

BRUNO THEODORO LUCIANO

**DEMOCRATIZANDO A INTEGRAÇÃO: ELEIÇÕES DIRETAS PARA OS
PARLAMENTOS EUROPEU E DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada como requisito à
obtenção do grau de Mestre em Relações
Internacionais na Área de Política
Internacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Estevão Chaves de
Rezende Martins.

BRASÍLIA
2013

*para Fernanda, com amor,
carinho e admiração.*

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desse trabalho não seria possível sem o apoio incondicional de familiares, amigos e professores. Agradeço, primeiramente, minha mãe, Leticia, meu pai, Carlos Augusto, meu tio Valdir, meus avós, tios e primos, pelo suporte e torcida, mesmo que muitas vezes à distância, necessários para minhas conquistas e para seguir minha vida em Brasília.

Sou muito grato ao professor Estevão Martins por aceitar supervisionar e orientar minha dissertação. Além da disponibilidade, indicações e livros que me ofereceu, essenciais para a condução da pesquisa, foi muito gratificante acompanhar suas atividades nesse período. Prof. Estevão será sempre exemplo e referência de acadêmico que intentarei seguir em meu caminho profissional.

Meu reconhecimento ao professor e amigo Daniel Jatobá, que pôde me acompanhar e aconselhar durante todo mestrado acadêmico. Nossas conversas sempre proveitosas deram ânimo e direcionamento às minhas atividades na pós-graduação. Agradeço também às professoras Karina Mariano e Regiane Bressan pelas pesquisas que realizamos em conjunto nos últimos anos, experiências fundamentais para minha carreira acadêmica. Sou grato à professora Cristina Yumie pela confiança depositada ao me convidar para atuar como professor voluntário no Instituto de Relações Internacionais da UnB.

Aos professores Roberto Goulart, Alcides Vaz, Pio Penna, Maria Helena Santos e a todos os professores da pós-graduação do IREL-UnB deixo também meus agradecimentos, pelas indicações, conversas e lições. Sou grato também aos funcionários do Instituto, Odalva e Anderson, por toda disposição e amabilidade com que me auxiliaram administrativamente durante o mestrado.

Sou imensamente grato à Maria Claudia Drummond e Antonio Costa Filho pelas entrevistas, informações e indicações bibliográficas concedidas em minhas visitas ao Congresso Nacional e à Representação Brasileira do Parlasul. Agradeço, ademais, às conversas e indicações acadêmicas de Clarissa Dri e Emanuel Porcelli, as quais deram maior substância e mais perspectivas à reflexão sobre meu objeto de estudo.

Meus sinceros agradecimentos aos pesquisadores André Pineli e Walter Desiderá e à Karen Figueiredo pelas atividades de pesquisa que realizamos juntos enquanto estive no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) como Assistente de Pesquisa.

Agradeço também a todos os colegas da pós-graduação que me acompanharam nesses dois anos de jornada: Luiz Gustavo, Alan, Cairo, Jansen, Ana Paula, Hevellyn, Diogo, Flávia, Djallys, Laura D., Carolina, Júlia, Laura L., Vinícius, André, Mariana, Maíra, Michelle, Reinaldo e Letícia. Sou grato também aos demais colegas de mestrado e doutorado Raphael, Jean, Sebastián, Rodrigo e Márcio e a todos os pós-graduandos do Instituto com que tive contato nesses dois anos. Meu reconhecimento aos demais colegas do grupo de pesquisa TRIBAL, Patrícia, Nathalia, Thábita e Rodrigo, pelos comentários e sugestões à dissertação.

Não posso deixar de reconhecer e agradecer meus colegas de graduação, *Relscores*, que se tornaram e continuam como minha família em Brasília. Obrigado pelo apoio, companhia e amizade que cultivamos desde 2007, quando ingressamos juntos na UnB.

Finalmente, sou muito grato à Fernanda Bispo por esses 6 anos de amor, amizade e companheirismo. Muito obrigado por apoiar e fazer parte de todos os meus projetos de vida, pessoal e profissional. Sem o carinho e o contato de todas essas pessoas esse trabalho não teria se realizado e muito menos teria razão de existir.

Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma.

MÁRQUEZ, Gabriel García. Por un país al alcance de los niños. **El Espectador**, sección General, 12-A, 23 de julio, 1994.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
1. A DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL.....	9
1.1 AS BASES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA EUROPA E NO MERCOSUL.....	9
1.1.1 Motivações políticas para a integração regional.....	9
1.1.2 Relação entre Economia e Política para o Surgimento da Integração.....	10
1.1.3 Supranacionalidade e Interpresidencialismo.....	11
1.1.4 A figura do <i>paymaster</i> na integração regional.....	14
1.1.5 Existência de um Direito Comunitário.....	15
1.1.6 O desenvolvimento de estruturas tecnocráticas na integração.....	16
1.1.7 Sistemas e tradições políticas nacionais.....	17
1.2 O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	18
1.2.1 Déficit democrático e de legitimidade nas organizações internacionais.....	18
1.2.2 O déficit democrático na União Europeia.....	20
1.2.3 O déficit de democracia na estrutura do Mercosul.....	24
1.2.4 Crise democrática regional ou nacional?.....	28
1.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PARLAMENTOS REGIONAIS NA REDUÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO	30
1.3.1 União Europeia.....	32
1.3.2 Mercosul.....	34
2. EVOLUÇÃO DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	37
2.1 DESENVOLVIMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....	38
2.1.1 Assembleia Consultiva.....	38
2.1.2 Parlamento Cooperativo.....	42
2.1.3 Parlamento Co-decisor.....	46
2.1.4 Parlamento co-legislador?.....	50
2.2 CRIAÇÃO E ESTÁGIOS INICIAIS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL.....	53
2.2.1 Comissão Parlamentar Conjunta.....	53
2.2.2 Um Parlamento para o Mercosul.....	55
3. APROVAÇÃO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NO PARLAMENTO EUROPEU (1976-1979).....	62
4. INSERÇÃO DE ELEIÇÕES DIRETAS NO PARLAMENTO DO MERCOSUL (2006-2013).....	77
5. COMPARAÇÃO ENTRE OS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO ANALISADOS.....	95
5.1 COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO EM SEUS RESPECTIVOS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO.....	96
5.2 CONSTRUÇÃO DE PROPORCIONALIDADE ENTRE AS BANCADAS NACIONAIS.....	99
5.3 LEGISLAÇÕES NACIONAIS REFERENTES ÀS PRIMEIRAS ELEIÇÕES DIRETAS.....	101
5.4 CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS PARLAMENTARES.....	102
5.5 DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL INTERNO DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO.....	104
5.6 LEGITIMIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARLAMENTARES PERANTE SEUS CIDADÃOS.....	107
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116

Resumo

O presente estudo investiga comparativamente dois modelos de integração regional, o Mercosul e a União Europeia, no âmbito de seus parlamentos regionais, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o Parlamento Europeu, enfocando o papel da inserção das eleições diretas no ordenamento jurídico regional. A hipótese trabalhada é de que a inserção do critério de representatividade direta nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração.

Dada a incompletude das eleições diretas no Mercosul, a comparação entre os parlamentos voltar-se-á para os períodos que antecederam os pleitos europeu e mercosulino. No caso do Parlamento Europeu, estuda-se o período iniciado pela Decisão do Conselho Europeu de 1976 até a realização das eleições diretas em 1979. Quanto ao Mercosul, pretende-se analisar os fenômenos posteriores à criação do Parlamento do Mercosul (2006), que incluíram a previsão das eleições diretas na integração regional do Mercosul, até a atualidade. A partir do modelo comparativo e do teste da referida hipótese, pretende-se discutir se as estruturas dos dois projetos de integração produzem limites ao desenvolvimento de instituições democráticas supranacionais.

Palavras-chave: Integração Regional. Parlamento Europeu. Parlamento do Mercosul. Eleições diretas.

Abstract

The present study investigates comparatively two models of regional integration, Mercosur and European Union, and its regional parliaments, the Parliament of Mercosur (Parlasur) and the European Parliament, focusing on the role of the inclusion of direct election within the regional legal system. The working hypothesis is that the insertion of direct representation criteria in integration parliaments generates new dynamics to the role, actuation and configurations of these regional parliamentary institutions in their integration processes.

Regarding the non-completion of direct elections in Mercosur, the comparison between parliaments will emphasize the period before the European and Mercosur's elections. In the case of the European Parliament, it is studied the period begun by the European Council Decision of 1976 until the accomplishment of direct elections in 1979. Concerning Mercosur, it is intended to analyze the phenomena after the creation of Mercosur Parliament (2006), which included direct representation in Mercosur regional integration, until nowadays. Based on comparative model and hypothesis test, it is discussed if the structures of these two integration projects produce limits to the development of supranational democratic institutions.

Key-words: Regional Integration. European Parliament. Parliament of Mercosur. Direct Elections.

INTRODUÇÃO

O direcionamento das tomadas de decisões estatais para o âmbito regional é um fenômeno cada vez mais presente nas Relações Internacionais. A dificuldade dos Estados em gerenciar de forma eficiente temas que perpassam as suas fronteiras favoreceu a cooperação e a integração regional. Essas dinâmicas, de certo modo, podem ir de encontro às características democráticas construídas dentro dos Estados-Membros do processo integrador, ao distanciar os cidadãos do processo decisório (FOLLESDAL & HIX, 2006). A transposição das decisões políticas para instâncias superiores à esfera estatal dificulta a representação e a participação da população na formulação e aprovação de políticas que são administradas no âmbito regional e que afetam diretamente os cidadãos. Com o objetivo de legitimar a integração e agregar-lhe valores democráticos, instituições parlamentares regionais foram incluídas nos processos de integração, como meio de garantia da existência dos critérios de democracia representativa nas estruturas regionais (DRUMMOND, 2005).

A presente pesquisa pretende investigar comparativamente dois modelos de integração regional, o Mercosul e a União Europeia (UE), no âmbito de seus parlamentos regionais, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o Parlamento Europeu (PE), enfocando o papel da inserção das eleições diretas no ordenamento jurídico regional como elemento catalisador de novas dinâmicas nos citados parlamentos de integração.

Devido à incompleta inclusão das eleições diretas no âmbito do Parlamento do Mercosul, a comparação se restringirá à investigação da construção desse elemento e ao comportamento de determinados elementos ao longo da inserção da representatividade direta, tanto no Mercosul quanto na UE, sem deixar de realçar os posteriores efeitos apresentados no caso europeu, os quais podem trazer perspectivas ao Parlasul.

Nos primeiros anos do século XXI, os líderes dos quatro Estados-Membros do Mercosul passaram a apoiar o aprofundamento da integração regional do Cone Sul, marcada até então por um caráter econômico-comercial, em vistas a uma maior institucionalização do bloco. Dentre os novos elementos inseridos na integração do Mercosul, há a criação de um parlamento regional, o Parlamento do Mercosul, de 2005, em substituição à antiga Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). A inclusão da eleição

direta de seus integrantes e de proporcionalidade das bancadas nacionais parece trazer novas dinâmicas, cujos efeitos ainda são imprecisos, a uma integração exclusivamente marcada por um caráter intergovernamental (DRUMMOND, 2009).

A proximidade das eleições diretas dos representantes do Parlamento do Mercosul no Brasil, Argentina e Uruguai, previstas para o ano de 2014, e a conclusão do pleito no Paraguai fazem com que haja uma maior necessidade de entendimento deste novo procedimento que insere democratização à construção do Mercosul. Uma das formas possíveis de se construir conhecimento a respeito desse novo fato é por meio da comparação com a institucionalização do Parlamento Europeu, que foi tomado como referência pelos idealizadores, funcionários e componentes do Parlamento do Mercosul.

Vista a importância e a atualidade da temática exposta, é imperioso que haja um número significativo de análises acadêmicas especializadas na observação e avaliação das dinâmicas decorrentes da construção do Parlasul e da incorporação de eleições diretas ao mesmo. Pesquisas que estejam voltadas para o acompanhamento da evolução desse fenômeno seriam extremamente relevantes tanto na construção de conhecimento especializado sobre esse Parlamento Regional quanto para a publicização de um processo político que nos próximos anos afetará diretamente os cidadãos brasileiros e dos demais Estados do bloco.

O presente estudo tem por base o método comparado (LIJPHART, 1971) para avaliar as dinâmicas encontradas nos parlamentos regionais identificados (PE e Parlasul) a partir da aprovação da inserção do critério de representatividade direta. Será possível, por meio da comparação, formular proposições empíricas gerais sobre os parlamentos objetos da pesquisa, ainda que estes apresentem diferenças significativas em suas características estruturais (LIJPHART, 1971). A comparação é utilizada com o fito de encontrar padrões, processos e regularidades em comum nos casos abordados. Diferentemente de uma análise generalista, englobando as várias instituições parlamentares regionais existentes na atualidade, a abordagem comparativa desses dois casos oferece a possibilidade de maior controle sobre a hipótese que se pretende verificar (SARTORI, 1994).

A hipótese principal trabalhada neste estudo é de que *a inserção do critério de representatividade direta nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração*. Mesmo que inconclusa no caso do Mercosul, a

iminência e a expectativa de consecução do pleito regional já podem indicar transformações na integração regional. Com a finalidade de se testar a hipótese indicada, pretende-se analisar a construção da representatividade direta nos dois parlamentos de integração, posteriormente comparando as características que os dois casos apresentam ao longo de seus trajetos. A verificação dessa hipótese por meio da comparação entre os Parlamentos evidenciados pode, metodologicamente, auxiliar na avaliação da potencialidade das inferências apresentadas na pesquisa.

Dada a incompletude do processo das eleições diretas no Mercosul, a comparação entre os parlamentos voltar-se-á para os períodos que antecederam a realização do pleito regional europeu e mercosulino. No caso do Parlamento Europeu, serão estudadas as dinâmicas inseridas no período iniciado pela Decisão do Conselho Europeu de 1976, na qual são aprovadas e regulamentadas, pela primeira vez, as eleições diretas para o Parlamento, até momentos antes da realização das primeiras eleições diretas em 1979. Quanto ao Mercosul, pretende-se analisar os fenômenos posteriores à criação do Parlamento do Mercosul (2006), que incluíram a previsão das eleições diretas na integração regional do Mercosul, até a atualidade.

Dentre os elementos que serão avaliados ao longo dessa pesquisa, incluem-se:

- 1 As competências institucionais dos parlamentos de integração em seus respectivos projetos de integração (os poderes que os parlamentos receberam ao longo do processo de integração);
- 2 A organização político-ideológica dos grupos políticos nos parlamentos (a formação de grupos políticos transnacionais, a composição e a atuação política das delegações nacionais);
- 3 A proporcionalidade das bancadas nacionais (os critérios para o desenvolvimento de delegações nacionais de composições numéricas distintas);
- 4 As legislações nacionais referentes às primeiras eleições diretas (o conteúdo dos projetos de lei nacionais aprovados para a realização das primeiras eleições da integração);
- 5 Organização interna dos parlamentos (desenvolvimento de estruturas deliberativas, comissões especializadas e estrutura organizacional);
- 6 A legitimidade dessas instituições perante seus cidadãos (as expectativas

e percepção da sociedade quanto à importância do parlamento e da aprovação de eleições diretas);

Cada uma das características apresentadas será analisada nos dois parlamentos de integração objetos do estudo. Após a avaliação dos comportamentos desses elementos em cada caso, proceder-se-á à comparação entre as duas instituições parlamentares regionais e ao teste da hipótese apresentada, de que novas dinâmicas são desenvolvidas a partir da inserção da representatividade direta na integração regional.

No primeiro capítulo, é feita uma breve comparação entre as bases dos processos de integração analisados neste estudo: União Europeia e Mercosul. A análise das semelhanças e diferenças entre esses dois projetos integracionistas é fundamental para se compreender os efeitos que mudanças institucionais podem trazer a cada processo de integração regional apresentado. Também é problematizada a questão do déficit democrático nos processos de integração regional e discutido se a inserção de parlamentos regionais às instituições regionais pode ser um instrumento relevante para a redução desse suposto déficit de democrática em escala regional.

No capítulo seguinte é apresentada a evolução histórica dos dois parlamentos de integração regional analisados: Parlamento Europeu e Parlamento do Mercosul. Embora haja uma temporalidade histórica maior no desenvolvimento do Parlamento Europeu, que é fundado na década de 1950, em conjunto aos primórdios da integração europeia, é relevante destacar todo o caminho institucional percorrido por cada parlamento de integração em seu respectivo projeto integracionista. Ainda que o Parlamento do Mercosul seja mais recente que seu análogo europeu, já é presente no início da integração do Mercosul um órgão de composição parlamentar, responsável por manter o diálogo entre os legislativos nacionais com as discussões políticas regionais.

Na terceira e quarta parte da dissertação são analisadas as dinâmicas trazidas para a integração com a inclusão de eleições diretas. Os comportamentos das características supracitadas são analisados tanto no caso do Parlamento Europeu (capítulo três) quanto no âmbito do Parlamento do Mercosul (quarto capítulo). É investigado nos dois casos se houve mudanças qualitativas após a aprovação de eleições diretas no PE (1976) e no Parlasul (2006). Na última parte do estudo é enfim realizado o esforço comparativo entre os dois casos apresentados e o teste da hipótese central da pesquisa. Pretende-se nesse quinto capítulo identificar semelhanças e diferenças no comportamento das variáveis em cada um dos parlamentos de integração regional e

relacionar as dinâmicas encontradas às diferenciações estruturais de cada processo de integração regional, mencionados no primeiro capítulo.

A intenção desse esforço analítico e comparativo é discutir em que medida é possível identificar um caminho comum traçado pelos dois parlamentos de integração e se a inserção de um elemento comum (eleições diretas) pode trazer dinâmicas similares a processos de integração regional estruturalmente e geograficamente distantes. Reflete-se, nesse sentido, se o caminho percorrido pela integração europeia no âmbito democrático e parlamentar pode oferecer alguma lição ou experiência para a recente e incipiente integração do Mercosul e para seu jovem parlamento regional.

1. A DEMOCRATIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

Nesse primeiro capítulo, pretende-se apresentar um quadro conceitual da relação entre democracia e integração regional, com o objetivo de analisar o papel dos parlamentos de integração regional na democratização dos processos de integração, o qual servirá de base para a análise comparada em questão. Em um primeiro momento, é apresentado, brevemente, o processo de construção dos dois projetos de integração analisados (UE e Mercosul), indicando as diferenças e semelhanças estruturais entre os mesmos. Posteriormente, será indicada a recente discussão sobre a existência de um déficit democrático na integração regional. A incorporação de instituições parlamentares na integração regional como instrumento para redução desse suposto déficit de democracia, legitimando o processo integracionista, é discutida ao final deste capítulo conceitual.

1.1 AS BASES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA EUROPA E NO MERCOSUL

1.1.1 Motivações políticas para a integração regional

Os contextos políticos regionais dos países da Europa e da América do Sul influenciaram no início do processo de integração dessas regiões. O fim das rivalidades e dos regimes autoritários vivenciados por ambas as regiões tornaram a cooperação e a integração regional uma alternativa viável em prol da segurança e desenvolvimento dos países dessas duas regiões do mundo. O peso que o contexto político regional anterior teve na motivação do processo de integração, todavia, não é simétrico, tendo em vista que, enquanto no caso da América do Sul, especialmente nos países que formariam o Mercosul, as rivalidades regionais eram latentes e não levaram à eclosão de conflitos militares regionais, os países europeus passaram pelos traumas de duas Guerras Totais, que varreram a estrutura produtiva e flagelaram a população civil do continente europeu.

A II Guerra Mundial foi o *turning point* no sistema estatal estabelecido na Europa Ocidental. A percepção dos efeitos nefastos das políticas nacionalistas no

continente europeu e a visão de que o continente europeu se tornaria um novo palco do conflito mundial entre Oeste e Leste, latente no âmbito da Guerra Fria, favoreceram a busca de uma alternativa para as configurações políticas da Europa (NUGENT, 1999). Após os traumas das duas guerras mundiais, a proposta de uma “Europa Europeia” renasce das ruínas da guerra (MARTINS, 2012: 169). A integração europeia, em seu início restrita a uma parte da Europa Ocidental continental, teve o duplo papel de evitar uma nova escalada entre dois países centrais nas duas guerras mundiais (França e Alemanha) e de proteger e fortalecer parte do continente europeu que se situaria na fronteira entre as zonas de influência das duas novas superpotências globais (Estados Unidos e União Soviética). Winston Churchill, em discurso, foi um dos primeiros líderes políticos europeus a defender a constituição dos *Estados Unidos da Europa* como instrumento político para garantir a paz e a segurança europeia, em uma conjuntura em que o continente passaria a ser cortado por uma *Cortina de Ferro*, conceito também criado por Churchill (MARTINS, 2012).

Embora fossem identificadas rivalidades entre os países da América do Sul, como houve entre Brasil e Argentina nos anos 1970, no contexto da construção da usina de Itaipu e dos governos militares na região, não houve conflitos militares que afetaram diretamente os países que fundariam o Mercosul. Há na região “*uma quase ausência de conflitos bélicos de porte que pudessem ter estimulado os Estados-nação do cone Sul, como foi o caso na Europa, a admitir com menos reticência limitações de soberania*” (MEDEIROS, 2008). A solução da Questão das Águas, a respeito do aproveitamento hidrelétrico da bacia platina, e o ambiente de democratização vivido pelos países da região a partir da década de 1980 motivaram a aproximação política entre Brasil e Argentina, que levaria, nos anos seguintes, a integração regional por meio do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

1.1.2 Relação entre Economia e Política para o Surgimento da Integração

A relação entre os papéis que aspectos políticos e econômicos tiveram na construção da integração da Europa e do Mercosul apresenta características distintas. Segundo a lógica para a integração regional indicada por Mattli (1999), a pressão para os arranjos de integração não vem do topo para baixo (top-down), mas sim de baixo

para cima (bottom-up). Fazendo uso de princípios da economia, a “demanda” por regras e regulamentações regionais por parte de atores econômicos-sociais deve estar presente no processo de se integrar. Somente a existência de demanda, não obstante, não garante a consecução do processo de integração. É necessária uma “oferta” de integração, proveniente da vontade dos atores políticos, i.e. Estados, além de uma liderança regional, para que o processo tome forma e possa atender as demandas pré-existentes (MATTLI, 1999). O êxito dos processos de integração está vinculado à coexistência da demanda e da oferta de integração regional.

A integração europeia é exemplo dessa conjunção de oferta e demanda por integração. A Europa Comunitária apresentou tanto um significativo nível de interdependência econômica e comercial entre os Estados que fariam parte da integração (demanda) como também criou instituições regionais relevantes (oferta), inclusive de natureza supranacional, autônomas em relação aos governos nacionais, que garantiram o desenvolvimento da integração.

O caso da integração regional do Mercosul não se encaixa na lógica da integração proposta por teóricos da integração, como Mattli. *“A pesar de carecer de rasgos como niveles significativos de interdependencia previa (factor de demanda) o instituciones regionales importantes (factor de oferta), ha alcanzado progresos remarcables”* (MALAMUD, 2010). O baixo nível de interdependência pré-existente entre os países do Mercosul e a falta de instituições regionais relevantes para impulsionar a integração não necessariamente fez do Mercosul um fracasso como projeto de integração. Após a criação do Mercosul e o início de desgravação tarifária entre seus Estados-sócios (década de 1990), o fluxo comercial entre os países do bloco aumentou exponencialmente, gerando relações de interdependência entre as partes do processo integracionista. A vontade política das lideranças regionais e o papel dos presidentes dos Estados-membros seriam as variáveis explicativas mais relevantes para a integração no caso do Mercosul (MALAMUD, 2003).

1.1.3 Supranacionalidade e Interpresidencialismo

Uma das escolhas feitas pela Europa comunitária que não é identificada no âmbito do Mercosul é o estabelecimento de instituições de natureza supranacional,

autônoma às vontades e aos interesses nacionais. Essas instituições supranacionais têm apresentado um papel significativo no desenvolvimento da integração europeia. As dinâmicas produzidas pelos órgãos europeus, os quais não defendem necessariamente os interesses dos governos nacionais, procuram autorreforçar suas competências e valorizar sua atuação em diversas temáticas, produzindo “mais Europa” (TSBELIS & GARRETT, 2001).

De acordo com esses mesmos autores, esses órgãos europeus produziriam “loops” de institucionalização, incluindo em sua atuação a demanda por maior integração e por maior delegação de poderes aos órgãos supranacionais, em detrimento das competências dos executivos nacionais no contexto integracionista. *“From its very beginning, European integration was not only institutional but also supranational. ... it was the operation of the European institutions what brought about institutional change and normative evolution”* (MALAMUD, 2005). Esse efeito institucional não seria só encontrado em tempos de paz e prosperidade. Em tempos de crise econômica, como no caso da crise da zona do euro vivenciada desde 2009, essas instituições defenderiam como resposta aos problemas enfrentados maior integração econômica, por meio, por exemplo, do fortalecimento do Banco Central Europeu e da instalação de uma união fiscal entre os países que adotam o euro como moeda oficial.

A inclusão de instituições supranacionais na integração não se limita aos órgãos de caráter executivo. Características supranacionais podem ser encontradas também nas esferas judiciárias e legislativas da integração regional. No caso europeu, tanto judiciário como legislativo são compostos por órgãos com características supranacionais. O Tribunal de Justiça Europeu tem como função interpretar os tratados constitutivos europeus, reformados recentemente pelo Tratado de Lisboa. A liberdade de atuação dessa corte na interpretação dos tratados permitiu, por via jurisprudencial, a defesa e consolidação de princípios do Direito Comunitário, como o primado do Direito Comunitário, a aplicabilidade imediata, e o efeito direto das normas europeias. Dentro do processo legislativo europeu, a atuação do Parlamento Europeu, composto por representantes diretamente eleitos para mandatos supranacionais (embora sejam escolhidos de acordo com legislações e circunscrições nacionais), merece destaque na aprovação da legislação comunitária, embora deva decidir sobre a mesma em conjunto ao Conselho de Ministros da União Europeia.

La estructura de MERCOSUR contrasta de manera acentuada con la de la Unión Europea, ya que ésta última ha creado fuertes instituciones desde su origen en 1951. Más aún, tres de sus más importantes instituciones —el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y la Comisión— tienen una naturaleza supranacional (MALAMUD, 2010).

Diferentemente do caso europeu, a construção Mercosul, desde seu início, não se caracterizou pela inserção de instituições supranacionais na integração regional. O grau de institucionalização no Mercosul é baixo, quando comparado à integração europeia. Não houve instalação de estruturas supranacionais e não foi formulado um Direito Comunitário no Mercado Comum do Sul (MALAMUD, 2005). A partir de 2004, algumas novas estruturas institucionais foram incluídas na integração do Mercosul, embora ainda marcadas pelos traços intergovernamentais característicos da fundação desse processo de integração. A constituição do Tribunal Permanente de Revisão, sofisticando o sistema de solução de controvérsias até então baseado somente em cortes arbitrais *ad hoc*, e do Parlamento do Mercosul, órgão parlamentar deliberativo futuramente composto por representante diretamente eleitos nos Estados-membros, representa uma renovação institucional do referido bloco regional, em vistas a uma integração que inclua instituições mais autônomas em relação às estruturas intergovernamentais dominantes.

Embora algumas mudanças possam ser identificadas na estrutura institucional do Mercosul, esse processo de integração mantém-se caracterizado como intergovernamental, haja vista o significativo poder decisório que os executivos nacionais detém em relação aos rumos da integração. Uma das formas de se compreender a estrutura da integração do Mercosul, em contraste ao caso europeu, é por meio do conceito de *interpresidencialismo* (MALAMUD, 2003). O papel dos executivos nacionais, especialmente dos presidentes em exercício nos Estados do Mercosul, define as prioridades e as características que compõem a integração regional. Embora a integração do Mercosul possa ser orientada para o mercado (*market-oriented*) nela prevalece a busca pela proteção das soberanias estatais e não pelo compartilhamento ou delegação dessa (MALAMUD, 2010).

1.1.4 A figura do *paymaster* na integração regional

Um país que tenha capacidades para o exercício da liderança regional e que assuma, de fato, essa liderança, como ponto institucional focal da integração, é caracterizado como o *paymaster* desse processo. A existência de uma liderança regional incontestável e o efetivo exercício do papel de líder - incluindo-se não somente benefícios, mas todos os seus custos - são considerados elementos favoráveis ao êxito da integração regional (MATTLI, 1999).

No caso europeu, embora não haja um papel dominante claramente adotado por nenhum país da UE e grandes assimetrias econômicas e demográficas entre os Estados-membros mais relevantes, a Alemanha - desde o início da Europa comunitária na década de 1950, ainda como Alemanha Ocidental, - já poderia ser considerada como *primus inter pares* (GIARDINI, 2010). Individualmente, ou em parceria com a França, o país sempre procurou influenciar no modelo de integração que se buscava criar na Europa, apoiando-o. A posição alemã no âmbito da integração favoreceu a manutenção e o fortalecimento da construção europeia.

Em termos de capacidades materiais, o Brasil indubitavelmente teria todas as condições de se tornar o *paymaster* na integração do Mercosul, singularmente ou em conjunto com a Argentina. As assimetrias econômicas e demográficas do Brasil em relação seus demais sócios é muito mais evidente que no caso dos países que compõem a UE. Diferentemente da postura adotada pela Alemanha na construção europeia,

O padrão de comportamento brasileiro limita a amplitude da integração, principalmente no que se refere à questão do aprofundamento do bloco. As posições brasileiras são mais adaptadas à expansão do bloco do que propriamente ao seu aprofundamento (MARIANO & RAMANZINI, 2009).

A postura da política externa desde o início da integração no Mercosul foi de garantia da soberania brasileira frente ao contexto integracionista, por meio da implantação de uma estrutura intergovernamental na integração. Esse posicionamento adotado pela chancelaria evitou, dessa forma, a construção de instituições supranacionais, a formulação de um Direito Comunitário mercosulino e a formação de um mecanismo de solução de controvérsias autônomo dos governos nacionais. Segundo Mariano e Ramanzini (2009), as características da integração deveriam se conciliar com as prioridades da política externa brasileira: autonomia estatal e ênfase no

desenvolvimento nacional. “*O Brasil que teria um potencial em ser paymaster acaba demonstrando, ao longo do tempo, falta de disposição ou de capacidade em atuar nessa direção*” (MARIANO & RAMANZINI, 2009).

Especialmente partir do governo Lula da Silva (2003-2010), identificam-se algumas mudanças na política externa brasileira em relação à integração da América do Sul. A criação do Tribunal Permanente de Revisão, do Parlamento do Mercosul e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM indica um maior compromisso do país com a mudança institucional do bloco e um passo para o Brasil se associar ao papel de *paymaster* do Mercosul, assumindo maiores responsabilidades e custos quanto à integração. (MARIANO & RAMANZINI, 2009; SARAIVA, 2010)

1.1.5 Existência de um Direito Comunitário

A consolidação de um Direito de Integração mais sofisticado, que tenha prevalência sobre as normativas nacionais, favorece o aprofundamento da institucionalização das instâncias regionais. As Comunidades Europeias, nesse sentido, no seio da construção europeia, criaram um edifício jurídico único no mundo, o Direito Comunitário Europeu (VENTURA, 2005). Conforme exposto, princípios como os do primado do direito comunitário, aplicabilidade imediata e efeito direto, bases da normativa europeia estabelecida ao longo das últimas décadas, garantiram a robustez desse sistema de direito supranacional. O papel proativo da corte europeia foi fundamental na construção do Direito Comunitário Europeu, ao interpretar os tratados europeus sob uma perspectiva favorável ao aprofundamento da integração na Europa.

O papel de um órgão jurisdicional e o desenvolvimento de princípios jurídicos supranacionais não são identificados no desenvolvimento da integração do Mercosul. O Mercosul depende inteiramente do acordo entre os governos nacionais em exercício, o que dá primazia às preocupações conjunturais em detrimento de objetivos estruturais no contexto da integração. Ademais, não foi produzida uma norma jurídica autônoma no caso do Mercosul. Todas as decisões e documentos aprovados são dependentes de sua internalização e de sua harmonização no plano nacional (VENTURA, 2005).

O Protocolo de Olivos, de 2002, que redefiniu o sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul, tornou mais complexo o sistema jurisdicional do

Mercosul, ao estabelecer uma instâncias recursal, o Tribunal Permanente de Revisão, às decisões ora tomadas pelos tribunais arbitrais *ad hoc* existentes no bloco (MARTINS, 2006). A grande inspiração para a formulação do Protocolo de Olivos não foi o Tribunal de Justiça Europeu, mas sim o sistema de solução de controvérsias fundado na Organização Multilateral de Comércio (OMC), haja vista que a maioria das matérias em questão nos litígios mercosulinos é de natureza econômico-comercial. Olivos é uma combinação da estrutura diplomática, calcada nas negociações bilaterais, com instituições jurídico-arbitrais (VENTURA, 2005).

Existem também limitações constitucionais nacionais para o desenvolvimento de um Direito Comunitário supranacional no Mercosul. As Constituições brasileira e uruguaia não apresentam cláusulas de habilitação para a integração, permitindo a construção de um sistema jurídico superior ao nacional, tal qual a argentina e paraguaia. Mesmo que haja a vontade política de se fundar um modelo jurisdicional supranacional no Mercosul, haveria “*a necessidade de um dispositivo que, à semelhança dos arts. 23 e 24 da Constituição alemã, permita ao Brasil conceder parcelas de sua soberania para a consecução do Mercosul*”(KEGEL, 2009).

1.1.6 O desenvolvimento de estruturas tecnocráticas na integração

Outra característica basilar da integração da União Europeia é o papel da *expertise* europeia dentro das instituições da integração regional. São esses os funcionários que tem o potencial de, no momento de tomada de decisões, desenvolver um olhar comunitário ou europeu sobre as políticas da integração. A *expertise* é tão marcada no âmbito da UE que a tecnocracia chega a ser um ponto de críticas à integração regional, em virtude da alegada falta de transparência que as instâncias tecnocráticas apresentam vis-à-vis o poder decisório que as mesmas detêm (VENTURA, 2005).

Enquanto a integração europeia desenvolveu-se desde um processo de politização para uma estrutura de administração técnica, a evolução do Mercosul é melhor compreendida por um outro contínuo: um esforço de politização em direção a um processo de institucionalização (MALAMUD, 2005). Diferentemente do caso europeu, a *expertise* não é marcante na integração regional do Mercosul. A baixa

institucionalização do bloco (Secretaria Administrativa com poucas competências relevantes e baixo número de funcionários exclusivos do Mercosul) reduz a probabilidade de efeitos de *spill over*, transbordamento dos benefícios e da influência da integração (utilizando-se do conceito neofuncionalista), na integração mercosulina. É também essa estrutura tecnocrática e institucional que garantiria a preservação de uma memória institucional do projeto de integração, conservando as informações e aprendizado concebidos ao longo desses processos.

1.1.7 Sistemas e tradições políticas nacionais

Os modelos e sistemas políticos adotados nacionalmente influenciam, em grande medida, no desenvolvimento de um sistema político regional ou supranacional. A adoção de regimes presidencialistas ou parlamentaristas no âmbito nacional pode produzir influências diversas na construção de instituições em um nível mais amplo do que o Estado-nação. Enquanto a história política europeia levou seus países à adoção do parlamentarismo, em suas vertentes monárquicas ou republicanas, fortemente inspirado no modelo desenvolvido no Reino Unido, o caminho sulamericano foi de incorporação do presidencialismo republicano, de significativa influência norte-americana (embora o Brasil tenha vivido quase todo seu primeiro século de independência política em um regime monárquico-constitucional).

Regimes políticos adotados regionalmente, ainda que sejam encontrados particularismos nacionais, possuem um significativo peso na formulação de estruturas políticas na integração regional. O histórico europeu de tradição parlamentarista pode ser uma variável relevante no destaque dado às instituições parlamentares no âmbito da integração regional, em especial na instalação e fortalecimento do Parlamento Europeu. Os costumes políticos nacionais dos países da América do Sul, de regimes presidenciais com sobrepeso do executivo nacional, favoreceriam um projeto de integração *interpresidencial*, no qual os chefes de Estado da região seriam os grandes responsáveis pelo desenvolvimento e formatação da integração (MALAMUD, 2003). Não haveria, nesse caso, grande apoio para o fortalecimento de instâncias legislativas parlamentares na integração, tendo em vista que estas já ocupam um papel secundário no contexto político nacional.

Elementos sociais também são variantes relevantes, mas não suficientes para se entender o desenvolvimento da integração regional entre os países do globo. “(...) *en América Latina la historia, lengua y tradiciones comunes no han sido suficientes para sustentar un proceso efectivo de integración.*” (MALAMUD, 2010). As semelhanças histórico-culturais vivenciadas pela América Latina, em especial os países-parte do Mercosul, não garantiram que a integração regional alcançasse um aprofundamento tão relevante quanto no caso da Europa.

“*Europe is divided by language and religion, but united by regionally similar social and economic conditions and institutions; Latin America is united merely by language and religion*” (HAAS, 1967 *apud* MALAMUD, 2010)¹. A interdependência entre os países europeus e os valores políticos comuns favoreceram um profundo processo de integração, diferentemente do até agora alcançado no caso Mercosul, e também de todo o subcontinente latino-americano.

1.2 O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

1.2.1 Déficit democrático e de legitimidade nas organizações internacionais

Críticas foram feitas ao desenvolvimento de instituições em escala internacional. A distância do processo de tomada de decisões das instituições internacionais perante os cidadãos dos Estados-partes, a ausência de participação popular nas discussões internacionais e a falta de transparência e *accountability* pública das mesmas favoreceram a defesa da existência de um déficit democrático no âmbito das organizações internacionais. Enquanto alguns renomados acadêmicos entendem que é possível democratizar essas instituições internacionais, ao incluir valores e práticas democráticas utilizadas nas esferas políticas nacionais, outros creem que as organizações internacionais não podem se tornar democráticas, tendo em vista a inexistência de um *demos* regional ou global.

Robert Dahl, um dos pais da teoria democrática contemporânea, é cético em relação à possibilidade de democratizar organizações internacionais. “*In brief: an*

¹¹ Importante ressaltar a equivalência usualmente feita entre América Latina e América *hispanohablante*, a qual reduz os idiomas da região latino-americana à língua espanhola.

international organization is not and probably cannot be a democracy” (DAHL, 1999). Ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de criação de um governo mundial, com o objetivo de tratar de problemas de escopo universal (fome, pobreza, saúde, educação, meio ambiente), entende que as oportunidades disponíveis para um cidadão participar efetivamente das decisões dessas organizações globais são mínimas. Embora haja importância na construção de instituições internacionais mundiais, é preciso reconhecer que o processo decisório internacional não terá condições de ser democrático, como as políticas nacionais (DAHL, 1999).

Nacionalmente as decisões de política externa já são tomadas de modo elitista, sem grande participação popular e sem o controle da maioria dos cidadãos. Em organizações internacionais torna-se mais improvável o controle e a influência de cidadãos de diferentes países no processo decisório internacional. Ademais, a maior heterogeneidade do *demos* nas organizações internacionais, com a incorporação de países com culturas políticas diversas, traz mais diversidade de interesses para as tomadas de decisões, dificultando sua formulação.

Essas limitações apresentadas indicam a impossibilidade de redução desse déficit de democracia nas instituições internacionais, mesmo no caso de organizações com maior desenvolvimento institucional, como a União Europeia. *“The famous democratic deficit that has been so much discussed with respect to the European Union is not likely to be greatly reduced in the EU; elsewhere the deficit is likely to be far greater”* (DAHL, 1999).

Essa postura não é consensualmente adotada pelos acadêmicos internacionais. Robert Keohane também compreende que:

(..) liberal democratic theory does not match well with the actual practices of global governance. There is no coherent global public engaged in discussions over issues, little shared sense of fate, and no common political culture of democracy, much less one that people regard as global in scope. (KEOHANE, 2011)

Ainda que haja o reconhecimento das limitações para a transposição dos valores e práticas democráticas para o âmbito internacional, Keohane sugere o fortalecimento de padrões de legitimidade nas instituições internacionais. As instituições de governança teriam o papel de limitar e constranger o potencial de abuso de poder, por meio de uma combinação de pesos e contrapesos (*checks and balances*) e de *accountability* em suas estruturas e princípios (KEOHANE, 2011).

A aplicação de elementos democráticos às instituições internacionais favoreceria a redução do suposto déficit de legitimidade e de democracia dessas instituições. Aceitabilidade moral mínima (valores básicos que as instituições devem respeitar para evitar injustiças), inclusão, transparência, *accountability*, compatibilidade com democracia dentro dos países-membros e benefício comparativo (as instituições devem gerar mais benefícios do que os previamente existentes) seriam padrões de legitimidade os quais poderiam ser fortalecidos dentro das instituições internacionais (KEOHANE, 2011). A discussão da existência ou não desses padrões apresentados são reforçadas, pelo autor, no estudo de caso de duas organizações internacionais: a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

1.2.2 O déficit democrático na União Europeia

O debate acadêmico a respeito do déficit democrático nas organizações internacionais tomou mais substância no âmbito da integração europeia, à medida que as Comunidades Europeias recebiam, ao longo do tempo, maiores competências dos governos nacionais europeus.

The concept of democratic deficit in EU is the idea that policy-making at European level suffers from lack of democracy in terms of accessibility and representation of ordinary citizens and democratic accountability of EU institutions (KARAMAN, 2012).

No contexto da discussão acadêmica sobre o déficit democrático na UE, podem ser encontradas duas posturas quanto a essa questão: a de que de fato há um déficit democrático nas instituições da integração europeia e a de que na realidade não há déficit de democracia na UE.

Entre os autores que consideram a UE suficientemente legítima e que veem a ideia de déficit democrático como um mito, Andrew Moravcsik entende que a integração europeia contém uma série de elementos procedimentais que garantiriam a legitimidade do processo integracionista. A UE seria legítima, na medida em que apresentaria: um sistema de pesos e contrapesos; limites fiscais e orçamentários (controlados por órgãos judiciais e parlamentares); mandatos estritos de seus principais oficiais; um processo decisório baseado em sistema de votos majoritários e/ou

consensuais (a depender da natureza da matéria em questão); e a separação de poderes entre os órgãos da integração (MORAVCSIK, 2002).

A integração europeia, nesse sentido, não deve ser tratada necessariamente como um corpo democraticamente ilegítimo. Um sistema de pesos e contrapesos constitucionais e um controle democrático tanto indireto (via governos e chancelarias nacionais) como direto (Parlamento Europeu diretamente eleito e com histórico de poderes crescentes) são suficientes para garantir que o processo decisório europeu seja transparente, eficiente e responsivo às demandas dos cidadãos europeus (MORAVCSIK, 2002). A existência de mecanismos diretos e indiretos de *accountability* por meio, respectivamente, dos representantes do Parlamento Europeu e dos oficiais dos governos nacionais garantiria um duplo controle democrático sobre as decisões tomadas a nível europeu.

As matérias de competência da UE seriam marcadamente de natureza econômica e regulatória, pouco próximas à população. Temas como educação, saúde e seguridade social, mais próximos aos cidadãos, não seriam de competência exclusiva da UE, mas se manteriam na alçada nacional. Diferentemente dos governos nacionais, a UE também não apresentaria a possibilidade de taxaço sobre produtos, propriedades ou indivíduos, afastando-se do princípio do *no taxation without representation*, base dos modelos democráticos representativos. Esse conjunto de constrangimentos constitucionais, segundo Moravcsik (2002), impediria qualquer aumento de competências da UE para objetos e esferas que estejam fora dos seus tratados constitucionais, rejeitando o mito do estabelecimento, especialmente a partir do Tratado de Maastricht - o qual institui a União Europeia - de um superestado europeu.

Em resposta aos argumentos sobre a inexistência de um déficit democrático na UE, capitaneados por Moravcsik, entre outros, Follesdal e Hix (2006) defendem que há um déficit democrático na integração europeia, haja vista a inexistência de recursos de contestação política no seio da integração. Dentre os argumentos apresentados pelos autores, destacam-se: o aumento dos poderes dos órgãos executivos nacionais e europeus com a integração, em detrimento da redução do controle parlamentar nacional; a fraqueza do Parlamento Europeu, em relação aos demais órgãos participantes do processo decisório europeu; o fato de não haver eleições “europeias”, reguladas e promovidas em âmbito europeu e não nacional; a distância da UE dos eleitores e

cidadãos europeus; e o *gap* existente entre as políticas europeias e os interesses e preferências dos cidadãos europeus (FOLLESDAL & HIX, 2006).

Como proposta para a redução do déficit democrático na integração da Europa, é sugerido o reforço de eleições competitivas em escala europeia, não somente para a escolha dos parlamentares europeus, mas também para o executivo europeu, a saber, eleições diretas para escolha do presidente da Comissão Europeia. Eleições plurais e competitivas seriam necessárias para tornar as políticas e os representantes eleitos mais próximos das preferências do eleitorado europeu (FOLLESDAL & HIX, 2006). Seguindo a tradição do pensamento democrático de Robert Dahl, ainda que este seja avesso à construção de democracias supranacionais ou internacionais, Follesdal e Hix defendem a ampliação de canais de participação do eleitorado nas políticas europeias, como forma de aproximação dos cidadãos aos temas europeus. As políticas europeias não seriam apenas de natureza regulatória e econômica, conforme argumenta Moravcsik (2002). Os temas políticos europeus afetariam diretamente os cidadãos europeus e, portanto, deveriam ser controlados e apoiados por seus cidadãos.

Existem diversas formas de entender o problema do déficit democrático e de legitimidade na integração regional. Diferentes concepções e proposições são utilizadas pelos estudiosos, o que causa dificuldade no entendimento do conceito no diálogo entre argumentações (FOLLESDAL, 2006). A revisitação ao conceito de legitimidade nos processos de integração regional indica três tipos de legitimação da integração europeia, utilizados muitas vezes indiscriminadamente pelos acadêmicos que tratam do assunto: *output*, por resultados (governo para o povo); *input*, por participação popular (governo pelo povo); e *throughput*, pelos processos ao longo do exercício de governança (SCHMIDT, 2013).

A defesa do déficit democrático na UE por Follesdal e Hix (2006) enfatiza a falta de mecanismos de *input*, de participação popular, no sistema político europeu, consideradas suficientes por Moravcsik (2002). Em termos de *output*, este último também considera os resultados das políticas europeias, limitadas a temas econômicos e regulatórios, satisfatórios, tendo em vista que, segundo o mesmo autor, matérias dessa natureza não afetariam diretamente os interesses e preferências dos cidadãos. Follesdal e Hix (2006) consideram que os *outputs* produzidos pela UE não têm atendido as preferências da maioria dos cidadãos europeus, que nem sequer estariam sendo

consultados, vista a distância da população europeia dos funcionários e representantes dos órgãos políticos europeus.

Essa terceira conceituação (*throughput*) é só recentemente trazida para o debate sobre o déficit democrático na UE:

Throughput consists of governance processes with the people, analyzed in terms of their efficacy, accountability, transparency, inclusiveness, and openness to interest consultation. (SCHMIDT, 2013)

Essas características encontradas ao longo do processo decisório e da implementação das políticas europeias (eficácia, *accountability*, transparência, inclusão e publicidade) conferem legitimidade à integração regional, em complementação às duas outras formas de legitimação (*output* e *input*) apresentadas. Segundo Schmidt, diferentemente das noções de *input* e *output*, que afetam a percepção pública de legitimidade quando aumentam ou reduzem, a legitimação via *throughput* é mais visível quando há uma percepção negativa da mesma. Práticas políticas consideradas opressivas, incompetentes, corruptas e enviesadas tendem a por em questão a legitimidade (inclusive em termos de *input* e *output*) de toda a integração regional.

Embora haja variações de postura quanto o atual grau de legitimidade democrática das instituições europeias, existe “*o consenso na literatura científica é que precisa haver maior participação democrática, maior transparência no modo operandi das instituições*” (GRANT, 2002). O surgimento de propostas de novas formas de acréscimo de legitimidade tem visado a uma legitimidade direta, deslocada para *inputs* (participação), e não somente reduzida aos *outputs* de performance ou eficiência.

A valorização de instituições representativas na integração tem sido entendida como caminho natural, porém não exclusivo, ao fortalecimento da legitimidade da integração europeia. O princípio da democracia representativa ou parlamentar é um princípio constitucional fundamental compartilhado por todos os Estados-membros da UE. A transferência de poderes para as instituições europeias tem trazido a necessidade de construção de um projeto de governança multinível para a Europa comunitária, que respeite e fortaleça os laços entre os cidadãos europeus e as esferas políticas nacionais e europeias (GERKRATH, 2005).

A democracia, no entanto, não se limita à mera realização de eleições diretas em escala nacional e europeia. Inclui também a proteção de direitos fundamentais, o

estado de direito e certa redistribuição com o objetivo de garantir equidade e oportunidade. Eleições livres, iguais e secretas são somente condições necessárias para a redução do déficit democrático europeu, e não garantias perfeitas de representação dos grupos ou das regiões de um sistema político (LEHMANN, 2011).

A constituição de um sistema de governança democrática e participativa não é necessariamente uma panaceia. Esse modelo pode contribuir positivamente para o crescimento de legitimidade na Europa, contanto que seja acompanhado de reformas nas instituições de governo (órgãos envolvidos no processo decisório europeu) (SCHMITTER, s/d). A mera implantação de princípios de legitimidade democrática, tradicionais nos sistemas políticos dos países da Europa, não é totalmente possível na estrutura institucional complexa e multinacional da União Europeia (LEHMANN, 2011). O desenvolvimento de estruturas com alto grau de legitimidade democrática na UE, no sentido de redução de seu déficit democrático, necessitará da combinação de princípios democráticos utilizados nacionalmente com estruturas e práticas políticas inovadoras, haja vista o contexto recente de construção de uma comunidade política supranacional e plurinacional na Europa.

1.2.3 O déficit de democracia na estrutura do Mercosul

A questão do déficit democrático nas organizações internacionais regionais não foi somente discutida no âmbito da União Europeia, projeto de integração regional de maior desenvolvimento institucional. Reflexões têm sido sobre a existência de déficit de democracia e de legitimidade em outros projetos de integração regional ao redor do mundo, como é o caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Com o desenvolvimento e aprofundamento da integração regional no âmbito do Mercosul, surgem maiores questionamentos sobre a necessidade de participação de atores políticos e sociais nesse projeto de integração, inicialmente concebido com o objetivo de tratar estritamente de matérias econômico-comerciais, em direção à consolidação de uma união aduaneira subregional. Tendo em vista a tendência de inserção de temáticas que não necessariamente são de natureza regulatórias na integração do Mercosul, surge a necessidade de maior inclusão dos atores políticos nesse contexto de aprofundamento da integração, no sentido de garantir a legitimidade

democrática do bloco. “*A questão democrática constituía-se em tema importante da integração, ainda que não tenha sido explicitamente considerada no Tratado de Assunção, que constitui o Mercosul*” (VIGEVANI *et al.*, 2000). Conforme exposto na seção anterior, o Mercosul nasce em um ambiente de redemocratização dos países da região, especialmente por meio da aproximação diplomática entre os presidentes do Brasil e da Argentina, Sarney e Alfonsín. A institucionalidade dos projetos de integração criados nesse contexto não poderia se eximir de se situar em um quadro em que há o respeito dos valores democráticos retomados nacionalmente nos Estados-membros.

Uma das características pontuadas anteriormente acerca dos fundamentos do Mercosul é a natureza intergovernamental fortemente estabelecida nesse processo de integração, em contraste ao caso europeu, em que houve, desde o início da integração, desenvolvimento de estruturas supranacionais. O forte controle dos poderes executivos nacionais no processo decisório do Mercosul, a partir de sua criação, limitou e afastou a possibilidade de controle democrático sobre as decisões tomadas no âmbito da integração. Segundo Vigevani *et al.* (2000), esse aspecto da integração levou a um relativo compromisso dos partidos políticos com o projeto integracionista, dada a dificuldade em instrumentalizar seus objetivos políticos no contexto regional. Conforme exposto previamente, a falta de participação dos atores políticos e dos cidadãos nas estruturas de integração e o fortalecimento dos executivos nacionais nessas mesmas seriam alguns dos principais sintomas do déficit democrático na integração regional, nos termos de Follesdal e Hix (2006).

A partir da aprovação e ratificação do Protocolo de Ushuaia (1998) pelos países-sócios do Mercosul, é reafirmado o compromisso de valorização e defesa das instituições democráticas dentro dos países do bloco. O respeito dos preceitos democráticos a nível nacional não condiz com as práticas nas esferas regionais, haja vista a percepção de manutenção do déficit democrático na institucionalidade do bloco. Essa contradição de valores indicada favoreceria, inclusive, a percepção negativa, por parte dos cidadãos dos Estados do Mercosul, a respeito da integração regional (VIGEVANI *et al.*, 2000). A defesa da estabilidade democrática para a participação efetiva na integração não significa que o Mercosul não apresente um déficit democrático (MARIANO & RAMANZINI, 2009).

A percepção de necessidade de redução do déficit democrático na integração no quadro do Mercosul não é consensual entre os atores políticos regionais. Malamud e

Castro (2007) apontam duas posições políticas identificadas, quanto aos caminhos e aos objetivos que a integração do Mercosul deve seguir: o grupo dos *progressistas*, os quais têm uma visão mais ampla e abstrata do processo de integração regional, composto, por exemplo, por grande parte dos altos escalões do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo; e o grupo dos *liberais*, que apresentam uma visão mais pragmática e funcional sobre o desenvolvimento do Mercosul, posição adotada no Brasil pelos componentes e entusiastas da administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

De acordo com estes últimos, a integração regional não sofreria de um déficit de democracia, mas sim de um déficit de interdependência e de integração econômica (MALAMUD & CASTRO, 2007). A excessiva politização da integração regional prejudicaria, segundo os mesmos, o desenvolvimento econômico dos países da região e o comércio intra e extrarregional. O apego a ideologias políticas traria dificuldades ao alcance dos objetivos econômico-comerciais estabelecido no início dos anos 1990 pelo Tratado de Assunção.

Para os progressistas, o Mercosul de fato sofre de um déficit democrático, na medida em que a integração se atenta pouco aos aspectos sociais e políticos. Esses funcionários do governo e formadores de opinião têm defendido o aumento da participação da sociedade civil e o estabelecimento de instituições representativas, responsáveis por construir um modelo democrático em escala regional. *“Progressive admirers of the European Union champion the creation of supranational institutions in Mercosur such as a parliament, a tribunal and a commission”* (MALAMUD & CASTRO, 2007).

A influência dessa posição política torna-se relevante após as crises econômicas vivenciadas pelos países da região, particularmente Brasil e Argentina, em 1999/2000. Com a virada do século, houve um impulso à reestruturação institucional do Mercosul, no sentido de busca por maior legitimidade democrática ao bloco. *“Os executivos nacionais parecem ter percebido, ainda que tardiamente, a falta de legitimidade democrática reinante no bloco”* (VAZ & FIGUEIRA, 2006).

Para atender a seus anseios de forma adequada, as instituições da integração devem ser capazes de trazer para o âmbito regional aqueles atores presentes nacionalmente, criando um pacto político representativo de seus interesses. Desse modo, é imprescindível a participação dos cidadãos dos mais diversos setores sociais como forma de ampliar sua representatividade no bloco. (FARIA & PIÑERO, 2010)

Nesse contexto de apreciação da legitimação das organizações regionais de integração, Medeiros *et al.* (2010) consideram que a legitimidade da integração pode caminhar por dois aspectos: “1) a identificação entre esfera pública e organização supranacional e 2) a diminuição do déficit democrático por meio da instituição de mecanismos de controle” (MEDEIROS *et al.*, 2010). O primeiro reflete a necessidade de construção de laços identitários transnacionais entre os cidadãos e as organizações regionais, com a finalidade de constituição de um *demos* supranacional. O segundo, a demanda pela consolidação de instituições de controle democrático na estrutura da integração, garantindo transparência, *accountability*, eficiência (legitimidade via *throughput*) na consecução das políticas de integração.

No âmbito do Mercosul, a constituição de uma democracia transnacional e a consolidação de instituições de controle democrático, ideias de natureza progressista, encontram-se em fase embrionária, o que torna difícil uma real avaliação sobre possíveis soluções ao déficit democrático nesse projeto de integração. “(...) a hipertrofia dos poderes Executivos nacionais e da tecnocracia é acentuado pela débil competência das instâncias representativas, entre elas o FCCR e o Parlasul” (MEDEIROS *et al.*, 2010).

Ademais, a não dotação de um orçamento regional pelo Mercosul limita sua atuação como ator regional redistributivo, o qual seja capacitado para implementar políticas públicas regionais que afetem e atendam as preferências e as necessidades dos cidadãos do bloco. A adoção de políticas regionais é plenamente dependente das finanças e da internalização de normas dos governos nacionais, especialmente do Estado *paymaster*. Essa limitação estrutural do bloco reduz a possibilidade de fundamentação da legitimidade por seus resultados (legitimidade via *output*) (MEDEIROS, 2008).

O encapsulamento das propostas e das iniciativas em curso que induz um quadro de excessiva fragmentação e de distanciamento dos atores sociais, não contribuindo, portanto, para atenuar e, menos ainda, para reverter o déficit democrático do Mercosul. (VAZ & FIGUEIRA, 2006)

A atualidade e a incipiência das proposições de modificações institucionais no Mercosul limitam qualquer análise que seja pautada pelos resultados identificados. A construção de um Parlamento Regional, do Tribunal Permanente de Revisão e do Fundo de Convergência (FOCEM) é ainda recente e oferece poucos indicativos de que essas

instituições sejam inovações caracterizadas como fontes de legitimidade democrática para a integração do Mercosul.

Outra posição intelectual que pode ser aplicada à questão do déficit democrático do Mercosul é a opinião de Ventura (2005) ao discutir as assimetrias entre UE e Mercosul. Segundo a autora, não há que se falar em déficit democrático no Mercosul como comumente visto no caso da Europa. O déficit democrático no Mercosul seria somente uma transplantação do déficit democrático nacional (caracterizado pelas tradições autoritárias regionais e baixa participação da sociedade civil na esfera política). Difere-se legitimidade democrática, muito discutida até então, de legitimidade diplomática. Essa última seria característica no âmbito do Mercosul, haja vista o forte e exclusivo papel das chancelarias nacionais no processo decisório da integração. O intergovernamentalismo do Mercosul reduz a participação popular e a transparência das decisões. Os atores e instituições na integração mercosulina, até o momento, são apenas formais, sem qualquer poder decisório significativo (VENTURA, 2005).

Um grande ponto comum entre os dois processos de integração analisados é que os cidadãos não se sentiriam pertencentes ao projeto integracionista e nem se preocupariam com o mesmo. A baixa participação da sociedade civil é visível tanto no quadro político europeu quanto nas instâncias regionais do Mercosul, indicando que há uma falta de valores e práticas democráticas nos dois projetos de integração regional expostos (ainda que no caso europeu, por meio de referendos e eleições europeias, os temas da intenção europeia sejam mais discutidos publicamente, em comparação ao caso mercosulino).

1.2.4 Crise democrática regional ou nacional?

O questionamento da falta de estruturas democráticas e legítimas não é feito somente com relação às organizações ligadas a projetos de integração regional. As estruturas democráticas não estão em crise só regionalmente, mas também no contexto político nacional. A democracia, nos âmbitos nacional e regional, não está necessariamente em declínio, muito menos em risco de iminente fim. Na realidade, os sistemas democráticos passam por um processo de transformação, e em alguma medida

de aperfeiçoamento, tendo em vista que os princípios representativos baseados em eleições competitivas entre partidos políticos para a formação do governo não são mais suficientes para garantir participação e exercício da cidadania. Nesse sentido, “(...) *the inability of electoral/representative politics to keep its promises led to the development of indirect forms of democracy*” (ROSANVALLON, 2008).

Esses mecanismos indiretos de democracia, desenvolvidos às margens das instituições democráticas tradicionais, têm atuado por três formas: vigilância, prevenção e julgamento. No primeiro, os cidadãos e as organizações baseadas na sociedade civil buscam monitorar e tornar públicos os comportamentos dos representantes e governantes eleitos; o segundo caracteriza-se pela capacidade de mobilização e resistência frente a determinadas políticas que não atendam os interesses sociais; e o terceiro manifesta-se no momento em que grupos sociais e individuais, por meio de cortes e instâncias jurisdicionais, buscam julgar publicamente políticos que se afastem da idoneidade e integridade na função pública. Curiosamente, praticamente todas essas novas práticas políticas de *counter-power* se desenvolvem à margem da institucionalidade política (ROSANVALLON, 2008).

A adição de estruturas políticas decisórias supranacionais, situadas em uma esfera regional, torna mais complexa a transformação do exercício político democrático. Esse espaço político turvo criado pelo modelo de governança multinível, em que as estruturas políticas são fragmentadas entre os âmbitos local, nacional e regional/supranacional, dificulta a identificação, por parte dos cidadãos, dos responsáveis pela tomada de decisões de determinadas matérias. Segundo Schmitter (2004), o futuro da democracia, especialmente no caso da Europa, reside mais na mudança das instituições formais e práticas informais do que no próprio fortalecimento e perpetuação desses elementos.

(...) the crisis would not be of democracy itself, but of a set of institutions that have come to be closely identified with it. And the solution, therefore, is to be found not in getting rid of this type of regime, but in transforming or re-dimensioning the role played in it by political parties and elections. (SCHMITTER, s/d)

O estabelecimento de práticas políticas inovadoras é essencial no desenvolvimento de valores democráticos superiores às estruturas do Estado-nação, com vistas a um exercício pós-democrático da autoridade política. De acordo com Habermas (2012), a comunidade internacional de Estados deve evoluir para uma comunidade

política de cidadãos e Estados, por meio da transnacionalização da soberania popular e do fortalecimento do direito positivo supranacional. Este último é fortemente fundado no caso europeu, porém ainda incipiente no contexto mercosulino. Os governos nacionais permaneceriam cumprindo seus deveres e seu papel constitucional já estabelecido domesticamente. O que ocorreria seria a incorporação de um novo modelo de comunidade política, dessa vez plurinacional, à escala supranacional. “*o Estado-nação não pode mais fornecer a base apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro que se anuncia*” (HABERMAS, 1995). Segundo o autor, com o fito de salvar a herança republicana, seria necessário transcender os limites do Estado-nação, por meio do desenvolvimento de comunidades políticas supranacionais, como é o caso da União Europeia.

A questão do déficit democrático não pode se resumir ao descontentamento da sociedade com as bases políticas, sejam essas nacionais ou regionais/supranacionais. “*Some discontent is intrinsic to democracy, since its ideals will always exceed its practices*” (SCHMITTER, 2004). Este deve ser compreendido pela demanda por fontes de representação, participação e legitimação nas estruturas políticas estabelecidas. O transbordamento da crise democrática para o nível regional/supranacional somente acentua os problemas e as transformações vivenciadas pelas sociedades contemporâneas, que frequentemente tem gerado descrédito generalizado da classe política. A institucionalização de instâncias representativas nacionais é considerada uma das primeiras e prontas respostas ao déficit democrático na integração regional, contudo, não deve ser vista como a única, já que, nacionalmente, essas instâncias parlamentares não são mais suficientes para garantir legitimidade política.

1.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PARLAMENTOS REGIONAIS NA REDUÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A consolidação de Estados democráticos nacionalmente trouxe a demanda para que as organizações internacionais também fossem imiscuídas de características democráticas e transparentes (BUMMEL, 2011). O entendimento de que o executivo não deveria se manter como os *players* exclusivos no campo da política externa favoreceu a *parlamentarização* das relações internacionais, com a construção de

instituições de características ou composição próximas aos dos parlamentos nacionalmente constituídos. Esse fenômeno é frequentemente percebido tanto como resultado quanto causa da democratização no âmbito doméstico (MALAMUD & STAVRIDIS, 2011).

Há, a partir desse contexto, o entendimento de que é necessária uma conexão direta entre as instituições globais com os cidadãos. Essa tendência democratizante aplicada às organizações internacionais influenciou no fortalecimento da interação entre os representantes eleitos nacionalmente, no sentido de criação de mecanismos parlamentares formais dentro dessas organizações (BUMMEL, 2011). Tanto a democratização como a transnacionalização são processos fundamentais na evolução contemporânea das relações internacionais. Os dois fenômenos conjuntamente auxiliaram na expansão de parlamentos internacionais e associações interparlamentares. Essas instituições introduzem elites nacionais e grupos opositores no jogo político internacional, tornando mais plurais e transparentes as discussões de política externa, tradicionalmente encapsuladas nas chancelarias nacionais (CUTLER, 2001).

No contexto de déficit democrático em escala internacional/regional, o estabelecimento de instituições parlamentares foi comumente visto como primeira e principal resposta à falta de democracia nas instâncias superiores ao Estado-nação. O fortalecimento de parlamentos regionais ou internacionais seria a maneira básica de legitimar as decisões tomadas nos processos decisórios internacionais, particularmente nas políticas adotadas na integração regional, tema do presente estudo.

A proliferação de instituições parlamentares regionais tem início no continente europeu após a II Guerra Mundial. Esse esforço parece estar mais associado a um desejo de aproximação entre os parlamentos nacionais, no desenvolvimento de aspectos de diplomacia parlamentar, do que a uma conscientização do problema do déficit democrático em escala internacional (DRUMMOND, 2005).

Since the end of the Cold War, however, there has been a ‘parliamentarization’ of politics in several public policy areas, as is shown by the growth of ‘public’ and ‘parliamentary’ diplomacy. The emergence, consolidation and proliferation of regional and other international parliamentary assemblies is another sign of this trend. Regional integration processes have facilitated the ‘parliamentarization’ of world politics because of the emergence of hybrid areas that are not only ‘intermestic’ but, in the case of the EU, ‘communitarian’, and thus transcend the national–international dichotomy. (MALAMUD & STRAVIDIS, 2011)

Segundo Drummond (2005), as instituições parlamentares estabelecidas internacionalmente podem ser divididas em dois modelos, de acordo com os objetivos e as associações a organismos internacionais e regionais: *assembleias de diplomacia parlamentar* e *assembleias parlamentares de integração*. As primeiras teriam características de diplomacia parlamentar e estariam voltadas para o diálogo entre delegações nacionais de países distintos, podendo apresentar vocações regionais, como o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), ou universais, que é o caso da União Interparlamentar (UIP). As segundas instituições internacionais citadas, referidas nesse estudo como *parlamentos de integração regional*, como o próprio nome indica, são instaladas dentro de organizações de integração regional, exemplificados pelo Parlamento Europeu (PE) e pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul), objetos do presente estudo. Enquanto as primeiras têm o objetivo de serem instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia parlamentar, as segundas são diretamente relacionadas à necessidade de acréscimo de estruturas democráticas aos processos de integração regional.

1.3.1 União Europeia

No contexto da integração europeia, a introdução de uma Assembleia Europeia, posteriormente denominada de Parlamento Europeu, foi considerada como resposta imediata para lidar com a questão do déficit democrático no processo integracionista. O Parlamento, nesse sentido, fora compreendido como órgão defensor e representante da democracia, eficiência, transparência e *accountability* dentro da UE (LODGE, 1994). O acréscimo de poderes desse órgão de características parlamentares na Europa foi uma resposta padronizada para a eliminação do suposto déficit democrático da integração (GOETZE & RITTBERGER, 2010).

The response among political elites to this democratic challenge has been more or less uniform: empowering the European Parliament (EP) and, as of more recently, expanding the role and influence of national parliaments in EU decision-making (GOETZE & RITTBERGER, 2010).

A criação e empoderamento do Parlamento Europeu, somados ao recente fortalecimento do diálogo com os parlamentos nacionais, foram as soluções defendidas pelos grupos políticos do continente para garantir que as instituições europeias fossem

compostas pelos mesmos valores e princípios democráticos existentes no plano político nacional. A demanda de construção da democracia representativa em escala europeia levou à necessidade de desenvolvimento de estruturas parlamentares supranacionais, as quais trouxessem legitimidade ao sistema político europeu (GOETZE & RITTBERGER, 2010).

Essa visão relaciona-se à opinião de que a constituição da Europa deveria representar mais do que uma mera associação de Estados e tribunais, calcadas em estruturas intergovernamentais e tecnocráticas. Deveria apresentar-se como uma associação de seus próprios cidadãos. Nesse sentido, foi possibilitado ao PE tornar-se cada vez mais forte, em termos de competências e poderes no processo decisório europeu, embora as eleições para esse órgão careçam de uma real legitimidade democrática (BRUNKHORST, 2006).

O fato de que a escolha dos parlamentares é feita dentro de cada Estado-membro, a falta de legislação uniforme para as eleições para o Parlamento Europeu e a dificuldade de participação política dos grupos ou famílias políticas europeias no sistema político europeu são impedimentos à construção de estruturas representativas legítimas no seio da UE (GERKRATH, 2005). Uma representação democrática efetiva possui como condição necessária, mas não suficiente, um parlamento com poderes legislativos e de controle significativos.

Conforme Habermas (2012), a transnacionalização das eleições para o Parlamento Europeu necessita de uma legislação eleitoral uniforme e de uma certa europeização do sistema partidário existentes, com vistas ao fortalecimento de estruturas político-partidárias verdadeiramente europeias, independentes das estruturas partidárias nacionais. A composição do Parlamento sediado em Estrasburgo por linhas partidárias baseadas em afinidades ideológicas transnacionais, e não pelas nacionalidades dos partidos, pode indicar esses contornos de europeização do exercício democrático-representativo.

No âmbito europeu, há um desacordo presente sobre quais reformas particulares podem, de fato, acrescer de democracia a integração europeia (KATZ, 2001). Apesar da crença de que um parlamento no contexto da integração seja uma condição imediata para o desenvolvimento de democracia supranacionalmente, a *parlamentarização* da integração não é plena garantia de solução do déficit democrático no bloco. Mais essencial que a introdução de elementos democráticos formais é o

desenvolvimento, no nível europeu, de uma democracia substancial, “(...) *una democracia que se interesa menos por las formas que por el contenido y que permite a todos los ciudadanos participar en la definición y el control de las políticas europeas*” (CALAME, 2009).

Os parlamentos, ainda que sejam considerados instituições democráticas formais, podem ser instrumentos para a criação de um espaço público regional ou supranacional, que permitam o debate público, a contestação e o controle das políticas da integração.

Por lo tanto, en la actualidad, es el PE el único espacio que puede tomar la iniciativa de los verdaderos debates de la sociedad, que puede permitir a los ciudadanos decir qué Europa quieren y debatir sobre esto. Este debate es particularmente necesario (CALAME, 2009).

A inclusão de instâncias parlamentares na integração regional não somente aproxima as elites políticas das decisões tomadas no âmbito regional, como constitui um ambiente público propício à informação e à participação da sociedade nas discussões políticas regionais. Essa argumentação pode valer tanto para as questões europeias quanto a outros processos de integração que passam por um processo de maior institucionalização, como é o caso do Mercosul a partir do início do século XXI.

A constituição de um órgão vinculado ao poder legislativo dentro de um processo de integração é quase uma constante para todos os casos de integração regional que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São os casos da União Européia, do Pacto Andino e também do Mercosul. (VIGEVANI et al, 2000)

1.3.2 Mercosul

A introdução de uma esfera parlamentar no âmbito da integração do Mercosul, do mesmo modo que no caso da Europa, foi vista como uma forma de trazer legitimidade ao processo de integração que se iniciou, conforme previamente exposto, em um contexto de redemocratização dos países do Cone Sul. “(...) *a soma de uma situação de efetiva preocupação pela democracia com uma situação concreta de baixa intensidade participativa, favoreceu o surgimento de uma instância parlamentar da integração*” (VIGEVANI et al, 2000).

“The establishment of a supranational parliament is expected to confer

democratic legitimacy on a Mercosur that supposedly suffers from a democratic deficit” (MALAMUD & CASTRO, 2007). A transformação da Comissão Parlamentar Conjunta em um Parlamento do Mercosul, a partir de 2006, representou essa preocupação das chancelarias e dos parlamentares dos Estados-membros de fortalecer o diálogo democrático dentro da integração, embora essa instituição tenha mantido o mesmo caráter consultivo da antiga Comissão Parlamentar. Um parlamento para a integração mercosulina, com representantes diretamente eleitos, foi compreendido como um instrumento para promoção da participação popular e da representatividade dos cidadãos da região, essencial em um processo decisório regional considerado opaco e distante das populações, carregado mormente de preocupações em matérias econômico-comerciais do que de temas sociais e políticos (MALAMUD & CASTRO, 2007).

A estrutura intergovernamental do Mercosul manteve a preponderância de visões nacionais sobre o processo de integração, em detrimento de uma construção política comunitária. O Parlamento do Mercosul representa a busca pela atenuação desse processo, ao inserir as pluralidades políticas domésticas em uma esfera pública regional. “(...) *la importancia del Parlamento regional trasciende estos elementos: es el espacio institucional para la construcción de una visión regional, desde una perspectiva plural y multicultural, en un marco de tradiciones políticas nacionales diversas*” (CAETANO et al, 2009). Essa abertura para uma comunidade política regional, distinta do mero somatório de visões integracionistas nacionais, constituída pelas elites políticas, em conjunto à sociedade civil, torna-se um dos objetivos normativos de um parlamento no Mercosul. A instalação do Parlasul, nesse sentido, seria uma primeira etapa, porém não suficiente, para a democratização e legitimação da integração regional do Mercosul (CAETANO et al, 2009). A completa institucionalização de um parlamento no Mercosul, como órgão independente e autônomo dos executivos nacionais, seria fundamental para a representação dos interesses comuns dos povos da região e não dos interesses particulares de seus Estados (MARIANO WEST, 2009). “*Es importante, entonces, que los parlamentarios representen no sólo a sus países sino a las regiones que integran sus naciones en el Parlasur, de manera que puedan estar relacionados con sus propios electores*” (JEDLICKI, 2009).

Hay, efectivamente, temas que a nivel regional que podrían tener un tratamiento más eficaz. Se trata de problemáticas comunes, como el narcotráfico, la trata de personas, la prostitución infantil,

la desocupación, el medio ambiente, la defensa de nuestros recursos naturales como el agua, el Amazonas, el Acuífero Guaraní y la energía, etc (MARIANO WEST, 2009).

Temáticas dessas naturezas não são completamente solucionadas pela atuação singular de um ou outro Estado. Esses temas perpassam as fronteiras nacionais, sendo que o trato regional e conjunto dos mesmos parece ser o modo mais eficaz e possível de resolução dessas questões. As instituições regionais servem, desse modo, ao diálogo e à tomada de decisões conjuntas acerca dessas matérias, as quais não podem ser solucionadas nacionalmente. A representatividade da sociedade civil na integração regional por meio, em um primeiro momento, de um parlamento regional pode acelerar o próprio processo integracionista, ao trazer para o debate público outras matérias de políticas públicas que não faziam parte dos tratados e protocolos que regulamentam a integração.

A institucionalização de um parlamento no âmbito do Mercosul, tal qual na integração europeia, não é plena garantia de um desenvolvimento democrático suficiente no plano regional. *“Pero la cuestión de la representatividad debe extenderse más allá del Parlamento”* (JEDLICKI, 2009). O Mercosul ainda deu passos muito limitados, medidas paliativas, para lidar com o déficit democrático na integração. Embora *loci* de representação como a antiga CPC, o Foro Consultivo Econômico Social, e os mais recentes Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, e o próprio Parlasul tenham sido criados no contexto da integração mercosulina, os mesmos apresentam diversas deficiências com relação a poderes decisórios e real representatividade dos segmentos das sociedade da região (BIANCULLI, 2004).

2. EVOLUÇÃO DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

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

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

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

This scholarship is historical because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is institutionalist because it stresses that many of the contemporary implications of these temporal processes are embedded in institutions—whether these be formal rules, policy structures, or social norms (PIERSON, 1998).

O caminho que cada parlamento de integração regional analisado percorre é único e individual. A evolução institucional das estruturas parlamentares influencia os contornos e as formas que essas instituições tomarão ao longo do tempo. Da mesma forma, o funcionamento e o desenvolvimento de cada instituição não é meramente uma

derivação dos desejos e aspirações iniciais de seus criadores, as chancelarias nacionais. Interesses de curto prazo, normalmente associados às preferências dos governos e dos atores participantes das negociações dos processos de integração (previamente claras e estabelecidas, segundo a teoria da escolha racional), não necessariamente se equivalem aos interesses desenvolvidos no longo prazo, estes pouco previsíveis (PIERSON, 1998).

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

2.1 DESENVOLVIMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

2.1.1 Assembleia Consultiva

A criação do elemento parlamentar na integração europeia remonta à negociação dos primeiros tratados europeus. A assinatura do Tratado de Paris e a criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), entre França, República Federal da Alemanha (RFA), Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, criaram quatro grandes instituições responsáveis pelo funcionamento da Comunidade: a Alta Autoridade, órgão supranacional, responsável pela execução das atividades; o Conselho de Ministros, representado pelos ministros dos Estados-Membros, encarregado de aprovar os atos da Alta Autoridade; a Corte de Justiça, defensora da aplicação e interpretação do Tratado; e a Assembleia da Comunidade.

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

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

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

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

A influência da Assembleia na integração europeia foi exercida, portanto, pelo uso intensivo das competências recebidas e pela busca de maior participação nas esferas decisórias do projeto integracionista. Ao longo de seus primeiros anos, o Parlamento fez pesar sua influência no processo legislativo, na supervisão e no controle do executivo, e,

principalmente, na aprovação do orçamento comunitário a partir dos anos 1970 (NUGENT, 1999).

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

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

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

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

Na decisão do Conselho Europeu de 1976 foram finalmente aprovadas e regulamentadas as primeiras eleições europeias, as quais já vinham sendo previstas desde os Tratados de Paris e Roma, na década de 1950. *“L'Assemblée est formée des délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie*

Contractante” (Art. 12, Tratado da CECA). Uma das grandes dificuldades na aprovação do pleito europeu foi a dificuldade, que segue até a atualidade, em estabelecer uma legislação eleitoral europeia uniforme. A regulamentação das eleições europeias ficou a cargo de cada Estado-membro, harmonizando apenas algumas normas, como a simultaneidade das eleições. O único grande passo dado posteriormente foi a instituição de mandato exclusivo e a adoção de votos proporcionais pelo Reino Unido, este somente a partir de 1999 (NUGENT, 1999).

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

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

As primeiras eleições diretas tiveram um efeito ambíguo. Ao mesmo tempo em que conferiram ao Parlamento maior legitimidade, haja vista que este órgão se tornou a única instituição comunitária diretamente eleita pelos cidadãos europeus, também criou expectativas públicas difíceis de serem alcançadas, por conta de seu baixo poder decisório na integração europeia, em comparação ao Conselho e a Comissão (CORBETT et al 2003).

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

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

2.1.2 Parlamento Cooperativo

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

Nos estudos de Rittberger (2003, 2010) é indicada correlação entre o ganho de competências do PE com a busca por maior legitimidade da integração europeia. Segundo o autor, dar mais relevância e delegar maiores poderes ao PE seria uma forma de se acrescer de legitimidade à UE, hipótese explorada pela análise aprofundada de três

casos (criação da Assembleia da CECA, aquisição de poder orçamentário nos anos 1970 e inserção de prerrogativas legislativas com o Ato Único Europeu). Nas situações exploradas, é vista uma delegação de competências expressa dos governos nacionais para a instituição parlamentar do bloco europeu. Esse movimento objetivaria o aumento de legitimidade procedimental das políticas supranacionais. Nesse contexto, os Estados-membros teriam a preocupação de garantir que as instituições europeias em desenvolvimento não seriam desprovidas de valores democráticos, dos quais todos os Estados da UE compartilhariam.

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

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

Segundo Costa e Brack (2011), a existência de uma *ideologia democrática* no bloco, uma matriz normativa e cognitiva vinculada aos valores de natureza democrática, teria contribuído para a *parlamentarização* do bloco. A crença na legitimidade das

instituições representativas europeias, em detrimento dos órgãos tecnocráticos, favoreceria a ampliação de poderes do PE, como instrumento de redução do déficit de democracia na integração. Após as primeiras eleições europeias, essa pressão por maiores competências torna-se mais ofensiva, gerando nos anos 1980 e 1990 suas conquistas mais significativas.

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

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

Nessa trajetória de recebimento de maiores poderes, o PE contou historicamente com o papel da Comissão Europeia como aliado contra as decisões intergovernamentais do Conselho. A proximidade das visões supranacionais do PE e da Comissão, voltadas, em suma, para maior aprofundamento da integração regional, propiciou o apoio do executivo comunitário para maior relevância do PE no processo decisório. Esse suporte justifica-se principalmente pela legitimidade oferecida pelo PE às posições adotadas pela própria Comissão, tradicionalmente percebida como estrutura tecnocrática e pouco transparente da integração (FITZMAURICE, 1999).

A percepção que as demais instituições comunitárias, os parlamentos nacionais e a opinião pública europeia apresentam a respeito da importância do papel do PE na

integração está longe de ser estável e fixa durante a construção europeia (FITZMAURICE, 1999). A legitimidade conferida a esse órgão parlamentar foi alterando-se rapidamente em poucos anos, especialmente a partir das primeiras eleições diretas. Do mesmo modo, os eurodeputados mantiveram-se em uma busca permanente de legitimidade perante tanto os demais atores decisórios da integração (legitimidade interna) quanto dos cidadãos europeus, destinatários dos regulamentos construídos em escala supranacional (legitimidade externa) (COSTA, 2006).

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

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

Ainda sobre a organização interna do Parlamento, ao longo do tempo, houve uma especialização das atividades dos eurodeputados, a partir da instituição de Comissões temáticas. Segundo Bowler e Farrel (1995), 2/3 dos parlamentares servem em apenas uma comissão, enquanto a maioria dos demais chega a participar de duas comissões, o que indica o alto grau de especialização dos deputados europeus em poucos ou um único tema de interesse. Dentro das atividades nas comissões, é dada grande importância a designação das relatorias das proposições do PE. Essa escolha é disciplinada tanto pelos grupos políticos europeus, quanto pelas delegações nacionais, os quais atribuem a relatoria das matérias com base nas preferências temáticas dos

eurodeputados (BOWLER & FARREL, 1995). Tanto o estabelecimento do procedimento de cooperação, quanto o alto grau de especialização e de organização interna do PE, consolidados na década de 1980, favoreceriam um novo aumento de competências poucos anos depois.

2.1.3 Parlamento Co-decisor

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

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

O estabelecimento do procedimento de co-decisão trouxe também novas dinâmicas para a organização das atividades internas do PE. Seguindo a estratégia minimalista (NUGENT, 1999), internamente, o PE passou a fazer uso mais intensivo dessa nova competência legislativa, com o objetivo de estabelecer seus novos limites de poderes no processo decisório europeu. Nesse sentido, houve ao longo do tempo redução do número de resolução não-legislativas aprovadas pelo PE, que passou a dar mais destaque a matérias vinculadas aos procedimentos os quais apresentava maior poder de influência (cooperação e posteriormente co-decisão) (MAURER, 2003). Importante ressaltar que a maioria das matérias regulamentadas pela co-decisão

concentram-se em projetos de diretivas, matérias com vinculação obrigatória em seus resultados, porém com liberdade em seus meios de aplicação, a cargo dos governos nacionais (MAURER, 2003).

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

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

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

A aproximação do equilíbrio de poderes entre PE e Conselho da UE na aprovação legislativa transforma o sistema legislativo europeu, ao menos dentro das competências de aprovação legislativa (haja vista que somente a Comissão tem o poder de iniciativa legislativa, diferentemente dos sistemas políticos nacionais), em um modelo verdadeiramente bicameral. As “casas” representando o conjunto dos cidadãos europeus (PE) e os Estados-membros (Conselho) passam a aprovar as normas comunitárias conjuntamente.

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

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

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

Tendo em vista o desenvolvimento desse modelo de organização política interna do PE, duas dimensões do comportamento dos grupos políticos europeus são categorizados por Hix et al (2006): uma dimensão direita-esquerda, a qual seria a mais relevante para o entendimento das posições políticas no Parlamento; e uma dimensão pró e anti-integração, próxima a noção de governo (normalmente mais favorável a

integração europeia) e oposição (contrária às decisões governamentais no âmbito da UE). Ainda que os partidos políticos nacionais sejam os mais importantes na seleção e eleição dos candidatos a eurodeputados, os grupos políticos europeus são na realidade os *agenda-setting* no PE (HIX et al, 2006).

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

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

Os eleitores tendem a votar contra os partidos governistas por esses serem mais pró-europeus do que o eleitor médio. Ademais, o contexto das campanhas eleitorais valorizam o sentimento de euroceticismo, trazendo mais votos aos partidos opositores dos governos (HOBOLT et al 2008). Embora categorizem-se como eleições de segunda ordem, a seleção política dos candidatos pode influenciar nos resultados eleitorais. A escolha de candidatos com maior popularidade, experiência política e imagem positiva

para comporem o topo das listas partidárias aumenta os votos para os partidos nacionais que assim agem (HOBOLT & HOYLAND, 2011).

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

2.1.4 Parlamento co-legislador?

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

A partir dos anos 1990, no entanto, o debate acerca do déficit democrático na UE deixou de ser pautado fundamentalmente por aspectos institucionais (mais poderes ao PE) para se voltar ao papel da participação da sociedade civil no sistema político europeu (MAGNETTE, 1999). Nesse sentido, o papel do PE na integração europeia não pode se limitar a um órgão diretamente eleito capaz de influir com assertividade no processo decisório europeu. O Parlamento deve procurar ser um instrumento para a aproximação dos cidadãos europeus das políticas europeias, que cada vez mais os afetam diretamente. *“The European Parliament is a prime example of an institution where the need to strengthen the link with citizens became a key priority, in particular following the Lisbon Treaty’s reinforcement of the parliament’s powers and visibility”*

(LESTON-BANDEIRA, 2012). O papel da internet e das novas mídias sociais é fundamental na promoção das atividades do PE em escala europeia, acrescentando as mesmas de mais transparência e *accountability*.

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

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

O estabelecimento de uma estrutura de competição política é fundamental para o desenvolvimento de um genuíno sistema partidário transnacional. Uma das formas de se alcançar esse objetivo é por meio da indicação de cada família política de seus próprios candidatos para presidente da Comissão Europeia (BARDI et al, 2010). Outra sugestão mais discutida internamente pelo PE é a disposição de vagas de eurodeputados para campanhas transnacionais, segundo projeto de relatoria do eurodeputado britânico Andrew Duff. *"O texto sugere a eleição de 25 deputados europeus suplementares por uma circunscrição única constituída pelo conjunto do território da União Europeia, sendo as listas transnacionais compostas por candidatos provenientes de pelo menos um terço dos Estados"* (PARLAMENTO EUROPEU, 2011).

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

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

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

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

Esse caminho institucional pode ser analisado sob três modelos de escolha institucional: criação institucional (*institutional creation*), mudança institucional (*institutional change*) e uso institucional (*institutional use*). “(...) *the instigation of entirely new institutions (creation), the modification of existing institutions (change) and the routine adoption of focal’ institutions by political actors (use)*”. (RITTBERGER, 2012). A aplicação conjunta e completar desses conceitos ao caso do PE parecem explicar as formas evolutivas dessa instituição ao longo das décadas. A criação de estruturas parlamentares, a alteração de procedimentos e de poderes legislativos, e o uso intensivo e rotineiro das atribuições conquistadas são processos que, em sua totalidade e complementariedade, produziram o que atualmente é o PE.

2.2 CRIAÇÃO E ESTÁGIOS INICIAIS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

2.2.1 Comissão Parlamentar Conjunta

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

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

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

O desenvolvimento da CPC, durante sua existência, esteve fortemente associado ao funcionamento interno do bloco, tendo em vista que, também segundo

Rivas (2011), 70% dos atos analisados por esse órgão de composição parlamentar correspondiam a temas relacionados à organização da integração regional. Houve uma preocupação muito significativa, por parte da CPC, acerca do desenvolvimento de um Mercosul político e democrático, por meio da instalação de um verdadeiro parlamento regional. Reconhece-se, no entanto, que a estrutura estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto levou a um mediano ou insatisfatório desempenho da CPC no andamento da integração (LINS, 2011).

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

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

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

No início do século XXI a atuação dos membros da CPC, somadas ao apoio formal dos presidentes dos Estados-membros, especialmente Lula da Silva e Kirchner, garantiram o futuro estabelecimento de um parlamento no Mercosul. “*O processo de*

formação do Parlamento do Mercosul teve a particularidade de, pela primeira vez na história do continente sul-americano, ter um protocolo internacional negociado apenas por congressistas” (PIETRAFESA, 2011). Os próprios integrantes da CPC foram os responsáveis por negociar e estabelecer as diretrizes do parlamento que futuramente seria instituído.

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

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

2.2.2 Um Parlamento para o Mercosul

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

As negociações entre os parlamentos e executivos nacionais, com apoio técnico e financeiro da Comissão Europeia e de outras instituições europeias como a fundação alemã Friedrich Egbert, resultaram, em 2005, na aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Parlasul). O Parlasul passou a substituir a CPC como órgão

de natureza e de composição parlamentar no arcabouço institucional do bloco. “*O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos*” (MARIANO, 2011).

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

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

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

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

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

Com relação aos instrumentos de produção legislativa, diferentemente da CPC, a qual somente poderia emitir Recomendações, o Parlasul apresenta maior leque de normas que podem ser emitidas: Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas;

Declarações; Recomendações; Relatórios e Disposições (MARIANO, 2011).

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

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

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

O que se mantém, no entanto, é que os setores mais articulados quanto à integração ainda têm como interlocutor principal os executivos nacionais (chancelarias, ministérios, agências especializadas, todos parte dos governos nacionais) e não o parlamento regional (MARIANO & BACK, 2012). De todo modo, o papel da organização interna do Parlasul é trazer maior visibilidade e transparência ao processo de integração regional, por meio do conjunto de atividades associadas à sociedade civil, sejam estes seminários, conferências, audiências ou visitas (CASAL, 2008).

A previsão de realização de eleições diretas para escolha dos membros do Parlasul é uma das inovações mais significativas trazidas pelo Protocolo Constitutivo do

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

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

Tabela 1
Incorporação da representação cidadã no Parlasul

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

Fonte: Luciano (2012).

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

quando novamente aumenta-se o número de assentos das representações argentina e brasileira.

Atualmente o processo de inserção da representação cidadã encontra-se no primeiro estágio de sua segunda etapa, em que as delegações nacionais já apresentam alguma diferenciação numérica, porém transitória e reduzida. Até o momento somente o Paraguai realizou eleições diretas para a escolha de seus 18 representantes, em 2008 e 2013. Segundo o Protocolo Constitutivo do Parlasul, os demais países teriam até 2014 para passar a escolher seus parlamentares por representação direta.

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

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

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

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

Outra inovação significativa incluída no protocolo constitutivo do Parlasul foi a organização político-ideológica do parlamento em grupos políticos regionais. De acordo

com o capítulo terceiro do Regimento interno do Parlasul, os parlamentares poderão se organizar internamente por grupos políticos, seguindo suas afinidades ideológicas. Duas são as possibilidades e instalação de um grupos político no parlamento: conter 10% da composição do Parlamento, caso todos os parlamentares sejam do mesmo estado-parte de origem; ou mínimo de 5 parlamentares, caso sejam de países diferentes (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2007).

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

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

O desenvolvimento de uma estrutura parlamentar no Mercosul ainda é muito recente e limitado. As funções do Parlasul são evidentemente contidas em relação aos parlamentos nacionais: suas competências de legislação e controle são praticamente inexistentes e suas atividades não apresentam caráter vinculatório em relação às demais instituições do Mercosul ou mesmo aos cidadãos (MALAMUD & DRI, 2011). A organização interna do Parlasul, no entanto, demonstra algum avanço institucional, em direção à *parlamentarização* do Mercosul. O estabelecimento de decisões por maiorias e não mais por consenso, a previsão de separação de parlamentares nacionais de parlamentares do Mercosul (via voto direto, secreto e universal) e a inclusão de bancadas nacionais proporcionais (ainda que de modo atenuado) trazem mais

complexidade e maior caráter deliberativo ao parlamento regional (COUTINHO, 2009).

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

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

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

Atualmente, o Parlasul se encontra em uma fase de paralisia institucional. O atraso na indicação dos parlamentares brasileiros e argentinos para ocupar indiretamente as vagas de parlamentares do Mercosul e a suspensão do Paraguai do bloco em junho de 2012, em virtude da destituição do presidente Fernando Lugo, deixaram o parlamento regional inativo desde dezembro de 2011 (AGÊNCIA CÂMARA, 2012). Somente após a solução da questão paraguaia e da adesão venezuelana o Parlasul poderá voltar a se reunir em Montevideu. A manutenção de um histórico de evolução institucional do parlamento, nesse sentido, depende somente da atuação dos próprios parlamentares em direção a resolução das questões institucionais pendentes e do estágio atual de paralisia. *“(...) o bien se desarrolla y se convierte en un actor generador y potenciador de la integración o bien se convierte en una estructura irrelevante dentro de la actual intergubernabilidad”* (PORCELLI, 2009).

3. APROVAÇÃO DAS ELEIÇÕES DIRETAS NO PARLAMENTO EUROPEU (1976-1979)

Neste capítulo discute-se o papel da inserção de eleições diretas no caso do Parlamento Europeu. Será observado nesta seção o comportamento de alguns aspectos do Parlamento desde a aprovação das eleições diretas europeias, oriunda de Decisão do Conselho Europeu de 1976, até momentos antes da realização do primeiro pleito europeu, em 1979. Embora existam diversos estudos e análises referentes ao impacto que tiveram as primeiras eleições europeias, a presente pesquisa busca discutir fundamentalmente a construção do processo de inclusão dessas eleições. O propósito é compreender, por meio de documentos, artigos jornalísticos e acadêmicos, escritos especialmente durante os anos 1970, quais eram as perspectivas, limitações e dificuldades para a inserção das eleições diretas na integração europeia.

Enquanto no capítulo dois ressaltou-se a evolução histórica do PE no seio da integração da Europa, este capítulo discutirá com mais profundidade um momento específico do desenvolvimento do PE: a aprovação e inclusão de eleições diretas para os eurodeputados. Esses elementos apresentados serão avaliados no período de aprovação das primeiras eleições europeias: competências institucionais do parlamento de integração no âmbito da integração europeia; proporcionalidade das bancadas nacionais; aprovação das legislações nacionais referentes às primeiras eleições diretas; organização político-ideológica dos grupos políticos no parlamento; organização interna do PE e legitimidade dessa instituição perante seus cidadãos.

De acordo com Corbett (1998), pouca atenção relativa era dada pela academia ao Parlamento Europeu antes, ou mesmo nos anos seguintes, das primeiras eleições diretas. A inclusão de eleições europeias só faria algum sentido se estivesse atrelada ao aumento de competências da Assembleia Europeia no processo decisório integracionista. Enquanto estudiosos neofuncionalistas não davam muita importância às eleições diretas em si, mas sim ao comportamento dos agrupamentos políticos supranacionais que eram facilitados pelo parlamento de integração, os federalistas tendiam a apoiar mais a escolha direta de deputados europeus, desde que precedida ou ligada ao aumento dos poderes do PE na integração. Outros acadêmicos também ressaltavam o

desenvolvimento do nível de profissionalização e especialização dos parlamentares de Estrasburgo com a introdução de eleições diretas e do fim do duplo mandato dos legisladores nacionais (CORBETT, 1998).

O PE durante todo o período de inclusão de eleições diretas (1976-79) manteve-se como esfera consultiva no contexto da integração europeia, cabendo ao Conselho de Ministros exclusivamente a aprovação das matérias legislativas apresentadas pela Comissão Europeia. No entanto, em matérias orçamentárias e financeiras, a partir das decisões de 1970 e 1975, respectivamente, a ratificação parlamentar passou a ser obrigatória. “(...) *à travers ces pouvoirs budgétaires le Parlement européen cherche à participer à l'exercice du pouvoir législatif détenu par le Conseil afin d'aboutir à une véritable « co-décision »*” (MALLET, 1980). As competências orçamentárias adquiridas pelo parlamento ao longo da década de 1970 permitiu que esse órgão pudesse ter maior influência nas decisões comunitárias, por vias indiretas. A ratificação do orçamento europeu por parte do PE passaria a ser condicionada por maior participação dessa instituição nas decisões comunitárias.

Os poderes do PE dentro da integração europeia, a exceção do envolvimento no controle orçamentário e do poder de fiscalização e remoção da Comissão, ainda se mantinham mormente com características deliberativas e consultivas. (EDWARDS, 1979). O título de Assembleia, nesse sentido, ainda seria preferível à denominação de Parlamento, utilizada desde os anos 1960 internamente pelo PE, mas somente aplicada nos tratados europeus a partir do Ato Único Europeu de 1986.

As características das competências do PE na construção europeia realçavam um espectro dialético para as primeiras eleições europeias, segundo Burban (1977). Ao mesmo tempo em que a escolha popular dos parlamentares europeus traria legitimidade à integração regional, e especificamente à atuação do PE na integração, seria um contrassenso envidar esforços para se eleger uma assembleia com poderes puramente consultivos. A legitimidade garantida por eleições democráticas seria atenuada perante os mínimos poderes desse órgão no âmbito comunitário.

Seguindo essa posição, para os grupos democratas europeus não se poderia separar a questão das eleições diretas da demanda por maiores poderes da assembleia europeia (PIODI, 2009). Somente seria valorizada pela opinião pública europeia a escolha direta de representantes de um verdadeiro parlamento europeu, o qual teria instrumentos para de fato exercer a vontade popular no seio da integração. O PE tinha

pouca atenção do público, exemplificada pela baixa cobertura da mídia e da imprensa das atividades parlamentares e a pouca atividade dos eurodeputados, os quais tinham de se preocupar em cumprir obrigações decorrentes do duplo mandato. Esses aspectos limitaram o conhecimento do PE por parte do público europeu (EDWARDS, 1979).

Em decorrência dessas dificuldades de publicizar as atividades do PE, independentemente de suas competências, foi dada relevância à realização das primeiras eleições diretas. Nesse contexto, foi reforçada a visão das eleições como instrumento de acréscimo de legitimidade e de poderes do parlamento na integração, discutido no primeiro capítulo. Esse instituto garantiria maior controle democrático das atividades tecnocráticas da Comissão, além de introduzir uma dimensão política à esfera europeia, por meio da participação partidária nas decisões comunitárias (FELD & WILDGEN, 1975).

“La decisión sobre las elecciones directas del parlamento se tomó en el marco de una reforma de los órganos comunitarios” (NICKEL, 2009). Os anos 1970 marcam o fim do período de euroesclerose e o início de um processo de reforma nos órgãos comunitários. Com relação ao Parlamento Europeu, além das competências orçamentárias supracitadas, foi aprovada em 1976 a decisão que regulamenta as primeiras eleições europeias, previstas para 1978, porém realizadas em 1979, devido ao atraso na internalização da decisão por todos os Estados-membros. Esse período esteve associado a uma forte atuação dos governos nacionais em direção ao aprofundamento (eleições diretas e mais poderes ao PE) e alargamento (inclusão do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca) das Comunidades Europeias (NICKEL, 2009).

O artigo 138 do Tratado que instituiu a CEE já previa a futura convocação de eleições dos representantes da Assembleia Comunitária, normatizadas sobre uma regra comum. Em 1958, foi criado um grupo de trabalho para discutir a introdução das eleições diretas, presidido pelo belga Fernand Dehousse. Em razão do veto governamental, inserido no contexto de europaralisia, as tratativas acerca do primeiro pleito europeu somente retomariam força durante os anos 1970 (PASQUINUCCI, 2009). A partir da cúpula de Paris, de 1974, torna-se evidente o apoio dos governos nacionais para a pronta realização de eleições para os parlamentares europeus, a qual tomará forma a partir da decisão do Conselho de 1976, que regulará as diretrizes das eleições que deveriam ser realizadas nos próximos anos.

A decisão de 1976 não estabeleceu plenamente os critérios de seleção dos

parlamentares europeus. Somente foram estipulados critérios gerais para a primeira consulta popular europeia: duração e incompatibilidade do mandato, periodicidade das eleições e repartição das vagas entre os Estados-membros. Ficava o PE responsável pela criação de um procedimento eleitoral uniforme futuramente. Enquanto não houvesse esse enquadramento, os governos nacionais seriam responsáveis pela regulamentação e aplicação das eleições europeias dentro de seus países (PASQUINUCCI, 2009). Ademais, a decisão europeia acerca das eleições ainda permitia o mandato de parlamentares europeus com cargos legislativos nacionais. “(...) *articles 9 et 10 : réglementation de la première période électorale l'Assemblée des Communautés n'est que modérément démocrat que : les délégués sont désignés par les Parlements nationaux (...)*” (ZILGIEN, 1976). O regulamento somente tornava incompatível o cargo de eurodeputado com posições nos poderes executivo e judiciário, tanto nacional quanto comunitário.

Embora houvesse a indicação para a constituição de um procedimento uniforme para a escolha do PE nos tratados europeus, o alcance desse objetivo era dificultado pela grande variedade de sistemas eleitorais encontrados nos países-membros da integração europeia, “(...) *From single member constituencies in Britain to almost pure proportional representation in the Netherlands (...)*” (FELD & WILDGEN, 1975). Nesse sentido, um dos grandes avanços em direção à uniformidade eleitoral europeia foi a instituição de um período eleitoral comum, ainda que não fosse seguida por uma campanha eleitoral unificada.

Tabela 2**Distribuição das vagas do Parlamento Europeu por Estado-membro (1958-1979)**

Estados Membros	Estados Fundadores CEE (1958)	1º Alargamento (1973)	Eleições Diretas (1979)
Bélgica	14	14	24
Dinamarca	-	10	16
Alemanha	36	36	81
França	36	36	81
Irlanda	-	10	15
Itália	36	36	81
Luxemburgo	6	6	6
Países Baixos	14	14	25
Reino Unido	-	36	81
Total	142	198	410

Fonte: elaboração própria, baseado em dados do Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 2011.

Outro critério definido pela decisão de 1976 foi o número e a distribuição de vagas por cada Estado-membro a partir das primeiras eleições diretas, indicado pela Tabela 2. Seguindo o princípio da proporcionalidade atenuada, os países pequenos favoreceram-se com a repartição de assentos proposta, a qual reduziu as assimetrias populacionais dentro das bancadas parlamentares europeias. Durante os primeiros anos da CEE, os países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) dispunham de 24% dos assentos da Assembleia, embora sua população representasse 12% do total de habitantes dos países da CEE (LEVI, 1966).

Importante também ressaltar o significativo crescimento do número de deputados europeus a partir da inclusão das eleições diretas. Se comparado ao número de assentos do momento em que houve o primeiro alargamento europeu, o número de eurodeputados após 1979 mais que dobra, provocando um aumento sensível do quadro parlamentar europeu. Ao mesmo tempo em que a legitimidade conferida a essa instituição pelas eleições democráticas permitia um crescimento numérico de parlamentares, esse aumento do corpo parlamentar favoreceria, a partir dos anos seguintes, a especialização, profissionalização e aumento das atividades dos eurodeputados.

Segundo Levi (1966) uma solução confederal foi preferida a uma opção

européia e federal para as eleições europeias que passariam a ocorrer. As regras e as campanhas eleitorais ficariam praticamente dependentes dos contextos nacionais dos países da CEE. Os partidos nacionais seriam os responsáveis pela seleção e a campanha dos candidatos a parlamentares europeus e não os grupos políticos transnacionais, em estágio de desenvolvimento. Os sistemas eleitorais seguiriam os modelos já implantados nacionalmente, como se verá pela análise das legislações nacionais referentes às primeiras eleições europeias. Essas características eleitorais presentes desde as primeiras eleições europeias corroboram para o argumento de Reif e Schmitt (1980) de que não existem eleições europeias, mas sim nove eleições nacionais de caráter secundário.

A implantação de eleições diretas para o PE em cada um dos, até então, doze países comunitários é marcada pela diversidade de sistemas eleitorais, ainda que o sistema de listas proporcionais seja o mais identificado entre as legislações nacionais. Com relação à circunscrição eleitoral adotada pelos países, enquanto Reino Unido, Bélgica, Itália e Irlanda dividem o número de vagas e votos por circunscrições subnacionais, o restante dos países os divide em circunscrição nacional (França) ou “estadual” (Alemanha), este último em consonância com o modelo federativo (BAUMONT, 2001). Embora tenha sido programado um período eleitoral comum, o estabelecimento de dia de votação difere entre cada país. Enquanto a maioria dos países comunitários realizam eleições nos domingos, no Reino Unido e nos Países Baixos estas são feitas em feriados. Encontram-se também pouca uniformidade na obrigatoriedade dos votos nas legislações eleitorais dos países europeus: somente na Bélgica e em Luxemburgo o voto é obrigatório, o que obviamente afeta o nível de abstenção geral nas eleições europeias (CVCE, 2012).

A análise particular de alguns modelos eleitorais adotados nacionalmente na década de 1970 para a primeira escolha direta de parlamentares europeus pode facilitar a compreensão dessa diversidade eleitoral, dependente da tradição dos sistemas políticos-eleitorais nacionais, encontrada nas eleições europeias desde seus primórdios.

A lei eleitoral francesa 77-729, aprovada em 1977, regulamenta a realização das primeiras eleições europeias na França. A circunscrição nacional e as listas partidárias preordenadas são características fundamentais do modelo eleitoral francês utilizado nas eleições comunitárias (BAUMONT, 2001). A manutenção da circunscrição nacional deriva das características centralizadoras e unitárias do Estado francês, as quais

foram mantidas para o pleito europeu. Por respeito ao caráter indivisível do país, foi evitada a divisão em circunscrições subnacionais, as quais poderiam fortalecer opiniões políticas regionais. Por outro lado, esse modelo unitário e preordenado afasta os cidadãos dos políticos eleitos e dificulta a escolha de candidatos por preferências particulares.

Ce mode de scrutin, unique en France, est apparu en effet le plus approprié pour prévenir le risque d'une Europe des régions dotée de ses propres circonscriptions électorales et respecter ainsi le caractère d'« indivisibilité» de la nation française (article 2 de la Constitution). (RAMBAUD, 1977)

O sistema eleitoral britânico representa a resistência de alguns países europeus à adoção de um processo eleitoral uniforme, tal qual previsto no Tratado de Roma. A proposta adotada pela legislação do Reino Unido é “(...) *en faveur du système traditionnel de scrutin majoritaire à un tour (le premier qui passe le poteau gagne) contre toute forme de représentation proportionnelle*” (ALLEN & MORGAN, 1978). O sistema tradicionalmente usado no Reino Unido, de eleições majoritárias, foi mantido pelo governo britânico em detrimento de um modelo de representação proporcional, utilizado pela quase totalidade dos países comunitários e que poderia ser estabelecido como modelo de uniformização das eleições europeias. Diferentemente do modelo francês, o Reino Unido, de acordo com o Ato das Eleições para a Assembleia Europeia de 1978, divide suas 81 vagas entre suas nações constituintes: Inglaterra (66), Escócia (8), País de Gales (4) e Irlanda do Norte (3).

O modelo eleitoral alemão representa a dificuldade em adotar uma circunscrição uniforme em todos os países comunitários para as eleições europeias. “*L'attitude de la classe politique et du gouvernement allemands ne peut être comprise sans référence à la culture parlementaire et fédérale du pays ainsi qu'à la structure des réseaux et institutions liés au PE*” (LARAT, 1999). O sistema político federal instalado na Alemanha Ocidental após a Segunda Guerra Mundial influenciou diretamente na postura do país em favorecer o fortalecimento do PE, com a finalidade de exercer o controle democrático das instâncias comunitárias, bem como de selecionar os parlamentares europeus por listas partidárias divididas por cada *Land*.

A lei sobre as eleições do Parlamento Europeu na Bélgica de 1978 apresenta outro modelo para a escolha dos parlamentares europeus, baseado na divisão cultural-linguística. O sistema belga divide o país em três círculos eleitorais: Flandres, Valônia e

Bruxelas. No entanto, as vagas de eurodeputados são separadas em dois colégios eleitorais: um francês (11) e um neerlandês (13). Os eleitores da Valônia escolhem as vagas do primeiro colégio e os de Flandres o do segundo, enquanto os de Bruxelas devem pertencer a um dos dois colégios citados, a depender de sua identidade cultural-linguística (CVCE, 2013).

O caso italiano exemplifica a incorporação do sistema eleitoral proporcional dividido em circunscrições subnacionais ou regionais. O país, nesse sentido, divide-se em cinco circunscrições eleitorais: Itália Norte-Occidental; Itália Norte-Oriental; Itália Central; Itália Meridional; Itália Insular (REPUBBLICA ITALIANA, 1979). Embora se aproxime do sistema eleitoral francês, acerca do sistema proporcional, o modelo italiano separa as vagas nacionais em circunscrições subnacionais, mesmo que não seja um Estado federal como a Alemanha. Os exemplos das primeiras leis eleitorais para o PE adotadas nacionalmente demonstram as variações encontradas em cada projeto eleitoral, as quais impossibilitaram o desenvolvimento de um procedimento eleitoral uniforme para as primeiras eleições europeias.

O primeiro pleito europeu, previsto para ser realizado em 1978, somente ocorreu em junho de 1979, em razão do atraso na aprovação das regulamentações nacionais na França, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido (PIODI, 2009). Embora não se tenha alcançado um modelo eleitoral comum e “europeu”, as Comunidades Europeias destinaram 65% das despesas da Comissão para informações e ações específicas para a promoção das eleições europeias, no sentido de fortalecer e formar uma opinião pública europeia informada.

A organização político-ideológica dentro do PE também foi afetada pela inclusão de eleições diretas na integração europeia. As estruturas transnacionais do PE foram criadas com base nas dimensões políticas ideológicas, e não por delegações nacionais (MURRAY, 2004). Desde o pós-Segunda Guerra Mundial já existiam organizações partidárias transnacionais no continente europeu. Os democratas-cristãos e os liberais haviam formado organizações europeias em 1947 (*Nouvelles Equipes Internationales* e Internacional Liberal, respectivamente), enquanto a Internacional Socialista já apresentava uma histórica cooperação partidária transnacional, remontando ao século XIX. Interessante notar que, diferentemente dos liberais e socialistas, os democratas-cristãos desenvolveram uma confederação pan-europeia e não internacional (MURRAY, 2004; BARDI & IGNAZI, 1999).

Obviamente, os agrupamentos políticos em escala europeia foram circunscritos por fatores como: falta de um sistema eleitoral uniforme, existência do duplo mandato, pertencimento à assembleia nacional, pouco controle sobre as decisões comunitárias, estrutura organizacional precária, falta de interesses dos partidos nacionais no PE e controle da seleção e legislatura dos eurodeputados pelos partidos domésticos. Como os alinhamentos políticos supranacionais eram restritos às poucas competências e autonomia da Assembleia Comunitária, estes exerceram um papel proativo e integracionista, no sentido de apoiar o acréscimo de competências do PE e a realização de eleições diretas, os quais consequentemente trariam maiores incentivos ao desenvolvimento de famílias políticas supranacionais (MURRAY, 2004).

Na primeira vez que a Assembleia da CECA se reuniu não havia associações ideológicas transnacionais organizadas. A ordem dos assentos na assembleia comunitária era alfabética e não por países ou agrupamentos políticos europeus (KREPPEL, 2002). Embora formalmente as confederações políticas europeias no PE só seriam estabelecidas nos anos 1970, em um contexto de inclusão de eleições diretas, já havia segundo Hix et al (2003) uma divisão política *de facto* no parlamento entre três agrupamentos partidários: democrata-cristãos, liberais e socialistas. “*A related explanation was that the political groups were formed in the Assembly as a symbolic stand against nationalism*” (HIX et al, 2003). Conforme visto anteriormente, a Assembleia europeia foi praticamente composta, em seus primeiros anos, por políticos de posição favorável à construção europeia. A partir do início dos anos 1970 outras forças políticas terão representatividade na composição do PE, como os comunistas, gaullistas e os conservadores (estes, em um primeiro momento associados aos democratas-cristãos), tornando mais plural a composição parlamentar da integração.

Shortly after the establishment of the Parliamentary Assembly of the European Coal and Steel Community (ECSC) there was already the ambition of some members of the Assembly to look for transnational associations or cooperations on an ideological and programmatic basis. But a true institutional dynamic only unfolded before the first direct elections for the European Parliament in 1979. In the second half of the seventies there was some remarkable intensification of party cooperation at European level through linking the institutional development of the European Parliament to ambitions towards developing European political parties. (DONELLY & JOPP, 2009)

A iminência de eleições diretas para o PE, aprovadas em setembro de 1976, intensificou a cooperação política transnacional nessa instituição. Os partidos políticos nacionais formalmente passaram a se organizar em federações partidárias europeias,

com o objetivo de construir manifestos e plataformas políticas comuns a serem seguidas a partir das primeiras eleições (CORBETT, 1998).

O contexto de negociação da adoção de eleições europeias fortaleceu a necessidade de formalização de verdadeiros grupos políticos europeus, os quais teriam de se preparar para futuras eleições diretas. Dentre os principais agrupamentos ideológicos europeus desenvolvidos desde a criação da Assembleia Comum, a Confederação dos Socialistas, em 1975, tornou-se o primeiro e principal grupo político europeu nos primeiros anos do PE diretamente eleito.

Outras famílias políticas europeias seguiram a estratégia dos Socialistas. *“In April 1976 the Christian Democrats and other political groups of similar political orientation from seven member countries set up a group called the European Peoples’ Party (EPP)”* (CHOPRA, 1979). Diferentemente do grupo Socialista, que se autodenominou Confederação, os democratas-cristãos fundaram o Partido Popular Europeu (PPE). Ainda que formalmente ambos os grupos tenham o mesmo valor e poder de influência na organização do parlamento, a utilização do termo “partido” demonstra o forte apoio dentro dos democratas-cristãos de desenvolver uma cooperação política ambiciosa e profunda dentro da integração europeia. No mesmo ano da criação do PPE também é fundada a Federação dos Partidos Liberais e Democratas, agremiação dos grupos ditos liberais e democratas no âmbito do parlamento.

Após a inauguração de federações políticas europeias formais, os grupos políticos europeus passaram a se dedicar à constituição de uma plataforma política comum para as primeiras campanhas eleitorais europeias. Nesse sentido, a publicação de manifestos partidários seria essencial para apresentar ao continente as proposições político-ideológicas das famílias europeias que seriam defendidas em um PE eleito democraticamente. Enquanto os grupos democratas-cristãos e liberais conseguiram confeccionar manifestos europeus na preparação para as primeiras eleições, os socialistas europeus, por falta de coesão partidária, não apresentaram uma plataforma política europeia, cabendo aos partidos nacionais se posicionarem ideologicamente nas campanhas europeias.

The cohesion of the Confederation of Socialist Parties of the EC (CSP) was at that time weakened by diverging attitudes to integration. National parties failed to approve a draft common election manifesto prepared by the CSP and the 1979 campaign was conducted on the basis of national manifestos (CORBETT, 1998).

Essa divisão dentro dos socialistas indicou a dificuldade de se estabelecer uma posição comum entre os partidos socialistas de cada país-membro a respeito da integração regional. Enquanto a maioria dos partidos nacionais apoiava maior integração, o Partido Trabalhista Britânico e os socialdemocratas dinamarqueses se opunham ao aprofundamento da construção europeia (CORBETT, 1998).

A posição contrária ao desenvolvimento da integração não seria só defendida por alguns partidos socialistas nacionais, como o britânico e o dinamarquês. Segundo Chirac (1978) os partidos comunistas europeus nunca aceitariam as eleições do PE por voto universal. Para esses, um PE mais forte e diretamente eleito diminuiria a soberania dos governos nacionais e o poder de influência dos legislativos de cada estado-membro.

A existência de duplo mandato entre todos os parlamentares europeus até as eleições diretas tanto mantinha o contato entre os legislativos nacionais e o PE quanto dividia a atividade dos seus parlamentares em duas legislaturas (MARION, 1999). Nesse sentido, o mandato duplo antes das eleições europeias limitou o papel e as habilidades dos grupos políticos europeus, que eram considerados ainda secundários em relação aos partidos nacionais (KREPPEL, 2002). Com as eleições diretas houve tanto a expansão dos grupos políticos europeus em tamanho quanto em diversidade ideológica.

No que diz respeito à organização administrativa interna do PE, o período de inclusão de eleições diretas também gerou mudanças nos regulamentos legislativos aplicados internamente no PE. Ainda em 1979, houve a geração de reformas das *rules of procedure* do PE, para preparar o parlamento para o aumento expressivo de eurodeputados e de forças políticas que viria com a realização de eleições (KREPPEL, 2002). As diferenças encontradas entre os regulamentos internos do PE de 1970 e de 1979 (confeccionado antes das eleições e, portanto, objeto desse estudo de caso) são significativas em relação ao peso dos grupos políticos na organização e divisão de tarefas do PE e ao sistema de maiorias necessárias para a aprovação legislativa. Nos regulamentos anteriores ao de 1979, a organização interna era muito mais informal e ocorria geralmente por consenso, haja vista o menor número de parlamentares em relação ao PE pós-eleições diretas (KREPPEL, 2002).

A complexidade organizacional que passou a ser encontrada no PE forçou os grupos políticos a lutar duas batalhas pelas suas posições políticas: uma interna, para definir qual seria a posição política vencedora dentro do PE, e outra externa, a respeito da posição vencedora no PE em relação à postura das demais instâncias comunitárias

(Comissão e Conselho) (KREPPEL, 2002). Por outro lado, conforme ressalta a mesma autora, as delegações partidárias nacionais ainda mantiveram relevantes poderes dentro do PE, mesmo após a realização das eleições diretas. São essas representações nacionais que informalmente distribuem as relatorias das comissões especializadas entre seus eurodeputados.

A percepção e o nível de informação dos eurodeputados a respeito da integração europeia, mesmo antes das eleições diretas, desenvolveram-se sensivelmente. Os deputados que passam a exercer um mandato europeu conjuntamente a um nacional tendem, ao entrar em contato com o ambiente e as atividades do PE (embora estas sejam marginais em termos de poder decisório), a se interessar mais pelos temas europeus. De acordo com Kerr (1973), *“the Members may become a vowed advocates of integration in their respective National parliaments”*. Obviamente, os parlamentares que se voluntariaram perante seus partidos nacionais para exercer também um mandato europeu são mais interessados e sensíveis aos temas da integração do que aqueles parlamentares não voluntários, os quais exerceram o mandato europeu por pura indicação do partido nacional (KERR, 1973). Ademais, os eurodeputados tendem a se tornar mais independentes e autônomos das posições dos partidos nacionais ao entrar em contato e trabalhar com os grupos políticos transnacionais do parlamento (EDWARDS, 1979).

No campo da legitimidade, a inclusão de eleições diretas ao PE trouxe mudanças sensíveis em relação à justificativa de existência dessa instituição no âmbito comunitário. *“(...)the fact that the present Parliament carries direct popular mandate and is more than double the size of its predecessor is bound to make it an independent respectable organ of the EEC”* (CHOPRA, 1979). As eleições europeias não só garantiriam mais autonomia para o parlamento, como também um maior quadro de representantes, ao dobrar o número de representantes europeus após o pleito europeu (de 198 para 410 eurodeputados).

Nesse sentido, a democratização da integração europeia, por meio de eleições diretas, foi vista como instrumento para redução do caráter tecnocrático associado às Comunidades Europeias. As eleições mudaram a autoridade política do PE em relação às demais instituições europeias (KREPPEL, 2002). A integração se tornou mais democrática com a eleição dos eurodeputados, ainda que os comissários europeus, os

quais detêm o poder executivo da integração, não sejam escolhidos democraticamente (TSEBELIS & GARRETT, 2001).

A partir das eleições diretas, a integração europeia passou a contar com um caráter dual de legitimidade: composta pelos Estados-membros representados no conselho de ministros e pela totalidade dos cidadãos europeias representados por parlamentares europeus diretamente eleitos (LEHMANN, 2011). As eleições europeias ajudariam a estabelecer uma identidade comum entre os povos europeus, legitimar as políticas comunitárias por meio do processo eleitoral e constituir um espaço público europeu no qual os cidadãos poderiam exercer maior controle sobre os rumos da integração. Segundo Marsh e Mikhaylov (2010), no período de implantação das eleições diretas, formadores de opinião do continente expressaram sua posição em relação ao primeiro pleito europeu. *“Such an assembly would undeniably be in a position to express the desire of the European nations increasingly committed to a common destiny”* (TINDEMANS, 1975); *“A directly elected European Parliament would be a catalyst that would activate the European people and set the whole system of Community institutions in motion”* (BERTRAND, 1975).

Imediatamente após a decisão sobre as eleições diretas, alguns se perguntaram se as eleições sozinhas poderiam de fato mobilizar o público europeu em direção a um maior interesse pelas temáticas europeias (LEHMANN, 2011). Nesse sentido, a análise dos meios de comunicação e das edições do Eurobarômetro no período de 1976 a 1979 são fundamentais para se compreender a posição da opinião pública europeia em relação à importância do PE e de suas eleições diretas a se realizar.

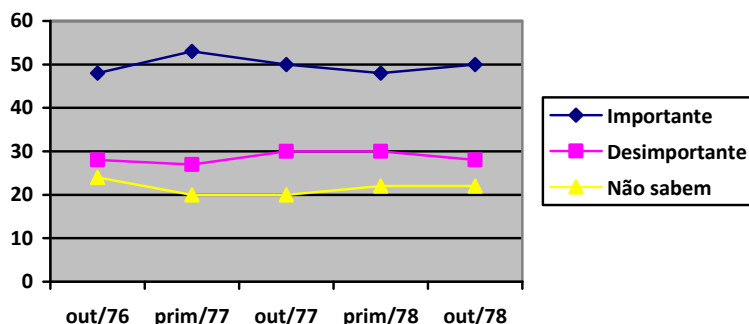
Reportagem do periódico *El País* buscou retratar o posicionamento plural dos cidadãos acerca das primeiras eleições:

Impotentes ya para impedir su elección, los antieuropeos se muestran precavidos en la medida de lo posible, contra lo que determinará el éxito o el fracaso de los comicios: la tasa de participación de los electores de los nueve. En teoría, los ciudadanos del área comunitaria son mayoritariamente favorables al establecimiento del Parlamento. Según se desprende de estadísticas y sondeos repetidos desde hace ya varios años, cerca de un 70% del electorado de la CEE se manifiesta partidario de la elección por sufragio universal directo. Italianos, luxemburgueses y holandeses son los más europeos. Gran Bretaña y Dinamarca son los europeístas más reticentes. (EL PAÍS, 1978)

Os relatórios do Eurobarômetro de 1979 demonstram o nível de conhecimento e de importância dada às eleições e ao PE em cada um dos países-membros momentos antes da realização das primeiras eleições europeias. Segundo os dados do

Eurobarômetro de janeiro de 1979, em torno da metade dos entrevistados em todos os países-membros da CEE consideram importante a realização das eleições diretas no período 1976-1978. Importante ressaltar o significativo índice de pessoas que não souberam responder a questão, o que indica o nível de desconhecimento da sociedade em relação às eleições que se realizariam em breve. Ademais, houve também significativa variação de importância entre os países. Enquanto a Alemanha apresentou o menor nível de importância dada às eleições (40%), os italianos foram os que mais consideraram relevantes a realização do pleito europeu (63%).

Gráfico 1
Importância das Eleições Europeias (1976-78)



Fonte: elaboração própria, com base em Eurobarômetro (1979).

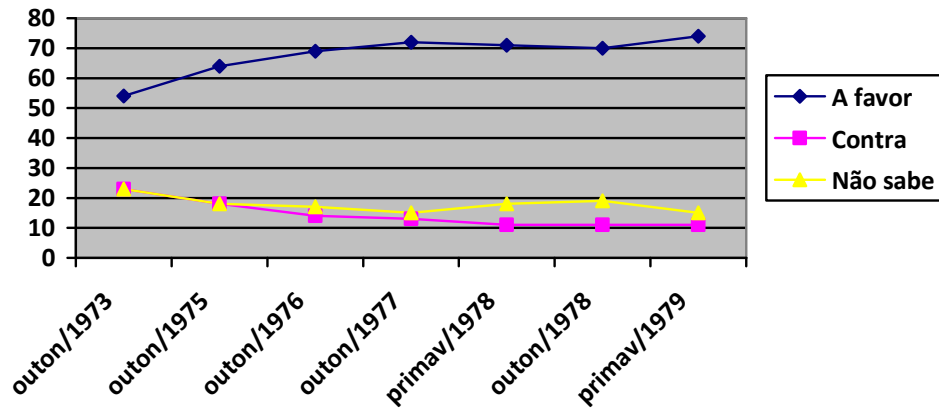
Os resultados do Eurobarômetro de maio dão maior destaque ao impacto e à informação acerca das eleições que se realizariam nos meses seguintes em todos os países comunitários. Os dados desse relatório destacam o aumento de conhecimento público em relação ao PE e às suas eleições. De outubro de 1978 para abril de 1979, houve uma variação positiva de 15 pontos sobre o conhecimento do PE (de 50% a 65%). Quanto ao conhecimento das eleições europeias, também houve aumento de 15 pontos percentuais (28% para 43%), destacando novamente um maior conhecimento dos italianos e menor dos cidadãos britânicos.

Outro dado significativo apresentado no relatório de maio de 1979 é o aumento do apoio às eleições diretas para o Parlamento Europeu. Representado no gráfico 2, houve, ao longo do tempo, aumento do apoio às eleições europeias por parte da população da CEE. De 54% em 1973, alcançando 74% momentos antes das primeiras eleições, o apoio às eleições diretas foram crescentemente aumentando, em detrimento

do nível de posições contrárias às primeiras eleições, que decaíram de 23% para 11%.

Gráfico 2

Apoio às eleições diretas para o Parlamento Europeu (1973-1979)



Fonte: elaboração própria, com base em Eurobarômetro (1979).

4. INSERÇÃO DE ELEIÇÕES DIRETAS NO PARLAMENTO DO MERCOSUL (2006-2013)

Os mesmos elementos observados no caso europeu são aproveitados para o estudo do papel da inserção de eleições diretas no Mercosul com a entrada em vigor do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, o qual passou a prever que a composição das bancadas parlamentares nacionais no bloco seriam diretamente eleitas. Dada a não-conclusão das eleições diretas no Parlasul, o período estudado será o de aprovação das eleições diretas no bloco (2006) até o presente. Cada uma das características analisadas no caso europeu será avaliada também no âmbito do Parlasul, com o intuito de se observar se houve, após a inclusão das eleições diretas no bloco, novas dinâmicas nessa instituição parlamentar regional, mesmo sem a realização de eleições nos maiores países do Mercosul, já que somente o Paraguai realizou nesse período eleições diretas (2008 e 2013).

Incluem-se entre os elementos analisados as competências institucionais do parlamento de integração no âmbito mercosulino; a proporcionalidade das bancadas nacionais; as legislações nacionais referentes às primeiras eleições diretas; a configuração político-ideológica dos parlamentares no Mercosul; a organização interna do Parlasul e a legitimidade dessa instituição perante seus cidadãos.

Devido à baixa institucionalidade e à falta de supranacionalidade no Mercosul, as possibilidades de acréscimo de competências institucionais para o Parlasul são baixas, especialmente em comparação ao caso europeu. O fato de que o CMC não compartilha os poderes decisórios com os demais órgãos deliberativos do bloco e de que não há um orçamento anual direcionado à integração impede um maior papel de controle do Parlasul do processo integracionista. A posição do Parlasul após sua criação e a inclusão de eleições diretas se limita ao acompanhamento do programa de trabalho proposto pela Presidência *pro tempore* do CMC em cada mandato semestral (MARIANO, 2011). Nesse sentido, o Parlasul ainda pedeceria de “(...) *un déficit funcional en cuanto a su esencia y competencias se refiere.*” (CAO, 2009)

De todo modo, dentro dessa estrutura intergovernamental que define o Mercosul, o parlamento teria grande relevância de controle das atividades das

chancelarias, pouco permeáveis ao escrutínio público. Essa potencialidade de controle, no entanto, até o momento restringe-se à competência do Parlasul de facilitar a incorporação das normas mercosulinas nos legislativos nacionais. Somente nesse momento os parlamentares regionais e nacionais têm algum contato com as normativas regionais que são confeccionadas. *“Las fórmulas de integración intergubernamentales carecen, entonces, de un sistema propio de control y de instancias de codecisión.”* (GENEYRO & MUSTAPIC, 2000).

Os sistemas políticos eminentemente presidencialistas dos países-membros do Mercosul constroem ainda mais o papel dos próprios parlamentos tanto nacionalmente como regionalmente. O papel secundário que o Poder Legislativo apresenta nesses Estados frente ao Executivo inevitavelmente influencia na capacidade que um órgão parlamentar regional poderia ter dentro da integração, especialmente em relação a competências institucionais (DRI, 2007).

Soma-se a esse aspecto o fato de que, nas atividades deliberativas do período de sua existência, o Parlasul não demonstrou buscar ganhos de competência dentro da integração. A maior parte de suas normativas aprovadas baseia-se em recomendações e declarações, as quais contêm baixo ou nenhum poder vinculante em relação às demais instituições do bloco (MEDEIROS et al, 2011). Medeiros et al (2011) concluem, dessa forma, que embora o Parlasul a partir de sua constituição tenha conseguido estabelecer uma identidade e agenda própria, dificilmente conquistaria maiores poderes frente ao CMC em temas fundamentais como comércio, orçamento e ingresso de novos países-membros.

A proporcionalidade das bancadas nacionais, relacionada às assimetrias populacionais entre os países-membros do Mercosul, foi inserida na integração a partir do estabelecimento do Parlasul. Conforme anteriormente citado, diferentemente da composição paritária da CPC, o Parlasul deveria se aproximar da representação dos povos do Mercosul e não de seus Estados. Tanto a inclusão de eleições diretas quanto a composição proporcional das representações parlamentares seriam características de democracia representativa incorporadas à integração, em vistas à construção de cidadania e legitimidade democrática ao bloco (DRUMMOND, 2009).

Un parlamento regional con composición paritaria y, por lo tanto, privado de su función de representar efectiva y eficazmente a las poblaciones del bloque, dificilmente será percibido, por el Consejo de Mercado Común y por los demás órganos decisorios del Mercosur,

como fuente de legitimación de sus decisiones y, por la sociedad civil, como “caja de resonancia” de sus demandas. (DRUMMOND, 2009)

De acordo com o exposto na tabela 1, acerca da inclusão da representação cidadã no Parlasul, a partir das eleições diretas há não somente a inclusão de proporcionalidade, de modo atenuado, nas bancadas nacionais, como há um significativo aumento do número de parlamentares do Mercosul, que passariam ao final do período transitório de 72 parlamentares para 184, mais do que dobrando. Esse acréscimo substantivo da composição parlamentar tanto seria justificado e legitimado pelas eleições diretas quanto produziria maior especialização e profissionalização dos parlamentares nas comissões específicas.

Para garantir eficiência nas aprovações legislativas, o Protocolo Constitutivo do Parlasul adotou um novo sistema de maiorias para aprovação de suas decisões. No âmbito da extinta CPC, as decisões deveriam ser tomadas por consenso entre as representações nacionais, podendo haver um “veto nacional” de normas que fossem indesejáveis por determinado país. No novo contexto do Parlasul, em que há expectativa de acréscimo proporcional das bancadas nacionais, essa possibilidade de veto é retirada do sistema de maiorias, a exceção da maioria qualifica, a qual ainda exige voto afirmativo da maioria absoluta de cada representação nacional (art. 135 do Regimento Interno do Parlasul).

Cada Estado-membro ficaria responsável pela aprovação, incorporação e realização das eleições diretas para o Parlasul. Somente algumas diretrizes gerais foram estabelecidas pelo parlamento para as eleições de seus componentes, como a realização de sufrágio direto, universal e secreto para titulares e suplentes, além da implantação futura de um “Dia do Mercosul Cidadão”, determinado pelo CMC, data na qual todos os países realizarão simultaneamente eleições para os parlamentares do Mercosul.

A diversidade de modelos e sistemas eleitorais para a escolha dos parlamentares do Mercosul é marcada nas legislações aprovadas ou em tramitação acerca da realização das primeiras eleições. Enquanto os projetos apresentados na Argentina e no Brasil trazem inovações político-eleitorais para a eleição dos parlamentares do Mercosul em seus países, as resoluções paraguaias não utilizaram novos sistemas eleitorais nas eleições dos membros do Parlasul, reproduzindo o mesmo modelo eleitoral adotado nas eleições para o Senado. Até o momento o Uruguai e Venezuela (este último recentemente aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlasul) não

aprovaram ou apresentaram proposições legislativas a respeito das eleições diretas para o parlamento regional. Ademais, é visto no caso brasileiro o transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional, com a possibilidade de que as eleições para o Parlasul no Brasil tornem-se um experimento político nacional (MARIANO & LUCIANO, 2012).

Desde 2008, diversos projetos de lei já foram apresentados no Senado e na Câmara dos Deputados da Argentina a respeito das primeiras eleições diretas para o Parlasul no país. *“En Argentina, se debatieron diferentes proyectos de ley pero nunca se llegó a ningún acuerdo”* (LUCCI, 2012).

Em levantamento realizado no sítio eletrônico do Congresso Nacional argentino, 20 projetos referentes às eleições diretas para o Parlasul foram encontrados². A grande maioria desses projetos faz referência à realização de eleições diretas em 2011, em conjunto às eleições para Governador e Presidente da República, quando 26 representantes argentinos deveriam ser eleitos para o Parlasul, segundo o critério de representação cidadã. Embora apresentem singularidades em critérios específicos e em suas justificativas, as proposições argentinas podem ser agrupadas em três categorias, baseadas nos sistemas eleitorais adotados na escolha dos representantes argentinos para o parlamento regional.

A metade dos projetos apresentados estipula a utilização de um sistema misto para escolha dos parlamentares do Mercosul (S-1316-09, S-2555-10, S-4005-10, S-103-12, 4009-D-2008, 3794-D-2009, 4634-D-2009, 7116-D-2010, 7979-D-2010, 6091-D-2011). Nesse modelo, parte das vagas seria destinada a cada uma das 23 Províncias argentinas e à Cidade Autônoma de Buenos Aires, seguindo o modelo majoritário de escolha do Senado. O restante das vagas, a depender do estágio de inserção do critério de representação cidadã, seria selecionado pelo país todo, como um distrito único, por listas partidárias preordenadas.

La representación Argentina debe ser absolutamente igualitaria, dentro de las posibilidades, para el conjunto de las veinticuatro provincias que conforman nuestro país... De allí nuestra propuesta de una representación similar de cada provincia si el número de Parlamentarios del MERCOSUR lo permitiera, o en su defecto, de una representación justa que marque un punto de equilibrio entre las distintas Provincias de nuestro país. (SENADO DE LA NACIÓN, 2010)

² Levantamento realizado pelo autor no sítio eletrônico < <http://www.congreso.gov.ar/>>, fevereiro, 2013.

Um segundo sistema eleitoral encontrado nos projetos argentinos de eleições para o Parlasul é adoção de um sistema eleitoral de distrito único, em que os candidatos serão selecionados pelas listas partidárias (S-1994-08, S-1572-09, S-530-11, 5453-D-2010, 7120-D-2010, 8196-D-2010, 1790-D-2011). A presença de diversidade geográfica por províncias e de cotas femininas, com variações entre os projetos, estariam incluída dentro de cada lista partidária apresentada.

(..) la opción de distrito único representa mejor el espíritu del acuerdo firmado por la Argentina porque prioriza la representación directa de los ciudadanos en el Parlamento y no la mediación de la unidad administrativa sub-nacional que invierte el sentido y el espíritu del Parlamento del Mercosur que tiende a la supranacionalidad. (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2010).

Outros modelos eleitorais, diferentes dos dois sistemas mais presentes entre os projetos de lei para o Parlasul, também são encontrados no *Congreso de la Nación Argentina* (S-3839-10, 3804-D-2011, 3491-D-2012). Essas demais proposições apresentam um sistema distinto dos modelos anteriores ao incluir a distribuição de vagas por cinco Regiões nacionais, somatório de Províncias vizinhas, e não por cada Província argentina e Cidade Autônoma.

Pero nos queda una opción que contiene en sí misma el principio de representación soberana, el federalismo, y la promoción de las regiones que promueve la Constitución Nacional. Y nos permite garantizar la representación diversa en las listas.

Esta opción es la de un Sistema de distrito único basado en 5 secciones electorales: Norte Grande, Región Centro, Patagonia, Cuyo, y Buenos Aires. Algunas de ellas están funcionando como regiones, y otras no, como el caso de Buenos Aires, que estaría integrada por la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia.

Para la representación parlamentaria de cada región se tomará el coeficiente de porcentaje de diputados nacionales que se eligen por cada distrito. (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2012)

Espera-se que as eleições para o Parlasul na Argentina ocorram conjuntamente às eleições presidenciais. Dentre as dificuldades encontradas para a aprovação de um dos sistemas eleitorais apresentados está a necessidade de construção de acordos políticos, a negociação quanto aos critérios de proporcionalidade, o lugar das minorias políticas e a questão da representatividade entre as Províncias argentinas. A combinação de todos os esses problemas, com o objetivo de evitar a sobre-representação de determinados setores, é o cerne das limitações ao alcance de acordo político para a

aprovação das primeiras eleições do Parlasul no país.³

O debate acerca da inserção de eleições diretas para os representantes brasileiros no Parlamento do Mercosul tem se centrado em dois projetos de lei, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal, em tramitação simultânea no Congresso Nacional.

O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 5.279 de 2009, de autoria do deputado Carlos Zaratini (PT-SP), foi inicialmente previsto para regulamentar as eleições do Parlasul para o ano de 2010, mas devido a não-conclusão de sua aprovação em tempo hábil, foi incluído o Substitutivo do mesmo, prevendo a realização das primeiras eleições para o Parlasul no Brasil em 2014, em conjunto às eleições para Presidente, Governadores, Senadores e Deputados.

O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 126 de 2011, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), tinha o intuito de estabelecer as eleições para o Parlasul ainda em 2012, em conjunto às eleições municipais. Não tendo sido aprovado no prazo de um ano antes das eleições de outubro de 2012 - conforme determina a regulamentação para a inclusão e/ou modificação da regra eleitoral -, o citado PLS recebeu substitutivo prevendo a realização do pleito também para 2014, conjuntamente às eleições de natureza federal e estadual.

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

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

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

³ Argumentos retirados de entrevista de funcionários do Congresso de la Nación, realizada por Felipe Bueno (UNESP-Araraquara), Buenos Aires, 2012.

do Mercosul eleitos para seus mandatos regionais.

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

No campo das divergências, o procedimento eleitoral do PLC aproxima-se, com algumas diferenciações, das vagas do PLS destinadas aos Representantes Federais. A proposição apresentada pelo Senado separa em duas categorias as vagas para Parlamentares do Mercosul. 47 das 74 vagas serão destinadas aos denominados Representantes Federais. A eleição dessa categoria será realizada via listas preordenadas, obedecendo ao sistema proporcional e à circunscrição estadual. A distribuição das vagas dos Representantes Federais do Parlasul pelos Estados da Federação seguirá as proporções das vagas estaduais dos membros da Câmara dos Deputados. Dentre as vagas chamadas de Federais, o PLS estabelece que, no mínimo, 30% dos representantes devam ser de um dos sexos, evitando desequilíbrios de gênero na representação do Parlasul. Ademais, é vedado a cada lista partidária exceder o dobro do número de vagas disponíveis para os Representantes Federais do Parlasul (94). A segunda classificação estipulada pela proposição do Senado é a de Representantes Estaduais, os quais serão eleitos por voto majoritário, também sob circunscrição estadual (um Representante por Estado e Distrito Federal, totalizando 27 Representantes Estaduais).

Ambos os modelos, do PLC e dos Representantes Federais do PLS, associam-se ao sistema proporcional e à lista preordenada de partidos. A grande diferença entre as propostas, nesse sentido, é que PLC prevê circunscrição nacional, em oposição à circunscrição estadual encontrada no PLS. Enquanto as vagas destinadas ao PLS serão distribuídas entre os Estados da Federação na mesma proporção das vagas à Câmara Federal, o PLC, por meio da circunscrição nacional, estabelece que a totalidade das vagas seja disputada em todo território nacional. A única ressalva feita pelo PLC é de composição das listas partidárias em um ordenamento que exija a distribuição dos

candidatos por regiões distintas do país (a cada 5 candidatos da lista, 1 deve ser de cada uma as regiões do país). Cada região, de acordo o PLC, contaria em média com 20% das cadeiras para o Parlasul. Esse modelo de organização de lista partidária garantiria uma representação mais equilibrada das cinco regiões do país, porém abre a possibilidade de que Estados da Federação possam não eleger nenhum representante para o Parlamento Regional.

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

A liberdade de coalizões partidárias é garantida pelo PLS nas vagas para Representantes Estaduais. Na proposição da Câmara, as coalizões são suprimidas, em detrimento das listas partidárias preordenadas. Enquanto os suplentes do PLC são os próximos das listas partidárias, mantendo as vagas vinculadas aos partidos políticos, o PLS, nas vagas de Representantes Estaduais, explicita que os suplentes dos candidatos eleitos são necessariamente os segundos colocados nos Estados, independentemente do partido político ao qual o mesmo é vinculado. A convenção partidária responsável pela escolha dos candidatos deve ser de natureza nacional para o PLC. Já no PLS, essas convenções devem ser realizadas em âmbito estadual. Essas comparações indicam que a proposta do Senado favorece as coalizões e alianças partidárias, além da organização partidária no âmbito estadual, enquanto o PLC se distancia das coalizões e fortalece a dimensão nacional dos partidos políticos brasileiros. Essa divergência de proposições segue as distintas naturezas de cada Casa Legislativa, já que o Senado, por exemplo, é a esfera por excelência do pensamento baseado na lógica estadual.

Em suma, enquanto o PLC representa a implantação de listas preordenadas nacionais nas eleições para o Parlasul, o modelo adotado no PLS, segundo o Relatório

da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, do Sen. Antonio Carlos Valadares, é: “(...) *um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a representação de todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do Mercosul, com a lista partidária fechada e preordenada.*” (SENADO FEDERAL, 2011).

No caso do Brasil, o debate acerca das primeiras eleições diretas para o Parlasul apresenta aspectos de inovação política para o pleito regional, com a identificação de elementos relacionados à reforma política brasileira. Tanto o projeto apresentado pela Câmara dos Deputados, quanto a proposição do Senado Federal representam o transbordamento da reforma política para o plano regional (MARIANO e LUCIANO, 2012).

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

As dificuldades na aprovação e tramitação do PLC não parecem decorrer da falta de consenso em realizar eleições diretas para os representantes do Parlasul, mas da ausência de acordo nos pontos específicos incluídos no projeto de lei que são inspirados na reforma política nacional. Nenhum dos discursos proferidos em plenário foi contrário à realização e à importância das eleições para o MERCOSUL. (MARIANO & LUCIANO, 2012)

Em setembro de 2013 foi apresentado pelo Senador Roberto Requião (PMDB-PR) um novo projeto de lei (PLS 358-2013) o qual também procura regulamentar as primeiras eleições diretas para o Parlasul no Brasil. Diferentemente dos demais, de acordo com esse projeto “*Os parlamentares do Mercosul serão eleitos pelo sistema majoritário, com a utilização de listas abertas de candidatos registrados pelos respectivos partidos*” (SENADO FEDERAL, 2013).

A distribuição das vagas se dará proporcionalmente pelos Estados da Federação. Distrito Federal, Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins elegerão 1 parlamentar cada Estado; Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, 2 deputados; Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco e Santa Catarina, 3 representantes; Paraná e Rio Grande

do Sul, 4 parlamentares; Bahia, 5 deputados; Minas Gerais e Rio de Janeiro, 6 parlamentares; e São Paulo, 9 representantes para o Mercosul. Este projeto busca esvaziar os elementos relacionados à reforma política nacional com o objetivo dar celeridade à aprovação das eleições diretas para o Mercosul no país.

No caso paraguaio, as eleições diretas para parlamentares no Mercosul têm sido realizadas desde 2008, quando o país passou a eleger diretamente 18 representantes para o Parlasul. Os critérios de eleição dos 18 representantes paraguaios para o Parlamento do Mercosul estão regulamentados na resolução eleitoral paraguaia no 55 de 2007, referente ao pleito de 2008, e na resolução no 65 de 2012, acerca das eleições realizadas no ano de 2013. Para ambas as regulamentações, de eleição de 18 parlamentares titulares e 18 parlamentares suplentes do Mercosul, o país se constitui em colégio eleitoral único, mesmo critério adotado na escolha de Senadores, Presidente e Vice-Presidente (PARAGUAY, 2007; PARAGUAY, 2012). Nas duas eleições realizadas, o sistema eleitoral adotado foi o de listas partidárias preordenadas para as vagas de titulares e suplentes, modelo igualmente utilizado também na eleição de Senadores do país.

Entre os representantes do Parlasul escolhidos no pleito de 2008, 6 são da Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), 6 do Partido Liberal Radical Autêntico (partido do atual presidente Federico Franco), 4 da Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), 1 do Movimento Popular Tekojoja (base partidária do ex-presidente Fernando Lugo) e 1 representante do Partido Patria Querida.⁴ Nesse sentido, os membros paraguaios desde 2008 são diretamente eleitos para um mandato exclusivamente regional, ainda que essas eleições tenham sido categorizadas como eleições de segunda ordem, nos termos de Schmitt (2005), haja vista a preponderância de temas nacionais e não regionais na campanha eleitoral ocorrida no Paraguai em 2008 (MARIANO, 2011). *"La importancia debe atenuarse en tanto la superposición con las elecciones presidenciales polarizó el debate electoral y produjo una marcada ausencia en el desarrollo de las campañas del parlamento mercosuriano"* (PORCELLI, 2009).

Tanto no Uruguai como na Venezuela não foram identificadas até o momento nenhuma regulamentação ou proposição para eleição direta dos representantes dos

⁴ Dados retirados do sítio eletrônico do Parlamento do Mercosul, disponíveis em: http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/p_parlamentario.jsp?contentid=196&seccion=3. Acesso: 18 de abril de 2013.

países no Parlamento do Mercosul.

Embora o Uruguai seja a sede da maioria das instituições mercosulinas (inclusive do Parlasul) e um dos membros fundadores do Mercosul, o legislativo uruguaio ainda não apresentou nenhuma proposta de regulamentação das primeiras eleições de seus representantes para o Parlasul. Em 8 de novembro de 2011, na Câmara dos Senadores do Uruguai, a questão de inclusão de eleições diretas foi mencionada em discurso do Senador Carlos Gamou, da Frente Amplio:

Por lo tanto, nada impediría que en octubre de 2014 -si fuera necesario y se alcanzaran los dos quintos del total de componentes de la Asamblea General-, se hiciera una reforma constitucional en la que se propusiera la elección directa de los miembros del Parlasur, es decir, para que junto con esa papeleta se pudiera votar en forma directa -me parece muy importante que así se haga- a los distintos miembros del Parlamento del Mercosur. (URUGUAY, 2011)

Segundo o parlamentar, não haveria maiores dificuldades na inclusão de eleição direta de 18 representantes para o Parlasul em 2014, data limite para a adoção da representatividade direta em todos os países do bloco, ainda que lhe pareça ser necessária uma reforma constitucional para a inserção de eleições diretas para o legislativo regional.

O processo de adesão da Venezuela ao Mercosul somente se formalizou em julho de 2012, no contexto de suspensão paraguaia do bloco. A partir dessa data o país passa por um processo de adoção do código aduaneiro e de internalização das normativas mercosulinas ainda não aprovadas pelo legislativo venezuelano. “...um grupo de trabalho terá 180 dias para definir um cronograma de adequação da Venezuela ao Mercosul. Para que a adesão ocorra de fato, a Venezuela terá de fazer uma série de ajustes tarifários” (BBC BRASIL, 2012). Dada a atualidade da inclusão venezuelana, ainda não foram encontradas proposições e discussões na Assembleia Nacional da Venezuela referentes à composição da bancada do país no Parlasul.

A partir da criação do Parlamento do Mercosul e da inclusão de suas eleições diretas, houve também o surgimento de novas dinâmicas dentro das configurações político-ideológica no parlamento. A formalização da Bancada Progressista (BP), na sessão de 30 de novembro de 2009, representa o surgimento de novos atores políticos regionais no âmbito da integração (CAETANO et al, 2009). A BP indica o desenvolvimento do exercício político-partidário em escala regional, em direção à construção de famílias políticas transnacionais, as quais aproximariam partidos de

distintas nacionalidades com ideologias políticas afins. Conforme anteriormente exposto, a BP compõe-se de políticos dos quatro países fundadores do bloco.

El primer impulso a la bp nació de un acuerdo entre la delegación del Frente Amplio de Uruguay y la del Partido de los Trabajadores de Brasil (pt), que convocaron a los sectores progresistas de Paraguay y de Argentina. En una primera participaron: del Frente Amplio Juan José Bentancor, Roberto Conde, Juan José Domínguez, Doreen Ibarra, Eduardo Lorier, Rafael Michelini, Rubén Martínez Huelmo, Enrique Pintado, Eduardo Ríos y Jorge Saravia; Aloizio Mercadante y el doctor Rosinha del pt; más Ricardo Canese y Héctor Lacognata de Paraguay, y Carlos Raimundi de Argentina. (CAETANO et al, 2009)

Com o desenvolvimento da BP, os políticos os quais compunham essa família política passaram a regularmente, em paralelo às sessões do Parlasul ou às cúpulas do CMC, reunir-se com o objetivo de aproximar suas posições políticas e visões a respeito dos temas de integração. Esse comportamento reflete as expectativas surgidas em conjunto à constituição do Parlasul, o qual teria sido fundado como um espaço público e político regional favorável à participação dos atores políticos da região. O desenvolvimento de um parlamento diretamente eleito teria também o propósito de aumentar a pró-atividade dos parlamentares regionais, estimular mais debates e mais contatos entre os políticos de distintas nacionalidades os quais passariam a ocupar um espaço político regional e comum (MARIANO, 2011). Entre outros elementos, o estabelecimento de famílias políticas regionais seria uma das expectativas parcialmente atendidas dentro do Parlasul.

Embora a criação da BP tenha se destacado dentro das dinâmicas políticas internas do Parlasul, não houve até o momento, conforme já ressaltado, a criação formal de outros grupos ou famílias políticas regionais. Segundo Malamud e Dri (2011), dificuldades de alinhamento ideológico entre os partidos nacionalmente opositores aos partidos incluídos na BP impediram o estabelecimento de uma família ou bancada partidária opositora aos “progressistas”. As experiências dos partidos de esquerda da BP em foros como a Internacional Socialista, a Internacional Comunista e o Foro de São Paulo facilitaram a identificação de afinidades entre esses partidos para a formação de uma família política regional formalizada, embora esta ainda apresente baixa institucionalidade dentro da organização do parlamento regional (CAETANO et al, 2009).

Por outro lado, o regimento interno do Parlasul permite a construção de grupos políticos regionais compostos por parlamentares de uma única nacionalidade, desde que

representem no mínimo 10% da composição total do Parlasul. Esse fato mantém a dimensão nacional dos partidos dos Estados-membros em evidência no parlamento regional, em detrimento da construção de agrupamentos políticos transnacionais (PIETRAFESA, 2011). Os nacionalismos partidários ainda se mantêm vivos dentro da organização partidária do Parlasul, especialmente em partidos mais conservadores, que temem o aprofundamento do processo de integração em detrimento à soberania estatal.

A institucionalização interna do Parlasul teria avançado mais rapidamente do que sua institucionalização externa (relação com demais órgãos da integração do Mercosul) (DRI, 2011). Enquanto internamente o parlamento teria desenvolvido alguma complexidade organizacional (ainda que nos últimos anos o Parlasul tenha passado por uma etapa de paralisia), em conjunto à socialização dos atores envolvidos e componentes desse novo parlamento de integração regional, externamente houve uma baixa atenção dos órgãos executivos do bloco à estrutura parlamentar estabelecida.

Conforme enfatiza Dri (2011), o desenvolvimento de condições internas depende unicamente dos próprios componentes do Parlasul em tornar funcionais as atividades das plenárias e das comissões parlamentares. Quanto à institucionalização externa, esta é na realidade refém dos órgãos decisores da integração (CMC e GMC), os quais devem passar a identificar o Parlasul como uma esfera legítima e funcional do bloco, concedendo-lhe maior participação e autonomia nas políticas de integração.

Essa relativa negligência das esferas executivas do Mercosul em relação a seu parlamento é observada no estudo do andamento das proposições legislativas do Parlasul em seus primeiros anos. Em estudo sobre a produção legislativo do Parlasul em seus primeiros anos de atividade, Medeiros et al (2012) destacam que os parlamentares do Mercosul não fizeram uso intensivo dos tipos normativos que mais influenciaram no processo decisório do bloco (projetos de norma, os quais exigem maior resposta do CMC). Os representantes do Parlasul se abstiveram de exercer uma pressão interinstitucional mais efetiva em relação aos órgãos executivos da integração, ao preferir aprovar atos normativos de menor influência (Declarações, Disposições e Recomendações) na integração.

No caso do Parlasul, a instituição insiste em produzir recomendações que não reivindicam novos poderes. Em realidade, 32% das recomendações produzidas tratam de questões de pouca repercussão para o projeto de integração regional, tais como designação de datas comemorativas ou pedido de informação. (DRI & PAIVA, 2012)

Por outro lado, a atuação dos parlamentares do Mercosul tem demonstrado o desenvolvimento de um aprendizado institucional, ao utilizar os mesmos instrumentos normativos para questões de temáticas similares. Exemplo disso é a aprovação de questões sobre direitos humanos e cidadanias por meio de declarações (MEDEIROS et al, 2012). Importante ressaltar que as proposições apresentadas no Parlasul tratam mormente de temas regionais do que de temáticas locais. Há uma visão de que o parlamento deva se preocupar com problemas e questões que abranjam todos os Estados-membros, e, portanto, toda a região, ao invés localidades específicas da proveniência de seus parlamentares.

Ademais, identifica-se *“uma desconsideração sistemática das iniciativas parlamentares no âmbito do CMC que visa a evitar a quebra do monopólio dos Poderes Executivos na cena regional”* (DRI & PAIVA, 2012). Embora o principal destinatário das normas aprovadas pelo Parlasul seja o CMC, este discute ou aprova poucos atos normativos encaminhados pelo parlamento, desconsiderando significativamente as normas consultivas deliberadas nessa instituição. Esse distanciamento da esfera executiva do bloco em relação à estrutura parlamentar representa o baixo poder de influência formal do Parlasul no processo decisório regional, corroborando para o lento avanço em sua institucionalização externa.

Fora o baixo contato do Parlasul com as instâncias executoras a integração, a atuação individual e coletiva dos parlamentares regionais também influencia no desenvolvimento de uma estrutura parlamentar com mais voz e poderes dentro da região. É necessário que os atores aproveitem de forma maximalista o espaço e as oportunidades criadas em busca de maior autonomia na integração. O fato de poucas proposições de maior caráter vinculante serem aprovadas no Parlasul, em detrimento às declarações e recomendações, representa a oportunidade não aproveitada pelos parlamentares de buscar influenciar com mais intensidade nas decisões do bloco (DRI & PAIVA, 2012). *“Isso significa que o espaço que o Parlamento conquistará no bloco depende não somente das disposições do protocolo, mas também do comportamento político de deputados e partidos”* (DRI, 2007).

De todo modo, a institucionalização do Parlasul, conjuntamente a inclusão de eleições diretas para seus representantes, representa um elemento de mudança na lógica negociadora intergovernamental da integração, em direção ao maior aprofundamento da integração regional e à relativização das noções de autoridade e soberania na região. As

eleições diretas ao Parlasul representariam uma primeira evidência de um corpo supranacional na integração mercosulina, não hierarquicamente superior às instâncias decisórias do bloco, mas autônoma a esses, a partir do momento em que os parlamentares regionais não estariam mais vinculados a mandatos legislativos nacionais (MARIANO, 2011).

Nesse sentido, no campo da legitimidade perante seus cidadãos, “*alguna de las instituciones podrá apoyar su integración en la representación ciudadana ampliando su base de legitimidad*” (CAO, 2009). A constituição de um parlamento regional no âmbito do Mercosul não representaria necessariamente uma mudança significativa na estrutura institucional da integração, visto que já existia anteriormente uma instância de representação parlamentar na integração, a CPC, composta pelos parlamentares dos congressos nacionais de cada Estado-membro. No entanto, a indicação de eleições diretas para a escolha desses parlamentares traz grandes mudanças em relação à possibilidade de incluir a participação da população e a formação de um espaço público para discussão de temas regionais, por meio das campanhas eleitorais e do exercício do voto para parlamentares do Mercosul (MARIANO & BACK, 2012). A consolidação de eleições diretas para todos os países do bloco, todavia, não solucionaria integralmente um problema de representação dentro da integração, haja vista que funcionários de segunda ou terceira linha do Executivo apresentam maiores poderes decisórios do que parlamentares eleitos diretamente por eleições (PORCELLI, 2009).

O grande benefício prático trazido pela realização de eleições diretas ao Parlasul é o estabelecimento de mandatos exclusivos para o parlamento regional. A dedicação exclusiva dos parlamentares facilitaria a aproximação e a socialização entre parlamentares de países distintos, porém ideologicamente afins (MARIANO, 2011). Além disso, os parlamentares diretamente eleitos teriam a possibilidade de trabalhar integralmente com os temas de integração, especializando-se em temáticas dentro das atividades das comissões do Parlasul.

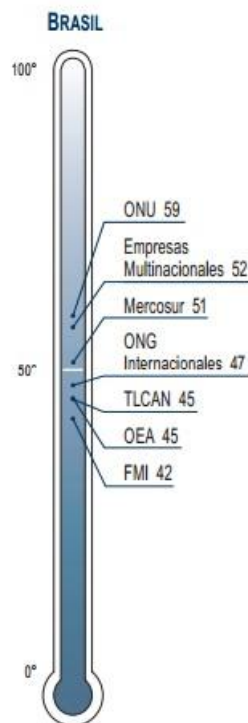
“A representatividade e a legitimidade de um Parlamento que opera em “tempo integral”, composto por parlamentares eleitos por sufrágio universal e direto, não equivale à de um Parlamento de representatividade indireta e dedicação parcial.” (CASAL, 2008)

Algumas pesquisas de opinião realizadas na América Latina e nos países do Mercosul podem trazer maiores conclusões a respeito da percepção social a respeito da integração regional do Mercosul e principalmente da importância do Parlasul. Dentre

essas pesquisas de opinião analisadas incluem-se Latinobarômetro (2007), Americas en el Mundo (2011) e La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa (2006 e 2010).

Gráfico 3

Termômetro das Organizações

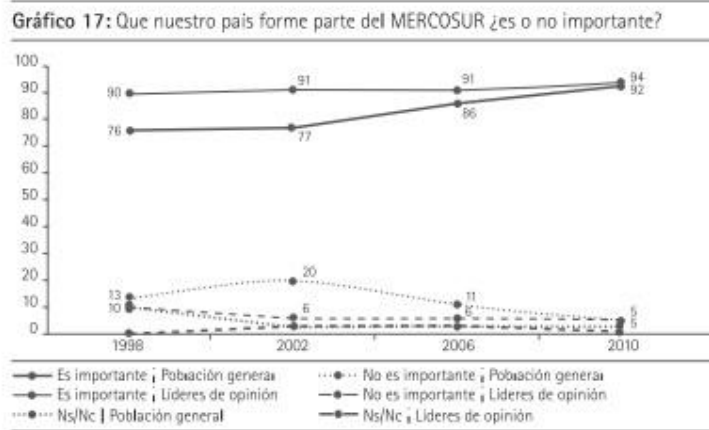


Fonte: Americas en el Mundo (2011)

Na pesquisa *Americas en el Mundo* (2011) realizada em cinco países, incluindo-se o Brasil, estimou-se a importância das organizações internacionais, entre as quais o Mercosul, para a população. Conforme os dados do gráfico 3 apresentam, o Mercosul estaria entre as 3 organizações mais bem avaliadas (51%), abaixo apenas da Organização das Nações Unidas (ONU) e, curiosamente, das empresas multinacionais. Em termos absolutos, no entanto, pouco mais da metade dos entrevistados no Brasil dão alguma importância ao Mercosul, o que pode ser visto como indício do desconhecimento ou da irrelevância desse projeto de integração regional para a sociedade.

Gráfico 4

Importância do Mercosul para a opinião pública argentina

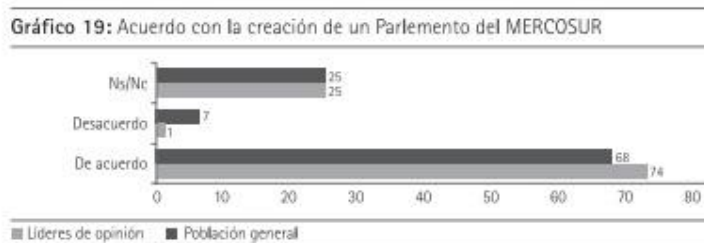


Fonte: La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa (2010)

As perguntas elaboradas pelo *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales* (CARI) já são mais específicas em relação ao Mercosul e ao Parlasul. Os gráficos 4 e 5 apresentam a importância crescente do Mercosul para o país (94 e 92%) e o forte apoio argentino à criação do Parlasul (74 e 68%). Em ambos os casos, os líderes de opinião se mostram muito mais favoráveis ao Mercosul e ao Parlasul que a população em geral. Essa enquete, realizada com alguma periodicidade, demonstra o crescente apoio ou contato da população em relação à integração do Mercosul.

Gráfico 5

Apoio à criação do Parlamento do Mercosul



Fonte: La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa (2010)

Por fim, os dados do Latinobarômetro de 2007 referentes à integração regional, obtidos em vários países da América Latina, especialmente em todos os países do

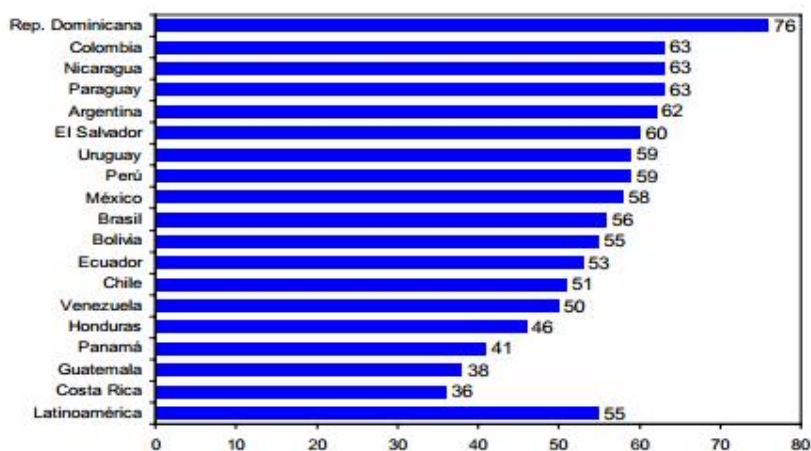
Mercosul, trazem resultados interessantes em relação a proposição de criação de um parlamento que proponha leis comuns a toda a região. Todos os países do Mercosul, a exceção da Venezuela, estiveram acima da média latinoamericana de 55% de apoio a criação de um Parlamento comum à região: Paraguai, 63%; Argentina, 62%; Uruguai, 59%; Brasil, 56%; e Venezuela, 50%.

Gráfico 6

Estabelecimento de um Parlamento Comum

PARLAMENTO QUE PROPONGA LEYES COMUNES AMÉRICA LATINA 2007

P. ¿Cuán de acuerdo está usted en que se tomen las siguientes medidas para avanzar en la integración con los otros países de América Latina?: Creación de un parlamento que proponga leyes comunes *Aquí sólo 'Muy de acuerdo' más 'De acuerdo'.



Fonte: Latinobarômetro (2007).

O conjunto das pesquisas de opinião apresentadas reflete o alto apoio às iniciativas de integração regional, em especial ao Mercosul, e à criação, seja de um parlamento latino-americano (Latinobarômetro) ou de um parlamento do Mercosul (no caso da pesquisa argentina). Embora não haja perguntas referentes diretamente às eleições diretas para o Parlasul, os resultados apresentados podem indicar que ainda que haja um desconhecimento generalizado do processo de integração (indicado, por exemplo, pelo termômetro das organizações no Brasil), existe um grande apoio social aos processos de integração e em particular ao estabelecimento de um parlamento regional, o que confere legitimidade a essa instituição criada nos últimos anos.

5. COMPARAÇÃO ENTRE OS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO ANALISADOS

Depois de feita a apresentação do papel da inclusão da representatividade direta nos dois casos analisados, será realizada, nesse capítulo, a comparação entre o papel das eleições diretas nos dois parlamentos explorados, buscando-se identificar semelhanças e diferenças de comportamento de cada uma dos elementos observados entre os casos avaliados. Os casos e os períodos comparados serão os referentes aos capítulos três (PE de 1976 a 1979) e quatro (Parlasul de 2006 a 2013). Procura-se analisar como a inserção de um elemento comum (eleições diretas) afetou processos de integração regional de estruturas distintas, geograficamente distantes. Por fim, em ambos os casos, será discutido se houve a comprovação da hipótese de pesquisa apresentada, de que *a inserção do critério de representatividade direta nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração.*

Importante ressaltar, antes mesmo do estabelecimento de um esforço comparativo entre o papel das eleições diretas nos dois parlamentos de integração regional analisados, que a anterioridade desse processo no caso europeu, além da avaliação de seu relativo sucesso, influenciaram, de modo mimético, no desenvolvimento de uma estrutura parlamentar no âmbito do Mercosul, conforme indicado no segundo capítulo.

Nesse sentido, sempre houve, na evolução do Parlasul, uma atenção de funcionários e parlamentares dessa instituição ao desenvolvimento e ao histórico do Parlamento Europeu, no que tange a aspectos como sua estruturação institucional e em especial a inclusão de eleições diretas. Como enfatiza Dri (2010), essa influência foi também identificada de modo material, com o financiamento, por parte do UE, do desenvolvimento do Parlasul, seja com intercâmbios de experiências e visitas dos parlamentares e técnicos do Mercosul para Bruxelas, como também aportes financeiros dedicados à organização interna e administrativa do Parlasul no momento de sua constituição.

Ruland e Bechle (2011) fazem uso do conceito de *isomorfismo normativo* para compreender esse comportamento do Parlasul frente a seu análogo europeu, o qual é

facilitado pela socialização profissional, pelas redes profissionais existentes e pela filtragem de pessoal no âmbito organizacional. Ao analisar o caso do Parlasul e da Assembleia Interparlamentar da ASEAN, os autores identificam *“how isomorphism and the localization of external norms have transformed the institutional design of both regional organizations without significantly altering the norms and procedures upon which these organizations rest”* (RULAND & BECHLE, 2011).

Siempre estamos observando el proceso europeo con mucha atención e interés a partir de lo que han logrado desde la decisión de integrarse. Sin embargo, consideramos que cada proceso tiene sus particularidades y es necesario marcar claramente esas diferencias. (WEST, 2009)

Por outro lado, conforme ressalta o parlamentar argentino Mariano West (2009), existem características próprias e singulares na integração do Mercosul e na criação do Parlasul as quais devem ser observadas para que se possa compreender as possibilidades e limitações na comparação entre os dois parlamentos regionais estudados. As diferenças estruturais entre os dois processos de integração, descritas no primeiro capítulo, devem ser levadas em consideração na análise comparativa das duas instituições parlamentares. São essas características fundamentais da integração e dos sistemas políticos de cada região que enquadram, limitam ou facilitam o desenvolvimento institucional em cada um dos parlamentos de integração regional.

5.1 COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO EM SEUS RESPECTIVOS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO

O campo dos poderes dos parlamentos dentro dos seus processos de integração apresenta diferenças sensíveis entre os dois casos analisados. A Assembleia Europeia, estabelecida na década de 1950, já continha mais poderes do que o Parlasul hoje (DRI, 2009). A moção de censura à Comissão Europeia esteve presente desde a criação de uma estrutura parlamentar na integração europeia. Competência similar nunca foi observada na estrutura parlamentar do Parlasul.

Outra diferença significativa entre os dois parlamentos reside na participação do parlamento na aprovação orçamentária regional. A partir dos anos 1970, antes mesmo da inclusão de eleições diretas, conforme anteriormente discutido, o PE passou a exercer efetivamente um controle orçamentário e financeiro das despesas comunitárias. No caso

mercosulino, a estrutura intergovernamental e *interpresidencial* e a ausência de estruturas supranacionais do bloco impediram até o momento a dotação de um orçamento comunitário passível de fiscalização por um organismo parlamentar.

Embora haja diferenciações significativas dentro de cada processo de integração, em ambos os projetos foi limitada a margem de participação das esferas parlamentares, especialmente no que diz respeito aos poderes legislativos dessas instituições. Durante o período analisado no caso do PE, segundo Vazquez (2004), esse parlamento não apresentava poderes legislativos e situava-se como esfera consultiva no processo decisório da integração, a exceção da esfera orçamentária. O PE somente passou a ocupar um espaço mais significativo no âmbito de competências legislativas após a realização de eleições diretas. O Parlasul, porque “*se trata de una particular combinación de diplomacia presidencial y una arquitectura institucional y jurídica intergubernamental*” (VAZQUEZ, 2004), manteve-se como esfera consultiva e irrelevante no processo decisório regional. “*En el proceso de integración mercosuriano ni los parlamentos nacionales, ni la institución que los representa en el nivel regional, la CPC del MERCOSUR, participan en la creación de las normas*” (VAZQUEZ, 2004).

A tradição política de sistemas presidencialistas fortes, em detrimento do poder dos órgãos legislativos, reforça a configuração intergovernamental da integração do Mercosul. Diversos acadêmicos ressaltam essa característica dos modelos políticos da região.

En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, en la “larga duración” se perfilan sistemas políticos cuyo centro ha sido ocupado históricamente por el Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. (CAETANO & ANTÓN, 2001)

Les États latino-américains sont marqués par des systèmes présidentiels où l'exécutif a des avantages stratégiques considérables sur le législatif. Au-delà des particularités nationales, les présidents, en général, ont une forte capacité de définition de l'agenda parlementaire grâce à des prérogatives comme le pouvoir de veto, le pouvoir budgétaire, les compétences législatives exclusives et les décrets présidentiels. (DRI, 2011)

O papel secundário e relativamente passivo do Legislativo frente ao Executivo nos governos presidencialistas da América do Sul traz maiores limitações ao desenvolvimento de estruturas parlamentares regionais/supranacionais no processo de integração com maiores competências legislativas. Segundo Vazquez (2005), o caso europeu passou por um processo de transformação em um sistema político próprio, no

qual as instituições comunitárias tomaram contornos análogos à noção de poderes executivo, legislativo e judiciário (tal qual observado domesticamente), em que os regimes de tradição parlamentar, sejam republicanos ou monárquicos, destinam relevante parte das competências para os parlamentos nacionais, dos quais inclusive derivam os gabinetes executivos. Já no âmbito do Mercosul, “*this is a particular combination of presidential diplomacy and an intergovernmental institutional and legal architecture*” (VAZQUEZ, 2005).

No escopo do Mercosul, a criação do Parlasul pode indicar um início da *parlamentarização* do bloco, porém ainda muito incipiente, seguindo a conceituação de Costa (2009) para o desenvolvimento institucional do PE. A criação do Parlamento do Mercosul mostra o início da inserção de características parlamentares tradicionais na integração regional. Não houve até o momento o reforço das competências legislativas do Parlasul, contudo, a criação desse órgão institucionalizou o mecanismo de consulta, já presente no âmbito da CPC. A constituição de um parlamento no Mercosul pode facilitar a colaboração interinstitucional no bloco, ainda que atualmente esta se apresente baixa, especialmente se comparada ao caso europeu. Por último, indicando o grande impedimento à *parlamentarização* do Mercosul, não existe um órgão no bloco que possa ser identificado como instituição essencialmente executiva do bloco. A dispersão das competências executivas e administrativas do Mercosul pelo GMC, CMC e pelo Secretariado, além da superioridade do CMC em relação às demais instâncias da integração, a qual atrela o bloco à lógica intergovernamental, dificultam a identificação de um órgão com características fundamentalmente governamentais.

Os limites à *parlamentarização* do Mercosul reduzem as possibilidades de considerável aumento das prerrogativas do Parlasul no futuro, especialmente após as eleições diretas. Com efeito, a difusão de uma *ideologia democrática* pelo Parlamento nas instâncias decisórias do bloco, somadas à composição direta e exclusiva dos parlamentares, pode acelerar o ganho de competências para o Parlasul. Porém, as limitações estruturais da integração do Cone Sul devem reduzir as prerrogativas a serem alcançadas, principalmente quando comparadas aos poderes conquistados pelo PE na UE. Outro aspecto relevante é a construção, por via das eleições diretas, do primeiro órgão de natureza supranacional do Mercosul, rompendo a lógica das estruturas intergovernamentais desse bloco.

No âmbito da hipótese apresentada, em ambos os casos, a inclusão de eleições

diretas não trouxe sucessivamente maiores competências legislativas para os órgãos parlamentares dentro da integração. Os poderes orçamentários do PE vieram, conforme discutido no segundo capítulo, no início da década de 1970, antes mesmo da previsão de eleições diretas para a escolha dos eurodeputados. O PE somente passa a ocupar um lugar de relevância no processo decisório europeu a partir do Ato Único de 1986, com a inserção do procedimento de cooperação, como salientado previamente. No caso do Mercosul, a inserção da representatividade direta não trouxe consigo maiores competências legislativas frente ao processo decisório regional. O lugar do Parlasul na integração permanece o herdado pela antiga CPC, de esfera consultiva na integração.

5.2 CONSTRUÇÃO DE PROPORCIONALIDADE ENTRE AS BANCADAS NACIONAIS

Tanto a construção de um parlamento regional como o desenvolvimento de bancadas nacionais proporcionais, em ambos os casos, somente foram estabelecidos a partir do momento em que os países *paymaster* de cada processo de integração, Alemanha e Brasil (embora seja discutível a posição deste último como financiador do processo de integração, conforme desenvolvido no primeiro capítulo), passaram a apoiar essas iniciativas. “(...) *the regional hegemon Brazil has often been the driver behind such initiatives as the establishment of the Mercosur Parliament*” (RULAND & BECHLE, 2011).

As tabelas 1 e 2 demonstram a evolução do quadro numérico de parlamentares no Parlasul e no PE, respectivamente. A partir dessas duas representações esquemáticas, duas observações comparativas podem ser feitas. A primeira delas é que, enquanto a inclusão de representações parlamentares nacionais sempre foi assimétrica no âmbito da integração europeia, remontando-se à primeira composição parlamentar da Assembleia da CECA, somente a partir de 2006, com a constituição do Parlasul, incluem-se representações nacionais proporcionais à integração do Mercosul. A anterior CPC e os primeiros anos do Parlasul foram marcados pela composição igualitária das representações nacionais, do mesmo modo que outros parlamentos de integração do continente latino-americano, como o Parlamento Andino (MALAMUD & SOUSA, 2007).

A inclusão de proporcionalidade nas bancadas nacionais busca aproximar as estruturas parlamentares, ainda que de modo atenuado, das diferenças populacionais notáveis entre os Estados-membros. O desenvolvimento de representações assimétricas inevitavelmente tende a dar maior peso relativo das bancadas dos países mais populosos em cada processo de integração. Esses países passam a exercer maior participação e influência nos parlamentos regionais, especialmente a partir do sistema de maiorias incluídos na aprovação normativa. Essa consequência, proveniente da mudança na representatividade parlamentar, traz mais expressão para os maiores Estados da integração, compreendidos por uns como os *paymasters* desses processos, frente aos países menores. A gigantesca assimetria populacional entre os países do Mercosul, muito mais ampla que no caso europeu (composto por um conjunto de países de população comparável) torna-se mais significativa no quadro parlamentar do Parlasul, o que causou forte reação e resistência dos sócios menores, Paraguai e Uruguai (DRUMMOND, 2009).

With the transition from the CPC to the Parliament the representative functions of Mercosur's regional body have been remarkably improved. By abandoning the principle of an equal representation of all member states and adopting a model of decreasing integration, Parlasur better copes with the enormous demographic differences between its member states. (RULAND & BECHLE, 2011)

Outro aspecto sensivelmente notado a partir da análise comparada das tabelas é o significativo acréscimo do número total de parlamentares a partir da inclusão de eleições diretas. Nos dois casos observados a quantidade de membros dos parlamentos de integração regional mais que dobra, passando, no PE, de 198 a 410, enquanto no Parlasul esse número parte de 72, alcançando 184 parlamentares mercosulinos. Esse relevante crescimento do quadro parlamentar traz consequências às atividades e à expressividade do parlamento dentro do processo de integração. Um maior número de representantes torna a casa parlamentar mais relevante no contexto da integração. Esse corpo parlamentar acrescido tem a potencialidade de ser menos negligenciado pelas demais instituições da integração. Mais parlamentares (dedicados exclusivamente ao mandato regional a partir das primeiras eleições diretas) também tendem a produzir maior atividade deliberativa dentro da instituição, com produção legislativa crescente e aumento da atividade parlamentar dentro das comissões especializadas.

Nesse elemento do desenvolvimento dos parlamentos de integração podem ser identificadas novas dinâmicas a partir da inclusão das eleições diretas. Em ambos os

casos dobra-se o número de parlamentares regionais, aprofundando-se a relação assimétrica entre as bancadas nacionais, em vistas a maior similaridade com as diferenciações populacionais entre os Estados-membros. No caso do Mercosul, a inclusão da representação direta trouxe, ademais, o critério da representação cidadã, nos moldes da proporcionalidade atenuada utilizada no velho continente.

5.3 LEGISLAÇÕES NACIONAIS REFERENTES ÀS PRIMEIRAS ELEIÇÕES DIRETAS

A aprovação do critério de representação direta em ambos os casos analisados gerou, nacionalmente, discussões nos legislativos dos países-membros acerca das regulações eleitorais para a escolha dos primeiros parlamentares regionais. Nos dois processos de integração é visível a grande dificuldade na uniformização dos critérios eleitorais, ainda que princípios como o voto secreto e universal sejam já estipulados nas decisões de inclusão das eleições, na decisão europeia de 1976 e no Protocolo Constitutivo do Parlasul.

Importante ressaltar que, enquanto no caso europeu desde a fundação da integração era estimada a construção de uma assembleia europeia eleita sobre critérios uniformes, fato até o momento não alcançado, a opção mercosulina foi mais tímida, buscando unicamente a previsão de regulação nacional para as eleições diretas. A única menção feita em relação à uniformização do pleito regional no âmbito do Parlasul, identificada no artigo 6º do Protocolo Constitutivo, é sobre a futura implantação de um “Dia do Mercosul Cidadão”, data na qual os parlamentares de todos os países do bloco seriam eleitos conjuntamente, de forte inspiração mimética nas históricas eleições europeias.

Nos dois processos de integração, a solução confederal foi preferível em relação a uma opção federalista e uniformizadora dos processos de eleições diretas nos parlamentos de integração, tal qual enunciado por Levi (1966). As proposições e legislações nacionais referentes às primeiras eleições europeias e mercosulinas são marcadas pela profunda diversidade de processos e critérios eleitorais. Segundo cada tradição e particularidade político-eleitoral nacional, os países-membros ratificaram processos distintos para escolha de seus parlamentares regionais. Seja em relação a

circunscrições eleitorais, representação proporcional ou igualitária entre as regiões subnacionais, e uso de listas preordenadas, ambos os casos demonstram a dificuldade no alcance de um critério eleitoral comum que aproxime os cidadãos da integração, no sentido de criação de uma eleição para a integração regional e não um conjunto de eleições nacionais, conforme mencionado por Bardi e Ignazi (1999).

Ademais, as legislações nacionais acerca das primeiras eleições diretas também sofreram influência das agendas políticas domésticas dos países. A título de exemplificação, conforme analisado por Mariano e Luciano (2012), os projetos de lei para eleição dos parlamentares do Mercosul no Brasil foram marcados pelos elementos da reforma política nacional, como financiamento público e listas partidárias preordenadas e fechadas. Esse fato, e não necessariamente a falta de apoio brasileiro às eleições do Mercosul, tem dificultado sua aprovação pelo congresso brasileiro em tempo hábil para se obedecer os critérios e prazos incluídos na *representação cidadã*.

Por fim, essas legislações nacionais apresentadas e aprovadas nos dois casos estudados são essencialmente novos elementos dentro do desenvolvimento desses parlamentos de integração. A inclusão de eleições diretas demandou direta e imediatamente regulamentações nacionais as quais fossem responsáveis por tornar real a realização de eleições diretas para mandatos parlamentares regionais. A tramitação legislativa nos congressos nacionais dos Estados de ambos os processos integração, ainda em curso no caso do Mercosul, é uma oportunidade de trazer a discussão das eleições diretas regionais para a agenda política doméstica, embora tenda a se limitar ao debate dentro dos parlamentos nacionais, com pouca permeabilidade para a participação da sociedade civil.

5.4 CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS PARLAMENTARES

A inserção de eleições diretas favoreceu em ambos os casos avaliados o desenvolvimento ou o aprofundamento, no caso europeu, dos alinhamentos político-ideológicos entre os parlamentares. A iminência de eleições diretas e de intensificação das atividades legislativas nas instituições parlamentares influenciou no aumento da interação entre os parlamentares, os quais passaram a se organizar regionalmente em esferas políticas transnacionais, de acordo não exclusivamente por suas nacionalidades,

porém por afinidades ideológicas.

O PE desde sua fundação sempre se dividiu, ainda que informalmente, de acordo com linhas ideológicas e não nacionais, destacando-se a interação dos agrupamentos democrata-cristãos, socialistas e liberais (DRI, 2009). Somente nos anos 1970, no contexto de aprovação da decisão referente às eleições diretas, os grupos políticos transnacionais se formalizam, com o objetivo de se organizar e se preparar para as futuras eleições, por meio de candidaturas, campanhas eleitorais ou manifestos partidários transnacionais.

La prova, del resto, sta nel fatto che questa decisione “formale” ha provocato le seguenti conseguenze “materiali”: annuncio della candidatura europea da parte di grandi personalità; formazione già compiuta (democristiani e liberali), o in corso, di partiti europei; dibattito per l’elaborazioni di programmi europei. (ALBERTINI, 1976)

Ademais, nesse período, os grupos partidários europeus se conformaram como importantes atores políticos favoráveis ao aumento de poderes do órgão parlamentar nas decisões comunitárias, pressionando as demais instituições da integração segundo esse propósito (MEDEIROS et al, 2010).

“The presence of a strong parliamentary tradition, the exposure to new information, the prevalence of non national roles, and the incipient formation of cross-national party groupings were seen as forces facilitating these changes” (KERR, 1973). Essa tradição parlamentar dos Estados europeus colaborou tanto com o desenvolvimento de organizações partidárias supranacionais, quanto com a busca por maiores poderes do parlamento dentro da integração regional, especialmente na aprovação legislativa comunitária. A importância dos partidos políticos e da própria figura do parlamento domesticamente influenciou no comportamento desses parlamentares no âmbito europeu, os quais buscaram replicar comportamentos políticos nacionais em um contexto regional.

No caso mercosulino, o desenvolvimento de relações político-partidárias supranacionais somente toma força após a constituição do Parlasul, exemplificado pela instalação da Bancada Progressista em 2009, a qual se tornou um instrumento de aproximação e interação entre os partidos de esquerda da região (CAETANO, 2009). A formação dessa família política, a qual tem buscado se reunir à margem das atividades do Parlasul, ainda que este se encontre ultimamente em estágio de paralisia, representa um indicativo da potencialidade de criação famílias políticas transnacionais no

Mercosul, as quais comportariam visões afins a respeito da integração regional.

No entanto, conforme indicado anteriormente, não surgiram até o momento outros agrupamentos políticos regionais no âmbito do Parlasul, os quais contrapusessem a posição dos *progressistas*. A falta de contato prévio entre os partidos políticos da região e a baixa compatibilidade dos partidos nacionais desses países, em comparação as redes internacionais e continentais de partidos Liberais, Socialistas e Democrata-cristãos observados historicamente na Europa, além do fraco papel dos partidos domésticos nos sistemas políticos presidencialistas e personalistas da América do Sul reduzem a potencialidade de desenvolvimento de configurações político-partidárias transnacionais mais complexas e mais compatíveis.

Os sentidos nacionais não são excluídos das dinâmicas políticas encontradas nos dois parlamentos regionais. Segundo Spinesi (1978), em um contexto de proximidade às primeiras eleições europeias, os sentimentos nacionais ainda estarão presentes no quadro parlamentar europeu, ainda que em momentos reduzidos, frente à divisão por afinidades políticas transnacionais dos parlamentares eleitos. Esse mesmo comportamento se mantém no caso mercosulino, em que forças e posturas políticas nacionais e nacionalistas se reproduzem no âmbito do Parlasul. A previsão de possibilidade de criação de grupo político no Parlasul com parlamentares de um único país, desde que representem 10% do número total de *mercodeputados*, retifica a manutenção de valores e opiniões nacionais dentro do parlamento regional.

5.5 DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL INTERNO DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO

Internamente, a iminência de eleições diretas produziu modificações na estrutura organizacional e administrativa dos dois parlamentos de integração abordados. Tanto a reforma das regras procedimentais do PE em 1979 quanto a transformação regulamentar trazida pela constituição do Parlasul apresentam elementos de ruptura em relação ao sistema de maioria e à participação de grupos ou famílias políticas dentro desses órgãos parlamentares regionais. Há, no entanto, uma série de limitações dentro do quadro do Parlasul, em comparação a seu análogo europeu, em relação a seu desenvolvimento institucional interno.

Enquanto o PE conseguiu transformar suas regras procedimentais no sentido de estender seus poderes e competências, pressionando com mais afinco e unidade as demais instâncias decisórias europeias (Comissão e Conselho), o Parlasul não conseguiu escapar de suas limitações constitucionais (DRI, 2009). No caso europeu, segundo Vázquez (2004), três elementos reforçam o comportamento organizacional do PE que facilitaram sua maior participação na agenda da integração europeia: a liderança parlamentar, centrada nas figuras do presidente, dos vice-presidentes e dos líderes dos grupos políticos europeus; em segundo, a própria posição das famílias políticas em relação à maior relevante do parlamento na integração; e por último, o sistema de comissões parlamentares, os quais reforçaram a especialização dos trabalhos parlamentares e a influência em setores específicos da integração.

O desenvolvimento histórico europeu produziu um sistema político complexo, composto por instituições burocráticas de caráter executivo, legislativo e judiciário, aos moldes dos sistemas políticos nacionais. O alcance e o poder do Direito Comunitário, com a inserção dos princípios da primazia, efeito e aplicabilidade direta, reforçaram essas características próprias da Europa, distintas do desenvolvimento integracionista da América Latina (VÁZQUEZ, 2004). No contexto mercosulino, *“se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que restringiera la soberanía de los Estados”* (VÁZQUEZ, 2004). A opção pela arquitetura essencialmente intergovernamental e a ausência de estruturas supranacionais na integração do Mercosul limitaram os efeitos produzidos e identificados no caso europeu desde seus primórdios. Embora possa se pensar no Parlasul como indício de estruturas autônomas em relação às instâncias governamentais do bloco, esses constrangimentos estruturais têm limitado qualquer aprofundamento institucional do processo de integração.

Formalmente, o Protocolo Constitutivo do Parlasul e seu Regulamento Interno foram avanços em relação à CPC, haja vista a criação de uma vasta tipologia de atos parlamentares (pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições). Porém, essa quantidade de procedimentos deliberativos não teria trazido nenhum poder legislativo ao novo parlamento regional (RULAND & BECHLE, 2011). As mudanças organizacionais originadas pelo Protocolo constitutivo não modificaram imediatamente o lugar do Parlasul no processo decisório regional.

Assim como no caso europeu, o estabelecimento do Parlasul modificou o critério de decisões deliberativas da esfera parlamentar da integração. A característica atuação consensual existente no período da CPC foi substituída pela adoção de sistemas de maiorias dentro do parlamento regional recém-instituído (COUTINHO, 2009). Esses indicativos reforçam o argumento de Dri (2011) de que a institucionalização interna do Parlasul teria se desenvolvido muito mais intensamente do que a institucionalização externa do mesmo (sua relação interinstitucional com os demais órgãos do bloco). Nesse sentido, os estudos de Medeiros *et al* (2012) e de Dri e Paiva (2012), citados previamente, exemplificam a irrelevância e desconsideração do parlamento regional para as instâncias executivas da integração.

Para se compreender a diferenciação do comportamento dos parlamentares dentro das instituições regionais, é importante reiterar “(...) *la cuestión de las diferentes tradiciones en cuanto a la forma de gobierno, parlamentarista en un caso, presidencialista en el outro (...)*” (VÁZQUEZ, 2004). A pró-atividade e iniciativa dos parlamentares em cada processo de integração se diferenciam, em alguma medida, pela herança política aos quais estes estão circunscritos. Nesse sentido, o papel protagônico que os parlamentares e os parlamentos têm dentro dos sistemas políticos nacionais da Europa favoreceu um comportamento mais atuante do PE dentro da construção europeia, reforçado pela expectativa de eleições diretas a seus componentes. O lugar secundário dos parlamentares e dos partidos políticos dentro dos países do Mercosul incentivaram a reprodução dessa mesma atitude, de marginalização frente às estruturas *interpresidenciais*, na integração regional.

A tradição política de frágil participação e pressão dos parlamentares nacionais dos países do Mercosul tende a se reproduzir no âmbito do legislativo regional. “*A história da atuação parlamentar no MERCOSUL, contudo, não oferece perspectivas de um perfil ativo dos novos parlamentares*” (DRI, 2007). Embora o desenvolvimento posterior do Parlasul tenha recebido características miméticas em relação à integração europeia, a atuação dos parlamentares não seguiu o comportamento proativo encontrado na Europa, por conta das distinções estruturais do papel desses atores nos sistemas políticos nacionais de cada região verificada.

5.6 LEGITIMIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARLAMENTARES PERANTE SEUS CIDADÃOS

O campo da legitimidade é o *locus* onde se espera que os parlamentos de integração regional tenham maior relevância. Conforme discutido no primeiro capítulo, os parlamentos de integração têm sido usualmente compreendidos como instrumentos de legitimação do suposto déficit democrático enfrentado pelos esquemas de integração. Segundo Rittberger (2012), a transferência de soberania não é condição suficiente para a *parlamentarização* da integração regional. Os atores políticos devem compartilhar a noção de que o princípio da democracia representativa deve ser um padrão de legitimidade adotado nos esquemas de integração regional. A figura do parlamento, nesse sentido, torna-se fundamental para acrescer de estruturas representativas o processo de integração.

Isolated from societal pressures, a small political elite within the national executives decided upon the institutional outlook of Mercosur with the objective of improving the organization's international reputation and, by coincidence, their own political legitimacy. (RULAND & BECHLE, 2011)

As reformas parlamentares no Mercosul, as quais levariam à constituição de um Parlamento para esse projeto de integração, na visão de Ruland e Bechle (2011), seria mais uma estratégia de provisão de legitimidade do bloco do que uma transformação na cultura política regional, no sentido de democratizar a integração. Esses argumentos, desse modo, reforçam a noção de que os parlamentos foram, portanto, institucionalizados com a finalidade de se acrescer de legitimidade a integração regional, aproximando a população por meio de parlamentares diretamente eleitos e campanhas eleitorais regionais do debate político na integração. Resta, nesse sentido, retomar a avaliação se a inclusão de eleições diretas na Europa e no Mercosul trouxe legitimidade à integração regional perante seus cidadãos.

A partir dos survey observados na Europa e na América Latina, buscou-se identificar se de fato a instalação de um parlamento regional e a inclusão de eleições diretas afetam positivamente a percepção social em relação ao processo integracionista, justificando o argumento de parlamentos de integração como fontes de legitimidade em escala regional/supranacional. Antes disso, é importante ressaltar o descompasso entre as pesquisas de opinião avaliadas nas duas regiões. Enquanto na Europa o

eurobarômetro historicamente oferece perguntas mais precisas a respeito da integração regional, do Parlamento Europeu e da importância das eleições diretas, no contexto latino-americano não são encontradas perguntas análogas realizadas em todos os países do Mercosul, por isso a necessidade de compilação de distintas pesquisas de opinião para se aproximar das perguntas e das conclusões buscadas.

Tanto os dados de opinião obtidos acerca da integração europeia nos anos 1970 quanto os resultados atuais do contexto mercosulino apresentam um forte apreço dos cidadãos pela instituição dos dois parlamentos de integração regional. Os dados europeus permitem, inclusive, verificar uma tendência de crescente apoio conferido às primeiras eleições europeias, de 54% em 1973 alcançando 74% em 1979, momentos antes da realização do pleito. Os dados referentes ao Parlasul já são mais imprecisos, mas permitem inferir conclusões similares, especialmente quanto à alta e crescente importância conferida à criação de um parlamento no Mercosul, demonstradas no gráfico 5, com relação aos cidadãos argentinos (74%, conforme os líderes de opinião, e 68%, de acordo com a população geral). As estatísticas encontradas no Latinobarômetro, as quais já não são diretamente relacionadas ao Parlasul, também reforçam um apoio significativo à criação de um parlamento comum nos cinco países do bloco: Paraguai, 63%; Argentina, 62%; Uruguai, 59%; Brasil, 56%; e Venezuela, 50%.

Por outro lado, diversas informações obtidas nos dois casos reforçam a constatação de que há um alto desconhecimento social das iniciativas de integração regional, o que demonstra a dificuldade de aproximação do processo de integração e dos parlamentos regionais de seus cidadãos. Esse dado vai de encontro às informações otimistas anteriores, o que leva a presunção de que há um alto apoio retórico ao desenvolvimento de iniciativas de integração regional, incluindo-se parlamentos regionais, simultaneamente a um alto desconhecimento das iniciativas já existentes, como a própria inclusão de eleições diretas na integração regional. Essas mesmas características estão presentes em países os quais compõem outros projetos de integração que contêm parlamentos diretamente eleitos, como o caso do Parlamento Andino (MARIANO *et al*, 2013). Essas evidências reforçam o entendimento de que as iniciativas de integração latino-americanas possuem um histórico de instituições fracas e desacreditadas (ERTHAL, 2006).

A análise das pesquisas de opinião efetuadas nos países do Mercosul na atualidade e da Comunidade Europeia nos anos 1970 levam a conclusão de que a

inclusão de eleições diretas na integração favoreceu o aumento de apoio e de legitimidade dos parlamentos regionais e do próprio processo de integração. Esse apoio popular, no entanto, mantém-se no plano retórico, visto que permanece o profundo desconhecimento social e a baixa participação dos cidadãos dentro desses projetos de integração. O alto nível de abstenções averiguado historicamente nas eleições europeias (SCHMITT, 2005) e o baixo impacto social das eleições realizadas no Paraguai (MARIANO, 2011) representam o afastamento dos cidadãos dos parlamentares diretamente eleitos.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento e o aprofundamento de processos de integração regional ao longo da segunda metade do século XX levou ao questionamento social a respeito de sua compatibilidade com a estruturação ou reforço de modelos políticos democráticos nacionalmente. A formulação de posições políticas e a tomada dessas decisões no âmbito regional ou supranacional afastavam-se do crivo público e democrático, criando um déficit de representação e participação política nas políticas de integração. Houve, com o passar dos anos, o aparecimento da discussão se seria possível democratizar a integração, acrescentando-a de princípios e instituições de natureza democrática com o fito de trazer legitimidade a esse processo, aproximando os cidadãos das políticas tomadas regionalmente.

A primeira e imediata medida a ser ensaiada como remédio ao déficit democrático aparente nos projetos de integração seria o desenvolvimento de instituições parlamentares supranacionais, responsáveis por fiscalizar, controlar e legitimar as práticas políticas da integração. A construção de parlamentos no seio da integração, contudo, não pareceu resolver as contestações políticas quanto à falta de democracia e de participação na integração regional. Esses órgãos foram cada vez mais sendo vistos como condições necessárias, porém não suficientes, para a redução do déficit democrático regional. O contexto político no qual os sistemas democráticos nacionais se encontram, de crise democrática, influenciou na insatisfação e no desconhecimento dessas atitudes tomadas regionalmente. As estruturas parlamentares regionais estabelecidas, por sua própria natureza pública e transparente, também se tornaram passíveis de críticas e de insatisfações. *“But the fact that they are highly visible, accountable and collective institutions make them particularly vulnerable institutions in terms of public image, which has consequences into the development of public engagement activities”* (LESTON-BANDEIRA, 2012).

Nesse contexto, o presente estudo buscou analisar o papel que a inclusão de eleições diretas para os parlamentos de integração regional apresenta no desenvolvimento de estruturas políticas democráticas e representativas na integração. Dois casos foram analisados, o do Parlamento Europeu, o qual em 1976 formalizou a inserção de parlamentares diretamente eleitos para um mandato europeu na construção europeia, e o do Parlamento do Mercosul, que com sua instituição em 2006 incluiu a

previsão de eleições diretas para a escolha de seus parlamentares. A partir da comparação entre os dois parlamentos avaliados, buscou-se avaliar a hipótese de que a inserção de eleições diretas na integração gerou novas dinâmicas ao papel, à atuação e à configuração das instâncias parlamentares regionais em cada projeto integracionista. Intentou-se refletir se a inclusão desse elemento trouxe inovações político-institucionais nos modelos de integração observados, no sentido de favorecer ou fortalecer a democratização da integração regional.

Como não foram plenamente realizadas eleições diretas em todos os países-membros do Mercosul, optou-se por avaliar e comparar o momento de inclusão desse critério de representação em cada esquema de integração regional e não o de sua efetiva realização. Somente a iminência de eleições diretas já poderia indicar novas dinâmicas à integração regional, no momento em que esses projetos passam a se preparar para a recepção e a transformação da composição de seus parlamentos regionais.

A significativa anterioridade histórica da representatividade direta no caso europeu e as diferenciações estruturais entre os dois processos de integração foram valorizadas na comparação entre os casos analisados. Esses dois fatores tanto pesam nas divergências de comportamentos identificados em cada instituição parlamentar quanto demonstram a influencia que a construção europeia teve no desenvolvimento de estruturas parlamentares no Mercosul. A integração da Europa foi considerada modelo referencial a ser perseguido por parlamentares e funcionários do Mercosul no desenvolvimento de um parlamento para essa região, assim como incentivou materialmente na constituição do Parlasul, com apoio pessoal e financeiro para a fundação desse último.

Enquanto o desenvolvimento institucional do Parlasul é ainda muito recente e incipiente, a evolução do PE dentro da integração é mais antiga e acompanha a profundidade do processo de integração alcançado pela Europa desde os anos 1950, em um contexto de pós-Segunda Guerra Mundial. Embora sejam incertas as potencialidades de um parlamento de integração no âmbito do Mercosul, é visível a pujança institucional que o PE conquistou ao longo das décadas dentro da construção europeia, ocupando quase que plenamente um lugar de colegislador europeu. A anterioridade e profundidade do caminho percorrido pelo PE devem ser levadas em consideração quando comparadas aos desdobramentos contemporâneos do Parlasul, os quais somente seriam comparáveis ao caso europeu durante a década de 1970, período em que as

incertezas e o frágil papel do parlamento na integração europeia seriam, em alguma medida, similares ao atual Parlasul.

Nesse sentido, a avaliação dos dois parlamentos de integração nos dois momentos históricos selecionados facilitou a análise comparada e a verificação da hipótese apresentada, referente às novas dinâmicas produzidas dentro da integração a partir da inclusão das eleições diretas. Para melhor compreensão dividiu-se a análise do papel da inserção da representatividade direta no bloco em seis elementos, apresentando-se o comportamento dos parlamentos nos períodos analisados em cada um desses.

No âmbito das competências institucionais, ambos os parlamentos analisados não demonstraram avanço em seus poderes legislativos após a inclusão de eleições diretas. O Parlasul manteve-se como órgão consultivo do bloco regional, com participação legislativa limitada à facilitação da internalização das decisões regionais no quadro legislativo nacional. Quanto ao PE, este permaneceu com suas competências de controle orçamentário e financeiro, conquistadas no início da década de 1970, e de fiscalização política da Comissão, esta última embutida desde os primórdios da integração europeia. A estrutura parlamentar europeia somente passaria a ganhar competências no processo decisório europeu após a completa realização das eleições diretas, formalmente a partir do Ato Único Europeu, o qual inseriu o procedimento de cooperação na aprovação legislativa comunitária.

A proporcionalidade das bancadas nacionais dentro da composição parlamentar das duas instituições, no entanto, sofreu significativas modificações. Nos dois casos estudados, observa-se o aumento significativo do número de parlamentares a partir da inclusão das eleições diretas (de 198 a 410 no caso europeu e de 72 para 184 parlamentares no Mercosul). No caso específico do Parlasul, o critério da representação cidadã, o qual incorpora os princípios do modelo de proporcionalidade atenuada utilizado na Europa, instituiu-se a partir da constituição desse parlamento, surgindo como novidade em relação à antiga Comissão Parlamentar Conjunta.

Tanto na Europa quanto no Mercosul, houve a necessidade de desenvolvimento de proposições nacionais referentes à realização das futuras eleições diretas, haja vista a impossibilidade de estruturação de uma legislação eleitoral regional uniforme. Alguns princípios eleitorais, no entanto, foram estipulados, como a adoção do voto secreto e universal e a previsão de um futuro calendário eleitoral comum. A grande diversidade de

modelos eleitorais nacionais marcou a inclusão de eleições diretas nos dois parlamentos de integração regional. Foram identificados tanto modelos eleitorais os quais replicam as estruturas político-eleitorais nacionais para o plano regional, quanto critérios eleitorais inovadores, experimentos políticos a serem utilizados nas eleições diretas para a integração.

A inclusão de eleições diretas incentivou e acelerou o desenvolvimento de estruturas político-ideológicas dentro dos parlamentos regionais. Enquanto no caso europeu favoreceu-se a formalização e organização de federações partidárias transnacionais para as campanhas eleitorais europeias vindouras, no Parlasul, a partir de sua constituição, formou-se uma bancada transnacional de partidos de esquerda, a Bancada Progressista, composta por parlamentares de todos os países-membros do bloco. A falta de diálogo e de compatibilidade político-ideológica identificada no âmbito do Mercosul impediu a configuração de estruturas partidárias transnacionais tal qual seu análogo europeu, o qual desde o início foi composto por linhagens partidárias socialistas, liberais e democrata-cristãs.

Novas dinâmicas também foram observadas na organização interna dos parlamentos, especialmente em relação a mudanças nos regulamentos internos e no sistema de maiorias para adoção das deliberações internas. Reformas nas regras organizacionais foram identificadas nas duas instituições a partir do momento em que as eleições diretas para composição de seus parlamentares foram aprovadas. O modelo consensual adotado no Mercosul desde a constituição da CPC foi abandonado no momento de constituição do Parlasul, o qual já é composto por um sistema complexo de maiorias parlamentares para adoção das deliberações internas. No caso do PE, esse modelo começa a ser utilizado com mais intensidade, visto que os grupos políticos europeus passam a ter maior peso na organização interna e administrativa do parlamento.

Segundo as pesquisas de opinião observadas, o campo da legitimidade foi em tese reforçado pela inclusão de eleições diretas na integração regional. Embora o caso europeu possa fornecer maiores dados de percepção social a respeito da importância crescente que o PE e as eleições europeias passaram a ter para a população europeia em meados dos anos 1970, alguns dados latino-americanos indicam que há também um apoio da população da região para a consolidação de um parlamento comum, e no caso específico da pesquisa encontrada na Argentina, um forte apoio dos cidadãos desse país

ao Mercosul e à constituição do Parlasul. Essas investigações também revelam um significativo desconhecimento social acerca das iniciativas de integração analisadas. Tanto na Europa, mas fundamentalmente no Mercosul, há uma profunda falta de informação quanto aos temas de integração, além dos órgãos e instituições que os compõem. Esse dado, o qual contrasta com a informação anterior sobre o apoio retórico à integração e aos parlamentos, relativiza a noção de que essas instituições parlamentares sejam plenamente capazes de garantir maior legitimidade e democracia à integração regional.

As profundas diferenças entre as características dos dois projetos de integração facilitam a compreensão entre as diferenças dos resultados identificados a respeito da inclusão de eleições diretas nos parlamentos regionais. Destacam-se entre essas: as motivações políticas encontradas no desenvolvimento da integração; o peso da interdependência econômica vis-à-vis a cooperação política entre os países integrantes; a presença de estruturas supranacionais e o papel dos chefes de Estado na impulsão política da integração; a existência de um *paymaster* o qual lidere e assuma os custos do processo de integrar-se; a constituição de um Direito Comunitário eficaz e eficiente; a institucionalização de instâncias tecnocráticas voltadas para a execução das iniciativas integracionistas; e as tradições dos sistemas políticos observados nacionalmente. Essas características que não são completamente compartilhadas entre a integração da Europa e a do Mercosul explicam em grande medida os caminhos traçados por cada processo de integração e as potencialidades no desenvolvimento de estruturas políticas representativas em escala regional.

Esse conjunto de diferenciações estruturais entre os dois projetos de integração torna as dinâmicas institucionais identificadas no Parlasul muito mais tímidas em relação a seu análogo europeu. Enquanto o PE tem cumprido sua potencialidade de se tornar uma verdadeira instituição legislativa no âmbito comunitário europeu, o Parlasul, tendo em vista seus constrangimentos constitucionais, apresenta uma margem muito mais restrita de atuação e de crescimento no processo decisório regional.

Esse fato, contudo, não necessariamente impede que o Parlasul após a realização plena de eleições diretas em todos os seus Estados-membros, possa evoluir, recebendo mais prerrogativas e poderes decisório dentro do Mercosul, como ocorrido no caso europeu (RIBEIRO, 2008). A realização de eleições diretas pode potencializar e dinamizar a integração do bloco, no sentido de *parlamentarização* e politização deste

processo. “*O sufrágio universal, ao formar eleitores e dinamizar o processo, poderia atrair parlamentares e partidos para as questões regionais e fortalecer o próprio Parlamento*” (DRI, 2007). Não somente a politização desse órgão parlamentar mercosulino por meio das campanhas eleitorais regionais pode levar o Parlasul a novos rumos. O desenvolvimento de mandatos parlamentares regionais exclusivos pode trazer mais atividade para a atuação desses representantes no parlamento regional, como ocorreu no PE (COUTINHO, 2009).

Para além das limitações estruturais, constrangimentos conjunturais também têm reforçado as dificuldades e a incapacidade de desenvolvimento institucional do Parlasul. A morosidade na aprovação das legislações eleitorais para as primeiras eleições diretas no Brasil, na Argentina, no Uruguai e agora na Venezuela, por motivos regionais e domésticos, e o fato de que o parlamento ficou sem realizar sessões por dois anos, por conta da demora na indicação indireta de parlamentares brasileiros e argentinos e da suspensão do Paraguai do bloco, deterioraram o papel potencial que o Parlasul possa alcançar na integração, direcionando-o na realidade para a irrelevância.

A intenção desse estudo, apesar das diversas limitações que um exercício comparativo dessa natureza possa conter, por relacionar objetos de estudos tão distintos e distantes, foi de oferecer ferramentas conceituais e analíticas para se compreender qual a potencialidade de se acrescer de instrumentos democráticos os processos de integração regional em dois continentes distintos. Conforme Coutinho (2009), não é necessário que os dois projetos de integração tenham um mesmo *telos*. Porém, é preciso avaliar se o futuro caminho do Parlasul representa também um esforço de desenvolvimento de estruturas democráticas regionais ou se, segundo Rittberger (2012), seria apenas um indício de difusão mimética do modelo europeu ao redor do mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros e artigos publicados em periódicos

- AGÊNCIA CÂMARA. **Deputado acredita que Parlasul poderá ser reativado a partir de dezembro**, 2012.
- ALBERTINI, Mario. Elezione Europea, governo europeo e Stato europeo. **II Federalista**, XVIII, 4, 1976.
- ALLEN, David; MORGAN, Roger. Les élections directes au Parlement européen : le dilemme Britannique. **Politique étrangère**, n°1, 1978, pp. 5-20.
- BARRAL, Welber. O Parlamento do Mercosul. In: BRANT, Leonardo (coord.). **II Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. V.1. Belo Horizonte: CEDIN, 2006.
- BARDI, Luciano; IGNAZI, Piero. **II Parlamento Europeo**. Bolonha: Il Mulino, 1999.
- _____ et al. **How to create a transnational party system**. European Parliament: Committee on Constitutional Affairs, 2010.
- BAUMONT, Stéphane. **Le Parlement Européen**. Les Essentiels Milan, 2001.
- BBC BRASIL. **Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela**. 31 de julho, 2012.
- BIANCULLI, Andrea. **El MERCOSUR: una lectura federal**. Serie Relaciones Internacionales, Documento de Trabajo n. 2, 2004.
- BOWLER, Shaun; FARRELL, David M.. The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination. **British Journal of Political Science**, Vol. 25, No. 2, Apr, 1995.
- BRUNKHORST, Hauke. Unificação desigual: Poder transnacional e crise de legitimação na Europa contemporânea. **NOVOS ESTUDOS**, n.76, Novembro, 2006.
- BUMMEL, Andreas. "Towards a Global Democratic Revolution. A Global Parliament and the Transformation of the World Order". **CADMUS**, Volume I, No. 2, April 2011, p. 103-108.
- BURBAN, Jean-Louis. La dialectique des élections européennes. **Revue française de science politique**, n°3, 1977, pp. 377-406.
- CAETANO, Gerardo et al. **Bancada Progresista del Parlamento del Mercosur: Un actor regional**. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- _____ (coord.) **La reforma institucional del mercosur: Del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009.
- _____; ANTÓN, Romeo. La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.
- CALAME, Pierre. ¿Para qué sirve el Parlamento Europeo? ¿Para qué podrían servir los parlamentos regionales en otras partes del mundo que han puesto en marcha un proceso de integración regional? **Puente @ Europa**, año VII, Número especial, Dez, 2009.

- CAO, Christian. La Representación Ciudadana en Instituciones Nacionales y su Proyección en Experiencias Regionales. **Puente @ Europa**, Año VII, Número especial, Diciembre, 2009.
- CASAL, Oscar. **Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação**. *Pontes*. Vol. 4 No. 3, julho, 2008.
- CHIRAC, Jacques. France: Illusions, temptations, ambitions. **Foreign Affairs**, 56, apr 1978.
- CHOPRA, H.S. Significance of Direct Elections to the European Parliament, 1979. **International Studies**, 1980.
- CICCHI, Lorenzo. Party Groups in the European Parliament, Cohesiveness and MEPs' Survey Data: New Evidence on Voting Behaviour from a New (Simple) Methodology? **Interdisciplinary Political Studies**, Vol.1, No. 2, 2011.
- CORBETT, Richard. Des pouvoirs construits par voie coutumière. In DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). **À quoi sert le Parlement Européen**. Editions complexe, 1999.
- _____. **The European Parliament's Role in Closer EU Integration**. Palgrave Macmillan, 1998.
- _____; JACOBS, Francis; SHACKLETON, Michael. The European Parliament at Fifty: A View from the Inside. **JCMS**, Volume 41. Number 2, 2003.
- COSTA, Olivier. Le Parlement Européen et les associations de citoyens. In BELOT C.; CAUTRÈS, B. **La vie Démocratique de l'Union Européenne**. Paris: La documentations Française, 2006.
- _____. Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. **Politique européenne**, n° 28, 2009/02.
- _____; BRACK, Nathalie. **The Role of the European Parliament in Europe's integration: a critical reassessment**. IPSA-ECPR Joint Conference "Whatever Happened to North-South?" São Paulo, 16-19 fevereiro, 2011
- COUTINHO, George. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma Análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. **Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 45, No 3, setembro/dezembro, 2009.
- CUTLER, Robert. The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of influence in World Society. In SMITH, Gordon S.; WOLFISH, Daniel (Eds) **Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power**. Toronto: University of Toronto Press, 2001 .
- DAHL, Robert. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. In SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (orgs). **Democracy's Edges**. Cambridge University Press, 1999.
- DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). **À quoi sert le Parlement Européen**. Editions complexe, 1999.
- DONELLY, Brendan; JOPP, Mathias. European Political Parties and Democracy in the EU. In BONVICINI, Gianni (ed). **Democracy in the EU and the Role of the European Parliament**. Istituto Affari Internazionali, 2009.
- DRI, Clarissa. Changement Institutionnel et Régionalisme en Amérique Latine: La

Construction du Parlement du Mercosur. Bordeaux: Université de Bourdeaux, Tese de Doutorado, 2011.

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

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

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

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

_____; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? Trabalho apresentado no **36º Encontro Anual da ANPOCS**, outubro, 2012.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

_____. **Nota informativa no 1966**, Consultoria Legislativa, 2013.

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

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

EDWARDS, Geoffrey. Book Reviews : The European Parliament and the European Community. **International Relations**, v.6, 1979.

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

EL PAÍS. **Los partidos, divididos a nivel comunitario ante las elecciones del Parlamento Europeo**, 5 nov, 1978.

ERTHAL, Juliana. Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. **Observador On-line**, vol.1, n.9, nov. 2006.

EUROBARÔMETRO. N. 11, Mai, Bruxelas, 1979.

FARIA, Luiz; PIÑERO, Felipe. Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social. **Textos para Discussão FEE**, no 82, 2010.

FELD, Werner; WILDGEN, John K. Electoral Ambitions and European Integration. International Organization, 1975.

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

FOLLESDAL, Andreas. The Legitimacy Deficits of the European Union. **The Journal of Political Philosophy**, Volume 14, Number 4, 2006, pp. 441–468.

- _____ ; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, vol. 44, n. 3, 2006, pp. 533–62.
- GENEYRO, Rodolfo; MUSTAPIC, Ana. Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución. In CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (coords) **Parlamentos e Instituciones en el mercosur los Nuevos Desafíos**. Montevideo: CLAEH, 2000).
- GERKRATH, Jorg. 2005. “Representation of citizens by the EP.” **European Constitutional Law Review**, 1, pp. 73-78.
- GIARDINI, Gian Luca. Proyectos de Integración Regional Sudamericana: Hacia una teoría de convergência regional. **Relaciones Internacionales**, n. 15, GERI – UAM, 2010.
- GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. **Comparative European Politics**, Vol. 8, 1, 2010 pp. 37–54.
- GRANT, Colin. Constitucionalidade, legalidade e legitimidade na União Européia e no Mercosul. **Comunicação & política**, n.s., v.IX, n.2, 2002, p.053-171.
- GUIMARÃES, Samuel. **Relatório ao Conselho de Ministros**. Mercosul, 2012.
- HABERMAS, Jurgen. O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos Estudos**, no 43, 1995.
- _____. **The Crisis of the European Union: a Response**. Cambridge: Polity Press, 2012.
- HAGE, Frank. Politicising Council Decision-making: The Effect of European Parliament Empowerment. **West European Politics**, 34:1, 2011.
- HIX, Simon; KREPPEL, Amie; NOURY, Abdul. The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? **JCMS**, Volume 41. Number 2, 2003.
- _____; NOURY, Abdul; ROLAND, Gerard. Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001. **B.J.Pol.S.**35, 2005.
- _____; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, Vol. 50, No. 2 (Apr., 2006), pp. 494-511.
- HOBOLT, S.; SPOON, J.; TILLEY J. AVote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. **B.J.Pol.S.**39, 2008.
- HOBOLT. Sara & HOYLAND, Bjorn. Selection and Sanctioning in European Parliamentary Elections. **B.J.Pol.S.**,41, 2011.
- JEDLICKI, Claudio. Las instituciones de la integración. **Puente @ Europa**, año VII, Número especial, Dez, 2009.
- KARAMAN, Sarper. Output Legitimacy: A Possible Solution for the Union’s Legitimacy Problem. **Marmara University: Working Paper**, 2012.
- KATZ, Richard. Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union. **European Union Politics**, 2:53, 2001.
- KEGEL, Patrícia L. Estado e Condicionantes Constitucionais nos Processos de Integração Regional. In MARTINS, Estevão C.; SARAIVA, Miriam G. **Brasil – União**

- Europeia- América do Sul: anos 2010-2020.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, pp. 244- 266.
- KEOHANE, Robert. Global governance and legitimacy. **Review of International Political Economy**, 18:1, 2011, pp. 99–109.
- KERR, Henry. Changing attitudes through international participation: European Parliamentarians and integration. **International Organization**, v.27, 1973.
- KREPPPEL, Amie. Looking ‘Up’, ‘Down’and ‘Sideways’: Understanding EU Institutions in Context. **West European Politics**, 34:1, 2011.
- _____. **The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development.** Cambridge University Press, 2002.
- LAS AMÉRICAS Y EL MUNDO 2010-2011 OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR EN BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR, MÉXICO Y PERÚ. México: CIDE, 2011.
- LA OPINIÓN PÚBLICA ARGENTINA SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA. Buenos Aires: CARI, 2010.
- LARAT, Fabrice. Les Allemands, leur imaginaire politique et le Parlement européen. **Critique internationale**, n°5, 1999.
- LATINOBARÔMETRO. **Informe 2007.** Santiago de Chile, 2007.
- LEHMANN, Wilhelm. 2011. “Towards a more representative European democracy: the role of reformed electoral procedures.” **EUSA Biennial Conference**, Boston, 32pp.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. **Parliamentary Affairs**, 1–22, 2012.
- LEVI, Mario. Physionomie d'un Parlement européen. **Politique étrangère**, n°1, 1966, pp. 86-97.
- LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, vol.65, September, 1971.
- LINS, Keren. **A Comissão Parlamentar Conjunta: desempenho e atuação na construção do Parlamento do Mercosul.** Trabalho Apresentado no 3º Encontro Nacional da ABRI, 2011.
- LODGE, Juliet. The European Parliament and the Authority-Democracy Crises. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 531, The European Community: To Maastricht and beyond, Jan., 1994, pp. 69-83.
- LUCCI, Juan José. Parlamento del MERCOSUR: debilidad institucional y estancamiento político. Análisis a seis años de su inauguración. **Densidades**, no. 11, 2012.
- LUCIANO, Bruno T. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ed.11, Brasília, 2012.
- MAGNETTE, Paul. L’Union Européenne: un regime semi-parlementaire. In DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). **À quoi sert le Parlement Européen.** Editions complexe, 1999.
- MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In FINN, Laursen (org). **Comparative Regional Integration: Theoretical**

Perspectives. Aldershot: Ashgate, 2003.

_____. Latin American Regionalism and EU Studies. **Journal of European Integration.** 32:6, 2010, pp. 637- 657.

_____. Spillover in European and South American Integration. A comparative evaluation. Lisboa: **CIES e-working paper**, no 1, 2005.

_____, Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Presentado en el **V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP)**, Buenos Aires, 28 al 30 de Julio de 2010.

_____; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs Leading from Nations States to Global Governance? A skeptical view from Latin America. **Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies.** Vol. XXXVII: 1, 2007, pp. 111-130.

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

_____; SOUSA, Luís de. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), **Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations.** Aldershot: Ashgate, 2007.

_____; STAVRIDIS, Stelios. [Parliaments and parliamentarians as international actors](#), In REINALDA, Bob, ed. **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors.** Surrey, UK: Ashgate, 2011, p.101-15.

MALLET, Jacques. Le Parlement européen : un premier bilan. **Politique étrangère**, n°2 , 1980, pp. 475-485.

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

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

_____; LUCIANO, Bruno. T. Implicações Nacionais na Integração Regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. **Revista Perspectivas – UNESP/Araraquara**, v. 42, 2012.

_____; LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane. Eleições diretas no Parlandino: a percepção popular sobre a integração. Trabalho apresentado no **VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política**, ALACIP, Bogotá, out, 2013.

MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI Jr, Haroldo. **Uma Análise das Limitações Estruturais do Mercosul a partir das Posições da Política Externa Brasileira.** Apresentado no XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos, Rio de Janeiro: Junho 11 – 14, 2009.

MARION, Constance. Parlement Européen et Parlements nationaux: rivalité ou complémentarité. In DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). **À quoi sert le Parlement Européen.** Editions complexe, 1999.

MARSH Michael; MIKHAYLOV, Slava. European Parliament elections and EU governance. **Living Reviews in European Governance**, Vol. 5, No. 4, 2010.

MARTHAN, Joseph. Du traité de Paris à l'Acte unique européen: parcours et bilan. **The**

French Review, Vol. 65, No. 6, May, 1992, pp. 878-890.

MARTINS, Eliane. Sistemática de Solução de Controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. **Cadernos PROLAM/USP**, ano 5, vol. 1, 2006, p. 79-93.

MARTINS, Estevão C. Rezende. **Parcerias Almejadas: política externa, segurança, defesa e história da Europa**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

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

MEDEIROS, Marcelo. **Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, no. 67, junho, 2008.

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

_____; LEITÃO, N.; CAVALCANTI, H.; PAIVA, M.; SANTIAGO, R. A Questão da Representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.18, n.37, 2010, p. 31-57.

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

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

MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union. **JCMS**, vol. 40, n. 4, 2002, pp. 603-24.

MURRAY, Philomena. Factors for Integration? Transnational Party Cooperation in the European Parliament, 1952-79. **Australian Journal of Politics and History**, v. 50, n.1, 2004, pp. 102-115.

NICKEL, Dietmar. Los funcionarios del Parlamento Europeo: intérpretes de las reglas y actores discretos de la democracia de estilo europeo. **Puente @ Europa**, Año VII, Número especial, 2009.

NUGENT, Neill. **The Government and Politics of the European Union**. Durham: Duke University Press, 1999.

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

PASQUINUCCI, Daniele. Ab initio. Los Orígenes de las Elecciones Directas para el Parlamento Europeo. **Puente @ Europa**, Ano VII, dez, 2009.

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

- _____. The Path to European Integration: a historical-institutionalist analysis. In SANDHOLTZ, W.; SWEET, A (orgs). **European Integration and Supranational Governance**. Oxford University Press, 1998.
- PIETRAFESA, Pedro. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 199-226, jan./jun., 2011.
- PIODI, Franco. Le chemin vers les élections directes du Parlement européen. **Les Cahiers Du CARDOC**, n.4, 2009.
- PORCELLI, Emanuel. El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. **El Príncipe**, Año 3, n.2, 2009.
- RAMBAUD, Patrick. L'approbation par la France des dispositions relatives à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. **Annuaire français de droit international**, v. 23, 1977. pp. 884-901.
- RASMUSSEN, Anne; TOSHKOV, Dimitar. The Inter-institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament. **West European Politics**, 34:1, 2011.
- REIF, Karlheinz; SCHMITT, Hermann. Nueve elecciones nacionales de rango Secundario: Un marco conceptual para el análisis de los resultados de las Elecciones para el parlamento europeo. **Revista de Estudios Políticos**, n.16, 1980.
- RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como Recurso para a Construção do Direito Comunitário. **Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan/jul., 2008.
- RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. **JCMS**, Volume 50, Number S1., 2012.
- _____. The Creation and Empowerment of the European Parliament. **JCMS**, vol. 41, no 2, 2003, pp. 203-25.
- RIVAS, Eduardo. **Del dicho al hecho. La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Un estudio sobre el proceso de construcción de la esfera parlamentaria mercosureña entre 1991 y 2006**. FLACSO, 2011.
- ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- RULAND, Jurgen; BECHLE, Karsten. Defending State-Centric Regionalism through Mimicry and Localization: Regional Parliamentary Bodies in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and Mercosur. Trabalho apresentado na **IPSA-ECPR Conference on "Whatever happened to North-South?"**, São Paulo, fev, 2011.
- SARAIVA, Miriam. Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Rev. Bras. Polít. Int.**, no. 53 (special edition), 2010.
- SARTORI, Giovanni. Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. In DOGAN; MATTEI; ALI KAANCIGIL. **Comparing Nations: concepts, strategies substances**. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1994.
- SCHMIDT, Vivien. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. **Political Studies**, Volume 61, Issue 1, 2013, pp. 2-22.
- SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? **Análise Social**, vol. XL (177), 2005, 765-794.
- SCHMITTER, Philippe. **Re-presenting Representation**. Mimeo. Disponível em:

<<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/RepresentingRepresentation.pdf>> . Acesso: 23/05/2013.

_____. **The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms.** Estrasburgo: Conselho da Europa, 2004.

SPINELI, Altiero. Di fronte alle elezioni europee. **Il Mulino**, nov-dez, 1978.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. **International Organization**, 55, 2, 2001, pp. 357–390.

VAZ, Alcides; FIGUEIRA, Marco Aurélio. A Agenda não Econômica do Mercosul: aportes para a integração? **Estudos CEBRI**, 2006.

VÁZQUEZ, Mariana. De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur: un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional. **Revista Agenda Internacional**, ano 1, n. 2, set./oct./nov. 2004.

_____. The Parliament Dimension of Regional Integration. **A Comparison of the European Union and MERCOSUR.** Lisboa: CIES e-Working Paper no 2, 2005.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l'intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne. Editions juridiques associées: **Droit et société**, N° 59, 2005.

VIGEVANI, T., OLIVEIRA, M. F. ; MARIANO, K. L. P.. Democracia e atores políticos no Mercosul. **Cenários**, Araraquara/SP, v. 2, 2000, p. 201-248.

VIGNA, Edécio. Parlamento do Mercosul: o desafio da participação social. **INESC**, Nota Técnica N° 134 Novembro, 2007.

WEST, Mariano. Representar Estados o Ciudadanos: La Cuestión de la Representación en el Mercosur. **Puente @ Europa**, año VII, Número especial, Dez, 2009.

ZILGIEN, André. De l'élection du « Parlement européen » au suffrage universel direct. La « Décision » et « l'Acte » du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976. **Annuaire français de droit international**, v. 22, 1976, pp. 787-804.

Documentos oficiais

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. **Proyecto de Ley 1790-D-2010**, 2010.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. **Proyecto de Ley 3491-D-2012**, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substituto ao Projeto de Lei nº 5.270**, de 2009.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. **Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.** Montevideu, 06 de dezembro de 1991.

COMUNIDADES EUROPEIAS. **Anexo à Decisão do Conselho de 20 de Setembro de 1976.** In: JOCE L 278/76, pg 5.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ano LXVII - N° 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção.** Assunção, 26 de março de 1991.

PARAGUAY, Tribunal Superior de Justicia Electoral. **Resolución TSJE no 55/2007.**

Assunção, 20 de agosto, 2007.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Montevideu, 9 de dezembro, 2005.

_____. **Regimento Interno do Parlamento do Mercosul**. 2007.

REPUBBLICA ITALIANA. **Legge, 24 gennaio**, n. 18, 1979.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 126**, 2011.

SPAACK, Paul-Henri. **Relatório Spaak**. In: *60 anos de Europa: os grandes textos da construção europeia*. Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu. 2008.

TINDEMANS, Leo. **Relatório Tindemans sobre a União Europeia**. In Recueil des documents institutionnels de La Communauté de 1950-1982. Parlement Européen, Commission institutionnelle, Luxemburgo, pag. 326.

UNIÃO EUROPEIA. **Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 4 de março de 1975**. JOCE C 89/75, p.1.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. JOUE, 2007.

_____. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. JOUE, 2008.

_____. **Treaty constituting the European Coal and Steel Community and connected documents**. Luxembourg: Publishing Services of the European Communities, pp. 1-90.

_____. **Treaty establishing the European Economic Community and connected documents**. Luxembourg: Publishing Services of the European Communities, pp. 5-183.

URUGUAY. **Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores**. Nº 118, Tomo 489, 9 de novembro, 2011. Disponível em:

<<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20111109s0048.pdf>>

Sítios eletrônicos consultados

Centre de recherche et de documentation dédié aux études européennes. Disponível em :
<<http://www.cvce.eu/>>

Delegación Argentina en el Parlamento del Mercosur. Disponível em :
<<http://www.diputadosmercosur.gov.ar/inicio.aspx>>

EU Observer. Disponível em: <<http://euobserver.com/>>

Parlamento Europeu. Disponível em:
<<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/>>

Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>

Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Disponível em:
<<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms>>

Secretaría del Mercosur. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>