

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

**Fábio Böckmann Schneider**

**PARLAMENTO DO MERCOSUL E PARLAMENTO EUROPEU:**  
**uma análise comparada**

**Porto Alegre**  
**2015.**

FÁBIO BÖCKMANN SCHNEIDER

**PARLAMENTO DO MERCOSUL E PARLAMENTO EUROPEU:  
uma análise comparada**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Programa de Pós Graduação em Ciência Política.

Orientador: Professor Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome

Porto Alegre

2015

FÁBIO BÖCKMANN SCHNEIDER

**PARLAMENTO DO MERCOSUL E PARLAMENTO EUROPEU:  
uma análise comparada**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e Programa de Pós Graduação em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador Professor Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome

---

Professor Dr. Hemerson Luiz Pase (UFPel)

---

Professor Dr. Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira (PUCRS)

---

Professor Dr. Rodrigo Stumpf Gonzáles (UFRGS)

---

Professora Dr<sup>a</sup> Sônia Maria Ranincheski (UFRGS)

# TERMO DE APRESENTAÇÃO

Tese sobre PARLAMENTO DO MERCOSUL E PARLAMENTO EUROPEU

Apresentado por  
FÁBIO BÖCKMANN SCHNEIDER

Para a obtenção de grau de doutor em  
CIÊNCIA POLÍTICA  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Outubro  
2015.

“É porque podemos transformar o mundo, que estamos com ele e com outros. Não teríamos ultrapassado o nível de pura adaptação ao mundo se não tivéssemos alcançado a possibilidade de, pensando a própria adaptação, nos servir dela para programar a transformação.” (FREIRE, Paulo, **Pedagogia da Indignação**, 2000).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, aos Professores - em especial ao Professor Rodrigo Stumpf González - aos entrevistados referidos nessa tese, em particular ao Parlamentar Carlos Eduardo Vieira da Cunha, e com especial deferência ao orientador Cesar Marcello Baquero Jacome por todo apoio, auxílio, compreensão, e ensinamentos a mim ofertados. Por fim, agradeço ainda a todos não referidos individualmente, mas que contribuíram na conclusão dessa tese. Externo assim sincera gratidão.

## RESUMO

A integração regional denominada Mercado Comum do Sul – MERCOSUL – gera um processo de transbordamento para diversos setores sociais dos países membros, induzido pela necessidade de minoração do déficit democrático, entendido como falta de representação e acesso às decisões do MERCOSUL e combinado com a falta de controle, de transparência e de responsabilização dos atores decisórios. A União Europeia, assim como o Parlamento Europeu, possui mecanismos que visam a minorar o déficit democrático existente na integração regional e podem servir de modelo para o MERCOSUL. A comparação entre a UE e o MERCOSUL, e entre o PARLASUL e o PE se utiliza de mecanismos de aproximação de teorias e de metodologias que possibilitam a análise comparada em nível histórico, institucional, jurídico e político. Ao longo da tese, foram analisadas as atribuições, o controle e a fiscalização, a legitimidade, a participação e a representação no PARLASUL e no PE. As principais fontes dos dados utilizados nesta tese são documentos, tratados e protocolos internacionais, regimentos, legislação e entrevistas realizadas com autoridades relacionadas com o MERCOSUL, especialmente parlamentares do PARLASUL. A utilização do capital social na integração regional pode minorar o déficit democrático e colaborar na criação e na consolidação de redes que qualificam e facilitam a participação e a ação política mais transparente e democrática. A utilização dos pressupostos da democracia pode diminuir a percepção negativa das populações dos países membros do MERCOSUL, em relação às instituições e aos partidos políticos. As proposições da presente tese refletem uma necessidade de adaptação da integração regional aos valores democráticos, representados pela democracia (mais) participativa. Um modelo institucional que indica uma maior participação da sociedade civil e das populações na integração regional, no escopo de minorar o alto déficit democrático existente, é viável a partir da eleição de parte dos representantes do PARLASUL com fortes vínculos associativos, com capital social legitimado e reconhecido socialmente.

**Palavras-Chave:** Direito Internacional. Déficit Democrático. Integração Regional. MERCOSUL. Parlamento Europeu. PARLASUL. Representação Parlamentar e União Europeia.

## ABSTRACT

The Regional integration known as the Southern Common Market - MERCOSUL, generates the spill over effect for various social sectors of the member countries induces the need for mitigation of the democratic deficit, understood as a lack of representation and access in the decisions of MERCOSUL, combined with the lack of control, transparency and accountability decision-making actors. The European Union, and the European Parliament have mechanisms to reduce the existing democratic deficit in regional integration, and can serve as a model for MERCOSUL. The comparison between the UE and MERCOSUL, and between PARLASUL and the European Parliament uses approaching mechanisms, theories and methodologies that enable comparative analysis in historical, institutional, legal and political level. Assignments were analyzed, control and oversight, legitimacy, participation and representation in PARLASUL and the European Parliament. The main sources of the data used in the thesis are documents, international treaties and protocols, regulations, legislation and interviews with related authorities with MERCOSUL, especially PARLASUL's parliamentarians. The use of social capital in regional integration can reduce the democratic deficit and contribute to the creation and consolidation of networks that qualify and facilitate participation and more transparent and democratic political action. The use of democracy assumptions may decrease the negative perception of people in MERCOSUL member countries, the institutions, and political parties. Propositions of this thesis reflect a need for adaptation of regional integration to democratic values represented by democracy (more) participatory. An institutional model that indicates a greater involvement of civil society and populations in the regional integration, in scope to mitigate high existing democratic deficit, it is feasible from the part of election the representatives of PARLASUL with strong associative links, with the social capital legitimated and recognized socially.

**key words:** International law. Democratic deficit. Regional integration. MERCOSUL. European Parliament. PARLASUL. Parliamentary Representation and the European Union.

## LISTA DE ABREVIATURAS

AGTT - Acordo Geral de Taxas e Tarifas

ALADI - Associação Latino - Americana de Integração

ALALC - Associação Latino - Americana de Livre Comércio

ALCA - Associação de Livre Comércio das Américas

BIRD - Banco Mundial

CDU - Coligação Democrática Unitária

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina

CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL

CF - Constituição Federal

CMC - Conselho do Mercado Comum

COPA - Confederação Parlamentar das Américas

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta

CPCM - Comissão Parlamentar Comum do MERCOSUL

EUROLAT - Assembleia Euro – Latino Americana

EURATOM - Comunidade Europeia da Energia Atômica

EUA - Estados Unidos da América do Norte

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL

FCCP - Foro de Consulta e Concertação Política

FCES - Foro Consultivo Econômico – Social

FMI - Fundo Monetário Internacional

GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*

GMC - Grupo do Mercado Comum

IVA— Imposto sobre o Valor Acrescentado

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

OMC - Organização Mundial do Comércio

NMF- Nação Mais Favorecida

NAFTA - Tratado de Livre Comércio para a América do Norte

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONG - Organização Não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público  
PARLACEN - Parlamento Centro Americano  
PARLAMAZ - Parlamento Americano  
PARLANDINO - Parlamento Andino  
PARLATINO - Parlamento Latino – Americano  
PARLASUL - Parlamento do MERCOSUL  
PB - Protocolo de Brasília  
PCPM - Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL  
PE - Parlamento Europeu  
PIB - Produto Interno Bruto  
POP - Protocolo de Ouro Preto  
RCTV - *Radio Caracas de Televisión*  
SAM - Secretaria Administrativa do MERCOSUL  
SAI - Sistema Andino de Integração  
SICA - Sistema Centro Americano  
TCE - Tratado das Comunidades Europeias  
TEC - Tarifa Externa Comum  
TJ - Tribunal de Justiça  
TPI - Tribunal de Primeira Instância  
TPR- Tribunal Permanente de Revisão  
UE - União Europeia  
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas  
UNILA - Universidade Federal de Integração Latino-Americana  
V.G. - *Verbi Gratia*

## LISTA DE TABELAS

Quadro 1 – Identificação e Quantificação dos Entrevistados .....	51
Quadro 2 – Operacionalização dos Conceitos .....	52
Quadro 3 – Indicadores de Cultura Política.....	135
Quadro 4 – Confiança nos Partidos Políticos.....	136
Quadro 5 – Comparação entre PE e PARLASUL, entre UE e MERCOSUL .....	147

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	22
<b>1.1.1 Contextualização e Globalização</b> .....	<b>22</b>
<b>2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS</b> .....	<b>35</b>
2.1 ASPECTOS TEÓRICOS DA POLÍTICA COMPARADA .....	35
2.2 ASPECTOS TEÓRICOS DOS SISTEMAS POLÍTICOS .....	37
2.3 ASPECTOS TEÓRICOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL .....	41
2.4 ASPECTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR .....	43
2.5 ASPECTOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DE DADOS.....	49
2.6 METODOLOGIA COMPARATIVA.....	53
<b>3 PARLAMENTOS ESTATAIS E PARLAMENTOS REGIONAIS</b> .....	<b>62</b>
3.1 PARLAMENTOS ESTATAIS .....	62
3.2 PARLAMENTOS REGIONAIS .....	63
3.3 PARLAMENTO DO MERCOSUL .....	65
3.4 ASPECTOS DO REGIMENTO INTERNO DO PARLASUL.....	69
3.5 PARLAMENTO EUROPEU .....	71
3.6 ATRIBUIÇÕES DO PARLAMENTO EUROPEU .....	73
<b>4 ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS</b> .....	<b>75</b>
4.1 INTRODUÇÃO .....	75
4.2 CAPITAL SOCIAL.....	77
4.3 COMÉRCIO INTERNACIONAL E INTRA-BLOCO.....	80
4.4 DÉFICIT DEMOCRÁTICO.....	85
4.5 DEMOCRACIA .....	90
4.6 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL .....	95
4.7 INSTITUIÇÕES DO MERCOSUL.....	100
4.8 O MERCOSUL e o PARLASUL.....	105
4.9 O MERCOSUL e a UE .....	107
<b>5 COMPARANDO PARLAMENTOS</b> .....	<b>111</b>
5.1 COMPARATIVO INSTITUCIONAL.....	111
5.2 COMPARATIVO DAS ATRIBUIÇÕES .....	113
5.4 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO .....	116
5.4 LEGITIMIDADE .....	118

5.5 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO .....	120
<b>6 CAPITAL SOCIAL NO MERCOSUL .....</b>	<b>127</b>
6.1 ASPECTOS TEÓRICOS DO CAPITAL SOCIAL.....	127
<b>7 A DEMOCRACIA, E O MERCOSUL .....</b>	<b>138</b>
7.1 ASPECTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA .....	138
<b>8 CONCLUSÃO .....</b>	<b>146</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO I - Lista de entrevistados por país, em ordem alfabética .....</b>	<b>168</b>
<b>ANEXO II - Curriculum dos entrevistados por país, em ordem alfabética por país.....</b>	<b>169</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema integração regional assume importância no campo da Ciência Política, uma vez que a consolidação dos processos de integração é uma realidade internacional e seus benefícios e/ou prejuízos para as comunidades integradas são públicos. O PARLASUL pode desenvolver função relevante neste processo.

Nesse sentido, se acredita que é viável a utilização do conceito capital social no processo de integração regional, haja vista a possibilidade de maior cooperação e capilarização dos representantes no PARLASUL, o que pode contribuir para minorar o déficit democrático. No âmbito do processo de integração regional deve ser entendido como uma participação muito tênue dos cidadãos seja na formação dos tratados internacionais, que fundamentam o processo de integração, seja nas decisões no âmbito das instituições no contexto da integração regional.

Vale citar, em nível introdutório, a existência de consolidada bibliografia acerca do tema, especialmente em relação à UE,<sup>1</sup> que será utilizada como modelo comparativo em relação ao MERCOSUL e, mais especificamente, o PE, sendo comparado com o PARLASUL.

A Declaração conjunta dos Presidentes da Argentina e do Brasil - denominada Consenso de Buenos Aires -, em seus termos, demonstra a necessidade de implementar novas ações no âmbito das relações bilaterais entre os Países, bem como novas medidas no escopo de intensificar e aprimorar a Integração Regional.

A questão da Integração Regional, em especial nas Américas, é peculiar, complexa e problemática. Nesta Região se desenvolveu o Estado Nação mais poderoso e rico de toda história, e o idealizador e mantenedor da atual Ordem Global vigente desde o final da segunda guerra mundial, precisamente desde 1945, os Estados Unidos da América. Poderiam ser elencados diversos outros fatores e

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004. FEATHERSTONE, Kevin. Jean Monet and the democratic deficit in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, v. 32, n. 2, p. 149-170, June 1994. HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. NEUSTEIN, Fernando Dantas M.; SILVA, Beatriz Pereira da. O princípio da primazia no Direito Comunitário e o déficit democrático da União Européia. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e Integração regional**: desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 367-383.

variáveis em nível geopolítico<sup>2</sup>, no nível das Relações Internacionais<sup>3</sup>, ou ainda em nível de Direito Internacional<sup>4</sup>, mas não o serão em nível introdutório, mas sim de maneira específica, quando estiverem relacionados ao objetivo da presente tese, em capítulos específicos.

Nosso objeto é comparar, em nível histórico, institucional, jurídico e político, o PARLASUL e o PE, especialmente no que diz respeito aos problemas de representação e a sua relação com a sociedade civil e em que medida o capital social pode contribuir para minorar esses problemas. Inicialmente, afirmamos que todo estudo analítico especialmente nas áreas das Ciências Sociais e Políticas - depreende da análise utilizada e da metodologia empregada, no caso a qualitativa. A metodologia qualitativa nas suas conclusões compreende julgamentos de mérito, críticas e proposições, buscando demonstrar resultados de real importância para a Ciência Política.

Também é necessária a comprovação da utilidade e da viabilidade da aplicação dos juízos de valor emitidos, permeados de subjetividade com respeito à ética e também em face às grandes, rápidas e constantes transformações do campo político, bem como apontar com razoável precisão o momento e as possibilidades de aplicação efetiva das proposições. O desafio é árduo e complexo, sendo necessário, desde já, reconhecer a absoluta ausência da pretensão de arrogar qualquer viés normativo. A argumentação foi elaborada no sentido de apontar possibilidades, alternativas, e, precipuamente, propiciar a discussão e o estudo sobre o tema.

Nosso marco teórico está embasado nas teorias da cultura política e, complementarmente, nas principais teorias de Integração Regional. Do ponto de vista metodológico, foram realizadas entrevistas com autoridades e parlamentares do PARLASUL e, em nível político, também se procedem à análise de documentos de Direito Internacional e de Relações Internacionais.

A temática em foco consiste, em uma análise comparada dos Paramentos;

---

<sup>2</sup> HUNTINGTON, Samuel. **Choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996. RATTENBACH, Augusto Benjamin (Org.) **Antologia geopolítica**. Buenos Aires: Pleamar, 1975. FIORI, José Luís. **O Poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

<sup>3</sup> NOGUEIRA, João Pontes; MESAR, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Gradiva, 2002. (Coleção Trajectos).

<sup>4</sup> CASELLA, Paulo Borba. **Direito internacional: vertente jurídica da globalização**. São Paulo: Síntese, 2000. RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e relações internacionais**. São Paulo: RT, 1988.

PE e PARLASUL, fazendo-se, por isso, necessário limitar os aspectos cronológico, geopolítico, geográfico e histórico.

Iniciamos pela análise dos antecedentes dos Parlamentos multinacionais, tanto na Europa como nas Américas e a restringimos a seguir, aos antecedentes e fundamentos históricos do PARLASUL e do PE, parlamentos vinculados aos processos de Integração Regional, denominados MERCOSUL e UE. Aspecto relevante na delimitação da tese é a linha do tempo utilizada, que abrange a criação dos Parlamentos e se estende até o ano de 2015. Contextualizamos nessa tese em termos de cultura política das instituições e dos partidos políticos, focando especialmente a forma e os efeitos de representação no âmbito dos Parlamentos, vinculados ao Processo de Integração Regional. A unidade de análise principal é o PARLASUL e a sua comparação com o PE, e as possibilidades que os estudos de cultura política - em especial o Capital Social -, combinados com a abordagem institucional e dos partidos políticos, podem oferecer para colaborar na impulsão e no aperfeiçoamento da integração regional, em benefício das populações residentes nos respectivos territórios.

A base teórica que dá sustentação ao tema proposto deriva das teorias da integração regional, da democracia e do capital social, articulando as suas relações, e evidenciando interfaces, propomos discussões a partir delas, bem como das entrevistas e da análise de documentos. Procuramos conjugar estes elementos todos com uma análise das teorias da Integração e as Instituições e Organizações intervenientes, considerando, em particular, o conceito de democracia e suas principais correntes<sup>5</sup>.

O problema chave da tese está relacionado com as possibilidades e os entraves da atuação do PARLASUL no Processo de Integração Regional, denominado MERCOSUL, especificamente relacionados com os aspectos políticos, a evolução, o direcionamento, a velocidade, a forma de condução, as carências - em especial na utilização da doutrina do Capital Social na Integração - no âmbito da atuação e da constituição da representação parlamentar. Ainda, de que forma a influência do Capital Social, especialmente no nível de representação no PARLASUL, pode fortalecer o próprio parlamento e o MERCOSUL. Dentre as

---

<sup>5</sup> Democracia Deliberativa, Democracia Direta, Democracia Moderna, Democracia Indireta, Democracia Representativa, Democracia Procedimental, Democracia Minimalista, Democracia Participativa.

dimensões importantes no campo político incidentes no Processo de Integração Regional, cito, para exemplificar, o desenvolvimento econômico, a estabilidade democrática, a cultura política, as instituições, o legado histórico do processo de formação do Estado Nacional, a inserção internacional, a cooperação Estatal, a capacidade Estatal, a legitimação da Integração, o acesso e a forma de participação das populações no PARLASUL e no Processo de Integração, a soberania e o nacionalismo.

Além dos aspectos multi/interdisciplinares, referidos, a relevância e importância da presente tese para a Ciência Política está no reconhecimento e afirmação de que o Processo de Integração Regional, o MERCOSUL, não pode ser considerado um fracasso, principalmente em termos comerciais. Não só gerou comércio, mas também um significativo incremento na corrente comercial entre os Países Membros.

No campo das Relações Internacionais também se pode discorrer sobre os importantes avanços obtidos, desde a busca de uma melhor inserção internacional com a negociação em bloco dos Países Membros, em assuntos de interesse comum, até a obtenção de decisões favoráveis no âmbito da OMC, especialmente no que diz respeito aos subsídios agrícolas, praticados por Estados mais desenvolvidos economicamente. Na área do Direito Internacional, igualmente, ocorreram conquistas desde a institucionalização do órgão arbitral do MERCOSUL, até importantes protocolos de cooperação judiciária. A mudança de paradigmas advindos da cooperação Estatal entre os Países Membros trouxe avanços nas áreas comerciais, aduaneiras, judiciárias, previdenciárias, culturais e de segurança. Especificamente no campo político, podemos salientar a cooperação dos países membros no Processo de Integração Regional, na estabilidade democrática da Região e o incremento do desenvolvimento econômico na Região.

Os processos de integração regional, em regra, são conduzidos de forma que produzem alto déficit democrático, falta de legitimidade e baixa participação da sociedade civil, organizações de interesse e das populações<sup>6</sup>. Nesse sentido, se

---

<sup>6</sup> FOLLESDAL, A.; HIX, S. "Why there is a democratic deficit in the UE: a response to Majone and Moravcsik". **Journal of Common Market Studies**, v. 44, n. 3, p. 533-62, 2006. GRANT, Ruth W. E. KEOHANE, Robert. Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p 29-45, 2005. HABERMAS, Jurgen. **La Constelacion Posnacional** Buenos Aires: Paidós, 2000. MAJONE, Giandomenico. Europe's democratic déficit: the question of standards. **European Law Journal**, v. 4, n. 1, p. 5-28, 1998.

questiona em que medida o PARLASUL pode fomentar valores e práticas democráticas, institucionalmente consolidadas e participativas no processo de integração regional.

Outro aspecto que colabora para o déficit democrático é a existência de uma burocracia que trata de temas complexos no âmbito da integração regional. Muitas vezes são incompreendidos ou mal compreendidos pelos cidadãos, o que nos remete às possibilidades dos modelos da democracia - no âmbito da integração regional -, instrumental, deliberativa, pluralista e participativa; suas possibilidades, limitações e perspectivas.

O conceito clássico de democracia direta da antiguidade, tendo como referência o modelo grego, foi, ao longo dos tempos, objeto de questionamentos. Grandes nomes da Ciência Política, dentre eles Maquiavel (2000), Hobbes (1651), trataram do modelo de Estado e, posteriormente, do modelo de democracia. Em capítulo próprio, será abordada a questão do modelo de democracia e as relações da teoria democrática para com a integração regional entre Países soberanos.

Referimos aqui que no século passado o modelo de democracia também foi objeto de importantes estudos e conclusões desde Weber (2004). Ele explicita diversos aspectos nas suas obras, como, por exemplo, as relações da burocracia com o Estado, a importância do Parlamento nas relações de poder. Vale também citar o conceito instrumental de democracia, e o conceito de Poliarquia, construído por Dahl (1971), que combina eleições livres e justas, defende a alternância no poder e o conjunto de práticas valorativas, os Direitos Humanos, a transparência e pluralidade.

A democracia – conceito, instrumentos e execuções, realizadas em nome da democracia – tem sido constantemente questionada em vários aspectos, especialmente no que diz respeito à sua valoração, aplicabilidade, funcionalidade, eficiência e eficácia. O modelo mais alinhado com os objetivos da presente tese é o vinculado à valoração da democracia, combinado com aspectos instrumentais na representação política. Alia os instrumentos e as execuções da democracia a um viés mais participativo. Indica como positiva uma maior participação nas decisões por um maior número de pessoas, com foco nas atitudes políticas de grupos, nos aspectos culturais que interferem nas relações de poder e na democracia. (ALMOND; VERBA, 1963).

Os modelos de democracia não são suficientes para os novos desafios políticos, originados nos processos de integração regional. Estes transbordam o conceito de democracia clássico, bem como do estado democrático de direito, combinando diversos aspectos – relações internacionais, direito internacional, instituições intergovernamentais, e/ou supranacionais – propiciando o surgimento de um novo campo político, conceito desenvolvido por Pierre Bourdieu (2004). O autor buscou o entendimento da articulação do social, analisando a gênese das condutas dos atores e das instituições, partindo do conceito de *habitus*<sup>7</sup> como noção mediadora entre os determinismos estruturais e comportamentais, divergindo da simples dualidade do senso comum entre o agente e a estrutura social. Defende que ocorre “a interiorização da exterioridade e a exteriorização da interioridade” (BOURDIEU, 2004). É o *habitus*, articulando o modo como a sociedade se acumula nos agentes sociais através de disposições duráveis e propensões estruturadas para pensar, sentir e agir. Essas acumulações, interiorizações, podem se tornar capacidades, que podem ser utilizadas nas respostas aos constrangimentos e solicitações da estrutura social em que os agentes participam.

A formulação basilar do autor é que a dinâmica social ocorre no interior de um grupo social (campo), onde os indivíduos (agentes), enquanto portadores de atributos específicos (*habitus*), estabelecem disputas pela hegemonia do campo. O campo é composto por valores ou tipos específicos de capital produzidos pelo campo. A dinâmica social é definida pelos confrontos entre os agentes que buscam conservar, expandir e/ou alterar as formas de distribuição do capital e as relações de força/poder dentro do campo. Os conflitos entre os agentes no campo estão vinculados por estratégias, que têm no *habitus* o elemento determinante da ação.

O campo é constituído das posições ocupadas pelos agentes e essas posições, em grande medida, condicionam a conduta dos indivíduos e grupos dentro do campo, que é o espaço que define a estrutura na qual o *habitus* age. É o local da

---

<sup>7</sup> O *habitus* é um esquema historicamente constituído de compartilhamento generativo de percepções, de apreciações e de categorizações, que serve para mediar entre a estrutura e a agência, isto é, para conectar a estrutura social e o agente num relacionamento dialético. O *habitus* é uma matriz de disposições que é adquirida através das experiências sociais inculcadas e que pode ser entendida como sabedoria prática. Essa matriz define os modos de perceber, sentir e pensar que levam o agente a agir de certa maneira diante de certas situações. As disposições não são mecânicas e nem determinísticas, pois resultam de um processo complexo de mútua-incorporação e interdependência entre a estrutura e o agente. (BOURDIEU, 1983. p. 34).

prática da mediação entre o ator e a estrutura e/ou instituição. Cada campo possui estrutura própria e relativa autonomia em relação aos outros espaços sociais, sendo regido por lógica específica de estratificação e funcionamento, que combina práticas usuais e interações sociais com regras específicas do campo. Nessa arena de confrontos, os agentes disputam os bens ali disponíveis, que podem ser desde bens simbólicos, como posições de poder, ou bens materiais.

Esta tese pressupõe a existência de um déficit democrático no âmbito da integração regional e acredita que a atuação do parlamento na integração regional pode minorar esse déficit. Propõe uma nova compreensão da aplicação do capital social no âmbito das integrações regionais, com referências à criação de um capital social regional (SCHNEIDER, 2005)<sup>8</sup>. Acreditamos ser possível teorizar no escopo de mensurar e de avaliar o desempenho das instituições, envolvidas no processo de integração regional das políticas públicas propostas, avaliando ou não as práticas, no sentido de serem colaborativas ou não para o aprofundamento, o aperfeiçoamento e a consolidação da integração regional, estando assim justificada a tese.

Tendo em vista que os estudos que problematizam o capital social na integração regional são escassos, quase inexistentes, caracterizamos essa tese como propositiva de um viés exploratório, acerca do PARLASUL, bem como da aplicação do capital social aos processos de integração regional. No aspecto metodológico, a opção é pela análise comparativa qualitativa (QCA – *qualitative comparative analysis*), situando-se numa teorização de alcance médio, que se utiliza das vantagens e das técnicas qualitativas (casos orientados). Também se realizou entrevistas com parlamentares, autoridades de associações representativas e membros do PARLASUL, com questões relativas ao tema da presente tese. As entrevistas não estão individualmente identificadas, a fim de manter a privacidade de cada um dos entrevistados. Em anexo, está em ordem alfabética o nome e um breve currículo deles.

---

<sup>8</sup> Capital social regional é um conceito proposto por Schneider (2005) como sendo o conjunto de ações no sentido da consolidação dos valores fundamentais da Integração Regional, na execução de políticas públicas e privadas, voltadas para a educação, na informação e a consolidação da Integração Regional; na implementação das redes de engajamento cívicas – com base na reciprocidade de direitos e deveres de seus associados –, na reforma, no fortalecimento e aperfeiçoamento das instituições e organizações, que devem concorrer para a efetivação de relações mais estáveis, baseadas na confiança, na transparência e na participação, no escopo de dar continuidade ao impulso integrador. (SCHNEIDER, 2005, p. 167).

A teoria do capital social (BOURDIEU, 2004), articulada com a análise das instituições, poderá contribuir, de forma decisiva, para enfrentar as dificuldades políticas presentes em um processo de integração regional e para aprofundar a cooperação entre os países Sul Americanos. Torna, assim, mais democrático o processo de integração, tanto no aspecto institucional, quanto substancial, o que se contrapõe à análise meramente instrumental institucionalista da democracia e do processo de integração regional. Cria a possibilidade de minorar a desigualdade dos agentes políticos na disputa pelos bens, sejam simbólicos ou não, disponíveis na integração regional, combinando o aperfeiçoamento do arcabouço institucional com a teoria do capital social.

Para obter êxito na disputa pelos bens, o controle da produção e/ou dos mecanismos da legitimação dos bens produzidos é essencial. Esses bens são constituídos por diversos tipos de capital: *cultural, econômico, financeiro, político, simbólico* e *social*. Dependendo do campo, cada um dos tipos de capital é hierarquizado em ordem de importância e de quantidade combinada com o controle. Entendido como poder e/ou posse dos mesmos, determina a posição do agente dentro do campo. Na visão de Bourdieu, o sistema de hierarquias dentro do campo cria uma relação de dominação por parte dos mais poderosos, em desfavor dos despossuídos de capital.

Os agentes, especialmente os mais empoderados, buscam impor os seus interesses. O êxito da ação depende, em grande medida, da posição que os agentes ocupam no campo específico da atuação, que não é uma estrutura estática, mas o resultado da história das diversas posições (que o constituem) e das disposições que elas privilegiam (BOURDIEU, 2004, p. 129). Nesse sentido, entendemos que o PARLASUL se reveste especialmente de capital político e simbólico assim como o MERCOSUL. Ambos são instituições permanentes que possuem importância regional, regimentos próprios e uma trajetória histórica de interesses específicos na qual estão consolidados o *habitus*, o campo político e simbólico próprio. Nesse sentido, Bourdieu constrói a seguinte definição a respeito de campo político:

Campo Político é um lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos; produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os

quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores” que devem escolher, com possibilidades de mal entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção. (BOURDIEU, 1980, p. 164).

Como já referido, a existência do déficit democrático na Integração Regional leva a pouca participação da sociedade civil, de organizações de interesse e dos povos na deliberação dos rumos da Integração Regional. A presente tese postula, no âmbito da integração regional, uma maior participação da sociedade civil, das organizações de interesse e dos povos nela envolvidos, com o objetivo de alcançar a melhor compreensão, mediante a análise do campo político e simbólico próprio em que se constituiu a Integração Regional e seus Parlamentos, de forma comparada entre o MERCOSUL e a UE.

Quanto ao Capital Social, no âmbito da América Latina, Baquero (2001), aborda o comportamento de boa parte da população da América Latina, baseado em razões históricas e culturais. Focando na cultura política dominante, conclui pela inexistência de adesão real e duradoura aos valores democráticos por suas populações, faltando, em especial, uma maior compreensão dos valores de respeito e de confiança nas instituições. Embora a desconfiança nas instituições seja um fenômeno global, no caso da América Latina essa dimensão atitudinal é altamente negativa para a construção de uma cultura política democrática, tendo em vista os antecedentes históricos, o resultado da manutenção de práticas políticas tradicionais, como o clientelismo, o personalismo e o patrimonialismo. Em todos eles existe claramente uma relação de hostilidade e indiferença entre eleitores e representantes partidários.

Conforme Baquero (2004), as práticas políticas referidas prosperam numa direção de inércia. Isto ocorre a despeito da institucionalização de procedimentos poliárquicos, o que sinaliza para a importância de refletir e de propor novos paradigmas de análise, de modo a propor iniciativas para minorar os graves problemas de participação política. A problemática da necessidade de um quadro institucional mais avançado e operante no âmbito do MERCOSUL, especialmente no aspecto da concessão de parte da soberania estatal, é tema recorrente na integração regional (ROSA, 1997; SCHNEIDER, 2001; VENTURA, 2003).

Nesse sentido, analisando o sistema de representatividade no PARLASUL, assim como outras formas de participação das populações e da sociedade civil, nos propusemos a inferir as deficiências institucionais, buscando subsídios teórico-

práticos que possibilitem instituições mais eficientes e que utilizem os aspectos teóricos do capital social para avançar no processo de integração regional.

O aprimoramento das instituições, combinado com o conceito de Capital Social, pode colaborar para aprofundar e qualificar o processo de integração regional. Estes aspectos serão detalhados próximos capítulos.

Nossa tese está estruturada em sete capítulos. No capítulo I introduzimos, contextualizamos e problematizamos o tema; no II, referimos os aspectos teóricos e metodológicos mais relevantes; no III, diferenciamos o parlamento estatal dos parlamentos regionais. Dentre os regionais, referimos as características que levaram à escolha pela comparação entre o PARLASUL e o PE e, os aspectos e competências do PARLASUL e do PE; no IV, procedemos à análise qualitativa das entrevistas realizadas com as personalidades, referidas na lista de entrevistados; no V, realizamos uma comparação histórica, institucional, jurídica e política entre o PARLASUL e a UE. Fazemos também uma comparação das atribuições do PARLASUL e a UE, especialmente nas questões do controle e da fiscalização, da legitimidade e da participação e da representação; no VI, trabalhamos aspectos teóricos do capital social e suas relações com a integração regional; no VII, abordamos aspectos teóricos dos modelos de democracia e de suas relações com a integração regional.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

### 1.1.1 Contextualização e Globalização

A História da Evolução Comercial Internacional é relevante para contextualizar as origens da mundialização, da integração regional e da globalização. As relações comerciais remontam à antiguidade e surgiram da necessidade e do desejo das pessoas de possuírem, consumirem bens, produtos, mercadorias e serviços de que não dispunham pelas mais variadas razões. Exemplificativamente, pela importância histórica, podemos citar a existência dos Fenícios, os primeiros navegantes e comerciantes, o Império da Babilônia, o Código do Rei Hammurabi. A seguir o Império Romano, contribuiu, de forma determinante, para a existência de um comércio internacional e de efetiva convivência, especialmente entre os povos conhecidos e dominados pelo Império. Neste aspecto,

as navegações, pelos mares e oceanos, o surgimento de moedas e as codificações, são fundamentais para o desenvolvimento da integração dos povos da antiguidade nos tempos de paz.

Com o ocaso do Império Romano, sobreveio a Idade Média e seu sistema de feudos, o domínio dos monarcas, da Igreja Católica no Ocidente, da Igreja Ortodoxa no Oriente. Historicamente não foram séculos de grande intercâmbio social, cultural e comercial, mas sim, de muitas dificuldades em face da grandiosidade das expedições, que eram terrestres e exigiram grande proteção militar. Essa necessidade levou os comerciantes a se organizarem em corporações, no intuito de minimizar os riscos da atividade mercantil. Vale destacar o prestígio e o poder político de que tais corporações desfrutaram, angariando recursos financeiros, estabelecendo tribunais próprios, sistema jurídico próprio. Possibilitaram, o desenvolvimento de Cidades Estado, sobretudo nas áreas onde o poder político dos soberanos era mais tênue, especialmente em cidades como Veneza, Florença e Gênova, na península Itálica, ou ainda Hamburgo e Lübeck, no Mar do Norte, atualmente Alemanha.

Este desenvolvimento comercial, econômico, social e político repercute, de forma determinante, no Renascimento e, posteriormente, nas grandes navegações, empreendidas de forma pioneira e dominante no primeiro período pelo Reino Português. Foi seguido pelo domínio do Reino Espanhol (os holandeses e franceses também participaram de forma destacada) que, por sua vez, perdeu a hegemonia para o Reino Inglês. Vale, contudo, destacar, no processo das colonizações, a forma mercantilista que determinou as relações entre os reinos europeus e as colônias. A colonização em seu significado é associada à conquista e ocupação de terras estrangeiras, à sua exploração econômica, à fixação de colonos e, finalmente, ao controle das áreas conquistadas através da subordinação política ao Poder Central externo, à metrópole do reino através do comércio (SCHNEIDER, 2005).

É recorrente na História da Humanidade o desejo de obtenção de poder político, econômico e social dos povos sobre os outros, o desejo de dominação e dos benefícios e bônus, advindos da mesma. Antes das grandes navegações, exceto fatos isolados e intermitentes, as conquistas de terras e dos povos limitavam-se basicamente a guerras em que os vitoriosos dispunham, de forma quase absoluta, de tudo que antes pertencia aos derrotados. As variações da forma de dominação basicamente dependiam dos interesses dos conquistadores

(SCHNEIDER, 2005).

Os conquistadores de uma época poderiam ser os conquistados de outra, a ascensão e a queda do Império Romano é um exemplo histórico da mudança da titularidade de poder, que em muitas oportunidades originou profundas mudanças sociais, religiosas e econômicas. O equilíbrio era mantido ou destituído, mediante a força bélica de um povo ou nação. Passados muitos séculos, através do movimento global reconhecido como o período das grandes navegações, iniciou-se o período das colonizações.

Nas "terras novas" e posteriormente em grande parte do globo, os históricos rivais, - espanhóis, portugueses, ingleses e holandeses - partiram para uma nova etapa histórica de dominação, um processo mais complexo e estruturado, uma integração forçada, chamada a etapa das colonizações. Ela marcou de forma indelével as regiões colonizadas, bem como alterou de forma profunda a história global (FERRO, 1996).

A teoria da existência de direitos globais, universais, teve como precursor, o filósofo, historiador e jurista, nascido na cidade de Delf, em 1585, na Holanda, Hugo Grotius. As obras de sua autoria ainda são referência para o Direito Internacional, em especial, *De Mare Liberum* (1609) e *De Jure Belli ac Pacis* (1625). No seu ideário, defendeu a existência da liberdade de navegação nos mares e a sistematização das ações no Estado, assim como a ideia de Universalidade. Também são de grande relevância as obras de autoria de Immanuel Kant, dentre elas, *Sobre a Paz Perpétua* (1795), na qual defende a existência de uma organização universal supranacional.

Até meados do século XIX, a relação entre as potências coloniais com os territórios coloniais influenciou de forma importante a mundialização, com a proeminência da Inglaterra, e posteriormente de sua ex-colônia, os EUA.

Antes da tripartição dos poderes, das funções do Estado, em executivas, legislativas e judiciais, existia o absolutismo, simbolizado na pessoa do monarca, que reinava de forma onipotente, sem reconhecer direitos elementares de seus súditos. O grande marco do nascimento do Estado Nacional é mundialmente reconhecido na Revolução Francesa, ocorrida em 1789, com princípios e contextos históricos, sociais e políticos próprios. A clássica divisão dos poderes, originária da teoria da separação dos Poderes, desenvolvida por Montesquieu (1748) na obra *O Espírito das Leis*, foi universalmente implementada em muitos outros estados de

forma adaptada à realidade de cada um, dando origem ao conceito de Estado de Direito.

Desde a independência Norte Americana e desde a Revolução Francesa, a tripartição dos poderes foi paulatinamente aplicada na maioria dos demais Estados ao nível global e propiciou, dentre outras vantagens, a especialização dos órgãos estatais e a independência dos mesmos para realizar as funções de sua atribuição e competência. A mais relevante foi a libertação da população do jugo milenar dos monarcas.

A separação de poderes buscou dotá-los com instrumentos institucionais políticos, no sentido da manutenção das suas prerrogativas e nas relações de poder entre o executivo, o legislativo e o judiciário (MONTESQUIEU, 1748). Desde o seu surgimento, a separação entre os poderes gravitou entre o dilema da preservação da liberdade individual e a questão da organização do Estado e a consequente limitação das liberdades individuais. Ao longo dos séculos, em diferentes países, diferentes abordagens (GROHMANN, 2001) sobre as relações entre os poderes foram construídas, bem como sobre as competências e atribuições específicas do executivo, do legislativo e do judiciário.

Outro aspecto relevante é o sistema de governo adotado pelo país. Presidencialismo, monarquia e/ou parlamentarismo são formas de governo que interferem no equacionamento das funções para tornar o sistema adotado funcional e o governo possível. As questões conjunturais também interferem no equilíbrio e nas relações entre os poderes. Destaca-se a possível dominância de um sobre o outro, com o objetivo de contextualizar o papel do Parlamento. Este pode ser cooperativo, não cooperativo, ou até mesmo adversário do governo e, desta forma, desestabilizar as relações entre os poderes.

O modelo da separação de poderes, adotado nos EUA, merece ser referido pela sua influência e importância, ainda de forma mais contundente na América do Sul, haja vista a adoção por seus países do sistema presidencialista. O presidencialismo norte-americano, por um lado, preserva a autonomia e a independência dos poderes, mas, por outro, impele o legislativo e o executivo de compartilhar atribuições e prerrogativas de governo, dentre elas a nomeação de autoridades, as relações internacionais, a política fiscal e o orçamento. "Separação, mas interdependência, autonomia, mas reciprocidade" (FISCHER, 1998, p. 5). Chama atenção para a diferença entre o sistema de separação de poderes e o

sistema de freios e contrapesos:

Dois princípios, aparentemente irreconciliáveis, operam lado a lado: (I) a separação de poderes e (II) o sistema de *checks and balances*. Longe de serem contraditórios, eles completam e auxiliam um ao outro. Uma instituição não pode checar a menos que tenha alguma medida de independência, e não pode reter independência sem o poder para checar. (FISCHER, 1998, p. 6).

A separação de poderes tem um duplo significado: a independência entre os poderes nas suas relações e o sistema de freios e contrapesos. O poder do sistema de freios e contrapesos é exercido de forma predominante pelo legislativo e, em menor escala, pelo judiciário. Em sentidos múltiplos e complexos, o legislativo tem possibilidade de fiscalizar, limitar projetos, nomeações, ações de governo, ou dos outros poderes e até mesmo checar, alterar, bloquear ou obstaculizar ações de governo, ou dos outros poderes.

As relações entre os poderes, em todos os níveis, são aspectos fundamentais da estruturação institucional dos sistemas de governo e também no âmbito da integração regional, à medida que os mesmos se aprofundam, tornando-se ainda mais complexos e multidimensionais. É relevante delimitar as competências e prerrogativas dos poderes, garantindo a independência e a autonomia, no sentido de serem funcionais e operativas para o desenvolvimento da integração regional, para a produção de políticas e de ações compartilhadas entre os países membros no âmbito da integração regional.

É necessário referir que, no caso do compartilhamento de poderes entre o legislativo e o executivo, cada poder empreende no sentido de obter o melhor resultado e a concretização de suas políticas, previstas na agenda política de cada poder. Os poderes competem para obter os resultados pretendidos e, em muitos casos, a competição se torna um embate político em face dos interesses colidentes, parcial ou totalmente. Tais pressupostos existentes no embate político institucional internamente nos Estados Nação são, em boa medida, transpostos à realidade institucional no processo de integração regional, que combina aspectos das relações internacionais com o processo de integração.

Desde a Antiguidade, a assembleia geral de *archons* e o *areopagus* da antiga Grécia, o senado da República de Roma e outros conselhos de sábios e/ou anciões em vários locais do mundo contribuíram para o ideal e a prática de

restringir o poder do governante, através de uma assembleia e/ou conselho (ARISTÓTELES, 2010). Data de 10 de junho de 1215 a Magna Carta, assinada e posteriormente não cumprida, pelos barões e pelo monarca Inglês João, filho do rei Henrique II, como marco histórico importante do início formal do constitucionalismo Inglês e mundial, haja vista pretender especialmente submeter o Rei ao primado da lei e condicionar os seus atos de governo ao conselho de nobres, barões feudais.

Foram necessários alguns séculos de embate, após vários episódios históricos importantes entre o poder do monarca e de seus súditos, para que surgisse um modelo de assembleia representativa moderna, que serviu de parâmetro no continente americano na então colônia britânica, os Estados Unidos (GROHMANN, 2001). Após a independência dos EUA, a conformação institucional e original do Parlamento Inglês foi alterada e adaptada ao Presidencialismo, surgindo o Parlamento como órgão soberano autônomo, sem a existência da nobreza e com a existência do Senado e da Câmara dos Deputados.

Os princípios norteadores do processo de independência dos EUA influenciaram fortemente outras nações, especialmente na Europa. Comprovada historicamente, as relações com a Revolução Francesa fizeram com que o modelo institucional fosse adotado com adequações locais em cada país. O Parlamento, passou a ser o responsável pelos processos de deliberação política dos Estados modernos a partir de suas prerrogativas fundamentais, que vão desde o poder de legislar e de fiscalizar, até a possibilidade de intervir indiretamente no processo de decisão do poder executivo.

O marco institucional foi exitoso. Possibilitou a consolidação do Federalismo com a implantação de Assembleias legislativas em nível subnacional em Estados federados ou províncias, que variam de denominação e de acordo com o seu grau de autonomia, que dependem de diversos fatores, que vão desde o momento histórico, até o arranjo institucional previsto na Constituição Federal (GROHMANN, 2001). Com o advento da mecanização da indústria, as trocas internacionais, o comércio, a economia, o direito, a política mundial já eram dominados pelos reinos europeus. Alguns deles e/ou seus sucessores tornaram-se Estados e continuaram a competir entre si pelo domínio das riquezas mundiais e pelo poder geopolítico.

A nova competição entre os Estados Nacionais foi exacerbada pela

necessidade da conquista de novos mercados e territórios de consumidores para consumir a produção de bens excedentes, produzidos pela revolução industrial. A Revolução Industrial, combinada com a doutrina do nacionalismo, originou o Estado Nacional, ideologicamente onipresente e supremo, somada com a assunção de líderes carismáticos e autoritários ao poder. Assim se formatou o Estado Nacional Totalitário, que passou a confrontar militarmente outros Estados, gerando, assim, as duas guerras mundiais do século XX – os maiores flagelos já vivenciados pela espécie humana.

Após o término da 2ª Guerra Mundial, os Estados Unidos da América consolidaram a sua posição de liderança nas relações internacionais. O arcabouço institucional político, jurídico e econômico foi desenvolvido em Washington, Bretton Woods, San Francisco e New York, cidades situadas em território Norte Americano. Ali foram criados o BIRD, o FMI, a ONU e o GATT, dentre outras instituições. Também o sistema multilateral de organizações internacionais.

A conformação do Estado de Direito Moderno e das suas instituições possuem importância no processo de integração regional por diversas razões. A principal delas é a integração regional somente é realizada mediante tratados internacionais, firmados por Estados Soberanos e, normalmente, depende da Constituição de cada País, que está sob o crivo do Parlamento e/ou a denominação que o legislativo assume no País.

Os processos de integração, fundamentados no Direito Internacional e baseados em aspectos comerciais e econômicos, são realizados de forma consensual entre Países de democracias institucionalizadas. Os processos de Integração Regional não se enquadram no modelo de Estado Nação, mas possuem um sistema institucional, materializado em seu grau de maior desenvolvimento institucional, a União Europeia, que se configura como sendo um sistema institucional similar ao estatal.

Dentre os pensadores do internacionalismo moderno, vale citar a proposta da construção de uma sociedade civil global (HARDT; NEGRI, 2003) também denominado “estado global”. Existem discussões teóricas (FUKUYAMA, 1992; ANDERSON, 1992) especialmente no âmbito das ciências sociais, acerca da continuidade do processo histórico e sua denominação, que se alterna principalmente entre internacionalização e mundialização especificamente com a globalização.

Assumimos como mais corretas, para os fins aqui delimitados nessa tese, as premissas da corrente representada pelo pensamento de que a mundialização teve início do século XV, com as grandes navegações, voltadas para exploração das riquezas existentes no além-mar, especialmente metais preciosos e especiarias. Entendemos que a globalização é a continuidade desse processo em estágio diferenciado e de maior complexidade.

O processo histórico multifacetado, denominado globalização, originado também na institucionalização internacional, ganhou impulso após a queda do muro de Berlim e a reunificação Alemã, ocorrida em 09 de novembro de 1989. Em certa medida, é fruto do empoderamento da então Alemanha Ocidental, face à existência do Mercado Comum Europeu.

Atualmente, mais do que em outras épocas, a política, a economia, o direito, a soberania dos Estados Nação possuem interconexões imediatas com o contexto internacional. A interdependência entre os Estados é realidade inegável. Uma das proposições implementadas de forma institucionalizada no pós segunda guerra mundial foi a expansão do comércio mundial, primeiramente através do GATT e, atualmente, através da OMC. Dentre as medidas para incrementar, flexibilizar e qualificar o comércio internacional está a criação de regiões que podem ter o status de áreas de livre comércio ou, dependendo do seu estágio de desenvolvimento, zonas aduaneiras, ou mercados comuns. Segundo Rosa,

O cenário internacional vem sendo palco, a partir da segunda metade do século XX, do aparecimento de experiências de integração econômica entre Estados que, paralelamente à transformação do conceito tradicional de soberania, tem conduzido aos movimentos de regionalização e globalização econômicas em escalas cada vez maiores e irreversíveis. Dessa forma, essas novas organizações caracterizam-se pela formação de um novo sistema de direito, com instituições, fontes, princípios e conceitos próprios, aptos a engendrar, nas matérias sob sua competência, uma harmonização na órbita do ordenamento jurídico dos Estados-Membros. (ROSA, 1997, p. 17-18).

No objetivo de relacionar, para fins dessa tese, a globalização com a regionalização, vale referir que existem debates acerca das relações entre os processos de regionalização e globalização. Têm abordagens que defendem que ambos os processos têm aspectos colidentes. A principal contradição conforme essa abordagem é de que globalização busca mais comércio internacional, e a integração regional, ergue barreiras comerciais com a criação de zonas de comércio

preferenciais.

Discordamos destas abordagens. Entendemos que a globalização e a integração regional são processos complementares. A pedra angular, o fundamento principal do GATT é o aumento do comércio internacional, com base na cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF). Toda e qualquer vantagem comercial, concedida a uma nação signatária do GATT deve ser também estendida automaticamente às demais nações signatárias. De suas principais ferramentas de atuação é a criação de zonas preferenciais comerciais, seja internamente nos Estados Nacionais, mediante, Zonas Francas, seja em nível interestatal, com a criação de zonas de livre comércio, que são exceções à clausula NMF intrazona .

Existe uma diversidade de definições de Globalização, bem como múltiplas dimensões no fenômeno globalização, que não se restringe ao comércio internacional. Repercute na economia, no direito, nas comunicações, na política, dentre outras áreas. Diversos autores exploram essas dimensões (HELD, 2007; MILNER, 1998). O que resta comprovado estatisticamente é que o fluxo de bens, serviços e capitais, em nível global, registram um aumento exponencial desde a implementação do GATT. Os processos de integração também contribuem para esse aumento. Vide UE e MERCOSUL e o quanto as zonas de livre comércio somam nas estatísticas o NAFTA<sup>9</sup>.

A globalização está relacionada com grandes e rápidas inovações tecnológicas. Alteram – se relações sociais, culturais e econômicas, desde a organização dos meios de produção e de distribuição dos bens até as relações de trabalho, e a atuação do capital internacional. Estas rápidas e profundas mudanças repercutem também na conformação política e institucional dos Estados Nacionais. Os processos de integração regional possuem vinculação estreita com o processo de globalização e, assumimos o entendimento de que o processo é inexorável. Sua velocidade, direcionamento, resultados e consequências, no entanto, não o são. A face mais visível da globalização está no âmbito das comunicações, da internet, das redes sociais. Para exemplificar, citam-se manifestações políticas de largo alcance global, como a denominada Primavera Árabe, dentre outras. Nela fica marcada a influência das novas tecnologias através de redes, internet, software e aplicativos

---

<sup>9</sup> INDICADORES ECONÔMICOS FEE/Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre, v. 16, n. 2, 1988.

que colaboraram, de forma determinante com a disseminação ágil da ação política não institucionalizada, bem como a confluência de outros diferentes movimentos sociais internacionais em favor do meio ambiente ou combate às diversas formas de discriminação.

A expressão Primavera Árabe foi cunhada com base numa série de manifestações que tiveram início com a autoimolação do vendedor de rua tunisiano Mohamed Bouazizi, em 17/12/ 2010. Foi um ato extremo de protesto contra humilhações causadas pelas autoridades locais, que confiscaram os bens que usava para trabalhar. Seu funeral agrupou mais de 5000 pessoas que foram rapidamente arregimentados pelas redes sociais via internet, haja vista o então controle da imprensa pela ditadura da Tunísia e em outros países árabes da região. A propagação do movimento popular, dentre outros fatores sociais e políticos, acabou por derrubar do poder Ben Ali em 2010, na Tunísia. O movimento se propagou para diversos países do Norte da África e do Oriente Médio com resultados variados, gerando consideráveis mudanças políticas e conflitos armados que estão ainda em curso (VISENTINI, 2012). É possível afirmar que o capital transnacional, especialmente as grandes empresas transnacionais, também se utilizam desses mecanismos para maximizar os seus interesses. Com base na teoria da interdependência complexa entre os Estados Nacionais, em relação aos rumos da globalização, o papel da China é destaque. Está prevista a sua hegemonia econômica em nível global, para em breve em detrimento da liderança dos EUA (NYE JR, 2011).

Utilizamos os exemplos acima, no sentido de contextualizar uma face da globalização e a possibilidade de utilização desses mesmos meios no âmbito da integração regional. As relações entre a regionalização e a globalização também são multifacetadas e complexas (CONVERSI, 1995; LIMA; COUTINHO *apud* DINIZ, 2007). Pode-se afirmar, com base na atuação das instituições multilaterais internacionais e com referência à UE, que possui importante e tradicional institucionalização como, por exemplo, - o Parlamento Europeu, que histórica e institucionalmente os dois processos globalização e regionalização - estão relacionados. Sua inter-relação aparece na expansão do comércio internacional, nas relações internacionais, através dos órgãos multilaterais e os regionais, vinculados aos processos de integração, na transnacionalização das relações culturais, econômicas, políticas e sociais.

Existem fluxos homogeneizadores, e harmonizadores em ambos os processos, assim como oportunidades e riscos para os países e os povos desses países. O impacto dos movimentos de regionalização e de globalização na política internacional é relevante e é objeto de estudo, e de confecção de teorias que tem como principais expoentes Walter Hallstein e Jean Monnet (MONNET, 1976). Estão vinculados à teoria federalista, que visa uma integração política entre os estados num sistema de confederação. A teoria funcionalista, que possui suas origens nos trabalhos de Herbert Spencer (1972) e Émile Durkheim (1975), foca principalmente o processo social e seus arranjos institucionais em função da manutenção da estabilidade da sociedade. Suas teses foram retomadas e aprimoradas por Talcott Edgard Frederick Parsons (1937), que adotou a denominação “funcionalismo estrutural”, que serviu de base para, posteriormente, Ernest Bernard Hass (1958) propor o neofuncionalismo no âmbito da integração regional. Ele destacou a cooperação entre os atores, suas ações e interações, bem como o transbordamento da integração regional para outras áreas da sociedade, concebendo a integração regional como um processo estruturante.

A soberania do Estado Nação permanece, por um lado, da forma tradicional, secular, como a existência da fronteira territorial e a participação em organizações internacionais. Por outro, os processos de integração regional podem possibilitar a criação de um novo território de influência das normas supranacionais, especialmente quando atingem o estágio de complexidade e de aprofundamento da UE, na qual se constata a existência de um campo político, um “novo” território político, econômico, jurídico e social originário dessas novas relações. No âmbito de referência teórica, defendemos que a integração regional transborda do âmbito das relações internacionais (DEUTSCH, 1977) e das relações interestatais para o espectro da política comparada, um novo espaço político policêntrico com múltiplos atores.

Como já referimos, assumimos que o processo de integração regional constitui um novo campo político e que está relacionado, de forma importante, com a globalização, processo histórico multifacetado, no qual se verifica uma expansão exponencial dos fluxos internacionais, seja no âmbito comercial, financeiro, cultural, comunicacional e político, originando e consolidando a atuação de empresas e instituições governamentais e não governamentais ao nível global.

A expansão comercial, o conceito da “derrubada” de fronteiras, a reunificação

alemã, a difusão dos valores democráticos e dos direitos humanos ocidentais para os países da Europa do Leste, expandiu a UE. Na América do Sul, contribuiu para o surgimento do MERCOSUL, que busca através da integração regional uma inserção na globalização mais vantajosa para os países membros. Tanto na globalização, quanto nos processos de integração regional, existe a corrente que defende a proeminência dos aspectos comerciais, econômicos e financeiros, em detrimento dos aspectos jurídicos, políticos e sociais. Assumimos a posição de que é verdadeira a grande importância dos interesses comerciais, econômicos e financeiros, principalmente nos estágios iniciais do processo de integração, área de livre-comércio e zonas aduaneiras. No processo de consolidação do estágio seguinte, o mercado comum, fica evidenciada no âmbito da integração regional, a proeminência dos aspectos jurídicos, políticos, sociais da globalização. Eli Diniz afirma a proeminência do campo político na condução do processo.

Em contraste com a imagem difundida pela visão idealizada da globalização, esta não tem apenas efeitos unívocos na direção da modernidade. Traz, também, consequências altamente desorganizadoras e desestruturantes, cujo impacto político não pode ser ignorado. (DINIZ, 2007, p. 36).

Diferentes abordagens teóricas existem acerca da globalização, posições favoráveis e desfavoráveis. Vale citar Hardt e Negri (2003). Defendem a tese da existência de um Império virtual de altíssima tecnologia para dominar e controlar em nível global a continuidade de um sistema de relações capitalistas, sendo constituída por redes assimétricas em que as relações de poder se dão pelo uso da força, combinado com ações culturais e econômicas com base em valores ocidentais. Em *O choque das civilizações*, Huntington (1996) afirma que a globalização é caracterizada pela expansão dos valores da cultura ocidental e do sistema capitalista e que tal expansão ocasionaria conflitos e guerras com outras culturas e civilizações.

Comprovadas as repercussões entre a globalização e a integração regional, e demonstrado que a evolução e o aprofundamento da integração regional fazem nascer um novo campo político e a necessidade de novas instituições, justifica-se plenamente a comparação das instituições parlamentares da UE e do MERCOSUL.

Para os fins que nos propusemos atingir, afirmamos a inexistência de um nexo de causalidade linear entre a globalização e o processo de integração regional. A integração regional não aprofunda necessariamente os efeitos da globalização nos

países membros do processo de integração regional. A integração regional pode minorar os efeitos da globalização nos países membros através da constituição de uma zona aduaneira, limitando a circulação de bens no âmbito da zona de produtos originados fora da zona. Além disso, propiciar a criação de comércio intra-zona e servir como fortalecedora dos mecanismos de competitividade. Por outro lado, entendemos que é correto afirmar que a globalização propiciou condições, institucionais, comerciais, tecnológicas, financeiras e políticas que possibilitaram a consolidação dos processos de integração regional.

Entendemos que contextualizamos suficientemente o tema, a partir de algumas abordagens teóricas sobre o surgimento dos processos de integração regional. A seguir, abordaremos aspectos teóricos da política comparada, dos sistemas políticos, da integração regional, da representação parlamentar, bem como da metodologia comparativa.

## 2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

### 2.1 ASPECTOS TEÓRICOS DA POLÍTICA COMPARADA

As ciências exatas, durante milênios, partiram da premissa científica que os processos estáveis são possíveis de prever, e os processos instáveis seriam passíveis de controle para fins de pesquisa. De fato, são princípios ainda utilizados. Mais do que explicativas e interpretativas, as pesquisas, muitas das vezes, propõem modelos que descrevem um fenômeno observado e que seja passível de ser replicado e testado. No âmbito das ciências sociais, desde Aristóteles e Platão, a Política é objeto de estudo e reflexão, ora vista mais sob o prisma ideológico na República de Platão, ora vista mais inferencial como, na Política de Aristóteles.

Passados séculos, Mill (1843) propõe axiomas acerca do raciocínio lógico e científico, inclusive no tocante aos métodos de pesquisa experimental, baseado na concordância ou na diferença. Em sendo os métodos de eliminação, podem ser utilizados de forma separada ou conjunta para o estudo dos fenômenos. No caso do uso conjunto, propicia uma análise mais ampla dos resultados e/ou dos resíduos. Vale referir aqui que esses métodos, na visão de Mill, apenas são aplicáveis às ciências exatas. Coube a Émile Durkheim (1975) a retomada do uso do método comparativo nas ciências sociais. Em sua obra defende que quando a produção dos fatos não está ao alcance dos pesquisadores, o método a ser empregado é o da experimentação indireta, ou seja, o método comparativo.

Existe divergência na utilização da terminologia entre os pesquisadores, assim como também é sabido que não existe consenso acerca de qual é o melhor método de pesquisa a ser aplicado. Vale lembrar que, após a década de 1950, no âmbito da ciência política, surgiram necessidades de alterar, aprofundar a análise dos fenômenos e dos casos, especialmente no aspecto do entendimento de culturas e nações diversas.

Posteriormente, principalmente no âmbito das relações internacionais e na ciência política, vários autores abordaram a investigação social comparativa – assim LIJPHART, 2003; LAKATOS, 2003; RAGIN, 1987 – buscando minimizar as possibilidades das deficiências dos resultados das pesquisas e conclusões, com o objetivo de aproximar os resultados de sua aplicação no âmbito científico.

Diversas dificuldades do uso do método comparativo tradicional foram apontadas, bem como possíveis soluções para as lacunas com o objetivo de tornar mais confiáveis, precisas e corretas as pesquisas na ciência política. As relações da ciência política com o direito são conhecidas e, em grande parte, no fulcro de cortar os laços ancestrais de ligação entre as duas áreas é que grande parte das críticas se voltam ao conservadorismo, ao legalismo formal, ao descritivismo, ao paroquialismo, aos conceitos empíricos ou não teóricos, e/ou ao estiramento conceitual, o que pode produzir equívocos na classificação dos fenômenos e da gradação e da sequência das variáveis independentes e dependentes.

O método comparativo tem fortes raízes na análise de trajetória, na dependência da evolução histórica ao longo do tempo e, muitas vezes, está baseado em casos. Efetua – se a comparação do PARLASUL e do PE, comparando instituições parlamentares de dois processos de integração em diferentes estágios, ficam evidenciadas algumas diferenças entre as instituições. A seguir, comparamos o sistema vigente no âmbito da integração regional, especialmente a democracia na sua relação com as instituições, principalmente os Parlamentos Regionais, com um modelo teórico mais participativo.

A existência da multifuncionalidade das instituições políticas é um aspecto relevante, haja vista a nova conformação institucional assumida no âmbito da integração regional por parte dos Parlamentos. É uma forma com finalidade específica e diferenciada de desenvolvimento político no âmbito da integração regional, que altera o processo da *diferenciação de funções* (divisão de poderes), a *especialização de estruturas* (separação de poderes) e a relação entre cidadãos, burocracia e autoridade relativa às estruturas sociais (Estado/Sociedade). Isto repercute e conforma a institucionalização dos poderes na integração regional, criando um novo sistema político.

Os objetivos clássicos do sistema político são consolidar, formar uma nação e um Estado em base territorial, ocupada pelo povo que participa e adere aos valores e regras comuns. Resta alterado, em que pesem inalterados os poderes do Estado de utilizar o monopólio legal do uso da força para a distribuição da justiça, da manutenção dos valores socialmente aceitos, da administração dos recursos econômicos em favor do bem comum dos cidadãos.

A integração regional é um fenômeno internacional moderno, que busca, através do incremento da atividade comercial, um maior desenvolvimento econômico

e bem estar social. Este novo sistema necessita do desenvolvimento de instituições políticas para a sua instalação/manutenção. O sistema político originado no processo de integração regional é moderno e complexo. Combina estruturas, instituições nacionais, interestatais e, no caso da Europa, supranacionais.

O sistema permite a existência de estruturas diferenciadas pelas funções e pela especialização das ações, tendo, de um lado, órgãos legislativos, executivos e judiciais. De outro, partidos políticos, grupos de interesses, burocracia e órgãos de informação. O aspecto da transparência e da participação nas decisões é questionado porque existe a concentração de poder nos órgãos executivos, e o legislativo e o judiciário tem menor relevância.

Nesse sentido, a integração regional é classificada como um subsistema político, ou seria um suprassistema político? A existência de processos de integração regional em estágios diferenciados de evolução permitiria dar razão a ambos. Contudo, para possibilitar a comparação entre os Parlamentos, será necessário minimizar parte dos efeitos dos diferentes processos de integração regional.

## 2.2 ASPECTOS TEÓRICOS DOS SISTEMAS POLÍTICOS

Introduzir conceitos acerca de sistemas políticos é relevante quando se trata de integração regional. De uma forma objetiva, um sistema é um conjunto de fenômenos interdependentes, agindo de forma coordenada, gerando resultados e interações, vinculados a uma estrutura e/ou ordem (EASTON, 1953). O sistema, em que pese depender de estruturas, de sequências, se relaciona com o exterior. Não é estático, mas conceitualmente impermeável e integrado por entradas (funções de *input*) que são processadas pelo sistema. Também possui saída, gerando um fluxo, um movimento (funções de *output*).

Outro aspecto relevante é a conexão entre as diversas partes que compõem um sistema, que pressupõe relações de interdependência. Ao alterar partes, ou as propriedades das partes, o sistema é modificado. Em termos institucionais, a União Europeia é um dos sistemas políticos mais modernos e complexos da atualidade.

O movimento de entradas e saídas, o fluxo e a interdependência das partes, podem produzir um novo sistema, ou até mesmo a sua destruição. Para a

manutenção do sistema existente, será necessário caracterizá-lo e não permitir a descaracterização a ponto de alterá-lo, ou destruí-lo. O sistema pressupõe, simultaneamente, movimento e mudança, somada ao conceito de manutenção e de equilíbrio no processo da existência do sistema.

O sistema se mantém definido conceitualmente e funcionalmente e relativamente estável no tempo. Porém, faz-se necessária a existência de mecanismos regulatórios de absorção e de conversão das mudanças, provocadas pelos movimentos e pelas interações entre as partes do sistema e as suas relações com o exterior. Em termos de sobrevivência e de adaptabilidade, é primordial para o sistema identificar quais movimentos são benéficos, ou funcionais e quais são disfuncionais, maléficos para a sua preservação.

Outro aspecto importante para a manutenção e o funcionamento do sistema é a realização das funções, na forma e no momento adequados pelas estruturas, que são séries particulares coordenadas de papéis (modos de desempenho ou de comportamento), relacionados uns com os outros. É ideal para o sistema ser formado por estruturas polivalentes, facilitando a atuação das mesmas em diversas atividades, bem como permitindo a sua substituição quando necessário. Para o funcionamento do sistema, existe o ponto mínimo de tarefas a serem realizadas e o ponto ótimo e ideal. Cada tarefa corresponde no mínimo a uma função, sendo que o conjunto delas compõe o sistema social, que atua (e formata) uma sociedade. (PARSONS, 1937).

Como já referimos, para a manutenção do sistema é necessária a identificação dos movimentos, identificando quais são benéficos ou maléficos ao próprio sistema, a fim de que possa cumprir as suas finalidades. Esses movimentos devem sofrer processos de conversão. Os sistemas transformam os movimentos de entrada, *inputs* (insumos) em movimentos de saída, alterando o elemento inserido no sistema, *outputs* (produtos).

Em se tratando de um sistema político, esse processo pode indicar como movimento de ingresso as reivindicações (demandas) sociais, que podem ser satisfeitas ou não, resultado de saída. A eficácia do resultado e a eficiência do processo também podem interferir na sobrevivência do sistema. Existem outras formas de construir a sua manutenção, que vão desde a cooptação, mediante de recrutamento, até a socialização através de variados mecanismos. Os autores Schmitter (2010) e Deutsch (1977) reconhecem a UE como um sistema político; e

que a atuação política no PE, dos atores, dos grupos e dos partidos, em certa medida, reforça as clivagens já existentes. Em outros casos, nos quais não ocorrem o reforço as clivagens existentes, ocorrem adaptações rápidas nos programas e ações partidárias e de grupos, na atuação no PE (RESENDE, 2009).

O MERCOSUL pode ser caracterizado como um subsistema político. Após a superação do estágio de área de livre comércio e a partir da necessidade de uma maior interação institucional, propiciada pela zona aduaneira comum, tornou-se um subsistema político. Existe outro tipo especial de sistema que pode combinar órgãos intergovernamentais e supranacionais como, por exemplo, a UE. A arquitetura da institucionalização política na integração regional é diferenciada. Existem órgãos que exercem funções de integração e de adaptação no processo de integração - em relação aos países membros, e nas relações internacionais - através dos tratados internacionais, do direito comunitário, e do direito internacional.

A integração regional originou-se das necessidades de fomentar o comércio internacional “livre” pós-segunda guerra mundial, independentemente de possuir uma legitimação própria original – vide o surgimento do Estado Moderno – e se consolidou como sistema político, possuindo característica, relevância e coerência particulares próprias. Às vezes são combinadas com outros sistemas, mas também podem ser únicas, sendo, por isso relevante o seu estudo. Nesse sentido, vejamos o conceito de sistema político:

É o sistema legítimo que mantém ou modifica a ordem numa sociedade, e cujo padrão permanente de relações humanas implica, de maneira significativa, em influência, governo e autoridade. (ALMOND; COLEMAN, 1960, p. 17).

Se reconhece que a teorização do processo de integração regional poderia ser um estágio para constituir uma sociedade de estados,<sup>10</sup> que deita suas raízes em Thomas Hobbes, Hugo Grotius, Immanuel Kant e Pontes de Miranda, também vinculada recentemente com pesquisadores anglo-saxões e com a escola de inspiração francesa que identificou outros atores no âmbito das relações

---

<sup>10</sup> BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. São Paulo: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. WATSON, Adam. **The Evolution of the international Society: a comparative historical analysis**. London: Routledge, 1992.

internacionais<sup>11</sup>. Ela demonstra as possibilidades de interação de órgãos estatais e a sociedade civil (ONGs) em nível transnacional, ou seja, além das fronteiras dos Estados Nacionais.

Pode-se afirmar, para fins de delimitação do objeto da presente tese, que a idealização proposta pelo ideário da “sociedade de nações” ainda não se concretizou por diversas razões que apenas são citadas. Não existe o consenso entre o ocidente e o oriente acerca de valores comuns balizadores. Também não existe um “poder central”, tampouco a institucionalização suficiente e necessária para possibilitar um “governo global”.

Inferimos, portanto, que o conceito de sistema político internacional é composto essencialmente pelo arcabouço político institucional pós-segunda guerra mundial: ONU, FMI, BIRD e GATT. Descrito, como derivação desse sistema constitui-se em subsistema, denominado integração regional, que abarca, mas também se sobrepõe a órgãos existentes no sistema estatal clássico, com seus parlamentos, executivos, burocracias e tribunais, partidos, grupos de pressão e de interesse, associações e ONGS.

Das relações políticas existentes entre a sociedade e a integração regional, no âmbito do processo, deriva uma distribuição de benefícios e ônus aos países membros e para a população em geral também. Será necessário, porém regular as relações desde a participação no sistema político, até a forma de julgar as ações judiciais decorrentes da integração regional. Será necessária ainda uma harmonização entre os órgãos preexistentes no Estado de cada país membro com os novos, criados pelo subsistema da integração regional denominado MERCOSUL. Ela deve replicar a índole democrática dos seus Países Membros. No novo subsistema MERCOSUL, a integração regional será influenciada e servirá como referência para os outros sistemas estatais dos países membros. A integração regional é um subsistema político complexo e estável no tempo, no qual se desenvolvem papéis políticos diferenciados, somados ao seu caráter culturalmente misto e diversificado, oriundo de vários países e várias sub-regiões nacionais. O MERCOSUL pode vir a se constituir em um processo integrado tão abrangente quanto a UE, embora comparável, porém num estágio diferente. Além disso, adquire

---

<sup>11</sup> DUROSELLE, Jean Batiste. **Todo Império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. RENOUVIN, Pierre. **Historie des relations internationales**. Paris: Hachette, 1995. v. 1.

uma dimensão política crescente e uma institucionalização mais complexa.

### 2.3 ASPECTOS TEÓRICOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A teoria clássica da Integração Econômica Regional (BALASSA, 1961) classifica o processo de Integração Regional em cinco estágios encadeados: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e a Integração Total com a criação de uma Federação ou Confederação de Estados Nacionais. A Integração “Total” requer a união política e econômica dos países membros sob o manto de uma Constituição Supranacional. Este estágio ainda não se concretizou em nenhuma integração regional continental. Os participantes da União Europeia realizaram plebiscitos para aprovar a Constituição Europeia, atualmente não referendada por alguns países membros. Uma vez criadas as Zonas de Livre Comércio, ocorrem transformações econômicas e sociais nos países intrazona, que repercutem nas relações comerciais e políticas.

Importa diferenciar a Cooperação Regional, com predominância econômica, presente no primeiro estágio da Zona de Livre Comércio; da Integração Regional, presente nos estágios posteriores de Zona Aduaneira Comum, Mercado Comum e da União Econômica e Política. A Integração Regional tem como requisitos caracterizadores que os estados sejam soberanos e pactuando perante as normas de Direito Internacional. Utilizando também os Tratados Internacionais para tornar os Tratados de Integração efetivos, para que não só produzam transformações econômicas e sociais nos países pactuantes, mas também repercutam nas relações internacionais, comerciais e políticas. Isto difere de uma zona de comércio ou de uma união aduaneira sem pretensões integracionistas.

Tal viés é entendido como uma interconexão entre diversas iniciativas que possibilita uma potencial integração entre elas, conceituada como transbordamento ou *spill over effect*. A integração regional, inicialmente comercial e econômica, pode, ao longo do processo, se espalhar por outras áreas, em setores internos dos países membros da integração regional num processo de *spill over*. Primeiramente sobre os setores comerciais e econômicos mais relacionados com a integração regional. Posteriormente, de modo especial sobre os atores e as instituições atuantes e relevantes na integração regional, que podem partilhar interesses comuns, vinculados às possibilidades e à problemática decorrente das relações originadas,

vinculadas pela integração regional. Isso tudo para incrementar as possibilidades de ganho e minorar as incertezas decorrentes dos conflitos e para buscar uma integração mais aprofundada jurídica e politicamente.

A corrente teórica do Neofuncionalismo indica possíveis vantagens da cooperação no cenário internacional, em contraposição às situações de enfrentamento. A integração regional seria assim uma maneira dos Estados Nação fomentarem a paz, o crescimento econômico e comercial, especialmente no pós-Segunda Guerra na Europa (SCHNEIDER, 2005).

As instituições intergovernamentais, ou supranacionais, decorrentes do processo de integração regional, também sob o viés neofuncionalista, podem servir para regular, organizar, dirigir o comportamento cooperativo dos países membros, que estão focadas no processo de integração em si, constituindo uma nova burocracia. Ao longo do processo de integração Europeu, na consolidação do processo de integração regional, também ocorreu a consolidação das instituições comunitárias. Exponentes da teoria neofuncionalista, Karl Wolfgang Deutsch (1977), e Phillippe C. Schmitter (2010) defendem teoricamente que o neofuncionalismo responde, de maneira adequada, às transformações econômicas, jurídicas, institucionais e políticas decorrentes do processo de integração. Propicia ainda uma maior interconexão entre os atores dos países membros, ocorrendo o transnacionalismo, o transbordamento do processo, decorrente do progresso da integração regional.

Vale destacar aqui o papel relevante das Instituições. A complexa estrutura institucional da UE é exemplo da importância, tanto no âmbito teórico como funcional e instrumental, para integração Europeia. A análise do processo de integração regional no campo teórico da política comparada privilegia a abordagem teórica de um espaço político policêntrico com múltiplos atores, Wayne Sandholtz (1998), atualizou a análise neofuncionalista, defende a tese de que a integração europeia seria a convergência de interesses entre as elites transnacionalizadas e as instituições comunitárias. Afirma-se assim como um processo político marcado por uma lógica de expansão das atividades mediante modificações pequenas e sucessivas.

O objeto da pesquisa empírica e da reflexão teórica sobre a integração europeia proporcionou um elevado grau de interdisciplinaridade a estes estudos, sob a forma de abordagens comparativas e institucionalistas, que buscam elucidar

questões tais como: quais políticas são efetivas na UE, questões institucionais e de governança acerca da legitimidade, da democracia e da transparência. Destaca-se a dimensão construtivista da integração, a partir da qual diversos conceitos vêm sendo desenvolvidos. No entendimento da UE, como um sistema de múltiplos níveis (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996); a UE como uma rede de governança (KOHLEK; KOCH; JACHTENFUCHS, 1996); a UE como política multiperspectivada (KRATOCHWIL et al., 1994).

Outra corrente de análise do processo de integração que merece destaque é o Institucionalismo Histórico de Paul Pierson (1996), que relativiza a importância das instituições e das decisões estratégicas na política da União Europeia (*politics*) e analisa a trajetória histórica, viés principal de sua tese (*path dependency*). A política interna da União Europeia é analisada e compreendida de maneira diacrônica. A política (no sentido de *policy*) ou a atividade política (no sentido de *politics*) é vista desde entendimento como uma ação operando a partir de um capital social dos atores envolvidos no processo de integração regional, especialmente os atores que participam das instituições comunitárias na UE, que repercute de forma determinante nas instituições e na dinâmica do processo. A abordagem se coaduna com os objetivos de nossa argumentação, que quer analisar como a cooperação pode gerar maiores probabilidades de integração regional.

De que forma a influência do Capital Social, especialmente em nível de representação no PARLASUL, pode fortalecer o próprio parlamento e o MERCOSUL? Os conceitos centrais de integração regional e de capital social e a representação nos parlamentos do MERCOSUL e da UE são mediados pelas teorias do neofuncionalismo, do neoinstitucionalismo e do capital social. Com o auxílio da aplicação das técnicas de Análise Comparativa Qualitativa colaboram na operacionalização do modelo aqui proposto para teste. A escolha da matriz teórica combinada com a comparação dos parlamentos do MERCOSUL e da UE tem como meta um melhor entendimento da integração regional. Conjuga também aspectos teóricos da representação parlamentar que serão abordados a seguir.

## 2.4 ASPECTOS TEÓRICOS DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

Um dos nossos objetivos consiste em relacionar o processo de integração regional, o capital social e a representação parlamentar, visando superar algumas

das dificuldades no exercício da representação parlamentar via mandato político eleitoral. Este vem sendo objeto de alentados estudos, inclusive, no âmbito do Parlamento Europeu, que também encontra dificuldades em relação à legitimidade dos seus mandatos. Estas carências e/ou dificuldades podem servir de estímulo para a sua superação, buscando uma maior articulação nas relações entre as instituições e a sociedade civil. No caso da UE, dentre as iniciativas que abordaremos está o fortalecimento das atribuições e das competências do PE, do Comitê Econômico e Social Europeu e do Comitê das Regiões. No MERCOSUL, existe o FCES, que teve seu regimento interno aprovado pelo GMC em 1996, contando com nove representantes de cada país membro.

Os representantes são de entidades empresariais, trabalhadores e consumidores de cada país membro e seu Plenário o maior e principal órgão de decisão. O Plenário é integrado por 45 delegados dos cinco países, podendo emitir as recomendações previstas no Protocolo de Ouro Preto. O regimento interno também prevê a possibilidade de manifestação direta ao GMC. Ao longo de sua existência, já emitiu mais de vinte recomendações, vinculadas a negociações e ao funcionamento do MERCOSUL. Apesar dessas iniciativas serem importantes nos processos de integração regional referidos, ainda persistem muitos problemas em relação à participação política das populações, à transparência dos processos de integração, sua credibilidade e legitimidade. Repercutem de forma significativa na representação parlamentar nos processos de integração. Neste momento, é improvável, no contexto da integração do MERCOSUL, a existência de mobilizações populares, seja a favor ou contra a integração regional pela falta de interesse da opinião pública e o desconhecimento da importância da integração regional para sociedade dos países membros. Manifestações desta natureza são históricas e recorrentes na UE.

Neste momento, a pré-campanha eleitoral está na rua. Foi apresentada a lista de candidatos, após a apresentação do primeiro nome da lista e a formalização da CDU - Coligação Democrática Unitária, que inclui o PCP, o Partido Ecologista «Os Verdes», a Intervenção Democrática e os muitos independentes que participam neste projecto unitário. Foi também já divulgado o balanço do trabalho dos dois deputados da CDU no Parlamento Europeu, que é não só o mais extenso como é o mais importante trabalho dos deputados de todas as forças políticas representadas no Parlamento Europeu: mais de 1400 intervenções, cerca de 700 perguntas, mais de 70 resoluções, 29 relatórios e pareceres e centenas de propostas alternativas, que resultaram de mais de 500 reuniões e visitas em todo o país. Como

afirmamos na apresentação da nossa lista, este projecto colectivo da CDU é a expressão da corrente de mulheres e homens, de todas as idades, que condenam a política de direita no país e na União Europeia, que não se conformam com a situação em que se encontra Portugal. A CDU não aceita um país subalterno face às grandes potências, recusa a inevitabilidade dos que tentam impor como único caminho para a Europa a integração capitalista, atrelada aos projectos militaristas, com o conseqüente aumento da dependência económica e política de Portugal. A CDU defende um país aberto à Europa e ao mundo, assente em relações diversificadas, de cooperação entre Estados soberanos e iguais em direitos, baseada na amizade entre os povos e na contribuição para a paz. Lutámos pelo emprego com direitos e a valorização de quem trabalha, pela defesa e promoção dos sectores produtivos, dos justos interesses do micro, pequenos e médios empresários, dos agricultores e pescadores, dos direitos das mulheres e da juventude, por reformas dignas para os reformados e pensionistas, contra as discriminações e desigualdades. É preciso que estas movimentações sociais e políticas tenham expressão no voto. (FIGUEIREDO, 2009, p. 03).

No MERCOSUL, historicamente, as questões políticas mais relevantes são centralizadas nas figuras dos Presidentes dos países membros e tratadas no âmbito das relações internacionais por meio de seus chanceleres. Outro aspecto importante historicamente são as instabilidades políticas e económicas dos países membros que afetam e tem modificado de forma relevante o equilíbrio das relações entre os países membros do MERCOSUL. O PARLASUL necessita conquistar espaço político frente essas posições dadas, que também são determinadas pelo estágio de integração comercial, pela zona aduaneira incompleta e pela ausência de concessão de soberania por parte dos países membros. A configuração política interna dos países, dos partidos políticos, dos sistemas de governo, do federalismo, das relações de poder entre as instituições estatais, do executivo, do legislativo e do judiciário e até mesmo a própria democracia, possui aspectos controversos e singulares de país para país.

Tais diferenças e singularidades repercutem no MERCOSUL e serão abordadas na sequência. Apesar de todas as possíveis controvérsias existentes, desde a possível crise de representação política e partidária nos países membros, afirmamos que o sistema representativo formal é indispensável na integração regional.

Neste sentido, a análise da atuação do parlamento regional e as suas relações com os setores sociais mais relacionados com a integração regional e o capital social pode vir a tornar essas instituições regionais mais democráticas e mais abertas à participação da sociedade e do cidadão nas decisões de políticas

destinadas a processar a enorme pluralidade de interesses, sem comprometer sobremaneira a eficiência da integração. A sociedade civil é entendida como um campo de organização da vida social, concomitantemente autorregenerativo e autossustentado, voluntário e autônomo em relação ao Estado (ALMOND; VERBA, 1963; PUTNAN, 1996), limitado pela ordem legal estabelecida e/ou pela aceitação e pelo reconhecimento de práticas e valores comuns. É distinta da sociedade em geral, no sentido de que envolve cidadãos agindo coletivamente na esfera pública para expressar seus interesses, paixões e ideais, para trocar informações, buscar objetivos comuns, efetuar demandas ao Estado e fortalecer a responsabilidade dos gestores públicos.

As organizações e redes da sociedade civil podem formar alianças com os partidos políticos (TOCQUEVILLE, 1987) e, dessa forma, contribuir para a consolidação e o aperfeiçoamento da integração. Passaram-se dois séculos da obra de Tocqueville, na qual destaca a participação voluntária de grande parte dos cidadãos nas associações não Estatais, sendo este fato a base da cultura democrática e do sucesso econômico na então jovem república norte-americana.

As associações voluntárias constituíam-se no centro da sociedade civil, eram locais em que os membros da comunidade aprendiam a teoria geral do associativismo (TOCQUEVILLE, 1987). Acreditamos que as associações de interesse são relevantes para a integração regional. Os temas, os assuntos e os interesses envolvidos na integração regional são complexos e diversificados, sugerindo a descentralização do processo decisório para instâncias não Estatais, transferindo parte do poder decisório e de influência para as associações de interesse.

As associações de interesse, organizações não governamentais possuem características que podem vir a propagar um maior interesse e participação na integração regional, podendo contribuir para a construção de valores integrativos, com vistas a um processo democrático e transformador. Em especial na possibilidade de seus representantes participarem, de forma mais ativa, na representação parlamentar, o que pode ser instrumentalizado de variadas formas. Pode acontecer desde uma participação mais efetiva no FCES, passando pela possibilidade de institucionalização, sempre baseadas em critérios de representatividade, de proporcionalidade, e do número de cadeiras no PARLASUL para essas associações de interesse.

As eventuais vantagens e possibilidades que as associações desenvolvem em seus participantes começam por uma responsabilidade compartilhada nos assuntos do processo de integração e vão até uma maior possibilidade de fraternidade, de cooperação e de solidariedade.

Também no âmbito externo, tal política tenderia a desenvolver um maior capital social e redes secundárias de difusão das ações, valores, normas e projetos, o que pode vir a somar para a manutenção de uma imprensa independente. Tais valores e normas normalmente são mais aceitos, o que decorre do fato de serem conhecidos e debatidos. Outros fatores relevantes são a possibilidade do surgimento de novas lideranças políticas e sociais que podem representar, de forma mais próxima e efetiva, os interesses das suas associações, nas quais possuem mandato político.

O desenvolvimento de ações e a institucionalização de práticas pelos representantes no PARLASUL e a atuação dos representantes das associações de interesse, devem visar a socialização de uma cultura de integração regional. Acredita-se que o cidadão é politicamente relevante e pode participar do processo de forma combinada com mecanismos regionais, formais e institucionais. Esses mecanismos podem difundir os valores democráticos humanistas no processo de integração regional, podendo vir a propiciar uma integração mais participativa e transformadora (SCHNEIDER, 2005).

A UE debate hoje intensamente acerca do Déficit democrático. Argumenta-se que a maioria das decisões da União Europeia é decidida num processo burocrático interno e não pelas instituições. Um dos principais problemas do processo de integração tem sido transformar partes democráticas (Estados Nacionais) num todo democrático (União Europeia). Os questionamentos indicam a existência de relação entre a inadequada e desarmoniosa composição da estrutura institucional, a ausência de uma identidade transnacional e a imprecisão do papel do cidadão europeu (SCHMITTER, 2010).

Vale destacar aqui a real importância para a integração regional da institucionalização de mecanismos democráticos, especialmente na atuação do parlamento regional. Quando combinados com a atuação das associações de interesse da sociedade civil, seja na participação mais efetiva nos fóruns de debate, seja na condição de representantes no PARLASUL, seja na deliberação dos povos nos rumos do processo, os resultados são mais expressivos.

Quando os representantes de associação de interesse possuem um capital social diferenciado e reconhecido no seu segmento social, podem alcançar a existência de vínculos mais confiáveis entre o representante e os representados, bem como ampliar as possibilidades de compreensão e de fiscalização do processo.

Tais medidas podem minorar a falta de legitimidade, que está relacionada com a ausência da delegação formal das populações – “todo poder emana do povo” (BRASIL, 1988) – pois as instituições foram formalizadas mediante tratados internacionais, nos quais os governos transferiram competências constitucionais e institucionais. Até mesmo o PE carece de legitimidade sob uma série de aspectos. Um deles é o fato de não existir um povo da UE como realidade sociológica. Diferenças de representação, critérios de eleição e de votação majoritária também são apresentados como problemas. (EL PAIS, 2014).

A UE tem intensificado a sofisticação e a ampliação dos mecanismos que concentram o poder executivo supranacional, que combinadas com as restrições aos controles institucionais e legais dos outros poderes, dessa forma desequilibrando as relações entre os poderes comunitários. As relações de poder e os procedimentos no âmbito da UE são complexos e multidimensionais. Muitas vezes são desconhecidos da opinião pública em geral, carecem de maior transparência e vem modificando, de forma substancial, diversas áreas, inclusive a teoria constitucional clássica da separação, do equilíbrio e da fiscalização dos poderes fundadores do Estado Moderno. O MERCOSUL mantém a tendência da integração, realizada pelo alto e com poucos mecanismos de participação popular.

A importância da agenda e dos debates, concernentes à integração regional, está em destaque nas três principais teorias acerca da integração regional. Uma delas possui forte conotação nas relações internacionais, nas quais o Estado Nacional e suas relações com outro Estado determinam o processo, desconsiderando assim as demais variáveis (DEUTSCH, 1977; HASS, 1958; SANDOHLTZ, 1998). Outra foca as relações econômicas e comerciais, desconsiderando os aspectos políticos e sociais<sup>12</sup>. A terceira se situa no âmbito do institucionalismo, especialmente do neoinstitucionalismo e suas vertentes, com viés na Política Comparada. No campo da Ciência Política, estas são as principais teorias

---

<sup>12</sup> DUROSELLE, Jean Batiste. **Todo Império perecerá**: teoria das relações internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. RENOUVIN, Pierre. **Historie des relations internationales**. Paris: Hachette, 1995. v. 1.

que buscam explicitar a dinâmica e a estática de um processo tão complexo como a integração regional e as mudanças na relação entre os Estados Nacionais soberanos e as economias nacionais, cada vez mais interdependentes.

Na perspectiva da Ciência Política norte-americana, a percepção dominante é a abordagem das relações internacionais, com foco nos interesses e ações dos Estados Nacionais e, por consequência, na conclusão de que se trata de uma reprodução das práticas Estatais, caracterizando o processo como intergovernamental.

Na Europa, a posição dominante da abordagem do processo de integração situa-se no campo da política comparada. Especificamente no que diz respeito ao quadro teórico assumimos a corrente europeia, qual seja a abordagem de política comparada na análise da integração e, especialmente, de suas instituições. No caso a comparação entre o PE e o PARLASUL.

Ademais, são reais as possibilidades do alargamento do processo de integração regional para outros setores da sociedade dos países membros da integração, que extrapolam as relações internacionais entre Estados Nação.

Combinamos, pois o referencial teórico da integração regional com o referencial teórico da representação parlamentar, com o referencial teórico do capital social, visando o aperfeiçoamento, a geração e a consolidação de relações mais estáveis entre os atores, instituições e organizações em benefício do processo de integração regional e de seus povos. Utilizamos os fundamentos teóricos e metodológicos abordados no sentido de obter os resultados pretendidos. No passo seguinte explicitaremos os aspectos da análise qualitativa dos dados pesquisados.

## 2.5 ASPECTOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DE DADOS

A realização de entrevistas com autoridades vinculadas ao Processo de Integração Regional, especialmente com parlamentares do PARLASUL, foi relevante para atingir os fins da presente tese. Constitui-se também uma iniciativa pioneira do pesquisador em relação aos objetivos pretendidos. É escassa a bibliografia a respeito do PARLASUL.

Na intenção de suprir essa lacuna, realizamos entrevistas semiestruturadas, em sua maioria presenciais, e guiadas por um roteiro de perguntas selecionadas e elaboradas pelo entrevistador, vinculadas ao núcleo

de interesse do presente trabalho, bem como aos pressupostos teóricos e à experiência acumulada ao longo de décadas, com este assunto. A existência do roteiro não impediu uma formulação e sequência flexível no decurso das entrevistas, por conta das variações das interações entre entrevistador e entrevistado.

As entrevistas presenciais possibilitaram de maneira mais clara e inequívoca a impressão de aspectos não verbalizados pelos entrevistados, mas percebidos pelo entrevistador e que colaboraram no entendimento das crenças, dos valores, dos sentimentos e de eventuais razões e motivos vinculados aos entrevistados.

A conformação do quadro dos entrevistados privilegiou a relação teórico-prática. A maioria dos entrevistados são parlamentares e burocratas que vivenciam a realidade do MERCOSUL e do PARLASUL. Outro critério que definiu o quadro de entrevistados foi a disponibilidade dos mesmos em conceder entrevista.

Todos que aceitaram o convite entabularam uma relação respeitosa, interessada e prestativa o que colaborou sobremaneira, na realização das entrevistas, e no atingimento dos objetivos da tese. Os vídeos e os textos das gravações das entrevistas não serão transcritos na íntegra, em face do grande volume de dados produzidos, apenas partes das entrevistas, os segmentos que possuírem maior pertinência e relevância para os fins da tese.

O roteiro das perguntas, não contemplou questões ideológicas, ideações, valores, aspirações, aspectos e projetos pessoais dos entrevistados. A abordagem procurou ser acadêmica e científica, focando exclusivamente nos objetivos pretendidos.

Os entrevistados foram expressamente orientados, antes de conceder as entrevistas, sobre os objetivos em questão, bem como sobre a utilização do material produzido como fonte de dados, para uma análise qualitativa combinada com a documentação, a bibliografia consultada e o contexto da integração regional.

Apenas o Paraguai já realizou eleições diretas dos seus parlamentares no PARLASUL. Os demais Países possuem sistemas de indicação indireta, que variam de país para país. Para exemplificar, no Brasil, um dos critérios para a indicação para a vaga de parlamentar no PARLASUL é o da proporcionalidade

partidária, dada a representação de cada partido no Congresso Nacional.

A regra anterior da indicação para 10 Senadores e 27 deputados vigeu até dezembro de 2014. A tendência é pela manutenção dos princípios anteriores, vigentes com a indicação dos líderes partidários no Congresso Nacional até a implementação das eleições diretas para o PARLASUL. Então será alterada a composição das bancadas dos países membros. O Brasil passará de 37 para 74 parlamentares.

As entrevistas trazem novas luzes para diversas questões acerca do PARLASUL, do processo de integração, dos anseios da sociedade civil e da representatividade e da participação no MERCOSUL, que não são os mesmos da UE. Realizamos entrevistas com parlamentares de todos os países membros, com um roteiro de questionamentos definido, sujeito a adaptações, em um espaço de tempo próximo, a fim de evitar mudanças de contexto histórico temporal e de personalidades relevantes no âmbito da sociedade civil. O país com maior número de entrevistados foi o Brasil.

Na tabela 1, constam os parlamentares do PARLASUL. É diversificada ideologicamente, haja vista a distribuição das indicações feitas pelos principais partidos. Este aspecto colaborou para uma visão plural da representação Brasileira.

A representação Argentina, Uruguia, Paraguai e Venezuelana teve um menor número de entrevistados, contudo foram relevantes para mostrar as suas posições no âmbito do PARLASUL. No quadro abaixo, os entrevistados estão identificados por país de origem e atividade profissional, e quantificados.

Quadro 1 – Identificação e Quantificação dos Entrevistados

<b>País</b>	<b>Parlamentar</b>	<b>Presidente de Organização Não Governamental</b>	<b>Burocrata</b>	<b>Total</b>
Argentina	1			1
Brasil	10	1	3	14
Paraguai	2			2
Uruguai	1			1
Venezuela	1			1
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>19</b>

Fonte: Pesquisa realizada por Fábio Böckmann Schneider, 2014.

A primazia do número de entrevistados de parlamentares se coaduna com o objeto de análise em questão. As entrevistas estão alinhadas em relação à nacionalidade dos entrevistados, haja vista a utilização do PE como modelo teórico de comparação. A utilização das entrevistas de autoridades e parlamentares é de diferentes matizes ideológicos, de aspectos históricos, jurídicos, institucionais e políticos, o que possibilita uma análise, ao mesmo tempo, realista, plural e aprofundada da integração regional.

No capítulo de análise do conteúdo das entrevistas, analisaremos o capital social, o comércio internacional e intrabloco, déficit democrático, a democracia, a evolução histórica da integração regional, as instituições, o MERCOSUL e o PARLASUL, e o MERCOSUL e a UE.

Na tabela 2, se verifica, de forma sintetizada, a operacionalização dos conceitos chave, para fins da realização das entrevistas e a coleta de dados para a pesquisa.

Quadro 2 – Operacionalização dos Conceitos

Conceito	Definição	Indicadores
Capital social	Normas e redes que facilitam a participação e a qualificação da ação social e política.	Referência a iniciativas específicas, especialmente no âmbito cultural, acadêmico, com pouca relação direta com o núcleo da integração regional. As redes e normas são relevantes para as sociedades, universidades, sindicatos.
Comércio Internacional e Intrabloco	Pressupõe a livre circulação de produtos e serviços nos países membros no âmbito da união aduaneira.	Indicação de barreiras tarifárias e outras medidas protecionistas, e referências ao desenvolvimento de fluxo de comércio Intrabloco.
Déficit Democrático	A falta de participação popular efetiva na democracia, e a falta de representação dos cidadãos nas decisões, e a falta de controle e responsabilização pelos atos e decisões das instituições na integração regional, que possibilitaria exercer influência política.	Ausência e/ou insuficiência de mecanismos e de proposições que possibilitem a maior participação dos cidadãos.
Democracia	Democracia no âmbito interno dos países na integração regional. Como a Integração regional impacta na consolidação dos valores e das práticas democráticas.	Descrição de iniciativas de aprimoramento e de manutenção dos regimes democráticos no continente. Em nível interno dos países membros e também externos e na consolidação de práticas democráticas.

(Cont.)

<b>Conceito</b>	<b>Definição</b>	<b>Indicadores</b>
Evolução da Integração Regional	Desenvolvimento da integração Regional.	História da integração e as perspectivas do futuro.
Instituições do MERCOSUL	Instituições, órgãos intragovernamentais.	Deficiências e proposições acerca das Instituições.
O MERCOSUL, e o PARLASUL	A relação entre o PARLASUL e o MERCOSUL.	Entraves e Perspectivas na relação do PARLASUL com o MERCOSUL.
O MERCOSUL e a UE	A relação entre o MERCOSUL e a UE.	Entraves e Perspectivas na relação do MERCOSUL com a UE.

Fonte: Quadro realizado por Fábio Böckmann Schneider, 2015.

## 2.6 METODOLOGIA COMPARATIVA

As unidades de análise e de comparação são o PE e o PARLASUL. O desafio está na utilização dos métodos para realizar a comparação, no sentido de quais serão os procedimentos utilizados em consonância com o marco teórico. A questão da sobredeterminação dos fenômenos dependentes é o aspecto abordado por Adam Przeworski (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970). Ocorre quando duas ou mais variáveis independentes explicam a mesma parte de suas variações. Na comparação dos dois parlamentos referidos, utilizou-se o aspecto do déficit democrático, a comparação política, institucional, histórica e jurídica. O déficit democrático é a característica comum entre os parlamentos e os aspectos políticos, institucionais, históricos e jurídicos caracterizam as diferenças entre os parlamentos.

O PE é um exemplo importante de parlamento regional, servindo os seus aspectos controversos na sua composição e no seu funcionamento - falta da legitimidade frente à baixa aceitação e compreensão de seus mecanismos de decisão por parte dos povos dos países membros - como modelo. O menor nível de institucionalização do PARLASUL, comparativamente com o PE não impede a comparação em nível de Política Comparada, haja vista ser da essência do método a comparação de realidades diversas e a utilização de mecanismos de aproximação. Os instrumentos de pesquisa empregados abrangem entrevistas e documentos. São objeto de análise documental os protocolos, os regimentos, os regulamentos e as decisões de seus parlamentares.

O foco na integração regional, comparando instituições parlamentares de dois processos de integração em diferentes estágios analisando a possibilidade da utilização do capital social nas instituições vinculadas à integração regional. O estudo é pertinente, face à nova conformação institucional, assumida no âmbito da integração regional por parte dos Parlamentos. O Parlamento Regional possuiu uma forma com finalidade específica, diferenciada, de desenvolvimento político no âmbito da integração regional, que altera o processo da *diferenciação de funções* (divisão de poderes), da *especialização de estruturas* (separação de poderes) e da relação entre cidadãos, burocracia e autoridade, relativamente às estruturas sociais (Estado/Sociedade). Tais aspectos repercutem e conformam a institucionalização dos poderes na integração regional, e cria novas possibilidades de análise através do método comparativo.

A metodologia que adotamos é qualitativa, vinculada aos pressupostos teóricos da integração regional, do capital social, da participação e da representação política. São temas importantes para a Ciência Política e para a sociedade, uma vez que existem questões complexas não enfrentadas e pouco entendidas, como o viés de aprofundamento do déficit democrático<sup>13</sup> nas instituições existentes na integração regional na sua relação com a sociedade dos Países Membros.

A existência de um PARLASUL deficiente, pouco representativo, pode conduzir a um processo de integração não solidário, pouco representativo e não transparente. Ao longo da evolução do processo de integração Europeu, o PE alargou sua competência e suas atribuições, representando os povos dos países membros da UE e propiciando maior transparência, fiscalização e controle democrático no processo de integração. Dentre as teorias, surgidas no âmbito de análise da integração regional<sup>14</sup>, destaca-se a Governança em Múltiplos Níveis, no sentido de buscar consenso para a maior parte das decisões mais importantes e

---

<sup>13</sup> O conceito de déficit democrático é encontrado em Habermas, no livro *La Constelacion Posnacional*, em que o autor identifica a criação de um alto déficit democrático, acentuado pelo processo de internacionalização de decisões centrais para a vida de trabalhadores e cidadãos em geral, especialmente na Europa. Segundo o autor: “Devido a que até agora é a ideia de uma sociedade democrática que pode atuar sobre si mesma somente foi levada a cabo de forma convincente em um marco nacional, uma constelação pós-nacional suscita este alarmismo que tudo paralisa ou este desconcerto ilustrado que podemos observar nos fóruns políticos.” (HABERMAS, 2000).

<sup>14</sup> A “análise de regimes internacionais”, a “abordagem regulatória”, o “intergovernamentalismo liberal”, a “abordagem das redes de políticas”, a “tese da fusão”, a “governança em múltiplos níveis”, o “institucionalismo”, o “racionalismo”, o “construtivismo”, o “reflexivismo” e o “pós-modernismo.” (SCHNEIDER, 2001).

duradouras do processo de integração regional, as quais podem implicar uma multiplicidade de atores privados e públicos, politicamente interdependentes e relativamente independentes.

Tal processo político implica na delegação de parte da soberania dos Estados em determinadas áreas, que aceitaram que a governança fosse realizada por instituições regionais coletivas, nas instituições existentes no processo de integração regional, na sua relação com a sociedade dos países membros. Aprofundamos a análise dessas questões, buscando alternativas. O pioneiro a utilizar o conceito de déficit democrático em relação a então Comunidade Econômica Europeia foi David Marquand (1979). Afirmava que a ocorrência de déficit seria inevitável em relação à falta do acesso, combinado com a falta de representação do cidadão nas decisões da CEE e a falta de controle e de responsabilização pelos atos e decisões das instituições da CEE.

O déficit democrático na acepção de Jürgen Habermas está relacionado com a participação popular efetiva na democracia e, nesse sentido, indica condições para que a participação ocorra democraticamente para possibilitar exercer influência política. O conceito de déficit democrático na integração regional é utilizado e a citação abaixo elenca requisitos para minimizar o déficit democrático:

A existência de um aparelho político competente que auxilie na implementação de decisões obrigatórias que atinjam a coletividade;  
O caráter auto-referencial da autodeterminação e da auto-influenciação política do sujeito coletivo tem que ser claramente definido, uma vez que passa a ser possível atribuir teor obrigatório nas decisões coletivas;  
A existência de uma coletividade de cidadãos aptos a participarem dos processos de formação política da opinião e da vontade em benefício do bem-estar comum, sem perder de vista uma formação política da opinião e da vontade em benefício do bem-estar comum, sem perder de vista uma administração democraticamente programada que consiga produzir serviços de organização e de direcionamento legítimos. (HABERMAS, 2003).

Esse conceito deve ser entendido na perspectiva da ação comunicativa. Habermas (2000) identifica a criação de um alto déficit democrático, acentuado pelo processo de internacionalização de decisões centrais para a vida de trabalhadores e cidadãos em geral, especialmente na Europa. Segundo o autor:

[...] c) A questão do déficit de democracia é relevante não apenas em relação às regulamentações intergovernamentais que se assentam sobre os acordos entre atores coletivos e que, de qualquer modo não podem ter a

mesma força de legitimação que uma sociedade civil constituída politicamente. (HABERMAS, 2000, p. 91).

A possível existência do PARLASUL, com sede em Montevideu, no Uruguai, com baixa legitimidade, pode aprofundar o viés não solidário, pouco representativo e não transparente. Philippe C. Schmitter (2010) aponta o processo de integração regional como transformador de conceitos jurídicos e políticos, especialmente no que tange à conformação do Estado e a sua relação entre os Poderes na democracia.

A integração regional envolve inevitavelmente Estados nacionais de tamanho e recursos de poder muito diferentes. A clivagem de interesses fundamental no processo de integração tende a ser baseada no tamanho e no nível relativos de desenvolvimento. Essas características devem ser acomodadas em regras institucionais como, por exemplo, a sobre-representação dos países menores, ao criar programas especiais para membros menos desenvolvidos. Deve haver uma garantia implícita ou explícita de que a integração regional não significa assimilação dos membros pequenos pelos maiores, ou dos menos desenvolvidos pelos mais desenvolvidos. O contrário é verdadeiro: a integração é muitas vezes a melhor garantia de sobrevivência para os Estados pequenos; ou menos desenvolvidos. O melhor resultado imaginável é a “convergência”, onde os membros mais fracos em desempenho econômico e político se descobrem crescendo rapidamente e tornando-se mais seguros relativamente àqueles. A experiência da integração europeia está no seu potencial para a integração regional de Países fortes e estáveis. A questão mais difícil é a de como assegurar que os últimos concordem com tal redistribuição de renda e poder. O papel central nesse processo deve ser desempenhado pelo processo de adjudicação no nível regional (por exemplo, a Corte Europeia de Justiça). Isso assegurará que os grandes atores não dominem os pequenos. Também o secretariado da organização regional deverá desempenhar um papel proativo no controle das iniciativas e na montagem de coalizões que combinem tanto atores fracos como fortes. A compensação simbólica deve ser feita por meio de recursos como o do número de comissários e o da rotação da presidência da Comissão. Uma política de “garantias” deve também ser formulada não só contra a assimilação, mas também contra a desintegração intranacional. Regiões subnacionais devem receber apenas papéis limitados, e só com aprovação nacional. Além disso, as óbvias compensações que favoreçam os pequenos Estados também podem ser feitas por meio de instituições regionais. (SCHMITTER, 2010, p. 36).

O PE partilha com o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia um sistema complexo de co-decisão de tomada de decisões e produção legislativa<sup>15</sup>,

<sup>15</sup> Na complexa estrutura institucional da UE, o órgão executivo, deliberativo e com maior competência propositiva de legislação é a Comissão Europeia, com intervenção em algumas hipóteses do Conselho e do Parlamento Europeu. Na impossibilidade de acordo acerca da nova legislação é previsto o sistema de co-decisão que em síntese prevê um procedimento de duas “leituras”, (complexo processo de análise, negociação e votação) nos respectivos órgãos com vistas a um acordo a respeito do texto legislativo. (SCHNEIDER, 2005).

além de deliberar a respeito do orçamento da UE. O MERCOSUL buscou uma reformulação da estrutura institucional, a fim de propiciar uma dimensão política e não apenas comercial para a integração regional, onde a principal iniciativa deu origem ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (PCPM). A execução dos objetivos previstos no protocolo teve início no dia 14 de dezembro de 2006, em Brasília, data da constituição do PARLASUL, em sessão solene no Congresso Nacional Brasileiro, sendo posteriormente instalado em 07 de maio de 2007, em Montevidéu, no Uruguai.

Desde a sua instalação, já houve importantes manifestações em temas de alta relevância para os Países Membros, desde o conflito entre Argentina e Uruguai na instalação de fábrica de celulose, localizada na cidade de Fray Bentos, no Uruguai, a pretensão de domínio pela Argentina das Ilhas Malvinas (*Falklands*), a não renovação da concessão da *Radio Caracas Televisión* (RCTV) na Venezuela, a Rodada de Doha (OMC). Evidencia-se, desse modo, a sua relevância pela possibilidade da aprovação de recomendações por parte do PARLASUL, que venham a gerar alteração no âmbito interno, seja econômico, jurídico, político e/ou social dos estados membros.

Uma vez criadas as Zonas de Livre Comércio, ocorrem significativas transformações econômicas e sociais nos países intra-zona que repercutem, transformando as relações comerciais, jurídicas e políticas (BALASSA, 1961). O modelo econômico de substituição das importações (FURTADO, 2001), processo de industrialização nacionalista (PREBISCH, 2013) foi incentivado pelo Estado, a teoria centro periferia, a teoria das vantagens comparativas e a ampliação das trocas comerciais intra-zona (*ibidem*), na qual se inseriu o modelo de integração regional, adotado pelos Estados sul-americanos, até a criação do MERCOSUL, demonstrou-se, ao longo do tempo, ineficaz, pois mesmo a geração de *mega-superávits* não foi suficiente para manter os pagamentos dos encargos da dívida externa.

Também não possibilitou em, grande medida o desenvolvimento de produtos e serviços competitivos em nível global, por razões de ordem jurídica, política e social. Os Estados sul-americanos optaram pela abertura dos mercados internos acompanhando a liberalização mundial do comércio, negociados no âmbito do GATT, que, ao final da Rodada do Uruguai, decidiu em 1994 pela criação da OMC, efetivada em 01 de janeiro de 1995.

O fenômeno da globalização econômica mundial, a existência da necessidade de inserção no comércio internacional, baseada numa interdependência histórica, tem sido desfavorável aos países menos desenvolvidos economicamente. Os países sul-americanos, no âmbito do processo de integração, optaram, desde 1991, pelo regionalismo aberto (MERCOSUL), baseado em acordos preferenciais entre os países membros, adotando os mecanismos de Área de Livre Comércio e, no estágio posterior, o status de União Aduaneira incompleta. Esse sistema é essencialmente diverso das tentativas de integração anteriores, que predominaram na América Latina até a década de 1980. Enquanto as experiências anteriores - denominados modelos fechados de integração - são basicamente uma proteção ampliada dos mercados nacionais. O regionalismo aberto busca criar novas correntes comerciais sem prejuízo às existentes, concordando com a liberalização comercial multilateral, com o aumento do comércio internacional, uma vez que as normativas previstas no GATT, incorporadas pela OMC para preservar o princípio da NMF, pedra angular do comércio internacional, é compatibilizada com a utilização dos conceitos de Zona Aduaneira e de Mercado Comum. A utilização destes mecanismos, previstos no ordenamento internacional, pode propiciar ganhos comerciais, econômicos e políticos aos Estados que cooperarem com estes sistemas. A UE é o exemplo mais desenvolvido insitucionalmente, razão fundamental porque optamos utilizá-la como modelo comparativo.

Assim é que se insere o PE, desempenhando papel importante na Integração Regional, contribuindo para o acesso e a expressão dos anseios políticos dos cidadãos da UE.

Apesar da duradoura existência do Parlamento, a construção da identidade europeia é ainda questionada e relativizada. Aparece a pouca expressão de partidos europeus (SCHMITTER, 2010) e a existência das bancadas, muito heterogêneas, que se reúnem em volta de posições políticas semelhantes, formando assim grupos de deputados “internacionais” com vinculações a diversos países.

No entanto, existe a problemática da União Europeia, principalmente a falta de legitimidade da UE (SCHMITTER 2010) frente à baixa aceitação e compreensão de seus mecanismos de decisão. A questão da legitimação democrática do Processo de Integração, no sentido de dar maior transparência à União Europeia, inclusive com proposições de reforma no sistema institucional – a ampliação das competências do Parlamento Europeu por exemplo – são significantes e

significativos para a presente tese, vide a crise do EURO de 2012 e 2013, a moeda da UE.<sup>16</sup>

A atual crise tem sido tema de diversos e complexos debates. Dentre os fatores principais que instauraram a mesma está o baixo crescimento econômico da região, a estagnação econômica, a realização de paridades de moedas dos países nacionais menos desenvolvidos economicamente (Portugal, Grécia, diversos países do leste europeu). O EURO não teria sido efetivado de maneira adequada (sobrevalorização da moeda nacional).

A crítica em relação a paridade entre as antigas moedas nacionais e o EURO, é fundamentada na existência de elevadas dívidas públicas e déficit governamental, nos países menos desenvolvidos economicamente, o que impeliu o Banco Europeu e a UE a adotar medidas para evitar a moratória. No caso da Grécia, ocorreu uma profunda reestruturação da dívida, com deságio em torno de 55% (ACORDO, 2012) do valor da face dos títulos. Com a recente eleição de Alexis Tsipras, líder do partido de esquerda Syriza, se encetou um novo processo de negociação com os credores, em sua maioria países membros da União Europeia da qual a Grécia faz parte.

Esses temas são debatidos no âmbito do PE, o que demonstra a sua importância e viabilidade enquanto modelo para os propósitos na comparação com o PARLASUL, que também enfrenta temas importantes, vinculados principalmente ao contexto político, econômico e das relações internacionais da América do Sul, tais como a manutenção das democracias nos países membros, e conflitos políticos e comerciais entre os países membros.

A conjuntura do processo de integração regional na América do Sul desenvolveu-se com mais rapidez, importância e profundidade nos anos recentes, destacando-se a criação da União da América do Sul – UNASUL<sup>17</sup> –, e o debate político acerca do ingresso como membro da Venezuela no MERCOSUL<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> MELO, Lucas Braga de. **Quais são as contradições da crise do Euro?** 2013. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/04/01/quais-sao-as-contradicoes-da-crise-do-euro/>>. Acesso em: 08 maio 2015.

<sup>17</sup> A UNASUL, anteriormente denominada Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), pretende ser uma zona de livre comércio continental que possibilitaria unir os Países Membros do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações (CAN), acrescentando o Chile, a Guiana e Suriname, nos termos da Declaração de Cuzco firmada no ano de 2006. <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR.](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR.)>.

<sup>18</sup> Após a aprovação da Argentina e do Uruguai, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados do Brasil aprovou, em 2008, a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, após ocorreu a aprovação no Legislativo do Paraguai. O protocolo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL prevê um prazo máximo de quatro anos após a ratificação para que o país neófito incorpore as normas do Tratado e, inclusive, adote a Tarifa Externa Comum (TEC). <[www.mercosur.int/msweb/SM/.../pt/Protocolo%20Venezuela%20PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/SM/.../pt/Protocolo%20Venezuela%20PT.pdf)>.

Atualmente, o MERCOSUL tem cinco países membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

O MERCOSUL é a maior, a mais importante e a mais duradoura experiência de integração regional da parte austral do globo. Somados aos cinco países membros, existem mais cinco países associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Estes dez países juntos representam mais de 90% das populações, das economias, e dos territórios da América do Sul.

O PARLASUL e a sua institucionalização corroboram com a relevância política da sua atuação, evidenciando a importância de pesquisar, com referências teóricas baseadas na inclusão participativa das associações de interesse, da sociedade civil, dos cidadãos. O possível desenvolvimento de instituições mais democráticas e transparentes na integração regional pode vir a incrementar a consolidação de práticas na sociedade em seus setores mais relacionados com os processos de integração regional dos países membros, que podem vir a ser mais integradas e participarem de forma mais ativa e proativa na integração regional. Nessa perspectiva, o aperfeiçoamento e o aprofundamento da integração regional podem contribuir na constituição de um capital social regional. Referidos os principais aspectos da política comparada, destaca-se que a investigação social comparativa evoluiu ao longo dos séculos e, atualmente, busca minimizar as possíveis deficiências nos resultados das pesquisas.

As teorias dos sistemas políticos são importantes para os nossos objetivos da tese, haja vista existir a conformação de um novo subsistema político no âmbito da integração regional. Esse subsistema se relaciona com os outros sistemas, especialmente o sistema político estatal dos países membros da integração regional. A integração regional é um subsistema político complexo, inovador institucionalmente e recente em termos históricos. Em seu nível mais desenvolvido institucionalmente possui órgãos supranacionais, nos quais a soberania estatal é cedida parcialmente e, ao mesmo tempo, compartilhada nas competências desses referidos órgãos pelos países membros da integração regional.

A instituição parlamentar na integração regional enfrenta desafios políticos importantes, que vão desde a formação da representação parlamentar até a instrumentalização das suas prerrogativas. A seguir trataremos da existência de outras instituições, denominadas parlamentares, em âmbito global, no intuito de

delimitar e diferenciar o PE e o PARLASUL, dessas outras organizações. Para alcançar este intuito, utilizamos a evolução histórica da integração regional no qual estão inseridos os parlamentos.

### 3 PARLAMENTOS ESTATAIS E PARLAMENTOS REGIONAIS

#### 3.1 PARLAMENTOS ESTATAIS

Neste capítulo revisaremos a trajetória histórica dos Parlamentos Estatais, que difere nas suas atribuições e competências de acordo com a cultura, a história, a tradição de cada país, o seu regime, o sistema, a forma de governo, o arranjo constitucional e a qualidade e a funcionalidade das suas instituições, que também interferem de forma determinante na conformação do Parlamento.

Para fins de delimitação, podemos afirmar que as principais competências do Parlamento Estatal são a política, a legislativa e a fiscalização. Além das suas competências, o Parlamento Estatal deve ser autônomo na relação com os demais poderes.

Dentre as suas atribuições mais comuns está a possibilidade de exercer um balanço, um freio, uma limitação no exercício de parte do poder de governo do poder executivo. Também é possível e, às vezes necessário, o compartilhamento de atribuições entre o Legislativo e o Executivo.

O Parlamento Estatal é um poder, no sentido de produzir os resultados pretendidos, total ou parcialmente, com base na ação empreendida e nos meios utilizados. O poder do Parlamento Estatal varia conforme a sua institucionalização, o contexto, a meta agenda, o estilo de condução dos atores e seus interesses. São fatores que produzem diferentes tipos de relação no processo e diferentes resultados.

A competência legislativa indica que o Parlamento Estatal pode legislar sobre todas as matérias, exceto aquelas vedadas constitucionalmente. É bastante usual o compartilhamento em diversas áreas legislativas no que se refere ao poder de legislar com o poder executivo, assim como restringir matérias específicas, de competência exclusiva de cada poder. No âmbito da hierarquia das leis surgem quóruns específicos para a sua aprovação, desde maioria qualificada, até a aprovação por lideranças. O Parlamento Estatal usualmente pode suspender, total ou parcialmente, a vigência de lei até a sua aprovação definitiva, mediante rito próprio.

Em relação à competência de fiscalização, cumpre ao Parlamento Estatal apreciar os atos do Governo e da Administração. É usual, com base em suspeita

fundada de ilegalidade, vinculada ao interesse público relevante, relacionada com o cumprimento das leis ou dos atos do Governo e/ou da Administração Pública Estatal ensejar um inquérito parlamentar, conduzido por uma comissão que inclusive pode gerar moção de desconfiança em relação ao governo, no sistema Parlamentarista, derrubar até o Primeiro Ministro; e no sistema Presidencialista, impedir o Presidente de governar. Outro poder de relevo, usualmente exercido pelos Parlamentos Estatais, é a interferência direta e/ou indireta na eleição dos titulares de outros poderes e na administração pública, especialmente nos cargos de maior importância política.

### 3.2 PARLAMENTOS REGIONAIS

Resta delimitar o conceito de Parlamento Regional, haja vista a existência de diversos órgãos que se utilizam da denominação Parlamento. Cumpre, inicialmente, vincular o Parlamento Regional à existência de uma integração regional com estágio de desenvolvimento igual ou superior à zona aduaneira. Prefacialmente, vamos referir a existência de alguns órgãos, denominados Parlamentos. O Parlamento Latino-Americano (PARLATINO)<sup>19</sup>, nos termos de seus estatutos, foi concebido como uma assembleia regional unicameral, composta pelos membros de 22 Parlamentos nacionais da América Latina e do Caribe. Em dezembro de 1964, foi fundado e somente institucionalizado por um tratado internacional, celebrado em Lima, no Peru, mesma cidade de sua fundação, em novembro de 1987.

Nos termos estatutários do PARLATINO, são objetivos fundamentais a promoção da integração regional, a defesa da democracia e o fortalecimento da cooperação entre parlamentares e Parlamentos em toda a América Latina. Possui personalidade jurídica e um orçamento. Cada uma das representações nacionais pode indicar os seus representantes e o peso dos votos é igualitário entre os países membros.

As reuniões são anuais e as deliberações são recomendações sem qualquer efeito vinculativo para seus membros ou terceiros, mas pode firmar acordos de cooperação. Com poucas competências, é um órgão intergovernamental e independente. Nas décadas de 1970 e 1980, o PARLATINO engajou-se na luta pela

---

<sup>19</sup> Disponível em: <[www.parlatino.org](http://www.parlatino.org)>.

redemocratização nos seus países membros, tendo inclusive firmado, em 1972, um acordo com o Parlamento Europeu – à época também era eleito indiretamente pelos Parlamentos nacionais –, no sentido de instituir uma Conferência entre os Parlamentos, com periodicidade bianual. Desde 1974 até a presente data, organizou diversos encontros, alternadamente num país latino, e num país europeu, um fórum bilateral com vistas à aproximação de ambos os continentes.

O PARLATINO exerceu uma força simbólica no sentido de colaborar para a redemocratização dos países membros. Atualmente, não exerce mais a mesma influência que exercia principalmente pela perda do seu objetivo primeiro, a redemocratização. Outra instituição que merece ser referida é o Parlamento Andino (PARLANDINO)<sup>20</sup>. É o órgão deliberativo do Sistema Andino de Integração (SIA). O Pacto Andino surgiu como um subsistema do tratado geral e aberto da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que enfrentou dificuldades principalmente no aspecto da inexistência de regimes democráticos na região. Na década de 1980, com a redemocratização dos países na região, tomou impulso e desenvolveu uma estrutura institucional similar à da UE. Comissão, Parlamento, Tribunal de Justiça, Conselho Presidencial, Conselho de Ministros e outras instituições de caráter técnico, banco de fomento, fóruns de participação da sociedade civil e universidades foram criados.

O PARLANDINO foi fundado em 25 de outubro de 1979 e, atualmente, é constituído por representantes eleitos pelas populações dos países membros, exceto os Bolivianos, que devem realizar a eleição direta em 2015 e os Chilenos, que possuem o status de país membro associado. A sua sede está em Bogotá, na Colômbia. Em relação às competências do PARLANDINO, cabe promover o processo de integração regional, a harmonização das legislações dos países membros e outras previstas em seu regimento.

O sistema andino de integração regional sofreu um revés significativo com a saída da Venezuela, maior economia da região, que passou a fazer parte do MERCOSUL. O Parlamento Centro-Americano (PARLACEN) é o órgão deliberativo do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA)<sup>21</sup>. O SICA consolidou-se em 13 de dezembro de 1991 e possui uma estrutura institucional complexa, atualmente

---

<sup>20</sup> PARLAMENTO ANDINO. Oficina Nacional Ecuador. Disponível em: <[www.parlamentoandino.org](http://www.parlamentoandino.org)>.

<sup>21</sup> PARLAMENTO CENTROAMERICANO. Disponível em: <[www.parlacen.int](http://www.parlacen.int)>. <[www.sica.int](http://www.sica.int)>.

composta por oito países da América Central – Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana.

O modelo institucional adotado pela UE, de certa maneira, foi replicado no SICA, que possui uma Corte de Justiça Centro-Americana e uma alta autoridade intergovernamental, a Cimeira Presidencial Centro-Americana, um secretário-geral e o PARLACEN, que não desenvolve função legislativa. As peculiaridades políticas da região, envolvida em recentes guerras, levantes e revoluções, levaram o PARLACEN ao objetivo da manutenção da paz na região, tendo sido fundado em 28 de outubro de 1991. Os representantes são eleitos por sufrágio universal direto para um mandato de cinco anos. Existem diversos outros sistemas de livre comércio, ou de zonas aduaneiras no continente americano e no mundo. Também existem centenas de assembleias e parlamentos, até mesmo denominados congressos, também ditos internacionais nas mais diversas regiões do globo. Nessa tese se efetua a comparação o PARLASUL e o PE, pela importância econômica, social e política, das integrações regionais denominadas MERCOSUL e UE.

Ambos são parlamentos regionais, vinculados à integração regional social e economicamente relevantes ao nível global. Possuem algumas prerrogativas e competências comparáveis aos parlamentos estatais. Elegem seus membros por sufrágio universal e direto, exceto alguns países do MERCOSUL, que ainda não implementaram as eleições diretas. Optamos por comparar o PARLASUL e o PE na dimensão histórica, institucional, jurídica e política. A seguir, abordaremos a constituição do PARLASUL, que sucedeu a CPCM, e sobre o PE.

### 3.3 PARLAMENTO DO MERCOSUL

A Declaração de Iguazu é considerada o Tratado Internacional precursor do MERCOSUL. Ela trata do acordo de cooperação bilateral no âmbito do uso da energia nuclear, somente para fins pacíficos, firmado em 30 de novembro de 1985, pelos presidentes José Sarney, do Brasil, e Raul Alfonsín, da Argentina. O processo de integração apresenta uma importante dimensão política, especialmente na colaboração da consolidação da democratização nos países membros do MERCOSUL.

Dentre as iniciativas para ampliar e sistematizar a cooperação política entre os países membros vale citar o Mecanismo de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL - MCCP - Declaração Presidencial sobre Diálogo Político entre os Estados Partes – San Luis, Argentina, junho de 1996 – e a Declaração Presidencial sobre Consulta e Concertação Política dos Estados Partes do MERCOSUL (Assunção, junho de 1997). Na XV Cúpula do MERCOSUL (Rio de Janeiro, dezembro de 1998), o Mecanismo foi institucionalizado (Decisão CMC/18/98) por meio da criação do Foro de Consulta e Concertação Política - FCCP.

Na condição de órgão auxiliar do Conselho do Mercado Comum é integrado por altos funcionários das Chancelarias dos Estados partes. O FCCP tem por objetivo contribuir para consolidar e expandir a dimensão política do MERCOSUL, bem como aprofundar o diálogo inter-regional em temas de política externa e de agenda política comum. Essa dimensão política se caracteriza por uma ampla e diversificada agenda de cooperação, que extrapola a dimensão econômico-comercial, objetivos primordiais da integração regional. Este viés se consolida com a adoção e a utilização da cláusula democrática, prevista no Protocolo de Ushuaia, de 27 de junho de 1992, que diz: a manutenção da democracia e da estabilidade institucional são requisitos para a cooperação interestatal, além de manter e impulsionar a integração regional.

O Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, em seu artigo 9º, previa na sua estrutura a existência do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo do Mercado Comum (GMC). Somente com o advento do Protocolo de Ouro Preto de 17 de dezembro de 1994, que trata da estrutura institucional no seu artigo 1º, foi prevista a existência da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), bem como a sua competência nos artigos 25 e 26, podendo atuar de forma subsidiária na harmonização das legislações, podendo enviar recomendações ao GMC através do CMC.

Ao longo de muitos anos, a atuação da CPC foi essencialmente vinculada à atuação dos parlamentos nacionais de cada país membro, no sentido do cumprimento das disposições constitucionais internas de cada país no processo de internalização das normas, originadas no processo de integração regional denominado MERCOSUL. Pouco atuaram nas funções propriamente parlamentares de representação, de fiscalização, de legitimação e de controle da integração regional. Sobreveio em 2003 a decisão número 26 e, em 2004, a decisão 49. Ambas

são do CMC, e atribuíram competência ao CPC para propor um projeto de protocolo constitutivo de um Parlamento do MERCOSUL.

Fato relevante político e historicamente foi a divulgação do comunicado bilateral Brasil e Argentina em 11 de junho de 2003, pelos presidentes Néstor Carlos Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, externando a vontade política de criar o PARLASUL. A Comissão Parlamentar Conjunta, através de seus membros, propôs, de forma consensual, um Anteprojeto Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Teve a participação de praxe de um Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN) para assessorar nos documentos e nos procedimentos constitutivos do Parlamento, essencialmente na confecção técnica da redação do projeto e nos aspectos de infraestrutura e orçamentários. O limite para a instalação foi fixado no dia 31 de dezembro de 2006.

O papel desempenhado pelos parlamentares que compuseram a Comissão Parlamentar Conjunta de 2003 a 2005 foi fundamental, essencialmente no sentido de impulsionar o processo de negociação em âmbito regional, orientar e conduzir os trabalhos técnicos do GTAN, com a intenção de refletir os consensos obtidos em cada seção nacional da Comissão Parlamentar Conjunta de cada país membro. A prática adotada na negociação do protocolo para a obtenção do consenso baseou-se na sistemática adotada pelos órgãos executivos do MERCOSUL.

As decisões são efetivadas, formalizadas e negociadas exaustivamente até obter o comum acordo entre os sócios da integração regional. O Protocolo Constitutivo do PARLASUL foi aprovado pelo CMC (Decisão nº 23/2005)<sup>22</sup>. Esse mecanismo de decisão privilegia o poder de influência dos sócios minoritários. O aspecto da proporcionalidade da representação, perante o parlamento do MERCOSUL, é denominada representação cidadã. O Paraguai foi o país membro que mais relutou para a aceitação da proporcionalidade dos parlamentares, mesmo que atenuada. Juntamente com o Uruguai, os denominados sócios minoritários sempre defenderam suas posições, no sentido de buscar um equilíbrio na correlação de forças entre os sócios minoritários e majoritários do MERCOSUL.

A escolha da tomada de decisão por meio do consenso, desde a criação do bloco regional até o presente momento, tem sido a principal garantia dos parceiros

---

<sup>22</sup> PARLAMENTO DEL MERCOSUR. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org)>.

menores para contrapor eventuais vantagens dos parceiros maiores nos principais órgãos do MERCOSUL. Qualquer critério que venha balizar o processo de tomada de decisão nos órgãos do MERCOSUL, especialmente a combinação clássica da extensão do território, da população e do Produto Interno Bruto de cada país sem qualquer ponderação, levaria a uma diferenciação realmente importante ao ponto de poder inviabilizar a participação dos sócios menores nas decisões.

A fim de viabilizar um acordo entre as delegações dos países, foi acordada a não inclusão da proporcionalidade atenuada naquele momento, em troca da alocação paritária de recursos financeiros por parte de cada estado membro para compor o orçamento no período em que o número de parlamentares fosse distribuído de forma igualitária, com previsão de revisão desse acordo até dezembro de 2007.

Na XXVI Sessão Plenária do PARLASUL, sobreveio o Acordo Político do Parlamento, que define os critérios da representação cidadã da proporcionalidade atenuada por cada país, determinando dois períodos para instituir, de forma definitiva, os números de parlamentares. No primeiro interstício, o número de parlamentares estabelecido foi respectivamente de: 26 da Argentina, 37 do Brasil, 23 da Venezuela e 18 para o Paraguai, e o Uruguai.

Este número de parlamentares será o mesmo de 31 de dezembro de 2010 a 31 de dezembro de 2014. No segundo interstício, que iniciará em 2015, a Argentina contará com 43 parlamentares, o Brasil com 75, a Venezuela com 30, e Paraguai e Uruguai permanecerão com os mesmos 18. No dia 14 de dezembro de 2006, em uma cerimônia, no plenário do Senado Federal do Brasil, o PARLASUL teve sua sessão inaugural.

Com a internalização do protocolo pelos Países, a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta da estrutura institucional do bloco e substituída pelo PARLASUL. As regras para a representação cidadã foram seladas em 28 de abril de 2009, em Assunção, no Paraguai, na XVII Sessão Plenária, denominada “Acordo Político para a consolidação do MERCOSUL e proposições correspondentes”<sup>23</sup>. Em síntese, a representação parte de um patamar mínimo, independente da população do País Membro. São 18 cadeiras. A partir disso, existe o primeiro critério de crescer uma cadeira por milhão de habitantes até o limite de quarenta milhões. O segundo critério

---

<sup>23</sup> ACUERDO político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

é de 40 + 1, até 80 milhões. Uma cadeira a cada 2,5 milhões e quinhentos mil habitantes. O terceiro critério é de 80+1 até 120 milhões. Uma cadeira a cada 5 milhões. O quarto critério: acima de 120 milhões uma cadeira a mais para cada 10 milhões de habitantes.

Em que pese ter sido exaustivamente negociado pelos países membros, se o MERCOSUL agregar novos países membros, existe a possibilidade da representação brasileira ficar excessivamente sub-representada no contexto da América do Sul, composta por 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Dez destes 12 adotam como sistema de governo o presidencialismo. O Suriname, ex-colônia Holandesa, adota o Parlamentarismo e a Guiana, ex-colônia Inglesa, adota o presidencialismo “cooperativo”, sistema próprio do país, decorrente de seu desenvolvimento dialético. Na sequência, destacaremos aspectos do regimento interno, que introduzem a possibilidade comparativa entre o PARLASUL e o PE.

### 3.4 ASPECTOS DO REGIMENTO INTERNO DO PARLASUL

O processo de elaboração do regimento interno explicitou as diferentes práticas dos parlamentares em seus respectivos Países e nos seus Parlamentos nacionais, bem como as diferenças culturais existentes em muitos aspectos e até mesmo na forma de eleger e dar posse aos componentes da mesa diretora. Explicitou ainda o significado dos requerimentos contendo todas as proposições solicitadas para antecipar o momento de abordar um assunto com ou sem despacho de comissão. Tratou ainda da ordem de votação e do debate, da revisão de resolução do Parlamento: considerar e votar uma proposição imediatamente do mesmo modo, com ou sem despacho de comissão. Somente para exemplificar, decidiu-se que o conceito de requerimento de questão de ordem diz respeito à organização dos trabalhos no PARLASUL.

Dois aspectos merecem destaque: são as imunidades parlamentares e a forma de encaminhamento no legislativo de proposições e a sua tramitação nas comissões. Decidiu-se no MERCOSUL/CMC/DEC Nº 34/07, acordo de sede entre a República Oriental do Uruguai e o MERCOSUL para o funcionamento do Parlamento do MERCOSUL, e para as normas relativas às imunidades, aos privilégios e às isenções do Parlamento, dos parlamentares e demais funcionários. Por outro lado,

em relação à forma de encaminhamento de proposição a uma comissão, em linhas gerais o procedimento, é de que a mesma será discutida entre seus membros, e depois da decisão dos membros, será designado um relator que levará ao plenário os trabalhos da comissão e a decisão tomada.

No tocante à possibilidade de criação de grupos políticos nos termos do artigo 34, alínea “a” do regimento interno, representantes de um só país, se integrados por no mínimo 10% da composição do PARLASUL, poderão formar um grupo político, excluindo a necessidade da existência de grupos políticos com mais de uma nacionalidade. Já a alínea “b” do artigo 34, possibilita a criação de um grupo político por no mínimo cinco parlamentares de mais de um país. Os grupos políticos de parlamentares são prática comum nos parlamentos nacionais, assim como no PE. No âmbito das competências de controle, o PARLASUL pode efetuar pedidos de informação ou opinião por escrito aos órgãos decisórios ou consultivos do MERCOSUL sobre questões vinculadas ao processo de integração. A Presidência *Pro Tempore* do bloco, no início de cada semestre, deve enviar ao PARLASUL o programa de trabalho. Ao final de cada semestre, um relatório sobre as atividades realizadas durante aquele período. Deve a SAM enviar, no primeiro semestre de cada ano ao PARLASUL o relatório acerca da execução do seu orçamento do ano, anterior.

São importantes as competências do PARLASUL de receber e de examinar petições de particular, relacionadas aos atos e às omissões dos órgãos do MERCOSUL, vinculadas a assuntos da integração com entidades da sociedade civil e dos setores produtivos, no sentido de organizar reuniões públicas, bem como de encaminhar às instâncias decisórias. Neste caso surgem algumas contradições, uma vez que o acesso à jurisdição do MERCOSUL é condicionado e limitado (SCHNEIDER, 2001). Ainda no âmbito das competências e prerrogativas de propor projetos de normas para análise do CMC, o MERCOSUL pode propor estudos e projetos de normas nacionais sobre a harmonização das legislações, elaborar e aprovar o seu orçamento do CMC.

Apesar das competências e prerrogativas não estarem definidas, de maneira definitiva, também existe a possibilidade do PARLASUL de elaborar pareceres sobre os projetos de normas do MERCOSUL que exijam aprovação legislativa nos Estados membros. As competências e prerrogativas dos parlamentares podem aprimorar o exercício das funções de controle, de representação e de legitimidade.

Desde já, destacamos que a organização das comissões temáticas e audiências públicas e o exercício efetivo das competências e prerrogativas podem minorar a quase ausência de mecanismos de transparência e visibilidade das informações e talvez o insignificante interesse na participação dos cidadãos dos países membros. Acreditamos que tais mecanismos são insuficientes para solucionar o déficit democrático. Uma possibilidade de minorar o déficit democrático seria a construção de um capital social na integração regional.

Uma alteração na composição da representação parlamentar do PARLASUL, com a eleição de representantes com maior vínculo com a sociedade civil, representando associações de interesse com capital social, pode vir a aprimorar a qualidade técnica das normas do MERCOSUL. Haja vista a participação, ao mesmo, tempo mais plural no conjunto e mais específica no âmbito do conhecimento de cada representante de associação, podem contribuir para uma análise diferenciada dos projetos de normas pelas comissões, bem como para a realização das audiências públicas e sua votação no plenário. A seguir referenciamos aspectos do PE, sua história e atribuições.

### 3.5 PARLAMENTO EUROPEU

Em 25 de março de 1957 é assinado pela Bélgica, pela Holanda, por Luxemburgo, pela França, pela Itália e pela Alemanha o Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM). A primeira visa integrar a economia dos países membros com o estabelecimento da união aduaneira e de um mercado comum com vistas ao desenvolvimento econômico dos países, esse tratado já previa o Parlamento Europeu. A segunda tem com o objetivo de fomentar a cooperação no desenvolvimento, utilização da energia nuclear, de forma pacífica.

O PE da UE combina órgãos supranacionais e intergovernamentais que, em alguns casos, se sobrepõem na integração regional. De forma similar com a América Latina, a Europa possui outros fóruns compostos de parlamentares de diversas nacionalidades como a Assembleia dos Países Bálticos, a Assembleia Parlamentar de Cooperação Econômica dos Países do Mar Negro, a Conferência Parlamentar dos Países da Europa Central e o Conselho Nórdico. O objeto de nosso estudo é o PE, que se sobressai em termos de relevância e importância aos demais fóruns.

A atual arquitetura institucional da integração regional europeia construiu-se a partir de modelos institucionais diversos, assim como de métodos diversificados da implementação das ações. Muitos projetos e modelos coexistiram e competiram entre si. Num processo de seleção real e efetiva, o PE foi o modelo mais exitoso, único que desenvolveu poderes reais de decisão, um elemento central da estrutura complexa de governança da UE.

O Tratado de Roma (1957), projetou uma nova arquitetura institucional, combinando órgãos intergovernamentais e supranacionais com o modelo clássico do Estado Moderno, constituído por três poderes – um Poder Executivo para decidir e implementar as decisões, um Parlamento para debates e deliberações e um Tribunal independente, com competência de julgar questões amparado pelo filtro da legalidade. As expressões combinar e mesclar são adequadas: de fato e de direito ocorre a mescla, também no âmbito das competências dos equivalentes ao executivo, legislativo e judiciário, na ordem Comissão, no Conselho Europeu, no Conselho de Ministros, no Parlamento e no Tribunal Europeu. A função executiva é compartilhada pela Comissão Europeia e o Conselho de Ministros.

A Comissão é um corpo político supranacional indicado e nomeado de mútuo acordo entre os estados membros. Os seus membros exercem as suas prerrogativas com relativa independência dos seus respectivos governos. A Comissão atua no sentido de garantir a observância dos tratados e do Direito Comunitário, da integridade da UE, e possui poderes de sanção aos estados membros, além de se constituir no principal órgão decisório.

O Conselho de Ministros é um corpo político intergovernamental, composto por um membro de cada um dos estados membros. Os ministros defendem os interesses dos seus próprios países. Os dois órgãos referidos, desempenham funções legislativas. A Comissão possui a prerrogativa do direito de iniciativa legislativa, zela pela gestão e pela execução das políticas comuns, pela fiscalização da aplicação do Direito Comunitário (competência compartilhada com o Tribunal) e pela representação da UE em âmbito internacional, podendo emitir pareceres, elaborar recomendações e firmar decisões, mediante delegação ou de forma autónoma do Conselho. As prerrogativas do Conselho vão desde a adoção de regulamentos e diretivas, da conclusão de acordos e tratados (em diversas matérias será necessário o aceite da Comissão). Ainda é função sua complementar, retificar, ou esclarecer as disposições dos tratados, compartilhar competências no âmbito do

orçamento do Parlamento.

### 3.6 ATRIBUIÇÕES DO PARLAMENTO EUROPEU

Das muitas atribuições do PE, merece destaque o direito de dissolução da Comissão por meio de um voto de censura com maioria de dois terços. Ainda no aspecto da fiscalização, o PE possui a prerrogativa de instalar comissões de inquérito, inclusive com o questionamento dos Comissários.

Em que pese a competência legislativa geral própria, que está prioritariamente no Conselho e na Comissão, o PE pode adotar residualmente resoluções além da influência, mediante mecanismos de cooperação e de fiscalização da legislação comunitária. Também compartilha a competência com o Conselho em relação à da destinação do orçamento que representa uma fatia menor da despesa comunitária global. A eleição do PE não vincula as indicações dos membros da Comissão nem tampouco os membros do Conselho, que são indicados pelos países membros. Vale referir no aspecto das atribuições a sua relação com o Tribunal de Justiça Europeu, que nas suas competências fundamentais, deve velar pela legislação da UE, para que seja interpretada e aplicada da mesma forma em todos os países da UE; garantir que as instituições e os países membros respeitem a legislação da UE. Especialmente nos requerimentos do PE, para anular atos legislativos europeus com base em entendimento jurisprudencial da supremacia do Direito Comunitário, no âmbito da integração regional, em relação aos direitos constitucionais dos países membros, desempenhou e desempenha papel chave no processo<sup>24</sup>.

O PE tem a sua origem na Assembleia do Conselho da Europa e manteve essa denominação até o ano 1962 quando era composto por delegações indicadas pelos Parlamentos nacionais. A sua competência era essencialmente consultiva e tinha possibilidade de enviar propostas legislativas que poderiam ser aprovadas ou não pelo Conselho. Nos dias 7 e 10 de junho de 1979, na intenção de aproximar o processo de integração regional dos cidadãos, foi realizada a primeira eleição direta dos parlamentares do PE.

---

<sup>24</sup> Ver mais em acesso à jurisdição no MERCOSUL (SCHNEIDER, 2001).

Desde então, os membros do PE são eleitos diretamente pelo voto dos cidadãos europeus, de forma proporcional entre os países membros, conforme a distribuição disposta no tratado, para um mandato de cinco anos. Ao longo da sua existência ocorreu um alargamento das suas atribuições, que podem ser classificadas como legislativa compartilhada, com a Comissão Europeia, e o Conselho. Também delibera acerca dos acordos internacionais, e alterações nos tratados basilares da UE. Outra atribuição se refere ao controle e fiscalização das instituições da UE desde a votação da nomeação dos membros e do Presidente da Comissão Europeia, podendo também instaurar comissões de inquérito. Além disso, participa da elaboração da política monetária adotada pelo Banco Central Europeu, e analisa e vota pela aprovação ou não do orçamento da UE. Também pode examinar petições dos cidadãos europeus. A questão basilar no processo de integração regional europeu era a manutenção da paz após o holocausto, com o término da 2ª guerra mundial. Em um momento posterior o viés preponderante foi o incremento comercial intra-bloco, e a seguir as liberdades e direitos dos cidadãos europeus. O aprofundamento da integração regional foi consolidado com a adoção da moeda única, e novos instrumentos institucionais, no qual o PE teve atuação de relevo em todas essas etapas. Em virtude da escassa bibliografia sobre a comparação entre o PARLASUL e o PE e visando contextualizar e aproximar a comparação dos parlamentos realizamos entrevistas com parlamentares e autoridades experts em integração regional, o que justifica a sua oitiva. As entrevistas realizadas, bem como os instrumentos de política comparada e os aspectos dos sistemas políticos referidos, possibilitam a comparação entre os dois parlamentos das integrações regionais. Com base nessa análise teórica e histórica do PE e do PARLASUL, a seguir realizamos a análise qualitativa do conteúdo das entrevistas.

## 4 ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

### 4.1 INTRODUÇÃO

Os principais temas, abordados nas entrevistas, são a relação do PARLASUL com a integração regional e as demais instituições do MERCOSUL. Focamos ainda a trajetória histórica, a relevância da integração regional para os países membros e, em nível geopolítico, o déficit democrático, a democracia e o capital social. Além desses temas, outros de elevado significado foram abordados como, por exemplo, as relações econômicas e comerciais e possíveis acordos com outros países ou blocos econômicos, especialmente a UE. Percebe-se nas entrevistas a diferença entre os parlamentares paraguaios, eleitos de forma direta pela população Paraguaia, em relação aos demais parlamentares do PARLASUL. Demonstram maior profundidade e independência acerca da abordagem dos temas da integração regional, das instituições, da democracia e da trajetória histórica.

Já os parlamentares indicados pela Venezuela, se negaram a conceder entrevista, sob o argumento de que apenas um parlamentar estava capacitado para fazê-lo, o que infelizmente limitou a participação dos parlamentares venezuelanos. As diferenças culturais são grandes entre os Parlamentares, mesmo entre os de países de língua espanhola. Elas aparecem nas entrevistas, nas respostas e na abordagem dos questionamentos. Outro aspecto que chamou atenção é a atividade da diplomacia parlamentar. O conceito diplomacia parlamentar suscita debates, até por ser recente. A atividade realizada por parlamentares é conhecida e reconhecida por séculos. Para exemplificar, são diversas as assembleias e /ou os convênios que a Câmara dos Deputados do Brasil realizou e/ou de que participa – Parlamento Amazônico (PARLAMAZ), Assembleia Euro-Latino-Americana (EUROLAT), Confederação Parlamentar das Américas (COPA).

A participação de parlamentares de diversos países em organizações, fóruns e eventos internacionais também acontece. Opta - se citar o conceito de diplomacia parlamentar, desenvolvido Clarita Costa Maia. No conceito ocorre a importante diferenciação entre a função legislativa e a política: “Toda e qualquer atividade do Parlamento, legislativa stricto sensu ou política, que influencie a

formulação da política externa de seu país” (MAIA, 2004).

O PARLASUL não possui a função legislativa *stricto sensu*, embora desenvolva importante função política. Compartilha competências diferenciadas de atuação no âmbito da política externa com o executivo dos países membros do MERCOSUL, podendo influenciar a formação de diretrizes da política externa. Chama a atenção o reconhecimento da maior importância do Direito Internacional no âmbito interno dos países, e a forma de como se opera a participação e a representação no legislativo tanto em nível de integração regional, quanto em nível internacional.

O monopólio do Poder Executivo nas relações internacionais é compartilhado com o legislativo, e uma das formas de dividir a atuação é a diplomacia parlamentar. Apesar das competências, em nível interno dos Estados, os Parlamentos participam do poder de fiscalizar, de legislar e de representar os povos. Já no âmbito da integração regional são diferentes – mais restritas no PARLASUL e mais estendidas no PE –, mas em ambos os casos diferentes e mais restritivas do que em nível interno. O aperfeiçoamento das instituições, a ampliação das competências dos Parlamentos, em nível de integração regional, possibilita uma minoração do déficit democrático, através da eleição de parlamentares que tem vínculos com organizações não governamentais, associações de interesse, sindicatos, organizações internacionais. A diplomacia parlamentar, inserida nesse processo, contribui em nível de integração regional. Efetuada a diferenciação entre a diplomacia estatal e a diplomacia parlamentar, lembramos aqui a existência do conceito da paradiplomacia:

Pode ser definida como o envolvimento do governo subnacional nas relações internacionais, por meio de estabelecimento de contatos, formais, e informais, permanentes ou provisórios ad hoc, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (VENTURA, 2003, p. 252).

A atividade assim conceituada repercute em nível de integração regional, haja vista as históricas e profundas relações que existem entre cidades ou de regiões de fronteira, ou ainda entre Estados Federados, e/ou Províncias de diferentes países membros da integração regional.

Uma vez caracterizada e diferenciada a atuação dos parlamentos e dos parlamentares no âmbito da integração regional, diferenciados os estágios de integração regional e as instituições do PARLASUL e do PE, passamos à análise do conteúdo das entrevistas sob os aspectos principais do capital social, do comércio internacional e intra-bloco, do déficit democrático, da democracia, da evolução histórica da integração regional, das instituições, do MERCOSUL e PARLASUL, e do MERCOSUL e UE.

#### 4.2 CAPITAL SOCIAL

Nossa abordagem vincula o capital social com normas e redes que facilitam a participação e a qualificação da ação social e política. Nas entrevistas é recorrente o vínculo entre o capital social e as iniciativas específicas, especialmente no âmbito cultural, acadêmico, com pouca relação direta com o núcleo da integração regional. As redes e normas citadas nas entrevistas, vinculadas ao capital social, são significativos para as sociedades, as universidades, os sindicatos, todavia essas relações de rede são citadas na maioria das vezes no sentido de replicar os interesses internos. As entrevistas deixam transparecer que, pelo fato parlamentares do PARLASUL, exceto o Paraguai, serem indicados pelos países membros, e não eleitos, replicam os interesses nacionais sem uma visão mais abrangente da integração regional.

Foi referida pelos entrevistados a necessidade do controle social no conjunto das entrevistas, por outro lado, fica evidenciada a pouca participação da sociedade civil na integração regional, o que também não contribui para a formação de um capital social regional. O entrevistado 2 destaca que os princípios do MERCOSUL são conceitos políticos e humanitários como, por exemplo o conceito da solidariedade, que pode ser entendido como a distribuição de benefícios econômicos e sociais.

*“Cada um dos países que estão no MERCOSUL têm uma experiência. Nós no Brasil, temos uma grande experiência com as organizações não governamentais e elas são importantes para essa troca de ações; bem sucedidas de relação política, de contorno social, para que os temas que dizem respeito à inclusão, aos direitos humanos, estejam em pauta. Por tanto, nós deveremos tratar dessas organizações não*

*governamentais como o braço da participação popular, o braço do controle social, não apenas sobre leis, mas controle social sobre o que o parlamento está representando hoje dentro do MERCOSUL, que o PARLASUL, representa, poder estar mais próximo para que nas suas sugestões, nós possamos também garantir os Estados a partir das discussões e debates nas comissões, e eles se proponham a ter políticas públicas que correspondam esse nosso desejo, essa nossa vontade, qualificar cada vez mais os serviços prestados junto às organizações não governamentais”. (Entrevistado 2).*

Existem iniciativas importantes e louváveis, como a UNILA, com sede em Foz do Iguaçu, no Brasil, que preve a divisão dos corpos discentes e docentes entre os países membros do MERCOSUL, nos termos do seu regimento. Assim como outras iniciativas citadas pelo entrevistado 5.

*“[...] penso que tem que melhorar muito. Muito ainda. Acho que as redes sociais estão até compreendendo pouco da existência e dos fundamentos, da importância do MERCOSUL. Acho que tem muita coisa para acontecer. Existe uma rede, por exemplo, [...] do movimento feminista. Tem uma rede de mulheres no MERCOSUL atuando. Me mandam demandas, me cobram questões, eu acho isso muito importante, mas tem muita coisa para ser feito em outras áreas”. (Entrevistado 5).*

Já o entrevistado 11 argumenta que a existência da integração regional tem facilitado a conexão das redes. Argumenta também que as organizações podem participar mais, no sentido de aprimorar o funcionamento do que já existe, em termos de redes e instituições.

*“Por iniciativa fora do próprio MERCOSUL, fora do âmbito institucional [...] [na área de] educação, ciência e tecnologia, fizemos encontros, congressos, mostras, produzimos mecanismos em interuniversitário de mobilidade estudantil, de perspectiva de construção de programas de bolsa para ampliar, eu diria assim, de maneira paralela à perspectiva de integração que o bloco traz e isso avançou, avançou bastante. Nós temos uma rede interuniversitária que se chama AUGM (Associação Universitária Grupo Montevideo) [...], nós temos a rede Merco-cidades [...], mas elas têm uma dinâmica própria muito mais atuante por tanto do lado da sociedade do que a institucionalidade [...] Então, eu acredito muito, [...] [na] construção desses mecanismos não institucionais que certamente dão e sempre darão mais fôlego e mais, digamos assim, mais capilaridade e, porque não dizer, mais musculatura à ideia geral de fortalecimento dos países que compõem o bloco do MERCOSUL”. (Entrevistado 11).*

A participação da sociedade civil e das organizações não governamentais é destacada em diversas entrevistas como positiva e necessária na integração regional, segundo os entrevistados 12 e 2:

*“Eu acredito que esses movimentos [sociais], eles vão se consolidar cada vez mais no momento que sentir, realmente, firmeza no MERCOSUL.*

*[...] E outra questão de integração no ensino, na saúde, isso tudo vem por acréscimo, mas as pessoas gostam muitas vezes de ver de perto para apoiar, e nós precisamos do envolvimento das pessoas, porque sem isso nós vamos ter um MERCOSUL fragilizado, sem muita força, porque precisamos que as pessoas estejam presentes, estejam juntas e, para isso, no meu entender, tem que ter ações mais concretas onde as pessoas percebam que o MERCOSUL vai favorecer a todos, especialmente as pessoas que participam do MERCOSUL”. (Entrevistado, 12).*

*“[...] debates regionalmente, mas [de] temas importantes e relevantes que visem o desenvolvimento, a inclusão dessas regiões. Então para isso é importante termos sociedades organizadas, seja numa organização não governamental, principalmente para que essa mobilização, para que essa integração regional se faça com muita eficácia”. (Entrevistado 2).*

Por outro lado, existe o posicionamento de que a participação social e a da sociedade civil ainda é pequena, motivado pelo desconhecimento das populações dos objetivos da integração regional. O entrevistado 6 afirma:

*“Atualmente é insignificante, na minha opinião, a participação das ONGs, dos sindicatos, das associações, o povo em geral. O povo assiste apenas o que está sendo debatido, mas não há uma participação e deveria porque todos os setores da sociedade, inclusive na cultura, na educação, na saúde, em todos os setores deveria ter uma participação maior de todos e é insignificante ainda”. (Entrevistado 6).*

Apesar das boas iniciativas, o conjunto das entrevistas aponta para a deficiência da participação popular e da sociedade civil e também para a deficiência na existência de redes e normas vinculadas ao capital social. Alguns afirmam que são incipientes e poderiam ser estimuladas, institucionalizadas, na intenção de aprofundar as democracias nos países membros, e na integração regional. Assim afirma o entrevistado 8:

*“A começar você vê o brasileiro que vem estudar na Argentina, que vem estudar no Uruguai, que vem estudar no Paraguai, em todos os países, para reconhecer o seu diploma de profissional é uma luta tremenda, acho que até hoje são barreiras que não conseguiram quebrar por causa da burocracia interna corporis não só do Ministério da Educação, mas também dos conselhos regionais profissionais que querem fechar o nicho de mercado para si próprio e também vice-versa. Devia ter, deve ter reciprocidade, então quer dizer não há aquela facilidade. Mesmo o reconhecimento não só do diploma do curso de graduação superior como até os de pós graduação. Quer dizer, teria que ter uma política educacional mais integrada, sentar-se numa mesa as autoridades educacionais dos países que compõem o MERCOSUL para fazer um sistema educacional quase que único, para valer, para ter condição de trabalhar”. (Entrevistado 8).*

#### 4.3 COMÉRCIO INTERNACIONAL E INTRA-BLOCO

Diferenciamos a cooperação regional com predominância econômica e comercial - presente no primeiro estágio da Zona de Livre Comércio - da Integração Regional, presente no estágio posterior de Zona Aduaneira Comum. No caso do MERCOSUL, incompleta por subsistir lista de exceções. A partir do estágio de Zona Aduaneira Comum, surgem transformações econômicas e sociais nos países membros que extrapolam as relações comerciais e econômicas, o que difere de uma zona de comércio sem pretensões integracionistas.

Nesse aspecto, o MERCOSUL enfrenta graves e continuadas crises, haja vista a imposição de barreiras não tarifárias pelos países membros, tais como quotas limitadoras, exigência de licenças prévias, tarifas e taxas, que limitam e dificultam o comércio intra-bloco.

Persistem também questões de política industrial, aduaneiras, jurídicas, administrativas, desde o controle e a repressão ao tráfico de narcóticos, imigrações ilegais, liberdade de imprensa, disparidade cambial entre as moedas do bloco, questões que repercutem de forma importante no livre comércio e no desenvolvimento econômico dos países membros.

Apesar desses entraves, está comprovado que o MERCOSUL representou um aumento no fluxo de comércio exponencial para o comércio intra-bloco e importante desenvolvimento econômico em diversos setores. Nesse sentido, o entrevistado 3 tem uma visão de criação das condições para o desenvolvimento da integração regional:

*“Eu acho que o processo de integração, ele é um processo que evolui paulatinamente, à medida que os países também se desenvolvem, que a economia dos países vão ficando mais fortes, criam-se melhores condições – digo os países da América Latina -, porque existe uma tentativa desses países de fugirem a uma lógica de dependência e criarem uma lógica de desenvolvimento soberano, democrático e de relacionamento solidário entre os países. Nesse sentido, acho que estão se criando, recentemente, as condições para que a integração efetivamente ocorra”. (Entrevistado 3).*

Por outro lado, outros aspectos foram referidos, sendo possível identificar que, na sua maioria, os entrevistados dos países membros de menor importância econômica não estão satisfeitos com a sua relação comercial e econômica no âmbito do MERCOSUL. O atual sistema de integração não favorece o crescimento econômico dos países menores, segundo o entrevistado 1:

*“[...] a integração é mais no papel que na realidade. Essa integração hoje é mais um clube de amigos, que uma integração que favorece o crescimento dos países, especialmente dos menores como o nosso país, o Paraguai e o Uruguai, que estão no meio de duas potências maiores como são o Brasil e a Argentina. Nesse caso o que nós sentimos como país que tenta uma integração igualitária é que nossas possibilidades em vez de aumentar diminuem ante a integração, onde somos pisados pelos mandantes”. (Entrevistado 1).*

Aspecto que merece destaque é a situação das regiões, estados/províncias, cidades fronteiriças no MERCOSUL. Historicamente, essas regiões possuem laços muito estreitos, às vezes familiares e genéticos. Alguns territórios fizeram parte de um país, e foram “incorporados” por outro. O caso boliviano é emblemático na América do Sul. Perdeu grandes porções do seu território para o Chile, o Paraguai e o Brasil, ficando inclusive sem acesso ao mar, ao Oceano Pacífico.

As zonas de fronteira histórica são mais sensíveis às mudanças e inflexões comerciais e econômicas. Apesar de existirem tratados internacionais que buscam particularizar essa relação *sui generis*, ainda assim persistem diversas questões em aberto, desde a livre circulação de pessoas, atendimento médico hospitalar, educação, contrabando e descaminho.

Uma possibilidade interessante está na concessão de mais autonomia jurídica administrativa para os municípios/intendências fronteiriços, para celebrar acordos de

cooperação e auto-regulação de suas questões locais e peculiares. Tal autonomia poderia ser estendida aos estados/províncias e/ou regiões, em matérias específicas nas quais esteja envolvida a integração regional, a fim de fomentar e qualificar as relações entre os vizinhos territoriais. O ponto é abordado pelo entrevistado 3.

*“[...] uma discussão que o governo tem feito com relação às zonas de fronteira é a possibilidade da criação de consórcios entre os países, mas que deem autonomia aos estados e às províncias de firmarem os acordos, de buscarem captação e trabalhar em políticas públicas comuns particulares à zona de fronteira”. (Entrevistado 3).*

*“[...] como que do ponto de vista do direito internacional, respeitando a soberania de cada país, o arcabouço jurídico de cada país, como podemos encontrar uma solução comum, unitária, para que os municípios e os Estados de cada país possam firmar acordos e cooperação de captação de recursos e possam implementar outras políticas que não dependam apenas do termo de cooperação, mas de um instrumento jurídico mais consistente, que seria o consórcio. Isso é um debate que está se iniciando no Estado”. (Entrevistado 3).*

Os entrevistados 1, 8 e 6 também falam dos contextos das zonas de fronteira:

*“Eu acho que na intenção do MERCOSUL em seu início foi de converter-se em uma plataforma de onde nossos países deveriam lançar-se ao mundo. Agora está convertido em uma barreira onde nós nos fechamos ao mundo. Então, enquanto a mentalidade dos governantes não mudar, então essa integração não seria favorável para o desenvolvimento de nossos países, e tenderia a ser um mercado mais aberto, mais fácil, onde as letras que falam ‘livre trânsito de pessoas, bens e serviços’ deveria ser tal qual. Onde não exista tanto protocolo para que eu leve meus serviços, meus bens, ao Brasil, Argentina, sem embargo protecionista. São países principalmente que impedem a circulação de mercadorias, impedem a circulação de pessoas, circulação de serviços e longe de ajudar”. (Entrevistado 1).*

*“[...] estou um pouco decepcionado com essas nossas vindas aqui, no PARLASUL, no Parlamento Sul Americano, Parlamento do MERCOSUL [...]. Ocorre que a gente vem e volta, com poucas atividades e nenhum resultado concreto e a gente sente, de você que é gaúcho, um dos estados mais próximos aqui da fronteira, com os países que compõem o MERCOSUL, o Uruguai, Paraguai, Argentina, como o caso do Rio Grande do Sul, ou o próprio Paraná e Santa Catarina, se mostram já desanimados, porque eles seriam o grandes beneficiados, todo o Brasil ia ser, mas os mais, seria pra nós, o Sul e o Centro-oeste, porque nós também fazemos fronteira com o Paraguai, com a Bolívia, e seria dois sócios quase cativos do MERCOSUL. Então*

*temos pouca integração, continuamos voltados com nossas costas para esses países”. (Entrevistado 8).*

*“[é preciso] definir o que tem de diferente em nossos países para ter uma proporcionalidade, uma similaridade porque é impossível tu unificar, por exemplo, os setores, dar liberdade de compra e venda de mercadorias sem a política trabalhista, por exemplo, do país. A legislação trabalhista é diferente uma da outra. É impossível tu ter o mesmo atendimento de saúde, principalmente no município de fronteira, se cada país tem um modelo de saúde diferente. Então, há necessidade de aprofundar isso, de fortalecer as relações de resolver as diferenças entre os países”. (Entrevistado 6).*

O ideal do comércio internacional e intra-bloco justo e equitativo é idílico. A história demonstra que a competição é essencial para o sistema capitalista e o comércio tem papel destacado nesse sistema econômico, formatado no pós-segunda guerra mundial, capitaneado pelos EUA e com crescente influência da China nas últimas décadas. Nesse aspecto hegemônico, o papel do Brasil na integração regional é bastante questionado no conjunto das entrevistas, especificamente a respeito da sua participação no comércio, na economia e no financiamento de melhorias, especialmente no setor de infraestrutura e de energia. Apesar da objetiva existência da competição, o equilíbrio razoável no comércio deve propiciar desenvolvimento econômico para todos os países membros, sob pena de inviabilizar a integração regional. Existem boas iniciativas nesse sentido, a existência do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL). Tem fomentando a integração regional, como referido pelo entrevistado 1: *“A única coisa boa que tem o MERCOSUL é o FOCEM (...)”.* (Entrevistado 1).

As assimetrias comerciais e econômicas, que interferem na integração regional como um todo, e de forma direta no comércio intra-bloco, são analisados pelos entrevistados 10 e 3:

*“[...] essas assimetrias que ele diz que elas têm que ser tratadas, quer dizer, elas têm que ser, em primeiro lugar, que tomemos conhecimento dela como fato, isso já foi muito difícil na história do MERCOSUL, porque no início o Brasil e a Argentina preferiam não tomar conhecimento formalmente dessas assimetrias, mas nós podemos ver no tratado de Assunção que Uruguai e Paraguai ganharam mais prazo para colocar em prática o rebaixamento de tarifas, todas aquelas*

*providências para a conformação da união aduaneira. Então, depois do protocolo de Ouro Preto, também no preâmbulo, já se fala também de uma maneira velada, mas se fala também nas diferenças em matéria de desenvolvimento entre os países, então há aí uma evolução, pode-se ver que há uma evolução. Hoje já se fala claramente em assimetria, já temos o fundo, o FOCEM. Quem trabalha no MERCOSUL [...] não se podia tocar na possibilidade de existência de um Fundo como é hoje o FOCEM, não se tocava nisso porque o Itamaraty não aceitava a mera possibilidade; hoje nós temos o FOCEM. Então, essas assimetrias têm que ser tratadas sim e elas são empecilho se não forem tratadas. Mas a partir do momento em que se toma conhecimento delas, em que se cria fundos e etc., acho até que o papel da integração é um papel benéfico porque ela tem a função então de minorar essas assimetrias.” (Entrevistado 10).*

*“Um bloco econômico ele existe para fazer comércio com outros blocos econômicos. O bloco econômico mais desenvolvido, a pleno, é a União Europeia, que é um bloco já, economicamente muito forte. [...] O MERCOSUL ainda não, por conta da característica econômica dos países que fazem parte que eu falei antes, que estão iniciando um processo muito recente. Por outro lado, não é fácil fazer comércio porque existem culturas diferentes e interesses políticos e econômicos diferentes de bloco pra bloco, e são economias diferenciadas também: a maior economia quer garantir maior proteção aos seus produtos, às suas tarifas, o que ocorre internamente dentro do MERCOSUL também. O Brasil é, como eu te disse, 70% do PIB do Mercosul. É difícil também estabelecer relações comerciais quando uma economia é muito mais forte que a outra. Existem interesses diferentes, portanto”. (Entrevistado 3).*

Outro aspecto que merece destaque no âmbito do comércio intra-bloco é o sistema de solução de controvérsias, composto pelo Tribunal Arbitral *ad hoc* e pelo Tribunal Permanente, para revisão e esclarecimento dos Laudos Arbitrais do Tribunal *ad hoc* do MERCOSUL, com sede em Assunção, no Paraguai. Esse sistema não possibilita o livre e efetivo acesso à jurisdição pelas populações. Depende da representação do particular por cada país membro do MERCOSUL (SCHNEIDER, 2001). Nesse sentido, a manifestação do entrevistado 1:

*“O funcionamento de um tribunal supranacional para entender somente as questões que implicam as relações com os nossos vizinhos do MERCOSUL. Isso seria um avanço para nós. Não teria porque recorrer a OEA, ou a nenhum outro tribunal. Se nós temos na região um tribunal que atenda as nossas causas e sobre tudo nas questões de comércio as perdas são muito rápidas e as soluções deveriam ser também rápidas enquanto eu recorro sobre tudo os casos particulares. E aqui*

*não se trata só dessas questões apenas entre um estado e outro estado, se trata de questões entre particulares e travas que às vezes são só más interpretações. Então, se puder administrar com uma instância administrativa e uma instância supranacional onde se resolvam rápido como devem ser os temas que interessam aos particulares e ao Estado; e é Estado com Estado quando são temas urgentes". (Entrevistado 1).*

Apesar disso, ao longo da existência do sistema arbitral, o mesmo proclamou diversos e importantes laudos arbitrais, assim como o Tribunal de Revisão, que também publicou diversas decisões com o objetivo de obter uma harmonização jurídica e legislativa, com abrangência no comércio intra-bloco. Conclusivamente, em relação ao conjunto das entrevistas, as dúvidas são perceptíveis em relação às vantagens e desvantagens, sejam comerciais ou econômicas, na manutenção da atual zona aduaneira, ainda que incompleta, no âmbito da integração regional denominada MERCOSUL.

#### 4.4 DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A integração regional gera novos desafios políticos que o modelo clássico institucional e de democracia não abrangem de forma satisfatória. Talvez a principal disfunção seja a existência do déficit democrático. Especificamente, em relação à integração regional, ocorre a replicação das deficiências e virtudes das democracias e sistemas institucionais dos países membros num novo contexto político institucional, propiciado pelas relações em âmbito regional. Não basta simplesmente replicar as políticas, iniciativas, proposições, em nível interno dos estados membros, tampouco tratar as questões somente em nível de relações internacionais. O projeto de modelo de democracia para a integração regional permite, em tese, várias concepções, algumas até potencialmente contraditórias. Dentre as questões fundamentais e essenciais do próprio modelo estão: mais ou menos liberdade para os cidadãos, mais ou menos participação para os cidadãos.

Citamos duas correntes teóricas principais, acerca do modelo institucional democrático: a participativa, que defende a maior participação política e a auto-organização da sociedade e a instrumental, que propugna a democracia como modelo institucional, burocrático e instrumental para a obtenção dos fins pretendidos, que vão desde a liberdade dos cidadãos, até a competitividade,

minimizando a participação do Estado. Existem possibilidades de conexão entre essas correntes, a fim de minimizar o déficit democrático.

Apesar da discrepância entre a quantidade de bibliografia que trata do déficit democrático na UE e no MERCOSUL, existe grande produção na UE, e pouca no MERCOSUL. A existência do déficit democrático tanto na UE, quanto no MERCOSUL é consensual. Existem semelhanças e diferenças na caracterização desse déficit democrático nas duas integrações regionais. Citamos a emblemática questão dos partidos políticos. O cenário partidário na Europa é bastante diverso do cenário da América do Sul. Boa parcela dos estados membros da UE possui a forma de governo monárquica, combinada com o sistema parlamentarista. Mesmo em países que adotam o sistema presidencialista, ocorre uma mitigação dos poderes presidenciais com a figura de um primeiro ministro. Cita-se a França e a Alemanha, dois países proeminentes da UE. Na América do Sul não existem monarquias e o sistema adotado pelos países membros do MERCOSUL é o Presidencialismo. Cada país membro possui suas peculiaridades em diversos aspectos, que iniciam pela composição do Federalismo, do sistema eleitoral, o direito constitucional, as instituições, a cultura política, a trajetória histórica. Existem similitudes, como a concentração de poder político no chefe de Estado, no presidente. Parte da bibliografia referida nessa tese, aponta como uma fragilidade do sistema, a concentração de poder no presidente, que não contribui para a estabilidade e a consolidação do sistema político democrático, ou para a consolidação dos partidos políticos. (LIJPHART, 2003; MAINWARING; SHUGART, 1997).

A cultura política dominante na América do Sul, leva grande parte dos povos dos países a não aderir aos valores democráticos. Também falta a real compreensão dos valores de respeito e de confiança nas instituições. Estes aspectos impactam na desconfiança de grande parcela das populações nos partidos políticos, retroalimentando a cultura política antidemocrática (BAQUERO, 2001). Se na UE existe eleição direta para os parlamentares há décadas, somente recentemente ocorreu a eleição em um dos países membros no MERCOSUL.

É notória a existência de grupos políticos transnacionais e suprapartidários no PE. Porém, já fica evidenciada a inexistência de grupos consolidados no PARLASUL no conjunto das entrevistas. Na tese indicamos temas para posterior pesquisa, como a comparação dos partidos no âmbito da UE e do MERCOSUL. Existe bibliografia comparando partidos em nível interno nos países membros do MERCOSUL

(LAMOUNIER, 1990), e em nível regional (NOHLEN, 2007).

É escassa a comparação entre a UE e o MERCOSUL em nível partidário e entre os seus parlamentos regionais. Estando configuradas algumas diferenciações entre o déficit democrático existente na UE e no MERCOSUL, fica também demonstrada a relevância da institucionalização de práticas democráticas por parte dos representantes no PARLASUL e dos representantes das associações de interesse, visando à socialização de uma cultura democrática de integração regional. Tais medidas podem minorar o déficit democrático. Existe esse interesse no conjunto das entrevistas realizadas. A manifestação do entrevistado 12, afirma a necessidade da Integração Regional, vinculada ao objetivo de trazer benefícios às populações envolvidas:

*“[...] o próprio parlamento do MERCOSUL, ele está muito fragilizado hoje, porque enquanto nós não tivermos uma eleição direta onde - e ainda no meu entender nós não estamos preparados para fazer uma eleição direta, porque o povo hoje não está participando do MERCOSUL, o povo não está integrado, nem conhece, não sabe nem o quê que é o MERCOSUL. Então como é que nós vamos fazer uma eleição direta se as pessoas não sabem o quê que é? Então nós temos que trabalhar isso na base, envolver as pessoas, fortalecer isso e aí sim fazer eleição direta com o poder de decisão, porque hoje não tem poder nenhum, [...] enquanto nós não conseguirmos na fase, colocar a importância do MERCOSUL para as pessoas, para melhorar a qualidade de vida das pessoas, a integração cultural, a integração na área de educação, na área da saúde, na questão da infraestrutura, na logística, integração [...]”. (Entrevistado 12).*

A UE está institucionalmente em outro patamar evolutivo, com destaque para a atuação do PE. Apesar da atuação do PE, resta o debate acerca do déficit democrático. A maioria das decisões da União Europeia vem da burocracia da UE e de forma antidemocrática. Parte da bibliografia converge para a existência de uma relação não harmônica entre a composição da estrutura institucional com outras dimensões como, por exemplo, a ausência de uma identidade transnacional e a imprecisão do papel do cidadão europeu (SHIMITER, 2010). Nesse sentido, as entrevistas apontam a existência do déficit democrático no MERCOSUL, e enfatizam a pouca participação da sociedade civil nos debates, e a busca por maior representatividade dos parlamentares do PARLASUL. Assim declara o entrevistado 10:

*“Bem a ideia inicial quando nós negociamos o Protocolo era que esses grupos [políticos] fossem constituídos naturalmente, mas percebemos logo no início do trabalho do parlamento que isso não aconteceria, até por causa da cultura política da América do Sul, porque isso se passou com muita naturalidade no parlamento europeu, porque já existia uma articulação dos partidos europeus a nível europeu, na Europa. Os partidos já se encontravam, já se reuniam, eles tinham linhas ideológicas muito claras, algo que não acontece aqui, com poucas exceções em que os partidos são muito mais vinculados a pessoas, figuras políticas do que a ideias. Então há uma dificuldade mesmo, e nós percebemos essa dificuldade. Agora no caso do parlamento do MERCOSUL nós temos um grupo político funcionando, no momento, que é a bancada progressista.*

*[...]*

*Naquela época quando foi aprovado o Protocolo e etc., eles tiveram essa ideia de constituir, assim que possível, um grupo de esquerda, um grupo político de esquerda e assim forçar a direita e a centro esquerda, centro direita e etc. a constituir também as suas bancadas, foi uma estratégia, e essa bancada progressista ela funciona bem. Ela se reúne sempre antes das reuniões do parlamento, ela faz a sua reunião antes, na véspera, a Venezuela já se entregou a bancada. A agenda da reunião do Parlamento do dia seguinte é examinada, e são articuladas posições ali, enfim, ela funciona realmente como uma bancada, como um grupo político. Mas ela não surtiu o efeito que nós esperávamos, que era de fazer com que as outras bancadas se organizassem. Então até hoje, só ela existe como um grupo político”. (Entrevistado 10).*

Em várias entrevistas fica explicitado que o sistema institucional do MERCOSUL poderia ser aprimorado, também no sentido de minorar o déficit democrático, desde a implementação da eleição direta para todos os parlamentares no MERCOSUL, até a concessão de parte da soberania estatal para a constituição de instituições supranacionais. Nesse sentido é que afirmam os entrevistados 10 e 4:

*“Eu acho que daria muito maior legitimidade às decisões do parlamento, assim como aconteceu com a União Europeia. Foi a partir das eleições diretas, nós sabemos, em que o parlamento ganhou mais poderes por conta da legitimidade que ele ganhou. No nosso caso, os projetos de lei que preveem eleições diretas estão presos no congresso nacional porque existe uma reforma política tramitando também, e uma coisa incide sobre a outra, e criou-se um impasse por conta disso.*

*[...]*

*Esses projetos de leis preveem listas fechadas [...] Para o PARLASUL. E existe uma oposição à ideia de listas fechadas por parte de alguns partidos no congresso nacional. Então por causa de uma política interna, nós ficamos impossibilitados de avançar com esses projetos*

*que preveem as eleições para o parlamento do MERCOSUL e também, aparentemente, não há vontade política de que ele avance. Então, a minha resposta à sua pergunta é: sim, as eleições diretas dariam maior legitimidade às decisões do parlamento, conseqüentemente o parlamento poderia ganhar mais poderes e conseqüentemente os próprios membros do parlamento poderiam se dedicar mais a ele e aos assuntos da integração e com isso avançar mais. Mas nós estamos, no momento, chegamos a um impasse dentro do congresso nacional com relação à legislação que prevê essas eleições diretas”. (Entrevistado 10).*

*“É o caso das cooperativas dos países do MERCOSUL, então em alguns setores a sociedade civil e está se organizando em âmbito regional, e desta maneira ela pode atuar junto ao PARLASUL. Houve um outro fato interessante, que não é algo permanente, que foi algo apenas temporário, mas não sei se você se recorda daquele acordo de reconhecimento automático de diplomas, setor educacional do MERCOSUL, em que muitas pessoas chegaram a fazer seu curso de mestrado atravessando a fronteiras, muitas vezes no Paraguai, Argentina, e depois não conseguiram o seu reconhecimento aqui no Brasil. Então eles se organizaram e buscaram o congresso nacional, e não só o congresso nacional, mas também chegaram ao parlamento do MERCOSUL, nesse caso foram só brasileiros, não houve participação de outros países, mas eles conseguiram se organizar, foi um caso pontual, é claro, porque ali especificamente por causa especificamente do reconhecimento de diplomas, mas eles tomaram essa via, aproveitaram o canal do legislativo para tentar se dirigir as instancias negociadoras do MERCOSUL. Esse também foi um caso interessante em que o Parlamento foi acionado. Então é preciso que haja uma sociedade civil que possa utilizar o parlamento como via de comunicação com as instancias negociadoras do MERCOSUL”. (Entrevistado 10).*

*“O parlamento, tem que urgentemente, até 2018, no máximo, tem que ter eleições diretas para todos os países, porque se não você perde a confiança na instituição, o déficit democrático se aprofunda, não que o parlamento vá corrigir o déficit democrático, não corrige porque é indireto, vai sempre permanecer, mas você ganha alguns passos”. (Entrevistado 4).*

Os depoimentos citam algumas iniciativas positivas no âmbito da sociedade civil, como audiências públicas e validação de diplomas e também entraves no âmbito da política interna dos países membros para instrumentalizar a realização das eleições diretas para os parlamentares do PARLASUL.

#### 4.5 DEMOCRACIA

Em relação à democracia, foram abordadas três linhas nas entrevistas: a primeira, em relação à democracia no âmbito interno dos países membros; a segunda, no sentido da existência da democracia na integração regional; a terceira de como a integração regional impacta na consolidação dos valores e práticas democráticas na América do Sul e nos países membros. A integração regional depende da existência e da estabilidade democrática para se desenvolver. Estados totalitários e/ou antidemocráticos, via de regra, são extremamente ciosos das suas fronteiras e da sua soberania, não flexibilizando nem uma, nem a outra. Os processos de integração regional possuem maior efetividade entre estados democráticos, inclusive por limitações impostas no âmbito do Direito Internacional e pelo respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, afirma o entrevistado 9:

*“[...] o ambiente democrático, o respeito às instituições, [...] à estabilidade institucional, na minha avaliação são valores absolutamente necessários, porque disso, [...] decorre a atenção de investidores sérios e decorre redistribuição de riqueza para uma região que ainda é uma região em processo de desenvolvimento”. (Entrevistado 9).*

No âmbito interno dos países membros do MERCOSUL, é importante lembrar o Protocolo sobre Compromisso Democrático (Protocolo de Ushuaia) no MERCOSUL (SCHNEIDER 2003), assinado para reafirmar a Declaração Presidencial de *Las Leñas*, de 27 de junho de 1992, no escopo de garantir a plena vigência das instituições democráticas. É condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL.

O protocolo prevê um sistema de consultas entre os países firmatários, em conformidade com o artigo 4º, e no caso de serem infrutíferas as consultas, serão aplicadas as medidas previstas no artigo 5º, que poderão ser ponderadas em virtude da gravidade da situação de ruptura institucional existente no país afetado:

1ª - Suspensão do Direito de participar dos diversos órgãos dos respectivos processos de integração.

2ª - Suspensão dos Direitos e Obrigações nos próprios processos de Integração.

As medidas serão adotadas em conformidade com o artigo 6º, por consenso

dos Estados firmatários do protocolo referido, e que as medidas entram em vigor imediatamente após a comunicação respectiva. Destaca-se o aspecto dispositivo do artigo 7º, que cessarão os efeitos das medidas previstas no artigo 5º, após a comunicação “do pleno restabelecimento da ordem democrática” aos países firmatários (PROTOCOLO de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <[www.mercosur.int/.../1998\\_protocolo\\_de\\_ushuaia-compromiso\\_democr](http://www.mercosur.int/.../1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democr)>. Acesso em: 030maio 2015>).

O protocolo já foi utilizado em duas oportunidades, por ocasião de crises políticas no Paraguai: a primeira na crise institucional em 2001, na qual o então presidente, Luiz Ángel Gonzáles Macchi, não foi impedido; e a segunda, o então presidente, Fernando Armindo Lugo de Mendéz, em 2012, foi impedido de governar. O Protocolo de Ushuaia foi utilizado em ambas as oportunidades, sob o fundamento de garantir a estabilidade democrática do Paraguai. Na segunda oportunidade, o Paraguai foi suspenso nos termos citados do artigo 5º, o que impactou a integração regional, impedindo a realização de sessões do PARLASUL até o ano de 2014. Existe referência expressa às questões políticas internas e seus impactos na integração regional, como depreendemos do depoimento do entrevistado 10. O entrevistado 15, fala de forma expressa à utilização do Protocolo de Ushuaia e sua repercussão.

*“O que interfere muito é a agenda interna, a agenda política dos congressos nacionais de cada um dos países. Isso aí realmente desde coisas mais amplas como uma eleição, que fez com que o parlamento do MERCOSUL parasse novamente, nós só vamos ter agora em novembro por causa das eleições no Uruguai e no Brasil. Desde aí, até em nível mais específico, porque às vezes, por exemplo, uma delegação tem que se ausentar às vezes até interromper a reunião em Montevideú, porque há um projeto de lei, de importância para o país ou o governo e aí eles têm que se retirar. Então sem dúvida nenhuma a agenda dos congressos nacionais interfere muito com os trabalhos do parlamento”. (Entrevistado 10).*

*“O Parlamento do MERCOSUL, ele ficou congelado, as suas atividades em função daquele episódio da destituição do presidente Lugo, do Paraguai, o Parlamento do MERCOSUL ficou congelado durante um tempo, né? Um longo tempo, e apenas recentemente é que, então, ele voltou a funcionar com regularidade. [...] nós vamos, agora, instalar as comissões permanentes do Parlamento”. (Entrevistado 15).*

Desde 1991, ano marco da institucionalização do MERCOSUL, várias outras crises institucionais ocorreram nos países membros, desde o impedimento do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, no Brasil, à queda de presidentes na Argentina que, de 1999 a 2003, teve três presidentes: Fernando de La Rúa, Adolfo Rodríguez Saá, e Eduardo Duhalde.

O conjunto das entrevistas destaca a existência do MERCOSUL para o continente Latino Americano, em especial para os países membros e associados. O processo de integração tem contribuído decisivamente no aprimoramento e na manutenção dos regimes democráticos no continente, em nível interno dos países membros. O entrevistado 8 explanou:

*“Houve o refreamento de certas atitudes antidemocrática que até por tendência, por sangue, por estilo de vida, era muito típico nos países do MERCOSUL. Com este processo, hoje as pessoas que tem a volúpia de assumir antidemocraticamente o governo, o poder, já são mais refreados, porque sabem que há uma organização e que ele tem muito interesse econômico, porque o que manda realmente é o econômico que poderá recuar em certas volúpias políticas. Nessa parte eu acho que funcionou bem melhor, está funcionando bem melhor e as próprias forças armadas dos países deixaram de fazer aquelas operações e hoje entendem que tem que manter o sistema democrático, aliás, até o mundo mudou por completo nesse sentido após a queda do muro de Berlim, essa coisa toda.*

*[...]*

*[...] a condição para vir compor o PARLASUL, o MERCOSUL, é a democracia funcional nos países”. (Entrevistado 8).*

O aspecto da democracia na integração regional é controverso no conjunto das entrevistas. Recorrente, nesse sentido, foi a admissão da Venezuela como país membro do MERCOSUL. A aprovação da Venezuela foi alvo de objeções, especialmente pela alegação de não estar sendo cumprido o compromisso democrático pelo governo venezuelano. A aprovação da Venezuela ocorreu, e o debate possibilitou o aprofundamento dos modelos de democracia existentes nos países membros do MERCOSUL e da própria integração regional e de suas instituições. O modelo institucional adotado pelo MERCOSUL é intergovernamental, e as decisões são tomadas, em grande parte, mediante o consenso entre os países membros. Partindo do pressuposto que os países membros são democráticos, a atuação em nível de relações internacionais está legitimada no âmbito da integração regional.

No conjunto das entrevistas afirma-se que a democracia nas instituições do MERCOSUL fica vinculada à atuação dos executivos dos países membros, o que limita a participação da sociedade civil e dos parlamentares do PARLASUL, que buscam aumentar as suas competências, inclusive no aspecto consultivo que ainda é bastante limitada. No capítulo, concernente à democracia, verifica-se a existência de modelos e valores democráticos diversos entre os países membros do MERCOSUL. afirmou o entrevistado 15:

*“[...] países que assumem o MERCOSUL, eles também assumirem os compromissos, com esses princípios, inclusive com o princípio democrático, é muito importante para o continente. Eu lembro que esse foi o ponto chave da discussão sobre a entrada da Venezuela e foi muito polêmica! Era época ainda do Hugo Chávez. Por quê? Porque muitos colegas consideravam que nós não deveríamos aprovar o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL, porque essa cláusula democrática não estaria sendo respeitada. E aí se travou um grande debate: A Venezuela é um país democrático ou não? Quer dizer, a figura do Hugo Chávez, com todas as suas características pessoais, fazia com que alguns dissessem não, que lá era uma ditadura, mas nós temos que lembrar que a democracia não é um conceito fechado, acabado estreito, muitos países exercem a democracia segundo as suas peculiaridades. E mal ou bem na Venezuela havia eleição, havia votações, o povo era chamado a decidir sim ou não em plebiscitos, em referendos. Então acabou prevalecendo a ideia de que com as suas imperfeições, com as suas características peculiares, lá na Venezuela funcionava assim o regime democrático”. (Entrevistado 15).*

Houve tentativa de entrevistar mais de um parlamentar venezuelano, mas ocorreu a negativa de vários deputados. Segundo eles, somente um parlamentar venezuelano estaria capacitado para conceder a entrevista, o que limitou a pesquisa. Apesar da incorporação da Venezuela ao MERCOSUL, na condição de membro pleno, subsistem ressalvas ao modelo de democracia e ao aceite dele. Os depoimentos dos entrevistados 12 e 1 são elucidativos neste sentido:

*“[...] eu acho que se aquele país se enquadrar e seguir mais ou menos o que todos colocarem, acho que não tem problema nenhum. Acho que tem uma linha de trabalho, especialmente a filosofia de melhorar a qualidade de vida das pessoas, então a Venezuela já tinha muitas restrições, especialmente pela forma que muitas vezes o presidente anterior trabalhava, não honrando às vezes alguns contratos, inclusive com a Petrobrás, isso dificultou, mas depois acho que ajuntou um pouco também e o país hoje entrando ele tem pontos de vista diferentes, mas*

*no final a maioria vence. Então se 51% estão desse lado, se os outros aceitarem, não tem problema nenhum”. (Entrevistado 12).*

*“Se você me pergunta acerca de um episódio que nós vivemos no Paraguai recentemente. Nós sentimos como uma tirania do clube de amigos e com uma intervenção inadequada do clube de amigos em nossa questão interna. Não acontece o mesmo hoje na Venezuela onde é o amigo que está sendo comprometido. Então, com que vara medimos a democracia? Ou seja, é um pouco duvidoso o critério que utilizamos. Se o critério vai ser um critério único, então vale. Se o critério vai ser para os meus amigos a lei e para os que não pensam como eu tudo bem, como diz o Pepe Mujica: “Vamos agir como políticos e não juristas” se referindo ao caso do Paraguai, então eu duvido. Então, eu acho que o MERCOSUL deve recuperar a credibilidade, a institucionalidade”. (Entrevistada 1).*

A democracia é condição para participar da integração regional, denominada MERCOSUL e a data da escolha de parlamentares, de forma direta e exclusiva para o PARLASUL, foi revista e postergada para 2018. Após a realização por todos os países membros, a eleição direta tende a qualificar a representação e a democracia no âmbito da integração regional, que pode propiciar uma reforma institucional que depende da concessão de parte da soberania. As entrevistas apontam que a integração regional tem sido importante para a qualificação e manutenção da democracia na região nos países membros e na América Latina, servindo de esteio para a UNASUL. Também está aberta a possibilidade de expansão do número de países membros, podendo, por exemplo, agregar a Bolívia e Equador. Afirma o entrevistado 10:

*“[...] se nós olharmos alguém que acabou de ingressar no bloco, como é o caso da Venezuela, nós vamos ver que nós já fizemos algum progresso em termos de mentalidade de integração. Interessante isso. Quer dizer: por mais que nós estejamos atrasados no parlamento, ainda muito presos a essa questão nacional, esse interesse nacional, etc., por mais que isso seja assim, nós já avançamos e já até mudamos um pouco a nossa mentalidade, já conseguimos conversar e discutir sobre os problemas de uma maneira menos nacional, mais regional. E a gente nota isso quando a Venezuela faz as suas intervenções, porque aí o contraste é grande. [...] tem um discurso nacionalista”. (Entrevistado 10).*

#### 4.6 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

No presente capítulo destaca - se no conjunto das entrevistas, as diferentes percepções da dialética política e histórica. Testemunhos dos entrevistados em relação à participação de alguns atores e acerca da atuação dos países membros também estão contemplados. Também se verifica a existência de ciclos políticos, econômicos e comerciais no MERCOSUL, vinculados às atuações dos presidentes dos países membros, notadamente do Brasil e da Argentina. O entrevistado 8 refere:

*“O Mercosul, em si, com sua finalidade específica quando foi criado, foi um grande projeto, não só para o Brasil, como também para todo o continente sul americano. Mas desde que houvesse naquela época, com o presidente Sarney, com o presidente Collor, porque oficializaram juntos com os presidentes do Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, o processo inicial do Mercosul, na década de 1990”. (Entrevistado 8).*

O entrevistado 11 destaca aspectos de geopolítica e a forte influência dos EUA na evolução histórica do MERCOSUL, especialmente a existência dos outros blocos regionais nas Américas.

*“[...] o Mercosul viveu durante esses vinte anos sobre a espada de Dâmocles das ações americanas para a sua desestabilização, ou seja, com a proposta de criação do ALCA, NAFTA, NAFTA-ALCA, de alguma maneira, e mais recentemente, do pacto andino, isso traz sempre a perspectiva de uma, eu diria, de uma pluralização e essa pluralização, obviamente, ela traz também consequências, sem falar da crise internacional mais recente, crise econômica provocada pelos Estados Unidos, com a grande bolha imobiliária em 2007, que pegou as economias emergentes, inclusive a do Brasil, numa situação de realocação no âmbito internacional como maior potência dos cinco estados parte é o Brasil, evidente que essas consequências também acabam influenciando no pacto”. (Entrevistado 11).*

Desde o período pré-MERCOSUL, com os Presidentes Raúl Ricardo Alfonsín e José Sarney, que caracterizou - se pela abertura, aproximação, e consolidação das democracias dos países. Já a fase seguinte, do nascimento do MERCOSUL, com os Presidentes Carlos Saúl Menem, argentino, e Fernando Collor de Melo, brasileiro. Destacou-se pela onda liberalizante no âmbito comercial e econômico e por fortes turbulências na esfera política. Passadas as crises nos dois países, e

também alguns presidentes, sobreveio um novo ciclo para o MERCOSUL com os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, brasileiro, e Néstor Carlos Kirchner, argentino. Definiu - se pela maior institucionalização do MERCOSUL, visando uma maior segurança jurídica, com foco estratégico no âmbito comercial e econômico, buscando uma melhor inserção na globalização. Ponderam os entrevistados 1 e 4:

*“Têm muitas coisas que mudaram daquele tempo até hoje. Em 91, no início do MERCOSUL, aquele Tratado de Assunção foi muito menos ambicioso. Aquele tratado era mais para resolver alguns problemas políticos daquele momento. Agora, o mundo atual nos exige outra visão de mundo, da humanidade. Todos os problemas também são mais globalizados e também as soluções”. (Entrevistado 1).*

*“A partir desse acordo de associação e cooperação é que vai originar depois, já em 92, com o Collor, o Menem, mas aí já com uma outra postura no momento em que o consenso de Washington estava em crescimento. Então, em um primeiro momento, responde as expectativas comerciais naquele modelo econômico daquele momento, só que com as várias crises econômicas no final do século passado e início desse século, esgotou aquele modelo de relação. Tinha que dar ao MERCOSUL uma outra característica até porque no mundo todo evoluiu”. (Entrevistado 4).*

*“Quando o Lula assume a presidência da República, em 2003, o MERCOSUL era praticamente inexistente, porque quando ele surge, ele surge em função de uma crise econômica mundial e no bojo do processo de abertura democrática, na América do Sul, no CONESUL, vamos dizer assim, e principalmente para relaxar as relações internacionais com a Argentina, quando o Alfonsín e Sarney assinam o acordo de associação e cooperação.*

*A partir desse acordo de associação e cooperação é que vai originar depois, já em 92, com o Collor, o Menem, mas aí já com uma outra postura no momento em que o consenso de Washington estava em crescimento. Então, em um primeiro momento, responde as expectativas comerciais naquele modelo econômico daquele momento, só que com as várias crises econômicas no final do século passado e início desse século, esgotou aquele modelo de relação. Tinha que dar ao MERCOSUL uma outra característica até porque no mundo todo evoluiu”. (Entrevistado 4).*

*“[...] em 2003, o Lula resolve, junto com os demais do MERCOSUL, mas principalmente com a Argentina, que era o Kirchner, a fazer do MERCOSUL um bloco de inserção econômica mundial, com segurança jurídica e para isso ele precisa de institucionalidade. Se ele não tiver institucionalidade, ele não tem segurança jurídica.*

*Então, aí traça um plano de trabalho que a primeira coisa que faz é instalar – apesar do acordo assinado, mas não instalava – o tribunal de*

*controvérsia, já em agosto, se não me falha a memória, de 2003, e no bojo disso entra em negociação o reconhecimento das assimetrias – precisa criar uma outra instituição ou fundo de convergência e nesse bojo você discute o parlamento. Então o parlamento vem num momento em que você nota que precisa de institucionalidade”. (Entrevistado 4).*

Atualmente, com as presidentes Cristina Elisabet Fernández de Kirchner, argentina, e a brasileira Dilma Vana Rousseff, o MERCOSUL vive um período de poucos avanços, faltando clareza na condução dos aspectos comerciais e econômicos. Por outro lado, registrou alguns avanços políticos. É o caso da reintegração do Paraguai, da eleição direta dos representantes desse país no PARLASUL, o ingresso da Venezuela e o possível ingresso como membros plenos da Bolívia e do Equador. Outra dimensão presente no conjunto das entrevistas é análise da atuação dos países membros do MERCOSUL, justamente os protagonistas da integração regional - Argentina e Brasil - são responsabilizados por seus atos e omissões em relação ao MERCOSUL. Os entrevistados 6, 4 e 12 assim se manifestam:

*“O Brasil deveria junto com os outros países estar de forma mais integrada atuando, veja o exemplo da União Europeia. Eu acredito que no futuro seremos um só país aqui da América Latina. Precisamos não só evoluir com os países que existem, mas avançar com os países que ainda não estão ligados ao MERCOSUL. O Chile, a Bolívia, o Peru, o Equador, a Colômbia, a Guiana, o Suriname, então é importante que se consolide o MERCOSUL mais rapidamente, se aumente as relações com os outros países e que a gente possa se tornar o grande país da América Latina”. (Entrevistado 6).*

*“Então eu vejo assim: não tem retroceder, porque para retroceder eu tenho que denunciar os acordos. [...] [poderíamos avançar] Dentro da própria instituição. Vamos pegar o fundo de convergência Estrutural. O FOCEM. Dentro do próprio Focem, o Brasil tem que contribuir com mais. Ele é insuficiente o que está acontecendo, para ser o país líder e criar uma certa hegemonia, uma certa liderança no MERCOSUL ou até na América”. (Entrevistado 4)*

*“A crise internacional, acredito que afetou bastante onde cada país precisa tentar salvar a própria pele e isso dificulta um pouco o relacionamento no MERCOSUL. Então, eu acredito que nós precisamos que seja muito importante a integração, consolidar, e nesse sentido acredito que o Brasil é, pelo fato de ser grande, ele precise tomar uma iniciativa um pouco mais efetiva, para ser aquele líder e fazer as coisas andarem”. (Entrevistado 12).*

Independentemente da nacionalidade dos entrevistados, quando o assunto é a evolução histórica do MERCOSUL, percebe-se uma visão mais crítica dos países membros menores, econômica e geograficamente e uma visão mais protecionista dos argentinos e dos venezuelanos. Mais diversificada por parte dos brasileiros – desde crítica, até protecionista. O depoimento do entrevistado 12 é mais favorável à participação do Brasil na integração regional.

*“[...] a questão de Itaipú, mesmo que o Paraguai não tenha o direito ainda a uma cota maior do pagamento da energia porque o acordo tinha sido feito com o Brasil construir a usina de Itaipú e por 25 anos foi estabelecido um preço da energia que o Paraguai receberia do excedente. Só que eles estavam reclamando, que era muito pouco e aí o presidente Lula e o Lugo fizeram um acordo e elevaram, e já veio um capital bem maior para o Paraguai. Então, o comércio bilateral da Argentina, o Brasil tem uma influência, tem trabalhado muito para que a Argentina melhorasse economicamente, a Venezuela, até a questão da Petrobrás que teve prejuízo, mas para favorecer sempre cedeu. Então o Brasil está fazendo nesse campo a sua parte, mas ao mesmo tempo não está cobrando a lealdade para que os países ajudem para que as coisas aconteçam”. (Entrevistado 12).*

Em termos de avanços históricos, aconteceram acordos em diversas áreas com o objetivo de harmonizar legislações como, por exemplo, a trabalhista e a previdenciária, para possibilitar o recebimento de benefícios estatais pelos cidadãos não nacionais em um país membro do MERCOSUL. Ocorreu também uma maior proteção dos direitos humanos na região, e uma maior visibilidade na análise de questões locais e/ou regionais, tais como a questão indígena, do meio ambiente. Vide a manifestação do entrevistado 6:

*“[...] essas relações não têm sido muito ágeis, partidas apenas sob o controle do ministério de relações exteriores de todos os países. Isso eu acredito que é necessário fortalecer o PARLASUL, que é o parlamento do MERCOSUL, fortalecer todos os ministérios dos países, incentivá-los a ter uma relação com os ministérios similares dos outros países para que nós possamos ter leis similares: leis trabalhistas, leis tributárias, para que não haja concorrência entre um país e o outro, para que no futuro se acabe com as fronteiras”. (Entrevistado 6).*

O conjunto das entrevistas demonstra também as visões díspares para com o futuro do MERCOSUL. Alguns defendem, de forma velada ou não, o retorno ao sistema “área de livre comércio”, propiciando assim maior liberdade para os países

membros poderem efetuar acordos, bi e multilaterais. Já outros postulam um aprofundamento e uma qualificação da integração regional, com maior institucionalização, concessão de parte da soberania, com a criação de um Tribunal com poderes para balizar a existência de um direito comunitário, vinculado à integração regional pela implementação das eleições diretas dos parlamentares do MERCOSUL. Tais discrepâncias refletem o apego às questões nacionais, regionais internas dos países, ou até mesmo locais em âmbito interno. Nesse sentido, o depoimento do entrevistado 12:

*“Às vezes os assuntos são debatidos, mas não com aquela convicção, com aquele entusiasmo, aquela vontade, porque a gente sabe que o resultado é muito pouco. E nós, mesmo no parlamento, as discussões, muitas vezes, nós temos dificuldades porque a questão econômica, a integração, comércio bilateral, muitas vezes tu tens dificuldade de reunir, por exemplo, até os argentinos porquê? Porque eles sabem que nós vamos cobrar que haja esse cumprimento das metas e aí não aparecem e não aparecendo, nós também não conseguimos trabalhar. Então, é uma questão bastante complicada. Agora, eu acho que os governos têm que fazer com que haja mais intensidade e aí a sociedade vai se envolver mais, porque vai sentir que ali tem futuro, ali tem sentido. E a gente sabe da importância que tem o MERCOSUL, a sua unificação, ela vai fortalecer o segmento, mas para isso às vezes, todos têm que ceder um pouco.*

*Eu acho que as ações concretas elas são importantes. A questão da energia, a questão do gás, a questão de infraestrutura, a questão de leis também para que haja um movimento que tenha integração, já tem bastante, mas que possa integrar mais ainda, porque nada melhor que ações concretas para fortalecer o MERCOSUL. Até obras em conjunto na questão da energia, a questão do porto, quando é concreto as pessoas parecem que apoiam mais”. (Entrevistado 12).*

Por outro lado, citando os aspectos positivos da integração regional, que multiplicou o comércio regional e propiciou crescimento econômico. Destaque também para a existência do debate democrático, especialmente nas instituições vinculadas à integração regional. As democracias e as instituições nos países membros se relacionam de forma importante com o MERCOSUL, que em 2015 completará 24 anos de existência.

#### 4.7 INSTITUIÇÕES DO MERCOSUL

O sistema institucional do MERCOSUL é intergovernamental e conduzido pelos presidentes dos países membros que assumem, de maneira rotativa, a presidência pró-tempore. Além de intergovernamental, outra característica chave é a consensualidade nas decisões. Vários órgãos e instituições são regidos pelas decisões consensuais e pela divisão paritária entre os países membros do MERCOSUL. O PARLASUL adotou a representação proporcional mitigada e votações com quórum definido. A estrutura institucional do MERCOSUL é composta pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), pelo Grupo do Mercado Comum (GMC), pela Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), pelo Parlamento do MERCOSUL (PM), pelo Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), pela Secretaria do MERCOSUL (SAM) e pelo Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR). Constam ainda na estrutura o Tribunal Administrativo e Laboral do MERCOSUL (TAL) e o Centro do MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito (CMPED). Os sete primeiros órgãos têm sua maior vinculação com os temas abordados.

Todos os órgãos citados tem suas competências definidas nos termos das suas normas de criação, que podem ser tratados e/ou resoluções. Tem suas vigências vinculadas à aprovação pelo órgão competente.<sup>25</sup> A instituição que mais abordamos é o PARLASUL. Está relacionada com o cargo de Alto Representante do MERCOSUL, assumido em 25 de fevereiro de 2015 pelo parlamentar brasileiro Florivaldo Fier, mais conhecido como Dr. Rosinha. Tem importante trajetória na integração regional. Ocupou a presidência do PARLASUL no período entre 2008 e 2009 e uma de suas atribuições está em representar institucionalmente o MERCOSUL e propor políticas para o aprimoramento da integração regional. Sobre o PARLASUL, aduziu o entrevistado 15:

*“[...] a existência de um parlamento dentro do bloco é muito importante, é fundamental. Um parlamento que tenha legitimidade da população. Então, a eleição direta é muito importante. E a dedicação exclusiva também para que os parlamentares que estejam com o mandato*

---

<sup>25</sup> O Parlamento do MERCOSUL foi criado na XXIX reunião ordinária do Conselho do Mercado Comum, na cidade de Montevidéu, em 08.12.2005, ficando a sua vigência condicionada à aprovação pelos Parlamentos dos países membros. A primeira sessão ocorreu em 2007.

*possam exercê-lo plenamente, mergulhar nos assuntos que dizem respeito ao bloco, ao Mercosul, tratar de emprestar sua capacidade de articulação política para fazer essa tão necessária articulação entre os países para vencer as barreiras, vencer as resistências que ainda existem para a consolidação do bloco. Então tudo é um processo. Quase um quarto de século, mas perante a história o que são vinte e cinco anos?”. (Entrevistado 15).*

O entrevistado 4 assim corroborou:

*“[...] o debate interno no país. Está crescendo, mas muito a quem. E na minha opinião passa por dentro das universidades tanto públicas como privadas e o debater o que é política internacional, o que é integração. Se eu não fizer isso, é mais lento. Eu acho que esse é o principal caminho. [...]Um dos caminhos é a eleição do Parlamento do MERCOSUL, porque daí eu levo a fazer esse debate político nacionalmente, aí eu começo a criar identidade. Pra quê que serve o parlamento? Para criar identidade. Eu vivo dizendo: se eu criar a identidade política de um bloco, começa a facilitar. Eu não tenho essa identidade política. Alguém do Acre ou alguém da Bahia pede MERCOSUL? O quê que tem o MERCOSUL, o quê que tem que integrar?”. (Entrevistado 4).*

As entrevistas, em sua maioria, indicam a insuficiência do modelo institucional atual, propondo uma série de possíveis aprimoramentos na estrutura, que vão desde uma maior profissionalização e especialização do quadro de funcionários da SAM, até a criação de órgãos que dependem da concessão de parte da soberania dos países membros. Os entrevistados 4 e 10 se posicionam:

*“[...] eleições diretas para o parlamento do MERCOSUL. Porque é assim: não caiu na real ainda aos parlamentares do MERCOSUL. Cada um acha que está aqui no parlamento do MERCOSUL para representar seu país. É para representar o povo, mas vai falar para a cabeça de alguns que ele está aqui para representar o povo e não o país dele. Essa é uma questão que é difícil de debater com os parlamentares. Então, eles ficam na defesa do nacional. Então se fica na defesa do nacional, não consegue empoderar”. (Entrevistado 4).*

*“Eu vejo o parlamento ainda muito como um órgão consultivo. Se conseguirmos colocar em prática o inciso XII do artigo 4º do protocolo do parlamento do MERCOSUL, acho que já vai ser uma grande vitória – que é a consulta parlamentar – então acho que se nós conseguirmos colocar isso em prática já vai ser algo de muita relevância, mas não vejo essa transferência de poderes para o parlamento, dos governos para o parlamento. Até porque a cultura política é diferente aqui na*

*América do Sul, a ideia de soberania é algo intocável e os países são muito ciosos com a sua soberania”. (Entrevistado 10).*

Especificamente em relação ao PARLASUL, a grade das entrevistas é diversificada, desde a opinião de que o PARLASUL não é um parlamento, por não possuir a competência legislativa, por ser um órgão consultivo, até as opiniões que valorizam a atuação da diplomacia parlamentar e o papel político institucional do PARLASUL. Apontam para a possibilidade de crescimento das competências e do poder da instituição. Os entrevistados 16, 1 e 10 afirmam:

*“Os membros do MERCOSUL não são eleitos, são indicados, o que não caracteriza um parlamento. Se um poder executivo tenha ideias de desenvolvimento, com uma equipe própria funciona. Um parlamento, contudo, proporciona o debate, e chegam a acordos, ideias e projetos para todos. O debate é um espaço para proporcionar um consenso, do que é melhor para o povo”. (Entrevistado 16).*

*“[...] eu tenho esperança que desde esse parlamento que é um âmbito não diplomático, porque no âmbito diplomático todas as coisas são mais lentas, mais burocráticas, mais difíceis. E acho que nesse âmbito da diplomacia parlamentar pode ter melhores resultados, porque nós representamos a nossa gente, né? Então eu posso dizer sim sem problemas o que a minha gente sente quando seu abacaxi, sua banana, seu tomate está apodrecendo na fronteira e seu trabalho de um ano, seu sustento familiar de um ano está aí arriscando-se a perder por causa de uns papéis”. (Entrevistado 1).*

*“Mas o parlamento pode contribuir sim para que o tribunal avance, na medida do possível, em poderes. Uma coisa que o parlamento podia fazer é pedir, por exemplo, opiniões consultivas, porque ele pode pedir de acordo com o protocolo, opiniões consultivas ao tribunal. Então isso aí já seria um nicho de aproximação entre o parlamento e o tribunal. Seria um reconhecimento, por parte do parlamento, de que o tribunal emite as opiniões consultivas e um reconhecimento também por parte do tribunal em relação ao parlamento”. (Entrevistado 10).*

A sugestão no sentido de que o PARLASUL tenha assento nas mesas de negociações do CMC e GMC para possibilitar maior transparência e participação nas rodadas de negociação, consta no depoimento do entrevistado 7:

*“Bom, no meu modo de ver, há algo que se pode fazer sem maiores trâmites que traz referência que o parlamento do MERCOSUL deveria estar integrado em todos os âmbitos de negociação do GMC e CMC, que com isso surgiria, eu diria uma oxigenação desse tema de*

*integração e não estamos falando de nenhuma imposição, nada, simplesmente uma vontade política [...] os grupos onde se negociam diversas coisas no MERCOSUL, poderia ter assim uma pasta parlamentar e, portanto, a informação sobre sua cidadania e ajudaria uns aos outros. Ao mesmo tempo descomprimiria e oxigenaria a todo o MERCOSUL". (Entrevistado 7).*

O PARLASUL pode propiciar importante colaboração no debate das assimetrias nas mais diversas áreas da integração regional e propor alternativas – políticas públicas regionais – para minorar as assimetrias, assim como a discussão acerca das divergências legais existentes entre as legislações internas dos países membros. Pode ainda potencializar as possibilidades de harmonização em benefício da integração regional, do comércio, da economia e das populações. Nesse sentido, o entrevistado 4 comenta sobre as instituições e a segurança jurídica nas relações no âmbito da integração regional:

*"Então basta ter um pouco de inteligência para ver que para um país continental, você tem que buscar a integração da região, até para buscar rotas alternativas, se não você no mundo não se estabelece. Só que para você construir o bloco, você tem que ter [...] instituição, tem que ter instituição que dê respaldo e responsabilidade e segurança jurídica." (Entrevistado 4).*

Dentre os desafios apontados para uma melhor atuação do PARLASUL está a concretização das eleições diretas dos parlamentares por todos os países membros, preferencialmente parlamentares exclusivos, com efetivo compromisso ao mandato parlamentar, sem dupla vinculação, nacional e regional, além do aumento das competências do PARLASUL, mesmo que restrito ao nível consultivo e fiscalizador. O entrevistado 10 assim pensa:

*"Eu acho que daria muito maior legitimidade às decisões do parlamento, assim como aconteceu com a União Europeia. Foi a partir das eleições diretas, nós sabemos, em que o parlamento ganhou mais poderes por conta da legitimidade que ele ganhou." (Entrevistado 10).*

*"O PARLASUL tem dificuldades, acho que a falta de eleições diretas seria uma delas, mas não é a principal não. Acho que a principal é a falta de compromisso dos parlamentares de todos os quatro países com o parlamento do MERCOSUL, porque até mesmo os parlamentares do Paraguai, que são eleitos diretamente, não se dedicam como deveriam aos seus mandatos. Porque se se*

*dedicassem, eles dominariam o parlamento, porque a agenda deles é única. O mandato deles é só para representar o Paraguai no parlamento, representar as forças políticas do Paraguai no parlamento e no entanto não acontece isso de modo que eu acho que falta um compromisso maior dos parlamentares com a representação no Parlamento do MERCOSUL". (Entrevistado 10).*

A superação destes desafios pode viabilizar a construção de uma cultura parlamentar regional, bem como a constituição de grupos de parlamentares supranacionais, que não estariam - como atualmente se verifica - em sua maioria, focados preferencialmente nos interesses internos dos países membros. A competição, no âmbito comercial e econômico, pode ser regida pela cooperação política e institucional. Ocorrendo litígios e controvérsias, podem ser dirimidas pelas instituições jurídicas do MERCOSUL, dando assim maior credibilidade, segurança e agilidade às transações comerciais e econômicas, e também às demais relações no âmbito da integração regional. Também aparece em destaque a necessidade da construção de economias mais fortes e solidárias, o que pode vir a colaborar com a integração regional. O entrevistado 3 defende esta premissa. Já o entrevistado 6 enfoca na criação de um tribunal jurisdicional.

*"Têm muitas ferramentas institucionais dentro do MERCOSUL que vão desde educação até economia, que tratam de questões do MERCOSUL. Eu acho que elas não andam não é por uma decisão política; não andam porque ainda precisamos dar passos mais largos do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social desses países, sair da dependência dos países maiores, das grandes potências, e nos constituirmos como economias fortes, independentes e solidárias entre nós. E este é um processo que inicia. Historicamente é muito recente". (Entrevistado 3).*

*"Há necessidade sim de ter um órgão regulador dos processos que estão interagindo. Então, há necessidade na justiça, na economia, todos os setores em ter um tribunal conciliador para que nenhum estado hoje existente saia prejudicado em função das relações do MERCOSUL". (Entrevistado 6).*

Tal possibilidade existe. É recorrente a crítica acerca da morosidade na condução da integração regional, e também da falta de segurança jurídica, bem como da necessidade de reformar e de aprimorar as instituições do MERCOSUL. Apesar disso, o sistema institucional tem servido para manter e propiciar a continuidade do processo de integração, sendo que a possibilidade de aprofundar a

integração regional depende da condução dos presidentes dos países membros. A velocidade e a direção das instituições está relacionada ao ímpeto do impulso integrador.

#### 4.8 O MERCOSUL e o PARLASUL

O MERCOSUL não é um mercado comum, mas sim uma união aduaneira incompleta. O MERCOSUL, desde a sua criação em 1991, está muito vinculado ao ideário da integração latino-americana, que, na sua essência, possui variações e, ao longo dos séculos, serviu para diferenciadas interpretações. Também ao longo da existência institucional, o MERCOSUL variou na sua condução, velocidade e direcionamento. As instabilidades nas esferas econômicas, políticas e sociais são recorrentes na história das nações, o que repercute na integração regional.

A UE viveu diversas crises e instabilidades. Atualmente o maior desafio é a crise econômica e financeira da Grécia. Na América do Sul não é diferente. Os países do MERCOSUL também enfrentaram crises e instabilidades. No momento a crise institucional no Brasil, com a possibilidade da instauração de processo de impedimento da presidenta está em evidência. As instabilidades e crises nos estados nação têm sido recorrentes em termos históricos e impactam negativamente na integração regional. O impacto será maior quanto maior forem a instabilidade e a crise.

O vetor da concessão de parte da soberania dos países membros ajuda a minimizar o impacto das instabilidades e das crises na integração regional. As entrevistas referem esta relação entre as instabilidades e as crises e seu grande impacto na integração regional, assim como a insuficiência das instituições do MERCOSUL para contornar, de forma mais segura e eficaz, os impactos das instabilidades e crises internas dos países membros da integração regional. O entrevistado 15 afirma:

*“[...] os países, eles devem aderir – não só formalmente – mas politicamente a ideia, conscientemente devem se engajar no processo e não é o que nós estamos assistindo no MERCOSUL. Que, embora os tratados tenham sido assinados, embora as instituições estejam funcionando, não eu não vejo hoje presente um espírito de*

*MERCOSUL, tá? Quer dizer os países continuam agindo e atuando, legitimamente, em defesa dos seus próprios interesses. (Entrevistado 15).*

*[...] eu não vejo um sentimento, muito menos [...] um engajamento, uma consciência da necessidade de nós formamos uma comunidade, uma grande comunidade [...]. Para isso, cada país tem que abrir mão de algumas questões que são suas, em nome de uma causa coletiva que seria a formação desse grande mercado, que não é só um mercado. O MERCOSUL é muito mais do que [isso]. Normalmente se enxerga o MERCOSUL como sendo algo ligado às questões econômicas. Claro que passa, também, pelas questões econômicas e comerciais, mas ele é muito mais do que isso, né? E pelo menos pretende ser algo muito mais do que isso. Tem que haver uma integração cultural, tem que haver uma integração política, né? São questões que me parecem que nós estamos, ainda, engatinhando, embora, como tu bem lembraste, o protocolo, seja de 1991, e nós estejamos em 2014. Portanto, já se passaram aí, 23 anos, tá? Da assinatura daquele protocolo. Quase um quarto de século, mas, mesmo assim, nós estamos ainda, no meu entendimento, num processo muito incipiente, né? Do que nós queremos e/ou do que os que idealizaram o MERCOSUL pensaram, né, em constituir. Essa é a nossa realidade. Nós estamos realmente dando, ainda, os primeiros passos, embora tenha se passado quase 25 anos do protocolo de constituição". (Entrevistado 15).*

Exemplo recente e importante foi a suspensão do Paraguai como membro pleno do MERCOSUL. Tal suspensão inviabilizou a realização das sessões do PARLASUL por anos, tendo sido retomadas apenas em 2014, em virtude da normalização do status do Paraguai. O PARLASUL pode desempenhar um papel institucional ainda mais importante no MERCOSUL, desempenhando atribuições e competências que possibilitem uma maior autonomia da integração regional na relação com as crises e instabilidades originadas nos países membros. O PARLASUL pode vir a exercer um papel estabilizador e anticíclico em favor dos valores da integração regional e em prol das populações dos países membros, colaborando para o desenvolvimento econômico e social da região. O entrevistado 1 propõe:

*Eu acredito que as questões do PARLASUL ou do âmbito do PARLASUL deveriam ser melhor definidas. As competências e nas questões próprias do país, inteiro. Nós representamos a população no âmbito de nosso relacionamento regional. Tanto assim que ao definir o parlamentar do MERCOSUL, eu não represento o Paraguai, eu represento o cidadão do MERCOSUL. Então, essa é a definição nossa... nosso parlamento. Então, o importante é as questões de*

*projetos, que implicam em questões fronteiriças, de renda de manejo do meio ambiente, de pecuária, de agricultura, de migração de questões impositivas, essas questões que se manejam dentro de um âmbito, onde as decisões se tomem nesse âmbito”. (Entrevistado 1).*

O alargamento de competências do PARLASUL na sua relação com o MERCOSUL, como, por exemplo, fiscalizar o próprio orçamento do MERCOSUL é uma questão de relevo. O entrevistado 2 tem a seguinte posição:

*“Nós temos que fortalecer o parlamento, quer dizer, o PARLASUL, para que na sua orientação, a gente possa tratar de uma coisa que é extremamente importante, delicada, mas que ainda não entrou na competência do PARLASUL: é tratar do orçamento. O orçamento para implementar as políticas públicas que estão voltadas para o MERCOSUL e criar, também, um fundo que possa alimentar o Mercosul em suas iniciativas estruturais”. (Entrevistado 2).*

#### 4.9 O MERCOSUL e a UE

O modelo global da expansão comercial, a difusão dos valores democráticos e dos direitos humanos ocidentais – o modelo da integração da Europa, que atualmente se denomina UE – repercutiu e influencia, de forma universal, a política, as relações internacionais, a economia e o direito. O modelo europeu de integração foi replicado com adaptações em diversas regiões do globo. Na América do Sul, contribuiu para o surgimento do MERCOSUL.

O MERCOSUL, tem buscado, através do processo de integração, uma inserção mais vantajosa para os países membros na globalização, com a criação do comércio, com o aumento e a qualificação do comércio Intra-bloco. Subsiste ainda a possibilidade da negociação entre os blocos econômicos. Desde 1999, existem tratativas na direção de um acordo comercial entre o MERCOSUL e a UE, denominado bi-regional<sup>26</sup>. Enfrentaram e enfrentam ainda muitos entraves, somente para citar, o aspecto dos subsídios agrícolas europeus, em que pese, por outro lado, a existência das perspectivas de ganhos com a complementaridade das economias dos blocos serem reais. A UE negocia outro acordo bi-regional com o NAFTA. Essas questões aparecem nas entrevistas realizadas, quando utilizamos a UE como

---

<sup>26</sup> Disponível em: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>. Página Inicial> Comércio Exterior.

modelo para o MERCOSUL. Os entrevistados 12 e 15 contribuem com suas argumentações:

*“Eu acho que é um acordo que precisa ser negociado a longo prazo. Nós não podemos, assim, de uma hora para a outra abrir, até com risco de quebrar outros setores, outras empresas, então tem que ser a longo prazo porque a economia, ela se regula também não é de uma hora para a outra. Então, eu acredito que seja importante até porque o mundo globalizado exige isso, só que não pode ser de uma hora para a outra. Eu acho que tá bem encaminhado até, mas ele vai acontecer só a longo prazo e eu acho que vai ser exigência até dos dois blocos, tanto daqui como de lá”. (Entrevistado 12).*

*“Na medida em que o parlamento retomou as suas atividades, esse é um dos assuntos prioritários nos nossos debates e das ações que o parlamento vai tomar: fazer esse acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia. E por outro lado a diplomacia parlamentar, ela realmente exerce um papel muito importante nesses processos [...]”. (Entrevistado 15).*

*“Eu vejo interesse muito grande da União Europeia no sentido da consolidação desse acordo [entre União Europeia e MERCOSUL]. Já não posso dizer o mesmo de nossa parte, porque há, realmente, de parte das nossas forças econômicas e produtivas, toda uma preocupação. Nós sabemos que a Europa tem um discurso liberal, mas uma política muito protecionista, principalmente na questão agrícola que é a base da nossa economia. Então, quando nós vamos passar das intenções para as questões práticas, aí é que começam a surgir os empecilhos, as barreiras, fruto, exatamente, dessa política protecionista que muitos países europeus adotam até hoje, principalmente para proteção do seu setor primário, dos seus agricultores, dos seus produtores”. (Entrevistado 15).*

O debate sobre a possibilidade do acordo bi-regional é da mais alta relevância, dentre outras razões, por demonstrar, de forma efetiva, o transbordamento da integração regional através dos efeitos do acordo para a quase totalidade dos setores sociais sob os mais variados aspectos. Isto reforça a necessidade do debate, de forma democrática, no PARLASUL e em outras instâncias competentes para tal. Os entrevistados 11, 1 e 6, afirmam:

*“Nós não temos ainda a idade do parlamento europeu, nem do bloco da União Europeia e vivemos, certamente, diferenças muito grandes, assimetrias muito grandes entre os cinco países. Eu acredito, eu sou*

*otimista em relação ao bloco, defendo o futuro do bloco, mas não é uma tarefa simples de construir. Já não foi para a União Europeia, Já não é para a União Europeia, sobretudo com esse problema de crise internacional, de absoluto desemprego, recessão que a União Europeia vive. Isso para nós traz uma dificuldade até pela falta, digamos assim, de experiência pelo fato de sermos um bloco mais recente com essas assimetrias como eu disse, numa conjuntura internacional bastante difícil e problemática”. (Entrevistado 11).*

*“O Parlamento Europeu para nós é algo assim como uma fonte de inspiração. Com suas deficiências. Nós deveríamos e devemos tomar o parlamento europeu como um exemplo do que se faz bem e do que deve fazer. Desse ponto de vista, nossa relação com o parlamento europeu deve ser aprofundada e qualificada, e o acordo com o parlamento também sempre visando esse ponto de vista. Nada definido, nada como um pacto fechado, que deve ser tomado assim sempre. Porque há muitas vantagens no MERCOSUL que a Europa não tem: nós provimos de uma mesma cultura, falamos uma mesma língua, quase idêntica com o português que é tão fácil para nos entendermos, temos as mesmas crenças, até as religiosas, os mesmos gostos pelo futebol, gostamos do churrasco, cerveja, enfim, muitas coisas em comum. Tudo aqui é mais fácil, não temos rivalidades, não temos grandes problemas que nos dividem. Olhando desse ponto de vista, deveria ser tudo muito mais fácil que em um continente tão pequeno, com tanta gente, com tantos problemas, com tanta diversidade cultural e contudo, com tanta riqueza, porque aqui nós temos tudo o que o mundo quer”. (Entrevistado 1).*

*“[...] o Parlamento Europeu está muito anos na frente na com relação ao nosso... Então, é difícil haver uma negociação com um órgão que praticamente não existe com um que já funcione e o que tem ocorrido é que os países estão fazendo relação com o mercado comum europeu de forma direta sem passar pelo MERCOSUL que, na minha opinião, a médio/curto prazo, o crescimento do MERCOSUL será resolvido”. (Entrevistado 6).*

Ainda em relação ao acordo bi-regional, destacamos uma crítica ao papel da Argentina e, por extensão ao sistema institucional, de consenso necessário entre todos os países membros, vigente no MERCOSUL. O entrevistado 10 se manifesta desta forma:

*“[...] a Argentina [...] com todos os problemas que vem tendo – econômico, etc. – a Argentina não só evitando que o MERCOSUL avance em muitas situações, mas também dificultando a aceleração do acordo com a União Europeia que seria um passo importante para o MERCOSUL”. (Entrevistado 10).*

Especificamente, na comparação institucional entre o MERCOSUL e a UE se percebe, nas entrevistas, a insatisfação com o atual estágio institucional do MERCOSUL, especialmente na comparação entre os parlamentos. O entrevistado 10 aborda a questão da seguinte forma:

*“[...] se nós compararmos o PARLASUL com o Parlamento Europeu [...] que é uma comparação natural, claro, nós veremos o PARLASUL como algo muito atrasado e basicamente intergovernamental. [...] quando os europeus estiveram em Montevidéu, numa das sessões do parlamento, e as bancadas – se sentando juntas por país – e à frente de cada uma a bandeirinha do país [...] os europeus ficaram horrorizados com aquilo, porque eles viram aquilo como algo jurássico, porque lá as bancadas não se sentam juntas por país e eles até chamaram a atenção do PARLASUL [...]”. (Entrevistado 10).*  
*“Mas nós também não precisamos de imitar a União Europeia. Também não precisamos inventar a roda duas vezes [...]. Mas podemos adaptar. Podemos adaptar o modelo europeu à realidade latino-americana”. (Entrevistado 10).*

Analisados os dados de pesquisa, obtidos mediante a análise qualitativa, optamos por dividir a análise em oito sessões, com os títulos: Capital Social, Comércio Internacional e Intra-bloco, Déficit Democrático, Democracia, Evolução Histórica da Integração Regional, Instituições do MERCOSUL, MERCOSUL e PARLASUL, e MERCOSUL, e UE. Com base nos dados obtidos podemos afirmar que a origem da integração regional está vinculada ao comércio internacional e Intra-bloco, e que, ao longo da evolução histórica da integração regional, teve momentos de grande crescimento e, em outros de diminuição das trocas comerciais.

O balanço desde 1991 é favorável ao MERCOSUL, pelo fato da integração regional ter propiciado a criação de comércio e o incremento do comércio internacional e Intra-bloco. As instituições do MERCOSUL indicam a existência do déficit democrático na própria integração regional. A utilização do capital social pode vir a minorar o déficit democrático. As instituições do MERCOSUL, especialmente o PARLASUL, são questionadas acerca da sua contribuição para a democracia na integração regional. A possibilidade de um acordo bi-regional entre MERCOSUL e UE é tema que enseja um debate aprofundado acerca dos entraves e das perspectivas. Nesse contexto, a comparação entre os parlamentos da UE e do PARLASUL propicia horizontes de conhecimento que podem colaborar para a celebração do acordo bi-regional. A comparação entre os parlamentos é realizada a seguir.

## 5 COMPARANDO PARLAMENTOS

### 5.1 COMPARATIVO INSTITUCIONAL

Os parlamentos regionais do MERCOSUL e da Europa surgiram em momentos históricos diferentes e com finalidades e funcionalidades diversas. Diferenciam-se dos parlamentos estatais e subestatais ao propiciarem uma nova abordagem e uma nova reflexão sobre suas competências e inter-relações com os Estados, bem como em relação à democracia, à representação e à legitimidade.

Assim como as instituições supranacionais e/ou intergovernamentais propiciam novas realidades e um novo campo político, diverso do estatal, a sua abordagem e análise também devem ser diferenciadas. A maior parte dos estudos são fundamentados em modelos pré-concebidos, que partem dos modelos estatais, que são adaptados para o processo de integração regional.

O PE é um modelo que vem sendo seguido em outros processos de integração regional, com a ideia de propiciar uma melhor governança regional. Não resta dúvida que a circunscrição do PE, ou do PARLASUL, é mais abrangente territorialmente e mais complexa do que apenas a de um Estado que pertence à integração regional. Tais dimensões e complexidades exigiram algumas alterações na estruturação dos parlamentos como, por exemplo, a proporcionalidade atenuada, a forma do sufrágio e as relações com os demais órgãos da integração regional. Os desafios são enormes e, na dialética da integração regional, ao combinar os ditames democráticos com a desejada rapidez e a celeridade exigida no âmbito do comércio internacional, surgem problemas num território demograficamente maior, composto por vários estados com culturas e interesses diferenciados. Para o enfrentamento dessa problemática, a evolução do PE e do Comitê de Regiões da UE são fundamentais para possibilitar a *accountability*.

Entendemos que a existência de mecanismos institucionais de controle do poder e de seus agentes, no sentido de promover mais transparência dos atos de poder político, a sua justificação e a possibilidade de sancionar os agentes que descumprirem os princípios insculpidos na legislação incidente (ELSTER, 1989; PRZERWORSKI, 1998; O'DONNELL, 1998), são necessários para a integração regional. O mesmo vale para a continuidade e a legitimação da integração regional, na busca da combinação de instituições representativas dos cidadãos, para que

possam ser eficientes e eficazes na tomada de decisões.

Apesar de existirem propósitos e desafios similares com a UE, o MERCOSUL e o seu parlamento, PARLASUL, tem objetivos diversos das instituições da UE. O MERCOSUL está no âmbito da cooperação intergovernamental, estando aquém da realidade institucional da UE, que combina intergovernabilidade com supranacionalidade.

Apesar do MERCOSUL não ser um mercado comum, pois a esfera comercial está no estágio de zona aduaneira incompleta, existindo lista de exceções. De fato, o processo de integração, iniciado em 1991, gerou relações no processo de integração que superam o âmbito comercial da lógica integracionista. A criação do PARLASUL e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL demonstra, de forma importante, a ação e o interesse dos países membros de buscar uma maior institucionalização do processo de integração com uma maior participação da sociedade civil e dos cidadãos pertencentes a essa comunidade política, que Michel Walzer (1993, p. 41) define desta forma:

A comunidade política é o que mais se aproxima de um mundo de significados comuns. A linguagem, a história e a cultura se unem (aqui mais do que em outro lugar) para produzir uma consciência coletiva.

É a comunidade política (enquanto país, região ou cidade) o lugar onde os cidadãos partilham seus valores, a fim de produzir seus bens sociais, e decidem sobre quais critérios distributivos aplicar. Neste sentido, a descentralização das decisões e o papel dos cidadãos na participação ativa numa comunidade política são exigências para que se assegure a "não tirania" e, a justiça distributiva. Pertencer à comunidade é vital para que ocorra a participação dos cidadãos. Para participar do poder político, os cidadãos devem ser aceitos e devem efetivamente pertencer à comunidade. Para Walzer (1993), a comunidade política não se constitui só como o meio ideal para a produção e distribuição dos bens sociais, mas é em si mesma o bem social mais importante: "A comunidade é em si mesma um bem - possivelmente o bem mais importante - que é distribuído". (WALZER, 1993, p. 42).

O conceito não é novo, e o ideal de lealdade dos participantes da comunidade política foi alargado para atender à construção da "nova comunidade europeia".

Apesar de existirem as instituições europeias, não se pode afirmar que essa lealdade é maior do que a dos cidadãos para com o seu país. Outro aspecto questionável do conceito alargado de comunidade é o que trata do espaço geográfico determinado – a UE. Ao longo da história, tem se expandido para o oriente e a recente crise na Ucrânia, 2013/2014, é mais um exemplo disso. De qualquer forma, à existência desses paradoxos, mostram que a comunidade europeia tem sua trajetória histórica, suas instituições, seu território, seu povo e suas diretrizes. Assim como no conceito clássico de comunidade política, também na UE os atores principais são as suas instituições, os grupos de interesse, os partidos políticos e os governos nacionais, que devem colaborar com a ação supranacional, com a UE, sem alterar de forma prejudicial o equilíbrio do arcabouço institucional da UE.

Além disso, mesmo reconhecendo a existência da comunidade política da UE, não está no seu objeto a criação de um Estado Europeu. Na comparação realizada, verifica-se a necessidade de promover aproximações com base nas similitudes para efetuar a comparação entre o PE e o MERCOSUL. As diferenças entre os dois processos de integração, são grandes, principalmente nos seus objetivos fundacionais, como a preservação da paz no continente europeu, e a manutenção da democracia na América do Sul. As diferenças históricas começaram com a data marco inicial da UE, em 1951, com a fundação da CECA e o Tratado de Assunção de 1991, que iniciou o MERCOSUL. A seguir destacam - se as possibilidades comparativas, as similitudes e as diferenças entre o PARLASUL e o PE no que diz respeito às atribuições, ao controle e à fiscalização, à legitimidade e à participação e à representação.

## 5.2 COMPARATIVO DAS ATRIBUIÇÕES

Dentre as dificuldades para se realizar uma aproximação comparativa entre o PE e o PARLASUL está a inexistência da supranacionalidade, da concessão de parte da soberania dos países membros em favor de instituições supranacionais no processo de integração do MERCOSUL, o que ocorreu na UE e não ocorre no MERCOSUL. Isto impede a criação do direito comunitário, até porque não existe um tribunal com poderes para “constitucionalizar” as decisões no âmbito do processo de integração do MERCOSUL. A UE, ao longo da sua

evolução, instituiu, através de tratados e de casos concretos, decididos pelos tribunais existentes em seu sistema institucional, que o direito internacional e o direito comunitário, em algumas matérias, como nos direitos humanos, tem prevalência. O direito internacional e o direito comunitário são hierarquicamente superiores às legislações nacionais, inclusive em eventual conflito com as constituições nacionais dos países da UE.<sup>27</sup>

A diferença entre o processo de integração europeu e sul-americano, especificamente o MERCOSUL, interfere na governança, no equilíbrio entre as instituições, no funcionamento dos parlamentos e no processo de integração regional. Também são diferentes os estágios de institucionalização dos Parlamentos: o europeu possui um grau de institucionalização mais desenvolvido do que o PARLASUL. Como o processo de integração regional tem na orientação econômica e comercial o pilar fundamental, também nesse sentido os estágios evolutivos do MERCOSUL e da UE são diferenciados. O estágio de desenvolvimento econômico e financeiro dos estados membros de cada integração regional e a sua atuação em âmbito global; também diferem. Em muitos aspectos, especialmente em nível geopolítico, existe uma considerável distância entre a Alemanha e o Paraguai. A UE está no estágio 4: União Política e Econômica. Compartilha moeda comum, divide uma série de responsabilidades, e existe uma Política Comum de Relações Internacionais. O MERCOSUL está no estágio 2: União Aduaneira incompleta, por persistir lista de exceções de produtos, e principalmente porque não se perfectibilizou o Mercado Comum do Sul. Vide a afirmativa:

A abordagem das assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia permite estabelecer um balanço dos desafios dessas relações, ainda que provisório, já que se trata de relações em plena evolução. [...] Inicialmente foi preciso identificar, na teia das diferenças entre o MERCOSUL e a União Europeia, aquelas que são passíveis de afetar a conclusão ou conteúdo de um eventual acordo de associação. (VENTURA, 2003, p. 607-608).

As diferenças permitem identificar as possibilidades de comparação entre os Parlamentos, considerando que os Parlamentos Nacionais e os Regionais (PARLASUL e PE) desempenham papel crucial em eventual acordo entre UE e MERCOSUL, o que até os dias de hoje não foi concretizado. Entre os

---

<sup>27</sup> Acesso á jurisdição do MERCOSUL. Cooperação Judiciária. Entraves e Perspectivas. SCHNEIDER, F. B. 2001, p. 61. Disponível em: <[www.http://curia.europa.eu/](http://curia.europa.eu/)>.

parlamentos da UE e do MERCOSUL, verifica-se um distanciamento histórico e institucional. Vai desde a intergovernabilidade até a supranacionalidade, combinada à intergovernabilidade e culmina na distância da primeira eleição direta geral para o PE, em 1979, que para o PARLASUL deveria acontecer até o final de 2014, mas não será realizada. A eleição direta é crucial para a qualidade da representação, bem como para a legitimidade do processo de integração. Pressupõe-se aqui que os representantes eleitos sejam mais comprometidos com os seus eleitores do que os indicados indiretamente, o que repercute positivamente no controle e na participação dos representantes eleitos. Podem ter um desempenho mais eficiente e eficaz nas suas funções.

Ainda subsistem outras complexidades na esfera comparativa histórica institucional que afetam o controle, a legitimidade, a participação e a representação nos parlamentos regionais. A conformação política institucional interna dos Estados membros merece destaque. Enquanto na Europa, muitos países membros da UE tem como sistema de governo o parlamentarismo, o que reforça a importância do parlamento perante a sociedade, no MERCOSUL, todos os países membros são presidencialistas, e a percepção da importância do parlamento não se dá da mesma forma.

A história, a prática e a lógica do sistema presidencialista nos países membros do MERCOSUL têm um viés personalista, paternalista, intervencionista. Lembremos de Faoro (1957), que cunhou o termo patrimonialismo, atribuído ao Estado brasileiro.

Para exemplificar o personalismo, citamos o governo “Chavista”, na Venezuela, e o “Kirchnerista”, na Argentina. Atributos e práticas políticas assim caracterizadas podem gerar entraves para o processo de integração do MERCOSUL. O personalismo centralizador pode gerar paradoxos ao conflitar com os interesses políticos imediatos internos do governante em desfavor dos compromissos assumidos no MERCOSUL. Existe também a possibilidade de conflito entre a política externa, conduzida pelas chancelarias dos países membros e dirigidas pelo presidente de cada país, que possui suas diretrizes para o MERCOSUL, e as posições do PARLASUL, e do órgão executivo do MERCOSUL, atualmente o CMC - um conselho colegiado, com presidência *pro tempore*, e rotativa entre os países membros.

A prática política e a lógica executiva dos processos de integração tem sido a manutenção da soberania dos estados nação. No caso da UE, ocorreu o compartilhamento de parte da soberania, em algumas áreas. No MERCOSUL, existe apenas a intergovernabilidade, as relações na integração regional partem de premissas relativas às relações internacionais, como o respeito à soberania dos Estados e a formação de organizações com participação dos representantes destes Estados de forma paritária e consensual na sua maioria. A integração regional, a sua conformação, a direção e a velocidade dependem dos estados nação, especialmente no modelo intergovernamental. Nele não existe compartilhamento de soberania. A seguir a análise das similitudes entre as instituições e os objetivos da integração regional.

#### 5.4 CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Desde os primórdios da UE, com a criação da CECA na então assembleia da CECA, já se previa o poder de controle. Tal disposição foi replicada e aperfeiçoada nos tratados posteriores<sup>28</sup> até a constituição do PE, sucessor da Assembleia da Europa, e a incorporação no regimento do PE<sup>29</sup>. O controle exercido pelo PE, se relaciona com as atividades da Comissão Europeia e é sobre determinadas e específicas matérias do Regimento Interno. A principal é o controle e a fiscalização dos Direitos Humanos no âmbito da UE. Tal poder está previsto em diversos artigos do regimento. O artigo 36 prevê o respeito aos direitos fundamentais estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O artigo 98 trata da proposta de resolução; e o 122, dos debates dos casos de violação dos direitos humanos, da democracia e do primado do direito. O final desses debates pode originar resoluções nos termos previstos no regimento, desde que tenha quórum específico. As disposições do regimento, previstas no título II – Legislação, Orçamento e outros procedimentos, desde o artigo 35, que determina que o Parlamento participará, juntamente com a Comissão e o Conselho, da definição da programação legislativa da UE. O 37 trata da verificação jurídica das propostas de atos

---

<sup>28</sup> DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, 2010. p.165-166.

<sup>29</sup> A versão do Regimento do Parlamento Europeu é a de Maio de 2013.

legislativos e o 37-A, prevê na hipótese de ato legislativo, a delegação de poderes legislativos à Comissão, e define os deveres e as competências do Parlamento. No artigo 38 está prevista a verificação da compatibilidade financeira de determinado ato legislativo e no 38-A se determina a análise do ato legislativo sobre o respeito ao princípio da subsidiariedade.

Podemos citar ainda outras competências do Parlamento como as previstas no Título IV do Regimento, que trata das relações com as outras instâncias, o Título II, das relações externas, o capítulo 5, sobre resoluções e recomendações, o Título V, das relações com os parlamentos nacionais, e o Título VIII, que dispõe acerca das petições.

Utilizamos o PE como modelo, não sendo, por isso, oportuno discorrer esmiuçadamente sobre suas competências de controle e fiscalização, mas comparar com as existentes no PARLASUL. Por isso citamos o regimento interno do Parlamento do MERCOSUL, aprovado em 06 de setembro de 2007, e, posteriormente, reformado em seus artigos 43, 55, 63, 118, 134, 136 e 169, em 07 de abril de 2014. O Protocolo Constitutivo do PARLASUL, de 14 de dezembro de 2006, prevê em seu artigo 4 uma série de competências expostas genericamente, muitas delas não estão sequer referidas e detalhadas no regimento interno do PARLASUL. Especificamente no que diz respeito ao controle e à fiscalização, destaca-se o previsto no artigo 4, item 4: “Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias”.<sup>30</sup>

No tocante ao item 4 do artigo 4 do Protocolo Constitutivo, colhemos o artigo 56 do Regimento Interno, que trata das competências das Comissões. Na “alínea a)” prevê o debate e a votação de propostas e assuntos submetidos à consideração da comissão. Não está previsto no Regimento Interno a forma de como são efetuados os pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL. O PARLASUL precisa definir os procedimentos nesse sentido.

---

<sup>30</sup> PROTOCOLO Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/.../protocolo-constitutivo-do-parlament...](http://www.parlamentodelmercosur.org/.../protocolo-constitutivo-do-parlament...)>. Acesso em: 03 ago. 2015.

Os itens 6 e 7 do artigo 4 do Protocolo Constitutivo podem ser entendidos como uma competência de parcial controle e fiscalização. Tratam de reuniões no início de cada semestre, com a Presidência *pro tempore* do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e as prioridades previstos para o semestre, e também um relatório sobre as atividades realizadas durante o período. O tópico 13 do artigo 4 do Protocolo Constitutivo, que aborda da proposição de projetos de normas do MERCOSUL para consideração do CMC, que deverá informar semestralmente sobre seu andamento.

Novamente não se identificam no Regimento Interno os mecanismos correspondentes para executar a referida disposição do Protocolo Constitutivo. sequer se visualiza algum tipo de sanção no caso do CMC não cumprir o prazo previsto para informar a respeito do andamento dado ao projeto de norma, enviado pelo PARLASUL. Ao final destacamos o previsto no item 19 do Protocolo Constitutivo. Determina o recebimento por parte do PARLASUL, ainda no primeiro semestre de cada ano, de um relatório sobre a execução do orçamento da SAM do ano anterior. Reitera-se a ausência de previsão específica no Regimento Interno, apesar da relevância do tema orçamento da SAM. É o maior orçamento da integração regional e centraliza os recursos financeiros e administrativos do MERCOSUL.

O simples recebimento do relatório não identifica, de forma clara, quais as competências do PARLASUL sobre o orçamento da SAM. Podemos afirmar que o PARLASUL poderia analisar o orçamento e emitir uma recomendação na forma prevista no artigo 99 do Regimento Interno<sup>31</sup>, sugerindo eventuais alterações, no orçamento. Contudo novamente não está especificada a forma de tal procedimento e qual a sua importância e eficácia.

#### 5.4 LEGITIMIDADE

A existência do déficit democrático e a sua análise é realizada no âmbito da integração regional, especialmente na UE (MARQUAND, 1979; HABERMAS, 2000). Na questão da legitimidade e do distanciamento histórico e institucional entre o

---

<sup>31</sup> REGIMENTO interno do Parlamento do MERCOSUL. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/.../regimento-interno-do-parlamento](http://www.parlamentodelmercosur.org/.../regimento-interno-do-parlamento)>. Acesso em: 03 maio 2015.

PARLASUL e o PE, indica grandes disparidades entre os parlamentos. Também existem diferenças fundamentais na integração regional do MERCOSUL e da UE, como a não concessão de parte da soberania estatal no MERCOSUL e os sistemas de governo. Somente presidencialista no MERCOSUL.

A eleição direta é fundamental para a legitimidade da integração regional, gerando um maior comprometimento entre os eleitos e os eleitores, e o debate eleitoral proporciona um maior conhecimento do processo de integração por parte da população. A eleição direta também repercute no controle e na participação mais efetivos dos representantes eleitos e na elaboração de propostas, conectadas com os interesses e anseios do eleitorado.

É possível afirmar que o PE possui maior legitimidade que o PARLASUL? Sim, por razões históricas e institucionais. Mas já não se pode afirmar que a legitimidade do PE seja pacífica e unânime, ou sequer que a percepção de legitimidade seja favorável ao PE. Em muitos momentos do processo de integração, não só a legitimidade do PE foi questionada, mas a própria integração regional.

Do ponto de vista estritamente formal, podemos afirmar a legitimidade do PARLASUL e de seus parlamentares. Foram eleitos pelas populações dos países membros. Os parlamentares do Paraguai foram eleitos especificamente para exercerem mandatos no PARLASUL nos termos do Protocolo Constitutivo. A existência do déficit democrático no MERCOSUL não se deve somente à falta de eleições diretas e exclusivas para os parlamentares do PARLASUL, mas também à pouca representatividade do PARLASUL no âmbito das decisões do MERCOSUL.

Quanto à legitimidade há a necessidade do MERCOSUL e do PARLASUL irem em busca de uma melhor institucionalização de seus procedimentos comparativamente com o arcabouço jurídico institucional existente na UE e no PE. Ainda destacamos algumas organizações das sociedades civis dos países membros, pela sua importância no processo de integração regional e pela sua atuação no MERCOSUL: os sindicatos, sejam patronais ou de trabalhadores, as universidades, as instituições da sociedade civil, os conselhos profissionais, ONGS e OSCIPS. Aconteceu a primeira oficina visando o fortalecimento de participação popular no MERCOSUL, na cidade de Corrientes, na Argentina, nos dias 24 e 25 de novembro de 2014. O evento foi organizado pela Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), com o aval e ajuda do Fórum Consultivo de Cidades e Regiões do MERCOSUL (FCCR), MERCOCIDADES e o PARLASUL. Debateram-se e

analisaram-se os temas; relevantes da representação política e da participação popular e o processo de integração do MERCOSUL objetivando que seja mais inclusivo e participativo socialmente.

Em âmbito empresarial, aconteceu o Congresso Internacional das Rotas de Integração da América do Sul, o CRIAS, que é constituído pelo setor privado e por associações, federações, confederações, conselhos, câmaras e instituições nacionais, binacionais e continentais, envolvidas com a questão da integração. O congresso realizou-se em 2013 na FIERGS, em sua nona edição, reunindo representantes dos 12 países da América do Sul, de organismos governamentais, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF), do Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), do Conselho Empresarial da América Latina (CEAL), da Confederação Nacional da Indústria, de Federações Estaduais, da Associação Nacional de Empresas Rodoviárias (ANEOR), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), das Universidades, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

O objetivo do Congresso é colaborar para tornar viável a realização de uma infraestrutura viária, de comunicações e de energia para a América do Sul, através do desenvolvimento harmônico, contemplando aspectos sociais, culturais, ambientais e econômicos dessa região. Os eventos demonstram a participação de dois setores com interesses diferentes no processo de integração e podem contribuir para consolidar a legitimidade do processo de integração regional, mediante a participação da sociedade civil.

## 5.5 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

Em relação à participação, convém diferenciar a participação da sociedade civil, a participação institucional e a participação dos órgãos do processo de integração regional. Os três tipos de participação podem estar combinados em eventos em que participam a sociedade civil, através de instituições, e os órgãos do processo de integração regional. Ocorrem também participações não conjuntas, seja no exercício das competências e prerrogativas de determinado ator, ou em face de contexto específico. No caso da UE e do PE, pela trajetória histórica e pela maior densidade e complexidade institucional,

fica comprovada diferenciação.

Um exemplo relevante de que combinação de competências de supervisão e de controle do PE com participação são as comissões de inquérito e as audiências públicas. Nelas participam a sociedade civil, através de grupos e/ou associações de interesse, e/ou ONGs, especialistas, autoridades locais, regionais e nacionais. Pressupõe a abertura e o apoio do Parlamento para essas atividades. O PE, de fato e de direito participa do processo decisório da UE, bem como da elaboração de legislação europeia através de quatro procedimentos.

O primeiro consiste da consulta, utilizada para temas que os estados membros entendam sensíveis politicamente, matérias que exigem o voto por unanimidade ou maioria qualificada do Conselho da UE. São eles a política industrial e a política fiscal, decididas por maioria, e também a política agrícola e a política de concorrência. O procedimento de consulta não é vinculativo, pode o Conselho da UE decidir sem considerar as razões do parecer exarado pelo PE.

A segunda forma de participação do PE ocorre quando a Comissão da UE encaminha uma legislação proposta ao Parlamento, que pode oferecer emendas. A Comissão da UE incorpora ou não a proposta às emendas, apreciadas pela Comissão da UE. Pode aceitar ou rejeitar, total ou parcialmente. Deve enviar, no entanto, a legislação alterada ou não ao Conselho da UE, que poderá rejeitar ou adotar a norma por maioria qualificada, ou novamente emendar por unanimidade.

O terceiro é o mecanismo denominado concertação. É utilizado principalmente nas questões orçamentárias da UE, baseado no princípio "*No taxation without representation*": não devem existir tributos sem a representação política. A UE necessitou aprimorar, ao longo de sua evolução, um sistema de financiamento das despesas e da elaboração e de fiscalização do seu orçamento. O Tratado de Lisboa (2009) prevê paridade na atuação do PE com o Conselho Europeu, possibilitando ao PE emendar, se pronunciar acerca das rubricas<sup>32</sup>. Os mecanismos de financiamento da UE são oriundos de quatro fontes principais: a tarifa externa comum, taxas agrícolas provenientes da Política Agrícola Comum, até 0,5% do IVA dos estados membros e de uma

---

<sup>32</sup> A Democracia Desconstruída, 2010. DRUMMOND, p. 131. Quatro competências orçamentárias do PE, aumentar ou reduzir as despesas não obrigatórias, redistribuir as obrigatórias, rejeitar o orçamento global e dar quitação da execução do orçamento.

contribuição baseada no PIB de cada estado membro.

O quarto procedimento trata da cooperação entre o Conselho da UE e o PE em assuntos referentes à harmonização legislativa de assuntos como políticas de coesão social comunitárias. O procedimento de cooperação determina a realização de duas leituras pelo PE e pelo Conselho da UE das propostas originadas na Comissão da UE, o que permite ao Conselho da UE estabelecer relações diretas nesses temas com o Parlamento Europeu. Após a vigência do Ato Único Europeu (01 de janeiro de 1987), cabe ao Conselho Europeu definir qual o fundamento legal de cada proposta e, com base nela, fica determinada qual será a intervenção do PE e qual o procedimento aplicável, se cooperação ou consulta. O procedimento de cooperação outorga mais poder de intervenção ao processo decisório comunitário ao PE do que o procedimento de consulta. Interfere diretamente na agenda das deliberações, obrigando a uma segunda leitura do projeto e maior possibilidade de interação entre os órgãos cooperados.

O PE pode vetar uma proposição do Conselho Europeu por maioria absoluta, que, por sua vez, pode ter o veto derrubado pelo Conselho Europeu por unanimidade. Destacamos ainda a competência legislativa da co-decisão no processo legislativo ordinário entre o PE e o Conselho Europeu, prevista inicialmente no artigo 189-B do Tratado de Maastricht (1992),<sup>33</sup> posteriormente alterado pelo Tratado de Amsterdam (1996), que estabeleceu novos critérios para o procedimento de co-decisão. Não tem similar no âmbito do MERCOSUL e do PARLASUL, que possuem possibilidades de participação mais modestas e singelas em nível institucional e intergovernamental. O PARLASUL teve seu Regimento Interno aprovado em 30 de setembro de 2007 e, posteriormente, sofreu reforma, aprovada em 07 de abril de 2014, que alterou o critério de representação dos países membros, adotando o sistema de proporcionalidade atenuada.

Houve um lapso temporal entre a aprovação e a reforma motivado pela crise institucional do Paraguai, impedimento do Presidente Fernando Armindo Lugo de Méndez, julgado sumariamente em 24 horas, com direito de defesa estipulado em apenas 2 horas. Foi julgado impedido em 22 de junho de 2012.

---

<sup>33</sup> [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) › EUROPA › EU law and publications › EUR-Lex.

Entenderam os países membros do MERCOSUL que o rito sumário do julgamento estava em desacordo com princípios democráticos, o que ocasionou a suspensão do Paraguai do MERCOSUL invocando-se a cláusula democrática, prevista nas disposições do Protocolo de Ushuaia. Ela também já tinha sido utilizada por instabilidade institucional do Paraguai no Governo Luis Ángel González Macchi. Então presidente do congresso paraguaio assumiu a presidência do país, Schneider (2003, p.91-93) afirma:

Cumprе salientar, o aspecto da baixa confiança nas instituições. O MERCOSUL pode ser entendido como um processo de integração, e a sua duração e efetividade já trouxe repercussões institucionais relevantes, em âmbito regional. Também tem contribuído para a qualificação e o aprimoramento das Democracias dos Países Membros e Associados (vide Paraguai, crise institucional, Presidente Macchi) no qual o Protocolo de Ushuaia, foi utilizado, no sentido de garantir a normalidade Democrática do Paraguai. Sendo de extrema relevância a existência do MERCOSUL para o continente Latino Americano, em especial para os Países Membros e Associados extrapolando o viés econômico e comercial, estando assim demonstrado que, apesar dos entraves, para sua liberalização e democratização, o processo de integração tem contribuído no aprimoramento e na manutenção dos regimes democráticos no continente.

A suspensão do Paraguai impossibilitou a atuação dos parlamentares paraguayos no PARLASUL. Combinada com o processo de adesão e posterior aceitação da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL, contribuiu para a paralisação da realização de sessões ordinárias do PARLASUL de dezembro de 2010 a abril de 2014. Na análise da legislação incidente do PARLASUL, o Protocolo de Constituição, firmado em 09 de dezembro de 2005<sup>34</sup>, no artigo 4, trata das competências do Parlamento. Destacamos o previsto no item 8. Prevê reuniões semestrais com FCES. O item 9 determina a realização de reuniões com a sociedade civil e os setores produtivos e o 10 propõe receber petições de particulares, de pessoas físicas ou jurídicas, sobre omissões ou atos dos órgãos do MERCOSUL.

O item 11 do mesmo artigo 4, no qual consta a faculdade de emitir declarações, recomendações e relatórios e o artigo 13 prevê a faculdade do PARLASUL de solicitar opiniões consultivas ao TPR. O Regimento Interno, apesar de sua reforma, tem lacunas e inconsistências legislativas que devem ser

---

<sup>34</sup> PROTOCOLO Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Disponível em: <[www.parlamento.delmercosur.org/.../protocolo-constitutivo-do-parlament...](http://www.parlamento.delmercosur.org/.../protocolo-constitutivo-do-parlament...)>. Acesso em: 03 ago. 2015.

supridas e/ou superadas. As diversas disposições do Protocolo Constitutivo, nominados não possuem correlação com disposições previstas no Regimento, tornando-se assim normas meramente programáticas, sem possibilidade de serem executadas, ou de terem eficácia.

O artigo 33 permite a participação em grupo político o 34, fala dos requisitos para a constituição do grupo e o 35 veda a participação de parlamentar em mais de um grupo. Os artigos 36 a 39 definem outras questões referentes aos grupos políticos. Ao final do 39, está a possibilidade da confecção de um estatuto específico para regulamentar o funcionamento dos grupos.

Do artigo 54 ao 82 preveem-se as disposições sobre as comissões temporárias e permanente, e do artigo 83 ao 89, contam as regras para as audiências e as reuniões públicas, forma importante de participação da sociedade civil e dos demais setores envolvidos na integração regional, inclusive o FCES. Do artigo 90 ao 104, constam os atos do PARLASUL, e deles faremos análise mais detalhada. Possibilita uma comparação com o PE. O artigo 94 trata das opiniões consultivas a respeito de projetos e normas, enviadas pelo CMC ao PARLASUL, que dividiu o procedimento da seguinte forma: na primeira parte, um relatório circunstanciado da negociação e do exame do projeto e/ou norma enviada; na segunda, a opinião do PARLASUL a respeito da possível aprovação ou negação da aprovação do projeto e/ou norma, e ainda a possibilidade de apresentar emendas e/ou sugestões ao CMC sobre o projeto e/ou norma enviada pelo próprio CMC.

O artigo 95 preve a faculdade do PARLASUL de enviar projetos de normas do MERCOSUL ao CMC, e nos itens 1, 2, 3 e 4 estão explicitados os requisitos mínimos para a formulação e o envio, cabendo ao PARLASUL requisitar informações acerca do tramite do projeto perante o CMC. O artigo 97 trata da competência do PARLASUL em relação à elaboração de anteprojetos de normas que visem à harmonização da legislação dos países membros. Devem ser enviados aos parlamentos dos países membros para eventual apreciação. Os artigos 94, 95 e 97 fazem referências ao PCPM. O 98 tipifica as declarações do PARLASUL de forma ampla e genérica, e o 99 conceitua as Recomendações, que são indicações gerais do PARLASUL aos órgãos do MERCOSUL.

Na comparação com o PE, verificamos generalidade e subjetividade, que pode levar a uma falta de efetividade, bem como, em muitos casos a existência de lacunas e incongruências no arcabouço legislativo do PARLASUL. Isto pode gerar uma série de implicações, como a falta de eficiência nos processos administrativos, burocráticos e nas atribuições do PARLASUL, o que pode gerar à falta de efetividade e eficácia nos resultados, prejudicando sobremaneira o desempenho institucional, e esse que, em estando aquém do desejado, prejudica a integração regional.

Programaticamente, o artigo 2 do regulamento do FCES de 20 de junho de 1996<sup>35</sup> traz a faculdade do FCES de emitir recomendações e de propor normas ao GMC e demais órgãos do MERCOSUL, bem como, cooperar ativamente para promover o progresso econômico e social do MERCOSUL, orientando a criação de um mercado comum e sua coesão econômica e social.

As deficiências legislativas, existentes no âmbito do PARLASUL, são, ao mesmo tempo, entraves e possibilidades, oportunidades de construção das instituições e da participação da sociedade civil, democrática e transparente na busca de mais qualidade na integração regional. Para corroborar na qualificação, é importante a eleição de parlamentares vinculados à sociedade civil, às associações de interesse com capital social conhecido e reconhecido.

A primeira eleição geral e direta para o PE ocorreu em 1979, e no PARLASUL, ela deveria ser realizada até o final do ano de 2014 por todos os países membros. Até o presente momento, apenas o Paraguai a fez. Na Argentina deve acontecer em 2015. Os demais Países Membros ainda não definiram data para que todos os parlamentares sejam eleitos para o PARLASUL. A não realização da eleição direta e democrática dos parlamentares do PARLASUL, para exercerem os seus mandatos, prejudica a comparação nesse aspecto com o PE, que possui maior legitimidade na integração regional. Com o objetivo de aproximar a prática da realidade política e institucional, realizamos entrevistas com parlamentares e autoridades envolvidas na integração regional.

O embasamento teórico da integração regional combinado com as fontes do capital social e as teorias de representação, foram utilizadas no objetivo de melhor

---

<sup>35</sup> MERCOSUL: legislação e textos básicos. 5. ed. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2011. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/atividade.../mercosul-legislacao-e-textos-basicos-d](http://www2.camara.leg.br/atividade.../mercosul-legislacao-e-textos-basicos-d)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

entendimento da dinâmica do processo. Também buscamos o entendimento da transformação potencial do processo de integração, com base na criação de redes interpessoais com autonomia relativa em relação ao Estado Nacional.

Foi significativa a análise da atuação do Parlamento Regional, das redes interpessoais e de associações de interesse na integração regional sob o conceito do Capital Social<sup>36</sup>. Abordaremos, a seguir, aspectos teóricos do Capital Social e aspectos teóricos da Representação Parlamentar, especialmente nos parlamentos vinculados aos processos de integração Regional denominados MERCOSUL e UE.

---

<sup>36</sup> Considerando que capital físico recorre a objetos físicos e capital humano recorre às propriedades de indivíduos, capital social recorre a conexões entre indivíduos-redes sociais e as normas de reciprocidade e probidade que surgem deles. Naquele senso, capital social está relacionado de perto ao que alguns chamaram “virtude cívica.” A diferença é que “capital social” chama atenção ao fato que virtude cívica é muito poderosa quando embutiu rede de relações sociais recíprocas de certo modo. Uma sociedade de muitos indivíduos virtuosos, mas isolados não é necessariamente rica em capital social (PUTNAM, 2000). Capital social recorre às instituições, relações e normas que amoldam a qualidade e quantidade das interações sociais de uma sociedade. Capital Social não é só a soma das instituições que suportam uma sociedade, é a cola que os une. (Banco Mundial, 1999). Capital social consiste na ação de conexões ativas entre pessoas: a confiança, a compreensão mútua, e o compartilhamento de valores e de comportamentos que ligam os sócios de redes humanas e comunidades e tornam a ação cooperativa possível. (O’COHEN; PRUSAK, 2001 *apud* SCHNEIDER, 2005, p.98.)

## 6 CAPITAL SOCIAL NO MERCOSUL

### 6.1 ASPECTOS TEÓRICOS DO CAPITAL SOCIAL

Relacionar a Integração Regional com o capital social e investigar a em que consiste a importância e a relevância deste fenômeno histórico, social, jurídico e político com a teoria do capital social e de que forma é possível propiciar na inter-relação o seu aperfeiçoamento para o desenvolvimento econômico e social no espectro geopolítico da Integração Regional, é um desafio. Capital social é um componente explicativo, relativamente novo no contexto das ciências sociais, em especial na ciência política (ALMOND; VERBA, 1960). As discussões sobre o tema, ampliadas no meio acadêmico, foram gradativamente penetrando nos meios de comunicação social e adotados por formuladores de políticas públicas e por instituições internacionais, ligadas à promoção e ao financiamento do desenvolvimento.

O conceito “capital social” ocupa posição de destaque no referencial teórico utilizado. Considerando a extensa literatura existente sobre o tema, bem como a variedade de contextos em que tem sido utilizado, não temos a pretensão de cobrir na totalidade, nem tampouco esgotar a discussão sobre o tema. Apenas se pretende, com base numa análise das vertentes teoricamente relevantes, determinar, e especificar, qual a corrente teórica, mais aderente a presente tese.

Partindo desta premissa vetorial, o foco principal, agora é a análise da importância para o debate recente sobre o desenvolvimento inter-regional e para a formulação e a execução de políticas inter-regionais. Entendendo desta maneira os processos de integração regional interestatais, bem como, considerando o estudo de outras questões diretamente relacionadas com o objeto de nossa pesquisa, citamos as origens e os principais debates vinculados ao conceito e algumas motivações que explicam o amplo interesse por ele, despertado entre os cientistas políticos, especialmente interessados na formulação de políticas públicas, focados na área do desenvolvimento. Também são citadas as críticas que sua utilização tem recebido. Nessa direção, Baquero, citando as raízes do capital social, comparando vários autores, relevantes para a abordagem do tema, discorre:

Um estudo que teve impacto nessa linha de pensamento foi o de Matt Ridley (1997, p. 5- 6), para quem um comportamento pró – social, “é um produto antigo de nossas evoluídas predisposições. Literalmente está na nossa natureza”. O altruísmo recíproco funcionaria, neste sentido, quando a maioria das pessoas começa a apreciar o valor reciprocidade generalizada, a ordem natural que emergiria desse processo de interações se materializaria em obrigações e normas mútuas de cooperação. Ilustrativo dessa nova perspectiva é o estudo de Michel Waldrop (1992), que propõe uma nova ciência da complexidade. Segundo esta teoria, a riqueza das interações em sistemas complexos (por exemplo, o corpo humano), possibilita que o sistema como um todo desenvolva uma auto-organização espontânea. Transportada essa matriz para a dimensão humana num sentido de relações sociais, Waldrop sugere que “as pessoas no processo de tentar satisfazer suas necessidades materiais, inconscientemente se organizam numa economia via numerosos atos individuais de compra e venda; isto ocorre sem que ninguém esteja em comando ou como resultado de um planejamento consciente”. E, dessa forma, “esses sistemas complexos e sistemas auto-organizados são adaptativos”. Nesse sentido, a complexidade nada mais seria do que outro termo para interação recíproca. No âmbito macro-sistêmico sugere-se, inclusive, que a forma característica que permitiu o contrato social entre indivíduos poderá gerar as bases para um contrato social global entre nações (MAZZAR,1999 *apud* BAQUERO, 2001, p. 30-31).

É na perspectiva de relacionar a Integração Regional com o conceito de capital social, que pretendemos investigar a importância e a relevância destes dois fenômenos históricos, sociais, jurídicos e políticos, e de que forma seria possível propiciar na inter-relação destas teorias, seu aperfeiçoamento no intuito de otimizar o desenvolvimento econômico e social do espaço geopolítico envolvido na integração regional. O capital social foi uma das inovações mais promissoras no contexto das ciências sociais, em especial na Ciência Política, na década passada do século anterior. Ocorreram muitas discussões sobre tema, debates que, ampliados no meio acadêmico, foram gradativamente atingindo os meios de comunicação. Os formuladores de políticas e as instituições internacionais ligadas à promoção e ao financiamento do desenvolvimento, dentre eles destacamos o Banco Mundial (BIRD), que tem promovido o debate e utilizado nas suas políticas de liberação de recursos financeiros de grande monta. Os critérios de liberação são vinculados aos conceitos do capital social, e a credibilidade do BIRD, é parâmetro para outras instituições. As referências ao termo “capital social” estão vinculadas aos seus principais doutrinadores. Dentre eles consta Pierre Bourdieu (2004), que estendeu a noção de capital para além das suas limitações tradicionais, aplicando-a a dimensões não materiais e simbólicas, distinguindo múltiplas formas de capital, entre as quais a econômica, a cultural e a social. Conceituou o Capital Social da seguinte forma:

O capital social é constituído pelo conjunto dos recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento. Ou, em outras palavras. A participação em um grupo, como conjunto de atores que não são apenas dotados de propriedades comuns (suscetíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas estão também unidos por ligações permanentes e úteis. Essas ligações não são redutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou mesmo no espaço econômico e social, porque elas estão baseadas nas trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação pressupõem o reconhecimento dessa proximidade. O volume de capital possuído por um ator em particular depende, portanto da extensão da rede de ligações que ele pode mobilizar de forma efetiva e do volume de capital (econômico, cultural ou simbólico) possuído individualmente por cada um daqueles aos quais ele está ligado. (BOURDIEU, 1980, p. 2). No entendimento de Bourdieu, o capital social pode assumir as formas econômicas, social e cultural, e as formas se inter-relacionam entre si num processo de conversão e retroalimentação. Tanto os indivíduos, como os grupos utilizam-se desses processos de retroalimentação e conversão para assegurar a reprodução de seu capital social. A compreensão dos processos através dos quais essas formas de capital podem ser adquiridas, retroalimentadas e convertidas em outras, é fundamental para o entendimento da estrutura e o funcionamento da sociedade. (BAQUERO, 2001, p. 34-35).

A quantidade de capital social adquirido por um indivíduo ou grupo está relacionada com a quantidade e a qualidade da rede de contatos de que ele pode dispor e mobilizar, bem com a quantidade e a qualidade de capital (cultural, econômico ou simbólico) possuído pelos demais indivíduos aos quais ele está conectado. O objeto fundamental dessa rede de relações, segundo Bourdieu (2004), é a sua utilização para acumular capital econômico e, necessariamente, para a manutenção e a ampliação dessa rede de relações sociais, são fruto de labor, de atos e de atitudes individuais ou coletivas, com a intenção inequívoca da otimização e da utilização dos benefícios que a rede pode proporcionar. Essa definição de capital social é, em sua essência, um meio de obtenção de recursos econômicos. Também merecem destaque autores como Paulo Freire e James Coleman, mas quem popularizou mundialmente o conceito de capital social foi Robert Putnam. Através de aprofundada análise empírica, constatou que as administrações das regiões do norte e centro da República Italiana apresentavam melhores índices administrativos e de desenvolvimento do que outras. Com base na comparação de doze indicadores, medidores do desempenho institucional destas regiões, Putnam (1996), elaborou um teorema, afirmando as comunidades que possuíam maior quantidade e qualidade de capital social possuíam a pré-condição para o desenvolvimento econômico. Ao contrário, as comunidades que não possuíam, um

estoque de boa qualidade e quantidade de Capital Social estariam em desvantagem na obtenção do desenvolvimento econômico, no caso o sul da Itália.

No objetivo de sustentar a tese, Putnam faz digressões históricas, sociais, culturais e políticas, diferenciando a constituição social das regiões norte e centro da Itália, da do sul, destacando que ali, ocorria a preponderância de relações sociais autoritárias fechadas, V.G. a máfia siciliana e as questões públicas, tradicionalmente tratadas pelas elites, fora, portanto, do alcance dos cidadãos. Estes fatores somados a outros dificultariam a criação e o desenvolvimento do capital social. Nas regiões norte e central da Itália as relações históricas, sociais, culturais e políticas teriam sido construídas de maneira mais democrática, menos hierarquizadas, menos autoritárias. Por isso possibilitaram a criação de instituições e organizações sociais que propiciaram aos indivíduos e grupos a colaboração e o associativismo. A existência do capital social contribuiria vitalmente para o desenvolvimento econômico e social e, para o funcionamento das instituições democráticas. Cumpre salientar que o principal enfoque de Putnam, era explicitar os efeitos do capital social em nível macrossocial e de que forma o capital interfere no desempenho econômico e social.

Neste sentido, as redes de engajamento cívico se constituiriam elemento essencial do capital social, gerando um sentimento de confiança geral nos seus participantes, com base na reciprocidade de direitos e de deveres de seus associados, influenciando a sociedade como um todo, colaborando decisivamente na melhoria do desempenho político e econômico ao nível regional e nacional.

Aspecto relevante no entender do autor é, a eficácia social e operativa das redes de engajamento cívico. O não cumprimento das normas pré-estabelecidas, consensualmente, levaria os infratores a serem penalizados pela falta de confiabilidade, perdendo espaço e credibilidade nas relações sociais, em especial nas comunidades ou associações que participam. Buscamos propor a aplicação do conceito de capital social no âmbito da integração regional, ampliando a sua aplicação e eficácia num ambiente geopolítico maior, em consonância com as políticas de integração regionais, especialmente no âmbito do PARLASUL e da representação parlamentar, em o objetivo de buscar maior efetividade nas ações de desenvolvimento social e econômico e, em especial, na integração regional. A este respeito, Baquero (2001, p. 35) afirma:

De uma forma geral, capital social afeta o desenvolvimento das comunidades por meio de quatro características sumariadas por Coleman (1994, p. 310- 311), sendo elas:

1. obrigações e expectativas, ou seja , o desenvolvimento de confiança entre as pessoas por meio de transações cooperativas;
2. potencial de informação. As informações que as pessoas derivam das relações sociais podem levar a uma maior conscientização de como cooperar para o bem da comunidade;
3. normas e sanções efetivas. É necessário criar normas que fortaleçam a perspectiva de que o interesse individual deve ser secundário em relação ao interesse coletivo, sob pena de enfrentar sanções comunitárias;
4. relações de autoridade. Uma pessoa em posição de autoridade tem capital social disponível na forma de direitos de controle das atividades de uma pessoa sob sua autoridade.

Nas suas conclusões, Baquero (2001) aborda o comportamento de boa parte da população da América Latina, baseado em razões históricas e culturais com foco na cultura política dominante. Não há ainda por parte dos povos uma adesão real e duradoura aos valores democráticos, em especial, falta uma maior compreensão dos valores de respeito e de confiança nas instituições, derivados da conduta histórica das elites. As elites, agindo na condução dos Estados e das instituições, não estão promovendo ações positivas e propositivas para aumentar a confiança e a eficiência dos entes públicos, em especial os partidos políticos, retroalimentando a cultura política antidemocrática, baseada na desconfiança e na ineficiência, comprometendo assim a legitimidade das instituições, tanto no âmbito jurídico-formal, como moral e politicamente. Fundamenta suas conclusões em pesquisas de indicadores de cultura política<sup>37</sup>.

Apontados os elementos doutrinários e históricos essenciais no que se refere ao capital social é importante didaticamente conceituá-lo, apesar de sabermos ser tarefa difícil, em face dos múltiplos significados que são atribuídos ao conceito. Para os cientistas políticos, sociólogos e antropólogos, juristas e economistas, o conceito “capital social” pode variar e, de fato, varia de forma considerável. Também na área da Ciência Política, existem variações importantes na conceituação de “capital social”. Segundo Pierre Bourdieu (2004), objeto fundamental dessa rede de relações que é originada do capital social com vistas à sua utilização para acumular capital econômico.

A manutenção e a ampliação da rede de relações sociais são frutos do labor, de atos e de atitudes individuais ou coletivas para beneficiar-se de tudo que a rede

---

<sup>37</sup> WORLD VALUES SURVEY. **Latino–barômetro**. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=Links>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

pode proporcionar. Capital social é um meio de obtenção de recursos econômicos que tenham efeitos sociais. A esse respeito, merece destaque o estudo de James Coleman (1988), para quem o capital social é entendido em termos utilitaristas, econômicos e funcionais. São os elementos de uma estrutura social que cumprem a finalidade de servir como recursos para que atores individuais atinjam suas metas e/ou satisfaçam seus interesses. A maioria dos cientistas políticos constata pelo menos três conceitos possíveis. O primeiro, criado por Pierre Bourdieu (1983), o segundo, desenvolvido por James Coleman (1988), o terceiro por Robert Putnam (1996). James Coleman definiu o Capital Social nos seguintes termos:

Um segundo conceito, mais abrangente, capital social foi proposto por Coleman (1988), que define o capital social como uma variedade de entidades diferentes, com dois elementos em comum: todas elas constituem algum aspecto da estrutura social, e todas facilitam certas ações de atores - tanto pessoais ou coletivos - dentro dessa estrutura. (COLEMAN, 1988, p. 598).

Isso amplia o conceito, de forma a incluir tanto associações horizontais quanto verticais, bem como o comportamento de outros tipos de entidades, como as empresas. As associações verticais são caracterizadas por relações e pela distribuição desigual de poder entre seus membros. Claramente, esse espectro mais abrangente de associações cobre uma gama mais ampla de objetivos, tanto positivos quanto negativos. Coleman é explícito na questão: “uma determinada forma de capital social que é valiosa para facilitar alguns tipos de ações pode ser inútil ou mesmo prejudicial para outras”. (GROOTAERT, 1998, p. 2-3 *apud* BAQUERO, 2001, p. 36.).

Há ainda um terceiro enfoque conceitual que abrange o capital social e o ambiente social e político, incluindo as estruturas sociais e as relações institucionais, em especial o regime político, o governo, o sistema institucional formal e os direitos civis e políticos. O conceito “capital social” tem sido objeto de severas críticas, pois também pode potencializar repercussões negativas no contexto social e político; segundo Baquero (2001, p. 43):

a) conspirações contra o público, o que implica que os mesmos laços sociais que servem para unir um grupo podem, ao mesmo tempo, excluir outras pessoas; b) restrições à liberdade individual e à iniciativa de empreender negócios podem inibir o desenvolvimento comunitário, gerar comunidades fechadas em si e possibilitar a reinstitucionalização das redes clientelísticas de cooptação; c) pressões que nivelam por baixo, ou seja,

enquanto em áreas empobrecidas pode haver capital social (dependência familiar e do grupo para sobreviver), os recursos que conseguem raramente possibilita que os membros dessa comunidade se posicionem acima de pobreza original.

A utilização do capital social e a sua relevância para o processo de Integração Regional, por conseguinte, está relacionado com normas e redes que facilitam a ação social e política em todos os seus aspectos, sem desconsiderar as possibilidades negativas da teoria do capital social. Buscamos a utilização do conceito “capital social” no processo de integração regional sul-americano, em especial o MERCOSUL. Neste sentido, Baquero aponta a convergência de alguns pontos entre as utilizações do conceito de capital social:

A par disso, é possível elencar alguns pontos de convergência:

5. todos integram as esferas política, econômica e social e se pressupõe que as relações sociais influenciam a forma como os mercados e Estados operam e que, por sua vez, são influenciados por esses mercados e Estados; 6. todos convergem para a análise das relações entre atores e as formas que podem gerar relações estáveis e confiáveis entre eles, aumentando tanto a eficiência individual quanto a coletiva; 7. todos sugerem que o capital social pode ser fortalecido, mas esse processo exige uma gama de recursos de natureza diferenciada; 8. na medida em que os bens derivados de instituições públicas não podem ser apropriados privativamente, as pessoas tendem a apoiar as relações sociais e instituições. (BAQUERO, 2001, p.35-36).

Ao conjugar a utilização do Capital Social no âmbito da Integração Regional, buscamos o fortalecimento, o aperfeiçoamento, no sentido da geração e da consolidação de relações mais estáveis entre os atores, as instituições, as organizações, os povos e os Estados neste processo político complexo, abarcando aspectos das relações internacionais, do Direito Internacional e Político. O capital social é constituído pelo conjunto dos recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou de reconhecimento. A participação, a afiliação a um grupo, rede ou instituição, pode gerar contatos entre os seus membros, e os contatos, movidos por interesses mútuos, podem propiciar um apoio entre os membros para obter acesso a recursos valorizados no âmbito social, representados por símbolos e significados que são reconhecidos e internalizados pelos participantes como importantes e úteis.

Tanto indivíduos como grupos se utilizam destes processos para assegurar a reprodução de seu capital social. A compreensão dos processos, pelos quais as formas de capital podem ser adquiridas, retroalimentam e convertem em outras, o que é fundamental para o entendimento da estrutura e do funcionamento da sociedade.

A quantidade de capital social, adquirida por um indivíduo ou grupo, está relacionada à quantidade e a qualidade da rede de contatos que podem dispor e mobilizar. Ainda está relacionado à quantidade e a qualidade de capital cultural, econômico ou simbólico de posse dos demais indivíduos e/ou grupos, conectados nessa rede de relações. É favorável a perspectiva da utilização do capital social de forma estrutural, no âmbito da integração regional, relacionando a abordagem de *Bourdieu*, com o neo-institucionalismo, no sentido de aperfeiçoar as instituições através de novas possibilidades de participação e, com isso, colaborar na qualificação do MERCOSUL.

Contextualizada a relação entre o capital social e o processo de integração regional, é necessário referir a necessidade de abordar aspectos da representação parlamentar, pois pesquisas demonstram a baixa confiança nas instituições no âmbito da América Latina, inclusive nos parlamentos. Na tabela a seguir se verifica que, combinada com diversas pesquisas realizadas por reconhecidas instituições, a importância da utilização do capital social na alteração da composição da representação parlamentar no MERCOSUL.

Pesquisa comparativa realizada pelo *World Values Survey* (2005) se confirma que o número de pessoas, pertencentes a partidos nos quatro países pesquisados é mínimo. Posição semelhante observamos em relação ao trabalho comunitário. Os dados contrastam com os indicadores medidores de interesse por política e por confiança nas diferentes instituições do sistema democrático.

Quadro 3 – Indicadores de Cultura Política

	Chile	Argentina	Brasil	México
Pertence a partidos	3	3	4	4
Trabalho comunitário	3	3	4	4
Política é importante	31	31	42	41
Interesse por política	37	30	46	38
Confiança no sistema	50	NA	NA	30
Confiança no parlamento	63	17	24	35
Confiança no governo	59	NA	NA	24
	1500	1002	1782	531

Fonte: *World Values Survey*, 2005.

Em outra pesquisa comparativa, conduzida pelo Latinobarometro (1995)<sup>40</sup>, dados referentes à confiança nos partidos políticos também são ilustrativos do desprestígio dessas organizações. Nos oito países onde a pesquisa foi realizada, a confiança dos entrevistados nos partidos políticos se mantém abaixo dos 50%. (SCHNEIDER, 2005, p. 104).

As pesquisas conduzidas pelo Latino-barômetro (1995) mostram que os dados referentes à confiança nos partidos políticos são indicadores da falta de confiança nas organizações. Nos países nos quais a pesquisa foi realizada, a baixa confiança fica caracterizada por índices inferiores a cinquenta por cento.

O significado dessas percentagens deve ser contextualizado dentro de parâmetros histórico-estruturais desses sistemas políticos. Dito de outra forma, embora a desconfiança nas instituições seja um fenômeno global, no caso da América Latina essa dimensão atitudinal é altamente negativa para a construção de uma cultura política democrática, em vista dos antecedentes históricos, nos quais existe claramente uma relação de hostilidade e indiferença entre eleitores e representantes partidários.” (BAQUERO, 2000, p. 27).

Quadro 4 – Confiança nos Partidos Políticos

Dados em percentual – 100%	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Muito/ algo	27	17	33	40	23	21	41	16
n=	314	204	398	456	123	251	467	189

Fonte: Latino-americano barômetro (1995).

As pesquisas de opinião citadas demonstram que a crença dos cidadãos na democracia, em sua maioria, é vaga e imprecisa. Ao mesmo tempo, podemos afirmar que existe grande desconfiança nas instituições e, ainda, hostilidade e indiferença na relação entre os eleitores e os representantes partidários. Os dados obtidos nas pesquisas indicam comportamentos que são prejudiciais para a consolidação de uma cultura política democrática nos países referidos nas pesquisas e que compõem o MERCOSUL.

A possibilidade de utilização do capital social no processo de integração regional, no sentido de promover ações positivas e propositivas na integração regional para minorar a desconfiança nas instituições, através de uma maior transparência das instituições, combinada com ações que possibilitem um maior conhecimento das populações da integração regional. Em termos estratégicos, poderá representar a abertura de espaços políticos para a expansão e a participação dos atores sociais (sociedade civil) dos países membros, que se constituíram em foros de debate no intuito de construir propostas como clara intenção de solucionar os conflitos de interesse entre as partes, sejam imediatos ou mediatos. A integração regional não somente está expressa em tratados constitutivos e em normas de Direito Internacional, e em decisões, recomendações e resoluções de seus órgãos, mas também na utilização do capital social na integração regional, inclusive através de políticas públicas.

A execução de políticas públicas comuns e a consequente projeção externa da unidade interna da integração regional poderão levar ao aperfeiçoamento da complementaridade econômica e ao aprofundamento da interdependência em

campos específicos, conforme um planejamento estratégico comum, defendendo os princípios e os valores da integração, que irá evidenciar quais são as áreas que necessitam de maior coesão e empenho, permitindo assim a delimitação de programas de ação conjunta e de coordenação regional.

As ações vão desde a consolidação dos valores fundamentais da Integração Regional, à execução de políticas públicas e privadas, voltadas para a educação, à informação e à consolidação da integração regional. A implementação da criação das redes de engajamento cívico, com base na reciprocidade de direitos e de deveres de seus associados, a reforma, o fortalecimento e o aperfeiçoamento das instituições e das organizações, no sentido da geração e da consolidação de relações mais estáveis, baseadas na confiança, na transparência e na participação com o fim precípua de assegurar a manutenção e a qualificação do impulso integrador, pode minorar o déficit democrático e harmonizar as democracias dos países membros com a integração regional. A existência do déficit democrático, em nível interno dos países, e as diferenças constitucionais, culturais e institucionais, existentes nos países membros, são aspectos a serem considerados pois validam a possibilidade da utilização do capital na integração regional. A utilização do capital social está vinculada à sua concepção estrutural, e à repercussão política institucional, no sentido de minorar a existência do déficit democrático, em nível mais aprofundado no MERCOSUL, do que na UE, através de pressupostos teóricos democráticos que possibilitem uma atuação das instituições de forma mais democrática e participativa, especialmente no PARLASUL. A seguir a abordagem teórica da democracia no MERCOSUL.

## 7 A DEMOCRACIA, E O MERCOSUL

### 7.1 ASPECTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA

O modelo clássico de democracia e os modelos posteriores não tem sido suficientes para a superação dos novos desafios políticos que a integração regional determina. A UE tem enfrentado sérios problemas no âmbito da integração regional. O mais recente diz respeito à Grécia. Acreditamos que no MERCOSUL, pelas suas diferenças no modelo de integração, na conformação das instituições, os estágios dos desafios são diversos. Os modelos da teoria de democracia recentes assim como o fundamento de um modelo para o MERCOSUL, bem como a viabilidade da comparação com as possibilidades institucionais e políticas do atual estágio de integração regional, com o atual estágio da UE, possibilitam buscar alternativas institucionais viáveis.

A teoria da democracia permite um leque amplo de concepções, potencialmente contraditórias. Historicamente, os diferentes modelos de democracia enfrentam dilemas fundamentais e essenciais do próprio modelo: mais ou menos liberdade para os cidadãos, mais ou menos participação para os cidadãos.

Muitos autores trataram da teoria democrática, dentre eles Kelsen (1994). Define como democracia procedimental aquela que visa garantir a liberdade de um maior número de indivíduos na sociedade. Bobbio (1994) defende a necessidade da realização do sufrágio universal e aponta limites da democracia, que seria minimalista no sentido de se constituir num conjunto de regras e procedimentos que possibilitariam a decisão coletiva da sociedade.

Existem categorizações, classificações, divisões, apontam divergências importantes nesse momento diferenciamos duas correntes que denominamos como participativa – defende a maior participação política, a auto-organização da sociedade e – instrumental – defende a democracia como modelo institucional, burocrático para a obtenção dos fins pretendidos, desde a liberdade dos cidadãos, da competitividade e da minimização da participação do Estado. Entendemos que há possibilidades de conexão entre as correntes, especialmente no que se refere à concepção pluralista, que reconhece a existência de grupos e de atores políticos diversos (DAHL, 1971). Acreditamos que a concepção estrutural do capital social (BOURDIEU, 2004) e a visão integrada do capital social no ambiente social e

político, incluindo as estruturas sociais e as relações institucionais, em especial o regime político, o governo, o sistema institucional formal e os direitos civis e políticos (BAQUERO, 2001), podem levar à construção de um capital social regional. (SCHNEIDER, 2005).

A integração regional tem a predominância das questões comerciais e econômicas. Somente no estágio de Mercado Comum ocorre a prevalência das questões políticas. O MERCOSUL está num estágio próprio. Objetivamente é uma zona aduaneira incompleta, mas possui avanços históricos, jurídicos, institucionais e políticos como o PARLASUL, que remetem à necessidade da análise dessas questões, principalmente déficit democrático, aspecto que também aflige a UE, de forma diferente.

A corrente participativa da teoria da democracia defende que as decisões, no âmbito da democracia, estão vinculadas aos princípios e às finalidades valorativas democráticas como, por exemplo, maior participação das populações, que pressupõe maior legitimidade. Por outro lado, a crítica afirma a existência, ao longo da história, de regimes totalitários populares e que, naquele momento, estiveram legitimados pelas suas respectivas populações, muitas vezes com sistemas eleitorais formais e participativos mediante o sufrágio universal.

Outra diferenciação, postulada no âmbito da teoria da democracia, é a corrente instrumental, também denominada elitista. Restringe a participação da população nas decisões de poder, e reconhece como necessidade instrumental da delegação através de eleição de representantes. Essa teoria valoriza a competição política entre os atores, politicamente relevantes, e reconhece a divisão dos cidadãos entre ativos e passivos. Estes apenas votam para escolher seus representantes ou, nos sistemas de voto livre, sequer votam.

Afirmam Avritzer (2000), Held (1987), Magalhães; Marra (2011) que o sistema representativo é centralizado nas principais instituições de poder. O parlamento é sua instância legítima, exclusiva de deliberação e de tomada de decisões políticas. O judiciário cumpre sua função precípua de guardião constitucional, e poder executivo comanda e executa as decisões políticas.

Existe a exigência de um elevado grau de especialização para o desempenho da atividade política, jurídica ou burocrática, com eficiência e eficácia na integração regional, tornando a delegação inevitável. Apesar disso, acreditamos na possibilidade de combinar a delegação com uma maior participação ao alterar a

forma de composição do PARLASUL. É possível combinar a legitimidade técnico-científica, específica da burocracia, com uma maior participação. É inegável que a integração regional envolve tradições culturais distintas e necessita conciliar os desafios políticos. Os desafios da complexidade administrativa institucional podem ser superados com a agilidade necessária no âmbito das relações comerciais. Os aspectos das relações internacionais globais, que exigem posições do MERCOSUL, podem ser compatibilizados com uma maior participação, no PARLASUL, e outros mecanismos institucionais que citaremos na conclusão.

No momento se reconhece como valores para a integração regional a existência de tradições culturais distintas, embora este aspecto não deva servir de fundamento para conflitos futuros, no sentido da imposição de valores. Outro valor são as instituições na integração regional, que podem permitir uma justa competição dos distintos valores existentes, preservando os interesses legítimos dos minoritários. Na hipótese de que não exista a possibilidade de uma competição justa, as instituições do MERCOSUL devem atuar, sem, no entanto, impedir a realização dos objetivos centrais da integração regional.

Uma das principais críticas à UE é a autonomia demasiada, por meio do afastamento de seu aparato burocrático das pressões da sociedade, sob a alegação da necessidade deste afastamento para executar suas metas de forma racional e eficiente. Em contrapartida o poder sem controle ou com controle insuficiente é letal para a existência da própria democracia. A burocracia, os quadros especializados e treinados, que participam da integração regional são essenciais para o bom funcionamento das instituições, para a eficiência dos processos e para a eficácia dos resultados.

A participação política das populações não se limita a acreditar que esses agentes capazes de tomar decisões tecnicamente corretas, necessariamente são a favor do interesse coletivo ou individual. Também podem ser colidentes. Os agentes podem utilizar o poder para implementar políticas que são tecnicamente corretas, mas que exijam um alto grau de sacrifícios sociais, além de poderem gerar instabilidades econômicas e políticas.

Com frequência, cita-se a teoria dos jogos (ELSTER, 1994), da ação coletiva (OLSON, 2001) e a teoria do agente-principal (PRZREWORSKI, 2006) para indicar a necessidade de incentivos para que a cooperação e/ou a escolha coletiva racional e eficiente possam ser combinadas. Com base nessas teorias, a ação individual

racional impossibilita o objetivo de um resultado comum ótimo, com foco no maior ganho individual (teoria dos jogos), facilita a ação carona (*free rider*) de acompanhar o resultado vencedor. Soma-se ainda a isso decisão unilateral de não cooperar, sobretudo na ausência de incentivos seletivos (teoria da ação coletiva). Essas ações dificultam, quando não bloqueiam, a distribuição livre e simétrica do fluxo informacional entre os diversos agentes (teoria do agente x principal).

As teorias, acima citadas, partem do pressuposto do cálculo egoístico e estratégico da utilização dos meios e dos resultados das ações, ressaltando seu aspecto competitivo. Apesar da existência da competitividade, acreditamos ser possível criar instrumentos que combinem a competitividade e a cooperação. As duas características ancestrais da espécie humana - cooperar e competir - são responsáveis por grandes conquistas da humanidade. Especificamente, propomos uma possibilidade de uma participação e cooperação maiores na integração regional e no PARLASUL. “As instituições que eles [os direitos] criaram são agora bem menos fóruns para a deliberação e mais frequentemente locais para jogos estratégicos”. (BOHMAN, 2009, p. 32).

Com base nesses riscos para a democracia e para a sociedade, e também para a integração regional, a corrente participativa defende uma política mais cooperativa, transparente e deliberativa, tanto no âmbito institucional, como na esfera da sociedade civil. Não se nega a existência de um cenário competitivo na esfera comercial e econômica, bem como no âmbito político, o que não impede de construir ferramentas para a cooperação com as metas de instrumentalizar resultados melhores.

É crível afirmar que a cooperação é parte fundamental da democracia, assim como da integração regional. O MERCOSUL entende como valor a manutenção da democracia, e que a mesma deva ser estendida às suas instituições, especialmente ao PARLASUL. Nesse sentido, a corrente participativa, busca através de uma participação e colaboração maiores, a valoração positiva do debate público por autores como John Rawls, John Dryzek (*apud* AVRITZER, 2000, p. 30). Não pretendemos, nessa tese propor um novo modelo de democracia, mas sim, indicar uma proposição no sentido de alterar a representação parlamentar no PARLASUL, utilizando os pressupostos teóricos de uma democracia mais participativa, combinados com reformas institucionais. Aqui, impende destacar a relação entre uma democracia mais participativa e a representação parlamentar que atualmente é

monopólio dos partidos políticos. Para ter condições de elegibilidade, é necessária a filiação partidária.<sup>38</sup>

No Brasil, na década 30, implementou-se constitucionalmente a representação parlamentar sem vínculo formal partidário, assim como, em outros momentos, se fez em outros países como na França, denominada representação das associações profissionais, ou representação classista. Esses representantes parlamentares participaram da Assembleia Constituinte de 1933 a 1934, e posteriormente no Congresso Nacional e nas Assembleias Estaduais. Vários parlamentares tiveram atuação destacada. Em novembro de 1937, com a implantação do Estado Novo, ocorreu o fechamento dos órgãos legislativos no país, e na Constituição de 1946, não constou previsão acerca da representação parlamentar classista. Desde então, não foi mais utilizada a representação parlamentar sem vínculo formal partidário. Atualmente o tema é pouco debatido no âmbito acadêmico. À época gerou aprofundados e intensos debates, produziram extensa bibliografia<sup>39</sup>. A representação classista já na época da sua utilização trouxe grandes controvérsias conceituais e instrumentais. A mais visada tratava da possibilidade do voto desses representantes e/ou associações no parlamento, ou se teriam apenas direito à voz, numa função consultiva. Apesar de ser instigante o tema, o aprofundamento da análise, implicaria numa revisão histórica, política, jurídica e institucional que passaria por diversos países, especialmente os Europeus, que se utilizaram da representação denominada classista. Na América do Sul, ela também foi utilizada. Também existem iniciativas buscando um maior empoderamento das populações como o orçamento participativo, que repercutiu mundialmente após a sua utilização em Porto Alegre e o Fórum Social Mundial. Sem perder de vista nossos objetivos, concluímos pela importância de continuar somente

---

<sup>38</sup> CFB. Art. 14 § 3º. São condições de elegibilidade na forma da lei: V – a filiação partidária.

<sup>39</sup> BARRETO, A. **Aspectos institucionais e políticos da representação das associações profissionais, no Brasil, nos anos 1930**. 2001. Tese (Doutorado em História). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BONNARD, R. **Sindicalismo, corporativismo e Estado corporativo**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1938.

BOUSSARD, I. Les corporaristes français du premier vingtième siècle. Leurs doctrines. Leus jugements. **Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine**, Paris, v. 40, n. 4, p. 643-665, oct./déc. 1993.

DINIZ, E. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PALDOLFI, D. (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FERNANDES, R. A representação profissional ou de classe. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro, v. 107, fasc. 2-3, p. 273-283, fev./mar. 1933.

RODRIGUES, L. M. O sindicalismo corporativo. In: **PARTIDOS e sindicatos**. São Paulo: Ática, 1990.

com a abordagem da análise da representação parlamentar na integração regional.

Subsiste o debate sobre a democracia participativa, acusado de padecer de instrumentalidade na América Latina, em face do pouco empoderamento de parcelas importantes das populações, que não tem uma cultura política democrática consistente. Acreditamos que o debate não vem em prejuízo da proposição da alteração de parte da representação parlamentar no PARLASUL. A nossa proposta escolhe no conjunto das populações, representantes socialmente empoderados, com o intuito de exercerem ação social vinculada a reconhecido e legitimado capital social, legitimado pela atuação na sociedade civil de suas instituições de origem.

Acreditamos existir uma solução intermediária que reconhece a existência da racionalidade instrumental, porém restringe seu papel nas relações humanas, apresentando alternativamente outra racionalidade complementar, a saber, a racionalidade discursiva ou deliberativa (DRYZEK, 1994).

Tanto na UE quanto no MERCOSUL, guardadas as diferenças já demonstradas, a execução das decisões políticas na racionalidade sistêmica ou instrumental, através da sua burocracia especializada, é necessária para atingir os diversos fins perseguidos. O que propomos é uma alteração na composição do PARLASUL, no sentido de garantir maior participação da sociedade civil através de organizações de relevância social, para contribuir na formulação de políticas mais aderentes aos desejos das populações envolvidas, e para um maior controle das práticas burocráticas na integração regional.

Nesse sentido, Bohman (2009), sugere a realização do diálogo deliberativo em um fórum regido por instituições que possam garantir a publicidade e a *accountability* do processo decisório. De forma complementar, cita - se que os membros de uma associação democrática preferem instituições transparentes, e se enfatiza a reflexão institucional. Apesar disso a afirmação poderia ser identificada como normativa:

preferem instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados são evidentes àquelas nas quais as conexões são pouco claras. [...] questão-chave acerca da reflexão institucional é que ela deveria tornar a deliberação possível. (COHEN, 2009. p. 91-98).

Importa, pois a valoração das práticas para tornar a teoria aplicável às instituições no âmbito da ciência política e, com isso, indicar meios, formas,

instrumentos que combinem sinergicamente participação e deliberação (*participatory deliberation*) em propor um aperfeiçoamento e um aprofundamento da institucionalização da deliberação. Não pretendemos, sob nenhuma hipótese, substituir o sistema representativo competitivo, o PARLASUL, mas sim propor a alteração de sua composição, com o objetivo de propiciar uma maior inclusão de capital social, através da eleição de parlamentares sem vínculos formais partidários tradicionais.

Tal alteração pode vir a ser complementada por mecanismos participativos de tomada de decisões, por nós sugeridos. A alteração proposta pode vir a minorar o déficit democrático e aumentar a legitimidade da integração, com uma maior participação dos cidadãos do MERCOSUL através dos seus novos parlamentares. Estes processos podem ser complementados com os novos mecanismos participativos, de forma realista e adequada ao MERCOSUL, combinando as necessidades estruturais da integração regional com a desejada e necessária agilidade dos mecanismos cooperativos.

O cidadão do MERCOSUL, com base nas pesquisas do Latino-barômetro (1995), tem pouca confiança nas instituições e nos partidos políticos, de maneira geral, principalmente por causa do exercício quase passivo da cidadania, normalmente reduzida na escolha entre propostas muito similares de governo no período de eleições.

O surgimento e o fortalecimento da sociedade civil, decorrente da divisão mais horizontal do poder nas sociedades, propiciou o fortalecimento dos grupos intermediários de interesses, situados entre cidadãos e Estado. As instituições e os grupos podem ser livres para a promoção de debates, pressões, ações e negociações políticas com as elites políticas.

Subsiste a crítica que esse sistema de agregação de interesses pode constituir um tipo de elitismo e/ou sectarismo político na democracia, em virtude da união de classes, sejam em sindicatos, associações, ou grupos de interesse particulares, sem compromisso com a sociedade. Apesar da possibilidade de ocorrência dessas distorções, a contribuição e a colaboração com a sociedade civil é majoritariamente benéfica para a democracia e para a sociedade como um todo. Os riscos, acima referidos, são controláveis através de mecanismos institucionais, como, por exemplo, o judiciário, e não institucionais, pela adesão ou não às associações, de acordo com o seu desempenho perante seus associados.

Estendemos ao MERCOSUL e ao PARLASUL, de forma diferenciada, uma proposta de alteração na escolha e na composição, com o objetivo de que a democracia, no âmbito do PARLASUL, pode ser mais do que atualmente existe institucionalmente. A composição da representação seria alterada no sentido de colaborar na formação do MERCOSUL. Propõe-se uma relação mais transparente, legítima e cooperativa, sem prejuízo à implementação das políticas necessárias para o funcionamento do MERCOSUL. Ela passa necessariamente por um corpo de especialistas que, segundo os teóricos, atua em larga medida a partir de uma orientação instrumental. (AVRITZER, 1996; PRZEWORSKI, 2006; WEBER, 1982).

Um aspecto importante na qualificação da democracia e da integração regional democrática é a forma, a natureza, os meios de participação das populações envolvidas na comunidade política. O capital social pode contribuir na maior participação dos parlamentares, com maior vínculo e/ou proximidade com a sociedade civil, e, presumivelmente, com maior e específico capital social.

A vinculação dos Parlamentares do PARLASUL à uma instituição, OSCIP ou ONG, de relevo social e por serem eleitos na condição de representantes para o PARLASUL, desvinculados de partidos políticos, pode propiciar uma representação diferenciada. A existência de um capital social, originado na comunidade institucional, pode propiciar o acesso aos recursos valorizados no âmbito social das instituições, OSCIPs, ONGs representadas por esses parlamentares. Instrumentalmente é uma possibilidade viável de alteração no arcabouço institucional da integração regional, embora, existam grandes obstáculos para sua implementação.

Outra forma de maior participação das populações é o mecanismo de consulta popular na UE. Um exemplo recente da sua utilização, foi a adesão ou não à Constituição Europeia, rejeitada pela maioria dos países membros embora tivesse ocorrido um aprofundamento da integração europeia com a vigência do Tratado de Lisboa de 2009.

Priorizamos o viés exploratório abrindo a possibilidade de debates sobre o conjunto das questões referidas, em detrimento das possibilidades confirmatórias. Esta abordagem viabiliza proposições nos temas abordados, explicitados na conclusão.

## 8 CONCLUSÃO

A comparação entre o PARLASUL e o PE propiciou conclusões e a criação de novas possibilidades de explorar a integração regional, suas instituições, o capital social, o déficit democrático e o modelo de democracia. Institucionalmente, o PARLASUL, comparativamente com o PE, possui lacunas importantes, derivadas da não concessão de parte da soberania dos países membros do MERCOSUL, combinadas com questões históricas e culturais e com os modelos de democracia internos dos países membros.

A relação entre Brasil e Argentina tem direcionado o rumo da integração regional desde a sua origem. Repercute o modelo presidencialista não compartilhado, pois o presidente exerce as funções de chefe de governo e de estado nos países membros do MERCOSUL.

No sistema parlamentarista de governo, o primeiro ministro exerce as funções de governo, e outra pessoa exerce a chefia do Estado. As relações com os parlamentos são moldadas por esse aspecto, assim como o próprio MERCOSUL, e as suas instituições dependem da condução dos presidentes desses países, na sua evolução e qualificação.

Procuramos sistematizar, elaborando uma tabela comparativa entre PE, e o PARLASUL, e entre UE e o MERCOSUL, utilizando as análises realizadas e com base nas fontes e bibliografia referidas.

Quadro 5 – Comparação entre PE e PARLASUL, entre UE e MERCOSUL

Histórica	Institucional	Jurídica	Política
<p>Fundação do PE em 1952.</p> <p>Fundação do PARLASUL 2007.</p> <p>Primeira eleição direta dos parlamentares no PE, 1979. Em 2014 realizou-se a oitava eleição para o PE.</p> <p>Primeira eleição direta dos parlamentares no PARLASUL, 2008, somente pelo PARAGUAI, e 2015 pela ARGENTINA.</p>	<p>O Tratado da CECA, de 1951, previa a existência de uma Assembleia de delegados dos países membros, no total de 78 representantes. Essa Assembleia é a origem institucional do PE.</p> <p>O tratado do MERCOSUL, de 1991, não previu a existência de um Parlamento. O tratado de Ouro Preto (1994), instituiu a CPC, composta por 16 parlamentares de cada país membro, totalizando 64 parlamentares. Essa comissão é a origem institucional do PARLASUL.</p>	<p>O Tratado internacional da CECA é composto por quatro títulos. I - CECA, II - Instituições da Comunidade, III – Disposições econômicas e sociais, IV - Disposições gerais. Previu a existência de Tribunal de Justiça, e as relações da CECA com o Conselho Europeu.</p>	<p>A CECA surgiu, após a Segunda Guerra Mundial, com os objetivos de reconstruir economicamente o continente europeu e assegurar uma paz duradoura. Outro objetivo político foi a abertura de uma via política e econômica para a integração europeia.</p> <p>O MERCOSUL surgiu após a redemocratização dos países na América do Sul, no sentido de fortalecer as novas democracias, através da criação de comércio e desenvolvimento econômico, via constituição de área de livre comércio, com vistas ao mercado comum.</p>
<p>O Comércio Internacional e Intra-bloco na UE, ao longo de sua existência teve períodos de oscilação, mas foi progressivamente aumentando, especialmente no Intra-bloco; em relação ao comércio internacional, houve aumento. No MERCOSUL as oscilações foram maiores, especialmente em momentos de maxi desvalorização cambial. Em relação ao Intra-bloco, o aumento foi progressivo, em relação ao comércio internacional em termos de participação global, houve perda.</p>	<p>A UE, progressiva e gradativamente superou os entraves, galgou vários estágios institucionais, na integração regional, estando atualmente no estágio 4, União Econômica e Política, compartilha moeda comum, e uma Política Comum de Relações Internacionais. O MERCOSUL desde a área de livre comércio, até o estágio atual de união aduaneira incompleta, enfrentou entraves importantes em nível institucional. Até a presente data, não existe um tribunal no âmbito da integração regional, para exercer a função jurisdicional, exceto o tribunal arbitral “<i>ad hoc</i>”, e o tribunal permanente de revisão e esclarecimentos, em ambos os acessos à jurisdição e às competências são limitados, nos termos dos tratados.</p>	<p>O Tratado internacional do MERCOSUL é composto por seis títulos, I - Propósitos, Princípios e Instrumentos, II, Estrutura, e os demais tratam da vigência, adesão, denúncia e disposições gerais. Previu a existência do CMC e do GMC.</p>	<p>O impulso integrador na UE, possui dimensões políticas que se relacionam dentre outros fatores com uma tradição milenar no comércio internacional, com um nível de desenvolvimento econômico e de serviços alto, na média. A Alemanha tem mantido a sua posição de liderança no âmbito comercial, tanto intra-bloco, quanto no comércio exterior. No MERCOSUL, as dimensões políticas, em alguns momentos, não contribuíram para a construção de uma posição, tanto quantitativa, como qualitativa de maior destaque no âmbito do comércio exterior. O Brasil é o maior ator comercial da região.</p> <p style="text-align: right;">(Cont.)</p>

Histórica	Institucional	Jurídica	Política
<p>Na UE, ao longo de sua existência, os seus países membros, enfrentaram crises políticas e econômicas, que tem sido superadas no âmbito das instituições democráticas. No MERCOSUL da mesma maneira ao longo de sua existência, os seus países membros enfrentaram crises políticas e econômicas, que tem sido superadas no âmbito das instituições democráticas.</p>	<p>No MERCOSUL, o enfrentamento das crises, nos seus países membros, tem sido vinculada à cláusula democrática, nos termos do protocolo de USHUAIA. Na UE, as relações institucionais, são mais complexas entre os países membros, a atuação do PE é mais relevante em termos institucionais do que a do PARLASUL e as crises são objeto de deliberações do PE. O arcabouço institucional da UE, até a presente data, tem sido satisfatório para gerenciar as crises surgidas, sem defecções de países membros.</p>	<p>Ausência e/ou insuficiência de mecanismos jurídicos no âmbito do MERCOSUL, para o enfrentamento de diversas travas no impulso da integração regional, inclusive o descumprimento dos tratados. É recorrente. A UE através de seu sistema jurisdicional tem superado a maioria dos entraves, não somente entre os países membros, mas também em nível de cidadania.</p>	<p>O objetivo da manutenção da paz no continente europeu, no pós-segunda guerra, foi atingido, exceto pelo conflito que fragmentou a então Iugoslávia, país que não era membro da UE. No âmbito da manutenção das instituições democráticas nos países membros, objetivo também foi atingido. No MERCOSUL, no âmbito da manutenção das instituições democráticas nos países membros, objetivo foi atingido, vale citar nesse aspecto as críticas em relação a democracia da Venezuela. Em relação à paz, também. A integração regional em ambos os continentes tem colaborado para a estabilização das democracias dos países membros, em regra.</p>
<p>O PE, vem sendo empoderado, com novas competências e atribuições. O Tratado de Bruxelas (1975), trata da avaliação do orçamento da UE, pelo PE. No Ato Único Europeu (1986) surge o crivo para a aprovação das novas adesões à UE pelo PE. No âmbito do PARLASUL, desde a sua fundação (2007), não se identifica um alargamento de significativo de competências.</p>	<p>As competências e prerrogativas institucionais do PE são importantes no âmbito da UE, desde velar pela manutenção dos tratados, o controle e fiscalização de diversas questões, citamos os Direitos Humanos, assim como existem avanços no que diz respeito à participação das populações nas decisões. Os parlamentares são eleitos de forma direta desde 1979. As competências e prerrogativas institucionais do PARLASUL, são modestas comparativamente com o PE, apesar de ter sido o avanço institucional mais importante desde o Tratado de Assunção de 1991. Existe a possibilidade do PARLASUL analisar o orçamento da SAM.</p>	<p>As competências e prerrogativas institucionais do PE se relacionam com o arcabouço jurídico de forma sistêmica e compartilhada, tanto com o Tribunal Europeu, quanto com o Tribunal de Contas Europeu, em diversos aspectos e questões. No âmbito do PARLASUL, não existe essa possibilidade, exceto os pedidos de informações aos órgãos do MERCOSUL.</p>	<p>No âmbito da legitimidade o PE, comparativamente com o PARLASUL, pode ser considerado mais legitimado, por diversas razões. Citamos o Tratado de Amsterdã (1997), reforçou a posição do PE no processo de co-decisão com o CE. O Tratado de Lisboa, (2009), novamente ampliou os poderes do PE e a participação do PE na eleição do Presidente da CE. Apesar disso, subsistem críticas e a existência de déficit democrático na UE. No PARLASUL a existência do déficit democrático está configurada, principalmente razões, inclusive pela não realização de eleições dos representantes parlamentares do Uruguai, Venezuela, e Brasil para o PARLASUL.</p>

Fonte: Quadro realizado em 2015 por Fábio Böckmann Schneider.

Os avanços obtidos com a integração regional são importantes, assim como os entraves para a sua qualificação e aprofundamento. O desenvolvimento econômico nos países membros do MERCOSUL impacta a integração regional. Atualmente, tanto Brasil quanto Argentina enfrentam crises econômicas sérias, com baixo crescimento econômico<sup>40</sup>.

O MERCOSUL propiciou criação de comércio, aumento das transações comerciais entre os países membros, combinando com reduções importantes em determinados momentos em setores empresariais específicos.<sup>41</sup> O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL foi utilizado para julgar questões comerciais e econômicas. Apesar disso, a institucionalidade no MERCOSUL é insuficiente para atender o que não é aceito para ser representado pelo Estado, pelo país membro do MERCOSUL, o que gera insegurança jurídica nas relações comerciais e econômicas para cidadãos, instituições e empresas, pois dependem apenas de seus sistemas jurisdicionais internos<sup>42</sup>.

As deficiências do subsistema institucional do MERCOSUL repercutem na velocidade, no direcionamento, na evolução e no aprimoramento da integração regional. Desde a criação do Tribunal Permanente de Revisão e Aclaramentos, com sede em Assunção, no Paraguai, a instalação do PARLASUL é o marco institucional mais significativo. A existência do PARLASUL projeta na sua atuação no MERCOSUL possibilidades importantes, o que se deduz da trajetória do PE e da sua atuação na UE.

Na UE uma das características mais importantes das suas instituições é a multifuncionalidade. As funções das instituições no âmbito da integração regional, tem diferenças em relação às suas correlatas, existentes no estado nação, bem como exercem funções compartilhadas de forma diversa da usualmente utilizada no estado nação.

Exemplificando de forma comparada com o estado democrático de direito, e corroborando o efeito do transbordamento dos efeitos da integração regional e a consequente consolidação de um novo campo político, existem funções similares ao poder executivo estatal que, no sistema institucional da UE, são compartilhadas pelo Conselho Europeu, órgão colegiado composto pelos chefes de Estado e de

---

<sup>40</sup> Disponível em: <[www.pt.economics.trade.com](http://www.pt.economics.trade.com)>.

<sup>41</sup> Disponível em: [www2.planalto.gov.br](http://www2.planalto.gov.br). Notícias, 2015

<sup>42</sup> Acesso à Jurisdição no MERCOSUL. F. Böckmann Schneider, 2001.

Governo. O presidente da Comissão Europeia e o Alto Representante da União Europeia, definem a agenda política.

O Conselho da UE é composto por ministros dos países membros da UE. Possuem poderes para debater, alterar, aprovar legislação, coordenar políticas e assumir compromissos. A Comissão Europeia, que tem a denominação de órgão executivo da UE e o status de órgão político e administrativo independente. Possui poderes para propor novos atos legislativos europeus e para executar as decisões da União Europeia.

O PE tem importante atuação, em que pese a sua função legislativa ser menos representativa, comparativamente com os parlamentos nacionais estatais. Sua atuação se destaca na fiscalização e no sistema de co-decisão<sup>43</sup>.

O Tribunal de Contas na UE, que poderia ser replicado no MERCOSUL é instrumento político institucional relevante e indispensável para a transparência, o controle e a prestação de contas no que diz respeito aos recursos e despesas com a integração regional na sua totalidade, desde a constituição de orçamento e políticas públicas comuns, voltadas para a integração regional.

Comparativamente, o subsistema institucional do MERCOSUL não possibilita ainda uma atuação similar à da UE. Não se verifica, com a mesma intensidade, a característica da multifuncionalidade. As instituições no MERCOSUL são mais limitadas nas atribuições do que na UE. Existem possibilidades de aprimoramento da integração regional e de uma atuação de maior destaque do PARLASUL. Dependem, no entanto, de várias premissas, que vão desde a superação das lacunas legislativas no próprio PARLASUL e na sua relação com os outros órgãos do MERCOSUL, até um maior empoderamento dos próprios parlamentares do PARLASUL, através de eleições diretas, que podem ser realizadas por todos os países membros do MERCOSUL.

A inexistência de eleições diretas para os parlamentares do PARALSUL vem sendo suprida de forma escalonada. O primeiro país a realizar as eleições foi o Paraguai. A Argentina deve realizar as eleições no ano de 2015. O novo prazo final para a realização das eleições diretas nos demais países membros é o ano de 2020<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> UNIÃO Europeia. **Instituições e outros organismos da UE**. Disponível em: <europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\_pt.htm>. Acesso em: 08 maio 2015.

<sup>44</sup> ARGENTINA vai eleger membros diretamente este ano. **Jornal do Senado**, Brasília, n. 4.342, p. 10, 16 jul. 2015. Disponível em: <www12.senado.leg.br/.../argentina-elegera-representantes-no-parlasul-dir>. Acesso em: 05 ago. 2015. .

A ausência das eleições diretas dos parlamentares no PARLASUL é um claro indicativo da existência de déficit democrático, que está relacionado com a baixa legitimidade, com a falta de fiscalização especialmente dos atos no âmbito da integração regional, praticados por agentes estatais, e com as dificuldades de acesso na participação da sociedade civil e das populações às decisões políticas no MERCOSUL.

Soma-se a essas questões a atuação de uma burocracia especializada em temas complexos da própria integração regional, que não são compreensíveis para a imensa maioria das populações dos países membros, o que pode ocasionar sérios prejuízos às sociedades dos países membros. Apesar da tomada de decisão técnica correta, isso não significa que não possa trazer danos à sociedade. Podem exigir um alto custo social e, nesse caso, gerar instabilidades sociais e políticas.

As decisões políticas de alto impacto social, antes de serem implementadas pelos agentes burocráticos vinculados ao MERCOSUL, devem ser analisadas pelo PARLASUL, com fundamento nos princípios do Estado Democrático de Direito. Também podem ser submetidas a um sistema institucional que possibilite o seu debate político e o seu possível aceite, com ressalvas, ou não, ou ainda ter a rejeição das medidas propostas pelo corpo burocrático.

No estágio atual ocorre um transbordamento dos efeitos da integração regional, criando um campo político próprio, policêntrico, com múltiplos atores, desde os presidentes e chanceleres dos países membros, parlamentares do PARLASUL, Alto Representante do MERCOSUL, até os burocratas e demais membros dos órgãos do MERCOSUL. Além do campo político próprio, o transbordamento está materializado na criação de redes, organizações, convênios, movimentos, sejam eles comerciais, econômicos, jurídicos, educacionais, sindicais, culturais ou sociais. Partilham anseios, interesses, projetos e dificuldades convergentes e buscam um aprimoramento da integração regional, com foco nas suas especialidades e competências.

A existência da integração regional pressupõe a existência da democracia nos países membros um dos pilares e principal razão do impulso integrador sul-americano é a manutenção da estabilidade democrática. O MERCOSUL desempenhou papel importante na estabilidade democrática na região, especialmente no âmbito interno dos países membros e associados. O Protocolo

Internacional, firmado na cidade de Ushuaia<sup>45</sup>, que prevê o cumprimento da cláusula democrática já teve aplicação prática em mais de uma oportunidade, tendo sido utilizado como estabilizador e anticíclico. O protocolo já foi motivo de intenso debate, que gerou a decisão do aceite da Venezuela como país membro do MERCOSUL.

Outra dimensão - diferente da estabilidade democrática na região e do âmbito interno dos países membros - é a democracia do próprio processo de integração regional. Nesse viés se descortina a análise dos modelos de democracia e dos modelos de sistemas institucionais, operacionais, funcionais, participativos e democráticos. Os dilemas clássicos da democracia – mais ou menos liberdade para os cidadãos, mais ou menos participação para os cidadãos – repercutem na integração regional de forma diferenciada. A liberdade dos cidadãos europeus, que possuem liberdade de ir e vir no âmbito territorial dos países membros da UE, em especial os previstos na carta de direitos humanos da UE<sup>46</sup>, é similar, porém diversa das liberdades civis, ou até mesmo da carta de direitos humanos da ONU.

Os direitos e deveres do cidadão europeu são uma categoria única no âmbito do direito internacional, que se tornou mais específico e especializado com a consolidação do direito comunitário europeu, originado no sistema judicial europeu, que consolidou a prevalência do direito comunitário europeu, nas aplicações referidas nas decisões, em desfavor das legislações e constituições nacionais<sup>47</sup>.

O sistema judicial europeu, composto pelo Tribunal de Justiça da UE que julga e interpreta a legislação da UE, com o intuito de garantir a sua aplicação da mesma forma nos países membros também julga litígios no âmbito de suas competências jurisdicionais<sup>48</sup>. O Tribunal Geral julga recursos no âmbito de suas competências, e o Tribunal de Função Pública, é competente para julgar, em primeira instância, litígios entre a UE e seus agentes públicos.

O MERCOSUL possui projeto de um estatuto de cidadania, com previsão para sua conclusão e implementação em 2021<sup>49</sup>. Já existem importantes avanços

---

<sup>45</sup> PROTOCOLO de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <[www.mercosur.int/.../1998\\_protocolo\\_de\\_ushuaia-compromiso\\_democr](http://www.mercosur.int/.../1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democr)>. Acesso em: 03 maio 2015.

<sup>46</sup> CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: <[www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2015.

<sup>47</sup> In: Acesso à Jurisdição no MERCOSUL. Fábio B. Schneider, 2001.

<sup>48</sup> CURIA. Apresentação dos membros. Disponível em: <[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7026/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

<sup>49</sup> O ESTATUTO da Cidadania. Disponível em: <[www.mercosul.gov.br/index...merc...cidadao/estatuto-da-cidadania](http://www.mercosul.gov.br/index...merc...cidadao/estatuto-da-cidadania)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

para os cidadãos, caracterizando transbordamento da integração regional nesses aspectos. São eles a liberação de visto de viagem para circulação nos países membros, a facilitação e a preferência no tramite para a obtenção de residência temporária nos países membros, o acordo multilateral de seguridade social - permite o acesso aos benefícios para os cidadãos migrantes e suas famílias -, e ainda os protocolos que facilitam a revalidação de diplomas, no âmbito da integração educacional. Tudo isto ainda está distante do previsto na UE, em razão das características somente arbitrais dos Tribunais do MERCOSUL e da amplitude superior dos direitos e deveres do cidadão europeu.

Diversos países membros da UE utilizaram os mecanismos de plebiscito e de referendo para decidir em nível interno dos estados nação sobre questões relacionadas com a integração regional, desde a rejeição da Constituição Europeia, até a votação pela população referente à renegociação da dívida da Grécia com a UE (2015). Tais instrumentos institucionais não estão sendo utilizados no MERCOSUL, o uso de forma adequada para poder colaborar na qualificação e no desenvolvimento da integração regional.

Outra possibilidade de qualificação e de diminuição do déficit democrático, é a aproximação de parte dos parlamentares do PARLASUL das comunidades políticas. Especificamente das associações de interesse, das organizações da sociedade civil, ONG, OSCIP, vinculando o desempenho desses atores a um capital social diferenciado, com menor possibilidade de existência de capital social negativo, diferente do capital social meramente formal, convencional e partidário. A possibilidade está baseada nos termos da proposição de alteração de parte da representação parlamentar do PARLASUL, combinada com a dimensão institucional, desde a estruturação do poder até os meios de ação, considerando as inflexões que interagem nesse contexto, nesse campo político e simbólico.

Acreditamos que a eleição de uma parte do parlamento de membros não partidários, vinculados a associações/organizações detentoras de reconhecida legitimidade social, pode colaborar para aumentar o interesse, o espraiamento e o entendimento do funcionamento das finalidades das instituições, vinculadas à Integração Regional. Os vínculos distintos desses representantes com as suas associações/organizações, diferenciados dos vínculos partidários, podem abrir novas possibilidades de controle e de fiscalização, seja da própria Integração Regional, seja da atuação dos representantes.

As redes de associações/organizações, existentes nos Países Membros, especialmente as mais legitimadas perante a sociedade, por possuírem *habitus* e campos de atuação similares, - sindicatos, patronais e/ou de empregados, associações de classe, Ordem dos Advogados, *Colégio de Abogados* -, nos países de língua espanhola através de seus representantes no PARLASUL, podem colaborar na criação de uma fiscalização cidadã horizontal, com fundamento na reciprocidade e na cooperação, e não somente com base na autoridade e dependência, que caracterizam as relações verticais.

A proposição de alteração de parte da representação do parlamento, com a eleição de representantes vinculados a associações/organizações representativas da sociedade civil, pode contribuir para uma maior inserção do capital social e para estreitar a cooperação regional, via fortalecimento do PARLASUL para fomentar ainda mais os valores integracionistas.

Acreditamos que o capital social dos representantes, por estarem vinculados a associações/organizações, estará mais próximo das comunidades, da ação e da relação comunitária de cooperação. Estariam, assim, vinculados a associações detentoras de reconhecida e importante legitimidade social. Dentre as possibilidades e eventuais vantagens para a diversificação da representação do PARLASUL, com a inclusão dos parlamentares com vínculo cooperativo, comunitário e social, está uma maior responsabilização perante suas comunidades e associações/organizações, em virtude de seu vínculo direto como representante delas.

A ação política do parlamentar com capital social pode vir a somar na criação e na consolidação de redes, especialmente no âmbito da sua especialidade. A sua participação, no âmbito de suas competências, pressupõe qualificação nas decisões e nas proposições no PARLASUL, na sociedade civil e em fóruns de debate. Os pressupostos da democracia são possíveis de serem aplicados para minorar o déficit democrático na integração regional. Ela pressupõe um processo de decisão refinado, reflexivo, multilateral, multinacional, preferencialmente fundamentado em procedimentos especializados, consistentes e justificados. No aspecto instrumental das formações e deliberações das decisões emergem questões como a maneira de como se dá a participação, o grau de qualificação e a legitimidade dos participantes com poder de decidir. Valoram positivamente o processo de formação da decisão, especificamente no que diz respeito aos parlamentares do PARLASUL.

A existência e a atuação de parlamentares com um capital social diferenciado e reconhecido no seu segmento social, possibilita a construção de vínculos mais confiáveis entre o representante e os representados. Pode levar a aprimorar a qualidade das normas do MERCOSUL, em virtude da proximidade e do conhecimento de questões mais específicas, bem como, ampliar a compreensão e a fiscalização da integração regional, e a atuação do próprio parlamentar, no sentido de uma maior descentralização e transparência das decisões.

A proposição reforça a característica do transbordamento da integração regional ao ampliar, capilarizar e diversificar a representação. Em relação à quantidade de parlamentares, que seriam eleitos com esses requisitos, sugerimos um quinto das bancadas de cada país membro, com parlamentares vinculados às associações/organizações.

Os critérios para a eleição podem ser estipulados pela legislação que regula a eleição dos Parlamentares do MERCOSUL. Um quinto é uma quantidade significativa, mas minoritária, que não inviabiliza a manutenção do sistema institucional vigente, que poderia ser adaptado para recepcionar os novos parlamentares.

Em cumprimento aos deveres éticos, no sentido da construção de um patrimônio cultural coletivo, impende afirmar que a proposição da alteração de parte da representação parlamentar do PARLASUL, atualmente, não tem ambiente político e social para sua implementação, até por não existir debate sobre esta possibilidade. Em vindo a se constituir um dia os procedimentos institucionais e operacionais para sua implementação podem ser melhor detalhados, tanto em nível acadêmico, quanto institucional, jurídico, político e popular. A mudança e o aperfeiçoamento em nível institucional no PARLASUL pode ser realizada, de forma segura e legitimada. E necessita primeiro que seja pensada, verbalizada, debatida e aceita.

Nossas proposições refletem uma necessidade de adaptação da integração regional aos valores democráticos, representados por uma democracia mais participativa. Uma nova forma institucional, que indica uma maior participação da sociedade civil e das populações na integração regional, com o objetivo de minorar o alto déficit democrático existente e de colaborar para impulsionar e qualificar a integração regional é eleger parte dos representantes do PARLASUL, com fortes vínculos associativos com capital social legitimado e socialmente reconhecido.

## REFERÊNCIAS

ACORDO grego pode estar próximo, mas incertezas permanecem. Bbc. 2012. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120220\\_grecia\\_rc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/02/120220_grecia_rc.shtml)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

ACUERDO político para la consolidación del MERCUSUR y proposiciones correspondientes. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

ANDERSON, Perry. **O fim da história - de Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

ALMOND, Gabriel A.; COLEMAN, James. S. **The politics of the developing areas**. Princeton: Princeton University Press, 1960.

ALMOND, G.; VERBA, S. (Ed.). **The civic culture revisited**. Newsbury Park: Sage Publications, 1963.

ALVAREZ, Eduardo Martinez. **Código Processual Civil y Comercial de la Nación**. Buenos Aires: Zavalia, 1988.

AMORIN, Celso. El Mercado común del sur y el contexto hemisférico. **Revista del Derecho Industrial**, Buenos Aires, v. 13, n. 38, p. 249-61, may/ago. 1991.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

ARGENTINA vai eleger membros diretamente este ano. **Jornal do Senado**, Brasília, n. 4.342, p. 10, 16 jul. 2015. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/.../argentina-elegera-representantes-no-parlasul-dir](http://www12.senado.leg.br/.../argentina-elegera-representantes-no-parlasul-dir)>. Acesso em: 05 ago. 2015.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996. (Coleção debates).

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.

AZEVEDO, Ivo Sefton de. **Direito internacional público**. 2. ed. Porto Alegre: Acadêmica, 1982. v.1 e 2.

BALASSA, Bela. **The theory of economic integration**. London: George Allen & Unwin Ltda, 1961.

BAPTISTA, Luiz Otávio. **Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1998.

BAQUERO, C. M. J. **Pesquisa quantitativa nas Ciências Sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desafios da democratização na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS/Centro Universitário La Salle, 1999.

\_\_\_\_\_. **Reinventando a sociedade na América Latina**: cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto Alegre: UFRGS; Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

\_\_\_\_\_. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democracia, juventude e capital social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

BARRETO, A. **Aspectos institucionais e políticos da representação das associações profissionais, no Brasil, nos anos 1930**. 2001. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul**: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BASSO, Maristela. A estrutura institucional definitiva do Mercosul. **Boletim de Integração Latino-Americana**, Brasília, n. 10, p. 27-31, 1993.

BETHELL, Leslie (Org.). **História da América Latina**. São Paulo: USP, 2001. v. I, II e III.

BOBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 7. ed. Brasília: UNB, 1994.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BONNARD, R. **Sindicalismo, corporativismo e estado corporativo**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1938.

BORJA, Sérgio Augusto Pereira de. **O projeto democrático**. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral dos tratados Mercosul**: a luta pela união Latino-americana. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Revista de Ciências Sociais**, v. 42 n. 4, p. 655-690, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 6. ed. Belo Horizonte: Papyrus, 2004.

\_\_\_\_\_. **A identidade e a representação**: elementos para uma reflexão crítica sobre a ideia de religião. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1980.

BOUSSARD, I. Les corporaristes français du premier vingtième siècle. Leurs doctrines. Leus jugements. **Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine**, Paris, v. 40, n. 4, p. 643-665, oct./déc. 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2000.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

CASELLA, Paulo Borba. **Integração jurídica interamericana**: as convenções interamericanas de direito internacional privado (CIDIP's) e o direito brasileiro. São Paulo: LTR, 1998.

\_\_\_\_\_. **Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1994.

\_\_\_\_\_. **Contratos internacionais e direito econômico no MERCOSUL**. São Paulo: LTR, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito internacional**: vertente jurídica da globalização. Porto Alegre: Síntese, 2000.

\_\_\_\_\_. **MERCOSUL**: exigências e perspectivas. Integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006). São Paulo: LTR, 1996.

\_\_\_\_\_. **Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTR, 1994.

\_\_\_\_\_. Arbitragem internacional e boa-fé das partes contratantes: cláusula de arbitragem em contrato internacional. **Revista dos Tribunais**, v. 80, n. 668, p. 239-241, jun. 1991.

CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: <[www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2015.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CÓDIGO General del Proceso. Ley 15982. 2a. Edición. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. República Oriental del Uruguay. Montevideo. Setiembre 1996.

CÓDIGO Processual Civil da Venezuela de 19/09/1990. Disponível em: <<https://www.iberred.org/pt/node/226>>. Acesso em: 08 maio 2015.

CÓDIGO Processual Civil. República del Paraguay. 5. ed. Assunción: Intercontinental, 1995.

COHEN, Isaac. El Concepto de integracion: algunas definiciones tradicionalmente Utilizadas. **Revista de La CEPAL**, n. 15, 1981.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, v. 94, p. 95-120, 1988.

CONSTITUIÇÃO da Nação Argentina de 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://www.resumosetrabalhos.com.br/constituicao-da-nacao-argentina-de-22-de-agosto-de-1994.html>>. Acesso em : 03 ago. 2015.

CONSTITUIÇÃO da República Bolivariana da Venezuela. Reforma Constitucional, 1999.

CONSTITUIÇÃO da República do Uruguai de 1967. Disponível em: <<http://www.resumosetrabalhos.com.br/constituicao-do-uruguai-de-1967.html>>. Acesso em: 08 maio 2015.

CONSTITUIÇÕES dos países do Mercosul: 1996-2000: textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2001. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10092>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

CONVERSI, Daniele. Reassessing theories of nationalism. Nationalism as boundary maintenance and creation. **Nationalism and Ethnic Politics**, v. 1, n. 1, p. 73-85, 1995.

CURIA. Apresentação dos membros. Disponível em: <[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7026/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

DAHL, Robert. **Polyarchy**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DEUTSCH, Karl. Análise das Relações Internacionais. In: \_\_\_\_\_. **Como alcançar e conservar a integração**. Brasília, 1997. p. 267-281. cap. 18. (Pensamento Político).

DEUTSCH, Karl. **El analisis de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Paidós, 1970.

DINIZ, Eli Roque. **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 90**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PALDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 21-38.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal, 2010.

DRYZEK, John S. **Discursive democracy: politics, policy and political science**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

DURKHEIM, Émile. A transição da sociedade mecânica à orgânica. In: IANNI, Octávio (Org.). **Teorias da estratificação social**. São Paulo: Ed. Nacional, 1975.

\_\_\_\_\_. **As regras do método sociológico**. São Paulo. Ed. Nacional, 1987.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

EASTON, David. **The political system: an inquiry into the state of political science**. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

EL PAIS. Torreblanca, José Ignacio. 2014. Disponível em: <[brasil.elpais.com/brasil/2014/05/23/.../1400864860\\_939641.htm](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/05/23/.../1400864860_939641.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2014.

ELSTER, Jon. **The cement of society: a study of social order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FAORO, Raymundo. **Donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 1957.

FEATHERSTONE, Kevin. Jean Monet and the democratic deficit in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, v. 32, n. 2, p. 149-170, June, 1994.

FERNANDES, R. A representação profissional ou de classe. **Revista de Direito**, Rio de Janeiro, v. 107, fasc. 2-3, p. 273-283, fev./mar. 1933.

FERRO, Marc. **História das colonizações**. São Paulo: Schwarcz, 1996.

FIGUEIREDO, Ilda. Batalha eleitoral para o Parlamento Europeu. **O Militante**, n. 300, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.omilitante.pcp.pt/pt/300/Eleicoes/317/Batalha-eleitoral-para-o-Parlamento-Europeu.htm>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

FIORI, José Luís. **O Poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FISCHER, Louis. **The politics of shared power: congress and the executive**. Texas: The Texas University Press, 1998. (College Station).

FOLLESDAL, A.; HIX, S. "Why there is a democratic deficit in the UE: a response to majone and moravcsik". **Journal of Common Market Studies**, v. 44, n. 3, p. 533-62, 2006.

FRONTEIRAS da América Latina: espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1977.

FUKUYAMA, Yoshihiro Francis. **The end of history and the last man**. New York: Free Press, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 2001.

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert. Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, v. 99, n.1, p 29-45, 2005.

GROHMANN, L. G. M. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, p. 75-106, 2001.

HABERMAS, Jurgen. **La Constelacion Posnacional**. Buenos Aires: Paidós, 2000.

HABERMAS, Jürgen. The classical doctrine of politics in relation to social Philosophy. In: \_\_\_\_\_. **Theory and practice**. Boston: Beacon Press, 1973.

\_\_\_\_\_. **Knowledge and human interest: a general perspective**. Boston: Beacon Press, 1971.

\_\_\_\_\_. **Era das transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALPERIN, Marcelo. Los particulares y el MERCOSUR: el protocolo de Brasília para la solución de controversias. **Boletim de Integración Latinoamericana**, mayo 1992.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HASS, Ernest T. **The uniting of Europe**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte. Paidéia. 1987.

HELD, David; McGREW, Anthony. **Globalization theory: approaches and controversies**. Oxford: Polity, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Forense, 1968.

\_\_\_\_\_. **Choque das civilizações, e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

INDICADORES ECONÔMICOS FEE / Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto alegre, v. 16, n. 2, 1988.

JUCÁ, Francisco Pedro. **Parlamento do MERCOSUL: alterações necessárias à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: LTR, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

KERBER, Gilberto. **Mercosul e supranacionalidade**. São Paulo: LTR, 2001.

KOHLER-KOCH, B.; JACHTENFUCHS, M. Regieren in der Europäischen Union — Fragestellungen für eine interdisziplinäre Forschung. In: **Politische Vierteljahrschrift**, v. 37, n. 3, p. 537-556, 1996.

KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward D. **International organization: a Reader**. New York: Longman, 1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMOUNIER, Bolivar. **Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90**. São Paulo: Loyola, 1990.

LIJPHART, Arend D'Engremont. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOCKE, Richard. Construindo confiança. **Econômica**, v. 3, n. 2, p. 253-281, set. 2001.

MACHIARELLI, Niccolò. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: UNB, 2000.

MAGALHÃES, Bruno Dias; MARRA, Emanuel Camilo de Oliveira. **Uma interpretação sobre os limites e as possibilidades da burocracia weberiana e do elitismo democrático**: tensões entre Administração Pública e Política. Artigo apresentado no X Encontro Nacional de Estudantes de Administração Pública e Ganador do 4º Prêmio LICE. Serra Negra, 2011.

MAIA, Clarita Costa. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 163, p. 363-388, jul./set. 2004.

MAINWARING, Scott and SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

MAJONE, Giandomenico. Europe's democratic déficit: the question of standards. **European Law Journal**, v. 4, n. 1, p. 5-28, 1998.

MARIANO, Marcelo Passini. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARKS, G; HOOGHE, L.; BLANK, K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. **Journal of Common Market Studies**, v. 34, n. 3, p. 341-378, 1996.

MARQUAND, David. **Parliament for Europe**. London: Jonatham Cape, 1979.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1996.

MELO, Lucas Braga de. **Quais são as contradições da crise do Euro?** 2013. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/04/01/quais-sao-as-contradicoes-da-crise-do-euro/>>. Acesso em: 08 maio 2015.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. v. 2 e 3.

MERCOSUL: legislação e textos básicos. 5. ed. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2011. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/atividade.../mercosul-legislacao-e-textos-basicos-d](http://www2.camara.leg.br/atividade.../mercosul-legislacao-e-textos-basicos-d)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

MILL, John Stuart. Sistema de Lógica dedutiva e indutiva, de 1843. In: OS PENSADORES. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 81-257.

MILNER, Helen V. Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American, comparative politics. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 759-86, 1998.

MONNET, Jean Omer Marie Gabriel. **Memories de Jean Monnet**. Paris: Fayard, 1976.

MONTESQUIEU. **O Espírito da Leis**. 1748. Disponível em: <[www.dhnet.org.br/direitos/.../hdh\\_montesquieu\\_o\\_espirito\\_das\\_leis.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/.../hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

NEUSTEIN, Fernando Dantas M.; SILVA, Beatriz Pereira da. O princípio da primazia no direito comunitário e o déficit democrático da União Europeia. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e Integração regional**: desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 367-383.

NOGUEIRA, João Pontes, MESAR, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

NOHLEN, Dieter, et al. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: José Thompson, 2007.

NORRIS, Pippa. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

NYE JR, Joseph Samuel. **The future of power**. New York: Perseu Books Group, 2011.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal. **Agora**, Buenos Aires, v. 4, n. 8, p. 5-34, 1998.

OLSON, Mancur. La lógica de la acción coletiva. In: DIEZ textos básicos de ciência política. Barcelona: Ariel, 2001.

PARLAMENTO ANDINO. Oficina Nacional Ecuador. Disponível em: <[www.parlamentoandino.org](http://www.parlamentoandino.org)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

PARLAMENTO CENTROAMERICANO. Disponível em: <[www.parlacen.int](http://www.parlacen.int)>. <[www.sica.int](http://www.sica.int)>. Acesso em: 25 ago. 2015.

PARSONS, Talcott Edgard Frederick. **The structure of social action**. New York, Macmillan, 1937.

PFETSCH, Frank R. **A união europeia**: história, instituições e processos. Brasília: UNB, 2001.

PIERSON, Paul. **The Path to European Integration**: a historical institutionalist analysis. Berkeley University Press, 1996.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago do Chile: CEPAL, 2013. Disponível em: <[http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch\\_el\\_desarrollo\\_eco.pdf](http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

PROTOCOLO Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/.../protocolo-constitutivo-do-parlament...](http://www.parlamentodelmercosur.org/.../protocolo-constitutivo-do-parlament...)>. Acesso em: 03 ago. 2015.

PROTOCOLO de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <[www.mercosur.int/.../1998\\_protocolo\\_de\\_ushuaia-compromiso\\_democr](http://www.mercosur.int/.../1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democr)>. Acesso em: 30 maio 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Deliberation and Ideological Domination. In: ELSTER, J. (Ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 40-60.

\_\_\_\_\_. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Methods of cross national research, 1970-1983: an overview. In: DIERKES, H. N.; ANTAL, A. Berthoin (Org.). **Comparative policy research: learning from experience**. Londres: Gower Publishing, 1987.

\_\_\_\_\_; TEUNE, Henry. **The logic of comparative social inquiry**. Nova York: John Wiley and. Sons, 1970.

PUTNAN, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAGIN, Charles C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

RAINELLI, Michel. **Nova teoria do comércio internacional**. Baurú: EDUSC, 1998.

RANGEL, Vicente Marotta. **Contratos internacionais e direito econômico no MERCOSUL**. São Paulo: LTR, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito e relações internacionais**. São Paulo: RT, 1988.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 4. ed. São Paulo: RT, 1993.

RATTENBACH, Augusto Benjamin (Org.). **Antologia geopolítica**. Buenos Aires: Pleamar, 1975.

REGIMENTO interno do Parlamento do MERCOSUL. Disponível em: <[www.parlamentodelmercosur.org/.../regimento-interno-do-parlamento](http://www.parlamentodelmercosur.org/.../regimento-interno-do-parlamento)>. Acesso em: 03 maio 2015.

RENOUVIN, Pierre. **Historie des relations internationales**. Paris: Hachette, 1995. v. 1.

RESENDE, Madalena Meyer. **The unintended effects of Europe on Central and east European party systems: poland and beyond**. Tallinna: University Press, 2009.

RODRIGUES, Leôncio M. O sindicalismo corporativo. In: \_\_\_\_\_. **PARTIDOS e sindicatos: escritos de sociologia política**. São Paulo: Ática, 1990. p. 38-65.

ROSA, Luís Fernando Franceschini da. **Mercosul e função judicial**: realidade e superação. São Paulo: LTR, 1997.

\_\_\_\_\_. União europeia: instituições e funções. **Estudos Jurídicos**, São Leopoldo, RS, v. 30, n. 75, 1996.

SALA, José Blanes. O conceito de soberania do estado ante o fenômeno da integração econômica e a união política. In: **CONTRATOS internacionais e direito econômico no MERCOSUL**. São Paulo: LTR, 1996.

SANDHOLTZ, Wayne. **European integration and supranational governance**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SCHMITTER, C. Philippe. A Experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010.

\_\_\_\_\_. What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? **IHS Political Science Series**, n. 75, 2001.

SCHNEIDER, Fábio Böckmann. **Integração regional e capital social**. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

\_\_\_\_\_. A necessidade de Politização do MERCOSUL. **Revista de Direito Internacional e Econômico**, Porto Alegre: Síntese, 2005.

\_\_\_\_\_. Os desafios da integração. In: **MERCOSUL e o conhecimento: os desafios da integração**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2004.

\_\_\_\_\_. MERCOSUL e democracia no processo de integração. **Revista Adjudicia da Escola Superior de Advocacia**. Porto Alegre, n. 1, 2003.

\_\_\_\_\_. **Acesso à jurisdição no MERCOSUL**: cooperação judiciária, entraves e perspectivas. Porto Alegre: Síntese, 2001.

\_\_\_\_\_. O Acesso à Jurisdição no MERCOSUL: entraves constitucionais. **Revista de Direito do MERCOSUL**, Buenos Aires, ano 4, n. 4, 2000.

SENADO devolve ao Tesouro R\$ 275 milhões economizados. **Jornal do Senado**, Brasília, n. 4.015, dez. 2013. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/.../argentina-elegera-representantes-no-parlasul-dir](http://www12.senado.leg.br/.../argentina-elegera-representantes-no-parlasul-dir)>. Acesso em: 03 maio 2015.

SPENCER, Herbert. **On social evolution**. Chicago: The University of Chicago Press, 1972.

TOQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

UNIÃO Europeia. **Instituições e outros organismos da UE**. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm)>. Acesso em: 08 maio 2015.

UNIÃO de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR)>. Acesso em: 08 maio 2015.

VENTURA, Deysi de Freitas Lima. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia**. São Paulo: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: UNESP, 2004.

VILLA, Rafael Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Annablume, 1998.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A primavera árabe: entre a democracia e a geopolítica do petróleo**. Porto Alegre: Leitura século XXI, 2012. (Temas do novo século, 14).

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Gradica, 2002. (Coleção Trajectos).

WALZER, Michael. **Las esferas de la justicia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

WATSON, Adam. **The evolution of the international society: a comparative historical analysis**. London: Routledge, 1992.

WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 229-277.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

WIONCZEK, Miguel, S.(Org). **Integración de la America Latina: experiências e perspectivas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

WORLD VALUES SURVEY. **Latino-barômetro**. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=Links>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

**ANEXO I - Lista de entrevistados por país, em ordem alfabética****Argentina**

Horacio Ramiro González

**Brasil**

Benedita Sousa da Silva Sampaio

Carlos Eduardo Vieira da Cunha

Cora Maria Teixeira Chiappetta

Florisvaldo Fier

Iara Bernardi

Ivan Ramalho

José Luiz Stedile

Júlio José de Campos

Marcelo Machado Bertoluci

Maria Cláudia Drummond

Newton Lima Neto

Renato Delmar Molling

Roberto João Pereira Freire

**Paraguai**

Amanda Núñez Sánchez

Tomas Enrique Bittar Navarro

**Uruguai**

Rubén Martínez Huelmo

**Venezuela**

Saúl Antonio Ortega Campos

**ANEXO II - Curriculum dos entrevistados por país, em ordem alfabética por país.**

**ARGENTINA**

**Horacio Ramiro González**



**Horacio Ramiro González**

En el año 1995 resulta electo concejal de Ituzaingó, distrito de la Provincia de Buenos Aires. Por elección de sus pares fue elegido presidente del Concejo Deliberante, cargo que ejerció entre los años 1995 y 1999. Durante el año 1999 fue electo diputado por la provincia de Buenos Aires, en representación de la primera sección electoral, cargo que ejerció durante cuatro años. En 2003 resultó electo nuevamente diputado provincial por un nuevo período de cuatro años, siendo designado por sus pares como vicepresidente primero de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. En el año 2007 es nuevamente elegido diputado provincial, por otros cuatro años, y elegido por sus pares como presidente de la Honorable Cámara de Diputados, máxima autoridad de la institución. En diciembre de 2009 fue nuevamente elegido presidente de la Honorable Cámara de Diputados en forma unánime por la totalidad del Cuerpo Legislativo.

**BRASIL****Benedita da Silva - PT/RJ**

Benedita Souza da Silva Sampaio

Nascimento: 26/4/1942

Naturalidade: Rio de Janeiro, RJ

Profissões: Servidora Pública, Professora, Auxiliar de Enfermagem e Assistente Social

Filiação: José Tobias de Souza e Maria da Conceição de Souza

Escolaridade: Superior

Mandatos (na Câmara dos Deputados):

Deputada Federal (Constituinte), 1987-1991, RJ, PT. Dt. Posse: 01/02/1987;

Deputada Federal (Congresso Revisor), 1991-1995, RJ, PT. Dt. Posse: 01/02/1991;

Deputada Federal, 2011-2015, RJ, PT. Dt. Posse: 01/02/2011; Deputada Federal,

2015-2019, RJ, PT. Dt. Posse: 01/02/2015. Benedita Sousa da Silva Sampaio é uma política brasileira, e foi a 59ª governadora do Rio de Janeiro

**Carlos Eduardo Vieira da Cunha**

É formado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nascido em Cachoeira do Sul, 31 de março de 1960, é procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, licenciado para exercer mandato deputado federal. É filiado ao Partido Democrático Trabalhista desde 1981. Ingressou na vida política aos 15 anos, já residindo em Porto Alegre, onde presidiu o grêmio estudantil do Colégio Anchieta. Aos 19 anos, estudante da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), presidiu o Centro Acadêmico André da Rocha. Com a redemocratização do país, em 1981, estudou os programas

de todos os partidos e decidiu-se pelo PDT, por seu compromisso com a educação. Atuaria politicamente na Juventude Socialista (PDT), chegando a ser eleito Presidente em Porto Alegre (1984). Exerceu advocacia em Osório até 1986, ano em que assumiu uma cadeira na Câmara Municipal de Porto Alegre. Em 1986 foi eleito pela primeira vez vereador em Porto Alegre. No mesmo ano, assumiu a direção geral do Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), durante a administração do então prefeito Alceu Collares. Voltou a ocupar uma cadeira de vereador em 1989, na Constituinte, e, no início da década de 1990, foi presidente da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Em 1994, elegeu-se deputado estadual para o primeiro de três mandatos. Foi líder do PDT na Assembleia Legislativa, presidente da Comissão de Constituição e Justiça, relator da CPI de Segurança Pública e, em 2004, assumiu a presidência da Casa.

Em 2006, elegeu-se deputado federal pela primeira vez, sendo reeleito em 2010. Na Câmara, Vieira presidiu as comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Seguridade Social e Família. Atual Secretário da Educação do Estado do Rio Grande do Sul.

### **Cora Maria Teixeira Chiappetta**



Ao tempo da entrevista era secretária geral do CODESUL, Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul.

**Florisvaldo Fier,**

Mais conhecido como Dr. Rosinha, nascido em Rolândia, 12 de novembro de 1950, é médico e servidor público. Foi um dos fundadores e diretor do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, e diretor do Centro Brasileiro de Estudos da Saúde. Também participou da fundação do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores. Em 1990, venceu a eleição para deputado estadual. Foi reeleito para o cargo em 1994. Em 1998, Dr. Rosinha foi eleito deputado federal pela população do Paraná. Foi presidente, e secretário-geral da Comissão do MERCOSUL do Congresso Nacional. Em 7 de maio de 2007 foi eleito vice-presidente do Parlamento do MERCOSUL. Exerceu a presidência da entidade de junho de 2008 até fevereiro de 2009. Atual Alto Representante Geral do MERCOSUL.

**Iara Bernardi**

**Iara Bernardi** nascida em Sorocaba, 2 de junho de 1952, é uma professora e política brasileira filiada ao Partido dos Trabalhadores desde 1981. É filha de Antônio Bernardi e Israelina Machado. Atualmente, exerce o cargo de deputada federal por São Paulo. Estudou Ciências na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Nossa

Senhora do Patrocínio, em Itu, SP. Tem Especialização em Genética Humana e Oceanografia Biológica e pós-Graduação em Biologia através da mesma instituição. Foi professora Efetiva da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, atuando em Sorocaba e em diversas cidades da região. Foi Conselheira Estadual da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP entre 1977-1998. Em Sorocaba, foi Vice-Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e Conselheira do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Entre as atividades partidárias no Partido dos Trabalhadores, PT foi Vice-Presidente do Diretório Municipal em Sorocaba, SP; Membro, Diretório Estadual, SP; Vice-Líder do PT, 2000-2002 e 2004-; Vice-Presidente Diretório Nacional; Membro, Diretório Nacional; Vice-Líder, 2005-02/05/2006. Atual parlamentar no PARLASUL.

### **Ivan João Guimarães Ramalho**



**Ivan João Guimarães Ramalho**, ex-presidente da Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior (ABECE), é economista, funcionário aposentado do Banco do Brasil, membro titular do Conselho de Administração da BNDESPar e membro do Conselho Superior da Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (Funcex). Atuou como secretário executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) de 2005 a 2010, tendo ocupado por muitas vezes o cargo de ministro de Estado. Também ocupou o cargo de secretário de comércio exterior do MDIC entre 2003 e 2006. Trabalhou no MDIC durante 16 anos. Deixou o governo federal no final de 2010. Ivan Ramalho foi também diretor do Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex), secretário adjunto da Secex e coordenador do grupo técnico responsável pela elaboração e implantação do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex). Foi o Alto Representante Geral do MERCOSUL de 2012 a 2014. Atual secretário executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Mdic), Ivan Ramalho, é o presidente do Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

### **José Luiz Stédile**



José Luiz Stédile tem 53 anos, nascido no município gaúcho de Nova Prata, viveu sua infância e adolescência na cidade de Veranópolis. Desde 1979 reside em Cachoeirinha. Depois de anos de militância sindical, comunitária e política, exerceu dois mandatos consecutivos como prefeito de Cachoeirinha, entre 2001 e 2008. Deputado Federal no exercício do primeiro mandato pelo PSB do Rio Grande do Sul, eleito com 41.401 votos em 03 de outubro de 2010. Stédile é filho de Alcides Stédile e Lourdes Agustini Secchi, casado com a advogada Alexandra Cichelero Stédile, e pai de duas filhas. É formado em Administração Pública pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Também cursou Economia do Trabalho na Unicamp, em São Paulo. Antes de ser prefeito foi metalúrgico e sindicalista, tendo exercido o cargo de diretor do Sindicato dos Metalúrgicos da Grande Porto Alegre por três mandatos. Foi presidente da Central Única dos Trabalhadores/CUT Metropolitana. Presidiu o Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano/Corede Delta do Jacuí. Presidiu a Granpal – Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre, ligada a Famurs – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Na Câmara dos Deputados é titular da Comissão de Viação e Transportes, e suplente da Comissão de Legislação Participativa e da Comissão de Finanças e Tributação, e Vice Líder da Bancada do PSB na Câmara dos Deputados. Atual parlamentar no PARLASUL.

## Júlio José de Campos



Júlio José de Campos, mais conhecido como Júlio Campos nasceu em Várzea Grande, 11 de dezembro de 1946. É político, engenheiro e empresário brasileiro. É proprietário da TV Brasil Oeste. Filho de Júlio Domingos de Campos e Amália Curvo de Campos. Iniciou sua carreira política em 1964 ao filiar-se ao PSD e em 1969 formou-se em Agronomia na Universidade Estadual Paulista. Secretário de Viação e Obras Públicas em Várzea Grande foi professor da Universidade Federal de Mato Grosso e chefiou o setor de Colonização e Operações da Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso (CODEMAT). Eleito prefeito de Várzea Grande pela ARENA em 1972 e deputado federal em 1978, migrou para o PDS elegendo-se governador de Mato Grosso em 1982 na primeira disputa direta para o Palácio Paiaguás desde a vitória de Pedro Pedrossian em 1965. Após migrar para o PFL renunciou ao governo e foi eleito sucessivamente deputado federal em 1986 e senador em 1990 ocupando uma cadeira que já pertencera ao seu tio, Sílvio Curvo. Derrotado por Dante de Oliveira ao disputar o governo estadual em 1998, retornou ao meio empresarial até ser eleito deputado federal em 2010. Em 2014, era deputado no PARLASUL.

### **Marcelo Machado Bertoluci**



Marcelo Machado Bertoluci. Advogado. Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2001). Professor na Graduação e na Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Licenciado da PUCRS desde 2013/01. Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul (Gestões 2007-2009 e 2010 - 2012). Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul (Gestão 2013 - 2015).

### **Maria Cláudia Drummond**



Maria Cláudia Drummond possui graduação em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais em 1971, mestrado em ciência política pela Universidade de Brasília em 1995, e doutorado em história pela Universidade de Brasília em 2005. Atualmente é consultora parlamentar da bancada Brasileira no PARLASUL e servidora no Senado Federal.

### **Newton Lima Neto**



Newton Lima Neto nasceu em São Paulo, 28 de fevereiro de 1953, foi prefeito de São Carlos (SP) por dois mandatos consecutivos (2001-2004) e (2005-2008). Lima Neto também foi reitor da Universidade Federal de São Carlos (1992/1996). Vice Presidente de Assuntos Temáticos da Frente Nacional de Prefeitos – maio de 2005 a maio de 2007. Membro Titular do Conselho de MERCOCIDADES, representando o Brasil – 2004 à 2007. Coordenador da Unidade Temática de Ciência, Tecnologia e Capacitação da Rede MERCOCIDADES 2004 à 2007. Membro do Conselho Consultivo da (ANPROTEC) - *Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores* de 2008. Eleito deputado federal em 2010, e indicado como parlamentar no PARLASUL.

### **Renato Delmar Molling Filho**



Renato Delmar Molling Filho de pequenos agricultores no interior de Dois Irmãos, hoje Santa Maria do Herval. Renato Molling é casado com a pedagoga Corinha, hoje prefeita de Sapiranga, com quem tem dois filhos: Vinícius e Larissa. Está no segundo mandato de deputado federal. Já foi prefeito de Sapiranga/RS por oito anos. No Congresso tem como principal bandeira a defesa do desenvolvimento da indústria brasileira e da geração de emprego e renda. Desde 2007 atua como titular na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e preside a Frente Parlamentar em Defesa do Setor Coureiro-Calçadista e Moveleiro. É vice líder do Partido Progressista na Câmara, presidente do Grupo de Amizade Brasil-Alemanha e vice presidente da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

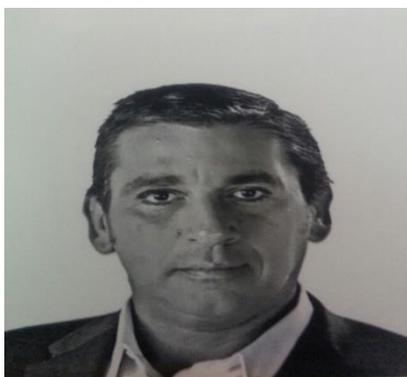
## Roberto João Pereira Freire



Nasceu em Recife, 20 de abril de 1942 é advogado e político brasileiro. É procurador aposentado do INCRA, instituição que sucedeu ao IBRA. O primeiro mandato de deputado estadual foi conquistado em 1974 pelo MDB. Posteriormente é eleito para quatro mandatos sucessivos de deputado federal. Em 1994 elege-se senador e em 2002. Como um militante na ilegalidade do PCB e como o líder da grande frente emedebista, Freire esteve ao lado dos grandes movimentos democráticos vitoriosos do nosso povo no último quartel do século XX. Liderou com outros antigos líderes comunistas a saída do PCB, e à criação do PPS, criado em 1992. Após 4 anos afastado das atividades parlamentares, Roberto Freire foi eleito em 2010 deputado federal por São Paulo. Em 2014, obteve a quarta suplência de deputado federal, novamente por São Paulo. Retornou à Câmara dos Deputados em 20 de março de 2015, na vaga deixada por Rodrigo Garcia, nomeado secretário de Habitação do Estado de São Paulo. Foi indicado como parlamentar no PARLASUL.

**PARAGUAI****Amanda Nuñez Sánchez**

Parlamentar filiada ao PLRA - Partido Liberal Radical Autentico. É parlamentar no PARLASUL desde 01.07. 2008, e com seu segundo mandato, eleita de forma direta até 01.07.2018.

**Tomas Enrique Bittar Navarro**

Parlamentar filiado ao ANR – Asociacion Nacional republicana. È parlamentar no PARLASUL desde 01.07. 2013, eleito de forma direta, com mandato até 01.07.2018.

## URUGUAI

### Rubén Martínez Huelmo



Nació el 27 de setiembre de 1949. Comenzó su vida política en el Partido Nacional en el Movimiento por la Patria y luego de la muerte de Wilson Ferreira Aldunate pasó por varios sectores nacionalistas, siendo electo diputado en 1989 por el grupo de Jorge Machinena. En las elecciones de 1999 salió electo diputado por el Frente Amplio. Integró la Comisión de Hacienda y de Asuntos Internacionales, es especialista en Comercio Exterior. Parlamentario en PARLASUR de 15.02.2005, y en 2014, el tiempo de la entrevista fue el presidente del PARLASUR.

## VENEZUELA

### Saúl Antonio Ortega Campos



É o líder da representação venezuelana, e atual presidente do PARLASUL.

### **CIP - Catalogação na Publicação**

Schneider, Fábio Böckmann

Parlamento do Mercosul e Parlamento Europeu: uma análise comparada / Fábio Böckmann Schneider. -- 2015.

180 f.

Orientador: Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Déficit Democrático. 2. Integração Regional. 3. MERCOSUL. 4. Parlamento Europeu. 5. Representação Parlamentar e União Européia. I. Jacome, Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo autor.