos políticos nunca competem fora de seus sistemas eleitorais nacionais, o que impede uma eleição verdadeiramente europeia, embora as vagas de eurodeputados sejam inegavelmente supranacionais.

“(…) much of the party activity in the Parliament as focused on the collective strengthening of the Parliament vis à vis the other European institutions rather than competing among themselves for control within the Parliament” (Bardi et al, 2010). A falta de maior estrutura competitiva entre os grupos políticos europeus limita sua consolidação como verdadeiros partidos políticos transnacionais. Essa ausência de competição interpartidária é identificada tanto nas campanhas eleitorais quanto na estrutura interna do PE, na qual a *grande coalizão* entre os maiores grupos políticos europeus substitui divergências ideológicas em determinadas matérias.

O estabelecimento de uma estrutura de competição política é fundamental para o desenvolvimento de um genuíno sistema partidário transnacional. Uma das formas de se alcançar esse objetivo é por meio da indicação de cada família política de seus próprios candidatos para presidente da Comissão Europeia (Bardi et al, 2010). Outra sugestão mais discutida internamente pelo PE é a disposição de vagas de eurodeputados para campanhas transnacionais, segundo projeto de relatoria do eurodeputado britânico Andrew Duff. *“O texto sugere a eleição de 25 deputados europeus suplementares por uma circunscrição única constituída pelo conjunto do território da União Europeia, sendo as listas*

transnacionais compostas por candidatos provenientes de pelo menos um terço dos Estados” (Parlamento Europeu, 2011).

Embora haja possíveis respostas para o estabelecimento de um modelo político-partidário europeu, inúmeras críticas ao sistema democrático-representativo inevitavelmente permeiam as discussões de desenvolvimento do sistema político europeu.

If there is a general crisis of representation through political parties, why should we insist on that path? If we want to build a more accountable and transparent Union, why are we going to use a tool which is dramatically losing accountability and is characterized by its opacity? (Elía, 2011)

A vantagem na estruturação de um modelo inédito de governança europeia é de que os modelos políticos nacionais, atualmente discutíveis, podem ser substituídos por estruturas políticas inovadoras, no sentido de construção de um novo modelo de representação e ação política (Elía, 2011). Essa consideração retoma em grande medida os argumentos, supracitados, de Philippe Schmitter (s/d) de que o sistema político europeu deve ser compreendido como uma estrutura de governança *sui generis* e não como mera reprodução das políticas nacionais.

Um estudo amplo e compreensivo sobre o PE deve levar em conta todo o trajeto e evolução institucional dessa instituição de natureza parlamentar, de cerca de 60 anos. Conforme indica Pierson (1998), os caminhos percorridos pelas instituições não são somente resultado dos interesses de curto prazo dos agentes políticos governamentais. Ao longo dos anos, outros interesses e agentes foram influenciando no desenvolvimento institucional do PE, o que o levou a partir do Tratado de Lisboa a se tornar praticamente uma instituição co-legisladora em uma estrutura legislativa bicameral.

Esse caminho institucional pode ser analisado sob três modelos de escolha institucional: criação institucional (*institutional creation*), mudança institucional (*institutional change*) e uso institucional (*institutional use*). “(...) *the instigation of entirely new institutions (creation), the modification of existing institutions (change) and the routine adoption of focal institutions by political actors (use)*” (Rittberger, 2012). A aplicação conjunta e complementar desses conceitos ao caso do PE parece explicar as formas evolutivas dessa instituição ao longo das décadas. A criação de estruturas parlamentares, a alteração de

procedimentos e de poderes legislativos, e o uso intensivo e rotineiro das atribuições conquistadas são processos que, em sua totalidade e complementariedade, produziram o que atualmente é o PE.

2 CRIAÇÃO E ESTÁGIOS INICIAIS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

2.1 Comissão Parlamentar Conjunta

A inclusão de instâncias parlamentares na integração regional é anterior à própria fundação do processo de integração do Mercosul. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado por Brasil e Argentina em 1988, já estabelecera uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração (CPCI) (Mariano, 2011). Em contexto de redemocratização, os dois países que desenvolviam um processo de aproximação e de arrefecimento de rivalidades históricas incluíram canais de participação parlamentar ao projeto de integração embrionário, com a finalidade de facilitar a internalização dos acordos pelos legislativos nacionais. Inserido nesse mesmo objetivo, o Tratado de Assunção, que institui o Mercado Comum do Sul, em seu artigo 24, também estabeleceu a criação de uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), responsável pela facilitação da aprovação das normas integracionistas. *“La primera ‘Reunión Parlamentaria del Mercosur’ tuvo lugar también en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991”* (Caetano; Antón, 2001).

Até 1994, a atuação da CPC foi marcada por frágeis tentativas de encontrar seu lugar na estrutura institucional do Mercosul, a qual somente será melhor esclarecida a partir do Protocolo de Ouro Preto em 1994 (Rivas, 2011). A partir desse Protocolo, a CPC passa a ser reconhecida como parte do arcabouço institucional mercosulino. Ouro Preto formaliza o papel de “agente legal” da CPC na aprovação legislativas das decisões da integração nacionalmente (Mariano, 2011).

As atividades deliberativas da CPC, em seus primeiros anos, foram muito tímidas e muito atreladas às agendas de integração propostas pelas chancelarias nacionais. 60% das reuniões da Comissão coincidiram com as reuniões dos órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC). A recepção por estas das recomendações parlamentares foram também meramente formais (as instâncias executivas somente tomavam notas das posições parlamentares) (Rivas, 2011).

O desenvolvimento da CPC, durante sua existência, esteve fortemente associado ao funcionamento interno do bloco, tendo em vista que, também segundo Rivas (2011), 70% dos atos analisados por esse órgão de composição parlamentar correspondiam a temas relacionados à organização da integração regional. Houve uma preocupação muito significativa, por parte da CPC, acerca do desenvolvimento de um Mercosul político e democrático, por meio da instalação de um verdadeiro parlamento regional. Reconhece-se, no entanto, que a estrutura estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto levou a um mediano ou insatisfatório desempenho da CPC no andamento da integração (Lins, 2011).

Enquanto as estruturas dos executivos nacionais participantes do processo de integração apresentavam insumos tecnocráticos de alto rendimento, o que facilita o favorável grau de agilidade e resolução de problemas, as estruturas da CPC continham um baixo grau de apoio técnico (embora com variações de funcionários dos parlamentos nacionais envolvidos entre os países-membros) às atividades dos parlamentares nacionais na integração. Entre as insuficiências identificadas na CPC, destacam-se a falta de informação e assessoramento; a baixa comunicação interparlamentar; e a escassez de parlamentares com líderes de perfil mercosulino (Caetano; Antón, 2001).

Embora houvesse resistência por parte dos fundadores do Mercosul em instituir um espaço parlamentar na integração, os parlamentares nacionais, por meio da CPC, se organizaram no intuito de estabelecer seu papel dentro do projeto integracionista. Estabeleceu-se, dentro da Comissão Parlamentar, subcomissões de trabalho (com organização e funcionamento *ad hoc*), em vista a uma maior especialização de trabalhos e de temas dentro da integração, com sua numeração variando ao longo dos anos 1990 e início dos 2000: 12 em 1991; 8 em 1995; e 17 em 2001 (DRI, 2011).

Em busca de uma reversão do quadro de insuficiências de poderes e de participação no processo decisório e legislativo da integração, a CPC passou a atuar por duas frentes: uma internacional, através da atuação externa da CPC em se fazer conhecer por países, regionais e parlamentos próximos à integração do Mercosul; e uma interna, relacionada ao diálogo com os executivos nacionais, com a intenção de exercer maior influência e de construir maior diálogo entre as chancelarias e os parlamentos nacionais em temas da integração (DRI, 2011).

No início do século XXI a atuação dos membros da CPC, somadas ao apoio formal dos presidentes dos Estados-membros, especialmente Lula

da Silva e Kirchner, garantiram o futuro estabelecimento de um parlamento no Mercosul. “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” (Pietrafesa, 2011). Os próprios integrantes da CPC foram os responsáveis por negociar e estabelecer as diretrizes do parlamento que futuramente seria instituído.

Desde o primeiro regulamento da CPC, já era estipulado que uma das funções dessa comissão seria de auxiliar no desenvolvimento e instalação futura do Parlamento do Mercosul. Nesse sentido, durante 2003 a 2005 os parlamentares dos quatro países dedicaram-se a formatação de uma proposta que regresse o novo parlamento de integração regional que seria estabelecido (Pietrafesa, 2011).

“Merecen un destaque especial los vínculos establecidos por la Comisión con el Parlamento Europeo...” (Caetano; Antón, 2001). O contato da CPC com o Parlamento Europeu foi extremamente relevante na conformação do Parlamento do Mercosul. O Parlamento Europeu não somente auxiliou a instalação e o desenvolvimento do Parlamento do Mercosul (Parlasul) por meio de transferência de *know how* para os funcionários e técnicos dos países do Mercosul (workshops e visitas técnicas às instituições europeias em Bruxelas), como também houve acordo de transferência de aportes financeiros por parte da Europa para a instalação de uma secretaria parlamentar do Mercosul (DRI, 2010). O grande sucesso da CPC, nesse sentido, foi de redundar na criação de um parlamento para o Mercosul, indicação expressa em seu regimento interno e plenamente cumprida (Coutinho, 2009).

2.2 Um Parlamento para o Mercosul

De todas as instâncias desse bloco, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo não pertencente à institucionalidade do Mercosul, em um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco mantiveram as mesmas características iniciais. (Mariano, 2011)

As negociações entre os parlamentos e executivos nacionais, com apoio técnico e financeiro da Comissão Europeia e de outras instituições europeias

como a fundação alemã Friedrich Egbert, resultaram, em 2005, na aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Parlasul). O Parlasul passou a substituir a CPC como órgão de natureza e de composição parlamentar no arcabouço institucional do bloco. “*O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos*” (Mariano, 2011).

A fundação do Parlasul constituiu uma resposta à demanda por maior institucionalidade na integração regional, em especial na participação das instâncias legislativas nesse contexto. Para Barral (2006), institucionalizar significaria promover mais autonomia e identidade dessa organização parlamentar. A constituição do Parlasul somente traria maiores contribuições à integração partir do momento em que passasse a superar as dificuldades e limitações anteriormente presentes na CPC (Mariano, 2011).

A função mais relevante do Parlasul, mesma de sua instituição antecessora, é a facilitação de incorporação das regras regionais a nível nacional, objetivando a harmonização das normas entre os países-membros do Mercosul (Barral, 2006). Os mecanismos utilizados pelo Parlasul favorecem a celeridade na internalização das normas mecosulinas dentro dos congressos nacionais, aumentando o índice de normas efetivamente internalizadas e garantindo maior funcionamento das decisões tomadas no âmbito regional (Ribeiro, 2008).

Embora mantenha competências consultivas por natureza, o Parlasul, quando comparado a outros parlamentos de integração, apresenta um papel essencial no contato entre parlamentos nacionais e regional, com o intuito de facilitação da aprovação das normas regionais domesticamente, com assistência das representações do Parlasul dentro dos congressos nacionais (Drummond, 2011).

Uma série de outras competências, no entanto, são adicionadas ao parlamento regional criado:

As competências do Parlamento do Mercosul restringem-se, na etapa inicial, a emitir pareceres sobre projetos de norma, apresentar anteprojetos que visem à harmonização das legislações nacionais, promover audiências públicas, receber petições de particulares, aprovar seu orçamento e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no bloco. (Ribeiro, 2008)

Com relação aos instrumentos de produção legislativa, diferentemente da CPC, a qual somente poderia emitir Recomendações, o Parlasul apresenta maior leque de normas que podem ser emitidas: Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios e Disposições (Mariano, 2011).

O Parlasul estabeleceu, conforme seu regimento interno, a criação de dez comissões permanentes, com a finalidade de tornar mais especializados os trabalhos e discussões deliberativas desse parlamento. São essas as Comissões de Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-regionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; e Orçamento e Assuntos Internos. Seu estatuto também possibilita a criação de outras comissões especiais e temporárias, para tratar de temas específicos.

O trabalho especializado em comissões temáticas é fundamental para o estudo de temas particulares, o diálogo com atores da sociedade civil (por meio de audiências públicas), e a produção de documentos e relatórios. É nessas comissões específicas que os grupos de interesses da região podem exercer maior influência, para o atendimento de suas preferências.

O espaço natural de participação são as comissões permanentes. É neste espaço político que os acordos temáticos são discutidos e as disputas ocorrem. Este é o lugar no qual as organizações e os movimentos sociais devem originariamente intervir. As comissões deverão, entre outras competências, realizar reuniões públicas sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração com entidades da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais. (Vigna, 2007)

O que se mantém, no entanto, é que os setores mais articulados quanto à integração ainda têm como interlocutor principal os executivos nacionais (chancelarias, ministérios, agências especializadas, todos parte dos governos nacionais) e não o parlamento regional (Mariano; Back, 2012). De todo modo,

o papel da organização interna do Parlasul é trazer maior visibilidade e transparência ao processo de integração regional, por meio do conjunto de atividades associadas à sociedade civil, sejam estes seminários, conferências, audiências ou visitas (Casal, 2008).

A previsão de realização de eleições diretas para escolha dos membros do Parlasul é uma das inovações mais significativas trazidas pelo Protocolo Constitutivo do Parlasul. Segundo esse documento, os parlamentares do Mercosul serão eleitos por voto universal e secreto, com base em legislações nacionais eleitorais a serem referendadas por cada Estado-membro (Art. 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul). Ademais, a partir de data determinada pelos parlamentares do Mercosul, será estabelecido o “Dia do Mercosul Cidadão”, data em que as eleições para os parlamentares do bloco serão realizadas conjuntamente em todos os Estados-membros.

Para a garantia de uma representação mais equilibrada entre os povos do Mercosul, foram aprovados pelo Parlasul em 2010 os termos de distribuição das vagas do Parlamento para cada Estado-membro. Inspirado na evolução institucional do Parlamento Europeu, foi inserido na composição das bancadas nacionais do Parlasul, de modo gradual, o critério da representação cidadã, análogo ao princípio de representação atenuada utilizado no âmbito da integração europeia (Drummond, 2009).

Em um primeiro momento, o número das bancadas nacionais manter-se-ia o mesmo, seguindo a distribuição já utilizada pela antiga CPC, de 18 parlamentares por estados-membros. Em uma segunda etapa, em que os Estados nacionais passam a realizar internamente a eleição direta de seus parlamentares para o Mercosul, o critério de representação cidadã passa a ser aplicado transitoriamente, mantendo-se as representações paraguaias e uruguias com 18 parlamentares, enquanto as delegações argentina e brasileira passam a contar com 26 e 37 vagas, respectivamente. A partir de 2014, com a conclusão da adesão venezuelana e a realização de eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados do bloco, a distribuição das vagas chega a seu estágio final, quando novamente aumenta-se o número de assentos das representações argentina e brasileira.

Atualmente o processo de inserção da representação cidadã encontra-se no primeiro estágio de sua segunda etapa, em que as delegações nacionais já apresentam alguma diferenciação numérica, porém transitória e reduzida. Até o momento somente o Paraguai (2008 e 2013) e Argentina (2015) realizaram eleições diretas para a escolha de seus 18 representantes.

Tabela 1. Incorporação da representação cidadã no Parlasul

Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014)	Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)
Uruguai	3,3	18	18	18
Paraguai	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	-	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	99	184

Fonte: Luciano (2012).

Paraguai cumpriu com o previsto tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado e com isso, esse país forçava a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado (Mariano, 2011).

A eleição direta dos representantes paraguaios, antes mesmo da conformação do número de vagas por países, ainda em negociação dentro dos princípios da *representação cidadã*, garantiu que o número mínimo de parlamentares por bancadas nacionais se mantivesse em 18 deputados. A firme oposição que esse país teve ao longo das negociações sobre a proporcionalidade das bancadas nacionais dificultou a conclusão das tratativas a respeito dos critérios transitórios para a aplicação da *representação cidadã* (Drummond, 2009).

As primeiras eleições diretas para o Parlasul, ocorridas no Paraguai em 2008 e 2013, realizaram-se conjuntamente às eleições presidenciais nacionais, da mesma forma ocorreu na Argentina em 2015. Esse fato reforçou o caráter de eleições de segunda ordem, conceito aplicado geralmente ao caso do Parlamento Europeu, para as eleições do Parlasul. A falta de informação prévia para os eleitores paraguaios acerca do Mercosul, do Parlasul e dos parlamentares do Mercosul, somada à atenção prioritária dada para as campanhas presidenciais nacionais, acentuou as características secundárias das eleições para o Parlasul. Temas de integração regional não foram discutidos durante a campanha eleitoral, que se limitou a discussões políticas nacionais (Mariano, 2011).

Canese (2009) and Castaign (2010) reported that during the Paraguayan elections, the issue of regional integration was not debated, and that the population in general was not aware of why they were voting for Parlasur, who were the candidates to represent them in that institution, and, much less so, what was the function and role of these representatives in the integration process. (Mariano, 2011)

Outra inovação significativa incluída no protocolo constitutivo do Parlasul foi a organização político-ideológica do parlamento em grupos políticos regionais. De acordo com o capítulo terceiro do Regimento interno do Parlasul, os parlamentares poderão se organizar internamente por grupos políticos, seguindo suas afinidades ideológicas. Duas são as possibilidades de instalação de um grupo político no parlamento: conter 10% da composição do Parlamento, caso todos os parlamentares sejam do mesmo estado-parte de origem; ou mínimo de 5 parlamentares, caso sejam de países diferentes (Parlamento do Mercosul, 2007).

Após três anos de encontros informais, o Grupo Progressista foi formalizado em dezembro de 2009 (Malamud; DRI, 2011). Conformado de modo semelhante aos grupos políticos europeus, anteriormente citados, a bancada Progressista é composta por parlamentares de diversos países do Mercosul, membros de partidos ou blocos políticos de esquerda, exemplificados pelo Partido dos Trabalhadores (Brasil), Frente Amplio (Uruguai), Partido Justicialista (Argentina), Frente Guasú (Paraguai) (Drummond, 2009).

Partidos políticos opositores aos partidos “progressistas” buscaram também se organizar politicamente após a criação do Grupo Progressista. Até o momento essas negociações mantiveram-se incipientes, haja vista a dificuldade de aproximação de partidos considerados socialdemocratas (caso do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) com partidos de direita do Paraguai e do Uruguai (Malamud; DRI, 2011). Seguindo a previsão do regimento interno, o Partido Nacional do Uruguai formalizou-se também como grupo político do Parlasul nos primeiros anos de atividade do parlamento. Este manteve-se como um agrupamento político plenamente nacional, indicando uma postura nacionalista e pouco favorável ao desenvolvimento de configurações políticas supranacionais na integração.

O desenvolvimento de uma estrutura parlamentar no Mercosul ainda é muito recente e limitado. As funções do Parlasul são evidentemente contidas em relação aos parlamentos nacionais: suas competências de legislação e con-

trole são praticamente inexistentes e suas atividades não apresentam caráter vinculatório em relação às demais instituições do Mercosul ou mesmo aos cidadãos (Malamud; DRI, 2011). A organização interna do Parlasul, no entanto, demonstra algum avanço institucional, em direção à *parlamentarização* do Mercosul. O estabelecimento de decisões por maiorias e não mais por consenso, a previsão de separação de parlamentares nacionais de parlamentares do Mercosul (via voto direto, secreto e universal) e a inclusão de bancadas nacionais proporcionais (ainda que de modo atenuado) trazem mais complexidade e maior caráter deliberativo ao parlamento regional (Coutinho, 2009).

En este sentido, la instalación del Parlamento de MERCOSUR en mayo de 2007 representa un salto cualitativo en la historia del bloque regional, en tanto la figura de un parlamento implica dotar de estructuras de debate político y de representación ciudadana un proceso que ha nacido a partir de la complementación económico–comercial. (Porcelli, 2009)

Diversas questões essenciais devem ser solucionadas antes que o desenvolvimento institucional do Parlasul possa produzir efeitos mais substantivos à integração. Entre estas, destacam-se a aplicação completa dos critérios de proporcionalidade das bancadas nacionais (incluindo-se da Venezuela, recentemente incorporada ao bloco), a realização de eleições diretas em todos os países do bloco e o aumento de visibilidade externa do parlamento, por meio de campanhas de informação agregadas ou não às eleições para o Parlasul (Porcelli, 2009).

Antes de se tornar um organismo parlamentar supranacional, o Parlasul, além de solucionar as pendências anteriormente indicadas, deverá também redefinir o relacionamento entre os parlamentos nacionais e o parlamento regional, especialmente a partir do momento em que os parlamentares do Mercosul não serão mais membros dos congressos nacionais de seus países (Guimarães, 2012).

Nesse período, Parlasul passou por uma fase de paralisia institucional. O atraso na indicação dos parlamentares brasileiros e argentinos para ocupar indiretamente as vagas de parlamentares do Mercosul e a suspensão do Paraguai do bloco em junho de 2012, em virtude da destituição do presidente Fernando Lugo, deixaram o parlamento regional inativo desde dezembro de 2011 (Agência Câmara, 2012) até finais de 2013. Somente após a solução da questão para-

guia e da adesão venezuelana o Parlasul pôde voltar a se reunir em Montevideu. A manutenção de um histórico de evolução institucional do parlamento, nesse sentido, depende somente da atuação dos próprios parlamentares em direção à resolução das questões institucionais pendentes e consolidação da saída do estágio atual de paralisia. “(...) o bien se desarrolla y se convierte en un actor generador y potenciador de la integración o bien se convierte en una estructura irrelevante dentro de la actual intergubernabilidad” (Porcelli, 2009).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA. *Deputado acredita que Parlasul poderá ser reativado a partir de dezembro*, 2012.

BARDI, Luciano; IGNAZI, Piero. *Il Parlamento Europeo*. Bolonha: Il Mulino, 1999.

_____. et al. *How to create a transnational party system*. European Parliament: Committee on Constitutional Affairs, 2010.

BARRAL, Welber. O Parlamento do Mercosul. In: BRANT, Leonardo (coord.). *II Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. V.1. Belo Horizonte: CEDIN, 2006.

BOWLER, Shaun; FARRELL, David M.. The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2, Apr, 1995.

CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo. La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.

CASAL, Oscar. *Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação*. Pontes. Vol. 4 No. 3, julho, 2008.

CICCHI, Lorenzo. Party Groups in the European Parliament, Cohesiveness and MEPs' Survey Data: New Evidence on Voting Behaviour from a New (Simple) Methodology? *Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, No. 2, 2011.

CORBETT, Richard. Des pouvoirs construits par voie coutumière. In : DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). *À quoi sert le Parlement Européen*. Editions complexe, 1999.

_____; JACOBS, Francis; SHACKLETON, Michael. The European Parliament at Fifty: A View from the Inside. *JCMS*, Volume 41. Number 2, 2003.

COSTA, Olivier. Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. *Politique européenne*, n° 28, 2009/02.

_____. Le Parlement Européen et les associations de citoyens. In BELOT C.; CAUTRÈS, B. *La vie Démocratique de l'Union Européenne*. Paris: La documentations Française, 2006.

_____; BRACK, Nathalie. *The Role of the European Parliament in Europe's integration: a critical reassessment*. IPSA-ECPR Joint Conference “Whatever Happened to North-South?” São Paulo, 16-19 fevereiro, 2011

COUTINHO, George. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma Análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. *Ciências Sociais Unisinos*. Vol. 45, No 3, setembro/dezembro, 2009.

DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). À quoi sert le Parlement Européen. Editions complexe, 1999.

DRI, Clarissa. *Changement Institutionnel et Régionalisme en Amérique Latine: La Construction du Parlement du Mercosur*. Bordeaux: Université de Bourdeaux, Tese de Doutorado, 2011.

_____. Limits of Institutional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. *Latin American Policy*, vol.1, n.1, p. 52-74, 2010. .

_____. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, vol.14, n.1, p. 169-184, 2009. .

_____. O poder do Parlamento do Mercosul: integração para além da economia? *Pontes*, Vol.2, No 1, janeiro-fevereiro, 2006.

_____. Perspectivas de Desempenho do Parlamento do Mercosul à luz da Modelagem Política Sul-Americana. *INTERthesis*, Florianópolis, v.4, p. 42- 65, jul./dez. 2007..

DRUMMOND, Maria Claudia. *The Brazilian Parliamentary Delegation to Mercosur: its functions in the Brazilian National Congress*. Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 de fevereiro, 2011.

_____. Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente @ Europa*, ano XII, dezembro, 2009.

ELÍA, Fernando. Pan-European Political Parties: a weak step towards a more democratic EU. 2011 Disponível em <<http://www.thenewfederalist.eu/Pan-European-political-parties-a-weak-step-towards-a-more-democratic>>. Acesso: 06/09/2013..

FITZMAURICE, John. Le Parlement dans le système institutionnel de L'Union européenne. In : DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). À quoi sert le Parlement Européen. Editions complexe, 1999.

GOETZE, Stefan; RITZBERGER, Berthold., A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, Vol. 8, 1, 2010.

GUIMARÃES, Samuel. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Mercosul, 2012.

HAGE, Frank. Politicising Council Decision-making: The Effect of European Parliament Empowerment. *West European Politics*, 34:1, 2011.

HIX, Simon; ABDUL, Noury; ROLAND, Gerard. Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001. *B.J.Pol.S*, 35, 2005.

_____; KREPPPEL, Amie; NOURY, Abdul. The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? *JCMS*, Volume 41. Number 2, 2003.

_____; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard. Dimensions of Politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2 (Apr., 2006), pp. 494-511.

HOBOLT. Sara & HOYLAND, Bjorn. Selection and Sanctioning in European Parliamentary Elections. *B.J.Pol.S.*, 41, 2011.

_____; SPOON, J.; TILLEY J. A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. *B.J.Pol.S.*39, 2008.

KREPPEL, Amie. Looking 'Up', 'Down' and 'Sideways': Understanding EU Institutions in Context. *West European Politics*, 34:1, 2011.

_____. *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*. Cambridge University Press, 2002.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. *Parliamentary Affairs*, 1–22, 2012.

LINS, Keren. *A Comissão Parlamentar Conjunta: desempenho e atuação na construção do Parlamento do Mercosul*. Trabalho Apresentado no 3º Encontro Nacional da ABRI, 2011.

LUCIANO, Bruno T. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Ed.11, Brasília, 2012.

MAGNETTE, Paul. L'Union Européenne: un regime semi-parlementaire. In DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). *À quoi sert le Parlement Européen*. Editions complexe, 1999.

MALAMUD, Andrés. DRI, Clarissa. Spillover Effects and Supranational *Parliaments: The Case of Mercosur*. Paper apresentado no IPSA-ECPR Joint Conference, São Paulo, 16-19 de fevereiro, 2011.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. *The Parliamentary Dimension of Mercosur*. Paper Apresentado na Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fevereiro, 2011.

_____; BACK, Adalberto. Parlamento do Mercosul: Mudança ou Continuidade? *Brazilian Journal of International Relations*, vol.1, 2012.

MARTHAN, Joseph. Du traité de Paris à l'Acte unique européen: parcours et bilan. *The French Review*, Vol. 65, No. 6, p. 878-890, May, 1992..

MAURER, Andreas. The Legislative Powers and Impact of the European Parliament. *JCMS*, Volume 41. Number 2., 2003.

MEDEIROS, Marcelo; CAMPOS, Cinthia. União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. *Rev. Bras. polít. int.* 52 (1), p. 29-52, 2009.

_____; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. *Rev. Bras. Polít. int.* 55 (1), p. 154-173, 2012.

MESERVE, S.; PEMSTEIN, D.; BERNHARD, W. Political Ambition and Legislative Behavior in the European Parliament. *The Journal of Politics*, vol. 71, No. 3, July 2009.

PARLAMENTO EUROPEU, Reforma eleitoral: "Um passo importante para a democracia europeia". 2011 Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/content/20110415STO17908/html/Reforma-eleitoral-Um-passo-importante-para-a-democracia-europeia>> Acesso: 06/09/2013.

PIETRAFESA, Pedro. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 199-226, jan./jun., 2011.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: history, institutions and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

_____. The Path to European Integration: a historical-institutionalist analysis. In SANDHOLTZ, W.; SWEET, A (orgs). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, 1998.

PORCELLI, Emanuel. El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, Año 3 n.2, 2009.

RASMUSSEN, Anne; TOSHKOV, Dimiter. The Inter-institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament. *West European Politics*, 34:1, 2011.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como Recurso para a Construção do Direito Comunitário. *Universitas Jus*, Brasília, n. 16, jan/jul., 2008.

RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. *JCMS*, Volume 50, Number S1.,2012.

_____. *The Creation and Empowerment of the European Parliament*. *JCMS*, vol. 41, no 2, p. 203-25 2003. .

RIVAS, Eduardo. *Del dicho al hecho. La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Un estudio sobre el proceso de construcción de la esfera parlamentaria mercosureña entre 1991 y 2006*. FLACSO, 2011.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, vol. XL (177), p. 765-794, 2005,.

VIGNA, Edécio. Parlamento do Mercosul: o desafio da participação social. *INESC*, Nota Técnica Nº 134 Novembro, 2007.