



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIEL MENDES

SUFRÁGIO DIRETO NO PARLASUL:

representação e democratização da política externa

FLORIANÓPOLIS

2016

GABRIEL MENDES

SUFRÁGIO DIRETO NO PARLASUL:

representação e democratização da política externa

Monografia submetida ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri

Florianópolis, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Comissão Examinadora resolve atribuir ao acadêmico **Gabriel Mendes**, após a apresentação do trabalho “SUFRÁGIO DIRETO NO PARLASUL: representação e democratização da política externa”, a nota 9,5, referente à disciplina CNM 7280 – Monografia.

Florianópolis, 24 de novembro de 2016.

(Assinado no original)

Dra. Clarissa Franzoi Dri
Orientadora

(Assinado no original)

Dr. Renato Francisquini Teixeira
Membro

(Assinado no original)

Ma. Brenda Luciana Maffei
Membro

*À minha avó,
pelo amor e conforto,
e por continuar cuidando de mim.*

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Sueli dos Santos Mendes, ao meu pai, Vanderlei Mendes, e à minha irmã, Maria Manuela Mendes, agradeço pelo amor, suporte e compreensão. Agradeço especialmente pelo constante incentivo aos estudos e à minha formação intelectual. Todas as minhas oportunidades existiram graças a vocês e, também por vocês, pude aproveitá-las. Reconheço todos os sacrifícios pessoais feitos pelo meu bem-estar, não somente nos últimos quatro anos, mas durante toda a minha vida.

Aos meus amigos, Andressa Molinari, Arthur Aguiar e Giulia Flores, agradeço pela extraordinária companhia nessa empreitada. Não há preocupação com trabalhos, provas ou seminários que resista à possibilidade de dar risadas com vocês. Tudo se torna mais fácil quando se tem pessoas com quem contar. E que, além disso, são talentosas, capazes e indulgentes, estimulando o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

Ao meu namorado Matheus Bernardes Rachadel, sou grato pela consistente parceria, pela ininterrupta paciência e pelo precioso interesse. Foram alguns os momentos de aflição e desalento e nessas horas você foi a pessoa que me trouxe de volta para o jogo e me fez manter os olhos no prêmio. Além de tudo, obrigado por sempre me impulsionar a fazer coisas que, de outro modo, não as faria. Sua persistência me ajuda a crescer e a me tornar uma pessoa melhor.

À minha professora Clarissa Dri, os meus mais sinceros agradecimentos pela orientação. Sua extrema generosidade e esmerada dedicação foram essenciais para a completude deste trabalho. Sua postura ética e seu apreço pelo que faz transparecem dentro e fora da sala de aula, tornando-a um exemplo de profissional e pesquisadora.

Quero agradecer também a todas as pessoas que, de alguma forma, participaram da minha trajetória nos quatro anos de graduação e na jornada que me trouxe até aqui. Meus colegas, professores e demais familiares. A todos que me ajudaram a me tornar quem sou hoje,

Muito obrigado!

“Power resides where men believe it resides. No more and no less.”

George R. R. Martin, A Clash of Kings

RESUMO

O trabalho explora as características da representação política no nível regional e da democratização da política externa resultantes do processo de institucionalização do Parlamento do Mercosul e da realização do sufrágio direto para eleger os representantes de cada Estado Parte do Mercosul. Através da análise qualitativa, presente no segundo capítulo, das atuações parlamentares registradas nas versões taquigráficas das catorze sessões ordinárias do Parlamento realizadas entre dezembro de 2013 e setembro de 2016, pretende-se investigar se o sufrágio direto para o Parlasul contribui para a representação política no nível regional e a democratização da tomada de decisões no processo de integração do bloco, considerando-se a eleição de parlamentares sem poderes vinculantes, isto é, apenas imbuídos de poderes consultivos. De maneira complementar ao método utilizado, realizaram-se dez entrevistas estruturadas via *e-mail* com atuais parlamentares do Parlasul com o objetivo de identificar as opiniões desses atores políticos acerca da importância do órgão e de suas eleições diretas para o processo de integração regional do bloco. O exame empírico é desenvolvido com base em argumentos teóricos e conceitos discutidos no primeiro capítulo do trabalho a respeito de democracia representativa, democratização da política externa, comunidades regionais pós-guerras mundiais, déficit democrático pós-nacional e democracia no plano internacional. Além da associação desses fenômenos à integração sul-americana e ao Mercosul, principalmente através da criação do Parlamento do Mercosul. As principais conclusões do trabalho, deduzidas através da análise qualitativa realizada, são: que a realização das eleições diretas é necessária para o pleno funcionamento das atividades parlamentares; que a representação política no Parlamento do Mercosul legitimadas pelo sufrágio direto é caracterizada, fundamentalmente, pelo espaço de deliberação política utilizado por oposições e bases governistas na discussão dos temas de interesse cidadão e do processo de integração regional; que esses temas passam a ser debatidos publicamente e não mais somente nos ambientes diplomáticos e protagonizados pelos executivos nacionais; que há espaço para atuação política com os atuais poderes concedidos ao Parlamento; que os poderes vinculantes de um parlamento regional devem acompanhar o progresso de sua institucionalização, e que; o Parlamento do Mercosul configura-se como instrumento para a preservação das práticas democráticas na América do Sul.

Palavras-chave: Parlamento do Mercosul. Sufrágio direto. Representação política. Democratização da política externa. Integração regional.

RESUMEN

El trabajo explora las características de la representación política a nivel regional y de la democratización de la política exterior resultantes del proceso de institucionalización del Parlamento del Mercosur y de la realización del sufragio directo para elegir a los representantes de cada Estado Parte en el Mercosur. Se conduce un análisis de tipo cualitativo, presente en el segundo capítulo, de las actuaciones parlamentarias registradas en las versiones taquigráficas de catorce sesiones ordinarias del Parlamento celebradas entre diciembre de 2013 y septiembre de 2016, con la intención de investigar si el sufragio directo para el Parlasur contribuye a la representación política en el nivel regional y a la democratización de la toma de decisiones en el proceso de integración del bloque, teniendo en cuenta la elección parlamentaria sin poderes vinculantes, es decir, sólo de facultades de asesoramiento. De modo complementar al método utilizado, se llevaron a cabo diez entrevistas estructuradas a través de correo electrónico con los actuales parlamentarios del Parlasur con el fin de identificar los puntos de vista de estos actores políticos sobre la importancia del órgano y de sus elecciones directas al proceso de integración regional del bloque. El análisis empírico se desarrolló sobre la base de argumentos teóricos y conceptos discutidos en el primer capítulo del trabajo acerca de la democracia representativa, de la democratización de la política exterior, de las comunidades regionales después de las guerras mundiales, del déficit democrático post-nacional y de la democracia a nivel internacional. Además de la combinación de estos fenómenos a la integración de América del Sur y del Mercosur, particularmente a través de la creación del Parlamento del Mercosur. Las principales conclusiones, deducidas a partir del análisis cualitativo, son: que la celebración de las elecciones directas es necesaria para el pleno funcionamiento de las actividades parlamentarias; que la representación política en el Parlamento del Mercosur legitimada por el sufragio directo se caracteriza, fundamentalmente, por el espacio de deliberación política utilizada por las oposiciones y las bases progubernamentales en la discusión de temas de interés ciudadano y del proceso de integración regional; que estos temas actualmente se discuten públicamente y no sólo en los círculos diplomáticos y protagonizados por los ejecutivos nacionales; que hay espacio para la acción política con los poderes actuales otorgadas al Parlamento; que los poderes vinculantes de un parlamento regional deben seguir el progreso de su institucionalización, y que; el Parlamento del Mercosur se configura como un instrumento para la preservación de las prácticas democráticas en la América del Sur.

Palabras clave: Parlamento del Mercosur. Sufragio directo. Representación política. Democratización de la política exterior. Integración regional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANR	Associação Nacional Republicana
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Aliança Compromisso Federal
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNE	Câmara Nacional Eleitoral da Argentina
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTA	Central de Trabalhadores Argentinos
FA	Frente Ampla
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FG	Concertação Nacional Frente Guasú
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FpV	Frente para a Vitória
GMC	Grupo Mercado Comum
LOPRE	Lei Orgânica dos Processos Eleitorais
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MPT	Movimento Popular Tekojoja
MUD	Mesa da Unidade Democrática
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
Parlacen	Parlamento Centro-Americano
Parlasul	Parlamento do Mercosul

Parlatino	Parlamento Latino-Americano e Caribenho
PASO	Primárias, Abertas, Simultâneas e Obrigatórias
PCPM	Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul
PE	Parlamento Europeu
PIB	Produto Interno Bruto
PLRA	Partido Liberal Radical Autêntico
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPQ	Partido Pátria Querida
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSUV	Partido Socialista Unido da Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
SICA	Sistema de Integração Centro-Americana
SM	Secretaria do Mercosul
TPR	Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul
UC	União Cívica
UE	União Europeia
UNA	Unidos por uma Nova Alternativa
UNACE	União Nacional de Cidadãos Éticos
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 PARLAMENTOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	14
1.1 DEMOCRACIA NO ÂMBITO REGIONAL?.....	15
1.2 DEMOCRATIZAÇÃO E PARLAMENTARIZAÇÃO DO MERCOSUL.....	27
1.3 DEZ ANOS DE PARLAMENTO DO MERCOSUL (2006-2016).....	35
1.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	44
2 REPRESENTAÇÃO NO PARLASUL	45
2.1 DISPOSITIVOS REPRESENTATIVOS PRÉ-ELEITORAIS DO PARLASUL.....	46
2.2 ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO PARLASUL (2013-2016).....	60
2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	91
APÊNDICE A – Relação dos parlamentares contatados por país	102
APÊNDICE B – Questionário para os parlamentares brasileiros	106
APÊNDICE C – Questionário para os parlamentares argentinos e paraguaios	107
APÊNDICE D – Questionário para os parlamentares uruguaios e venezuelanos	108

INTRODUÇÃO

Fundado em 2006, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) iniciou suas atividades no ano seguinte com sede em Montevideú, no Uruguai, de forma iniciante e gradual, substituindo a representação legislativa do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Comissão Parlamentar Conjunta. A princípio, os quatro países-membros de então (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) possuíam bancadas parlamentares de igual escala e indicados indiretamente pelos respectivos parlamentos nacionais, conforme as suas proporcionalidades partidárias internas. O sufrágio direto pelas populações nacionais de cada país foi inicialmente previsto para acontecer até 2014, de modo a aprofundar a integração política, a democratizar as decisões políticas regionais e a vincular os povos sul-americanos ao Mercosul e à integração da América do Sul.

As eleições diretas nesse período, no entanto, somente ocorreram no Paraguai em 2008, ano em que o país elegeu seus 18 deputados. O Mercosul, conseqüentemente, estendeu o prazo a ser realizado o sufrágio direto até 2020. Contudo, nesse período, a Argentina foi o único membro a eleger diretamente seus 43 parlamentares em 2015, além do Paraguai que promoveu suas segundas eleições em 2013. Mais que cumprir com o Protocolo Constitutivo do Parlasul – um acordo internacional ratificado por todos os Estados Partes do bloco – o sufrágio direto representa a garantia do funcionamento do Parlamento, uma vez que sem essa ferramenta, a instituição continua dependente da iniciativa e vontade política dos executivos nacionais para a formação de políticas do interesse dos cidadãos mercosulinos. Sem a representação parlamentar de todos os países-membros, o Parlasul não pode desempenhar suas funções, conforme o Protocolo Constitutivo, e se torna fadado à paralisação institucional, como a ocorrida entre os anos de 2010 e 2013.

A integração regional na América do Sul e a integração dos mercados nacionais promovida pelo Mercosul sempre conformaram um processo com variáveis complexas, avanços, retrocessos e estagnação. Nesse contexto, a integração política regional experimenta as mesmas características ao tentar transformar o indivíduo mercosulino de consumidor em cidadão. Esse trabalho propõe-se a destacar uma das tentativas de integração política na América do Sul, os principais aspectos vinculados a sua institucionalização e as noções associadas à representação política no nível regional.

O Parlasul, desde a sua criação, é um símbolo importante da aproximação política dos países do Cone Sul e de toda a região, essencialmente pelo pioneirismo de Brasil e Argentina

nesse tipo de institucionalização política. Os dois países são considerados líderes naturais da região pelo tamanho de suas populações, a importância de suas economias, a extensão de seus territórios, mas principalmente, pelo histórico diplomático da região, o qual sempre possuiu os dois Estados ocupando os polos de poder. No momento em que Brasil e Argentina unem-se, conjugando demais países vizinhos em torno de um órgão político representativo, demanda-se atenção e estudo.

O atual contexto da configuração dos governos mercosulinos acentua a importância em se discutir *democracia* na América do Sul. Somente dentro do bloco nos últimos quatro anos, dois presidentes democraticamente eleitos e gozando de legitimidade popular foram destituídos de seus cargos por um processo de *impeachment* questionável em sua licitude. Os dois casos (Paraguai em 2012 e Brasil em 2016) foram condenados por cientistas políticos e juristas nacionais e internacionais baseados na percepção de que a deposição foi fundamentada pela ambição política de grupos alijados do poder e não pela violação constitucional intrínseca à utilização desse instrumento democrático. A troca de governos sem a realização de eleições diretas e sem a conformação de crimes constitucionais representa a interrupção dos costumes democráticos na região. Ademais, na Venezuela contestam-se o respeito aos direitos humanos e à liberdade de oposição. À vista disso, o Parlamento do Mercosul – produto direto das políticas dos governos considerados progressistas, os quais estão sendo removidos do poder – possui como desafio demonstrar sua importância para a integração e para a democracia na região.

O tema torna-se ainda mais importante pela eminência das possíveis eleições diretas que, de acordo com o estabelecido pelo Conselho do Mercado Comum, devem ser realizadas até o ano de 2020. Apesar de sinalizar a realização do sufrágio, até o presente momento Brasil e Uruguai não aprovaram nenhuma legislação que indique ou determine a condução das eleições diretas em seus territórios, assim como não foi acordado o formato que assumirão ou um projeto de sensibilização popular acerca do assunto.

Por esses motivos, este trabalho busca responder se o sufrágio direto para o Parlasul contribui para a representação política no nível regional e a democratização da tomada de decisões no processo de integração do bloco, considerando-se a eleição de parlamentares sem poderes vinculantes, isto é, apenas imbuídos de poderes consultivos. A análise da representação política, ocorrendo de fato, por meio da eleição direta dos representantes argentinos e paraguaios pode se mostrar um indicador do papel que o Parlasul pretende

realizar no processo de integração política da região. Também se pode discutir se a representação parlamentar no Parlasul compõe um fator de democratização da política externa, ou seja, se os parlamentares do Parlamento influenciam democraticamente na tomada de decisões do Mercosul. Além de colocar em evidência e discussão a ausência da dotação de supranacionalidade ao bloco. Por fim, o trabalho poderá indicar a importância da realização do sufrágio direto nos países-membros que ainda não o efetuaram.

Para isso, o trabalho foi segmentado em duas partes além dessa seção introdutória e das considerações finais. No primeiro capítulo, são discutidos os argumentos teóricos e conceitos nos quais a análise baseia-se. São debatidas as ideias consideradas importantes para a compreensão de democracia representativa, democratização da política externa, ascensão das comunidades regionais, determinação do déficit democrático no nível regional e a prática da democracia em escala internacional. Além de considerar a maneira como esses fenômenos são incorporados à América do Sul e, particularmente, ao Mercosul, compreendendo também a primeira década do processo de institucionalização do Parlamento do Mercosul.

O segundo capítulo traz uma análise qualitativa empírica, ao desenvolver os conceitos e argumentos apresentados em relação aos dispositivos democráticos no funcionamento do órgão; aos processos domésticos de regularização dos sufrágios diretos e; à atuação parlamentar dos representantes diretamente eleitos para o Parlasul e dos parlamentares nomeados, na busca de possíveis diferenças nas características da representação cidadã efetuada por esses atores políticos com distintas bases de legitimação. A atuação parlamentar foi examinada através das versões taquigráficas das sessões ordinárias do Parlamento do Mercosul, disponíveis no portal eletrônico da instituição, entre os anos de 2013 e 2016 – período que registra a volta das atividades parlamentares após a paralisação do órgão entre 2010 e 2013. Portanto, 14 sessões foram analisadas (XXVIII-XLI) desde dezembro de 2013 até setembro deste ano (a sessão mais hábil para a conclusão do trabalho). De maneira complementar, foram realizadas entrevistas estruturadas via *e-mail* com os atuais parlamentares do Parlasul, procurando identificar suas opiniões sobre a relevância do Parlamento e da realização das eleições diretas previstas na criação da instituição.

As conclusões concebidas pela análise empírica estão organizadas na última parte do trabalho e, da mesma forma, estão as principais percepções constatadas no seu desenvolvimento e algumas sugestões para a continuação do estudo do objeto.

1 PARLAMENTOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As relações internacionais foram extremamente afetadas pelo contexto de globalização das últimas décadas, parcialmente em decorrência dos processos de integração regional. Do mesmo modo, a globalização também abalou todos os procedimentos políticos com respaldo democrático. Existe um espaço desconexo entre sociedade civil e a instância de tomada de decisões políticas, ainda muito distante do cidadão. O vazio de representatividade democrática presente nas instituições governamentais será tratado neste trabalho na escala internacional. Assim sendo, como são consideradas a representação cidadã e o processo de democratização num cenário internacional de integração política? De que forma essas categorias podem ser reproduzidas e mantidas internacionalmente?

Uma das tentativas de solução para essa disfunção do progresso é a criação de parlamentos regionais ou internacionais. Weber (1999) afirma que os parlamentos modernos representam algum mínimo de aprovação da sociedade perante as decisões políticas tomadas em seu âmbito. Assumem o papel de instrumento para manifestação desta parcela de *legitimidade* entre cidadãos e representantes. E por isso, não se pode cogitar a eliminação da figura do *parlamento* em uma democracia, por mais falho que seja seu funcionamento (WEBER, 1999, pp. 560-1). Poderíamos, então, estender a utilidade democrática dos parlamentos no âmbito doméstico para o âmbito regional?

No caso sul-americano, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) está preparado para a incumbência de executar as funções democráticas de representação cidadã no cenário regional e auxiliar na democratização da política externa de seus países?

Este primeiro capítulo é segmentado em quatro partes para melhor desenvolvimento de todos os tópicos julgados necessários para a compreensão do objeto e possível solução das problematizações do trabalho. Na primeira parte, acontece a (des)construção e a conexão dos principais pensamentos acerca da democracia representativa, do déficit democrático, da democratização da política externa, da comunidade regional e da democracia na escala internacional. A seção seguinte explora como a democracia está inserida no processo de integração sul-americano e mercosulino, criando-se o espaço para a implantação do Parlamento do Mercosul. A terceira seção traz o início do desenvolvimento institucional do Parlamento do Mercosul, desde sua concepção até este ano, em que completa sua primeira década de existência. Na última parte, são levantadas algumas considerações parciais importantes para a análise realizada no segundo capítulo.

1.1 DEMOCRACIA NO ÂMBITO REGIONAL?

Nesta seção são abordados autores e pensadores da Ciência Política e das Relações Internacionais com o objetivo de retratar a necessidade de parlamentarização regional e internacional do processo de criação de políticas e tomada de decisão. Busca-se entender os motivos políticos, históricos e sociais que conformaram as sociedades atuais e uma das suas grandes problemáticas: o déficit democrático na escala internacional.

Em muitas definições primitivas de *democracia* encontramos atrelada a ela o direito vital de liberdade, da mesma maneira que lhe é creditada a capacidade de persegui-la. Liberdade, primordialmente, de autocondução política por uma sociedade formada de cidadãos livres. Montesquieu (1973) apresenta a organização republicana em três poderes (Executivo, Legislativo e o *poder de julgar*) baseado na percepção de que quando uma só pessoa ou um só corpo político conjuga dois ou três desses poderes, a liberdade encontra seu fim¹. Igualmente, na ocasião em que o chefe de Estado concentra o poder de decisão política de modo exclusivo, os interesses dos cidadãos não estão completamente corroborados. Por essa razão, o poder legislativo deve ser incumbido ao povo, pois ele deve possuir a liberdade de legislar para si próprio ou através de seus representantes por ele eleitos, traduzindo *a vontade geral do Estado* (MONTESQUIEU, 1973, pp. 157-8).

Robert Dahl (2005) considera que um dos pilares da democracia é a contínua *responsividade* do governo aos interesses de seus cidadãos. O politólogo que deu origem à concepção de poliarquia julga que o processo de *democratização* é formado por duas dimensões: contestação pública e direito de participação. A execução de eleições livres e idôneas compartilha as duas dimensões – o direito ao voto garante maior contestação pública, enquanto a universalização do sufrágio promete mais inclusão. Além disso, Dahl estabelece como oitavo requisito para constituir uma democracia a existência de instituições dependentes de eleições e outras manifestações de preferência² (DAHL, 2005, pp. 25-30).

¹ Charles-Louis de Secondat, ou Barão de La Brède e de Montesquieu, utiliza princípios previamente encontrados na obra de Locke e nas ideias de Aristóteles sobre política. Ver LOCKE, 1994 e ARISTÓTELES, 2002.

² Robert A. Dahl pressupõe três condições necessárias que devem ser oferecidas aos cidadãos de uma democracia: formular preferências; exprimir preferências e; ter preferências igualmente consideradas. Inseridos nessas condições, estão oito requisitos: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas e; a oitava referenciada no texto acima. (DAHL, 2005, p. 27).

Num sistema democrático, os representantes são escolhidos através de eleições. O sufrágio supõe permitir a participação de todos os cidadãos na vida política da sociedade a qual pertence. Não somente ao eleger o representante com maior afinidade política e ideológica para votar os projetos de seu interesse, mas também ao *controlar* a atuação do representante e decidir readmiti-lo ou demiti-lo nas eleições subsequentes. Para tanto, as eleições democráticas devem ser livres, justas e frequentes, a fim de garantir ao voto independência e sigilo, soberania e controle, respectivamente (DAHL, 2001, pp. 109-10).

A necessidade de eleger representantes políticos nasceu da incompatibilidade da democracia de assembleias populares – onde todos os cidadãos reuniam-se, argumentavam, concordavam e discordavam entre si e, por fim, votavam as decisões políticas de forma equitativa – com o tamanho das democracias modernas e contemporâneas (DAHL, 2001, pp. 106-9)³. A inviabilidade de agrupar todos os cidadãos de um Estado, com milhares ou milhões de habitantes dispersos numa vasta extensão territorial para tomar suas decisões políticas, os compeliu à implantação da *democracia representativa* como regime de governo. A partir do final do século XVIII, a democracia representativa, ou democracia indireta, passou a ser considerada como forma mais adequada de governo por grande parte dos cientistas políticos⁴.

A própria natureza da *representação* é bastante debatida. A representação política do governo representativo é constituída por uma dualidade (representação-representatividade) que coloca sua existência à prova. A característica do mandato representativo, na verdade, não garante correspondência entre os interesses ou vontades dos eleitores e os dos eleitos. A partir do momento que o representante político assume seu posto, é atribuída a ele uma autonomia para agir em função de si mesmo, priorizando seus próprios interesses em detrimento dos interesses da parcela populacional que o elegeu. Ao invés de mandato representativo, nesse caso, torna-se delegativo. Entrementes, o eleito deve justificar a desconexão de interesses, de modo a ser reeleito nas próximas eleições quando se perpetua a ideia central de representatividade (*responsiviness*) e de prestação de contas (*accountability*). Inclusive, a representação política é tida como ficção pela perspectiva pós-moderna⁵, uma metáfora em sua origem, que atualmente careceria de qualquer legitimidade, por isso uma crise é observada

³ A adequação do regime democrático ao tamanho do Estado é discutida em *O Contrato Social* de Jean-Jacques Rousseau, onde o autor sugere a democracia para Estados pequenos e pobres - proposta inserida na sua concepção de democracia direta. (ROUSSEAU, 1980, pp. 95-101).

⁴ A democracia representativa também sofreu críticas de cientistas políticos, principalmente desde o século XIX. Autores como John Stuart Mills e G.D.H. Cole a contrastaram com a democracia participativa.

⁵ Por autores como Juan Manuel Abal Medina (ABAL MEDINA, 1996) e Pilles Lipovetsky (LIPOVETSKY, 1986).

(déficit democrático). Com origem na crítica de Rousseau (1980) sobre a inalienação da vontade geral, a representação política produziria uma cisão entre representante e representado inevitável desde seu berço (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, pp. 54-6; 64-5).

Para Manin, Przeworski e Stokes (2006), alguns dos principais críticos da democracia representativa, assim como para os autores acima, as eleições não são garantia de que os governantes atenderão aos interesses da população, pois o controle dos cidadãos sobre os políticos é demasiadamente imperfeito. A começar, quando eleito, o representante deve atender aos interesses de quem viabilizou sua campanha, mesmo que exista vontade de satisfazer os interesses de seus eleitores. Após isso, o governante pode dedicar-se a interesses diferentes daqueles dos cidadãos, por exemplo, objetivos pessoais. Além disso, os cidadãos não possuem conhecimento e informações suficientes para analisar o que os políticos deveriam fazer ou, em retrospectiva, o que deveriam ter realizado. Por essa razão, os autores pressupõem que os cidadãos não obrigam seus representantes a seguir o interesse da sociedade e, ainda, reduz a ameaça da não reeleição, uma vez que os cidadãos não portam a capacidade de avaliarem o governo (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, pp. 106; 132-3).

Em contraponto aos autores supramencionados, Urbinati (2006) defende a democracia representativa como a forma mais autêntica e legítima de governo. O processo eleitoral, em seu argumento, destaca duas virtudes da democracia: ensina os cidadãos a trocarem de governo pacificamente; e os faz participar do jogo democrático, tornando-se autônomos dos governos (URBINATI, 2006, p. 204). Os parlamentos, para a autora, são órgãos mediadores entre o Estado a sociedade. O governo representativo tem por característica a capacidade de resolução de conflitos das partes, baseado no interesse comum do todo. A função do arranjo legislativo, portanto, é elucidada pela dialética entre as partes e o todo (URBINATI, 2006, p. 218). A autorização eleitoral é essencial para delimitar a responsabilidade do poder político, no entanto, a autora concorda que somente isso não satisfaz o caráter representativo de uma sociedade democrática. O sufrágio universal é responsável por conceber e preparar a representação, mas não dá existência aos representantes (URBINATI, 2006, p. 193). Urbinati afirma que

um representante político é único *não* porque substitui o soberano na aprovação de leis, mas precisamente porque ele *não* é um substituto para o soberano ausente (a parte que substitui o todo), uma vez que ele precisa ser constantemente recriado e

estar dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas (URBINATI, 2006, p. 194, grifos da autora).

Ao discutir a abordagem de democratização da política exterior, Maria Regina Soares de Lima (2000) desconstrói os principais argumentos que restringem as decisões políticas externas ao Executivo federal. Um dos argumentos é o da natureza de especificidade da política externa, cuja raiz é encontrada na vertente realista das Relações Internacionais, que segregou as políticas públicas nos campos de *high politics* e *low politics* (análise pluralista). O primeiro campo diz respeito às questões de segurança e interesse nacionais e, portanto, não deveriam ser discutidas ampla e democraticamente, pois a população não teria o conhecimento específico para opinar no âmbito internacional. As *low politics* constituem-se por todas as áreas restantes das políticas públicas – economia, saúde, educação, meio ambiente, etc. – rotuladas no espectro da política interna e debatidas de forma reconhecidamente mais democrática e inclusiva. A autora demonstra analiticamente com contra-argumentos de teóricos das Relações Internacionais (Allison e Krasner) que o paradigma pluralista é essencialmente artificial e não é convincente ao explicar as diferentes naturezas de especificidade, sendo que todas as áreas possuem atribuições específicas (LIMA, 2000, pp. 269-77). Outro argumento que a autora contraria é o de deficiências institucionais da democracia e suas características intrínsecas. Por isso entende-se a maior demora da formação de decisões políticas num ambiente de discussão e contestação – a dinâmica democrática – enquanto a política externa urge por decisões imediatas para manter o equilíbrio do Sistema Internacional. Lima aponta, contudo, que tais dinâmicas são imprescindíveis e retratam operações cotidianas e perenes em uma democracia (LIMA, 2000, pp. 277-84). A autora deduz, como consequência da progressiva interdependência econômica entre os países e do processo de globalização, a maior politização da Política Externa e, por conseguinte, deve ser resolvida por mecanismos de representação e voto na arena pública (LIMA, 2000, p. 296).

Sanchez et al (2006) concordam com Lima (2000) sobre a abordagem de não separação entre políticas interna e externa. Para eles, as políticas interna, externa e internacional compõem o mesmo *continuum* de processo decisório e todas participam do mesmo espectro de políticas públicas. Os autores baseiam-se no estudo de Helen Milner (1997) acerca da relação entre essas políticas, a partir da metodologia do jogo de dois níveis de Putnam (2008), o qual incorpora os processos decisórios interno e externo – mais complexos e plurais no contexto de globalização – no mesmo tabuleiro de negociação, pois

confundem-se por estarem cada vez mais envolvidos entre si (SANCHEZ et al, 2006, pp. 125-7). Os autores, em seu estudo da Constituição brasileira (1988), ainda ressaltam que não é possível identificar formas explícitas de *controle* sobre a política externa nas instituições democráticas do país. Os poderes Legislativo e Judiciário nacionais possuem mínimo poder de atuação na formulação da política externa, reservando-se a aprovar e julgar válidos os acordos e tratados já discutidos e negociados exclusivamente pelo poder Executivo (SANCHEZ et al, 2006, p. 135).

Com a percepção de que os Estados estão cada vez mais integrados, em particular economicamente, a soberania nacional independente traz motivos de questionamento. Não a soberania que dá forma às nações, ao nacionalismo e à figura de poder legítimo nacional. Porém, o monopólio das decisões políticas passa a não ser de competência exclusiva de um único governo nacional. As novas instituições e práticas presentes no sistema internacional, auxiliadas pelo avanço tecnológico, dão forma a uma sociedade internacional mais integrada e independente das ações controladas governamentalmente, sem ferir a autonomia dos Estados. Os países vizinhos regionais além de dividirem o espaço geográfico, compartilham afinidades culturais e valores, não necessariamente só europeus, como outrora. A América Latina, o Sudeste Asiático, a África Subsaariana e os países islâmicos começam a criar associações regionais que fundem valores culturais europeus e ocidentais com outros autóctones. Dessa forma, esses agrupamentos ou comunidades de Estados são constrictos à elaboração de normas, códigos e padrões multiculturais e multiétnicos para suprir as necessidades e relações decorrentes da nova configuração da sociedade internacional (WATSON, 2004, pp. 427-31).

Bull (2002, p. 282) descreve a associação de Estados da mesma região em *sistemas regionais*, que conteriam interações internacionais internas e externas ao seu escopo, sem isso representar um declínio do sistema global. Ao hipotetizar sobre o futuro da configuração da ordem mundial, o autor esboça em sua obra de 1977 alguns cenários prospectivos pelos quais os Estados organizariam suas relações internacionais. Em uma dessas hipóteses, Bull destaca o papel da integração regional dos Estados. Àquela época, o principal modelo de referência nesse aspecto era a Comunidade Europeia e a eventual perda de soberania (não territorial) de seus membros. No entanto, o autor chama a atenção para a proliferação de associações regionais pelo globo, com ou sem integração econômica e a possibilidade de uma readequação do conceito de soberania para a extensão de um agrupamento regional. Nesse ensejo, salienta que a mudança não estará no estágio final da integração regional, em que será possível observar apenas um novo Estado nacional com maior escala, mas no intermédio do

processo, quando a soberania será compartilhada entre os governos nacionais e os órgãos da *comunidade regional* (BULL, 2002, pp. 296-8).

Na esteira da Escola Inglesa de Relações Internacionais, o *sistema político mundial* é entendido pelas interações entre atores políticos, não somente estatais, mas numa maior dimensão, incluindo atores *supra* e *subestatais* como organizações internacionais e grupos políticos (sindicatos, partidos) que dialogam e trocam experiências, independentemente das fronteiras territoriais. Para Bull (2002), a consolidação do sistema político mundial auxiliaria a garantir a *sociedade mundial*, onde comunidades humanas compartilham valores e interesses comuns, baseados em regras e instituições coletivamente construídas (BULL, 2002, pp. 310-4).

Para o autor inglês, portanto, as sociedades internacionais possuem componentes comuns e devem aprofundar suas relações na perspectiva das sociedades mundiais.

Por um lado, houve sempre algum elemento comum de cultura *intelectual* – a língua, a perspectiva filosófica ou epistemológica, a tradição literária ou artística – cuja presença serviu para facilitar a comunicação entre os estados membros da sociedade. De outro lado, houve sempre alguns *valores* comuns – a religião ou o código moral – que serviram para reforçar o sentido dos interesses comuns que unia os estados pela percepção de uma obrigação coletiva (BULL, 2002, p. 354, grifos do autor).

A Escola Francesa de Relações Internacionais interpreta as novas instituições produtos do regionalismo pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria como escudos de proteção ao Estado nacional. Nessa visão, a construção regional define um equilíbrio correto entre soberania nacional, dita utópica, e um *mundialismo* que subordinaria o Estado totalmente às forças do mercado e do liberalismo econômico. Assim, somente as instituições intergovernamentais podem satisfazer as novas necessidades e responsabilidades políticas emergentes nesse novo contexto mundial, uma vez que elas transcendem fronteiras, transformando as instituições comunitárias em instrumentos de conservação do modelo nacional, e não o ameaçando (BADIE, 1998, pp. 52-5). A fim de preservar essa noção, é preciso promover a democracia e a participação política popular no nível pós-nacional (ou comunitário, regional), formulando um princípio unificador, preservando a manutenção da diversidade cultural nos níveis nacionais (DIECKHOFF; JAFFRELOT, 1998, p. 71).

A principal contribuição de Habermas para esse debate é a sua proposição de que a transposição de competências políticas de níveis nacionais para internacionais, gerada pelo contexto da globalização, produz o que o autor denomina de *vazios de legitimação*. Para o

autor, as novas formas de organizações governamentais internacionais não satisfazem as exigências de institucionalização requeridas pelos procedimentos políticos democráticos. Essa insuficiência de democracia é verificada quando as decisões políticas são acordadas por atores governamentais que não possuem a força de legitimação de uma sociedade civil constituída politicamente, isto é, uma coletividade de cidadãos integrados politicamente e democraticamente autodeterminados (HABERMAS, 2001, p. 91). O *déficit democrático*, portanto, é preocupante, segundo o autor,

Porque o processo democrático garante legitimidade já graças às suas qualidades procedurais, ele pode, quando necessário, voltar-se para as falhas de integração social e produzir uma cultura política comum diante de uma composição cultural modificada da população (HABERMAS, 2001, p. 94).

Dessa maneira, só é possível enfrentar as dificuldades impostas pela globalização e a nova configuração do sistema mundial com novas formas de autocondução democrática. Habermas afirma, então, que a União Europeia e seus órgãos políticos, incluindo o Parlamento Europeu, são os primeiros exemplares que reúnem as condições para a aplicação da política democrática em uma organização pós-nacional (HABERMAS, 2001, pp. 112-3).

Dahl (2005) resgata a opinião de John Stuart Mill e outros estudiosos de que os limites de um governo representativo deve ser coincidente com os da nacionalidade. A maior preocupação para esses autores é o possível conflito entre identidades étnicas, culturais e religiosas, resultando em eventuais intolerâncias no debate político. Afirmando-se, portanto, a teoria de que sociedades plurinacionais inviabiliza o processo democrático (DAHL, 2005, pp. 90-2). A experiência democrática, todavia, contradiz esse mesmo pensamento ao demonstrar a convivência política de diferentes nacionalidades sob as mesmas instituições estatais. Países como Bélgica, Canadá, Índia, Países Baixos e, principalmente, Suíça, que contêm em suas fronteiras democráticas sociedades multinacionais, culturais, étnicas e religiosas, comprovam a irregularidade da teoria de Mill (DAHL, 2005, pp. 93-100).

Habermas (2001) concorda que os Estados não sofreram perda de soberania nacionalista e territorial, apesar da aceleração dos processos de globalização e da progressiva interdependência entre as unidades estatais. Portanto, devem-se analisar cuidadosamente os efeitos da nova configuração do sistema mundial na soberania estatal. O Estado nacional não foi enfraquecido nos âmbitos de controle da ordem e do direito à propriedade, muito menos abriu mão do monopólio da violência. É possível observar, todavia, uma significativa perda do poder estatal na condução das políticas macroeconômicas – com a ascensão da força

estrutural do mercado financeiro⁶ – e um questionamento da asserção da política nacional em relação à sociedade nacional em um contexto de emergência da sociedade mundial (HABERMAS, 2001, pp. 86-9).

Cidadãos reunidos em uma coletividade democrática (sociedade democrática) possuem a capacidade de se autolegislar, configurando seu meio social e o desenvolvendo através de ações de intervenção. A autodeterminação democrática de uma sociedade somente concretiza-se quando esta controla o seu destino político. Embora toda sociedade seja composta heterogeneamente, será considerada uma coletividade democrática de cidadãos na medida em que houver integração cultural e noção de pertencimento de uma mesma unidade, mesmo que seja abstrata e apenas juridicamente vinculante num primeiro momento. Este foi o instrumento político utilizado pelos Estados na construção da entidade Estado-Nação e do nacionalismo ocidental no período pós-Vestefália (HABERMAS, 2001, pp. 77; 82).

O autor afirma que tal projeto transnacional de política mundial deve ser justificado por interesses dos Estados e de suas populações, além de ser concretizado por forças políticas independentes na sociedade mundial (HABERMAS, 2001, pp. 71-2). Ao abordar sobre a construção de instituições supranacionais no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, Habermas (2001) sustenta que as vantagens desse tipo de associação são maiores em projetos mais ambiciosos, como no caso da União Europeia. Os ganhos são decorrentes parcialmente de *unidades políticas maiores com competências divididas de modo hierárquico* (HABERMAS, 2001, pp. 69-70).

Segundo Dri (2011), as relações internacionais passaram por um movimento a favor da democratização de seus espaços decisórios, após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a criação de parlamentos internacionais ambicionando maior transparência nas tomadas de decisão na escala internacional. No entanto, essas instituições não são consideradas as mais capazes de controlar os poderes executivos nacionais pelas suas limitações constitutivas. A importância das instituições parlamentares internacionais para a democratização da esfera internacional, entretanto, é incondicional, pois

Se os parlamentos não são a única alternativa, eles são, necessariamente, parte da solução. A participação das organizações não governamentais (ONGs), das administrações municipais e estaduais, dos sindicatos, dos setores produtivos

⁶ Susan Strange, autora norte-americana da área de Economia Política Internacional, detalha com mais precisão o enfraquecimento do poder estatal em relação ao processo de financeirização global. (STRANGE, Susan. **The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

nacionais e de outros atores é fundamental, mas não satisfazem a função de representação dos cidadãos. A deliberação parlamentar continua a ser um elemento indispensável dos sistemas democráticos porque promove a pluralidade ideológica e organiza o debate em torno de objetivos comuns com base em interesses heterogêneos. É, assim, um ambiente central de expressão de uma esfera pública global em vias de constituição, que exige uma influência mais institucionalizada na gestão de questões colocadas pela globalização. Nesse sentido, os parlamentares podem abordar as preocupações de seus eleitores diretamente na arena internacional, atuando como catalisadores da cooperação interestatal (DRI, 2011, p. 25, tradução nossa⁷).

Isso porque o parlamento é, talvez, a instituição que permita o melhor desempenho da democracia e onde encontra maior compatibilidade com a definição do conceito por Jean-Louis Quermonne – *o governo da maioria expressa pelo povo, reservado o direito da minoria de manifestar sua oposição* (QUERMONNE, 1986, p. 19).

A emergência da sociedade mundial, com suas novas necessidades e configurações, vai ao encontro do pensamento de Quermonne (1985) ao analisar a situação da habilidade dos Estados Nacionais europeus em gestar democraticamente os interesses da sociedade europeia nesse dado contexto. O autor francês, então, aponta para uma possível cogestão (ou descentralização) das decisões políticas nos países do velho continente com as instituições políticas da comunidade regional em que estão inseridos (QUERMONNE, 1985, p. 85).

A cogestão de decisões políticas entre governos nacionais, marcados pela forte presença do Executivo, e governos comunitários ou regionais é efetuada fundamentalmente pela autolegislação de um direito comunitário e de políticas públicas comuns, pela criação de uma cidadania comunitária e pela *parlamentarização* desse processo. No entanto, admite-se que a parlamentarização limitada por decisões políticas não-vinculantes é carente do nível de legitimidade democrática que possui um parlamento nacional, não suprimindo, portanto, o déficit democrático (QUERMONNE; CROISAT, 1996, p. 127).

De fato, Dri (2011) atenta que a proliferação do número de parlamentos dentro de organizações regionais não acompanha a transformação do seu papel político. Os poderes

⁷ Versão original : « Si les parlements ne sont pas la seule alternative, ils font forcément partie de la solution. La participation des organisations non-gouvernementales (ONG), des administrations municipales et provinciales, des syndicats, des secteurs productifs nationaux et d'autres acteurs est fondamentale mais ne remplit pas la fonction de représentation des citoyens. La délibération parlementaire reste un élément indispensable des systèmes démocratiques car elle favorise la pluralité idéologique et organise le débat autour d'objectifs communs fondés sur des intérêts hétérogènes. Il s'agit ainsi d'un moyen central d'expression d'une sphère publique globale en voie de constitution qui réclame une influence plus institutionnalisée dans la gestion des questions posées par la mondialisation. Dans ce sens, les parlementaires peuvent relayer les préoccupations de leurs électeurs directement dans l'arène internationale, agissant comme des catalyseurs de la coopération interétatique (DRI, 2011, p. 25) ».

executivos nacionais geralmente atribuem aos órgãos parlamentares regionais funções puramente consultivas. A denominação *parlamento* caracteriza, também, uma assembleia eleita por sufrágio universal direto. Por isso, é razoável supor que os governos nacionais tentam limitar ou controlar a parlamentarização de suas relações internacionais ao não permitir todas as funções e características intrínsecas de um órgão parlamentar aos parlamentos regionais (DRI, 2011, p. 30).

A *democracia cosmopolita* é uma proposta influenciada pela *Paz Perpétua* (1795) de Kant, apoiada por Habermas (1996) e discutida por vários autores – entre eles David Held (1995) (1998) (2007) –, e promove a organização política global, fundamentada num direito comunitário, participação pública e representação política. Os democratas cosmopolitas atentam pela necessidade de transformar a presente comunidade internacional em uma sociedade globalmente integrada com diálogo, solidariedade e valores comuns compartilhados. Não decretam que o sistema de Estados nacionais logo terminará, mas visionam, no longo prazo, uma comunidade mundial com sua própria constituição, parlamento global, sistema jurídico global (corte global) e até mesmo uma troca permanente da capacidade coercitiva nacional-estatal para instituições regionais e globais. No entanto, a democracia cosmopolita não crê que essa nova ordem global será instalada drasticamente. Tendo a dimensão parlamentar como elemento desse projeto, a comunidade internacional pode acumular conhecimento e experiência capturados pelos parlamentos regionais existentes e em criação para o progresso da intenção cosmopolita. Obviamente, o déficit democrático não será preenchido imediatamente, mas é importante envolver as instituições que, de fato, possam clamar posse de legitimidade democrática. Os parlamentares regionais ou internacionais, sendo diretamente eleitos representantes de seus povos, têm respaldo para reivindicar tal papel. Membros de parlamentos internacionais podem contribuir em questões e preocupações compartilhadas por indivíduos em diferentes países e, ainda, trazer as preferências nacionais para debates internacionais, num contexto global de transbordamento de grandes problemas pelas porosas fronteiras nacionais (ŠABIČ, 2008a, pp. 78-85).

Parlamentares regionais, todavia, não são cidadãos mundiais. Os eleitores nacionais esperam que seus representantes preservem, primariamente, questões e interesses locais. Porquanto os parlamentares regionais não possuem vínculos diretos com os governos nacionais, eles podem agir de forma crítica às ações dos respectivos governos e, até mesmo, influenciar no processo de tomada de decisão a nível intergovernamental. O engajamento ativo nas atividades internacionais fará parte da rotina de trabalho dos parlamentares regionais

eventualmente. Conforme os eleitores tornam-se mais sensibilizados e conscientes da extensão dos problemas globais, irão demandar soluções mais eficientes de seus representantes (ŠABIČ, 2008b, pp. 255-6; 268).

Mesmo que a legitimidade da democracia internacional sofra quando o processo de tomada de decisões é levado para uma instância mais distante do cidadão, dificultando sua participação, a internacionalização do processo pode tornar as políticas mais efetivas. A governança internacional, portanto, incrementa a legitimidade produzindo melhores resultados, visto que permite casar as extensões geográficas com as soluções para seus problemas políticos comuns. Em vista disso, parlamentos na esfera internacional devem ser explorados como instrumento legitimador, pois as instituições parlamentares são o *locus* tradicional de legitimidade política em democracias nacionais modernas (KRAFT-KASACK, 2008, pp. 534-5).

Uma importante conquista da União Europeia (UE), nesse sentido, foi a introdução das eleições diretas no Parlamento Europeu (PE) em 1979, substituindo a representação indireta de delegações parlamentárias nacionais por deputados eleitos para o cargo de parlamentar regional (eurodeputados). Após isso, o Parlamento Europeu aumentou seus poderes progressivamente, acompanhando a aceleração da cooperação europeia nas décadas de 1980 e 1990. O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, expande o poder legislativo do PE, colocando-o quase a par do poder do Conselho Europeu (corpo formado pelos chefes de Estado europeus e principal órgão político do bloco), ambos servindo como colegisladores na União Europeia. Tal institucionalização foi realizada para garantir maior legitimidade democrática e, assim, tentar preencher o déficit democrático na região. A UE, portanto, passa a ter dois canais de representação que não substituem um ao outro – os parlamentos nacionais de cada membro e o Parlamento Europeu, que apesar de conterem a mesma vocação de representação popular, operam de maneiras diferentes. O PE é dedicado exclusivamente ao processo político decisório na UE, uma vez que apresenta mais sucesso que 27 parlamentos nacionais trabalhando coordenadamente. Enquanto nos parlamentos nacionais, a UE é vista em segundo plano e os interesses nacionais são prioritários (CRUM; FOSSOM, 2009, pp. 249-52).

Para Malamud e Stavridis (2013), três fatores principais contribuíram para a evolução do PE de uma assembleia parlamentar internacional para um parlamento supranacional com reais poderes de tomada de decisão e um papel central na integração regional europeia: supranacionalismo prematuro do bloco, notável liderança interna e as eleições diretas, que

vieram em seguida. Além dos poderes constitutivos próprios de um parlamento regional, essa instituição política exerce funções parlamentares secundárias, mas não menos importantes para a integração regional. O parlamento internacional pode ser responsável por nutrir uma identidade regional compartilhada entre as elites políticas nacionais, reforçar a presença simbólica do bloco regional na mente dos cidadãos e de países terceiros, facilitar a comunicação entre os países-membros e outros efeitos de transbordamento (*spillover*) inesperados (MALAMUD; STAVRIDIS, 2013, pp. 109; 114).

Os parlamentos regionais podem, ainda, exercer a função de diplomacia. A diplomacia parlamentar não é um instrumento novo no universo político internacional, sendo realizada extensivamente por parlamentares nacionais com propósitos diversos, entre eles, sedimentar a legitimidade de um governo internacionalmente questionado, desenvolver a representação popular em organizações internacionais, e no nível intra-regional, praticar câmbio cultural e diálogo. A atividade que já ganhou nome próprio (*parlomatica*), ganha também um novo significado quando exercida por parlamentares ou delegações de parlamentos regionais. A independência política desses parlamentares em relação ao governo nacional e a legitimidade garantida pela representação democrática potencializam negociações que podem estar paralisadas no nível da tradicional política exterior exercida por chefes de Estado. A proximidade, a camaradagem, a sintonia ideológica e partidária, possibilitam diálogo e construção de confiança entre membros do parlamento oriundos de países diferentes, configurando novos atores de política externa e renovando a diplomacia entre países intra ou inter-regionais (FIOTT, 2011, pp. 2-4).

A criação de instituições políticas regionais ou supranacionais aparece como consequência lógica da forma multidimensional de integração, de acordo com Cofelice (2012). O funcionamento dessas instituições parlamentárias é altamente institucionalizado, com regras, procedimentos, corpo administrativo e governamental (comitês), não sendo limitados por instrumentos de consulta e cooperação, possuem até poderes legislativos, orçamentários e de controle, paralelos aos parlamentos nacionais. O Parlamento Europeu, o Parlamento Pan-Africano, o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), o Parlamento Centro-Americano (Parlacen) e o Parlamento do Mercosul (Parlasul) são exemplos de parlamentos regionais oriundos de processos de regionalismo (COFELICE, 2012, p. 281).

Após a discussão da democracia representativa e da representação por alguns dos principais autores estudiosos do tema, a exposição crítica da necessária democratização da

política externa, a avaliação da evolução da sociedade civil mundial e das comunidades regionais pelas Escolas Inglesa e Francesa de Relações Internacionais e a problematização do déficit democrático na escala internacional trazida por Habermas, pôde-se vislumbrar a situação da democracia no nível internacional pelo prisma de vários autores contemporâneos. Na próxima seção será melhor explorado como o processo de democratização influencia na regionalização sul-americana e no processo de integração do Mercosul.

1.2 DEMOCRATIZAÇÃO E PARLAMENTARIZAÇÃO DO MERCOSUL

As nações sul-americanas compartilham muito mais que o mesmo espaço geográfico. Elas possuem semelhantes características históricas, políticas e econômicas que as permitem traduzirem experiências culturais únicas, e que ao mesmo tempo, as unem em torno das mesmas dificuldades. O desenvolvimento do processo democrático é uma dessas características compartilhadas entre os Estados da América do Sul, e por isso, essa seção explora a importância da democracia para a integração da região e do Mercosul.

O século XX, principalmente sua segunda metade, assistiu à proliferação de acordos e organizações regionais, dado o cenário pós-guerras e o fracasso de uma organização mundial que garantisse a paz (Liga das Nações, 1919-46). Nesse aspecto, as Nações Unidas dedicaram um capítulo inteiro (Capítulo VIII) em sua Carta Constitutiva à prevalência e à compatibilidade de atividades entre os acordos regionais e as decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A partir de então, o regionalismo que outrora era dedicado à integração para a preservação e garantia da paz nas unidades regionais e à expansão comercial, recebe mais atribuições. Essa nova configuração do regionalismo é diretamente relacionada ao objeto do trabalho, pois vem acompanhada de um esforço para a parlamentarização regional. Essa transformação é um fenômeno observado principalmente nos anos 1990, que acrescenta às dimensões econômicas e de segurança dos processos de integração, as dimensões políticas, culturais, sociais, identitárias e jurídicas. Dentre as organizações regionais criadas no novo contexto do regionalismo estão a União Europeia, em 1993, e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991 (COFELICE, 2012, p. 281).

Os países da América do Sul vêm realizando, desde os anos 1980, a integração regional através da criação de blocos regionais de comércio, foros multilaterais de discussão política e outras organizações internacionais sobre temas relevantes a essa parte do globo. Dentre essas iniciativas, uma das mais importantes é o Mercosul, fundado em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, que há 25 anos atua como um pilar da integração sul-

americana. De início, um bloco com intenções claramente comerciais, originado como área de livre comércio, tornado união aduaneira, o Mercosul ainda não se constituiu plenamente como um mercado comum, porém apresentou muitas evoluções nas relações entre os países-membros. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – os membros fundadores – demonstraram importante crescimento comercial entre si, principalmente na primeira década do bloco (MILANI et al., 2014, p.85).

A integração regional no Cone Sul é produto, também, do processo de redemocratização vivenciado pelos Estados membros do Mercosul nos anos 1980. Toma forma, portanto, uma integração protagonizada pelo *presidencialismo* das nascentes democracias. Dessa maneira, Novas e Iorcansky (2015) explicam que o caráter *intergovernamental* – manutenção das soberanias nacionais e poder decisório controlado pelos executivos nacionais – prevaleceu sobre a ideia de *supranacionalidade* – cessão parcial de soberania, uma vez que o poder decisório é compartilhado com o bloco regional –, pois, acima de tudo, as autoridades domésticas evitavam outro processo de delegação de competências governamentais a entidades não eleitas, que poderiam assimilar-se ao autoritarismo. As afinidades ideológicas entre os fundadores do Mercosul, conseqüentemente, refletiram na conformação de suas instituições (NOVAS; IORCANSKY, 2015, pp. 72-3). Logo, o neoliberalismo vigente nesses países reivindicava papel central ao Estado nas negociações de integração, delimitando as linhas de ação regional ao interesse dos executivos nacionais (MELLADO, 2011, pp. 280-1).

Os países do Mercosul, por conseguinte, adentram o século XXI mais integrados e dispostos a aprofundar suas relações. A primeira década do século é configurada pela *esquerdização* do Cone Sul, como Lima e Coutinho (2006) denominam a eleição de presidentes com características mais progressistas em praticamente todos os países da região (em decorrência do fracasso das políticas neoliberais), num cenário em que são eleitos Hugo Chávez (Venezuela), Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina), Tabaré Vazquez (Uruguai), Evo Morales (Bolívia), Rafael Correa (Equador), Ollanta Humala (Peru) e Michelle Bachelet, sucedendo o governo socialista de Ricardo Lagos no Chile (LIMA; COUTINHO, 2006, pp. 9-10). Os novos presidentes, por sua vez, têm em comum o discurso de reorientação das políticas externas em direção ao fortalecimento e aprofundamento da integração sul-americana.

O novo século, desse modo, traz um ativismo regional mais abrangente que os já costumeiros acordos de liberalização comercial, expandindo a agenda sul-americana com o acréscimo de segurança energética e alimentar, infraestrutura, desigualdade social e participação popular, temas muito mais próximos à ideia do desenvolvimento integrado. As novas propostas aspiram a alcançar metas baseadas na construção de identidades compartilhadas com o intuito de estabelecer uma concertação política e de posições comuns para atuar conjuntamente perante terceiros e foros internacionais (MELLADO, 2011, pp. 284-5).

A convergência política entre os poderes executivos é, mais uma vez, apontada como uma das causas que levaria a uma integração física e produtiva, caracterizando uma mudança de paradigma do regionalismo do tipo *rule-driven* (dirigido por regras) para outro do tipo *policy-driven* (dirigido por políticas), isto é, um regionalismo em que o Estado atue mais diretamente induzindo um projeto de integração mais permanente para conquistar elementos além dos que o regionalismo de então oferecia. Lima e Coutinho (2006) enfatizam que as novas práticas no regionalismo podem aprofundá-lo e abordam outras esferas de integração sendo capazes de gerar

laços tão firmes entre os países que eles se tornem menos vulneráveis a novas mudanças (domésticas ou internacionais) e criem incentivos duráveis para relações cooperativas (o risco de conflitos e guerras é reduzido mesmo no longo prazo), além de garantir a soberania da região pelo domínio de território e uma inserção conjunta, complementar, e mais competitiva no âmbito externo, levando ainda em consideração as dificuldades e condicionalidades encontradas pelos Estados nacionais, separadamente, no que diz respeito aos aspectos fiscal, democrático, socioeconômico e ambiental. (LIMA; COUTINHO, 2006, p. 14).

Conforme Vigevani, Mariano e Oliveira (2001, p. 184), o aprofundamento da integração regional no bloco *originará novas demandas e novas necessidades de aprimoramento dos canais de pressão presentes na sociedade, inclusive visando à criação de novos mecanismos de intervenção ou de influência*. Os autores também sugerem a questão democrática como uma das principais condições colocadas pelos países desde a fundação do Mercosul, uma vez que os governos nacionais sempre mostraram-se preocupados em garantir legitimidade em todas negociações realizadas no processo de integração, incorporando diferentes representantes da sociedade. Nesse sentido, o caráter democrático torna-se um elemento cada vez mais importante na integração regional, pois quanto mais esta se aprofunda, mais visíveis são os impactos na sociedade, mobilizando seus interesses (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001, p. 184).

De fato, o processo de democratização nos países do Cone Sul não só favoreceu o desenvolvimento do caráter integracionista da região, como também o tornou instrumento para fortalecer-se. O suporte mútuo entre os governos eleitos nos países vizinhos foi determinante para a restauração democrática no âmbito do Mercosul. A defesa da democracia no bloco como critério político alcançou o estabelecimento de *cláusulas democráticas* nos acordos integracionistas, em que se destacam os *Protocolos sobre Compromisso Democrático*, ou Protocolo de Ushuaia I (1992) e Protocolo de Ushuaia II (2001) (NOVAS; IORCANSKY, 2015, p. 71). Assim como, a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, assinada em 1996, a qual indica que qualquer alteração da ordem democrática nos países do bloco, torna-se um obstáculo para a continuidade do processo de integração regional (MAFFEI, 2010, pp. 6-7). Já em 2008, o Parlamento do Mercosul cria o Observatório para a Democracia, cujo papel principal consiste no acompanhamento das eleições nos Estados Partes e na elaboração anual de relatórios sobre o seu trabalho realizado (MINOLLI; MAFFEI, 2015, p. 92).

As novas demandas resultantes do processo de integração política, segundo Mariano (2002), implicam mudanças nas sociedades e na sua maneira de se inserir no mundo porque o objetivo final desse tipo de integração são melhorias na vida das populações atingidas, por meio de cooperação interestatal, pela promoção de um desenvolvimento conjunto e inserção internacional diferenciada ou pela criação de novas instâncias políticas no nível regional (MARIANO, 2002, p. 170).

Dentre os avanços realizados nos últimos anos no Mercosul, estão a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) – que permite o combate à assimetrias econômicas interestatais e entre suas populações –, a incorporação dos países andinos como membros associados observadores e da Venezuela como membro pleno em 2012. Soma-se a eles, a principal conquista do bloco, segundo Marcelo Zero (2014), a implementação do Parlamento do Mercosul. O autor assim considera-o, pois afirma que a consolidação definitiva do Mercosul está condicionada imprescindivelmente à correção do déficit democrático presente na região, uma vez que processos consistentes de integração não podem acontecer em *espaços políticos vazios de cidadania*. Tais processos vêm sendo conduzidos pelos executivos dos países-membros com participação bastante restrita dos legislativos e das sociedades civis. Para Zero (2014),

Este é o ponto principal. Somente a integração construída, por assim dizer, “de baixo para cima” e fundamentada nos interesses dos cidadãos de todos os Estados Partes

poderá superar as assimetrias e as forças centrífugas que sempre ameaçaram o Mercosul e a integração latino-americana de forma geral. Uma integração assentada somente em interesses comerciais e financeiros será sempre frágil e incompleta, pois estará sempre submetida às conjunturas econômicas e será regulada pelos mercados, e não pelos cidadãos (ZERO, 2014).

O Parlasul, como instância máxima de representação cidadã de todos os Estados membros do Mercosul, possui um papel legitimador a cumprir. Ao legislar sobre temas de interesse do cidadão mercosulino, compartilhados por todas as nacionalidades participantes, como questões aduaneiras, livre circulação de trabalhadores, agilização da solução de controvérsias, integração das cadeias produtivas, meio ambiente, educação e, até mesmo, coordenação das políticas macroeconômicas, a instituição encontrará a necessária ressonância na cidadania do Mercosul (ZERO, 2014).

Ademais, Novas (2014) pondera que os movimentos de integração do bloco não podem seguir dependente das ideologias partidárias presidenciais, sejam elas quais forem, expressadas contundentemente pelos líderes da região. Por isso, devem ser concentrados esforços na institucionalização da representação no Parlasul, com o objetivo de pluralizar as expressões ideológicas presentes na região (NOVAS, 2015, p. 191).

A autora Marina Vásquez (2007) denuncia como as formas institucionalizadas para a participação social no Mercosul possuem importantes deficiências que transcendem a participação direta e remetem a um problema mais amplo de déficit democrático do processo de integração e de sua capacidade em obter legitimidade, pois os elementos constitutivos do Mercosul favorecem uma cultura institucional em que predominam os interesses nacionais nas negociações, não proporcionando o aprofundamento do processo nas múltiplas dimensões possíveis. Essa situação configura a redução dos interlocutores e, por consequência, a elitização do processo decisório no bloco (VÁSQUEZ, 2007, p. 144).

Días e Szerman (2014) tentam conceber a falta de representação da sociedade civil na integração do Mercosul no conceito de déficit democrático, essencialmente observado no plano doméstico do Estado, mas que também pode ser extravasado para o âmbito regional de integração, como já mencionado. O esquema de integração presente no Mercosul tem em sua constituição o fortalecimento da democracia como objetivo político e parte do seu direito positivo. É um contrassenso, portanto, promover as instituições democráticas em instrumentos vinculantes – os Protocolos de Ushuaia – sem a geração de regras e procedimentos com efeito democrático direto e aplicabilidade imediata (DÍAS; SZERMAN, 2015, p. 21).

Os autores, em sequência, listam cinco principais particularidades que consideram relevantes para a configuração do déficit democrático no Mercosul: a) o contexto inicial da integração: completamente inserido no cenário prematuro de redemocratização do Cone Sul, permeado, portanto, pela incapacidade da sociedade civil de organizar-se e influenciar adequadamente a agenda política, a falta de transparência entre os setores público e privado e as ideologias neoliberais sob as presidências de Fernando Collor de Mello no Brasil e Carlos Menem na Argentina, Estados líderes do processo; b) a ausência do *triângulo virtuoso*: a não existência de um sistema jurídico e institucional supranacional e a integração econômica (três vértices do *triângulo*) propiciou, em reiteradas ocasiões, a paralisia do processo de integração, pois permite a tomada de medidas unilaterais por governos nacionais em detrimento dos interesses regionais; c) o intergovernamentalismo exacerbado: as tomadas de decisão são produzidas quase exclusivamente na esfera de negociação direta dos chefes de Estado. Como consequências, perpetua-se a tradição centralizadora das decisões e torna a integração vítima da análise custo/benefício estimada dos pontos de vista político e econômico domésticos, em que o resultado é a concentração dos ganhos e a socialização dos prejuízos; d) a liderança Brasil-Argentina: o nascimento do bloco está imbuído da intenção brasileira de liderar a América do Sul em contrapeso à influência dos Estados Unidos. Desta forma, o Brasil não está interessado na conformação de uma estrutura institucional supranacional que restrinja sua liberdade de ação, sobretudo comercial. Partindo-se do retrato de que 95% do Produto Interno Bruto (PIB) mercosulino é representado pelas populações brasileiras e argentinas, os avanços institucionais são reféns da convergência estratégica entre os dois maiores países da região; e) a não implementação do Parlasul: aqui os autores referem-se às assimetrias populacionais entre os Estados do bloco e as suas consequências na proporção representativa parlamentar⁸. No entanto, como essa etapa já foi vencida, podemos interpretar o quinto motivo como ausência das eleições diretas com o objetivo de sedimentar institucionalmente a proporção parlamentar de cada Estado com o acordado entre os parlamentares do Parlasul⁹ (DÍAS; SZERMAN, 2015, pp. 37-41). Mellado (2011) concorda nesse sentido, ao contabilizar todas as causas do déficit democrático no bloco, a autora considera os quatro primeiros motivos supracitados e soma a eles a carência de um sistema de controle cidadão sobre o exercício do

⁸ A discussão diz respeito às profundas assimetrias demográficas no bloco. O Brasil corresponde a 80% da população do Mercosul. Portanto, conferindo-lhe menos de 50% da bancada parlamentar seria supostamente antidemocrático, enquanto permitindo-lhe a maioria permanente, confiscaria supostamente o poder de representação do Parlasul.

⁹ Trata-se deste assunto mais detalhadamente no segundo capítulo deste trabalho.

poder e a inexistência de instituições formais onde o cidadão expressa seus interesses nas decisões que incidem em sua cotidianidade (MELLADO, 2011, pp. 292-3).

Balmelli e Scavone (2003) descrevem essa situação como um processo de integração com baixo nível de institucionalização, de forma que a falta de um parlamento regional impede a conquista de uma legislação uniforme e a participação direta da sociedade civil e dos partidos políticos nos mecanismos de decisão. Para os autores,

Um processo de integração que tenha a intenção de alcançar um mercado comum requer condições institucionais que garantam a igualdade perante a lei, as garantias do devido processo, a defesa da propriedade privada, a segurança jurídica de que o pactuado se cumpra e a previsibilidade jurídica que se torna o respeito do direito e do cumprimento das sentenças judiciais. O processo de integração mercosulino exige uma agenda institucional que preveja o estabelecimento de uma organização jurisdicional e outra legislativa com competências supranacionais. A dimensão institucional da integração compreende-se quando esta é concebida não como um projeto exclusivamente econômico, mas também como político que busca redefinir os prazos institucionais da convivência local entre o Estado e a sociedade (BALMELLI; SCAVONE, 2003, p. 128, tradução nossa¹⁰).

Em decorrência disso, a integração do Mercosul é percebida como frágil institucional e juridicamente. As decisões de seus órgãos, consideradas ações no plano regional, são incorporadas nacionalmente na forma de acordos de Direito Internacional Público para garantir sua eficácia. Assim, o Mercosul não é classificado como verdadeira integração econômica na visão jurídica, uma vez que não possui supranacionalidade, autonomia dos órgãos e criação de mecanismos de controle e garantia de segurança jurídica. Consequentemente, os Estados não conseguem posicionar os interesses comunitários acima dos interesses nacionais e os maiores prejudicados são as populações mercosulinas, que precisam de decisões legislativas econômicas e em relação à circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas (JAEGER JUNIOR, 2011, pp. 93-6).

Não há, no modelo jurídico do Mercosul, um complexo de normas comunitárias, cujo conteúdo seria equivalente ao de uma carta constitucional, tal qual na União Europeia. O

¹⁰ Versão original: « Un proceso de integración que tenga la intención de lograr un mercado común requiere de condicionamientos institucionales que garanticen la igualdad ante la ley, las garantías del debido proceso, la defensa de la propiedad privada, la seguridad jurídica de que lo pactado se cumple y la previsibilidad jurídica que deviene del respeto del derecho y del cumplimiento de las sentencias judiciales. El proceso de integración mercosuriano exige una agenda institucional que prevea el establecimiento de una organización jurisdiccional y otra legislativa con competencias supranacionales. La dimensión institucional de la integración se comprende cuando ésta es concebida no como un proyecto exclusivamente económico, sino como uno político que busca redefinir los términos institucionales de la convivencia local entre el Estado y la sociedad (BALMELLI; SCAVONE, 2003, p. 128) ».

Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul é um órgão exclusivamente de solução de controvérsias, não detém, por conseguinte, poderes no bloco que propiciem equilíbrio institucional característico do sistema de tripartição dos poderes (DRUMMOND, 2010, pp. 314-5). O projeto de instalação de uma corte supranacional no Mercosul é ainda dificultado pela interpretação jurídica de que as constituições do Brasil e do Uruguai não contemplam a delegação de faculdades à entidades supranacionais (MASTAGLIA, 2011, p. 272).

As elites políticas e econômicas do Mercosul promovem extensamente a integração regional, desde que esta não invada a soberania nacional. Estas elites da região temem a supranacionalidade porque não querem entregar a tomada de decisão a uma instância não controlada diretamente pelos governos nacionais. A maior vantagem estratégica da supranacionalidade relaciona-se à ideia de integração como poder de influência e barganha nas negociações internacionais, afinal uma posição unificada ou uma opinião concertada, torna os integrantes mais fortes em qualquer tema da agenda internacional. Mas atualmente, na América Latina, a dominância dos interesses nacionais é defendida em todos os níveis da sociedade (Executivo, Judiciário, partidos políticos, empresas e cidadãos). Também por essa razão, portanto, o parlamento regional tem a expectativa de tornar-se a instituição comunitária mais provável para engrenar o aprofundamento da integração regional (MALAMUD; DRI, 2013, pp. 233; 224).

Deveras, a escolha de um parlamento regional como ator central dessa desejada integração foi fundamentada em determinados fatores em comum entre os países-membros de então (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai): o ápice do processo de evolução como bloco econômico do Mercosul que se dá no período de formação do Parlamento (2003-05), a conjuntura do cenário internacional caracterizado pelo sucesso do Parlamento Europeu e a já discutida chegada ao poder de líderes de esquerda nos governos dos países-membros e a sua vontade política direcionada à integração regional (DRI, 2011).

O Parlamento do Mercosul, efetivamente, não foi o primeiro parlamento internacional a ser instalado na América do Sul¹¹. Em 1979, fundava-se o Parlamento Andino, órgão deliberativo e de controle da Comunidade Andina de Nações (CAN). Sem poderes

¹¹ No espectro latino-americano, temos o Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino) e o Parlamento Centro-Americano (Parlacen). O primeiro iniciou seus trabalhos em 1987 de forma independente de qualquer organização regional, integrado pelos parlamentos nacionais da América Latina, que enviam representantes para encontros periódicos em Lima, no Peru. O segundo é um órgão político do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), criado em 1991, possui membros eleitos diretamente pelas populações dos Estados-membros com sede na Cidade da Guatemala e possui somente poderes deliberativos e não-vinculantes.

vinculantes, o Parlamento Andino possui sede em Lima no Peru e é composto por cinco representantes de cada Estado Parte – atualmente Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Chile – e, segundo o Protocolo de Trujillo de 1996, deveriam ser eleitos através de sufrágios nacionais diretos, que não foram levados a cabo por todos os países. Há ainda a proposta de criação do Parlamento Sul-Americano, inserido institucionalmente na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). O Artigo 17 do Tratado Constitutivo da UNASUL já prevê a instalação do Parlamento, que terá sede em Cochabamba, na Bolívia e será composto por 99 membros, no entanto, sua institucionalização depende da apresentação de um protocolo complementar a ser elaborado pelos 12 países do subcontinente.

A democracia, à vista disso, é central no processo de integração da América do Sul. A próxima seção irá apresentar o Parlamento do Mercosul, sua criação e estrutura e as funções e poderes a ele designados. Todas essas são informações basilares para a análise da representação e da atuação dos parlamentares do Mercosul realizada no segundo capítulo do trabalho.

1.3 DEZ ANOS DE PARLAMENTO DO MERCOSUL (2006-2016)

O Parlasul, de acordo com o presente em seu Protocolo Constitutivo (2005) e seu Regimento Interno (2007), é um órgão unicameral com sede em Montevideu, no Uruguai. Possui os propósitos de representar os povos do Mercosul de forma independente e autônoma, respeitando a pluralidade ideológica e política do bloco; garantir a participação da sociedade civil e seus diversos atores no processo de integração e; estimular a formação de uma consciência cidadã e coletiva na comunidade regional. O Parlamento realiza sessões ordinárias mensais e no dia anterior, as reuniões das Comissões Permanentes. As sessões extraordinárias podem ser requisitadas pelo Conselho do Mercado Comum ou por parlamentares do órgão. As comissões são organizadas de modo muito semelhante a outros parlamentos. São diferenciadas em permanentes, temporárias ou especiais, sendo que as primeiras são configuradas conforme o Quadro 1 e as últimas são criadas para examinarem assuntos específicos, conforme entende a Mesa Diretora.

Quadro 1 – Comissões Permanentes do Parlasul

Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais;

Comissão de Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais

e Monetários;

Comissão de Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico;

Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes;

Comissão de Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social;

Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo;

Comissão de Cidadania e Direitos Humanos;

Comissão de Assuntos Interiores, Segurança e Defesa;

Comissão de Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca;

Comissão de Orçamento e Assuntos Internos.

Fonte: elaborado pelo autor com informações do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul (2007).

A Mesa Diretora do Parlasul é encarregada da condução dos trabalhos legislativos e administrativos. Esta é composta por um presidente, cuja nacionalidade segue o padrão da presidência *pro tempore* do bloco (com duração de seis meses por país), e um vice-presidente de cada um dos demais Estados Partes – todos possuem mandatos de dois anos, sendo prevista uma reeleição. O Parlamento toma decisões e pratica ações por maiorias simples (mais da metade dos votos dos parlamentares presentes), absoluta (mais da metade dos votos dos membros do Parlamento), especial (votos de dois terços dos membros do Parlamento, desde que inclua parlamentares de todos os Estados Partes) ou qualificada (mais da metade dos votos dos parlamentares de cada Estado Parte). O quórum do Parlasul é considerado suficiente com um terço dos membros presentes, assegurada a representação de todos os Estados Partes. O financiamento do Parlamento do Mercosul fica a cargo de todos os países-membros do

bloco, proporcionalmente ao respectivo PIB¹². No orçamento do órgão não constam as remunerações e demais direitos trabalhistas dos parlamentares, os quais estão sob responsabilidade de cada Estado perante seus parlamentares, cujo estipêndio é equiparado aos parlamentares nacionais.

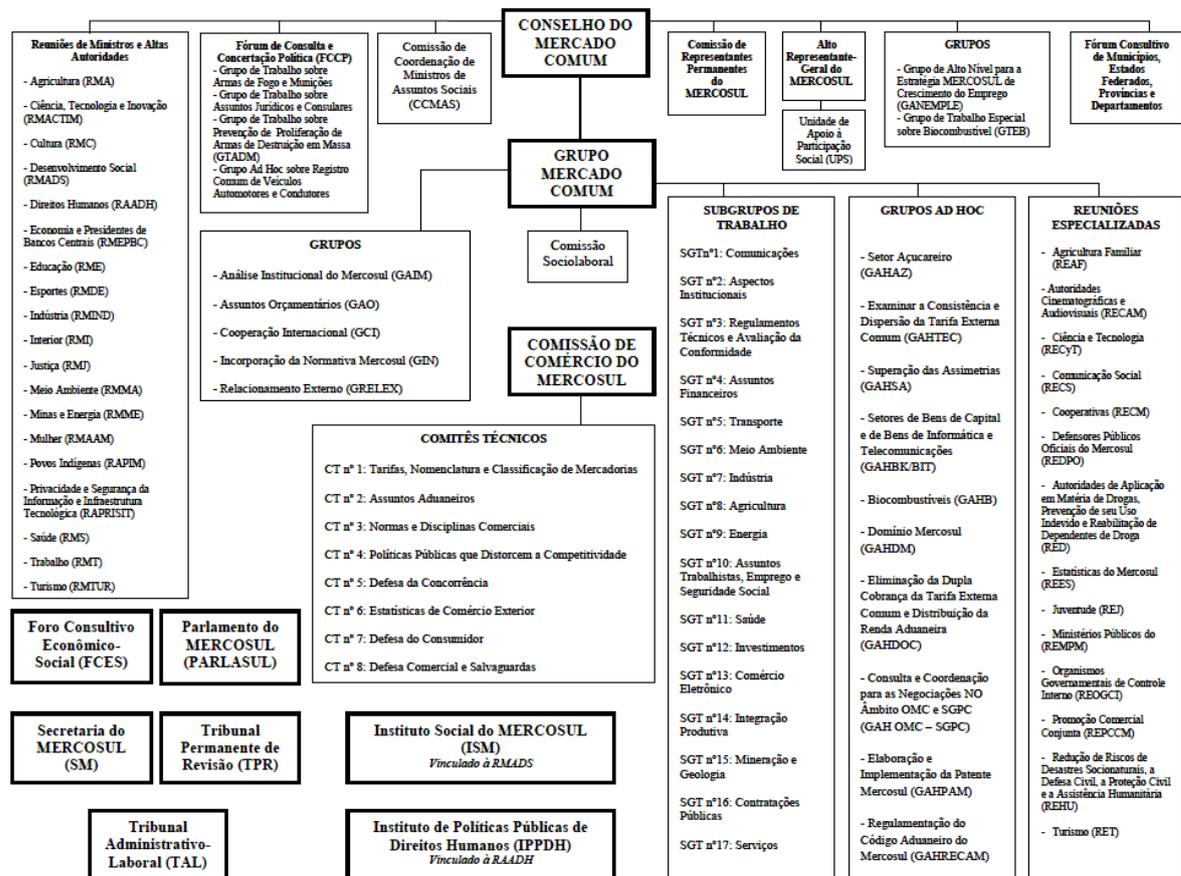
A distribuição do poder de tomadas de decisão no bloco segue a hierarquia institucional do Mercosul, a qual pode ser melhor visualizada na Figura 1. São três os órgãos pertencentes ao Mercosul, segundo sua estrutura institucional, que possuem poderes vinculantes atualmente, ou seja, autorizados a tomar decisões obrigatórias que vinculam o comportamento dos Estados-membros. O Conselho do Mercado Comum (CMC), composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos países-membros, é considerado o órgão supremo do bloco e possui como função a condução política do processo de integração pronunciando-se através de Decisões. O Grupo Mercado Comum (GMC), outro órgão decisório executivo, formado por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia e dos Bancos Centrais de cada Estado. Fixa programas de trabalho através de Resoluções e negocia acordos em nome do Mercosul por delegação expressa do CMC. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é um órgão decisório de caráter técnico, integrado por funcionários não ministeriais. Responsável por apoiar o GMC em relação à política comercial do bloco e encarregado de seguir o processo de constituição da união aduaneira através de Diretivas. Os três órgãos foram criados institucionalmente com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, e suas estruturas e funcionamentos foram adotados de acordo com o Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Ademais, há o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR), criado pelo Protocolo de Olivos de 2002 e posto em funcionamento em 2004 na cidade de Assunção, no Paraguai. Sua principal função é a solução de controvérsias, zelando pelo Direito Internacional e o cumprimento de todas as normas elaboradas pelos órgãos decisórios do bloco. É integrado por um árbitro indicado por cada país, com mandato de dois anos, e um árbitro presidente com nacionalidade mercosulina eleito por unanimidade entre os Estados, com mandato de três anos. Também é previsto pelo bloco a criação de Tribunais *Ad hoc* para tratar de soluções de controvérsias específicas.

¹² Como exemplo, o financiamento do Parlasul durante o ano de 2014 (\$ 1 935 942 dólares norte-americanos) deu-se pela seguinte distribuição: Brasil (40%); Argentina (20%); Venezuela (20%); Paraguai (10%) e; Uruguai (10%), de acordo com a Decisão 12/14 do CMC.

A estrutura institucional que presta suporte aos órgãos acima é a Secretaria do Mercosul (SM), sediada em Montevidéu no Uruguai e criada em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto. Primeiramente destinada a funções exclusivas operacionais (arquivamento oficial de documentação, publicação e difusão das decisões do bloco, organização dos aspectos logísticos e comunicação institucional com os Estados Partes), a SM tornou-se mais robusta em 2002 com a atribuição de mais funções no Setor de Assessoria Técnica.

Figura 1 – Organograma do Mercosul



Fonte: página do Mercosul no portal eletrônico do Governo Brasileiro.

O Mercosul possui ainda três órgãos consultivos. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) é um órgão autônomo sem faculdades decisórias próprias, é formado exclusivamente por membros do setor privado, sem participação estatal (organizações empresariais, sindicatos e terceiro setor ou Economia Social). Foi criado pelo Protocolo de Ouro Preto (1994) e manifesta-se por Recomendações ao GMC. A Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) é um órgão de gestão política e representação permanente criado pela Decisão 11/03 de 2003 do CMC. Possui constituição semelhante ao TRP, mas ao invés de indicar juristas reconhecidos, os Estados Partes indicam personalidades políticas de destaque. Sua função é apresentar iniciativas ao CMC sobre o

processo de integração. Finalmente, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) era o órgão representativo dos parlamentos nacionais do Mercosul, integrada por 16 parlamentares de cada Estado. Criada em 1994 pelo Protocolo de Ouro Preto, a CPC, que possuía somente faculdades consultivas, foi substituída, através do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, pelo Parlamento do Mercosul em 7 de maio de 2007.

Para servir de fundamento à discussão e à análise das funções do Parlamento do Mercosul, considera-se as *funções parlamentares* em acordo com o *Dicionário de Política* de autoria de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998). Em sua definição, as funções desempenhadas pelo Parlamento, identificadas como representação, legitimação, legislação e controle, são os instrumentos políticos que atestam o princípio da soberania popular. A *representação* é um precedente às outras atribuições do Parlamento, cujas efetividades dependem da sua condição de desenvolvimento. Por representatividade, entende-se o papel de intermediário entre a sociedade e às instituições e órgãos governamentais. A função de *legitimação* permite ao órgão parlamentar conferir ou subtrair legitimidade política ao Governo e às ações executivas através da deliberação entre diferentes perspectivas políticas. O encargo de *legislação*, ou seja, elaborar normas gerais, é a atividade mais típica do Parlamento moderno, inserido na lógica da doutrina da separação dos poderes, onde é confundido com o Poder Legislativo. Porém, é importante lembrar que o Parlamento não é o único órgão governamental dotado de competências legislativas. O Executivo, principalmente na América do Sul, compartilha e, muitas vezes, protagoniza o processo legislativo, como já mencionado. Sobre esse assunto, o *Dicionário* (1998) destaca que quanto maior for a autoridade do Executivo perante o Parlamento, maior é a redução das atividades deste. A função de legislação também comporta a competência deliberativa do órgão parlamentar, em que se evidencia o trabalho das comissões e a importância do espaço plenário. Finalmente, o papel de *controle* do Executivo e das atividades dos setores burocráticos é uma das principais funções do Parlamento. O instrumento de controle mais comum é o poder de solicitar explicações, convocações e realizar investigações sobre a atuação do Executivo, tornando todas as informações e discussões notoriamente públicas. Como também compete à função de controle o debate acerca do orçamento governamental, que submete as atividades executivas à vigilância parlamentar e propicia à sociedade o acompanhamento do programa do Governo (COTTA, 1998).

O Parlasul é limitado em suas características funcionais pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM), de 2005, elaborado pela CPC, assinado pelos presidentes

dos quatro Estados-membros de então e ratificado pelos legislativos nacionais ao longo do ano seguinte. Ventura e Dri (2008) fazem um diagnóstico do Protocolo Constitutivo, à luz das funções legislativas do parlamento acima relacionadas, apontando seus méritos e inaptidões. As autoras concluem, primariamente, que o Parlasul possui funções modestas, uma vez em que à instituição não são conferidos poderes de influência direta no processo de integração regional. A função de controle restringe-se ao Executivo do bloco regional e resume-se à solicitação de informações e à análise de relatórios de autoria dos órgãos decisórios. Carece-lhe outros tipos de mecanismos eficazes como influência na elaboração do orçamento e o poder de realizar investigações sobre funcionários e autoridades, características que proporcionam mais transparência, publicidade e responsabilidade às ações executivas. A sua função legislativa prevê intervenção dos parlamentares no processo de integração exclusivamente de forma consultiva, através da elaboração de *Recomendações* aos órgãos decisórios do Mercosul; *Projetos de Lei* para a apreciação do CMC; *Anteprojetos de Lei* a serem enviadas aos parlamentos nacionais, visando à harmonização das legislações e; *Ditames* sobre Projetos de Lei enviados pelo CMC à apreciação do Parlasul. Também são faculdades legislativas a edição de *Disposições* administrativas internas, *Declarações* sobre assuntos de interesse público e a produção de *Relatórios* sobre temas específicos (VENTURA; DRI, 2008, pp. 74-7).

Em contrapartida, o Parlasul possui as funções deliberativa (legitimação) e representativa bem desenvolvidas. A extensão de suas atividades deliberativas abre espaços de intensa atuação política na integração da região. Enquanto a proporcionalidade do número de parlamentares em relação às populações nacionais e o sufrágio universal direto (realizado por dois Estados) garantem o início do vínculo de representação. A função representativa, ainda, confere legitimidade nas ações do Parlamento perante as instituições do Mercosul e potencializa sua atuação política. Uma das principais faculdades atribuídas ao Parlasul, em seu Protocolo Constitutivo, é a elaboração de relatórios anuais sobre a situação dos direitos humanos nos países do bloco¹³ (VENTURA; DRI, 2008, pp. 74-7).

Atualmente, o Parlamento tem pouca influência nos temas centrais à integração regional e praticamente nenhum poder de agenda no Mercosul, como trazido pela análise quali-quantitativa das recomendações enviadas pelo Parlasul ao CMC realizada por Dri e

¹³ Curiosamente, até a data de publicação deste trabalho a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (responsável pela elaboração do relatório anual) só divulgou um *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Âmbito do Mercosul*. O relatório foi publicado em 2009, referente ao ano de 2008.

Paiva (2016). No período 2007-2013 o Parlasul aprovou 46 recomendações destinadas ao CMC, que de sua parte, aprovou duas destas até 2010 (DRI; PAIVA, 2016, pp. 37; 45). Isso aponta para uma desconsideração sistemática das iniciativas parlamentares no âmbito do Mercosul. Segundo as autoras, a negligência para com os temas de interesse dos parlamentares é decorrente da tentativa de manter o controle da agenda decisória nos poderes executivos. Todavia, o Parlamento possui funções constitutivas de legislação e controle que estão sendo subutilizadas pelos parlamentares. Foram escassos os projetos e anteprojetos de Lei elaborados e, da mesma forma, funções de controle e orçamento, pouco exploradas. Ações que, mesmo desprovidas de caráter vinculante, exigiriam reações dos órgãos executivos e, por conseguinte, poderiam gerar debates sociais e criar constrangimentos capazes de influenciar a política regional. Há, portanto, um potencial de atuação política à espera de condições favoráveis para seu despertar (DRI; PAIVA, 2016, pp. 31-2; 46-7). Para as autoras, essas condições passam pela contratação, por concurso público internacional, de funcionários tecnicamente qualificados para prestar assessoria aos parlamentares do Parlasul e por eleições diretas para o cargo de deputado do Mercosul. Pois,

Estruturalmente, as características do presidencialismo de coalizão dos países do Cone Sul dificultam uma atuação afirmativa dos parlamentares face aos poderes executivos. Essas condições vinculam definitivamente a eficácia da dimensão parlamentar do Mercosul ao ritmo do processo de consolidação democrática em cursos nos Estados da região (DRI; PAIVA, 2016, p. 47).

Caetano e Antón (2001) também demonstram preocupação com a posição de poder do Parlamento do Mercosul nas decisões políticas e exclamam o comportamento possivelmente espelhado dos próprios parlamentos nacionais dos seus países-membros, como no caso de Argentina, Brasil e Paraguai, cujos sistemas políticos têm seu centro ocupado historicamente pelo Executivo em detrimento do Legislativo, sustentados não somente pelas trajetórias *executivistas* através de marcos institucionais orientados nessa direção, mas também pelos processos de redemocratização desses países no final do século passado, em que a centralidade do Executivo foi consolidada e aprofundada. O Uruguai, segundo os autores, não sofreria dessas condições sistêmicas (CAETANO; ANTÓN, 2001, pp. 142-3).

Deisy Ventura e Alejandro Perotti (2004) escrevem sobre a tendência *legicêntrica* dos Estados parte do Mercosul, derivada da origem romano-germânica do seu direito. Tendo a lei, e a sua elaboração, portanto, como principal expressão da esfera política nos Estados latino-americanos. Esse fator indicaria um maior protagonismo do Poder Legislativo na política doméstica desses países, no entanto, o processo legislador desses Estados é, geralmente,

protagonizado pelo poder Executivo, que age individualmente – através de medidas provisórias, atos administrativos ou leis delegadas – ou como participante do processo – por sanções e vetos em leis aprovadas pelo Legislativo ou pela iniciativa na proposição de leis. Essa característica, naturalmente, reflete no âmbito da integração regional, levando as instituições comunitárias a expressarem-se, preferencialmente, por meio de normas (VENTURA; PEROTTI, 2004, p. 23).

Segundo Mariano (2011), estabelecer o Parlamento é o primeiro passo para aprofundar o processo de integração, pois o órgão legislativo amplia a agenda do Mercosul além dos limites do acordo comercial. A existência do Parlasul, no entanto, não é o suficiente para assegurar uma região mais integrada. O progresso vai depender na sua capacidade de influenciar o processo de tomadas de decisão e no seu fortalecimento como um foro de interesses representativos. Mariano encontra ainda outro obstáculo para o progresso da integração mercosulina: a diferente interpretação de aprofundamento do processo pelos países-membros, na medida em que, para alguns, isso significa aumentar o número de Estados-membros e consolidar a lógica intergovernamental – posição defendida pela diplomacia brasileira nos últimos anos. Para outros, o aprofundamento da integração passa pela expansão da agenda além dos acordos comerciais e pelo fortalecimento das instituições regionais, estando dispostos a aceitar certo grau de poder supranacional (MARIANO, 2011, p. 2).

Os benefícios apontados pela possível distribuição dos poderes decisórios ao Parlasul e o aumento de suas competências são consideravelmente importantes. Drummond (2010) afirma que a escassez de qualidade normativa do Mercosul é derivada diretamente do déficit democrático do bloco. Isso acontece, pois com a ausência de um espaço público onde demandas e propostas possam ser apresentadas e cobradas, os setores interessados da sociedade civil e *lobbies* recorrem aos governos executivos, que até podem aprová-las sob pressão, mas tais normas sofrerão resistências no processo de incorporação ao direito interno dos Estados Partes. Outros benefícios percebidos são ganhos de credibilidade dos compromissos do processo de integração (costumamente reféns da ideologia política dos governos executivos nacionais), ganhos de transparência (o Parlasul atuaria como espaço de difusão e intercâmbio de informações) e o reforço da identidade mercosulina, fortalecendo o equilíbrio institucional do bloco (DRUMMOND, 2010, p. 351).

A autora destaca, porém, o que Ventura e Dri (2008) constataram, que o Parlasul já possui e deve utilizar importantes competências democráticas que pouco põe em prática. Drummond (2010) refere-se às competências de controle e outros dispositivos e instrumentos que lhe faculta o Protocolo Constitutivo. Para Drummond,

Em sua condição de parlamento de integração, situado em um contexto institucional intergovernamental, e, portanto, sem ostentar os poderes legiferantes dos parlamentos nacionais e sem pretensões à supranacionalidade, o Parlamento do Mercosul deveria ser entendido como órgão de controle, função parlamentar clássica, pouco valorizada na cultura política latino-americana, mas cujo resgate se poderia dar no quadro do processo de integração (DRUMMOND, 2010, p. 354).

Entretanto, como também ressaltado por Drummond (2010), o Parlamento do Mercosul já tem o mérito de possibilitar o debate público de questões que, outrora, eram somente pleiteadas no âmbito diplomático. O trabalho das comissões temáticas do Parlasul é virtuoso ao trazer sua agenda à luz das audiências públicas. Em 2008, foi discutida a controvérsia das *papeleiras* uruguaias e seus danos às cidades argentinas na Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo, com direito à visitação de delegação parlamentar a uma das fábricas de celulose comparte. No mesmo ano, a questão conflituosa da venda de energia da Usina de Itaipu do Paraguai ao Brasil foi objeto de discussão tanto da Comissão de Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca, quanto do Plenário do Parlamento. Ainda em 2008, a Comissão de Trabalho, Política de Emprego, Seguridade Social e Economia Social organizou, em cooperação com as cooperativas de trabalhadores do Mercosul, a Declaração Sócio-Laboral do Mercosul, que auxilia os governos e as cooperativas nacionais no processo de harmonização legal de suas atividades, de acordo com as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A abertura desse canal político de participação e de integração com a sociedade mercosulina é um préstimo que deve ser reconhecido (DRUMMOND, 2010, pp. 363-4).

O Parlasul, portanto, não se caracteriza como um órgão legislador ou colegislador. Mas, antes de tudo, comporta-se como um foro de concertação política que anseia preencher o vazio de representação entre as instituições do Mercosul, os Estados e a sociedade civil (GOMES, 2015, p. 204). Isto é, o Parlamento do Mercosul, mesmo ainda não possuindo todas as funções de um parlamento, é um instrumento de integração importante com um grande potencial de deliberação política e representação cidadã, capazes de legitimar perante à sociedade as decisões tomadas no âmbito regional.

1.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Neste capítulo, demonstrou-se a natureza da representação política e seu importante papel na garantia da manutenção soberana das decisões pela sociedade e a faculdade de controle sobre seus representantes, exercida através das eleições universais, diretas, secretas e idôneas. Observou-se a emergência de problemas comunitários, que não consideram fronteiras nacionais, e a necessidade da formulação de soluções em níveis que ultrapassam o nacional. Percebeu-se como os novos desafios aprofundam o déficit de representação democrática, o qual só pode ser sanado com novas formas de autocondução por uma sociedade democrática e a democratização das decisões de política externa.

Consideraram-se os parlamentos regionais ou internacionais como alternativa no processo de formação da tomada de decisões. Pois, os parlamentos são interpretados como órgãos mediadores entre governo e sociedade, ou, no âmbito regional, entre as instâncias decisórias e a sociedade comunitária. Conquanto, a fim de legitimar as posições e decisões do órgão parlamentar perante as instituições regionais, são imprescindíveis a proporcionalidade representativa e a realização de sufrágios diretos para a eleição de seus parlamentares.

O Parlamento do Mercosul foi explicado desde sua concepção, cujas características manifestam a origem de suas atuais deficiências estruturais e funcionais. O caráter não supranacional do órgão, assim como do bloco regional em que está inserido, e o caráter não-vinculante de suas decisões são dilemas a serem deliberados e dirimidos com o progresso de sua institucionalização. Todavia, o Parlasul possui o importante papel de representação e de espaço democrático a ser concretizado e que somente será possibilitado com a ocorrência do sufrágio direto por todos os Estados do Mercosul.

Os argumentos tratados neste capítulo servem de suporte para a análise realizada no segundo capítulo do trabalho, onde se tenta examinar possíveis diferenças de atuação parlamentar, representatividade cidadã e democratização do processo de tomada de decisões de espectro regional entre os parlamentares diretamente eleitos pelas respectivas sociedades nacionais e os deputados e senadores indicados pelos parlamentos nacionais.

2 REPRESENTAÇÃO NO PARLASUL

No capítulo anterior, foram estabelecidos os conceitos e categorias teóricas a serem utilizados como ferramentas de análise para examinar e apreciar a representatividade cidadã e a democratização do processo de tomada de decisões no nível regional através da observação da atuação parlamentar de representantes eleitos diretamente (paraguaios e argentinos) e indiretamente (brasileiros, uruguaios e venezuelanos).

Para esse fim, na extensão deste capítulo, são examinados discursos de parlamentares do Parlamento do Mercosul, tanto realizados no Plenário quanto resultados de entrevistas concedidas exclusivamente para este trabalho. A atuação parlamentar foi, fundamentalmente, extraída da análise de versões taquigráficas das sessões ordinárias do Parlasul disponíveis no portal eletrônico da instituição. Com o objetivo de determinar um período temporal de estudo, decidiu-se marcar como início da análise taquigráfica o retorno dos trabalhos parlamentares após o fim da notória paralisação do Parlamento, que retomou suas atividades em 2013; e como limite, a sessão deste ano mais hábil para a conclusão do trabalho. Totalizaram, dessa forma, 14 sessões ordinárias examinadas entre dezembro de 2013 e setembro de 2016. Precisamente, sete sessões em que somente os representantes paraguaios eram eleitos diretamente e sete sessões em que os representantes argentinos também foram legitimados pelo sufrágio direto.

As entrevistas foram estruturadas e enviadas via *e-mail* para todos os atuais (2016) parlamentares do Parlasul cujos correios eletrônicos foram disponibilizados publicamente, seja pelo portal do Parlamento do Mercosul, pelos portais dos parlamentos nacionais ou por endereços eletrônicos próprios de cada parlamentar. Ao total, 79 parlamentares de quatro países diferentes, além do representante da delegação venezuelana¹⁴, foram contatados com as perguntas das entrevistas e foram obtidas 10 respostas¹⁵. A relação dos parlamentares contatados e dos que responderam encontra-se no APÊNDICE A. As versões integrais dos roteiros das entrevistas realizadas aos parlamentares constam nos APÊNDICES B, C e D. As perguntas centraram-se em torno do papel do Parlasul considerado pelos parlamentares, de suas rotinas de trabalho, das eleições diretas já ocorridas e das eleições ainda não ocorridas.

¹⁴ Os atuais parlamentares venezuelanos não disponibilizaram seus correios eletrônicos no portal do Parlamento do Mercosul, da Assembleia Nacional Venezuelana ou em endereços eletrônicos pessoais. Em razão disso, foi contatado o funcionário representante da delegação venezuelana no Parlasul, mas nenhuma resposta foi obtida.

¹⁵ Nove entrevistas foram respondidas via *e-mail* e somente uma, do parlamentar argentino Agustín Rossi, ex-ministro da Defesa do Governo Cristina Kirchner, foi realizada por áudio, cujas partes consideradas mais relevantes para o estudo encontram-se transcritas no decorrer deste capítulo.

As respostas obtidas são posicionadas em complementaridade às ações praticadas nas sessões ordinárias e constatadas nas respectivas taquigrafias, com o objetivo de identificar possíveis avanços, retrocessos ou estagnações no desempenho das funções do Parlamento do Mercosul e de suas características representativas e democratizantes com a realização das eleições diretas no Paraguai e na Argentina.

Assim, este capítulo é dividido em três partes complementares. Na primeira parte, são delineados mecanismos concebidos pelos parlamentares mercosulinos que poderiam garantir a representação cidadã no nível regional, como a muito discutida proporcionalidade das bancadas nacionais no Parlamento e o formato das eleições diretas organizadas ou em vias de regularização por cada Estado. A segunda parte do capítulo, que é o centro da análise empírica do trabalho, oferece o exame qualitativo da atuação parlamentar no Parlasul entre 2013 e 2016 e dos discursos proferidos no plenário e nas entrevistas, confrontados com os argumentos teóricos perscrutados no capítulo anterior. Por fim, seguem-se as considerações parciais do segundo capítulo.

2.1 DISPOSITIVOS REPRESENTATIVOS PRÉ-ELEITORAIS DO PARLASUL

Nesta primeira seção do segundo capítulo, pretende-se conhecer as tentativas oriundas dos próprios parlamentares do Mercosul e dos parlamentares nacionais de cada país em tornar o Parlamento mais representativo em sua configuração, isto é, as medidas escolhidas previamente à institucionalização do sufrágio direto para delimitar a estrutura representacional que definirá a legitimidade democrática do Parlamento do Mercosul. Primeiramente, revelam-se as negociações e o formato final da proporcionalidade parlamentar para, então, discutir o processo de implementação eleitoral em cada país.

Drummond (2010) afirma que o Parlamento do Mercosul somente corresponderá a um ganho para o processo de integração quando estiverem contemplados em sua concepção a *legitimidade* e a *representatividade*, os princípios fundamentais da democracia representativa, segundo a autora. As duas características resultam diretamente do *sufrágio universal direto* e da *proporcionalidade*, ainda que de modo simbólico (DRUMMOND, 2010, p. 351). Atualmente, o Parlasul representa mais de 282,5 milhões de pessoas, segundo a estimativa populacional do Banco Mundial (2013). O órgão parlamentar é integrado pela representação de cinco Estados da América do Sul: Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguai e Uruguai. Possui três línguas oficiais: além do espanhol e do português, em 2009 o Parlasul aprovou a Recomendação 01/2009 que oficializa o guarani como terceiro idioma formal do Parlamento,

uma vez que 85% da população da República do Paraguai e parte da província de Corrientes da República Argentina são falantes dessa língua.

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM), de 2005, estabelece que os parlamentares do Parlasul serão eleitos através de sufrágio direto, universal e secreto pelos cidadãos mercosulinos para um mandato com período de quatro anos, com possibilidade de reeleição. O mecanismo de eleição dos parlamentares e de seus suplentes será previsto pela legislação eleitoral de cada Estado Parte. O PCPM ressalta, ainda, que o processo eleitoral deve procurar assegurar adequada representação de gêneros, etnias e regiões, conforme as realidades de cada país. O artigo sexto do Protocolo determina o *Dia do Mercosul Cidadão*, no qual ocorrerão futuramente as eleições para os parlamentares do Parlasul simultaneamente em todos os países do bloco. Esta proposta tem o objetivo de criar uma consciência cidadã regional nos indivíduos pertencentes ao bloco, que instigue a participação nas discussões da integração regional e confira representação cidadã.

Além disso, os candidatos a parlamentares deverão cumprir com os requisitos exigidos para a elegibilidade nacional, de acordo com as leis de seu respectivo país. Para exercer o cargo de parlamentar não é possível acumular funções legislativas ou executivas nos Estados Partes ou nos demais órgãos do Mercosul. Quando eleitos, os parlamentares passam a ter imunidade civil e penal pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções parlamentares, durante ou depois de seu mandato.

O PCPM adotou etapas temporais transitórias a fim de facilitar a institucionalização do Parlamento, que sofreram alterações devido ao não cumprimento do prazo das ações estipuladas. Segundo o Protocolo, a *primeira etapa da transição* compreenderia os anos de 2007 a 2010. Nessa primeira fase, o Parlamento seria integrado por 18 parlamentares de cada Estado-membro, oriundos de seus parlamentos nacionais, tanto deputados como senadores federais. Antes do fim da primeira etapa da transição, o sufrágio direto, universal e secreto deveria ser realizado por todos os países do bloco, de acordo com a agenda eleitoral de cada Estado. Portanto, as primeiras eleições para parlamentares do Mercosul deveriam ter acontecido em todos os países até o ano de 2010, estipulado pelo PCPM. A partir da *segunda etapa da transição*, que se encaixaria entre os anos de 2011 e 2014, todos os parlamentares já deveriam ter sido eleitos diretamente pela população mercosulina. A eleição conjunta, a ser realizada no Dia do Mercosul Cidadão, deveria ter sido estabelecida por proposta do Parlamento ao Conselho do Mercado Comum (CMC) até o ano de 2012, para ocorrerem no

ano de 2014. O PCPM permitia a duração diferenciada do mandato dos primeiros parlamentares eleitos na primeira fase com o objetivo de equalizar os mandatos a partir da segunda fase de transição.

Malamud e Dri (2013) explicam que o adiamento da implementação do Protocolo Constitutivo deve-se, em parte, às assimetrias demográficas entre os países do bloco, que dificultam a delimitação da proporcionalidade da composição parlamentar. O Brasil compõe, em média, 80% da população do Mercosul. Logo, uma distribuição parlamentar com menos de 50% de alocação brasileira pode ser interpretada como não democrática. Enquanto, por outro lado, conceder mais de 50% das cadeiras ao Brasil significa dotá-lo de uma permanente maioria parlamentar, o que também pode ser interpretado como não democrático, argumento defendido principalmente pela delegação paraguaia. A única saída viável para esse dilema seria a adesão de novos membros ao bloco, diluindo a parcela brasileira da população mercosulina e evitando um entrave institucional (MALAMUD; DRI, 2013, p. 233).

Por iniciativa do Vice-Presidente brasileiro do Parlamento do Mercosul à época, o Deputado Dr. Rosinha, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Paraná, formou-se um grupo de estudos composto por técnicos do Congresso Nacional brasileiro para encontrar uma alternativa prática ao entrave identificado na proporcionalidade cidadã. O grupo baseou-se no Relatório Patjin do Parlamento Europeu, que adota o método da *proporcionalidade regressiva*, ao apresentar a nova proposta. Este sistema estabelece um número mínimo de representantes por país e agrega cadeiras conforme os grupos populacionais superiores ao piso, em intervalos cada vez maiores, a fim de atenuar a assimetria demográfica (DRUMMOND, 2010, p. 358). A proposta foi aceita e aprovada pela Decisão 28/10 do CMC. O número mínimo de representantes foi definido pelo Paraguai que já havia realizado as eleições diretas e resolveu unilateralmente eleger o número de 18 parlamentares para sua bancada. A atitude paraguaia insere-se num contexto de oposição desta delegação à ideia de proporcionalidade desde a origem das negociações de conformação de um parlamento regional. A maioria das delegações argentina, brasileira e uruguaia defendiam a proporcionalidade como ponto fundamental na construção de uma representação regional – uma vez em que, sem a representação proporcional, o Parlasul seria mais próximo de um corpo diplomático que defende interesses nacionais, que de uma assembleia regida pelos interesses dos cidadãos. (MEDEIROS; DRI, pp. 128-9).

A proposta resultante, então, do grupo organizado pelo Parlamentar Dr. Rosinha recebeu o nome de *Acordo Político para a Consolidação do Mercosul e Proposições Correspondentes*, o qual foi recomendado pelo Parlasul em abril de 2009 e aprovado pelo CMC pela Decisão 28 de 2010. O Acordo define imperioso o avanço institucional do Parlamento ao dotá-lo de legitimidade, representação e competências adequadas (facilitando uma evolução progressiva de suas faculdades de codecisão) para garantir o papel legislador e articulador entre os povos da região e os órgãos decisórios do Mercosul. Também considera que o Parlamento experimentará um salto qualitativo incorporando o devido critério de representação cidadã. O critério proporcional aprovado define-se pelo método de representação populacional decrescente, de acordo com a seguinte Tabela 1:

Tabela 1 – Método de representação proporcional regressiva

Número de habitantes	Número de parlamentares equivalente	Número de parlamentares possíveis
Até 15 milhões	18	18
Entre 15 e 40 milhões	18 + 1 a cada 1 milhão acima de 15 milhões	19 – 43
Entre 40 e 80 milhões	43 + 1 a cada 2,5 milhões acima de 40 milhões	44 – 59
Entre 80 e 120 milhões	59 + 1 a cada 5 milhões acima de 80 milhões	60 – 67
Mais de 120 milhões	67 + 1 a cada 10 milhões acima de 120 milhões	68 -

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, de acordo com o estabelecido pelo Acordo Político para a Consolidação do Mercosul e Proposições Correspondentes (2009).

Logo, Paraguai (6,8 mi) e Uruguai (3,4 mi), ambos com menos de 15 milhões de habitantes, ficam com 18 parlamentares cada. Venezuela (29 mi) encaixa-se na segunda faixa demográfica do método e soma 32 representantes. A Argentina (40 mi) recebe o número máximo de cadeiras da segunda faixa demográfica, portanto, conta 43 cadeiras. O Brasil (200 mi), maior população do bloco, tem sua delegação composta por 75 parlamentares. Proporcionalmente, o Brasil corresponderá a 40%, Argentina a 23%, Venezuela a 17%, Paraguai e Uruguai, cada um a 10% dos 186 parlamentares do Parlamento do Mercosul. A proporção do Parlamento do Mercosul será revista a cada quatro períodos ou mandatos

parlamentares (16 anos) e a base de informação populacional a ser consultada são os dados estatísticos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Segundo o Acordo Político, Brasil e Argentina somente elegeriam um terço da diferença entre o piso de 18 parlamentares e o máximo designado a cada país durante a segunda etapa de transição do PCPM. O número total previsto de parlamentares seria eleito após essa segunda etapa de transição, isto é, após o ano de 2014, conforme originalmente estipulado pelo PCPM.

Tendo em vista o não cumprimento do acordado no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul referente aos prazos das eleições diretas, o Parlasul, através da Recomendação 16 de 2010, decidiu pela extensão da primeira fase de transição, incorporando a esta o período da original segunda fase de transição. Com a aprovação dessa recomendação pelo CMC, em sua Decisão 18 de 2011, a primeira etapa de transição do Parlasul foi estendida até o final de 2014. A alteração do PCPM, possibilitando a condução dos exercícios parlamentares normalmente, ocorreu devido a não alteração das legislações eleitorais internas de Brasil, Argentina e Uruguai até aquele período, necessárias para a condução das primeiras eleições diretas nesses países.

Ao aproximar-se da nova data final de transição e percebendo-se a não disposição legislativa interna de Brasil, Uruguai e Venezuela (agora Estado Parte) para realizarem, finalmente, o sufrágio direto de seus representantes no Parlasul, foi compulsória outra alteração do prazo da primeira etapa de transição. O Parlamento redigiu a Recomendação 03 de 2013, adiando o fim da transição, ou seja, o prazo em que todos os países-membros devem realizar as primeiras eleições diretas, para o fim de 2020. A recomendação foi aprovada pelo CMC em sua Decisão 11 de 2014. Na mesma decisão, foi aprovada a mudança presente na Decisão 18/11, de que Brasil e Argentina, em suas primeiras eleições, elegeriam parcialmente seu número de representantes. A partir de agora, todos os países devem eleger seu número completo de parlamentares. Da mesma forma, foi descartada a implementação do Dia do Mercosul Cidadão para o ano de 2014, uma vez que seria inviável o sufrágio simultâneo na região, devido a essas adversidades.

Compreendendo-se a formulação da proporcionalidade parlamentar de cada país no corpo do Parlamento, parte-se para a caracterização dos processos de implementação das eleições diretas em todos os países-membros do Mercosul, os quais se encontram incompletos, pois somente Paraguai e Argentina regularizaram e realizaram seus sufrágios.

a) Paraguai

O Paraguai foi o primeiro país do bloco a aprovar, organizar e realizar as eleições diretas para definir seus representantes no Parlamento do Mercosul. Na verdade, o país adiantou-se às discussões ocorrendo no âmbito do Parlasul em relação à proporcionalidade representacional, como visto anteriormente. Precocemente, portanto, e de forma unilateral, a República do Paraguai elegeu 18 parlamentares, um número considerado acima do desejado como patamar mínimo para os países com menor população, mas que determinou o número basal de todos os demais nas seguintes negociações.

O Congresso paraguaio decidiu modificar o seu Código Eleitoral, a Lei 834 de 1996, alterando seis artigos, a fim de incluir as regras do sufrágio para os parlamentares do Mercosul. Dessa forma, a Lei 3.166/2007, aprovada pela Câmara de Senadores em 12 de dezembro de 2006 e promulgada pela Câmara dos Deputados em 15 de março de 2007, estipula as normas e o formato pelos quais a eleição de parlamentares do Mercosul se conformaria. As alterações preveem a ocorrência do sufrágio simultaneamente às eleições nacionais gerais paraguaias, onde são eleitos deputados, senadores, presidente e vice-presidente do país a cada cinco anos. A lei resguarda que a data irá mudar quando o Dia do Mercosul Cidadão previsto no Protocolo Constitutivo do Parlasul for aprovado pelo bloco. Os parlamentares são eleitos pelo sistema de listas fechadas de representação proporcional, circunscrição única (o território nacional) e as cadeiras serão distribuídas conforme o quociente eleitoral de cada lista. Não são previstas cotas ou obrigações de ordenamento das listas referente a gênero, região ou etnia, tal como contido no Protocolo Constitutivo do Parlasul (PARAGUAI, 2007).

As primeiras eleições ocorreram democraticamente em 20 de abril de 2008, quando os paraguaios foram às urnas e escolheram seus 18 representantes e suplentes no Parlamento do Mercosul. A participação eleitoral no Paraguai não costuma ter índices elevados, já que o voto não é obrigatório. Em 2008, 65,6% dos eleitores registrados compareceram à votação. Desse total, 92,9% votaram em candidatos ao Parlamento do Mercosul. Esse número está levemente abaixo dos registrados na participação da votação para parlamentares nacionais (senadores – 93,7%; deputados – 94,4%). O resultado demonstrou um empate pela preferência dos eleitores, pois dois partidos conquistaram seis cadeiras (33%) da bancada paraguaia do Parlasul: a Associação Nacional Republicana (ANR), mais conhecida como Partido Colorado, de orientação conservadora e nacionalista – era oposição ao Presidente eleito Fernando Lugo;

e o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), um dos principais partidos políticos formados no período da redemocratização paraguaia que atua no centro do espectro político – era o partido do vice-presidente de Fernando Lugo, e assumiu o poder com o processo de *impeachment* de 2012. A terceira maior representação partidária ficou com a União Nacional de Cidadãos Éticos (UNACE), partido com tendências nacionalistas e de direita, que elegeu quatro representantes (22%). Em últimos lugares, o Partido Pátria Querida (PPQ) e o Movimento Popular Tekojoja (MPT), dois partidos de centro-esquerda e esquerda, respectivamente, elegeram um deputado (6%) cada (PARAGUAI, 2008).

As eleições seguintes, ocorridas em 21 de abril de 2013, trouxeram resultados um pouco diferentes em relação à participação. Enquanto a presença do eleitorado total subiu para 68,6%, os votos válidos para parlamentares do Mercosul declinaram para 91,44%. A divisão da bancada paraguaia por partido teve alterações relevantes. O Partido Colorado (ANR), mesmo partido do Presidente eleito Horacio Cartes, conquistou a maioria definitiva de dez parlamentares (56%). O PLRA manteve o número de seis representantes (33%), a UNACE perdeu três, ficando com apenas um (6%), a Concertação Nacional Frente Guasú (FG), novo partido fundado em 2010 pela junção de vários partidos de esquerda paraguaios, inclusive o MPT, elegeu um deputado (6%), já o PPQ não conseguiu eleger nenhum parlamentar nessas eleições. O índice de reeleição ao cargo foi de 33%, uma vez que seis parlamentares conseguiram reconquistar o voto popular desde a última eleição. (PARAGUAI, 2013);

b) Argentina

O segundo país a regulamentar e realizar o sufrágio direto para parlamentares do Parlasul foi a Argentina. Já em meados de 2009, um comitê de técnicos e deputados argentinos começou a se reunir para organizar as eleições diretas. Em setembro de 2010, seis projetos foram apresentados no Parlamento argentino, quatro na Câmara dos Deputados e dois no Senado (MALAMUD; DRI, 2013, p. 10). No entanto, a aprovação de uma lei só aconteceu em dezembro de 2014, entrando em vigência em janeiro de 2015, propiciando as eleições no mesmo ano. A lei aprovada, Lei 27.120/2014, modifica o Código Eleitoral Nacional e inclui a eleição de parlamentares para o Parlamento do Mercosul. De acordo com seu artigo primeiro, essas eleições acontecerão no Dia do Mercosul Cidadão, em conjunto com os demais países do bloco, porém, enquanto essa data não é estabelecida regionalmente, as eleições ocorrerão simultaneamente às eleições nacionais imediatamente anteriores ao fim do mandato dos parlamentares mercosulinos (ARGENTINA, 2014).

A mesma lei regulamentou a conformação dos parlamentares a serem eleitos, o modo em que o sufrágio é organizado e seu financiamento. Um sistema eleitoral misto foi acordado: cada província argentina e a Cidade Autônoma de Buenos Aires elege um respectivo representante, totalizando 24 parlamentares; os outros 19 membros restantes do número total (43) são eleitos nacionalmente. Os argentinos decidiram optar pelo formato de lista fechada nas eleições para o Parlasul, isto é, cada partido ou coligação partidária tem seu número de cadeiras no Parlamento estipulado pelo total de votos recebidos por lista. Este é o mesmo formato praticado nas eleições parlamentares nacionais argentinas, incluindo-se as eleições Primárias, Abertas, Simultâneas e Obrigatórias (PASO), praticadas no âmbito nacional. Logo, os partidos e coligações partidárias são responsáveis pela organização de suas listas, conforme previsto no regulamento de cada instituição ou aliança partidária, seguindo o resultado das primárias. Os recursos de financiamento são distribuídos segundo os dois sistemas: para a eleição dos deputados por distrito nacional (19) é fornecida a mesma quantia destinada à eleição de presidentes e vice-presidentes argentinos; e para a eleição dos deputados por distrito provincial e da Cidade Autônoma de Buenos Aires (24), é fornecida a quantia equivalente à eleição de deputados nacionais (ARGENTINA, 2014).

As primeiras eleições para parlamentares argentinos do Parlasul, referente ao mandato parlamentar 2016-2019, ocorreram em 25 de outubro de 2015, juntamente com as eleições nacionais presidenciais e parlamentares da Argentina. O sufrágio foi um sucesso do ponto de vista justo e democrático. A participação popular nas eleições para o Parlasul foi de 81%, cujos 92% foram votos válidos. Curiosamente, a participação nas eleições para o Parlasul superou a das eleições parlamentares nacionais, as quais também registraram 81% de participação, porém com 87% de votos válidos (ARGENTINA, 2015). As três principais coligações partidárias venceram a maior quantidade de cadeiras. A coligação Frente para a Vitória (FpV), cujo eixo é o Partido Justicialista de orientação kirchnerista, obteve maioria com 26 deputados (61%). A aliança Mudemos, do partido atualmente no poder na presidência argentina com Mauricio Macri de orientação centro-direita, conquistou 12 deputados (28%). A Unidos por uma Nova Alternativa (UNA), fundada como terceira via à polarização política das principais coligações, possui orientação peronista e desenvolvimentista e elegeu quatro deputados (9%). Por último, a Aliança Compromisso Federal (CF), de orientação centro-direita, recebeu votos suficientes para eleger somente um deputado (2%) (ARGENTINA, 2015).

Dentre os parlamentares eleitos com maior peso político nacional, Jorge Taiana, atual Presidente do Parlamento do Mercosul, foi Ministro de Relações Exteriores dos Governos Néstor e Cristina Kirchner (2003-2010), Agustín Rossi foi Ministro da Defesa do Governo Cristina Kirchner (2013-2015), Teresa Parodi foi Ministra de Cultura também do Governo Cristina Kirchner (2014-2015) e Jorge Vanossi, foi Ministro de Justiça do Governo Eduardo Duhalde (2002).

Agustín Rossi (FpV-Nacional), em entrevista concedida, acredita que se Paraguai e Argentina não tivessem realizado suas eleições diretas até 2015, provavelmente não o fariam até 2020, dando continuidade ao *fantasma da postergação* do sufrágio direto na região. E que, de alguma maneira, essas eleições ocorridas, sobretudo na Argentina, obrigam os outros países a cumprir com o prazo final estipulado pelo CMC de eleger a totalidade de seus parlamentares pelo voto popular (Entrevista com Agustín Rossi, 2016);

c) Brasil

A situação dos projetos brasileiros para a regulamentação de eleições diretas para parlamentares do Mercosul encontra-se estática. As negociações iniciaram-se em 2009 e resultaram na apresentação de um projeto de lei na Câmara dos Deputados neste mesmo ano. No entanto, não recebeu apoio político suficiente para ser aprovada à época. Deputados brasileiros que não eram envolvidos nas questões regionais não viram ganhos políticos com o esforço e os deputados brasileiros interessados já eram parlamentares do Parlasul e poderiam ter preferência em manter seu *status quo*, que combinava a condição de parlamentar nacional e regional. Além disso, alguns membros da delegação brasileira entendiam que era preciso primeiramente resolver a proporcionalidade no Parlasul e, somente após a garantia da representação proporcional, realizar o sufrágio direto com legitimidade popular (MALAMUD; DRI, 2013, p. 10).

O projeto de lei que tramitou na Câmara dos Deputados foi o PL 5.279/2009 apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-São Paulo) em 26 de maio de 2009. Previa a eleição de 37 parlamentares brasileiros para o Mercosul, ainda conforme o estabelecido pelo Acordo Político (Decisão 28/2010 do CMC) juntamente com as eleições gerais brasileiras de 2010. O Projeto instituía a eleição por listas fechadas, organizadas pelos partidos políticos ou coligações partidárias, e diferentemente da Argentina, possuiria apenas um sistema ou distrito, o país, isto é, as cadeiras seriam preenchidas proporcionalmente aos votos recebidos por cada lista no nível nacional. As listas deveriam ser preenchidas respeitando a proporção de cada

região brasileira na Câmara dos Deputados e cada sexo e etnia deveria ocupar o mínimo de 30% e o máximo de 70% em cada lista. No que se refere à propaganda eleitoral obrigatória, seriam acrescentados cinco minutos semanais às transmissões de rádio e televisão a serem distribuídos conforme a atual legislação específica (BRASIL, 2009). Esse formato é bastante diferente do aplicado nas eleições nacionais, em que não há o voto em listas, circunscrição nacional para a eleição de parlamentares e cotas de etnia, estas últimas previstas no Protocolo Constitutivo do Parlasul. Em 12 de junho de 2009, o PL foi encaminhado às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Finanças e Tributação e; Constituição e Justiça e de Cidadania. A segunda comissão requereu adequação financeira e orçamentária ao projeto e as outras o rejeitaram (BRASIL, 2012).

Contudo, a relatoria atribuída ao Deputado Dr. Rosinha (PT-Paraná) na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional em 2011 foi favorável e modificou o PL em alguns pontos. Alterou a data da eleição para 2014 e o número de parlamentares a serem eleitos de 37 para 75, a proporção final brasileira no Parlasul. A regra de cotas também foi alterada, as faixas percentuais por sexo e região foram substituídas por obrigatoriedades no ordenamento das listas. Os cinco primeiros candidatos em cada lista deveriam ser originários das cinco regiões brasileiras e deveriam ser partilhados de maneira em que não haveria menos de duas candidaturas de nenhum dos dois sexos. Essa regra se repetiria aos cinco lugares seguintes de cada lista. A relatoria incluiu também as regras do quociente partidário (semelhante ao nacional), da suplência (o seguinte eleito pela lista) e do financiamento de campanhas (5% do fundo partidário) (BRASIL, 2011a). O PL 5.279 foi finalmente apreciado pelo plenário da Câmara em 20 de março de 2012, que adiou a votação por duas sessões e até o momento não voltou a apreciá-lo. Sua situação atual é definida como *Pronta para Pauta no Plenário* (BRASIL, 2012).

No Senado Federal foram propostos dois projetos de lei acerca do assunto. O primeiro, Projeto de Lei do Senado 125/2011, apresentado em 30 de março de 2011 pelo Senador Lindbergh Farias (PT-Rio de Janeiro), previa as eleições de 75 parlamentares juntamente com as eleições brasileiras municipais de 2012. Esse projeto assemelha-se mais ao argentino, pois estabelece dois sistemas de circunscrição: 27 parlamentares seriam eleitos por cada estado e o Distrito Federal (por voto majoritário, semelhante à eleição de senadores) e 48 parlamentares, pelo distrito nacional (por listas fechadas). As listas deveriam ser preordenadas conforme a proporção de cada estado na Câmara dos Deputados, e não região. As faixas de porcentagem mínima e máxima por sexo seria válida e não há cotas étnicas. A suplência seria preenchida

pelo seguinte mais votado, independentemente de seu partido político. O projeto previa o mesmo quociente eleitoral do anterior, mas estendia o tempo de propaganda eleitoral para 20 minutos (BRASIL, 2011b). O PLS 125 foi encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado sob relatoria do Senador Antonio Carlos Valadares, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) de Sergipe. O relator considerou válido alterar a data da eleição para 2014, diminuir o número de representantes brasileiros a serem eleitos para 74 (27 estaduais e 47 nacionais, pois considera a população brasileira em 190 milhões de habitantes) e modificar para 10 minutos de propaganda eleitoral obrigatória (BRASIL, 2011c). Em 26 de setembro de 2013 foi comunicado que o PLS 125/2011 seria tramitado em conjunto com o PLS 358/2013, pois tratam da mesma matéria (BRASIL, 2016a).

O Projeto de Lei do Senado 358/2013, de autoria do Senador Roberto Requião, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Paraná, foi apresentado em 4 de setembro de 2013. Prevê a eleição de 74 parlamentares brasileiros para o Parlasul, todos a serem eleitos pelo voto majoritário e de circunscrição de cada estado e o Distrito Federal, de forma proporcional ao número de habitantes (semelhante à eleição de deputados federais). O projeto não estabelece cotas de qualquer tipo e fixa o tempo de propaganda eleitoral obrigatória em 10 minutos (BRASIL, 2013). O projeto foi designado à relatoria da Secretaria Geral da Mesa Diretora do Senado sob responsabilidade da Senadora Ana Amélia do Partido Progressista (PP) do Rio Grande do Sul em setembro de 2013, em que foi encaminhada para tramitação em conjunto com o PLS 125/2011. A situação atual dos dois projetos é definida como *Aguardando Leitura de Requerimento*, ou seja, estão à espera para entrarem na agenda de discussão (BRASIL, 2016b).

Dentre os atuais parlamentares brasileiros do Parlasul entrevistados, o Deputado Rocha, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Acre, e o Senador Cidinho Santos, do Partido da República (PR), do Mato Grosso, avaliam os eventuais benefícios das eleições diretas e consideram a existência de entraves domésticos à aprovação de uma norma que as regulamente:

A adoção da eleição direta influencia, primeiramente, na própria bancada brasileira, que aumentaria para 75 membros. Por outro lado, determinaria parlamentares que pensariam unicamente Mercosul, o que seria um ganho a médio e longo prazo para o bloco. Mas não podemos esquecer que a adoção de eleições diretas, pelo menos no Brasil, necessita de mudança na legislação eleitoral e estaria presa ao bojo de uma reforma política (Entrevista com Rocha, 2016).

O maior entrave neste momento é a situação econômica do Brasil. Temos que avaliar com muito cuidado quando teremos condições de realizar as eleições diretas e a partir de quando poderemos custear os 75 novos deputados do Parlasul (Entrevista com Cidinho Santos, 2016).

Segundo os parlamentares, portanto, a regulamentação do sufrágio direto, ainda que seja uma incumbência obrigatória prevista em um acordo internacional (PCPM), deve encontrar obstáculos resultantes de conjunturas domésticas políticas (a pressão social pela reforma política brasileira se acentuou em 2013 com as manifestações populares, mas até o momento não se conformou em nenhuma proposta específica) e econômicas (fruto da crise econômica presente desde o fim do primeiro Governo Rousseff);

d) Venezuela

A princípio, a realização de eleições diretas na Venezuela para escolher seus representantes no Parlasul seria um processo muito mais orgânico e acessível que os outros países, uma vez que a Constituição da República Bolivariana e a Lei Orgânica dos Processos Eleitorais (LOPRE) já codifica o sufrágio direto, secreto e universal para parlamentares nacionais e internacionais. Esse tipo de sufrágio não seria nenhuma novidade para o país, pois os venezuelanos praticavam eleições diretas na escolha de seus parlamentares no Parlamento Andino, órgão parlamentar da CAN, no período em que Venezuela era Estado Parte deste bloco regional. No entanto, o processo eleitoral direto para o Parlasul não se concretizou em 6 de dezembro 2015, data das primeiras eleições parlamentares após a adesão total da Venezuela ao Mercosul, em 2012 (PINEDA, 2016).

A não execução do previsto constitucionalmente foi uma decisão de responsabilidade da maioria parlamentar de então da Assembleia Nacional Venezuelana do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), do Presidente Nicolás Maduro e de orientação bolivariana e chavista, que calculou estrategicamente continuar indicando indiretamente os representantes no Parlasul de acordo com a proporção na Assembleia Nacional. Esse parece ter sido um erro de cálculo, pois a coalizão partidária oposicionista Mesa da Unidade Democrática (MUD) conquistou uma acachapante maioria parlamentar (67%) e pôde indicar 18 dos atuais 23 representantes venezuelanos no Parlasul. As próximas eleições parlamentares serão realizadas em 2020, data limite da implantação de eleições diretas para o Parlasul, segundo o CMC. Para tal, será necessária a iniciativa política da nova maioria da Assembleia Nacional Venezuelana, composta pelo MUD, cujos deputados já sinalizaram positivamente pelo sufrágio direto (TORO, 2016);

e) Uruguai

O país que menos movimentou suas casas legislativas para a aprovação da eleição direta para parlamentares do Parlasul, considerando o tempo em que é membro do Mercosul, é certamente o Uruguai. Desde 2009, ano de início das conversas sobre a implantação do sufrágio no Parlamento do Mercosul, a Câmara de Representantes uruguaia não apresentou nenhum projeto para regulamentar o processo eleitoral. Na verdade, a Câmara de Senadores foi a única a apresentar um projeto e somente em 2011.

O Projeto de Lei da Câmara dos Senadores 600/2011, foi apresentado em 5 de julho de 2011 pelo Senador Aldo Lamorte do partido União Cívica (UC), de orientação democrata cristão conservador, que se dizia muito preocupado com a infração uruguaia ao Protocolo Constitutivo do Parlasul em não se preparar para a realização do sufrágio direto. O projeto propunha a criação de uma Corte Eleitoral específica para organizar as eleições dos 18 representantes uruguaios do Parlamento do Mercosul. A proposta colocava a data de 31 de outubro de 2011 para as primeiras eleições e as seguintes aconteceriam em 2014, juntamente com as eleições nacionais uruguaias, estabelecendo o ciclo eleitoral até que o Dia do Mercosul Cidadão fosse aprovado no bloco. O formato seria circunscrição única, tendo o território nacional como distrito, e a votação se daria por lista fechada, da mesma forma em que os parlamentares nacionais são eleitos. Previa ainda cotas de gênero, sendo que a cada três candidatos ordenados na lista, os dois sexos deveriam ser representados. Não havia cotas étnicas previstas. A distribuição proporcional regional ocorreria de acordo com a representação proporcional das bancadas da Câmara de Senadores (URUGUAI, 2011). O projeto seguiu para a Comissão de Constituição e Legislação, onde foi aprovado com 16 votos afirmativos de 17 em 22 de março de 2013. A Direção Geral da Câmara recebeu o Projeto da Comissão apenas em 13 de fevereiro de 2015. No dia seguinte, 14 de fevereiro de 2015, o Projeto 600/2011 foi arquivado, pois a Legislatura 2012-2015 havia chegado ao fim (URUGUAI, 2015).

Movimentos políticos contrários à institucionalização do Parlasul, mais precisamente do Partido Nacional (Blancos) e do Partido Independente do Uruguai, apresentaram recurso perante a Suprema Corte solicitando declaração de inconstitucionalidade do Protocolo Constitutivo do Parlasul alegando que o artigo quarto do PCPM, que trata sobre o *procedimento preferencial* de consideração das normas do Mercosul, violaria a Constituição Uruguaia. A Suprema Corte uruguaia declarou por unanimidade através da sentença 664/08

recusar o pedido promovido por esses partidos, uma vez que o Protocolo não se contrapõe ao texto constitucional. Os partidos ainda insistem questionando a validade de eleições diretas que elegeriam representantes com a capacidade de formar vontades populares sem a aprovação da Câmara Nacional, o que atentaria contra a soberania e independência do país (PORCELLI, 2014). A oposição uruguaia refere-se aos artigos constitucionais segundo e quarto, pelos quais o texto destaca a independência uruguaia de todo poder estrangeiro e a soberania plena e exclusiva de estabelecer suas leis. No entanto, não deram muita atenção ao artigo sexto, que prevê a integração social e econômica do Uruguai com os Estados latino-americanos e, além disso, a efetiva complementação de seus serviços públicos, e ao artigo 77, que permite a modificação dos procedimentos eleitorais com dois terços dos votos da Câmara Nacional (URUGUAI, 1997).

O atual parlamentar uruguaio no Parlasul, Marcos Otheguy, da coligação governista Frente Ampla (FA), em entrevista concedida, reafirma as intenções uruguaias de realizar as eleições diretas, mas diz que elas estão previstas para acontecer no limite do prazo acordado entre os países: *estoy absolutamente de acuerdo con la decisión asumida por el Parlamento que integro por el cual las elecciones directas para el Parlasur se realizarán en el 2020* (Entrevista com Marcos Otheguy, 2016)¹⁶. A parlamentar Lilián Galán (FA) reconhece a eventual realização do sufrágio direto no Uruguai, mas julga que esse processo deve acompanhar o progresso da institucionalização do bloco e condiciona as eleições à aprovação popular:

Creo que sí debería darse la elección directa de los representantes al Parlasur, en el marco de un proceso que acompañe la evolución institucional del Mercosur [...] y fundamentalmente que sea amparado por la opinión pública mayoritaria de los ciudadanos (Entrevista com Lilián Galán, 2016).

Os parlamentares uruguaios entrevistados parecem indicar que o país continua comprometido com o processo de integração política na região, porém registram cautela com seus avanços institucionais. Essa posição indica que o governo uruguaio talvez não deseje eleger representantes exclusivos para um Parlasul com baixa atuação política e que o apoio da opinião pública é essencial para um progresso nesse campo, levando-se em consideração a ainda relevante quantidade de parlamentares de partidos nacionalistas contrários à institucionalização do Parlamento do Mercosul.

¹⁶ Optou-se pela não tradução dos discursos proferidos em espanhol nas sessões ordinárias do Parlasul e das respostas concedidas às entrevistas realizadas em espanhol para preservar maior fidelidade ao conteúdo neles expresso, levando-se em conta a proximidade da língua espanhola ao português.

Como nota-se, a conformação das eleições diretas em todos os países não parecem garantidas no curto prazo e, tampouco, no prazo limite estipulado pelo CMC, o ano de 2020. Enquanto o Paraguai acelerou a regulamentação do seu sufrágio direto para pressionar politicamente e agilizar a dotação de poderes supranacionais ao bloco, o Uruguai parece realizar o oposto, aguardando pela possibilidade de maiores poderes regionais e, desse modo, protelando as eleições diretas. Ao passo que o último governo argentino aproveitou-se de sua base governista para regularizar as eleições diretas para o Parlasul, o último governo brasileiro não elegeu essa ação como prioridade ou não conseguiu mobilizar seu remanescente capital político para esse objetivo, tornando imprevisível a realização do sufrágio direto no maior país do bloco. Na Venezuela, como discutido acima, as eleições diretas para o Parlasul devem se realizar em 2020 conjuntamente com suas próximas eleições parlamentares domésticas.

Na seção seguinte, discutem-se, através de alguns casos considerados relevantes, as consequências do exercício de um Parlamento misto, ou seja, em que parte de seus membros são representantes regionais eleitos (61 membros ou 44%) e a maior parte é composta por parlamentares nacionais nomeados indiretamente (78 membros ou 56%).

2.2 ATUAÇÃO PARLAMENTAR NO PARLASUL (2013-2016)

A posse de representantes diretamente eleitos do Paraguai e da Argentina, com todas as consequências associadas a isso, foi responsável pelo avanço qualitativo da representação política no nível regional, da democratização da política externa e da integração regional do Mercosul? Esta seção do capítulo propõe-se a buscar respostas a essas questões. Para tanto, foram analisadas as versões taquigráficas das sessões ordinárias de número XXVIII à XLI, de dezembro de 2013 a setembro de 2016, e as entrevistas concedidas por 10 atuais parlamentares do Parlasul exclusivamente para este estudo. Inicia-se a análise por uma peculiaridade admitida por todos os entrevistados: a diferença fundamental entre a atuação dos parlamentares diretamente eleitos e dos indiretamente nomeados.

De fato, a única unanimidade observada nas entrevistas com os atuais parlamentares do Mercosul é acerca da diferença entre as rotinas de trabalho no Parlasul de representantes eleitos diretamente e de indicados pelos parlamentos nacionais. Todos afirmam que o contraste acontece em decorrência da exclusividade material do parlamentar diretamente eleito. Pois, enquanto o representante regional eleito dispõe todo o seu tempo para as atividades parlasulinas e para o processo de integração, os parlamentares indicados pelas

lideranças partidárias dos parlamentos nacionais compartilham sua rotina entre essas atividades e todas as demais de um parlamento nacional para o qual foram propriamente eleitos, hierarquizando os interesses regionais abaixo dos domésticos, pelos quais deverá prestar contas ao seu eleitorado. Um parlamento regional constituído somente por membros eleitos, portanto, da mesma forma como diagnosticado por Crum e Fossom (2009), colocaria a integração regional como prioridade dominante. Assim se expressa o deputado brasileiro e atual parlamentar do Mercosul, Rocha (PSDB-Acre):

De fato, os parlamentares mercosulinos do Paraguai e da Argentina trabalham diretamente o Mercosul, e o bloco ganha com isso. Nós, por outro lado, temos os afazeres do dia a dia do parlamento brasileiro, que nos exige também. Enquanto discutíamos o zika vírus, em março, no Mercosul, também discutíamos o *impeachment* da, agora, ex-Presidente, aqui no Brasil. Óbvio que tentamos sempre pensar de forma global, mas as nossas realidades dentro do parlamento brasileiro, exigem um pensamento local, o que determina, quando comprometidos com a causa do Parlasul, uma dose maior de aplicação e de trabalho (Entrevista com Rocha, 2016).

O representante argentino eleito diretamente em 2015, Humberto Benedetto (Mudemos-Córdoba), concorda com esses argumentos e destaca a maior produtividade registrada entre os parlamentares escolhidos pelo sufrágio direto:

Los parlamentarios electos debemos rendir cuenta a nuestros ciudadanos por lo que hacemos en el Parlasur, los demás legisladores deben rendir cuenta por lo que hacen en sus respectivos congresos. Por eso es tan grande la diferencia en cuanto a presentación de proyectos en este período por parte de la delegación argentina. Ojalá rápidamente se incorporen los demás países porque de esta manera ganaríamos en un mayor protagonismo de todos los países. En lo personal me dedico integralmente a esta labor y he presentado ya 16 proyectos individuales en cuatro sesiones (Entrevista com Humberto Benedetto, 2016).

Igualmente eleito de forma direta pela população paraguaia para exercer seu primeiro mandato como parlamentar do Mercosul, Calixto Eduardo Bernal Amarilla (ANR-Nacional), detalha a dedicação expressa por um parlamentar regional para cumprir com suas funções, diferentemente dos parlamentares nacionais indicados:

[...] Como las sesiones son una vez al mes, el ritmo es más lento en materia de rutina parlamentaria. Pero eso no hace que vivamos desinformados, desconectados de la realidad nacional y regional. En mi caso, vivo pendiente y trato de informarme de nuevos modelos de integración, de nuevas reglas de comercios regionales, de nuevas tendencias mundiales de integración. Analizo los éxitos y los fracasos de esos modelos. Veo las necesidades de los ciudadanos que viven en las fronteras, tanto de paraguay como de extranjeros, uno aprende mucho de esas personas porque son realidades diferentes de las que viven en los grandes centros urbanos lejos de las fronteras. Sin embargo los parlamentarios nacionales viven y se nutren de información netamente nacional, del acontecer interno de su país. Como parlamentario del Mercosur, estoy informado del acontecer político, comercial y

social de todos los países miembros del Mercosur, eso lleva mucha dedicación y esfuerzo para procesar toda esa información, si a uno le lleva tiempo procesar información nacional, lleva mucho más tiempo estar informado de 5 países (Entrevista com Calixto Eduardo Bernal Amarilla, 2016).

Há, no entanto, posições favoráveis à indicação doméstica para a ocupação de cadeiras no Parlasul. O senador brasileiro e atual parlamentar do Mercosul, Cidinho Santos (PR-Mato Grosso), verifica méritos na participação de um congressista nacional na discussão sobre a integração regional:

Por um lado, é benéfico que o Parlasul tenha deputados 100% dedicados ao parlamento internacional. Por outro, também acho válida a representação por deputados e senadores brasileiros, que conhecem bem a realidade do nosso país, que tem contato direto com as diversas representações dos três poderes e da sociedade civil, tendo assim, muito a contribuir com as discussões (Entrevista com Cidinho Santos, 2016).

Não obstante, outros argumentos de cunho político são acrescidos favorecendo a proposta da institucionalização dos sufrágios diretos em todos os países-membros: *[As eleições diretas devem ocorrer], pois o Parlasul é um órgão diferente dos parlamentos nacionais, e todo voto indireto está sujeito a acordos* (Entrevista com José Stédile, 2016) e;

Acontece que también, cuando se acercan las elecciones de cada país, ese parlamentario nacional, su única preocupación es el acontecer nacional, si tuviera que además asistir a las sesiones y a las reuniones del Mercosur, no tendría tiempo para su campaña de reelección, entonces dejaría de asistir obviamente a las sesiones del Mercosur y con eso se mata el proceso de integración (Entrevista com Calixto Eduardo Bernal Amarilla, 2016).

Os parlamentares José Stédile (PSB-Rio Grande do Sul), deputado brasileiro, e Calixto Eduardo Bernal Amarilla (ANR-Nacional), do Paraguai, dessa maneira, questionam a plenitude das intenções políticas dos congressistas nacionais no interior de um parlamento regional. Presume-se que o brasileiro faça referência a negociações partidárias referentes ao número de parlamentares de cada partido ou a possíveis acordos que conectem as atividades parlamentares domésticas às regionais, por meio de negociações que talvez não sejam as melhores para cada contexto. Referindo-se aos interesses pessoais nos processos eleitorais domésticos, o representante paraguaio enfatiza as desvantagens da descontinuidade do mandato de um parlamentar indicado por motivos alheios aos interesses do Parlasul, como de fato é recorrente: basta constatar que a cada sessão do Parlamento, novos parlamentares indicados são empossados pela primeira vez.

Iniciando a análise das taquigrafias, é importante destacar a atuação da delegação paraguaia nas sessões apreciadas. Como se sabe, os primeiros parlamentares eleitos diretamente para o Parlasul foram os representantes paraguaios em 2008. Em sua análise da institucionalização do Parlamento, Dri (2009) salienta que os primeiros 18 deputados paraguaios eleitos demonstravam os maiores índices de participação parlamentar nas sessões até um ano depois de assumirem seu posto. Todavia, o grande número não equivalia à pertinência das intervenções, cujos conteúdos eram marcados majoritariamente por interesses nacionais em detrimento de assuntos sobre a integração regional (DRI, 2009, pp. 82-3).

Sete anos mais tarde, a segunda bancada paraguaia eleita diretamente ocupa suas 18 cadeiras no Parlasul, como resultado do sufrágio nacional de 2013. De acordo com Dahl (2001), as eleições permitiriam maior participação popular na vida política da sociedade, que nesse caso, conforma a comunidade regional do Mercosul. Portanto, o segundo escrutínio popular paraguaio teria o papel de reeleger os parlamentares que cumpriram com os interesses de seus eleitores e destituir aqueles que, de acordo com o controle popular, foram julgados incompetentes no primeiro mandato. No início deste capítulo, já se constatou a reeleição de apenas um terço da delegação. Os novos parlamentares trouxeram novas perspectivas, mas o perfil das participações paraguaias não se alterou completamente. Os notórios pleitos da política externa paraguaia se mantêm presentes nas intervenções paraguaias no plenário. O avanço das instituições de integração, principalmente a criação de um tribunal supranacional e a adição de poderes vinculantes ao Parlasul, ambas ações que possuem o potencial de maior proteção legal ao Paraguai perante os maiores países do bloco, são reclames geralmente presentes nos discursos e nos projetos de lei desses parlamentares (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2014a, pp. 10-11; 2016a, pp. 16-7).

Outra queixa, esta ainda mais constante do que as primeiras, diz respeito às violações argentinas do Tratado de Livre Navegação na Hidrovia Paraguai-Paraná (1967) acordado por três países do Rio da Prata (Paraguai, Uruguai e Argentina). O acordo internacional regulamenta as navegações pela hidrovia, no qual Paraguai é favorecido por não possuir litoral marítimo em seu território. Os parlamentares paraguaios contestam o governo argentino pela prática de interceptações ilegais e de barreiras não-tarifárias a navios paraguaios, implicando um custo superior na comercialização dos produtos do país. Para tentar aumentar a discussão pública sobre o assunto e outros temas relacionados à hidrovia, a parlamentar paraguaia Mirtha Palacios (PLRA-Nacional), apresentou o projeto de criação de um observatório específico sobre a Hidrovia Paraná-Paraguai no seio da Comissão de

Infraestrutura, composto por dois membros de cada país, que foi aprovado por 72 em 73 votos (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2014a, pp. 17-8; 2016a, pp. 32-4; 2016b, p. 5; 2016e, pp. 45-50).

É possível também perceber uma preponderância de parlamentares paraguaios à frente da apresentação de projetos de infraestrutura para o bloco. São projetos que envolvem desde reconstrução de bosques e construção de passarelas entre países, até integração elétrica e energética, convocação de diretores da hidrelétrica binacional Yacyretá (Brasil-Argentina) e formulação de políticas regionais comuns de transporte e trânsito. Um dos projetos de infraestrutura que mais gerou debate nos últimos anos foi o projeto de construção do Corredor Bioceânico Mercosul Central, que pretende melhorar as vias de comunicação Mercosul-Chile. Segundo os parlamentares, o eixo de integração e desenvolvimento sul-americano passa pelo eixo Atlântico-Pacífico com um grande potencial de trocas comerciais da costa brasileira à costa chilena. São inúmeras as indústrias regionais que seriam favorecidas pela construção do Corredor: têxteis, minerais, agrícolas, pecuárias, automobilísticas, aeronáuticas, metalúrgicas, químicas e turísticas. Portanto, há uma variedade de questionamentos e pressões financeiras e políticas para decidir as cidades que serão beneficiadas pela passagem do Corredor Bioceânico. No entanto, somente parlamentares paraguaios e argentinos, isto é, exclusivamente os representantes diretamente eleitos tomaram parte do extenso debate sobre o projeto no plenário (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2014b, pp. 2-3; 2016c, pp. 25-7; 2016c, pp. 17-25).

As possíveis razões pela massiva participação argentina serão abordadas mais tarde neste capítulo, mas agora se analisam os motivos da participação paraguaia. O primeiro prognóstico reflete a consequência das eleições diretas realizadas para o preenchimento das cadeiras paraguaias. Isso porque os representantes eleitos devem demonstrar trabalho relacionado ao interesse dos cidadãos para serem reeleitos no próximo escrutínio, como previamente discutido. Outra suposição é associada à composição da Comissão de Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca. A presidência da Comissão é ocupada pela parlamentar paraguaia Mirtha Palacios (PLRA-Nacional), o que justificaria a grande presença de sua atuação em projetos de infraestrutura. Porém, não fundamenta o protagonismo do parlamentar paraguaio Ricardo Canese (FG-Nacional) na apresentação de maior parte dos projetos de infraestrutura no plenário, uma vez que o parlamentar não ocupa nenhum cargo hierárquico nessa comissão. A primeira hipótese parece responder melhor ao questionamento, contudo, até certa extensão. No período

analisado, sete dos dezoito representantes paraguaios não participaram dos debates no plenário, seis tiveram envolvimento muito tímido, restando apenas cinco extremamente protagonistas, os quais talvez estejam preocupados com o seu país e com as possibilidades de desenvolvimento que a integração regional pode trazer e, ainda, podem estar preocupados com o controle cidadão e a viabilidade de sua reeleição.

Ao mesmo tempo, é peculiar a singular expressão do parlamentar Ricardo Canese (FG-Nacional) nas questões de direitos humanos, por ser o único membro do Parlamento a chamar atenção para casos específicos de violação de tais direitos, apesar de não ser membro da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania. O representante eleito denunciou a intervenção policial violenta à comunidade indígena Y'apo, no departamento paraguaio de Canindeyú, que resultou em treze membros da comunidade baleados, incluindo mulheres e crianças, a queimada de suas habitações e a destruição de seus lugares sagrados por 600 policiais autorizados por uma ordem judicial. Denunciou, da mesma forma, a parcialidade do Poder Judiciário paraguaio ao conduzir a investigação do assassinato de seis policiais e não aplicar o mesmo processo legal ao assassinato de onze camponeses que foram vítimas do mesmo confronto ocorrido no mesmo dia, enquanto o responsável por essa missão policial em Curuguaty foi nomeado Vice-Ministro da Segurança pelo presidente paraguaio. Em outra denúncia, o parlamentar relata a venda ilícita de terras públicas destinadas à reforma agrária para uma empresa de fabricação de armas, a qual resultou em mais desalojamentos violentos por policiais de camponeses que estavam cultivando essas terras (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2014a, pp. 5-6; 2016a, pp. 27-8; 2016e, p. 57). Este comportamento intensamente participativo de alguns parlamentares paraguaios pode ser explicado pelo exercício do controle popular consequente da realização de eleições democráticas livres, justas e frequentes, como apontado por Dahl (2001), isto é, os representantes escolhidos atuam com mais eficiência em busca da aprovação popular, intencionando sua reeleição. A prestação de contas (*accountability*), afinal, é um dos elementos centrais da representação política, segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006).

A principal novidade incorporada ao Parlasul após a retomada dos trabalhos em 2013 foi a realização do sufrágio direto para escolha dos representantes mercosulinos na Argentina no final de 2015, e a posse dos primeiros parlamentares argentinos do Mercosul com legitimidade cidadã ainda na última sessão ordinária do mesmo ano. A delegação argentina, portanto, serve como relevante indicador para a avaliação de potenciais diferenças na atuação parlamentar entre representantes indicados pelos legislativos nacionais e representantes

diretamente eleitos, devido à presença desses dois tipos de representação na composição de sua bancada durante o período analisado. Mesmo que o período de análise da atuação parlamentar antes e após o sufrágio aparente ser discrepante, pois a paralisação parlamentar foi interrompida em 2013 e o intervalo temporal desta pesquisa encerrou-se em 2016, este ciclo parlamentar somou catorze sessões ordinárias, sendo sete prévias às eleições e sete posteriores.

Entretanto, notaram-se poucas alterações significativas nos trabalhos realizados por parlamentares argentinos diretamente eleitos nesses primeiros nove meses de sua atuação. A mais saliente delas, coincidente com o resultado verificado na delegação paraguaia pós-eleições, é o aumento da participação de parlamentares argentinos nas sessões plenárias. Constata-se, na prática, um definitivo protagonismo argentino nas sessões ordinárias de 2016 – maior do que a de representantes paraguaios, também diretamente eleitos. No entanto, poucas mudanças do conteúdo das participações foram observadas entre parlamentares indicados ou eleitos, as quais mantiveram, ou até mesmo intensificaram, o viés carregado de questões nacionais e de assuntos domésticos.

O tópico mais preponderante da política externa argentina tratado no Parlasul neste ano foi a reivindicação das Ilhas Malvinas argentinas. Três projetos foram apresentados e aprovados pelo Parlamento relacionados à soberania argentina sobre estas ilhas localizadas no sul do continente americano. Os parlamentares argentinos Victor Santa María (FpV-Nacional) e Daniel Filmus (FpV-Nacional), membro da Comissão de Assuntos Internacionais, apresentaram em conjunto duas recomendações ao CMC de apoio às ações legais praticadas pela República Argentina contra empresas de exploração de hidrocarbonetos de petróleo e navios de pesca que realizam operações na plataforma continental e nas águas circundantes às Ilhas Malvinas sem autorização argentina. As propostas foram bem recebidas por todas as delegações, que consideram a reivindicação das Malvinas um reclamo da soberania sul-americana e latino-americana contra o domínio colonial estrangeiro, e foram aprovadas por 64 em 68 votos. Também nesse sentido, o parlamentar Jorge Cejas (FpV-Río Negro) apresentou a proposta de declaração para estabelecer o dia 16 de dezembro como dia de reconhecimento internacional dos direitos da República Argentina sobre as Ilhas Malvinas, em alusão à data em que a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Resolução 2065, que expressa a ratificação legítima e imprescritível da soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sanduíche do Sul e os espaços marítimos correspondentes. O projeto foi aprovado por 66 em 72 votos (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, pp. 38-45).

Determinados fatores são relevantes para o entendimento das razões pelas quais as questões domésticas argentinas sobressaíram-se nos debates do plenário durante o período considerado. É preciso ressaltar a disparidade política ocorrida nas eleições argentinas de 2015, em que a população decidiu mudar o governo na presidência do país, mas manter como maioria parlamentar tanto no Congresso Nacional (68%) quanto na bancada argentina do Parlamento do Mercosul (61%) as mesmas forças políticas que governaram o país nos últimos anos (ARGENTINA, 2015). Esse aspecto foi bastante decisivo para tornar os debates políticos mais conflitivos no Parlasul, onde os temas políticos domésticos eram reproduzidos. Antes mesmo da posse dos parlamentares argentinos eleitos os embates entre governo e oposição iniciaram-se na discussão sobre a aplicação aos parlamentares argentinos do Mercosul do foro privilegiado e das imunidades parlamentares, aos quais os parlamentares nacionais têm direito. A discussão acontece porque a ala governista acusa a oposição kirchnerista de tentar poupar seus partidários eleitos para o Parlasul de possíveis processos na justiça comum de supostos casos de corrupção. Na ausência de um tribunal supranacional mercosulino, cada Estado deve decidir como deseja proteger seus parlamentares, desde que cumpram com o artigo 12 do PCPM, que versa sobre a impossibilidade de processar civil ou penalmente qualquer parlamentar do Mercosul pelas opiniões e votos emitidos durante e após o exercício de suas funções e preserva ao parlamentar o direito irrestrito de locomoção para comparecer ao Parlamento em Montevidéu. Dessa maneira, a Câmara Nacional Eleitoral da Argentina (CNE) declarou que somente à Constituição é reservado o poder de criar e estender foros e que, portanto, somente caberia aos parlamentares mercosulinos o previsto no Protocolo Constitutivo do Parlasul (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, pp. 26-30).

Outra situação política com características domésticas refletiu diretamente na qualidade da atuação representativa dos parlamentares argentinos e no funcionamento do Parlasul: a prisão da parlamentar do Mercosul recém-eleita Milagro Sala (FpV-Nacional) antes de tomar posse em Montevidéu. A parlamentar eleita, que é líder da organização indígena Barrial Túpac Amaru, integrante da Central dos Trabalhadores Argentinos (CTA) e ex-parlamentar provincial, participava de uma manifestação política contrária ao governador da província de Jujuy, Gerardo Morales (da coligação Mudemos, do presidente Macri), e por este motivo foi acusada de instigar delitos e tumultos, resultando em sua detenção. Dias depois, o governador aprofunda as denúncias contra Milagro Sala para formação de quadrilha, fraude e improbidade administrativa. No Parlamento do Mercosul, opositores do governo argentino acusam a prisão de Sala como perseguição política e uma violação ao Protocolo

Constitutivo do órgão, o qual proíbe qualquer restrição legal ou administrativa que impeça o deslocamento dos parlamentares para a sede do Parlamento. Na primeira sessão após a parlamentar ser privada de sua liberdade, o parlamentar argentino Agustín Rossi (FpV-Nacional) urgiu o plenário a reagir institucionalmente de forma contrária ao ato. O senador brasileiro Roberto Requião (PMDB-Paraná) propôs, então, uma declaração de repúdio à prisão de Milagro Sala, pois os parlamentares possuem a garantia da inviolabilidade material, que por sua vez, não se trata de uma imunidade, mas de uma garantia do funcionamento do Parlamento. Já as parlamentares argentinas Norma Aguirre (Mudemos-Jujuy) e María Storani (Mudemos-Nacional), discordam desta posição e reiteram que Milagro Sala não havia tomado posse no Parlasul e que, portanto, o destino da parlamentar seria um assunto que cabe somente à Justiça da província de Jujuy decidir. A declaração de repúdio, ao final do debate, que estabelece notificações para o Estado argentino e à Justiça de Jujuy, foi aprovada pela maioria de 63 parlamentares no plenário (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016a, pp. 37-49)¹⁷.

A expulsão do parlamentar argentino José López (FpV-Tucumán) também mobilizou o conflito político doméstico e manifestou-se no debate no plenário do Parlamento do Mercosul. O representante eleito pela província de Tucumán e ex-Secretário de Obras Públicas do Governo Cristina Kirchner foi flagrado descarregando malas de dinheiro, somando mais de oito milhões de dólares, e uma arma semiautomática, calibre 22, do seu carro em um convento na Argentina. Apesar de o Parlasul ainda não ter redigido e aprovado seu Código de Ética, o Regimento Interno já prevê a perda de mandato parlamentar por falta de conduta ética. Os artigos 29 e 30 do Regimento estabelecem que a falta de decoro seja julgada exclusivamente pelo plenário, e que, por maioria especial, os membros do Parlamento podem efetuar a exclusão de um colega no exercício de suas funções. Todavia, a discussão que tomou maior parte do tempo da Sessão Ordinária XXXIX não girou em torno do ato em flagrante do parlamentar em questão, mas de acusações para o partido político ao qual pertencia. A parlamentar argentina María Storani (Mudemos-Nacional) expõe claramente sua opinião de enfrentamento à coligação Frente para a Vitória, a qual José López pertencia:

[...] los colegas del Frente para la Victoria expresan que la lucha contra la corrupción no es exclusividad de nadie. Tienen razón, pero frente a la corrupción no todos somos iguales. La corrupción está tan difundida entre los socios más grandes cuantitativamente que es necesario diferenciar la actitud y la historia de los distintos matices políticos. Aunque saludamos la decisión del Frente para la Victoria de expulsar a López, no compartimos su actitud frente a la situación de Milagro Sala. En este recinto latinoamericano pido que en mi país realice un proceso de autocrítica respecto a las permisividades que están en la ideología. No estamos hablando de

¹⁷ Até a elaboração deste trabalho, a parlamentar continua detida sem o início de qualquer processo jurídico.

casos que se cuentan con los dedos; estamos hablando de una corrupción estructural. Me animo a decir que esta situación no es tan distinta a la ocurrida en Brasil (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016d, pp. 15-6).

Mariana Zuvic (Mudemos-Nacional) cuestiona a legitimidade moral do atual Presidente do Parlasul, Jorge Taiana, em conduzir a expulsão de José López por pertencer à mesma coligação partidária do parlamentar em julgamento:

Debería recordar, señor Taiana, que usted, junto a Rossi, Mariotto y tantos otros que están aquí sentados, fueron partícipes de la política fijada por la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner con respecto a la integración de las listas del Parlamento del Mercosur. Usted, señor Taiana, encabezaba esa lista. Desde la campaña advertimos que la finalidad no era otra que proteger con fueros y con caja a determinados personajes anteriormente mencionados, transformando al Parlamento del Mercosur en una guarida institucional ante la eventualidad de acciones judiciales, que hoy están a la vista de todos. [...] También debería recordar sus declaraciones como presidente del Parlasur, denunciando un golpe a la presidenta Rousseff, sin respetar el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, y traicionando su rol de garante de imparcialidad -como está haciendo en este momento- y de prudencia, en un organismo parlamentario en el cual la pluralidad y la libertad de opinión deben ser sagrados. Finalmente, debería recordar, señor Taiana, que usted no puede revestirse de la condición de denuncia. No solamente es cinismo; es ocultar actitudes antidemocráticas que traicionan la representación popular y que sustraen al pueblo enormes recursos a costa de hambre, de falta de trabajo, de salud y de educación, y que llenan bóvedas, cuentas bancarias y bolsillos de codiciosos grupos o personas, que se benefician criminalmente con el robo de los bienes públicos. No perdamos de vista que la plata robada por el señor López y por el resto de los funcionarios del anterior gobierno es la que explica la falta de obras, la falta de pan y el hambre del pueblo argentino. Plantee lo que quiera, señor Taiana, en nombre de la dignidad y la justicia, pero usted no es la persona indicada para hacerlo, y todos los presentes lo saben (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016d, pp. 17-8).

Consequentemente, o Presidente Jorge Taiana (FpV-Nacional) ausentou-se da Mesa Diretora e tomou a palavra no plenário para responder à parlamentar Zuvic:

He pasado cárcel y sufrimiento por mis convicciones. Hace décadas que luchamos por la democracia y no podemos aceptar que se busque tirar una sombra de duda y de mugre sobre personas que han dedicado su vida a la actividad política. Los que tengan delitos y estén denunciados, que paguen. Pero los denunciados no son solo los que están en el Frente para la Victoria; hay muchas otras personas que han tenido y que tienen denuncias por agravios, por cuentas en el exterior no declaradas y por distintas maniobras económicas y políticas. [...] Acá se está atacando no a una persona ni a una fuerza política; se está atacando al Parlasur, porque es la forma de atacar al Mercosur y a la integración. Nosotros, que hemos tenido una elección popular, vamos a defender la integración, porque es en beneficio de los pueblos, y vamos a defender el Parlasur con esfuerzo, expectativas y esperanzas de poder avanzar en la integración. Quiero que se vote ya para ver quiénes estamos dispuestos a sacar a López y quiénes dicen que lo están pero no quieren hacerlo (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016d, pp. 22-3).

O parlamentar Agustín Rossi (FpV-Nacional) também replicou as acusações de Mariana Zuvic:

¡Esta es la Argentina que tenemos! ¡Estos son los que nos persiguen! ¡Estos son los que se paran y dicen en cualquier lugar que somos todos chorros, que somos todos corruptos! ¡Yo no me banco la generalización, porque tengo treinta y cinco años de vida política! El presidente fue prudente. No dijo que estuvo ocho años preso y que cuando él estaba preso su padre también lo estaba. A nosotros la política no nos salió gratis. No nos enriquecimos. ¡A nosotros la política nos costó! ¡Nos costó años de libertad! ¡Nos costó amigos, nos costó familia, nos costó parejas! No es como para que vengan e impunemente estén diciendo cosas que no somos; sencillamente, no somos. ¿A quién se le puede ocurrir que si un sacerdote es pedófilo, el obispo también es pedófilo o que el Papa también lo es? Hay cientos de sacerdotes pedófilos y la iglesia católica sigue adelante y nadie dejó de ser católico. ¿Por qué se generaliza? A nosotros nos duele lo de López. ¿O ustedes creen que estamos de festejo con lo de López? ¿A quiénes creen ustedes que les dolió más lo de López? ¿Saben a quiénes? A nuestros militantes, a nuestros adherentes, a nuestros compañeros, esos que ponen la cara, el cuerpo, la militancia y gracias a ellos muchos de nosotros tuvimos la oportunidad de ocupar responsabilidades importantes. Nosotros no estamos de festejo con lo de López. ¡Hay algunos en Argentina que sí lo están, porque creen que es el fin del kirchnerismo y lo hacen extensivo al fin del peronismo, porque creen que se sacan al principal partido de la oposición de encima! ¡Porque creen que lo domestican! ¡Porque les resulta incómodo tener una oposición que marque! ¡Porque es mentira que son democráticos! ¡Porque es mentira que buscan el diálogo o el consenso! ¡Fíjense si serán democráticos que la señora Zuvic todavía no aceptó que Jorge Taiana es el presidente de este Parlamento, elegido por mayoría absoluta por este Cuerpo! Entonces, le dice señor Taiana; no le dice señor presidente. Fíjense hasta dónde le llega el espíritu democrático. [...] Lo quiero decir por última vez: no es un problema personal; es un problema político. Ellos quieren hacer ver a los argentinos y al mundo que nosotros estuvimos doce años en el Gobierno para robar. Nosotros no estuvimos para robar. Estuvimos para gobernar. Les puede gustar más o menos, pero nosotros gobernamos la Argentina. Le bajamos la pobreza y la desocupación; creamos millones de nuevos puestos de trabajo; incluimos a nuestros jubilados; creamos la asignación universal por hijo. Son todos elementos de gestión que están presentes. ¡Desendudamos el país y aquí estamos! Vamos a defender – al menos yo –, orgullosos, haber sido doce años miembros de este Gobierno. Voy a defender los doce años de gestión. No me enamoraron ni José López ni otro como Ricardo Jaime para que empezara a militar en el kirchnerismo. Me enamoraron las ideas de Néstor y de Christina. Me enamoró el coraje que tuvieron para llevarlas adelante. Y yo voy a seguir defendiendo esas ideas y ese coraje, con más o con menos pero orgullosamente (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016d, pp. 28-31).

Na tentativa de centrar o debate na quebra de decoro praticada por José López, a parlamentar argentina Fernanda Gil Lozano (UNA-Nacional) pede a palavra:

La verdad es que también quiero agradecer y aprovecho para pedir disculpas a todos los parlamentarios de Brasil y de Paraguay que fueron insultados por algunos compañeros de mi país. Yo pertenezco a un partido político que es el Frente UNA pero, sobre todo, soy argentina. Fui oposición en la gestión anterior y soy oposición actualmente. No necesito pedir disculpas a nadie de nada. Me consta que los delincuentes no tienen partido; ese es el problema. Sería fácil partidizar esto (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016d, p. 35).

Na sessão posterior, o parlamentar uruguaio Daniel Caggiani (FA), presidente da Comissão de Orçamento e Assuntos Internos, apresentou uma proposta de resolução que determinava a imediata expulsão de José López do Parlamento do Mercosul por quebra de decoro

parlamentar com base no artigo 30 do Regimento Interno. A resolução foi aprovada por unanimidade (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, pp. 6-12).

Ademais, acrescenta-se o fato de que os parlamentares argentinos eleitos diretamente, que tomaram posse no fim de 2015 e exercem a representação política de milhões de argentinos, não receberam nenhuma remuneração financeira pelo trabalho desempenhado até o momento. Contrariando o acordado no PCPM, revisado no capítulo anterior, e assegurado pela Lei 27.120, que regularizou o sufrágio argentino, de que as remunerações parlamentares e todos os direitos trabalhistas devem ser financiados pelo Estado de origem, a República Argentina não está cumprindo sua parte. O parlamentar argentino Agustín Rossi (FpV-Nacional) justifica a situação acusando o governo de Mauricio Macri de perseguição política pela maioria da bancada no Parlasul ser de sua oposição, além desta situação ser resultado da campanha da coligação *Mudemos contra os foros* privilegiados para os parlamentares mercosulinos. Rossi revela, ainda, que todos os parlamentares argentinos estão sustentando-se por esforço próprio e que para conseguir a cobertura de suas despesas de viagem a Montevideu devem realizar vários trâmites burocráticos mensalmente. Nesse momento, Jorge Taiana (FpV-Nacional) divulga que as passagens aéreas passaram a ser compradas diretamente pelo governo argentino e, que eventualmente, as passagens de retorno são agendadas para horários durante as sessões, fazendo com que parlamentares argentinos estejam ausentes do plenário. Ricardo Oviedo (FpV-Formosa) destaca que a restrição da remuneração parlamentar não é somente um ato desrespeitoso aos parlamentares, mas principalmente é uma violação grave praticada ao Parlasul, impedindo seu pleno funcionamento e o aprofundamento da integração regional. A parlamentar argentina Cecilia Britto (FpV-Misiones) propôs uma recomendação ao CMC que insta a Argentina a cumprir com o PCPM e a prover aos parlamentares eleitos os recursos necessários para o exercício integral de seus mandatos legislativos. A proposta foi aprovada por 73 votos em 77. O parlamentar argentino Fabián Rodríguez Simón (Mudemos-Nacional) relata que Alejandro Karlen (FpV-Corrientes) e Fernanda Gil Lozano (UNA-Nacional) acionaram os tribunais argentinos para a regularização desta situação (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, pp.19-38). Em outubro de 2016, a Câmara Nacional Eleitoral notificou o Estado Nacional para realizar os aportes financeiros aos parlamentares do Mercosul, destacando que cabe inevitavelmente ao poder Executivo fazê-lo. A CNE recomenda ao Congresso Nacional, ainda, incluir esses salários no Projeto de Lei do Orçamento da União para 2017 (PORTAL DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016).

Essa situação é semelhante à experimentada pela delegação venezuelana. O parlamentar venezuelano Oscar Ronderos Rangel (MUD) denuncia o governo de seu país por negar a compra de passagens aéreas e a cobertura de despesas de viagem a onze parlamentares venezuelanos da coligação opositora Mesa de Unidade Democrática para participar da sessão do Parlasul. Ronderos, então, solicita à Mesa Diretora que entre em contato com o governo venezuelano a fim de solucionar esse problema que, segundo o parlamentar, obstrui a representação popular e entorpece os trabalhos do Parlamento (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016f, p. 29).

Mais uma circunstância que agrava particularmente a situação dos parlamentares argentinos, por serem membros eleitos exclusivamente para o Parlasul, é a não contratação de assessoria parlamentar. Para Dri e Paiva (2016), a contratação de funcionários técnicos, por meio de concursos públicos internacionais, para prestarem serviços de assessoria parlamentar (jurídica, política, internacional, entre outras...) contribuiria a um melhor desempenho das funções já presentes no Parlamento do Mercosul e atualmente subutilizadas, como legislação, controle e orçamento. Uma tentativa de suprir essa necessidade foi apresentada pelo presidente do Parlasul através da proposta de um convênio com a Universidade de Buenos Aires, que se prontificou a oferecer assessoria técnica em diversas áreas para o Parlamento. A moção foi aprovada por unanimidade com 70 votos, demonstrando a grande importância deste tema para todos os parlamentares. Também se aventou a possibilidade de criar mais convênios com a Associação de Universidades Grupo Montevideu, uma rede de universidades públicas com instituições de vários países da América do Sul, pois há grande demanda por assessorias (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, p. 38).

Conforme detalhado pelo parlamentar paraguaio Alfonso González Núñez (ANR-Nacional), Presidente da delegação paraguaia, a bancada paraguaia do Parlasul não padece das mesmas dificuldades. Todos os rendimentos e benefícios de um parlamentar paraguaio nacional são cedidos de forma legal, igual e automática aos parlamentares mercosulinos. Todas as despesas de viagem são recolhidas pelo Presidente da delegação e encaminhadas ao Congresso Nacional para o acerto de contas. Sobre a suposta conotação política da restrição orçamentária argentina e venezuelana, González Núñez é enfático:

Tengo denuncias – se han hecho en la directiva y también en forma personal – de los hermanos de Venezuela que para estar presentes en esta sesión tuvieron que pagar de su bolsillo porque no les fueron asignados pasajes ni viáticos por parte del Congreso Nacional. Entiendo las posiciones políticas en cada país y respeto la diversidad de opiniones y los cruces de palabras, pero no estoy de acuerdo con las pasadas de facturas en los asuntos económicos. En Paraguay jamás hemos tenido este tipo de

situaciones lamentables, pues tanto el oficialismo como la oposición son tratados sobre una alfombra roja, cualquiera sea el Gobierno. Cuando el Presidente Lugo constituía el oficialismo y nosotros estábamos en la oposición, no tuvimos ningún inconveniente; hoy somos Gobierno y la oposición no tiene ningún inconveniente con respecto a los salarios y viáticos. [...] Esto no tiene ideología política sino que se trata de una realidad que se ha establecido en forma legal y legítima en el presupuesto. Lo único que recomendaría es que este presupuesto para la delegación argentina se quite del ámbito del Ejecutivo – no sé cómo es en el caso de Venezuela – y se pase al Poder Legislativo (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, p. 34).

O Presidente da delegação paraguaia revela que os parlamentares mercosulinos de seu país possuem um escritório administrativo dentro do Congresso Nacional com funcionários preparados para atender às necessidades dos 18 representantes e afirma que os países investidos na integração política do Mercosul deveriam fazer o mesmo, transferindo a quantia financeira necessária para prover ao Parlasul as condições básicas de funcionamento. Isto determinaria um crescimento exponencial do orçamento e um aumento do número de funcionários, impactando fortemente nas responsabilidades e atividades administrativas do Parlamento (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, pp. 32-6).

As ausências de parlamentares, em consequência dessas situações, prejudicam severamente o funcionamento das comissões. Como destacado pelo parlamentar venezuelano Rafael Veloz García (MUD), as comissões realizam um trabalho importante de audiência pública e de foro, que sem a presença dos membros de todos os países, não pode funcionar, transformando-se em um espaço totalmente ineficiente. O parlamentar argentino Ricardo Oviedo (FpV-Formosa) concorda em valorizar o funcionamento das comissões, pois os seus trâmites serão o que dará identidade ao Parlamento e permitirá a aquisição de forças para tratar os temas de interesse regional. O dinamismo das comissões depende também da realização das eleições diretas nos demais países que ainda não as fizeram. A divisão das responsabilidades de um parlamentar que acumula os âmbitos nacional e regional muitas vezes o impede de viajar a Montevidéu e participar das reuniões das comissões. O parlamentar paraguaio Miguel Sosa (ANR-Nacional) relembra que antes das eleições diretas argentinas acontecerem, somente duas ou três comissões, das dez permanentes existentes, estavam em funcionamento e, portanto, clama ao Brasil (pela sua maior quantidade de parlamentares a eleger) levar a cabo o sufrágio direto o mais breve possível (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, p. 37; 2016a, p. 80; 2015b, p. 42).

A ausência de quórum parlamentar para a aprovação de alguma matéria que exige maioria especial, absoluta ou qualificada é um obstáculo constante em todas as sessões. Por

diversas vezes, uma série de matérias não chegam nem mesmo a serem apreciadas no plenário pela falta de quórum, deixando a atividade parlamentar fadada à aprovação somente de declarações e recomendações, que exigem maioria simples. As votações de grandes assuntos regionais sofrem com esse problema. Um exemplo é a expulsão do parlamentar argentino José López, que não pôde se concretizar na sessão imediata ao fato, visto que o quórum era composto de apenas 85 parlamentares, enquanto essa medida exigia presença de ao menos 92 (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016d, p. 31). Previamente, o não comparecimento da delegação de algum país também impedia o desenvolvimento das sessões e a votação de qualquer proposta no plenário. Porém, com a aprovação da Disposição 01/2014, elaborada pelo Deputado Dr. Rosinha (PT-Paraná), pode-se dar continuidade às sessões e às votações sem a presença de alguma delegação no caso de nenhuma manifestação contrária dos presentes. Assim, a delegação ausente terá um prazo de quinze dias para manifestar-se contrária.

A realização de eleições diretas por todos os países-membros, dessa maneira, assistiria à solução dessas barreiras, expostas pelos parlamentares e comentadas acima, que frustram o pleno desempenho das funções do Parlamento do Mercosul. Recordar-se, nesse momento, as quatro funções de um parlamento pela definição do *Diccionario de Política* de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998): representação, deliberação, legislação e controle. E, conforme analisado por Ventura e Dri (2008), somente as duas primeiras funções podem ser consideradas bem desenvolvidas no Parlasul. Os parlamentares parecem concordar com essa avaliação nas entrevistas concedidas e nas suas atuações no Parlamento, como se observa a seguir.

Primeiramente, para os parlamentares, o sufrágio direto legitima a representação regional ao vincular, sem intermédios, representante e representado. Em menos de um ano empossados no Parlasul, os representantes argentinos expressaram inúmeras vezes a responsabilidade que sentem ao exercer suas funções, segundo Fernanda Gil Lozano (UNA-Nacional),

Nosotros no venimos acá porque estamos aburridos y decidimos venir a pasar la tarde con los muchachos del Parlamento. La idea no es esa; nosotros estamos acá peleando por la integración regional, porque sabemos que las corporaciones están reaccionando de una manera que puede ser nefasta para la vida de los pueblos de nuestra región. Este tema es muy serio y no se trata de una reunión de amigos. Por eso, cuando discutimos tenemos que hacerlo con toda la fuerza de nuestras palabras y con nuestra formación, estudios y convicciones (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, p. 28).

A representação no interior de um parlamento regional ainda suscita dúvidas entre os parlamentares quanto ao conteúdo dos temas a serem abordados. A eleição direta por distritos provinciais na Argentina ampliou essa incerteza ao polarizar interesses locais e regionais. Ao passo que alguns parlamentares apoiam a defesa de interesses locais, pois devem realizar prestação de contas com seu eleitorado local, outros se posicionam completamente em oposição à inclusão de matérias que não tenham um caráter explicitamente regional. Por conseguinte, nas ocasiões em que assuntos nacionais ou locais são apreciados pelo plenário e parlamentares que não são originários deste país fazem o uso da palavra para comentá-los, são acusados de interferência em assuntos internos, o que é incompatível com um dos princípios da ONU que rege as relações internacionais, atrasando o processo de integração. Conforme comentado em entrevista pelo parlamentar uruguaio Marcos Otheguy (FA):

El Parlasur es el espacio institucional por excelencia de intercambio entre parlamentarios de los países miembros del Tratado de Asunción. Un espacio plural y diverso en el cual la dinámica de funcionamiento debe permitir conocer y transferir experiencias, atender problemas comunes buscando soluciones que superen lo declarativo y profundizar la visión de "identidad mercosuriana". Por lo tanto entendemos que el Parlasur permite al Mercosur aumentar sus posibilidades de instrumento de integración regional en todos sus aspectos. La importancia del mismo estará potenciada en la medida que logre el objetivo de encontrar alternativas y propuestas orientadas a solucionar controversias del bloque y no se transforme en un lugar de denuncias internas de cada país miembro (Entrevista con Marcos Otheguy, 2016).

Essa discussão esteve bastante presente nas sessões deste ano em que foram debatidos temas políticos domésticos polêmicos, como a situação da democracia e dos direitos humanos na Venezuela, o resultado das eleições na Argentina e o processo de *impeachment* no Brasil. O parlamentar paraguaio Miguel Sosa Cabañas (ANR-Nacional) discorda deste ponto de vista, pois, para o deputado, todos os assuntos relacionados aos países-membros do Mercosul, são de interesse do Parlasul:

Por otra parte, con respecto a Venezuela y a la elección de los hermanos argentinos, muchos nos dicen que nos inmiscuimos en los problemas internos, pero hay que analizar el ámbito del Mercosur. Nosotros no nos inmiscuimos, sino que tenemos responsabilidad moral y política ante todos los pueblos. Por eso, el problema de Venezuela es de todo el Mercosur, no solamente de los hermanos venezolanos, y en ese sentido tenemos que buscar una salida política (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2015b, p. 43).

Concentrar um foro político regional de discussão parece ser, deveras, a maior conquista do Parlasul em seus dez anos de funcionamento. A integração do Mercosul e os temas complementares a esse processo, que até pouco tempo eram discutidos somente em

reuniões fechadas de diplomatas e líderes de Estado, atualmente tomam o palco do plenário parlasulino. Dessa forma, as inquietudes e os interesses dos cidadãos que formam a comunidade do Mercosul são feitos públicos, expostos e intensamente debatidos pelas diferentes perspectivas políticas que possam conformar um parlamento democrático. Assim, o Parlamento do Mercosul põe em prática uma esfera da democratização da política externa, defendida por Maria Regina Soares de Lima (2000) e Sanchez et al (2006). Pois, além de o Parlamento utilizar o mesmo tratamento para a política externa e para as políticas econômicas e sociais, evidencia-se nesse processo o grande *continuum* em que as questões domésticas e exteriores se constituem. Para o paraguaio Calixto Eduardo Bernal Amarilla (ANR-Nacional), o Parlasul, mesmo com as limitadas funções de um parlamento, é capaz de corroborar a representação dos interesses cidadãos de forma muito mais apropriada que os profissionais técnicos dos executivos nacionais nos órgãos decisórios do bloco:

La importancia radica en que cuando se discuten cuestiones referentes al Mercosur, los integrantes del Parlamento del Mercosur pueden emitir una opinión muy cercana a la realidad, desde el punto de vista del sentir de la población. Los técnicos podrán medir o evaluar si ese sentimiento de la población puede beneficiar o perjudicar las reglas del Mercosur. Pero no tienen la información de primera mano de la gente. Como ejemplo, puedo citar el caso de la construcción de una planta de enriquecimiento de uranio que el gobierno argentino quiere construir en una ciudad muy cercana al Paraguay, que puede afectar a la capital, que es Asunción, en caso de un accidente técnico. [Los técnicos dicen] que es una planta de enriquecimiento de uranio, que no puede tener efectos de radiación nuclear, [las autoridades argentinas dicen] que, como Argentina es un país libre y soberano, puede hacer lo que quiera dentro de su territorio. [Pero, en el seno del Parlamento del Mercosur se dice] que, la población estaba muy sensibilizada con respecto a los problemas que acarrear las plantas nucleares, independientemente de lo que digan los técnicos y los gobiernos. La población tiene miedo de esa planta de enriquecimiento de uranio, todos hemos dado nuestro punto de vista al respecto y realizado gestiones con nuestros pares argentinos quienes nos llevaron hasta otros niveles superiores y finalmente la obra quedo paralizada por un tiempo. Se podrá decir que fueron otros los factores que incidieron para que la obra parase, pero el resultado está a la vista. La obra paró. [...] Por tanto, la importancia radica en que permite a los países miembros un espacio de información real, de análisis de los impactos tanto en materia de derechos humanos, ambientales, comercio, defensa nacional, jurídico y teniendo esa fuente de información interactuar localmente de modo a la solución del problema. Es lo que se conoce actualmente como la diplomacia parlamentaria. Funciones que evidentemente no la pudieron desempeñar los funcionarios de la cancillerías, ya que estos no tienen acceso directo a la gente, al sentir de los ciudadanos (Entrevista con Calixto Eduardo Bernal Amarilla, 2016).

Essa perspectiva trazada pelo parlamentar é elucidada pela própria definição de parlamento, utilizada por Urbinati (2006), como órgão mediador entre o Estado e a sociedade. A autora também explica que o governo exercido por representantes é capaz de solucionar controvérsias com base no interesse comum e popular, não somente no interesse das elites decisórias (executivos nacionais e grandes empresas), como demonstrado no depoimento de

Amarilla. Alfonso Gonzáles Núñez (ANR-Nacional), Presidente da delegação paraguaia, apesar de criticar a completa ausência de supranacionalidade do Parlamento, também reconhece o papel das deliberações exercidas em seu interior para o desenvolvimento da democracia regional:

Pese a esas limitaciones temporales, el Parlamento del Mercosur y sus Comisiones asesoras son las únicas plataformas de debates en la zona compartida, el recinto, donde se libera y concluye sobre los más importantes asuntos de índole individual, dual o multilateral que involucran al colectivo. Ningún tema que merezca consideración por su trascendencia para la estabilidad y evolución del bloque son desestimados o tratados tangencialmente ya que, invariablemente, se adoptan posturas, aunque no siempre son escuchadas y atendidas convenientemente por las instancias decisorias y los líderes nacionales (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2015a, p. 10).

O Regimento Interno do Parlamento do Mercosul prevê a conformação de *grupos políticos* – grupos de parlamentares que se organizam de acordo com suas afinidades políticas. Os grupos políticos podem ser formados de duas formas: a primeira é de grupos formados por parlamentares oriundos do mesmo Estado Parte, o qual requer o mínimo de 10% dos parlamentares do Parlasul; a outra forma, e bastante incentivada pelo processo de integração política, são grupos compostos por diferentes Estados, com parlamentares de ideologia similar originários de pelo menos dois países-membros. Estes requerem a participação de no mínimo 5 parlamentares. Além de reunirem-se e discutirem os temas entre si antes das votações, os grupos políticos podem indicar a ocupação de cargos em comissões parlamentares e demais ocupações no Parlamento, conforme o número de integrantes.

De fato, a formação dos primeiros grupos políticos transnacionais foi um elemento de coesão durante a crise institucional envolta do tema da proporcionalidade no Parlasul, que engolfou os anos de 2010 e 2011, praticamente paralisando as atividades do órgão. O primeiro grupo político a ser formado e fundado oficialmente foi o grupo Progressista em 2009. Desde o início das atividades do Parlamento, esse grupo, composto pelas bases aliadas dos governos de Argentina, Brasil e Uruguai, vinha reunindo-se e atuando em conjunto. Da mesma forma, mas de maneira menos atuante, as oposições dos três países e a maioria dos parlamentares paraguaios iniciaram contatos em 2008 para a formação de um grupo socialdemocrata ou conservador (MEDEIROS; DRI, 2013, pp. 131-2).

A formação dos grupos políticos, no entanto, não desuniu os parlamentares conterrâneos nas decisões sobre a proporcionalidade. Como se observou, nas votações em que estão em jogo os interesses nacionais, deputados de partidos opostos domesticamente votaram

juntos e expressaram pontos de vista similares. A única exceção nesse caso foi estabelecida pelo Uruguai. Devido às fortes tradições partidárias do país, os parlamentares uruguaios dividiram-se no debate entre nacionalismo e supranacionalismo. Os deputados da ala direita favorecem o primeiro, enquanto os da ala esquerda defendem o último. A perspectiva nacionalista dominante nas delegações, isto é, o comportamento de decisão unitária por país em se tratando de assuntos nacionais e de grande interesse do Executivo nacional, não estimula a formação de grupos políticos transnacionais ideologicamente orientados (MALAMUD; DRI, 2013, pp. 233-4).

Em contraponto, Drummond (2010) nota que em votações de matérias mais polêmicas, como a relacionada à Declaração 21/2008 sobre a grave crise política na Bolívia e a reativação da IV Frota dos Estados Unidos da América, o viés ideológico se sobrepõe ao nacional. Nesses casos, pode-se observar que parlamentares da direita e centro-direita brasileira acompanham a posição de parlamentares da direita uruguia em oposição aos demais membros das respectivas delegações nacionais. E os deputados que já se reuniam sob a ideia do grupo Progressista votaram com posições políticas alinhadas, indiferentemente do seu Estado originário (DRUMMOND, 2010, pp. 363-4).

A associação ideológica entre os parlamentares de diferentes origens nacionais e a pluralidade desses grupos almejada na criação do Parlamento do Mercosul, portanto o exercício da segunda função parlamentar (deliberação), também figurou avanço com a consolidação e o estabelecimento formal de outro grupo político neste ano. O grupo da então oposição aos governos progressistas sul-americanos, que iniciou conversas em 2008, finalmente se oficializou em 2016, num momento em que esses partidos e coligações passam a configurar maioria parlamentar ou a integrar as bases governistas domesticamente. O Integração Democrática, como se denominou o novo grupo político, é composto por parlamentares de Argentina, Venezuela, Brasil e Uruguai. No momento de sua constituição, os seis membros eram originários de quatro partidos ou coligações partidárias: PSDB (Brasil), Mudemos (Argentina), MUD (Venezuela) e o Partido Nacional (Uruguai). Logo, o grupo possui uma ideologia socialdemocrata e liberal, posicionando-se mais à centro-direita do espectro político, inaugurando, igualmente, uma oposição formal ao grupo Progressista do Parlasul e aprofundando o exercício do debate democrático (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016b, p. 8). O debate ideológico é uma das grandes virtudes do parlamento num ambiente democrático, segundo Dri (2011) e Quermonne (1986). Na verdade, os autores consideram que a possibilidade de manifestação e participação política de majorias e

minorias, situações e oposições, promovem o melhor desempenho da democracia. Um dos membros do novo grupo político, o deputado brasileiro Rocha (PSDB-Acre), afirma que o Integração Democrática auxilia a eliminar a principal fraqueza que existia no Parlasul, de acordo com o próprio parlamentar: a predominância de somente um discurso ideológico:

Por algum tempo o parlamento servia como palanque para defesa de governos populistas. Atualmente, com a criação de um bloco de centro dentro do Parlasul, com participação do Brasil, Venezuela, Argentina e Uruguai, temos uma nova visão do papel do parlamento. As comissões temáticas do parlamento começam a desempenhar um papel mais incisivo, mais proativo nas realidades do Bloco. Posso destacar, por exemplo, as atividades da Comissão que presido (Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, de Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo) [que] já discutiu e definiu atitudes práticas para o combate ao vírus zika nos países do Bloco. Também estamos intensificando ações para tentar diminuir os graves problemas de desabastecimento de remédios na Venezuela. No âmbito do Turismo teremos, em novembro, uma reunião ampliada para discutir possibilidades de avanços no turismo do Bloco, como forma de aumentar a integração. Diante dessa discussão, fica óbvio que questões de aduana, policiamento, trânsito, por exemplo, serão abordadas e, com certeza, solucionadas. Estamos, também, discutindo a harmonização do ordenamento jurídico ambiental entre os países, buscando uma harmonia mínima entre os países (Entrevista com Rocha, 2016).

Para o parlamentar argentino Agustín Rossi (FpV-Nacional), o confronto ideológico dos partidos opositoristas durante a deliberação no plenário é um ganho para a pluralidade da representação:

El Parlasur [...] tiene una representación, que hoy es una representación plural. Yo creo que este es un Parlasur fuertemente ideológico. Porque está el PSUV, están los antichavistas. Está el PMDB y está PT. Estamos el Frente para la Victoria y está Cambiemos, de la Argentina. Está el Frente Amplio y la alianza de Colorados y Blancos de Uruguay. O sea, hay una parte del tiempo de los debates que es una parte fuertemente ideológica y, bueno, que me parece bien. De hecho, hasta este año, solamente existía una sola familia política conformada, que era el bloque Progresista, y este año se armó un bloque de derecha fundamentalmente integrado por sectores de Cambiemos, la oposición venezolana y la alianza de Blancos y Colorados del Uruguay (Entrevista con Agustín Rossi, 2016).

O também argentino Humberto Benedetto (Mudemos-Córdoba) enfatiza que a presença de variados pontos de vista políticos acrescenta ao processo de democratização da tomada de decisões no nível regional, pois, segundo o parlamentar, o Parlasul

es el poder legislativo del Mercosur, en donde, contrariamente al Consejo del Mercosur donde solo son parte los presidentes, el Parlasur tiene la voz de las mayorías y de las minorías de cada país por lo que los consensos que se arriban en el Parlasur tienen a mi criterio mucho más de política de Estado que lo que decide el Consejo ya que no solo lo suscriben los oficialismos circunstanciales sino también sus oposiciones (Entrevista com Humberto Benedetto, 2016).

A representação e a deliberação, contudo, não exprimem todas as funções de um parlamento. Como ressaltado pelo deputado brasileiro José Stédile (PSB-Rio Grande do Sul), em entrevista concedida, e em acordo com o diagnóstico de Ventura e Dri (2008), o Parlasul ainda não exerce plenamente as funções de legislação regional e controle das decisões e ações tomadas no âmbito Executivo do bloco (Entrevista com Jose Stédile, 2016). Dessa maneira, é evidenciado seu permanente processo de institucionalização.

Os parlamentares, através de suas manifestações no plenário e nas entrevistas concedidas, revelam diferentes motivos pelos quais consideram conveniente o aprofundamento do processo de integração sul-americano através do Parlasul. A parlamentar uruguaia Lilián Galán (FA) evoca as ideias de Montesquieu (1973) sobre a tripartição dos poderes de decisão política e o papel do poder legislativo como mecanismo autolegislator de uma sociedade ao descrever o papel do Parlasul na constituição do Mercosul:

Al igual que en el ordenamiento institucional de un país, la institucionalidad que gobierne una región debería tener instancias ejecutivas, legislativas así como de resolución de controversias intrabloque. En ese sentido el Parlasur es el organismo que aspira a ubicarse como el protagonista de la función legislativa, encontrándose aún en una etapa inicial en cuanto a su potencialidad (Entrevista com Lilián Galán, 2016).

Além desse sentido republicano apresentado por Galán, os parlamentares destacam efusivamente o caráter representativo de um parlamento regional. A argentina Cecilia Britto (FpV-Misiones) argumenta que a província pela qual se tornou parlamentar do Mercosul possui um território cujos 91% é constituído por fronteiras estrangeiras e,

Por lo tanto, para nosotros la integración no es un discurso, no es un programa ni es una cuestión meramente discursiva, sino que la integración para Misiones es absolutamente necesaria. [...] También quiero decirles, hermanos latinoamericanos, que este espacio pluricultural, para la Provincia de Misiones, va a ser central. Esta misionera va a hacer un esfuerzo increíble para traer la agenda de la Provincia de Misiones al debate de Latinoamérica (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2015b, p. 24).

Da mesma forma que a província de Misiones, existem várias regiões fronteiriças sul-americanas, tão distantes dos centros de decisão e aguardando pela solução de problemas públicos crônicos característicos dessas localidades, como acesso aos serviços de saúde, saneamento e educação. O Deputado Rocha (PSDB-Acre) vai ao encontro desse argumento ao relatar as experiências do seu estado de origem:

O Parlamento do Mercosul é um importante instrumento garantista da cidadania e desenvolvimento dos países que compõem o Bloco. E, quando pensamos em regiões

afastadas do poder central brasileiro, como é o caso do Acre, tem ainda mais importância, uma vez que, em alguns municípios nós temos mais contato com a Bolívia e o Peru do que com o Brasil, de fato. Dessa forma, penso o Parlasul como um instrumento que pode garantir o desenvolvimento dessas regiões diminuindo as assimetrias entre os países do Mercosul (Entrevista com Rocha, 2016).

São essas experiências relatadas que dão origem ao que foi discutido por Watson (2004), Bull (2002) e os franceses Badie (1998), Dieckhoff e Jaffrelot (1998). O compartilhamento espacial por Estados diferentes em áreas de fronteira fazem emergir sociedades com culturas e valores muito próximos que dividem a utilização de serviços públicos sem a presença de um extenso amparo governamental. Essas comunidades que não presenciam limites fronteiriços estatais, portanto, comunidades regionais, não são atendidas pelo processo de formulação de políticas domésticas porque, de fato, demonstram a necessidade de uma articulação interestatal de forma a atender a essas demandas particulares. Esses espaços com escassez de respaldo representativo no processo de formação de decisões, como Misiones na Argentina e Acre no Brasil, também caracterizam uma das formas de déficit democrático descritas por Habermas (2001), quando os desafios impostos pela configuração internacional tornam insuficientes as tradicionais organizações governamentais e, assim, novos formatos são exigidos.

Para o deputado brasileiro e atual parlamentar do Mercosul, Ságuas Moraes (PT-Mato Grosso), a integração é relevante para o Brasil por representar uma extensão de seu mercado consumidor, agregando mais de 200 milhões de pessoas ao público nacional. Por sua vez, o argentino Alberto Asseff (UNA-Nacional), acredita que a região e o mundo encaram futuros desafios comuns e que o papel do Parlasul é antecipar-se politicamente à eclosão dos problemas. O parlamentar enumera as mudanças climáticas, a crise da água e dos recursos energéticos e o uso da inteligência artificial como dificuldades a serem conjuntamente solucionadas (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2015b, p. 30; 2016a, pp. 31-2). O representante paraguaio Calixto Eduardo Bernal Amarilla (ANR-Nacional) concorda com os dois parlamentares acima e destaca que o processo de integração é uma realidade irreversível, cabendo aos países somente aprofundá-lo:

[...] el proceso de integración es una apuesta muy interesante para nuestros países, ya que Brasil no tiene todo los productos que el mundo necesita comprar, tampoco tiene toda la cantidad que se necesita, no lo tiene Argentina, ningún integrante del Mercosur puede abastecer su mercado interno ni externo en forma suficiente ni independiente, se necesita del bloque. [...] Los demás miembros plenos deben apostar por el proceso de integración, es un paso que se ha dado y que ya no tiene retroceso, guste o no guste a quien sea, es una realidad mundial, la integración comercial, social y política está en pleno proceso, ya no se concibe un mundo

aislado, concentrado en su producción y con acuerdos bilaterales con ciertos países, porque esos países tienen a su vez acuerdos con bloques, que de a poco van a ir dejando de lado los acuerdos bilaterales y van a terminar integrándose totalmente a sus bloques (Entrevista con Calixto Eduardo Bernal Amarilla, 2016).

A perspectiva abordada pelo parlamentar Amarilla caminha conjuntamente com as ideias apresentadas por Šabič (2008a). Mesmo não indicando o desejo de conformação de nenhuma instituição que se assemelha à democracia cosmopolita, o representante e seus colegas justificam a necessidade do aprofundamento da integração regional e, particularmente, da integração política, pela presença impreterível de interesses e problemas em comum em diferentes sociedades nacionais e consideram a parlamentarização e a representação política no nível regional uma possível alternativa.

Os parlamentares, assim, reconhecem que o primeiro passo para alcançar esse estágio de integração é a realização do sufrágio direto no Brasil, no Uruguai e na Venezuela – os países que ainda não cumpriram com o previsto no Protocolo Constitutivo. Muitos parlamentares destes países verbalizam a necessidade de normalizar as eleições e divulgam seu apoio, que, porém, não se concretiza nos parlamentos nacionais, como averiguado no início deste capítulo. Alfonso Gonzáles Núñez (ANR-Nacional) reclama (previamente às eleições argentinas), nesse sentido, da falta de iniciativa dos parlamentares indicados nacionalmente para articular a ocorrência das eleições em seus países:

Es incómoda la metodología de trabajo dentro del Parlamento, ya que Paraguay es el único país que hasta el momento ha elegido sus representantes. Sé que necesitamos mucha voluntad política, mucho lobby, porque a nosotros nos costó mucho esfuerzo en el año 2007 modificar nuestro código electoral. No obstante, si hay voluntad política y un liderazgo importante en todos los Parlamentos nacionales de los países miembros del Mercosur, podemos hacerlo (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2014a, p. 10).

Além de propiciar um melhor funcionamento das atividades parlamentares, a ocorrência das eleições diretas em todos os Estados do Mercosul, segundo Drummond (2010), auxiliaria na concepção de uma consciência de cidadania regional mercosulina e até mesmo de uma identidade regional. A parlamentar uruguaia Verónica Alonso (PN) concorda:

Sin dudas que la elección de parlamentarios mediante el voto directo representa un avance en la consolidación institucional del organismo, otorgando mayor legitimidad democrática y generando en la población un importante grado de concientización sobre su ciudadanía regional, además permite proyectar avances en la conformación de nuevos organismos regionales (Entrevista con Verónica Alonso, 2016).

Na sessão ordinária de agosto deste ano, inclusive, o Parlamento do Mercosul já aprovou uma recomendação ao CMC (Recomendação 09/2016) estabelecendo o dia 9 de dezembro¹⁸ como o Dia do Mercosul Cidadão, o dia em que, no futuro – de modo a intensificar o sentimento de pertencimento de todos os povos à região – todos os países do bloco elegerão seus representantes do Parlasul simultaneamente, o que não ocorrerá até a conclusão do primeiro mandato dos parlamentares eleitos diretamente de todos os países (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016e, p. 60).

O parlamentar argentino Humberto Benedetto (Mudemos-Córdoba) considera a falta de visibilidade do Parlasul uma das deficiências do seu papel na integração do bloco e apresentou, nessa perspectiva, um projeto para melhorar a comunicação do Parlamento com a sociedade e com as outras instituições mercosulinas. Entre as medidas propostas, estão maior divulgação dos eventos do Parlamento e uma coordenação com a Secretaria do Mercosul com o objetivo de organizar conjuntamente esses eventos na agenda do bloco. O atual Presidente do Parlasul, Jorge Taiana (FpV-Nacional), concorda com Benedetto de que a falta de uma política de visibilidade é um dos maiores déficits do Parlamento, trazendo reflexos inclusive no seu relacionamento institucional com o Mercosul, e declara que estão sendo realizadas reuniões com especialistas no assunto para tentar sanar essa dificuldade (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016b, p. 9).

A continuidade do processo de integração, segundo alguns dos próprios parlamentares, dá-se, indispensavelmente, pela atribuição de maiores poderes ao Parlasul, pelo fortalecimento das atuais instituições do Mercosul, e também pela reestruturação da arquitetura do bloco ao criar instituições que dinamizem a integração, como o tribunal supranacional. A dotação de poderes vinculantes ao Parlamento do Mercosul é um pleito constante em seu interior, como poderia se esperar de representantes políticos desejando estender suas possibilidades de ação (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2014a, pp. 10-1; 2016e, p. 51). Nesse caso, os parlamentares já eleitos diretamente (Argentina e Paraguai) são os principais porta-vozes dessa solicitação, provavelmente para prestar contas aos seus eleitores. Os parlamentares paraguaios são os maiores defensores do aprofundamento da integração, como registrado pelo Presidente da delegação do país, Alfonso Gonzáles Núñez (ANR-Nacional):

¹⁸ O dia 9 de dezembro é simbólico para o Parlasul, pois na mesma data em 2005 foi firmado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul pelos presidentes de todos os países-membros.

Es comprensible que suscribamos la ansiedad de muchos ciudadanos y medios de prensa de la región por ver un Parlamento del Mercosur consolidado y provisto del total de atribuciones conferidas constitucionalmente a las Asambleas Legislativas Nacionales, con poder intrínseco de sancionar leyes, ejecutar el rol de control de los actos de los órganos ejecutivos y judiciales, y velar por la observancia del orden legal vigente. [...] La delegación de Paraguay viene insistiendo desde hace varios años en la perentoriedad de otorgar facultades legislativas al Parlamento del Mercosur. Para ello, los Estados Parte del Mercosur tendrían que abocarse con inmediatez, superior dedicación y seriedad a incrementar las atribuciones del propio Parlamento y jerarquizarlo dentro del organigrama institucional del bloque, dotándolo de las potestades legislativas que caracterizan a los Congresos Nacionales, proporcionando así a nuestro grupo de naciones superiores márgenes de influencia, inserción internacional, crédito, respeto y confianza ante los interlocutores de una comunidad global que exige formalidad y actitud a sus integrantes (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2015a, pp. 10-1).

Entretanto, atuais parlamentares que não foram eleitos diretamente para exercer suas funções no Parlasul, originários do Brasil e do Uruguai, não consideram a atribuição de maiores poderes à instituição uma prioridade do processo de integração. Enquanto parlamentares argentinos e paraguaios exigem maiores poderes ao Parlasul, os brasileiros e uruguaios demonstram que a integração deveria ter outras prioridades, mas não necessariamente pelos mesmos motivos. O deputado brasileiro Eduardo Barbosa (PSDB-Minas Gerais) acredita que o bloco precisa, primeiramente, consolidar-se em definitivo antes de incorporar novas competências ao Parlamento. Afinal, segundo o deputado, *cada país tem seu tempo* e preparar o Parlamento do Mercosul para que no futuro tenha sua configuração aos moldes do Parlamento Europeu é um processo gradativo (Entrevista com Eduardo Barbosa, 2016). Essa posição do deputado, no entanto, não engloba as opiniões dos partidos opositores ao seu e também não é idêntica à defendida pelo seu partido publicamente, que considera como principal objetivo para a integração o livre comércio. O parlamentar uruguaio Marcos Otheguy (FA) concorda com o argumento de que a dotação de poderes vinculantes ao Parlasul, por exemplo, não carece de urgência para caracterizar relevância às ações do Parlamento na região:

Consideramos que si fueran vinculantes las decisiones del Parlasur este claramente tendría características diferentes a las actuales. No quiere decir esto que debemos transitar ese camino de inmediato. La potestad de ser un órgano asesor es por si relevante para un parlamento supranacional (Entrevista com Marcos Otheguy, 2016).

De fato, o Parlamento do Mercosul, em seu estado de configuração vigente, possui encargos que o permitem realizar atividades importantes e igualmente relevantes para o exercício da democracia e da representação no nível regional. O argentino Humberto

Benedetto (Mudemos-Córdoba) ressalva que a ausência dos aspirados poderes vinculantes não impede o Parlasul de praticar ações políticas que contribuam para a integração no bloco:

Como el Mercosur es una entidad intergubernamental la no vinculación es relativa. También no es vinculante las desiciones más importantes del Consejo de Presidentes, ya que requiere la aprobación de sus respectivos Parlamentos. En esto, el Parlasur puede ayudar a acortar los tiempos de aprobación. Si el Consejo del Mercado Común enviar al Parlasur para su aprobación la normativa del Mercosur seria mucho más rapido y seguramente más representativa las decisiones de nuestro Parlamento (Entrevista com Humberto Benedetto, 2016).

Agustín Rossi (FpV-Nacional) destaca o mesmo caso de inação do Parlamento do Mercosul em relação à capacidade de realizar ditames que lhe é outorgada:

[...] Inclusive con las actuales circunstancias, el Parlasur podría cumplir un rol más activo. Por ejemplo, aquellas decisiones que toma el Consejo Mercado Común, aquellas decisiones que toman los presidentes y que para su entrada en vigencia deben ser ratificadas por los parlamentos de cada uno de los países. Se podría – que está previsto actualmente – ubicar una instancia intermedia para que esa decisión la trate el Parlasur. Si el Parlasur la aprueba seguramente con eso se va configurar una mayor agilidad del tratamiento que si cada uno de los países [la tratase], o sea, existen instancias donde se le puedan [dar] más protagonismo al Parlasur (Entrevista com Agustín Rossi, 2016).

Isto é, as mesmas dificuldades práticas indicadas por Dri e Paiva (2016), continuam identificadas no funcionamento do Parlasul dez anos depois de sua criação. No entanto, a atuação parlamentar pelos parlamentares diretamente eleitos demonstra possíveis conquistas a serem atingidas com a cobertura total dos sufrágios diretos.

2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo explorou os dispositivos institucionais do Parlamento do Mercosul, elaborados pelos próprios parlamentares mercosulinos, para garantir a representação política através da proporcionalidade democrática da composição de seu corpo, num momento pré-eleitoral. Retratou o processo concluído ou em desenvolvimento da regularização dos sufrágios diretos em cada país do Mercosul, abordando suas particularidades, dificuldades e justificativas. Analisou a atuação parlamentar dos representantes de todas as nacionalidades do Mercosul no período 2013-2016, por meio do estudo das taquigrafias correspondentes às sessões ordinárias ocorridas nesse ínterim, em coordenação com as opiniões de 10 atuais parlasulinos declaradas em entrevistas concedidas para a realização deste trabalho. Finalmente, ponderaram-se alguns casos considerados pertinentes em relação à argumentação teórica desenvolvida no primeiro capítulo.

Observa-se com a atual configuração do Parlasul – pontuada pela atuação de parlamentares tanto respaldados pelo sufrágio direto quanto indicados pelas bancadas nacionais – que as eleições diretas já realizadas viabilizaram um melhor funcionamento das atividades parlamentares, mesmo que ainda não seja pleno, ao permitir a continuidade dos trabalhos das comissões. Percebe-se também que as eleições a serem regularizadas por Brasil, Uruguai e Venezuela têm o potencial de ampliar os trabalhos parlamentares, a eficiência das votações no plenário e de aprofundar os debates políticos sobre os temas de interesse popular que afetam a integração na região e a vida dos cidadãos do bloco de modo geral.

A partir das noções assimiladas neste capítulo são delineadas as principais deduções resultantes do trabalho, traçados novos questionamentos relacionados ao tema e propostas novas sugestões com o objetivo de dar continuidade ao estudo do objeto – todos os quais estão presentes nas Considerações Finais deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a investigar se a atuação parlamentar dos parlamentares eleitos diretamente para o Parlamento do Mercosul possuiria mais características representativas que a dos parlamentares nacionais indicados para o cargo. Para entender, primeiramente, as razões da existência de um parlamento regional na América do Sul, foram revisadas bibliografias consideradas mais afins do propósito de discutir os temas de representação política, das novas necessidades da sociedade civil pós-guerras mundiais, da democratização da política externa e do reconhecimento do déficit democrático. Igualmente, foram abordados todos esses temas no contexto sul-americano e da institucionalização do Parlasul. No segundo momento do trabalho, foram oferecidas contribuições originais para o estudo do comportamento parlamentar e funcional do Parlamento do Mercosul, como a apresentação dos mecanismos pré-eleitorais que garantiriam a representação democrática regional no interior do Parlamento, incluindo a exposição em detalhes dos processos de regulamentação do sufrágio direto em cada país-membro e a análise qualitativa da atuação parlamentar entre os anos de 2013 e 2016, por meio da leitura das versões taquigráficas de 14 sessões ordinárias do Parlasul e da realização de entrevistas inéditas com 10 atuais parlamentares parlasulinos.

Pelo Parlasul não permitir a delimitação de duas circunstâncias temporais bem definidas entre uma constituição somente de parlamentares diretamente eleitos e outra de parlamentares indicados, a dedução de conclusões é dificultada, uma vez que os dois tipos de representantes interagem entre si e atuam conjuntamente. O recente quadro de realização das eleições diretas no Paraguai e, principalmente, na Argentina também pode ser um fator limitante na atribuição de respostas ao problema desta pesquisa. No entanto, é possível delinear algumas conclusões importantes provocadas pelo trabalho.

A primeira delas é a de que o Parlamento do Mercosul não está funcionando conforme o idealizado em sua criação. Ainda que o seu Protocolo Constitutivo lhe forneça funções meramente consultivas e deliberativas, o órgão não as realiza plenamente. O não cumprimento por parte dos Estados mercosulinos do previsto no PCPM (realização do sufrágio direto) obstrui a continuidade do processo de institucionalização do Parlamento ao inibir, como descrito pelos próprios parlamentares durante a análise, o trabalho das comissões permanentes e da apreciação e aprovação de matérias no Plenário, acometendo a atuação dos representantes legitimados por um sufrágio.

Da mesma forma, fica evidente o desinteresse dos governos nacionais de Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela, tanto na esfera executiva quanto na legislativa, de impulsionar o desenvolvimento do Parlasul. A instituição deixou de ser prioridade na agenda de integração regional desde o fim de 2009 e início de 2010, período em que também se conformou a paralisação do Parlamento de forma sintomática a essa situação. Mesmo o governo argentino, que avançou com a normalização do sufrágio, não o julga prioridade o suficiente para realizar o pagamento dos salários de seus parlamentares eleitos ou contratar assessores técnicos, que lhes permitam a execução de seus papéis. Tornou-se evidente a necessidade de profissionais com conhecimentos técnicos para prestar suporte ao trabalho parlamentar numa situação em que ao entrevistar representantes eleitos pela sociedade, o pesquisador tenha sido convidado a se tornar assessor virtual *ad honorem* no primeiro contato.

Isso frustra a atuação de todos os parlamentares no Parlasul, mas principalmente daqueles que foram eleitos exclusivamente para essa instância política, uma vez que a continuidade dos trabalhos é refreada pelas ausências dos parlamentares indicados, dificultando a obtenção de possíveis vantagens eleitorais e a representação política de fato da população que votou por seus representantes. Dessa forma, é compreensível que a maior parte do tempo de uso do plenário seja utilizada para reafirmar posições e interesses nacionais e para discutir o próprio funcionamento do Parlasul como ator político regional.

A representação política no nível regional, aliás, perpassa por conteúdos de abrangência doméstica e internacional. Não é concebível aceitar o argumento de que há intervenção nos assuntos domésticos no interior de um parlamento regional quando se discute os problemas de um país que optou por participar de um processo de integração regional moldado pela democracia e seus preceitos de representação e responsividade. Os conceitos de democratização da política externa e de que as políticas internas e externas constituem uma continuação, devido às margens indefinidas dos processos sociais, foram explorados no trabalho e permitem a compreensão de que as demandas do eleitorado de um parlamentar regional consistem de interesses locais e regionais e que, portanto, todas as esferas devem ser tratadas no Parlasul para reproduzir a integração regional desejada.

Quermonne e Croisat (1996) afirmaram que um parlamento regional sem características vinculantes não consegue suprir o déficit democrático observado no nível regional. Porém, entende-se o quão valiosa uma instituição que viabiliza a deliberação política por variados pontos de vista e diferentes ideologias pode agregar a uma comunidade

democrática de sociedades. No Parlasul, por meio da institucionalização de coligações transnacionais de ideologias opositoras, observa-se pelas análises taquigráficas e entrevistas a concretização dessa função parlamentar fundamental de deliberação política para a sustentação das atividades democráticas, através do debate ideológico e alinhamento dos discursos.

Outra conclusão é a de que os poderes vinculantes de um parlamento regional devem acompanhar o progresso de sua institucionalização. O Parlamento Europeu não surgiu com todos os poderes que possui atualmente, foi preciso os eurodeputados tomarem como vocação a ampliação de suas competências. A mesma configuração pode ser desencadeada na América do Sul, com a ressalva de que a política externa presidencialista, muito própria dos países da região, tende a tardar essas conquistas. A concessão de maior poder ao Parlamento do Mercosul, todavia, não irá realizar-se inadvertidamente, através do desejo dos executivos nacionais de renunciar à parcela do poder de decisão na política externa. Essa conquista será outorgada ao Parlasul por meio do trabalho realizado nas comissões permanentes e especiais, pela relevância das recomendações enviadas ao CMC e pela correspondência da atuação parlamentar aos interesses dos cidadãos mercosulinos, sendo esses interesses legitimados através da eleição direta dos representantes. Tal qual discernido por Habermas (2001) ao escrever que a expansão das capacidades de ação política das instituições regionais deve acontecer simultaneamente à expansão de sua legitimidade (HABERMAS, 2001, p. 126). Esse entendimento também é percebido por uma minoria de parlamentares no Parlasul, como resume a argentina Ana María Corradi (FpV-Santiago del Estero), *la integración de hermanos del Mercosur se dará cuando nuestras acciones sean tan fuertes que podamos convencer a nuestros congresos que se avance en las legislaciones* (PARLAMENTO DEL MERCOSUR, 2016b, p. 6).

Há espaço para atuação política dos membros do Parlamento na conformação atual do órgão, como verificado por autores especialistas e constatado pelos próprios parlamentares nas entrevistas deste trabalho. As atuais funções parlamentares, ainda que modestas, precisam ser praticadas para que outras possam ser reivindicadas. A função de foro político regional, da mesma forma, não pode ser depreciada. A reunião de representações governistas e opositoras de todos os países do bloco só contribui para a transparência democrática dos governos nacionais e a deliberação de assuntos do interesse público. A utilização do espaço plenário do Parlasul como um local de denúncias que parecem não encontrar espaço para debate no plano nacional, da maneira que foi registrada em diversas ocasiões na análise

realizada, é também um encargo relevante em parlamentos internacionais, ocorrendo em substituição às instituições domésticas que podem estar silenciadas.

Por fim, a principal conclusão inferida desta pesquisa é a corroboração daquilo o que muitos estudiosos políticos alegam ao declarar que a democracia é um processo em constante construção. Não podendo ser interpretada como certa, a democracia precisa ser praticada. Isso é válido tanto no nível doméstico quanto no regional, afinal de contas, o representado político é o mesmo nas duas situações. E o processo democrático não se limita pela formação de políticas vinculantes ou pela autolegislação. O debate de ideias, interesses e vontades, a deliberação política, são elementos centrais que respaldam a democracia. O que se observa atualmente na atuação do Parlasul é uma representação política fundamentada na discussão de temas relacionados à integração regional, caracterizada essencialmente por posições mais próximas ao interesse cidadão. As decisões de política externa mercosulina, que outrora eram somente discutidas nos bastidores diplomáticos pelo Executivo nacional, estão sendo verdadeiramente debatidos no ambiente parlamentar do Parlasul por variadas ideologias e posições políticas, tornando-as públicas e contrastando-as com os interesses do eleitorado. O Parlamento do Mercosul, dessa maneira, afirma-se como mais uma ferramenta de preservação e perpetuidade dos costumes democráticos.

O Parlamento do Mercosul carece de estudos e pesquisas quando comparado às demais instituições de representação política. Praticamente todos os estudos parlamentares e de influência partidária poderiam ser adaptados ao Parlasul como objeto e exprimiriam avanço na compreensão do órgão. Pela sua característica internacional ou regional, aplicam-se ao Parlamento, ainda, uma multiplicidade de investigações inéditas acerca de sua composição (quais personalidades políticas ou líderes comunitários se elegem? Com que objetivos?), da natureza de suas eleições (como ocorrem as campanhas políticas para o cargo de parlamentar do Mercosul? Quais as propostas oferecidas ao eleitorado? Qual o principal público alvo das campanhas?), da conformação dos grupos políticos em seu interior (como atuam e de que forma são estabelecidas as alianças partidárias transnacionais?), entre outras tantas possibilidades. Assim como é relevante o aprofundamento dos questionamentos sobre a qualidade e dos limites da representação no Parlasul ao tentar sanar o déficit democrático registrado no Mercosul.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

- ABAL MEDINA, Juan Manuel. El camino hacia la democracia pos representativa. **PostData**, n.º 2, 1996.
- ARISTÓTELES. A Política. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- BADIE, Bertrand. De La Souveraineté à La Capacité de L'État. In: SMOUTS, Marie-claude. **Les Nouvelles Relations Internationales: Pratiques e théories**. Paris: Presses de Sciences Po, 1998. Cap. 1. p. 37-58.
- BALMELLI, Carlos Mateo; SCAVONE, Rosa M. G. de. Mercosur, Parlamento y sociedad civil. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Ed.). **La Encrucijada Política del Mercosur: Parlamentos y Nueva Institucionalidad**. Montevideo: Impresora Editorial, 2003. p. 103-130.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. Tradução de Sérgio Bath.
- CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo Pérez. La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In: SIERRA, Gerónimo de (Comp.). **Los Rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 123-153.
- COFELICE, Andrea. Interregional Parliamentary Assemblies: a new layer in the Multi-Level Global Governance System. In: BEKEMANS, Léonce. **Intercultural Dialogue and Multi-level Governance in Europe: a Human Right based approach**. Bruxelas: P.I.E. Peter Lang S.A., 2012. p. 277-292.
- COTTA, Malrizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 877-888. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini.
- CRUM, Ben; FOSSUM, John E. The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU. **Eur. Pol. Sci. Rev.**, [s.l.], v. 1, n. 02, p.249-271, 15 jun. 2009. Cambridge University Press (CUP).

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Tradução de Beatriz Sidou.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. Tradução de Celso Mauro Paciornik.

DÍAS, Leandro; SZERMAN, Paloma. El llamado "déficit democrático" en los esquemas de integración regional y sus repercusiones en el Mercosur. In: MAFFEI, Brenda Luciana; ECHAIDE, Javier (Ed.). **El Parlamento del Mercosur: Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque**. Buenos Aires: La Imprenta Ya, 2015. Cap. 1. p. 11-50.

DIECKHOFF, Alain; JAFFRELOT, Christophe. De L'État-Nation au Post-Nationalisme? In: SMOUTS, Marie-claude. **Les Nouvelles Relations Internationales: Pratiques e théories**. Paris: Presses de Sciences Po, 1998. p. 59-74.

DRI, Clarissa. **Changement Institutionnel et Régionalisme en Amérique Latine: la construction du Parlement du Mercosur**. 2011. 462 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Políticas, Sciences Po Bordeaux; Centre Émile Durkheim, Université de Bordeaux, Bordeaux, 2011.

_____. At What Point does a Legislature Become Institutionalized?: The Mercosur Parliament's Path. **Brazilian Political Science Review**, [s.l.], v. 3, n. 2, p.60-97, 2009. Disponível em: <<http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/15/12>>. Acesso em: 07 out. 2016.

DRI, Clarissa Franzo; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? **Rev. Sociol. Polit.**, [s.l.], v. 24, n. 57, p.31-48, mar. 2016. FapUNIFESP (SciELO).

DRUMMOND, Maria Claudia. **A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos de integração**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/221254/000904577.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

FIOTT, Daniel. On the Value of Parliamentary Diplomacy. **Madariaga Paper**, [s.l.], v. 4, n. 7, p.1-7, abr. 2011.

GOMES, Eduardo Biacchi. Democracia y el Parlamento del Mercosur: rumbos de la integración sudamericana. In: MAFFEI, Brenda Luciana; ECHAIDE, Javier. **El Parlamento del Mercosur**. Montevidéo: B de F Ltda., 2015. p. 197-216.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**: contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. **A Constelação Pós-Nacional**: ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001. Tradução de Márcio Seligmann-Silva.

HELD, David. Democracy and the New International Order. In: D. Archibugi and D. Held. **Cosmopolitan Democracy**: an agenda for a New World Order, 96-120, Cambridge: Polity Press, 1995.

_____. Democracy and Globalization. In: D. Archibugi, D. Held and M. Köhler. **Re-Imagining Political Community**: studies in Cosmopolitan Democracy, 11-27. Stanford: Stanford University Press, 1998.

_____; MCGREW, Anthony. **Globalization/Anti-Globalization**: beyond the great divide. Cambridge: Polity Press, 2007.

JAEGER JUNIOR, Augusto. Sistematização das liberdades econômicas fundamentais no Mercosul. In: SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; NEGRO, Sandra (Org.). **Relações Internacionais, Comércio e Desenvolvimento**. Florianópolis: Ed. da Ufsc: Fundação Boiteux, 2011. p. 75-112.

KRAFT-KASACK, Christiane. Transnational Parliamentary Assemblies: a remedy for the democratic deficit of international governance?. **West European Politics**, [s.l.], v. 31, n. 3, p.534-557, maio 2008.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 67, p.49-103, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional: journal of global connections**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.265-303, out. 2000. Quadrimestral

_____; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. **Integração Moderna**. Rio de Janeiro: Opa, 2006.

LIPOVETSKY, Pilles. **La era del vacío**: ensayos sobre el individualismo contemporáneo. Barcelona: Ed. Anagrama, 1986.

LOCKE, John. O Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.

MALAMUD, Andrés; DRI, Clarissa. Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of Mercosur. **Journal Of Iberian And Latin American Research**, [s.l.], v. 19, n. 2, p.224-238, dez. 2013. Informa UK Limited.

_____; STAVRIDIS, Stelios. Parliaments and Parliamentarians as International Actors. In: REINALDA, Bob. **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**. [s.l.]: Ashgate Publishing, 2013. Cap. 8. p. 102-117.

MAFFEI, Brenda Luciana. **Parlamento del MERCOSUR**: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 7, 100-130, 2010.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e Representação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 67, p.105-138, 2006.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. Southern common market: the emerging of a new society. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n.12, p.169-200, 2002.

_____. **The Parliamentary Dimension of Mercosur**. In: IPSA-ECPR CONFERENCE, 1., 2011, São Paulo. São Paulo, 2011.

MASTAGLIA, Gabriela Teresita. Mercosur, desarrollo regional y seguridad jurídica: la política de cooperación entre tribunales locales. In: SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; NEGRO, Sandra.

Relações Internacionais, Comércio e Desenvolvimento. Florianópolis: Ed. da Ufsc: Fundação Boiteux, 2011. p. 269-280.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; DRI, Clarissa. A Dimensão Parlamentar do Mercosul: funcionamento, atores e poderes. In: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMANN, Maria Izabel (Org.). **Mercosul - 21 anos: maioridade ou imaturidade?**. Curitiba: Appris, 2013. p. 115-134.

MELLADO, Noemí B.. Estado, Sociedad Civil e Integración: hacia su rearticulación. In: RUIZ, José Briceño (Ed.). **El Mercosur y las Complejidades de la Integración Regional**. Buenos Aires: Teseo, 2011. p. 271-300.

MILANI, Carlos R. S. et al. **Atlas da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2014.

MINOLLI, Tatiana I. Bogoslavsky; MAFFEI, Brenda L.. La eficacia de los instrumentos del Mercosur para mantener las democracias dentro del bloque. In: MAFFEI, Brenda Luciana; ECHAIDE, Javier. **El Parlamento del Mercosur**. Montevideo: B de F Ltda., 2015. p. 81-114.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Abril, 1973.

NOVAS, Stefanía. El Parlamento del Mercosur: legitimidad ciudadana y déficit democrático. In: MAFFEI, Brenda Luciana; ECHAIDE, Javier (Org.). **El Parlamento del Mercosur**. Montevideo: B de F Ltda., 2015. p. 161-196.

_____; IORCANSKY, Natan. Bases Históricas del Mercosur: la vuelta a la democracia de los Estados miembros como factor determinante. In: MAFFEI, Brenda Luciana; ECHAIDE, Javier (Org.). **El Parlamento del Mercosur: Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque**. Montevideo: B de F Ltda., 2015. Cap. 2. p. 51-80.

PINEDA, Julio César. **ParlaSur y ParLatino: elección directa**. 2016. Disponível em: <http://www.eluniversal.com/noticias/opinion/parlasur-parlatino-eleccion-directa_2760>. Acesso em: 24 set. 2016.

PORCELLI, Emanuel. **La dimensión parlamentaria del MERCOSUR a 10 años de la Decisión CMC N° 49/04: ¿Vino nuevo en odres viejos?**. In: CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2014. Disponível em:

<http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT17-PoliticaInternacional/Porcelli_ladimensionparlamentaria.pdf>. Acesso em: 01 out. 2016.

QUERMONNE, Jean-Louis. Les politiques Institutionnelles. In: GRAWITZ, M.; LECA, J. **Traité de Science Politique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

_____. **Les Régimes Politiques Occidentaux**. Paris: Seuil, 1986.

_____; CROISAT, Maurice. **L'Europe et le Fédéralisme**. Paris: Montchrestien, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social. São Paulo: Formar, 1980.

ŠABIČ, Zlatko. Democracy Across Borders: parliamentarians and international public spheres.

Javnost: the public, [s.l.], v. 15, n. 3, p.75-88, 2008a.

_____. Building Democratic and Responsible Global Governance: the role of International Parliamentary Institutions. **Parliamentary Affairs**, [s.l.], v. 61, n. 2, p.255-271, 2008b.

SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p.125-143, nov. 2006.

TORO, Luis Fuenmayor. **Elección directa del PARLATINO y del PARLASUR**. 2016. Disponível em: <<http://www.noticiasdevenezuela.org/2016/01/05/eleccion-directa-del-parlatino-y-del-parlasur/>>. Acesso em: 24 set. 2016.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 67, p.191-228, 2006.

VÁSQUEZ, Mariana. **Los escenarios de participación social en el Mercosur**. 2007.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D.. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Montevidéo: Mastergraf, 2004.

_____; DRI, Clarissa. Uma Assembleia em Construção: funções e desafios do Parlamento do Mercosul. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Org.). **Anuário Brasil-Europa 2008**. [s.l.]: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 63-80.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo de (Comp.). **Los Rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 183-228.

WATSON, Adam. **A Evolução da Sociedade Internacional: uma análise histórica comparativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. Tradução de René Loncan.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1999. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

ZERO, Marcelo. **O Mercosul e os Processos de Integração da América do Sul e da América Latina: Integração pela Cidadania ou Desintegração pelas Assimetrias?**. 2014. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opiniaio/o-mercosul-e-os-processos-de-integracao-da-america-do-sul-e-da-america-latina-integracao-pela-cidadania-ou-desintegracao-pelas-assimetrias/#.V8YG_jXEMV4>. Acesso em: 21 mar. 2014.

DOCUMENTOS

ARGENTINA (Estado). Lei nº 27.120, de 10 de dezembro de 2014. **Lei 27.120/2014**. Buenos Aires.

ARGENTINA. Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior, Obras Publicas e Vivienda. Presidencia de la Nación. Elecciones Generales – 25 de octubre 2015: resultados definitivos. Disponível em: <http://www.elecciones.gob.ar/articulo_princ.php?secc=2&sub_secc=55>. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL (Estado). Projeto de Lei do Senado nº 126, de 24 de novembro de 2011c. **Projeto de Lei do Senado Federal Nº 126, de 2011**. Brasília.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 126, de 30 de março de 2011b. **Projeto de Lei do Senado Federal Nº 126, de 2011**. Brasília.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 358, de 4 de setembro de 2013. **Projeto de Lei do Senado Federal Nº 358, de 2013**. Brasília.

_____. Projeto de Lei nº 5279, de 26 de maio de 2009. **Projeto de Lei Nº 5279, de 2009**. Brasília.

_____. Projeto de Lei nº 5279, de 6 de abril de 2011a. **Projeto de Lei Nº 5279, de 2009**. Brasília.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 5279/2009**. 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=435878>>. Acesso em: 21 set. 2016.

_____. **Organograma do Mercosul**. 2016. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma_MSUL.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

_____. SENADO FEDERAL. . **PROJETO DE LEI DO SENADO nº 126, de 2011**. 2016a. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99608>>. Acesso em: 21 set. 2016.

_____. _____. . **PROJETO DE LEI DO SENADO nº 358, de 2013**. 2016b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114249>>. Acesso em: 21 set. 2016.

PARAGUAI. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. Congreso Nacional. **LEY Nº 3.166**. 2007. Disponível em: <<http://www.bacn.gov.py/Mjkw&ley;-n-3166>>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. Tribunal Superior de Justicia Electoral. Justicia Electoral. **Memoria y Estadísticas Electorales: Elecciones Generales 2008**. Assunção: Tsje, 2008. 188 p. Disponível em: <http://tsje.gov.py/e2008/pdf/2008_resultados.pdf>. Acesso em: 23 set. 2016.

_____. _____. **Memoria y Estadística Electoral: Elecciones Generales 2013**. Assunção: Tsje, 2013. 526 p. Disponível em: <<http://tsje.gov.py/e2013/documentos/pdf/2013.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Montevideú. **XL Sesión Ordinaria realizada no dia 12 de agosto de 2016**. 70 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12197/1/xl-sesion-ordinaria-de-12-de-agosto-2016-2.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2016e.

_____. Montevideú. **XLI Sesión Ordinaria realizada no dia 16 de setembro de 2016**. 62 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12307/1/xli-sesion-ordinaria-de-16-de-setiembre-de-2016.doc>>. Acesso em: 15 out. 2016. 2016f.

_____. Montevideú. **XXXI Sesión Ordinaria realizada no dia 7 de julho de 2014.** 68 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/8758/1/version-taquigrafica-de-la-xxxi-so-mercosur-7-07-2014.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2014a.

_____. Montevideú. **XXXII Sesión Ordinaria realizada no dia 10 de novembro de 2014.** 3 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/9112/1/orden-del-dia-xxxii-so.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2014b.

_____. Montevideú. **XXXIII Sesión Ordinaria realizada no dia 17 de agosto de 2015.** 53 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/9891/1/xxxiii-sesion-ordinaria-17-agosto-2015.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2015a.

_____. Montevideú. **XXXIX Sesión Ordinaria realizada no dia 21 de junho de 2016.** 42 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/11948/1/version-taquigrafica-xxxix-so-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2016d.

_____. Montevideú. **XXXV Sesión Ordinaria realizada no dia 14 de dezembro de 2015.** 63 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10804/1/xxxv-so-de-14-dic-2015.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2015b.

_____. Montevideú. **XXXVI Sesión Ordinaria realizada no dia 14 de março de 2016.** 82 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/11274/1/vt-de-la-xxxvi-so-de-14-de-marzo-de-2016.doc>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2016a.

_____. Montevideú. **XXXVII Sesión Ordinaria realizada no dia 26 de abril de 2016.** 12 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/11508/1/acta-de-la-xxxvii-sesion-ordinaria-aprobada-por-el-pleno.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2016b.

_____. Montevideú. **XXXVIII Sesión Ordinaria realizada no dia 23 de maio de 2016.** 47 p. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/11850/1/xxxviii-so-23-de-mayo-de-2016.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016. 2016c.

PORTAL DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. **La Cámara Nacional Electoral de Argentina ordena al gobierno pagar a los Parlamentarios.** 2016. Disponível em:

<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/12741/1/parlasur/la-camara-nacional-electoral--de-argentina-ordena-al-gobierno-pagar-a-los-parlamentarios.html>>. Acesso em: 21 out. 2016.

PROTOCOLO Constitutivo do Parlamento do Mercosul. 9 dezembro 2005. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/4296/1/protocolo_pt.pdf>. Acesso em: 5 set. 2016.

REGIMENTO Interno do Parlamento do Mercosul. 6 agosto 2007. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/4296/1/regimento-interno---pt.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2016.

URUGUAI (Estado). Constituição (1997). **Constitución de La Republica Oriental del Uruguay**.

URUGUAI. Parlamento del Uruguay. Cámara de Senadores. **Documentos y Leyes:** Asunto 108348. 2015. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/108348>>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. Poder Legislativo. Cámara de Senadores. **Nº 94 - TOMO 484 - 6 DE JULIO DE 2011:** 24ª

SESIÓN ORDINARIA. 2011. Disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20110706S0024_SSN5422794.html#pagina9>.

Acesso em: 22 set. 2016.

ENTREVISTAS

ALONSO, Verónica. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 04 out. 2016.

AMARILLA, Calixto Eduardo Bernal. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 04 out. 2016.

BARBOSA, Eduardo. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 20 set. 2016.

BENEDETTO, Humberto. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 11 set. 2016.

GALÁN, Lilián. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 20 set. 2016.

OTHEGUY, Marcos. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 06 out. 2016.

ROCHA. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 14 set. 2016.

ROSSI, Agustín. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 28 set. 2016. 1 archivo sonoro .mp3 (6 min).

SANTOS, Cidinho. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 27 set. 2016.

STÉDILE, José. Entrevista concedida a Gabriel Mendes. 13 set. 2016.

APÊNDICE A – Relação dos parlamentares contatados por país

Argentina:

Parlamentar	Coligação partidária-Origem	Resposta
Agustín Oscar Rossi	FpV-Nacional	X
Alberto Emilio Asseff	UNA-Nacional	
Alejandro Hernán Karlen	FpV-Corrientes	
Ana María Corradi	FpV-Santiago del Estero	
Carlos Alfredo Béliz Pereira	FpV-Chubut	
Claudia Fernanda Gil Lozano	UNA-Nacional	
Claudio Ariel Romero	Mudemos-Cidade Autônoma de Buenos Aires	
Daniel Oscar Ramundo	Mudemos-Nacional	
Fabián Jorge Rodríguez Simón	Mudemos-Nacional	
Humberto Benedetto	Mudemos-Córdoba	X
Jorge Alberto Cejas	FpV-Río Negro	
Julia Argentina Perié	FpV-Nacional	
Julio René Sotelo	FpV-Chaco	
Lilia Jorgelina Guadalupe Puig	Mudemos-Nacional	
María Luisa Storani	Mudemos-Nacional	
Ricardo Cristóbal Oviedo	FpV-Formosa	
Teresa Parodi	FpV-Nacional	
Victor Santa María	FpV-Nacional	

Brasil:

Parlamentar	Partido-Origem	Resposta
Antonio Carlos Valadares	PSB-São Paulo	

Arlindo Chinaglia	PT-São Paulo	
Arthur Oliveira Maia	PPS-Bahia	
Carlos Henrique Gaguim	PTN-Tocantins	
Celso Russomanno	PRB-São Paulo	
Cidinho Santos	PR-Mato Grosso	X
Damião Feliciano	PDT-Paraíba	
Danrlei de Deus Hinterholz	PSD-Rio Grande do Sul	
Davi Alcolumbre	DEM-Amapá	
Dílceu Sperafico	PP-Paraná	
Édio Lopes	PR-Roraima	
Eduardo Barbosa	PSDB-Minas Gerais	X
Elizeu Dionizio	PSDB-Mato Grosso do Sul	
Fátima Bezerra	PT-Rio Grande do Norte	
George Hilton	PROS-Minas Gerais	
Heráclito Fortes	PSB-Piauí	
Humberto Costa	PT-Pernambuco	
Jean Wyllys	PSOL-Rio de Janeiro	
José Fogaça	PMDB-Rio Grande do Sul	
José Stédile	PSB-Rio Grande do Sul	X
José Orcírio Mirando dos Santos (Zeca do PT)	PT-Mato Grosso do Sul	
Lindbergh Farias	PT-Rio de Janeiro	
Luiz Claudio	PR-Rondônia	
Mandetta	DEM-Mato Grosso do Sul	
Marcelo Aro	PHS-Minas Gerais	
Paes Landim	PTB-Piauí	

Paulo Bauer	PSDB-Santa Catarina	
Remídio Monai	PR-Roraima	
Renato Molling	PP-Rio Grande do Sul	
Roberto Freire	PPS-São Paulo	
Roberto Requião	PMDB-Paraná	
Rocha	PSDB-Acre	X
Rômulo Gouveia	PSD-Paraíba	
Ságuas Moraes	PT-Mato Grosso	
Takayama	PSC-Paraná	
Valdir Raupp	PMDB-Rondônia	

Paraguai:

Parlamentar	Partido	Resposta
Alfonso Gonzáles Núñez	ANR	
Amanda Núñez Sánchez	PLRA	
Calixto Eduardo Bernal Amarilla	ANR	X
Emanuel Friedmann Sosa	PLRA	
Miguel Sosa Cabañas	ANR	
Mirtha Palacios Melgarejo	PLRA	
Ramón Domínguez Santacruz	UNACE	
Ricardo Canese Krivoshein	FG	
Tomas Enrique Bittar Navarro	ANR	
Zacarías Vera Cárdenas	ANR	

Uruguai:

Parlamentar	Partido	Resposta
Constante Mendiondo	FA	
Daniel Placeres	FA	
Daniel Peña	Partido Nacional	
Daniel Caggiani	FA	
Ernesto Agazzi	FA	
Germán Cardoso	Partido Colorado	
Gonzalo Civila	FA	
Gustavo Penadés	Partido Nacional	
José Querejeta	FA	
José Andrés Arocena	Partido Nacional	
Lilián Galán	FA	X
Luis Gallo	FA	
Marcos Otheguy	FA	X
Pablo Iturralde	Partido Nacional	
Sebastián Sabini	FA	
Verónica Alonso	Partido Nacional	X

APÊNDICE B – Questionário para os parlamentares brasileiros

- a) Qual é a importância do Parlasul para o Mercosul, na sua opinião?
- b) A característica não vinculativa, ou seja, apenas consultiva das decisões do Parlasul altera o nível de importância do órgão no cenário regional?
- c) Sua rotina de trabalho é diferente da rotina de parlamentares argentinos ou paraguaios, que foram eleitos diretamente? Como?
- d) Argentina e Paraguai acertaram ao realizar as eleições diretas para o Parlasul? Por quê?
- e) Brasil, Uruguai e Venezuela deveriam realizar eleições diretas? Por quê?

APÊNDICE C – Questionário para os parlamentares argentinos e paraguaios

- a) ¿Cuál es la importancia del Parlasur para el Mercosur, en su opinión?
- b) ¿La característica no vinculante, es decir, solamente el asesoramiento del Parlasur en las decisiones del bloque cambia el nivel de importancia del órgano en el escenario regional?
- c) ¿Su rutina de trabajo es diferente de la rutina de parlamentarios brasileños, uruguayos y venezolanos, que no fueron elegidos directamente? ¿Cómo?
- d) ¿Argentina y Paraguay han acertado llevando a cabo las elecciones directas para el Parlasur? ¿Por qué?
- e) ¿Brasil, Uruguay y Venezuela debían llevar a cabo las elecciones directas? ¿Por qué?

APÊNDICE D – Questionário para os parlamentares uruguaios e venezuelanos

- a) ¿Cuál es la importancia del Parlasur para el Mercosur, en su opinión?
- b) ¿La característica no vinculante, es decir, solamente el asesoramiento del Parlasur en las decisiones del bloque cambia el nivel de importancia del órgano en el escenario regional?
- c) ¿Su rutina de trabajo es diferente de la rutina de parlamentarios argentinos y paraguayos, que fueron elegidos directamente? ¿Cómo?
- d) Argentina y Paraguay han acertado llevando a cabo las elecciones directas para el Parlasur? ¿Por qué?
- e) ¿Brasil, Uruguay y Venezuela debían llevar a cabo las elecciones directas? ¿Por qué?