



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

Rizia Ferreira Barreto

**Parlamento do Mercosul:
da institucionalização aos fatores que o condiciona à inércia.**

Dourados - MS
Junho de 2022

Rizia Ferreira Barreto

**Parlamento do Mercosul:
Da institucionalização aos fatores que o condiciona à inércia.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador(a): Professora Dr^a Deborah Silva do Monte

**Dourados - MS
Junho de 2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

B273p Barreto, Rizia Ferreira
Parlamento do Mercosul: da institucionalização aos fatores que o condiciona à inércia [recurso eletrônico] / Rizia Ferreira Barreto. -- 2022.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Deborah Silva do Monte.
TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2022.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Parlamento do Mercosul. 2. Fatores Institucionais. 3. Fatores Políticos. I. Monte, Deborah Silva Do. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 08 de junho de 2022, compareceu para defesa pública on-line do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Rizia Ferreira Barreto** tendo como título “**Parlamento do Mercosul: da institucionalização aos fatores que o condiciona à inércia**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dr.^a Déborah Silva do Monte** (orientadora), **Dr. Tomaz Espósito Neto** (examinador), **Dr.^a Fernanda Barth Barasuol** (examinadora).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado aprovado.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: atender as sugestões da banca dentro das possibilidades, especialmente sobre os fatos históricos.

Assinaturas:

Dr.^a Déborah Silva do Monte

Orientadora

Dr. Tomaz Espósito Neto

Examinador

Dr.^a Fernanda Barth Barasuol

Examinadora

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pelo amor, pelo auxílio...

Aos meus pais e irmãos, pelo companheirismo, apoio e incentivo nos estudos e no trabalho. Por terem abraçado comigo o desafio de conquistar a formação de nível superior. Pelo acolhimento nos momentos difíceis da escrita. Por terem ouvido atentamente todas as minhas explicações a cerca desta pesquisa. Por serem meu suporte.

Aos meus avós, pela empolgação em possuir uma neta graduada.

Aos meus amigos, por terem participado da minha formação. Em especial a Tayane, pelo suporte não só na vida acadêmica, mas na minha vida pessoal. Pelos conselhos e comentários em relação à minha pesquisa.

Ao ensino público, que tornou possível minha formação em Relações Internacionais.

A todos os professores da FADIR que me ensinaram com entusiasmo. Sou grata a vocês, por terem escolhido esta profissão, compartilhando o conhecimento.

A minha orientadora, pela confiança e orientação. Por ser uma professora incrível e apaixonada pelo ensino. Agradeço, por ter me auxiliado a dar à luz a esta pesquisa.

Agradeço a todos, que indiretamente fizeram parte desta minha trajetória. No decorrer desta pesquisa, tivemos períodos turbulentos, não só para mim, mas para a humanidade. Mas, por Deus, estamos vencendo os desafios.

RESUMO

Instituído no dia 14 de dezembro de 2006, por meio da Comissão Parlamentar Conjunta, o Parlamento do Mercosul define em seu Protocolo Constitutivo o interesse em fortalecer a cooperação entre os Parlamentos domésticos dos países membros, em agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos de cada país. Além disso, seu principal objetivo é o de representar, por meio dos parlamentares eleitos diretamente, os interesses dos cidadãos, de modo a fortalecer o compromisso democrático no Cone Sul. Contudo, em decorrência do desenho institucional do bloco e interesses políticos divergentes, o Parlasul até a presente data, não conseguiu implementar o estabelecido no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é investigar de que forma os fatores políticos e institucionais dificultam o alcance dos objetivos do Protocolo, principalmente no que tange representação popular. Para tal, analisa-se a trajetória da criação do Parlasul, com o emprego do método indutivo e a utilização de bibliografias de autores que estudam o Mercosul e temáticas relacionadas, assim como, resoluções, protocolos e decretos.

Palavras Chave: Parlamento do Mercosul, Fatores Institucionais, Fatores Políticos.

ABSTRACT

Established on December 14th, 2006, through the Joint Parliamentary Commission, the Mercosur Parliament defines in your Constitutive Protocol the interest in strengthening the cooperation between the domestic parliaments of the member countries, in speeding up the incorporation of Mercosur norms into the legal systems of each country. Besides, the main objective is to represent, through the directly elected parliamentarians, the interests of the citizens, in order to strengthen the democratic commitment in the Southern Cone. However, due to the bloc's institutional arrangement and divergent political interests, Parlasur has so far failed to implement what was established in the Constitutive Protocol of the Mercosur Parliament. Therefore, the objective of this work is to investigate how political and institutional factors make it difficult to achieve the Protocol's objectives, especially with regard to popular representation. For this purpose, the trajectory of the creation of Parlasul is analyzed, with the employment of the inductive method and the use of bibliographies of authors that study Mercosul and related themes, as well as resolutions, protocols and decrees.

Key words: Mercosur Parliament, Institutional Factors, Political Factors.

LISTA DE ABREVIATURAS

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CMC – Conselho Mercado Comum

CPC – Comissão Parlamentar Conjunta

FCES – Foro Consultivo Econômico-Social

GMC – Grupo Mercado Comum

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica

PCPM – Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul

SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul

TEC – Tarifa Externa Comum

OMC – Organização Mundial do Comércio

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GTAN – Grupo Técnico de Alto Nível

PTB-RS – Partido Trabalhista Brasileiro do Rio Grande do sul

PT-PR – Partido dos Trabalhadores do Paraná

PL – Partido Liberal

PT-SP – Partido dos Trabalhadores de São Paulo

PR – Paraná

RJ – Rio de Janeiro

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 - MERCOSUL	9
1.1 COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL	12
1.2 O PAPEL DA DEMOCRACIA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL.....	15
2 - MERCOSUL: ESTRUTURA INSTITUCIONAL.....	19
1.1 PARLAMENTO DO MERCOSUL.....	22
3 - DESAFIOS INSTITUIONAIS E POLÍTICOS DO PARLASUL.....	29
1.1 DESAFIOS POLÍTICOS.....	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIA	42
ANEXO A – ORGANOGRAMA PARLAMENTO DO MERCOSUL	47

INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul, conhecido como Mercosul, foi constituído em 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A existência do tratado era pautada no desejo do estabelecimento de uma tarifa externa e política comercial comuns, harmonização de legislações e coordenação da macroeconomia em prol do processo de integração entre os países.

Após um período de três anos, realizou-se uma reunião com a finalidade de definir a estrutura dos órgãos do Mercosul. Foi nesse contexto que a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) se responsabilizou pela elaboração do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e a consequente constituição de um novo organismo.

Com data final para 2006, instituiu-se através de planejamentos de parlamentares e da conformação do intitulado Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN), o Parlamento do Mercosul. Como órgão de caráter independente, apesar de constituir a estrutura do Mercosul, o Parlamento busca viabilizar a harmonização das legislações nacionais e a formação de um elemento central para representar a população mercosulina.

Além do exposto, o Parlamento do Mercosul possui o pretexto de conceder aos cidadãos dos países inseridos o direito de escolha dos seus representantes no Parlasul, através do voto direto. Entretanto, considerando o contexto de mudanças significativas para os Estados-membros, inclusive da incorporação de novas regras na política dos países, muitos são os obstáculos que cercam o Parlamento.

Desse modo, com o intuito de analisar quais os fatores institucionais e políticos presentes no Mercosul que impedem o Parlasul de alcançar as competências estabelecidas no Protocolo Constitutivo, principalmente no que tange a implementação da representatividade popular no Brasil, será abrangido toda a trajetória percorrida para a criação deste órgão.

A partir do método de estudo de caso e com a utilização da pesquisa qualitativa, o presente trabalho vale-se de bibliografias de autores que analisam o Parlasul e suas características de modo geral, bem como temáticas relacionadas com aos fatores institucionais e políticos. Utilizou-se ainda, fontes primárias, tais como resoluções, protocolos e decretos.

Para alcançar o objetivo proposto, o estudo foi dividido em três etapas. Na primeira delas, através do primeiro capítulo, houve a contextualização do Mercosul, de modo a tratar, preliminarmente, do contexto histórico da criação do Mercado Comum do Sul, com destaque ao

período pós-guerra fria e a consequente reformulação dos países latino-americanos, assim como os fatores que contribuíram para a cooperação, culminando na celebração do Tratado de Assunção. Não somente, mas analisaremos teoricamente os conceitos de integração, cooperação, democracia e déficit democrático.

Em seguida, fundamentado pelo Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, analisaremos a estrutura institucional do bloco regional, os principais órgãos que o compõem, assim como o modelo intergovernamental de decisão, no qual o Mercosul foi estabelecido. Não somente, mas apresentaremos o processo de institucionalização do Parlamento do Mercosul, instituído em 2005 com o Protocolo Constitutivo do Parlasul. Além de seu funcionamento, estrutura, princípios e competências deste respectivo parlamento. A importância da exposição das características se dá em razão da análise os fatores institucionais e políticos que impedem o Parlasul de alcançar a plena efetividade, principalmente no que tange a representação popular.

Por fim, caracterizando a importância e o objetivo do estudo, no terceiro capítulo far-se-á uma análise acerca dos dois principais fatores que impedem o Parlasul de alcançar as competências estabelecidas no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, a saber: políticos e institucionais. Esses fatores serão associados as competências do Parlasul, principalmente no que se refere a implementação da representatividade popular no Brasil, com o intuito de inferir a razão da inércia do respectivo órgão.

A relevância desta pesquisa está pautada na exiguidade de estudos que tratam do tema em específico, dado que a discussão do Mercosul, por vezes, se limita a sua formação e características. As reflexões aqui feitas auxiliarão na análise dos reais impedimentos do desenvolvimento do Parlamento do Mercosul de modo amplo e bem fundamentado.

1 - MERCOSUL

Historicamente, as relações diplomáticas entre Brasil e Argentina são relatadas através de conflitos, motivados pelo domínio político na região platina. As tentativas de reaproximação perpassaram décadas e tiveram seu ápice de desentendimento na Guerra do Paraguai.

Com a devastação do conflito, o cenário pós-guerra não foi propício à cooperação dos países latino-americanos. “O fato é que o Brasil e a Argentina permaneceram afastados durante meio século mais, até que necessidade econômica e vontade política puderam se combinar, a partir de meados dos anos 80, numa aliança virtuosa entre duas democracias renascentes.” (ALMEIDA, 1993, p. 102).

Nogueira e Messari (2005), argumentam que na década de 1970, devido ao declínio da União Soviética, da crescente internacionalização da economia por meio das multinacionais e do mercado financeiro global, os conflitos se apartavam da natureza bélica e tornavam-se meramente econômicos. De modo que poderiam ser sanados diplomaticamente, isto é, com o ensejo de negociações a fim de culminar em instrumentos de cooperação.

Para Mariano (2001), o pós-guerra fria intensificou o mercado financeiro global, enquanto massificava o acesso à informação e comunicação. Em decorrência destes acontecimentos, dos Estados eram demandadas novas formas de articulações: a) entre nações, por meio de arranjos territoriais; b) entre atores não-governamentais, já considerados nas políticas de Estado.

Em contrapartida, a globalização aumentou a vulnerabilidade dos países periféricos, gerou impactos locais e regionais, mas não alterou a posição hierárquica dos Estados no sistema. As hegemonias permaneceram no centro, os Estados marginalizados na periferia. A diferença, foi o surgimento de “um grupo intermediário, formado pelos países asiáticos e pela ex-União Soviética que se distinguem um pouco das duas primeiras categoriais” (MARIANO, 2001, p. 31).

Em resumo, ao longo dos anos 80 e 90, caracterizada pela hegemonia dos Estados Unidos, mesmo que por um curto período, influenciaram campanhas políticas de redemocratização a nível internacional. Os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, assim como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial incentivaram esses países à abertura econômica, com a implementação de políticas econômicas neoliberais.

Ainda marginalizados, os países do Cone Sul precisaram buscar estratégias para superar as novas dificuldades. As reformulações no âmbito doméstico abordaram desde o sistema de governo às medidas econômicas, dentre essas, estão:

i) o processo de redemocratização: Argentina em 1983, posteriormente o Uruguai em 1984, o Brasil em 1985 e o Paraguai em 1989;

ii) a implementação da cartilha neoliberal propagada nos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher e incentivada pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial;

iii) a reaproximação dos países latino-americanos, incentivada pelas congruências nas medidas acima adotadas, assim como a superação de diferenças, em especial entre Brasil e Argentina.

De acordo com Mariano (2001), em razão das dificuldades e com diretrizes governamentais semelhantes para enfrentá-las, Brasil e Argentina enfrentaram suas desconfianças políticas e inauguraram uma nova era de cooperação, o que resultou na promoção de uma série de encontros bilaterais e celebração de acordos. Em 1979, com a assinatura do Acordo de Itaipu, foram amenizadas as divergências dos recursos hídricos na Bacia do Prata. Tanto o governo brasileiro quanto o portenho compreendiam que a cooperação seria o melhor caminho para obter vantagens de competição no mercado internacional, caracterizado pela liberação econômica, visto que promover o desenvolvimento econômico de forma autônoma seria mais custoso (MARIANO, 2001).

Com o início do governo de José Sarney no Brasil e Raúl Alfonsín na Argentina, a promoção para a integração entre estes países foi mais acentuada e conferiu a participação de outros países do Cone Sul. Em 1985, Brasil e Argentina celebraram a Declaração de Iguazu, documento que precede o Tratado de Assunção. Em julho de 1986 assinaram a Ata para a Integração e Cooperação Econômica, juntamente com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Este último, previa a inclusão de outros países no processo de integração, e tinha como objetivos o fomento gradual e flexível do crescimento econômico, científico, tecnológico, assim como a harmonização jurídica entre os países membros e envolvimento do empresariado com o mercado (BUENO, 2011). Dessa forma, já se previa a formação de um mercado comum entre Brasil e Argentina.

A fim de intensificar ainda mais o processo de integração, em 1988 a Argentina e o Brasil celebraram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Nesta fase, as partes

contratantes expressaram “o desejo de constituir, no prazo de dez anos, um espaço econômico comum, por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco, bem como a convergência entre as políticas macroeconômicas” (OLIVEIRA, 2003 p. 64). Contudo, ao celebrarem a Ata de Buenos Aires, em julho de 1990, o prazo para o estabelecimento de um mercado comum entre Argentina e Brasil foi reduzido, definindo o prazo de assinatura do termo final para 1994, em vez de 1998.

A gradual intensificação do processo de integração bilateral Brasil-Argentina trouxe muitos benefícios econômicos e proporcionou uma melhor inserção dos países no cenário internacional, o que despertou o interesse de outros países na Bacia do Prata.

Neste quesito, Almeida (1993) complementa:

Os resultados foram satisfatórios, em especial do ponto de vista do intercâmbio bilateral. Tendo experimentado um declínio constante durante toda a primeira metade dos anos 80, o comércio Brasil-Argentina aumentou progressivamente desde então. Para a Argentina, em especial, a integração bilateral passou a apresentar vantagens significativas: [sic] ela não apenas duplicou suas vendas para o Brasil (que se transformou em seu primeiro mercado de exportações, ultrapassando os Estados Unidos), como também passou a acumular, pelo menos numa primeira fase, saldos comerciais favoráveis. (ALMEIDA, 1993, p. 105).

Dessa forma, em Assunção, no 26 de março de 1991, os presidentes da Argentina, Carlos Saul Menem, do Brasil, Fernando Collor de Mello, do Paraguai, Andrés Rodrigues e do Uruguai, Luís Alberto Lacalle Herrera, assinaram o Tratado de Assunção, constituindo o Mercado Comum do Sul (MENEZES; FILHO, 2006).

Segundo Baumann (2001), as principais motivações para a criação do Mercado Comum do Sul foram:

a) promover uma inserção mais competitiva das economias dos quatro países no cenário internacional; b) favorecer economias de escala e, portanto, aumento de produtividade; c) estimular fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraentes os investimentos na região; d) promover esforços de abertura das economias dos quatro países; e e) balizar as ações do setor privado, principais motores do processo de integração. (BAUMANN, 2001, p. 22 e 23.)

O Tratado de Assunção foi aprovado no Brasil através do Decreto nº 197 de 1991. Este, estabeleceu que a construção do Mercado Comum, se conquistaria através da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; do estabelecimento de uma tarifa externa e política comercial

comum frente aos Estados não membros; da coordenação de posições em foros econômico-comerciais e políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes, seja nos setores agrícola, industrial, fiscais, de comércio exterior, entre outros; e na harmonização das legislações, afim de fortalecer o processo de integração. (DECRETO N ° 127, DE 25 DE SETEMBRO DE 1991).

O Tratado de Assunção, já previa a criação de um órgão legislativo para o Mercado Comum do Sul, ao dispor: “com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á uma Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, ART N° 24). Aos governos, coube manter os seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do bloco. Neste sentido, Magalhães (2016) complementa:

Menos de seis meses depois da cúpula de Assunção, parlamentares dos quatro países reuniram-se em Buenos Aires para estabelecer a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. A comissão viria a ser composta por oito deputados e oito senadores de cada um dos quatro países do bloco – todos indicados por seus respectivos Parlamentos nacionais. [...] A CPCM poderia, entre outras atribuições, emitir recomendações a respeito da condução do processo de integração e realizar os estudos necessários para harmonizar legislações dos estados partes, além de propor normas de direito comunitário e levar as suas conclusões aos parlamentos nacionais dos países do bloco.

Após sua criação, o processo de desenvolvimento do Mercosul deu-se em etapas. Em primeiro momento, concedeu-se um período de transição aos setores econômicos dos países-membros, assim como, a fim de constituir uma União Aduaneira, foi estabelecido uma Tarifa Externa Comum (TEC) as importações de países não pertencentes ao bloco, para só posteriormente instituir um mercado comum. Para Mariano (2007) a TEC foi o “coração do Mercosul”, porque seria o ponto a partir do qual a integração poderia se aprofundar. Além disso, tinha uma relação direta com os interesses imediatos desses países, os quais tinham de responder aos desafios da globalização” (MARIANO, 2007, p. 150).

1.1 COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Como apresentado anteriormente, na década de 1980, devido aos fatores que constroem os Estados no plano internacional, os processos de integração regional se intensificaram, com a tomada de mecanismos de inserção dos países marginalizados no novo sistema internacional.

Segundo Herz e Hoffman (2004), a integração regional envolve dois conceitos interligados: região e integração. O primeiro remete a uma localidade territorial, variável geograficamente e com aspectos econômicos, sociais e políticos. O segundo, é a interação entre atores de uma determinada região, que evolui em novas formas de governanças.

Para Lima, (2019) uns dos fatores que facilitam o processo de integração regional, é a proximidade geográfica entre os países. Quando os Estados abrem “suas fronteiras para a atuação conjunta com outros países, questões culturais, políticas, sociais acabam por ser levantadas e compartilhadas entre eles” (LIMA, 2019, p.18), o que resulta na fomentação do regionalismo, isto é, desenvolve-se uma consciência regional de pertencimento a uma comunidade baseada na identidade histórica e cultural, que só tende a incentivar a cooperação.

Herz e Hoffman (2004), ainda classificam o termo regionalismo em duas vertentes: regionalismo aberto e fechado. O primeiro, é compreendido como intermediário para a liberação econômica multilateral e complementar ao regime imposto pela OMC. Já o regionalismo fechado “promove o protecionismo no nível regional, confrontando o regime de comércio promovido pelo GATT/OMC” (HERZ E HOFFMAN, 2004, p. 167).

Mariano (2007), considera que na década de 1980, o regionalismo na América Latina detinha duas abordagens diferentes: 1) as iniciativas de integração sub-regional, caracterizadas pela cooperação econômica entre países com economias semelhantes; 2) as iniciativas de implementação de uma área de livre comércio, apenas. Essa proposta destoa da ideia de criar uma identidade histórica e cultural. “Essa é uma das razões para que o nível de institucionalização dos mesmos seja mais baixo, e que os países evitem a supranacionalidade, defendendo a manutenção de estruturas institucionais intergovernamentais apenas” (MARIANO, 2007, p. 137).

Essa diversidade de temas da agenda do bloco regional, incentiva o aprofundamento das relações interestatais. Assim, com o nivelamento da interação entre os Estados, é possível diagnosticar se este processo se trata de uma integração ou apenas uma cooperação regional, pois apesar de serem relacionados apresentam características distintas.

A cooperação também propicia o estabelecimento de objetivos econômicos comuns entre os países, mas, diferente da integração, ela reflete os interesses governamentais. Dessa forma, a depender da posição ideológica do governante, teremos um aprofundamento na cooperação regional ou um desestímulo do processo.

Além disso, a cooperação regional permite uma comunicação fluida entre os atores, mas não implica na constituição de uma política monetária, na participação direta dos cidadãos, muito menos na criação de órgão de caráter supranacional, características fundamentais no processo de integração.

Enquanto um bloco regional de integração possui objetivos ambiciosos que implicam a unificação, a uniformização e a harmonização de políticas comerciais, econômicas e monetárias com delegação de parcelas significativas de soberania para instituições de caráter supranacional, um bloco regional de cooperação tem metas mais modestas, cuja implantação não requer a abdicação por parte dos Estados de grandes parcelas de soberania. (CELLI, 2006, p. 19)

Mariano (2015), sustenta que a evolução da integração ocorre de maneira sucessiva, o que possibilita chegar ao nível mais profundo do processo, ou seja, o “aprofundamento da integração se relaciona diretamente com a superação das etapas da integração econômica [inaugurada cooperação]” (MARIANO 2015, p. 89). No ápice da integração a soberania estatal é desintegrada, pois permite o direcionamento de uma parcela à uma instituição de caráter supranacional e que resiste fortemente aos possíveis interesses governamentais de abandonar o processo.

As etapas citadas por Mariano são contribuições do autor Bela Balassa (1960) para os estudos da integração regional. Em linhas gerais, Balassa (1960) sustenta que a integração é desenvolvida por meio de etapas gradativas, com convergências políticas, econômicas e sociais. Em primeiro momento, o processo de integração se inicia com o estabelecimento de uma zona de livre comércio, através da eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias. Sucessivamente, conforme o processo ganha força, políticas econômicas são harmonizadas entre os países signatários, nesta etapa temos o surgimento de uma união aduaneira, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum.

Posteriormente, entre os países participantes, além do livre comércio e da tarifa externa comum, implementa-se uma livre circulação de mão de obra, serviços, bens, de modo a caracterizar assim, o mercado comum. A penúltima etapa, consiste na formação da união econômica, com o diferencial da formulação de uma política monetária comum. Por fim, a última etapa, de integração econômica total, consiste no ápice da integração pois, há uma harmonização das políticas monetárias, sociais, fiscais, que requer o estabelecimento de uma autoridade supranacional.

1.2 O PAPEL DA DEMOCRACIA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL.

Robert Dahl (2005), autor que cunhou o termo poliarquia, reconhece por democracia “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos.” (DAHL, 2005, p. 25-26). E, para um governo ser responsivo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de formular e expressar suas preferências, isoladamente ou em sociedade, como também ter seus interesses igualmente consideradas pelo governo, sem qualquer discriminação.

Mariano (2012) afirma que a democracia participativa pressupõe a realização da política pelos próprios cidadãos dentro de uma lógica de autogoverno e autorregulação. Em consequência, é inviável sua utilização na sociedade moderna atual, em decorrência da complexidade e tamanho populacional. Já a democracia instrumental ou representativa, tem como base a eleição de representantes políticos para as tomadas de decisões “a quem se confere autoridade para agir em nome do conjunto de cidadãos daquela sociedade” (MARIANO, 2012, p. 45).

Assim como para Mariano (2012), para Dahl (2001) os representantes das democracias devem ser escolhidos através do voto direto, para isso, todos os cidadãos devem possuir igualdade de voto, assim como as eleições serem livres, justas e frequentes. Em resumo, os cidadãos devem poder votar sem repressão; os votos devem ser contados de maneira igualitária, por isso, justas; e frequentes, para-se preservar o controle sobre os funcionários eleitos.

Manin, Przeworski e Stokes (2006), por sua vez, afirmam que as eleições não são suficientes para assegurar que os eleitos cumprirão com as políticas defendidas, a representação por mandato ocorre quando os interesses dos políticos e dos eleitores se coincidem; quando os políticos acreditam que ao realizar as políticas defendidas, serão reeleitos por seus eleitores; e se preocupam com a credibilidade de suas promessas. Dessa forma, os eleitores utilizam o voto direto, como uma ferramenta de prestação de contas, com o objetivo de sancionar, escolher o melhor candidato que os representará.

Segundo Dahl (2001), apesar das falhas do sistema democrático, os benefícios que tornam a democracia a melhor alternativa são vários, pois impede governos autocrático; garante direitos fundamentais e assegura a liberdade individual; oferece a autodeterminação dos povos; promove o desenvolvimento humano e a igualdade política; a manutenção da paz e a prosperidade.

A democracia também é sentida no âmbito da integração regional, pois os blocos só alcançam seu nível máximo de desenvolvimento com a participação da sociedade. Mariano (2007) afirma que o processo de integração é sustentado por uma base de apoio ampla, composta por lideranças políticas, burocracia técnica e elites, e pautadas no compartilhamento de interesses e articulação entre os atores (inclusive os não-governamentais) e na transferência de expectativas do plano nacional para o regional. Dessa forma, no estágio de ampliação temática, os canais de representação, quando implementados no processo de integração, promovem a liberdade de envolver a sociedade nas tomadas de decisões, o que propicia a confiança dos grupos de interesse de cada Estado.

Segundo Mariano e Luciano (2012), na esfera doméstica, a democracia é mais patente em razão do sistema de freios e contrapesos, no qual os interesses divergentes de grupos influentes, através de pressões e resistências, equilibram o controle do poder. Isso não se repete nos blocos, que se constituem com base na estrutura intergovernamental, como o caso do Mercosul. Apenas prevalece os interesses da base de apoio, sem pressões, rivalidades e resistências de outros grupos. Uma estrutura institucional que fomenta o déficit democrático.

Não há igualdade de condições neste caso e, portanto, a lógica democrática passa ao largo de seu funcionamento. Os grandes grupos econômicos conseguem ter uma capacidade de reivindicação e de influência muito maior que os demais atores sociais. (MARIANO; LUCIANO 2012, p. 50).

No Mercosul, a promoção do processo integrativo é uma estratégia de política externa do poder Executivo. O poder decisório no bloco institucional, por ser centralizado nas figuras do governo, promove o enfraquecimento dos Parlamentos nacionais, a dificuldade em acompanhar as tomadas de decisões e representar a sociedade no bloco. (MARIANO; LUCIANO, 2012).

Essa preocupação em equilibrar os poderes desaparece na institucionalidade regional, levando à preponderância dos Executivos e deixando os parlamentares marginalizados no processo decisório da integração regional. Esta situação, aliada ao fato de que a ação dos atores Executivos na integração está para além dos poderes de controle dos parlamentos nacionais, impede que exista a possibilidade efetiva de um questionamento real sobre as decisões tomadas. (MARIANO; LUCIANO 2012, p. 47-48).

Além da centralização do poder no Executivo, o déficit democrático no Mercosul é impulsionado por não refletir completamente os interesses nacionais. As decisões no plano regional não seguem a mesma lógica do ambiente doméstico, que são discutidas nos Parlamentos e selecionadas por vias eleitorais, mas assentam nos interesses dos grupos influentes no país. Assim,

a agenda regional é delineada para proveito dos mais notáveis, com a supressão das inclinações da sociedade. (MARIANO; LUCIANO, 2012)

Outro ponto que cabe trazer à discussão é a relação dos regimes presidencialistas como maioria nos países do Mercosul e o processo de integração regional. É de extrema dificuldade um funcionamento pleno do Parlamento do Mercosul em um processo de integração marcado pelo interpresidencialismo. Malamud e Sousa (2005) comparam a situação do Parlamento do Mercosul com a União Europeia, cujo Parlamento, ao contrário do que ocorre na realidade Cone Sul, são entendidos como instituições supranacionais¹.

Em contrapartida, na América Latina, “as eleições, autoridade e sobrevivência dos governos são independentes da vontade parlamentar” (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 403). Em outro momento, Malamud (2005) pontua que em regimes presidencialistas os chefes de governo buscam replicar, em nível regional, aquilo que está dando certo em nível nacional, sem considerar prioritariamente um Parlamento.

Por fim, Malamud e Sousa (2005, p. 403) concluem que “mesmo nos processos de integração regional, a natureza presidencialista ou parlamentar dos regimes dos Estados-membros importa e tem implicações diretas, especialmente no que diz respeito à criação e desempenho de Parlamentos regionais.”

Dessa forma, exposto as principais causas do déficit democrático no processo de integração regional e o interpresidencialismo do Mercosul, no próximo tópico analisaremos o processo de desenvolvimento da estrutura institucional intergovernamental do Mercado Comum do Sul. Para tal, este trabalho será dividido em duas fases: i) “o período de transição”, inaugurado com a assinatura do Tratado de Assunção; ii) “estrutura institucional definitiva”, tendo como marco o Protocolo de Ouro Preto.

¹ Segundo Coutinho, Hoffmann e Kfuri (2007), as organizações supranacionais possuem como principais características, a autonomia dos órgãos, a decisão por maioria com direito ao voto e cujos representantes atuam em nome da instituição. Em contrapartida, na estrutura intergovernamental, as tomadas de decisões são por consenso entre os Estados membros e a participação ao órgão é restrito aos representantes dos poderes Executivo dos países.

É relevante ressaltar que no “período de transição”, há a criação e adaptação dos setores econômicos às diretrizes do Mercosul. Enquanto na fase definitiva, há o despertar da “existência do Mercosul como união aduaneira.” (BAUMANN, 2001).

2 - MERCOSUL: ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Assinado no dia 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção estabeleceu formalmente o Mercado Comum do Sul e definiu, a primeiro momento, o desenho institucional do bloco. Assim, foram elencados alguns dos principais órgãos que integram a estrutura do Mercosul, sendo eles, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum, e já antevisto a possível criação de uma Comissão Parlamentar Conjunta.

O CMC foi instituído como órgão superior, com a competência de conduzir a política e tomar as decisões no Mercosul. Nos integrantes deste organismo, estão os Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia, de cada país membro. O órgão conta com a participação anual dos Presidentes da República dos Estados signatários e com a presidência interna rotativa. (DECRETO Nº 350, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1991).

Posteriormente, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, as funções do Conselho do Mercado Comum foram aprimoradas e o órgão tornou-se definitivo. “[...] o art. 3 do Protocolo de Ouro Preto alterou a natureza jurídica do Conselho do Mercado Comum” (JÚNIOR, 2000, p. 295), atribuindo ao CMC, a responsabilidade de representação do Mercosul, assim como a de negociar e firmar acordos em nome do bloco (PROTOCOLO DE OURO PRETO, ART Nº 8).

O GMC é o órgão executivo com competência de velar e tomar medidas necessárias para o cumprimento do Tratado de Assunção, dos Protocolos e acordos etc. Assim como no CMC, o Grupo do Mercado Comum também se tornou definitivo e teve suas funções ampliadas com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. O órgão foi imbuído de propor projetos decisórios ao CMC; estabelecer programas que cooperam no estabelecimento do mercado comum; criar, ou até mesmo extinguir órgãos.

Posteriormente, em dezembro de 1994 é concluído o período de transição do Mercosul. Os representantes dos países-membros firmaram o Protocolo de Ouro Preto, o qual agregou quatro órgãos institucionais, sendo eles: a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC).

É através do Protocolo de Ouro Preto que o CMC e o GMC são estabelecidos como órgãos definitivos e o Mercosul se torna uma organização institucional, ao receber personalidade jurídica de Direito Internacional. Ademais, ao CMC é outorgada o encargo de firmar acordos em nome do

Mercado, isto é, em nome dos governos que compunham o bloco. “Admite-se assim, que o Conselho pode representar os governos nacionais no relacionamento externo do MERCOSUL.” (ARAÚJO; FLORÊNCIO, 1995, p. 74).

É com o Protocolo de Ouro Preto (1994), que a Comissão Parlamentar Conjunta é estabelecida. Herança da Comissão Parlamentar Conjunta da Integração, já que ambas foram desenvolvidas com o propósito de facilitar a construção de um mercado comum, a CPC é instituída como um órgão consultivo e composta por 64 parlamentares designados pelos respectivos parlamentos nacionais.

O Art. 26 do Protocolo de Ouro Preto, atribui à CPC a função de harmonizar as legislações nos Estados-membros para facilitar o avanço da integração, a responsabilidade de acelerar, nos Congressos Nacionais, a homologação dos acordos emanados do Mercosul, assim como os tramites necessário para a aprovação das normas no ambiente doméstico, sendo eles: i) os Estados devem adotar medidas necessárias para a aprovação das normas no ordenamento jurídico nacional, como também deixar a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) à par das medidas adotadas; ii) quando as normas forem ratificadas por todos os países do bloco, a Secretaria os comunicará; iii) após isto, as normas entrarão em vigor em todos os países membros, 30 dias posteriores ao comunicado da Secretaria.

Além das atribuições elencadas acima, coube à Comissão examinar os temas solicitados pelo CMC, como também “zelar por seus aspectos éticos, enunciando princípios e pautas de conteúdo político a serem observados no decorrer do processo” (DRUMMOND, 1996, p. 255). Isto é, suas recomendações devem ser encaminhadas ao Conselho Mercado Comum, na qual as examinará e responderá.

Segundo o protocolo, a CPCM seria o “órgão representativo dos Parlamentos dos estados partes no âmbito do Mercosul.” Ou seja, a comissão não representaria diretamente os cidadãos dos países do bloco, mas sim as suas próprias casas legislativas. Além disso, como estabeleceu o protocolo, a comissão seria encarregada de “acelerar os procedimentos internos correspondentes nos estados partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul”, ao mesmo tempo em que atuaria, como coadjuvante, na harmonização das legislações dos países do bloco. (MAGALHÃES, 2016, p. 32)

A despeito de suas muitas atribuições, a Comissão foi limitada em sua própria personalidade, sem força política, enquadrada a fim de representar os Estados Partes, como um canal de comunicação entre os Poderes Executivo e Legislativo (DRUMMOND, 1996). Não lhe

foi concedida legitimidade, representação e divulgação do órgão, o que contribuiu na fomentação da ignorância dos cidadãos quanto a criação desta Comissão Parlamentar Conjunta e também ao processo de integração.

O órgão foi mantido em caráter consultivo, regulado por um modelo decisório intergovernamental e isolado da participação popular. Dessa forma, a CPC, “pouco atuaram nas funções propriamente parlamentares de representação, de fiscalização, de legitimação e de controle da integração regional” (SCHNEIDER, 2015, p. 67).

O caráter extremamente intergovernamental destas disposições neutraliza uma das principais funções exercidas no seio de qualquer instituição parlamentar: a votação. Nem mesmo a presidência da CPCM é eleita pelo plenário, não obstante um sistema de rotação, por um período de seis meses, tenha sido adotado, à semelhança do estabelecido para a presidência do Mercosul como um todo. Os vários órgãos de decisão que compõem o Mercosul são coadjuvados por um Secretariado Administrativo Permanente. O secretário, que não pode exercer funções de deputado a nível nacional, é também nomeado, rotativamente, pelos quatro Estados-membros, mas, ao contrário das presidências, a sua comissão de serviço dura dois anos em vez de seis meses (MALAMUD E SOUZA 2005, p. 398).

Ainda que a CPC tenha sido restrita a representar somente os parlamentos dos países membros, se de fato lhe fosse concedido autonomia para representar a população, haveria uma ideia de criação e possibilidade de uma nacionalidade mercosulina e uma maior união dos povos, além da importância a ser concedida à participação popular no processo de integração” (LIMA, 2019, p. 73). Contudo, o desconhecimento da sociedade favoreceu a extinção do órgão, já que Executivos nacionais sabiam que os respectivos representantes da CPC, fariam pouca pressão para que ao órgão recebesse autonomia (PIÑEIRO, 2009, p. 43).

Dessa forma, em 11 de junho de 2003, os presidentes Néstor Carlos Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, comunicam publicamente o interesse de se criar o Parlamento do Mercosul, sendo à Comissão Parlamentar Conjunta, imbuída a “qualidade de comissão preparatória, para realizar todas as ações que sejam necessárias para a instalação do Parlamento do MERCOSUL” (DECISÃO CMC Nº 49/04).

Neste sentido, coube à CPC elaborar o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, capaz de representar os cidadãos dos países membros. Assim, na reunião da cúpula, em dezembro de 2005, em Montevideu, complementando os discursos dos presidentes, Tabaré Vázquez e Néstor Kirchner, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, argumentou:

Se aceitamos o destino comum da integração regional, temos que ver como natural o reforço da estrutura institucional do bloco. É por isso que felicito com especial ênfase o trabalho da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul na definição do parlamento regional – disse Lula (MAGALHÃES, 2016, p. 33).

Dessa forma, ao tomar posse da presidência pro tempore da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, após o mandato da senadora argentina Graciela Bar, o senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS) anunciou que o Parlamento do Mercosul seria implementado em 2006, com sede em Montevidéu. (MAGALHÃES, 2016, p. 34).

1.1 PARLAMENTO DO MERCOSUL

Em virtude da crise econômica no final do Século 20, a América Latina enfrentava grandes dificuldades financeiras, “os índices do comércio não mostravam a pujança dos primeiros anos de MERCOSUL” (PIÑERO, 2009, p. 54). Como resposta no ambiente doméstico dos países mercosulinos, a esquerda foi ganhando espaço nas eleições dos anos 2000, com a vitória do Luiz Inácio no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina.

Na pretensão de intensificar o processo de integração e democratização no Cone Sul, o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, propôs um debate no Conselho do Mercado Comum, com a finalidade de criar um Parlamento do Mercosul. Dessa forma, em cooperação com o presidente da Argentina, em 2003 é oficializado à imprensa a constituição do Parlasul. (PIETRAFESA, 2011, p. 204).

O novo modelo de integração propunha a implementação de canais de participação direta, democratização do processo decisório e criação de uma comunidade mercosulina. Não somente, mas visavam à incorporação de novas pautas:

Para os parlamentares do Mercosul, essa nova perspectiva concretizou-se na proposta de criação de um parlamento regional com atribuições mais amplas do que as desempenhadas pela CPC e com seus membros eleitos diretamente. Abria-se a possibilidade de uma redefinição de seu papel no âmbito da integração que estaria mais próxima das funções tradicionais de um legislativo: representação, legislação e fiscalização (especialmente das ações do Executivo) (MARIANO, 2015, p. 139).

Neste sentido, em 2003, aprovado pela Decisão nº 23/2005, estava formalizado o Anteprojeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, elaborado pelas representações

brasileira e argentina. A prática adotada para a efetivação do protocolo, foram pautadas na negociação exaustiva até se obter o consenso entre os países-membros.

Apesar de a comissão brasileira ter formulado um projeto para a evolução do Parlamento, “não se fez nenhuma referência cronológica sobre quando deveria ser conferida a condição de supranacional a este Parlamento, sem discordar abertamente da Argentina, mas também não se comprometendo com a supranacionalidade a médio prazo” (PIÑEIRO, 2009, p. 39).

Foi, pois, em 2004, na 27ª Reunião do CMC, a aprovação da DEC. Nº 49/04 que delibera “dar continuidade à criação do Parlamento do MERCOSUL, como órgão representativo dos povos dos Estados Partes do MERCOSUL” (DECISÃO CMC Nº 49/04).

Um ano depois, finalmente é aprovado pelos presidentes da Argentina, Néstor Kirchner, do Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos, e do Uruguai Tabaré Vázquez, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, criando-se assim, o Parlamento do Mercosul, que em resumo:

[...] significará uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas. (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO MERCOSUL)

Além de:

[...] fortalecer o âmbito institucional de cooperação inter-parlamentar, para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL, que requeira aprovação legislativa. (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO MERCOSUL).

Dessa forma, no dia 14 de dezembro de 2006, em Brasília, a Comissão Parlamentar Conjunta é substituída pelo Parlamento do Mercosul entendido como um “órgão de representação de seus povos, independente e autônomo” (PCPM, Art. 1º). Segundo Mariano (2012), o Parlamento, ao representar a sociedade, torna-se uma instância central no controle da atuação internacional dos governos, dentro da lógica dos sistemas democráticos liberais: representar a sociedade, legislar e fiscalizar o Executivo.

A mais evidente diferença do Parlamento em relação à CPC, é a de que enquanto esta representava os Estados partes do MERCOSUL, e por isso mesmo as cadeiras no órgão

eram distribuídas de forma paritária entre eles, o Parlasul viria a ser o órgão de representação do cidadão, motivo pelo qual, juntamente com os mecanismos necessários para a realização das eleições diretas, a questão da adequação das bancadas ao tamanho das populações se fizesse tão necessária quanto urgente, incluindo também a questão da representação no processo de institucionalização do órgão. (TAJRA, 2015, p. 43)

A primeira sessão do Parlamento ocorreu em 7 de maio de 2007, em Montevideu, com a posse de 81 deputados e senadores do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Para compor a Mesa Diretora, foram eleitos quatro vice-presidentes, com revezamentos semestrais, sendo eles: o deputado Alberto Balestrini, pela Argentina; o deputado Dr. Rosinha (PT-PR), pelo Brasil; o deputado Roberto Conde, pelo Uruguai; o deputado Saúl Ortega, pela Venezuela; e para presidente, com mandato anual, o senador paraguaio Alfonso González Núñez, que em seu discurso, afirma:

Nós nos constituímos em Parlamento do Mercosul para acabar com o déficit democrático do projeto regional, porque a integração sustentável reclama e precisa de decisões políticas. Porque o grande objetivo da democracia no Mercosul consiste em obter uma governabilidade que assegure os equilíbrios macroeconômicos, promova a segurança jurídica e o desenvolvimento humano e proteja o meio ambiente (MAGALHÃES, 2016, p. 37).

Deste modo, o Protocolo Constitutivo, composto por 24 artigos, define quatro funções básicas do Parlasul, sendo elas: “fortalecer a cooperação entre os Parlamentos; agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos de cada país; contribuir para a representação dos interesses dos cidadãos; fortalecer o compromisso democrático do Mercosul” (MARIANO, 2015, p. 145).

Como disposto no Art. 1º, a efetiva instalação do Parlamento foi firmada para o dia 31 de dezembro de 2016, com a integração da estrutura institucional do bloco e a progressão conforme superado as etapas transitórias predispostas no Protocolo. Dessa forma, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta, o Parlamento do Mercosul é constituído por congressistas eleitos pelo sufrágio universal, conforme a legislação competente em cada país membro.

Como propósitos, cabe ao Parlamento representar a comunidade mercosulina, com o cuidado de não constringer a pluralidade política e ideológica; promover e defender a democracia e o desenvolvimento sustentável; propiciar a participação da sociedade civil, assim como construir uma consciência mercosulina; promover a ampliação do processo de integração, assim como fomentar a solidariedade e cooperação regional e internacional. (PROTÓCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO MERCOSUL, Art. 2º).

Como competências, o Art. 4, inciso 2 e Art. 18, remete à importância da democracia para o bloco regional, ao conferir ao Parlamento do Mercosul o encargo de velar pela preservação do regime democrático nos países-membros, de acordo com as normas do Mercosul e do Protocolo de Ushuaia. Além de desenvolver mecanismos que promovam a representatividade e participação da comunidade mercosulina nos processos decisórios.

Mariano (2015) afirma que, o pretexto de constituir o Parlamento do Mercosul em caráter propositivo supera positivamente o caráter consultivo da Comissão Parlamentar Conjunta, ao conferir como competência do Parlasul, a elaboração de estudos, anteprojetos de normas, orientados à harmonização das legislações nacionais dos países-membros, e o desenvolvimento de ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento da atividade legislativa.

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. (SCHNEIDER 2015, p. 701).

Segundo Mariano (2015), os anteprojetos de normas são encaminhados à Mesa Diretora, que direciona ao Plenário, à comissão responsável, e por fim, aprovado, será destinado ao Conselho do Mercado Comum. Nas votações, cada Parlamentar com direito a um voto, seguem as diretrizes estipuladas no Art. 14 do Protocolo, sendo de maioria simples, na qual exige número de votos favoráveis maior que a metade dos Parlamentares presentes; de maioria absoluta, que requer votos favoráveis maior que a metade do total de Parlamentares; especial que “requerer-se-á o voto de dois terços do total dos membros do Parlamento”; e qualificada, que requer votos favoráveis superiores a maioria absoluta. (PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO MERCOSUL, Art. 14).

Coube ao Art. 136 do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul detalhar a votação utilizada em relação às normas: sendo em pareceres, projetos de normas, anteprojetos, disposições e relatórios sobre direitos humanos: votação por maioria absoluta no Plenário e maioria simples nas comissões. Em casos de relatórios, declarações e recomendações: maioria simples no Plenário e nas comissões; e em reforma do regimento: maioria qualificada no Plenário e maioria simples nas comissões.

Adiante, conforme aprovado os projetos e encaminhado ao CMC, o Inciso 12, do Art. 4 do Protocolo, por sua vez, dispõe sobre os prazos para a ratificação das normas no ordenamento jurídico dos países membros:

[...] o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

Nos casos em que a norma aprovada não estiver em de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente inciso a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL.

Autorizado o Parlamento propor projetos de normas do Mercosul ao CMC (Art. 4, inciso 13). Os incisos 8, 9 e 10, do mesmo artigo, buscam compartilhar a agenda do Mercosul e integrar aos interesses da sociedade civil e dos setores de produção, com a finalidade de contribuir para a representação dos interesses dos cidadãos. Para isso, são propostas reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico Social e reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Não somente, mas torna acessível às pessoas físicas e jurídicas, receber, examinar e encaminhar aos órgãos decisórios, petições relacionadas aos atos dos órgãos do Mercosul.

Para implementação do Parlamento, o Protocolo definiu duas etapas de transição, sendo, a primeira etapa: entre 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010, na qual as delegações do Paraguai e Uruguai teriam 18 parlamentares, a Argentina 26, e o Brasil 37, designados indiretamente pelos Parlamentos Nacionais, em seus respectivos países membros.

Na segunda etapa, entre os períodos de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, houve a incorporação da Venezuela ao bloco regional, assim como a escolha dos parlamentares se daria por eleições diretas, antes da conclusão da primeira etapa de transição, na qual “os Parlamentares terão um mandato comum de 4 (quatro) anos, contados a partir da data de assunção no cargo, e poderão ser reeleitos” (PCPM, Art. 10). A despeito da reeleição, Piñero (2009) afirma que “haverá um incentivo considerável para que o parlamentar se dedique à sua função e faça com que o cidadão, e também eleitor, tenha conhecimento de sua atuação no PARLASUL” (PIÑERO, 2009, p. 50).

Nesta segunda etapa, para a eleição dos parlamentares, seria estabelecido o Dia do Mercosul Cidadão “de forma simultânea em todos os Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto dos cidadãos” (PCPM, Art. 6). Ainda, as delegações dos países membros seriam calculadas de acordo com a proporcionalidade de representação. Neste quesito, Paraguai e Uruguai manteriam 18 parlamentares, a Argentina passaria a ter 43, o Brasil 75 e a Venezuela 27.

A despeito da negociação por proporcionalidade, Mariano (2015) afirma:

Os negociadores chegaram a um consenso de que não haveria sentido instituir uma representação muito ampla porque isso dificultaria o seu funcionamento – inclusive pela escassez de recursos, e a partir desse consenso o grande desafio referia-se ao imenso desequilíbrio populacional entre os países que impossibilitava a utilização de uma proporcionalidade pura porque haveria uma super-representação por parte do Brasil. A distribuição de cadeiras deveria respeitar um certo equilíbrio de poder entre os países, mesmo que populacionalmente isso não seja real. (MARIANO 2015, p. 158).

A eleição direta para a escolha dos parlamentares, deveria ter sido efetivada até 2014, no final da segunda etapa de transição, contudo, Mariano (2015) afirma que somente Paraguai cumpriu com o proposto, “tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado e com isso, esse país forçava a definição de um tamanho para sua delegação” (MARIANO 2015, p. 159).

Ainda, Piñero (2009) sustenta que o critério de proporcionalidade atenuada foi projeto para que as decisões fossem tomadas por consenso, isto é, pelo sistema de maioria e não de forma isolada. Esse critério proporcionou aos Estados menores a objeção nas tomadas de decisões, com o controle da desvantagem destes, caso fosse optado pelo voto individual. (PIETRAFESA, 2011).

A despeito das reuniões, o Art. 17 da PCPM, define que as reuniões ordinárias serão públicas, exceto as de caráter sigiloso, ao menos uma vez ao mês, com a representação de todos os Estados pelos seus respectivos parlamentares. Contudo, essa condição paralisou as reuniões ordinárias do Parlamento com a suspensão do Paraguai, o que não afetou as demais atividades do bloco regional, nem mesmo impossibilitou a admissão da Venezuela como membro permanente, mostrando a deficiência do Parlamento no bloco regional. (MARIANO, 2015)

O Art. 11, ao abordar sobre requisitos e incompatibilidades dos parlamentares, torna incompatível o mandato dos deputados no âmbito doméstico, com o desempenho de cargo no Parlamento do Mercosul, ou seja, o exercício político do deputado torna-se atrelado ao bloco, limitando sua atuação no âmbito doméstico e desestimulando a participação deste, pois o exercício político no âmbito doméstico possui maior reconhecimento aos eleitores.

Além do voto direto, em seu Protocolo o Parlasul estabeleceu dez comissões permanentes, permitindo a criação de subcomissões temporárias e especiais. Tais instâncias são centrais nas atividades parlamentares, pois realizam os estudos sobre temas específicos, e os diálogos com a sociedade civil e a produção documental. (MARIANO, 2012).

Contudo, a estrutura institucional do Mercosul, centrada no Poder Executivo, restringe a capacidade legislativa dos parlamentares pois o poder decisório ainda se concentra no Conselho do Mercado Comum. “Após os parlamentares do Mercosul elaborarem uma normativa, que deve ser discutida e votada, esta ainda deve passar pela avaliação do CMC que, em consenso entre os Estados Partes, devem decidir pela aprovação ou veto dessa normal.” (MARIANO, 2015, p. 156).

No desenho institucional do Mercosul, caracterizado pelo modelo intergovernamental de decisões, a soberania dos países-membros não é delegada a um organismo supranacional, muito menos compartilhado entre outros Estados. Os organismos de poder decisório, que terão força normativa, são formados por servidores do alto escalão público, seja os ministros das Relações Exteriores, da Economia etc. Nas decisões, alcançadas através do voto unânime, prevalece o interesse dos Poderes Executivos.

Araújo e Florêncio (1995) afirmam que, os órgãos intergovernamentais, são limitadores do espaço de participação social, centrado no Poder Executivo e servidos públicos, que representam seus respectivos países nas negociações. Portanto, o intergovernamentalismo não comporta votação por maioria, nem prevê órgãos supranacionais, já que as tomadas de decisões do Conselho são centradas na figura do governo dos países-membros (Almeida, 1993).

Herz e Hoffman (2004) sustentam que, devido a assimetria de poder entre Argentina e Brasil, é imprescindível nas tomadas de decisões o consenso e a participação de todos os Estados membros e em todos os órgãos. Além disso, as decisões são apenas determinações políticas e não jurídicas, isto é: “algumas são automaticamente validadas após sua recepção, enquanto outras requerem que todos os membros a tenham recepcionado” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 197).

3 - DESAFIOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DO PARLASUL

Retomamos que o objetivo desta pesquisa é analisar quais os fatores institucionais e políticos presentes no Mercosul que impedem o Parlasul de alcançar as competências estabelecidas no Protocolo Constitutivo, principalmente no que tange a implementação da representatividade popular no Brasil. Para tal, neste tópico, exploraremos sistematicamente as interferências do modelo intergovernamental, um dos fatores institucionais, na plena efetivação do Parlamento.

Como apresentado, a decisão de estabelecer um Parlamento para o Mercosul foi definida em dezembro de 2005, incentivada pelo presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva em cooperação com o governo argentino representado pelo Néstor Kirchner, com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os Parlametos dos países membros, assim como agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos de cada país. Além de contribuir para a representação dos interesses dos cidadãos e fortalecer o compromisso democrático do Mercosul. (MARIANO, 2015).

Coube ao Protocolo Constitucional do Parlamento do Mercosul estabelecer as primeiras diretrizes do Parlamento. É reforçado, com base no Art. 24, as disposições transitórias da constituição do Parlamento e o estabelecimento de etapas para a plena efetivação do mesmo.

Desta forma, na visão de representar os cidadãos e fortalecer o compromisso democrático no Mercosul, o Protocolo estabelece, no início da segunda etapa de transição (janeiro de 2011 a dezembro de 2014), a previsão da primeira eleição direta dos parlamentares: “o Parlamento estará integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do presente Protocolo” (Art. 1, PCPM).

Em um processo de integração, a democracia contribui para que o bloco alcance seu nível máximo de desenvolvimento com a participação dos grupos de interesses da sociedade. Dessa forma, é no estágio de ampliação temática, que os canais de representação envolvem a sociedade nas tomadas de decisões, como data eleitoral sendo denominada “Mercosul Cidadão”, data de escolha dos congressistas, representantes dos países membros.

Estes mecanismos de participação direta, propiciam a confiança dos grupos de interesse, incluem a sociedade e consolidam-se nas esferas políticas e sociais do âmbito doméstico dos países. Entretanto, quando ausentes, propiciam o déficit democrático, com a captação das demandas, de

modo a desenvolver a agenda temática, com base nos interesses dos grupos influentes no país, rejeitando-se assim, a sociedade. É o caso do Parlasul.

Dessa forma, os objetivos do Parlamento do Mercosul (de representar os cidadãos e fortalecer o compromisso democrático) foram limitados pela estrutura institucional do Mercosul, isto é, através do modelo intergovernamental de decisões. Os principais órgãos de poder decisório do bloco, o Conselho do Mercado Comum, instituído como órgão superior, e o Grupo Mercado Comum, órgão executivo, são chefiados pela comissão do poder Executivo. Dessa forma, o poder decisório do Mercosul, é centrado no Executivo dos países membros, representado por servidores do alto escalão público.

A sistemática intergovernamental, pois, foi adotada pelo Tratado de Assunção e reiterada pelo Protocolo de Ouro Preto em diversas oportunidades. O Artigo 2º do referido Protocolo dispõe expressa e textualmente que os órgãos com capacidade decisória, a saber, o Conselho do Mercado Comum (C.M.C), o Grupo Mercado Comum (G.M.C.) e a Comissão de Comércio do Mercosul (C.C.M.), têm natureza intergovernamental. (BORGES, 2013, p. 60)

Almeida (1993) questiona a contradição do modelo intergovernamental de decisão, com o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. O intergovernamentalismo não comporta votação por maioria, nem prevê órgãos supranacionais, já que as tomadas de decisões do Conselho são centradas na figura do governo dos países membros. Dessa forma, o voto direto é restringido pelo peso que os governos nacionais possuem no desenho institucional do Mercado Comum do Sul.

No curto prazo, as críticas quanto ao Parlasul residem na sua paralisia inercial, uma vez logo após a sua primeira reunião no ano de 2007, ocorreram longos momentos de paralisia nas votações, principalmente desde 2011, devido à falta de representantes eleitos pelo voto direto, o que repercutiu não apenas na paralisação das atividades, mas também, na proposta para que os cinco países membros do bloco - Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela –adiassem a escolha por eleições diretas de seus representantes na instituição até 31 de dezembro de 2020. (SENHORAS, 2016, p. 155).

A própria criação de um Parlamento de caráter supranacional teve resistências dos governos, somente sendo aceita e implementada com o alinhamento ideológico e progressista dos governos de esquerda, vitoriosos nas eleições dos anos 2000. Mariano (2005) argumenta que os representantes brasileiros e argentinos ponderaram os riscos de uma estrutura de caráter supranacional, apresentando a perda de uma soberania ou o receio de uma soberania compartilhada.

Com exceção do Paraguai e Argentina, os países membros continuam, de forma indireta, com a indicação das delegações parlamentares, que com base no Protocolo, deveriam ser eleitas por voto direto, no dia do “Mercosul cidadão”. A eleição direta, ainda não implementada por todos os países, alteraria a estrutura institucional do bloco pois apresenta características de supranacionalidade: “ao estabelecer que os membros do parlamento não serão indicados por nenhuma instância estatal, abre-se o precedente da institucionalização legítima de uma esfera que foge à lógica intergovernamental.” (MARIANO, 2011)

Assim, o intergovernamentalismo, não suporta a verídica representação dos cidadãos, mas incentiva o déficit democrático no Mercosul e no seu respectivo Parlamento. As decisões no plano regional, não seguem a mesma lógica do ambiente doméstico, que são discutidas nos Congressos Nacionais e selecionadas por vias eleitorais. A agenda regional é delineada para proveito dos mais notáveis, o que leva à supressão das inclinações da sociedade.

Qual o tipo de democracia está se consolidando no Mercosul, onde o Parlamento fica subordinado ao Poder Executivo e não tem capacidade de interferir eficazmente na política externa que este implementa? [...] A democracia pressupõe a possibilidade do conflito de interesses e da disputa equilibrada em termos de poder entre as partes. No Mercosul isso não acontece, havendo claramente um desequilíbrio em favor dos representantes do Poder Executivo. (MARIANO, 2015, p. 145).

Conforme estabelecido no preâmbulo do PCPM, o Parlamento também visa fortalecer a “cooperação interparlamentar, para avançar nos objetivos previstos de harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes e agilizar a incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos da normativa do MERCOSUL”. Contudo, restou, pela ausência de legitimidade e lacuna para atuação legislativa, ser um harmonizador das legislações nos Estados-membros.

As normas votadas por consenso no bloco regional não alcançam aplicação direta, muito menos força legislativa, novamente precisam ser debatidas nos Parlamentos nacionais de cada Estado. As relações entre os Congressos Nacionais, buscando a aceleração das ratificações das normas do âmbito doméstico, também não tiveram grandes êxitos, com poucas incorporações de pautas do bloco nos ordenamentos jurídicos dos países membros. Dessa forma, a estrutura institucional, por ser centralizada nas figuras do governo, promove o enfraquecimento dos Parlamentos nacionais, assim como a dificuldade em acompanhar as tomadas de decisões e representar a sociedade no bloco.

Os interesses em integrar a sociedade com reuniões no Foro Consultivo Econômico Social, de se estabelecer uma identidade comum, uma comunidade mercosulina, em decorrência do desenho institucional do Parlamento do Mercosul, não obtiveram tanto êxito. Apesar do Parlamento do Mercosul ter sido formulado com o intuito de fomentar a democracia no bloco, o déficit democrático ainda perdura, visto que o “intergovernamentalismo é a linha mestre das negociações no bloco e a eleição direta para a escolha de seus representantes nos países não necessariamente impactará em maior discussão na sociedade sobre o Mercosul” (SENHORAS, 2016, p. 156).

Em suma, de acordo com o autor supracitado (SENHORAS, 2016), o não cumprimento com as competências estabelecidas no Protocolo Constitutivo, principalmente no que tange a implementação da representatividade popular no Brasil, decorre de quatro fatores institucionais oriundos do modelo intergovernamental de decisão, sendo eles:

1. O Parlamento não possui autonomia legislativa, não produz normas supranacionais de vigência imediata nos Estados, estas precisam ser ratificadas nos respectivos Estados membros.
2. Possui uma natureza consultiva. É submisso aos órgãos deliberativos, dessa forma, mesmo se posicionando contrário às políticas adotadas pelo CMC e GMC, não consegue fomentar o sistema de freios e contrapesos no bloco regional.
3. Cada país seleciona seus parlamentares, dessa forma, a escolha não é pautada no viés político-ideológico destes, mas por um “viés nacionalista e de representação de interesses setoriais e empresariais, que mantém em grande medida o padrão intergovernamentalista” (SENHORAS, 2016, p. 154).
4. A submissão do Parlamento é contrária ao princípio democrático, uma vez que os congressistas são escolhidos pelo povo, enquanto os representantes dos órgãos deliberativos são selecionados pelo Poder Executivo.

Clarissa Dri (2006) reforça que o Parlamento do Mercosul, se fosse melhor explorado, poderia ser um catalisador do comércio no Cone Sul. E assim, se poderia estabelecer uma colaboração com a sociedade civil e a sociedade como um todo, pois é um bloco propício para o fomento de ações sociais, educacionais, culturais, jurídicas e políticas.

1.1 DESAFIOS POLÍTICOS

Implementado em 14 de dezembro de 2006, o Parlamento do Mercosul teve como propulsor de sua criação a congruência política do Brasil e da Argentina. À época, o governo brasileiro detinha um caráter progressista e maior representatividade no Congresso Nacional e coligações partidárias, o que facilitava a implementação da agenda política externa do governo petista e até mesmo propiciava a criação do parlamento regional. (LEÃO; VIANA, 2017).

Nesse sentido, a implementação do Parlamento foi recebida com positividade pelos congressistas brasileiros. No discurso do presidente do Senado brasileiro, Renan Calheiros, na sessão de instalação do Parlasul, houve positivismo em relação ao órgão legislativo.

O Senador afirmou que o órgão poderá ser uma ponte entre as demandas da sociedade e dos respectivos Congressos Nacionais dos países membros do bloco, assim como, um facilitador da incorporação das normas nos ordenamentos jurídicos domésticos, com o ensejo de uma integração mais aberta, participativa e transparente e fortalecimento de uma identidade política e institucional do bloco. (MAGALHÃES, 2016).

Desta forma, estabeleceu-se pelo Protocolo, no início da segunda etapa de transição, de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, a previsão da primeira eleição direta dos parlamentares do Mercosul. Contudo, apenas o Paraguai cumpriu com o cronograma.

A Argentina também implementou a primeira eleição direta em outubro de 2015, entretanto, deveria ter sido eleito novamente em outubro de 2019, o que não fez. Os demais, Brasil e Uruguai, com exceção da Venezuela que continua suspensa até o presente momento, não implementaram nem mesmo a primeira eleição, apesar da Decisão n. 11/14 ter prorrogado o prazo para até 31 de dezembro de 2020. (MAGALHÃES, 2016).

A Agência Parlasul [s.d.] sobre o tema, expôs à época:

Atualmente só o Paraguai conta com parlamentares eleitos em forma direta e até hoje já têm realizado duas eleições, a primeira em 2008 e a segunda em 2012. Uruguai requer que seja realizada uma reforma constitucional que crie e permita a eleição direta de Parlamentares do MERCOSUL. Até o momento Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela não tem legislado a respeito. (PARLAMENTO DO MERCOSUL, s.d)

Em relação ao Brasil, seguem em tramitação no Congresso Nacional quatro projetos de lei sobre a eleição direta para o Parlasul, sendo estes: o PL 5.279/2009, do deputado Carlos Zarattini (PT-SP); o PL 8.755/2017, do deputado Celso Russomano; o PLS 126/2011, do ex-senador

Lindbergh Farias (RJ); e o PLS 358/2013, do ex-senador Roberto Requião (PR). (AGÊNCIA DO SENADO, 2020).

O descumprimento do Brasil, com o prazo para a primeira eleição direta, segundo Magalhães (2016) é reflexo das divergências entre os projetos de lei supracitados e também as diferentes visões de política externa dos governos pós Lula, o que demonstra que o Poder Executivo reflete no Legislativo e dificulta o avanço dos projetos propostos.

No governo Lula, a América do Sul tornou-se um mecanismo de inserção externa do Brasil, em que foi fomentada a criação do Parlasul, um motor para o aprofundamento do bloco regional. Já no governo Dilma, destacou-se uma continuação da política externa do antecessor, mas a política externa com os países sul-americanos, tornou-se “altiva e ativa” de maneira a perder espaço para uma mais “reativa”, como no caso da suspensão do Paraguai do bloco regional (CORNETET, 2014). Além disso, Dilma fez menos viagens presidenciais aos países da América Latina e América Central que o seu antecessor.

Em contrapartida, no governo Lula, a América Latina tornou-se prioridade tanto para o ministério das Relações Exteriores, para as correntes pró-integração do Itamaraty, quanto pelo próprio presidente. De acordo com Magalhães (2016), no discurso da sessão de instalação do Parlasul, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, ao apontar o crescimento do comércio regional, criticou os mercocéticos, opostos ao processo de integração regional, assim como defendeu o interesse de empresários e trabalhadores, na ampliação do intercâmbio.

Com a ascensão de Temer (PMDB) em agosto de 2016, após o impeachment de Dilma, a postura do governo foi voltada para a agenda econômica-comercial, mais agressiva, “o que implica, de certa forma, abandonar o peso que foi dado à dimensão política da integração nos dois governos do PT” e também dificultou à institucionalização do bloco regional e o aprofundamento do Parlasul (MAGALHÃES, 2016, p. 25).

Magalhães (2016) sustenta que existe um conflito entre os parlamentos nacionais e regionais, por conta das interferências deste último ao mandato no âmbito doméstico. Tal divergência, somente seria sanada com a implementação da eleição direta, uma das razões pelos quais foram propostos os projetos de lei no Brasil. Leão e Viana (2017, p. 27) destacam:

O primeiro projeto (PL 5279/2009), de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT) – e cuja versão final foi confeccionada pelo deputado Dr. Rosinha (PT) – foi apresentado visando à realização das eleições em 2010. O segundo (PLS 126/2011) é de autoria do senador

Lindbergh Farias (PT) e relatoria do senador Antonio Carlos Valadares (PSB) – também foca na realização das eleições diretas, em 2012. Finalmente, o terceiro (PLS 358/2013), de autoria do senador Roberto Requião (PMDB) e relatoria da senadora Ana Amélia (PP), volta-se para o processo eleitoral de 2014. (LEÃO E VIANA, 2017, p. 27)

Os autores enfatizam que os projetos de lei foram propostos por parlamentares de base governista, sendo PT e PMDB. Dessa forma, em decorrência das divergências ideológicas na conduta da política externa dos governos pós Lula, os projetos tornaram-se inativos, sendo a última atividade do PL 5279/2009 em 2012, com a votação adiada para duas seções, mas sem acordo. O PLS 126/2011 e o PLS 358/2013, ambos no Senado Federal em tramitação, mas sem acordo.

O Projeto 5279/2009, solicita que os votos dos parlamentares sejam por partidos e não por candidatos. Para isso, propõe a criação de uma lista pré-ordenada, de 148 candidatos, sendo os suplentes os candidatos subsequentes, respeitando-se a convenção partidária. Segundo Mariano (2012), “o partido político fica responsável pela ordenação e substituição dos candidatos, de acordo com a convenção partidária nacional” (MARIANO, 2012, p. 59).

Além disso, o projeto prevê que as eleições diretas tenham circunscrição nacional, ou seja, no mesmo período do Presidente e Vice-Presidente da República. Como também, a fim de incentivar a diversidade de gênero e de regiões, o projeto propõe que a cada cinco candidatos, deve haver um representante de cada região do país e no mínimo dois candidatos de gêneros distintos (MARIANO, 2012).

O PLS 126/2011, por sua vez, solicita a liberdade de coalizões partidárias no âmbito eleitoral e estabelece a seleção dos candidatos de acordo com Convenções Partidárias Estaduais. Das 74 vagas para o Brasil, o projeto reparte em duas categorias: 48 vagas destinadas aos Representantes Federais, eleitos de acordo com a convenção partidária estadual, por meio listas ordenadas, de no máximo 96 candidatos, no qual 30% dos representantes devam ser de um dos gêneros (MARIANO, 2012).

A segunda categoria totaliza 27 representantes estaduais (um de cada Estado e Distrito Federal), eleitos através do voto majoritário, também sob convenção partidária estadual. “Os suplentes aos Representantes Estaduais serão os próximos colocados nas votações, independentemente da filiação partidária do candidato subsequente” (MARIANO, 2012, p. 61-62).

Em relação à propaganda eleitoral, ambos os projetos destinam 5% do Fundo Partidário Anual para financiamento das campanhas do Parlasul. A diferença é que o PL 5279/2009 destina

cinco minutos para propaganda eleitoral obrigatória (rádio e TV) e um tempo ao TSE, com “10 minutos diários nos meios de comunicação para divulgar e informar os cidadãos sobre a importância e as características do Parlamento do MERCOSUL e sobre as eleições de seus representantes no Brasil” (MARIANO, 2012, p. 60), enquanto o PLS, estabelece dez minutos para as propagandas eleitorais.

Contudo, além das diferenças na conduta da política externa dos presidentes, posteriores a formulação dos projetos, há também um desinteresse dos congressistas para o desempenho de cargo no Parlasul. O art. 11, do PCPM, tornou incompatível o mandato dos parlamentares no âmbito doméstico, com o desempenho de cargo no Parlamento do Mercosul. Contudo, a representação brasileira não possui um exercício político que seja atrelado exclusivamente ao bloco regional, já que a base eleitoral espera um retorno no âmbito doméstico, o que não atribui o reconhecimento no processo de integração.

Seguindo o raciocínio, Oliveira (2003) aponta pelo menos cinco motivos para este desinteresse dos partidos brasileiros pelo Mercosul, sendo eles: 1) incertezas sobre a forma como seria realizada a cooperação; 2) amplitude da agenda nacional; 3) pouco conhecimento e interesse do eleitorado pelo processo de integração; 4) ausência de luta efetiva pelo poder no bloco; 5) papel preponderante do Poder Executivo, por meio do Ministério das Relações Exteriores, em assuntos internacionais. (OLIVEIRA, 2003).

É importante trazer à tona novamente o modelo integracionista e sua relação com os desafios políticos do Mercosul. Como bem observa Haas (1970), o conceito clássico de integração envolve a voluntariedade dos Estados para que se renuncie partes de sua total soberania, no afã de conter conflitos interestatais, bem como preveni-los.

Contudo, visualiza-se certa frequência na ocorrência de conflitos quando se trata do processo de integração regional, especialmente se supranacional. A explicação mais plausível é a resistência dos Estados-membros em se adaptarem ao supranacionalismo, considerando que “abdicarão de grande parcela de sua soberania nacional, o que significaria aparente perda de autonomia decisória” (LEÃO; VIANA, 2017, p. 15).

A raiz de tais problemáticas, é a estrutura institucional adotada pelo Mercosul. Lewandowski (2004) conceitua o intergovernamentalismo como um modelo em que “a tomada de decisões ocorre por unanimidade ou por consenso, com a presença de todos os membros; depois, não há a criação de um direito autônomo e superior ao nacional”. (LEWANDOWSKI 2004, p. 262)

Assim, não há vinculação imediata dos países-membros que compõem o Mercosul, tampouco de seus cidadãos. Em consonância está Vazquez (2008) que afirma serem as decisões tomadas por consenso, mantendo-se o poder de veto de cada um deles.

Mariano (2013) disserta que o intergovernamentalismo

[...] é um princípio orientador da estratégia dos governos para o Mercosul: as justificativas em sua defesa (compartilhadas em boa medida pelos representantes brasileiros e argentinos) apontam para os riscos resultantes de uma estrutura supranacional, devidos à sua autonomia em relação aos Estados, com a possível criação de uma lógica de ação ou estratégia próprias. (MARIANO, 2013, p. 96).

Entretanto, entre as consequências do modelo intergovernamental, conforme pontua Leão e Viana (2017), inclui-se o obstáculo ao aprofundamento das instituições regionais, sendo o Parlamento do Mercosul um notório exemplo. Portanto, um dos principais desafios políticos do Parlasul é a ausência de representatividade do órgão. Corroborar-se com Lassance (2012) que opina que, o Parlasul tem funcionado como um fórum consultivo, indo contra sua função de estruturação institucional do bloco, razão pela qual foi criado. No mesmo soar está Luciano (2012) que argumenta que o Parlasul, a considerar sua ausência de prerrogativas, possui um papel extremamente fragilizado no que concerne à integração regional.

Para complementar, Ferreira (2021) relembra que o Mercosul teve grande expansão da agenda do processo de integração, sendo o Parlasul um dos integrantes da nova estrutura. Contudo,

ainda que a criação do Parlamento do Mercosul possa significar um avanço na estruturação institucional do bloco, o Parlamento do Mercosul galgou pouco êxito em relação ao que já vinha sendo realizado pela CPC e continuando a ter caráter meramente consultivo, sem nenhuma competência legislativa. (FERREIRA, 2021, p. 167).

Mariano (2013) transmite, de forma semelhante:

A criação de um Parlamento no Mercosul é, sem dúvida, um elemento necessário para a democratização do processo de integração. Porém, não é suficiente. A democracia pressupõe a possibilidade do conflito de interesses e da disputa equilibrada entre as partes, em termos de poder, e na possibilidade de controle e contestação das decisões tomadas. No Mercosul isso não acontece, havendo claramente um desequilíbrio em favor dos representantes do Poder Executivo. (MARIANO, 2013, p. 95).

O Parlamento do Mercosul, neste sentido, apesar de ser um órgão institucionalizado e visar a cooperação entre os Parlasul, fortalecer o compromisso democrático do Mercosul e representar os cidadãos (MARIANO, 2013), tem suas deliberações com pouca relevância, de modo

que se pode ser transferida a responsabilidade ao “formato eminentemente intergovernamentalista do bloco e do modelo presidencialista dos países membros” (FERREIRA, 2021, p. 170).

Malamud e Sousa (2005), sobre o processo de reforma do Mercosul e seus órgãos de representação, afirmam:

Se a reforma dos Parlamentos regionais é para ser tomada seriamente, a distinção entre funções constitutivas e complementares não pode ser negligenciada. Como ensina a história, embarcar em propostas pouco realistas, sejam elas baseadas na emulação acrítica, sejam resultantes de uma compreensão insuficiente do contexto, condenará qualquer empresa ao fracasso ou, na melhor das hipóteses, à irrelevância. (MALAMUD; SOUZA, 2005, p. 403-404).

Senhoras (2016) afirma que não há como valorizar a funcionalidade do Parlamento, pois não possui capacidade deliberativa,

[...] uma vez que há estruturalmente um significativo déficit democrático e uma limitada capacidade decisória dos parlamentares, estando eles atrelados a uma dinâmica consultiva em que apenas podem fazer sugestões para o Conselho do Mercado Comum (CMC). (SENHORASS, 2016, p. 155)

Assim, o desenho institucional do Mercosul, com base no modelo intergovernamental de decisão, por natureza confere um peso aos representantes do Poder Executivo, o que limita a autonomia do Parlamento do Mercosul e retira as funções legislativas de controle e tomada de decisão. Não somente, mas o mandato dos parlamentares do parlamento regional atado ao bloco, limita sua atuação no âmbito doméstico e desestimula a participação destes, já que priorizam suas atividades no âmbito doméstico, pois são mais reconhecidas por seus eleitores.

É de se ver, nesse sentido, que as críticas efetuadas em desfavor do Parlamento do Mercosul e a baixa integração e consideração do órgão, apontadas até mesmo por Malamud (2004) e Mariano (2013), são pautáveis e bem fundamentadas. Não há sentido em se buscar uma consolidação da democracia se o Parlamento sequer se desvincula do Poder Executivo, tampouco tem suas decisões respeitadas. Verifica-se, então, um dos maiores desafios políticos do Parlasul.

Além do exposto, recordamos que há prevalência do sistema presidencialista nos países que compõem o Mercosul. A título de enquadramento no assunto, Canotilho (2000) sustenta alguns traços fundamentais do presidencialismo, são eles: a separação dos poderes, a legitimação do Chefe de Estado, através do Presidente da República, o monopolismo do executivo e a separação dos poderes.

Estabelecer um diálogo sobre fatores de integração do Mercosul é também falar sobre o presidencialismo e o papel exercido por ele nas relações internas e internacionais. A criação de um bloco econômico “entre países que adotam como sistema de governo, o presidencialismo, constitui uma experiência única e sem paralelo com os demais blocos econômicos existentes” (WINTER, 2008, p. 49).

Apesar de, eventualmente, possibilitar maior estabilidade do sistema, vislumbra-se menor participação popular. A dificuldade não se difere quando o assunto é o Parlamento do Mercosul. Há que se ressaltar que a evolução do Parlasul depende dos Chefes de Estado de cada um dos países membros. A alteração constante de abordagens e interesses, somados com a alteração do seu capital político podem ser considerados entraves para o desenvolvimento do órgão.

Ainda, de acordo com Onuki e Oliveira (2006), os regimes presidencialistas “tendem a ter menor propensão à supranacionalização de acordos comerciais ou, no limite, da internalização e cumprimento das regras internacionais estabelecidas”, não valorizando “estruturas supranacionais estabilizadoras das decisões tomadas ou [...] mecanismos de solução de controvérsias com efetivo poder de imposição das regras” (ONUKE; OLIVEIRA, 2006, p. 151), sendo, novamente, mais um desafio político a ser enfrentado pelo Parlasul.

Cabe análise, do mesmo modo, e também se apresenta como uma problemática da seara política que envolve o Mercosul e seu Parlamento, a disputa ideológica cujos países-membros estão inseridos. No ano de 2016, Brasil e Paraguai mostravam-se contrários à presidência venezuelana, enquanto Uruguai militava a favor de Caracas. Ao considerar que o Mercosul é regido por consenso, as decisões ficam prejudicadas quando disputas entre esquerda e direita estão em pauta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou apresentar, inicialmente, o Parlamento do Mercosul enquanto órgão democrático e com função de poder consultivo e representação dos Estados-membros. Teve sua instituição no ano de 2006 e, assim como o próprio Mercado Comum do Sul e a celebração do Tratado de Assunção como ponto de partida de sua criação, foi fruto de um processo histórico e com grande contextualização.

Após a substituição da Comissão Parlamentar Conjunta pelo Parlamento do Mercosul, autoridades políticas colocavam em discurso a resolução do déficit democrático do projeto regional, a representação dos cidadãos e a sua conseqüente participação nos processos decisórios. De início, quatro vice-presidentes com revezamentos semestrais foram selecionados, na busca do envolvimento da população Cone Sul no processo de integração do bloco Mercosul. Contudo, diante do exposto ao longo dos capítulos do presente estudo, ficou claro que o Parlamento do Mercosul sofre desde sua instituição com grandes desafios para a sua consolidação. Um dos problemas mais latentes é o fato de não alcançarem a possibilidade de cidadania conjunta e o exercício pleno das funções do órgão, dada a ausência de competência legislativa do Parlasul e sua fragilidade enquanto instituição. De uma forma mais específica, o primeiro obstáculo pontuado é o intergovernamentalismo do Mercosul. Em suma, seu modelo vai de encontro com o déficit democrático dos países-membros e a desejada representação dos cidadãos não é incentivada, tampouco vista. Em contrapartida, conseqüente da ausência de legitimidade e da atuação legislativa, é que a estrutura institucional dos países não estimula o poder decisório dos Parlamentos nacionais.

A seguir, o desinteresse dos cidadãos e políticos, principalmente brasileiros, a diminuta representação do Brasil para desempenhar cargos e a postura de governo a sofrer alterações com frequências inconstantes, com o destaque aqui até mesmo a ascensão de Temer e a queda dos dois governos do Partido dos Trabalhadores, um dos maiores incentivadores da criação do Parlamento, contribuíram com o enfraquecimento do bloco e com a implementação irrisória do Parlamento do Mercosul.

Também se percebe a pouca relevância das deliberações do Parlasul, seu caráter meramente consultivo, sem tentativa de desvinculação do Poder Executivo, cujas decisões são sequer

respeitadas. Sua competência limitada à consulta e sem vinculação não estimula os órgãos executivos a eventualmente tomarem as decisões como verdadeiras obrigações.

Há que se lembrar que, anteriormente à criação do Parlamento, já havia um grave desequilíbrio entre os países sul-americanos e a integração dos Estados-membros do Mercosul. Não se pode desconsiderar o histórico dos países Cone Sul ao se dialogar sobre a criação do Parlasul e a expectativa de cumprimento de suas propostas e expectativas. É louvável a criação do Parlamento do Mercosul enquanto um espaço amplo para a discussão de temas regionais, o que representa um grande passo para o bloco e tem em seu seio uma nobre missão de aproximar a população mercosulina do processo de integração. Contudo, para o sucesso de sua jornada enquanto instituição, deverá caminhar no sentido de implementar suas competências e aquilo que fora proposto quando da sua criação.

Referência

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. Brasília: 1993.

ARAÚJO, Ernesto H. F.; SOBRINHO, Sergio Augusto A.; Lima Florêncio. **Mercosul hoje**. 1. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1995. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-966>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

BAUMANN, Renato. **Mercosul: Origens, ganhos, desencontros e perspectivas**. In BAUMANN, Renato (org.) **Mercosul: Avanços e desafios da integração**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1549>. Acesso em: 19 de abril de 2021.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política externa do Brasil**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

FRANZOI DRI, C. A funcionalidade do Parlamento do Mercosul entre as práticas políticas nacionais e a teoria antiformalista internacional. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 97–114, 2015. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8791>. Acesso em: 25 maio 2022.

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

BRASIL. Decreto n 350, de 21 de novembro de 1991. **D.O.U. DE 22/11/1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 16 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto nº 127 de 22 de maio de 1991. **D.O.U de 23/05/1991, pág. nº 9780**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=127&ano=1991&ato=4d8cXU65EMFpWT2f8>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 197 de 25 de setembro de 1991. **D.O. DE 26/09/1991, P. 20781**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-197-25-setembro-1991-358152-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 de abril de 2021

MERCOSUL. Decisões do Conselho do Mercado Comum. **Mercosul/CMC/Dec. Nº 49/04: Parlamento Do Mercosul**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec4904p.asp>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

MERCOSUL. Decisões do Conselho do Mercado Comum. **Mercosul/CMC/Dec. Nº 23/05: Protocolo Constitutivo Do Parlamento Do Mercosul**. Disponível em:

<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2305p.asp>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

DRUMMOND, Maria Claudia. A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul Bases jurídicas e seu papel no processo de integração do Cone Sul. Brasil. **Revista de informação legislativa**: v. 33, n. 132, 10/1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176511>. Acesso em: 21 maio de 2021.

JÚNIOR, Alberto do Amaral. Mercosul: características e perspectivas. In **Revista de informação legislativa**: v. 37, n. 146, 04/2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/599>. Acesso em: 19 abril de 2021.

LIMA, Jennifer Klein Ferreira de. **A ausência de um “parlasul” supranacional: débito institucional do Mercosul no processo de integração regional da América Latina**. 2019. 162 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, PE. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/33945>. Acesso em: 21 maio de 2021.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. In: **Revista Brasileira Política**. Int. 54: 2011.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no Mercosul**. Orientador: Shiguenoli Miyamoto. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, SP, 2001.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Globalização, integração e o Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 71: 2007.

MARIANO, MP. **Processos de integração regional e política externa**. In: A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MENEZES, Alfredo M.; FILHO, Pio P. **Integração Regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

NOGUEIRA João P.; MESSARI Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

PIETRAFESA, Pedro Araújo. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, ed. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/uri.v9i1.1377>. Acesso em: 21 maio de 2021.

PIÑEIRO, Felipe Schenato. **A representação social no Mercosul: participação da comissão parlamentar conjunta, do parlamento do Mercosul e do fórum consultivo econômico-social na integração (2000-2009)**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Relações

Internacionais), RS, 2009. Faculdade de Ciências Econômicas. Curso de Relações Internacionais. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/21518>. Acesso em: 21 maio de 2021.

HERZ, Mônica e HOFFMAN Andrea R. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. ISBN: 978-85-352-1453-6.

BRESCIANINI Carlos Penna. **Agência do Senado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/11/parlasul-reuniao-em-montevideu-discutira-eleicoes-de-novos-membros-e-coronavirus>. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

BRASIL. Agência Parlasul: **Argentina a um passo das eleições diretas ao PARLASUL**. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/9268/2/parlasur/argentina_a_um_passo_das_eleic%C3%B5es_diretas_ao_parlasul.html. Endereço eletrônico: seccomunicacion@parlamentomercosur.org. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

BRASIL. Agência Parlasul: **Organograma**. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8117/2/parlasur/organograma.html>. Endereço eletrônico: seccomunicacion@parlamentomercosur.org. Acesso em: 18 de maio de 2022.

LEÃO, André P. F.; VIANA, João P. S. L. Os entraves da institucionalização do Parlamento do Mercosul sob a perspectiva brasileira. In: **Cadernos Adenauer XVIII** (2017), nº2. Poder Legislativo sob múltiplos olhares. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2017. isbn 978-85-7504-208-3.

SCHNEIDER Fábio Böckmann. **Parlamento do Mercosul e Parlamento Europeu: uma análise comparada**. Porto Alegre 2015. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MANIN, Bernard, P.; ADAM e Stokes, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 2006, n. 67 pp. 105-138. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>. Epub 16 Ago 2006. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>. Acesso em 11 fevereiro de 2022.

MARIANO, Karina L. P.; Luciano, Bruno T. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do parlamento do Mercosul. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106845>. Acesso em 24/05/2022.

BORGE Antonio Carlos Pontes. O Desafio do Método Intergovernamental no Mercosul. **Revista Jurídica UNIARAXÁ, Araxá**, v. 17, n. 16, p. 57-68, ago. 2013.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed, Coimbra: Almedina, 2000.

FERREIRA Tajra, J. L. Reflexões sobre o parlamento do Mercosul. **Tensões Mundiais**, v. 11, n. 21, p. 35–55, 2018. DOI: 10.33956/tensoesmundiais.v11i21.400. Disponível em:

<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/400>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

FERREIRA, Lucas Gonçalves de Oliveira. Avanços e retrocessos do processo de integração regional do Mercosul: para além de uma institucionalização vazia. **Revista Espirales**, p. 154-173, 2021.

HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. **International Organization**, v. 24, n. 4, p. 607-646, 1970.

LASSANCE, Antonio. **Representação e reforma política: O debate sobre as eleições diretas para o Parlasul**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, Regionalização e Soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LUCIANO, Bruno Theodoro. A inclusão da representatividade direta no parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 11, p. 49-58, 2012.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 369-409, 2005.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, 2013.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia e Política**. n. 27, p. 145-155, 2006.

VAZQUEZ, M. Los escenarios de participación social en el Mercosur. **Revista de Integración Regional Suramericana**, v. 1, p. 88-96, 2008.

WINTER, Luís Alexandre Carta. **O Mercosul e o Sistema Presidencialista**. 2008. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111–150, 2014. DOI: 10.22456/2178-8839.47628. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

SENHORAS, Elói. M. Regionalização transnacional do Mercosul e a criação do Parlasul. **Revista Intellector** - ISSN 1807-1260 - [CENEGRI], 13(25), 129–160, 2016. Disponível em: <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/index.php/intellector/article/view/105>. Acesso em: 23 de maio de 2022.

COUTINHO, M.; HOFFMANN, A. R.; KFURI, R. Raio-X da integração regional. **Estudos e Cenários**. Observatório Político Sul-Americano, 2007.

BRASIL. Protocolo de Ouro Preto. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul**. 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/protocolodeouropreto.html>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

BRASIL. Tratado de Assunção. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70286>. Acesso em: 18 de maio de 2022.

MAGALHÃES, Marcos Dantas de Moura. **Parlasul: o espaço político da integração**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2016. 212. Edições do Senado Federal, v. 218. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584059/001060009_Parlasul.pdf. Acesso em: 19 de maio de 2022.

PINTO, Messias de Sá. **A área de livre comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina**. 2004. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/866>. Acesso em: 23/05/2022.

CELLI Jr., Umberto; MERCADANTE, Araminta de A.; ARAÚJO, Leandro R.,(Orgs.). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1960.

DAHL, Robert A. **Poliarquia e Oposição**. 1ª ed., 1ª reimpressão. Editora USP. São Paulo, 2005.

ANEXO A – Organograma Parlamento do Mercosul

