

Parlamento do Mercosul: Primeiro ano de vida.

Marcelo de Almeida Medeiros¹

Henrique Cavalcanti²

O Parlamento do Mercosul completou um ano de funcionamento em dezembro de 2007. Este novo órgão mercosulino vem para substituir a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que, apesar de sua importância, teve uma atuação limitada ao longo do processo de integração. Embora seus poderes institucionais continuem semelhantes àqueles detidos pela CPC, o Parlasul apresenta características intrínsecas que o fazem se aproximar mais de um modelo genuíno de parlamento.

Em vista do Tratado de Assunção (1991) surge a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC). Sua primeira reunião acontece em maio de 1992, onde se começa a discutir seu *Reglamento Interno*, que é aprovado na terceira reunião, em dezembro do mesmo ano. A partir desse documento, fica estabelecido que o órgão deva ser formado por 64 parlamentares, 16 de cada Estado-membro, designados pelos respectivos parlamentos nacionais. Os parlamentares encontram-se divididos pelas suas respectivas delegações nacionais e as decisões tomadas pela CPC devem levar ao consenso todas as quatro delegações. O seu papel geral fica sendo de caráter consultivo.

Nos primeiros anos, até o Protocolo de Ouro Preto (1994), a Comissão se posiciona como defensora de uma integração mais ampla e que vá além dos acordos comerciais. Entretanto, mesmo com esse discurso, o órgão não chega a questionar, também, o seu papel dentro do processo de integração. Dessa forma, não reclama uma ampliação dele³. Durante esse período,

¹ Professor de Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (BRASIL). E-mail: mam14@uol.com.br

² Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/FACEPE/CNPq. Bacharelado do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (BRASIL). E-mail: h_sbcj@yahoo.com.br

³ Nota-se que, entre os parlamentares, a realidade permanece bem diferente da retórica. Um fenômeno parecido pode ser notado no próprio Parlamento Europeu, quando os parlamentares ainda são indicados pelos respectivos Congressos Nacionais. Verifica-se que muitos parlamentares têm a tendência de ver a integração política como um ideal, porém, na prática não é dada a mesma importância (Feld e Wildgen, 1975:464).

as reuniões da CPC têm suas conseqüências limitadas. Na maior parte das vezes, as *Recomendações*, aos órgãos decisórios do Mercosul, são sempre muito amplas ou então de caráter complementar ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias (VIGIEVANI et al., 2000).

Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto consolida o arranjo institucional mercosulino existente (CMC, GMC), incorpora a CPC e cria novas instituições como a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Porém, somente a CMC, GMC e a Comissão de Comércio exercem poder decisório. Conseqüentemente, a CPC continua com seu papel consultivo. Sua principal função fica sendo a harmonização das normas produzidas nas instâncias decisórias mercosulinas com as respectivas legislações nacionais. Com relação a possíveis interferências no processo integracionista, o órgão pode apenas fazer *Recomendações* ao Conselho do Mercado Comum, tais *Recomendações* podendo, ou não, serem acatadas.

Pode-se colocar que o papel da Comissão Parlamentar Conjunta, ao longo da década de 90, é bastante restrito. Em grande parte devido à sua debilidade institucional (GENEYRO E VÁZQUEZ, 2006; ANTÓN e CAETANO, 2001). Somente nos seus últimos anos, o órgão apresenta resultados mais concretos, como o acordo CMC-CPC, em 2003⁴, e a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2006.

A institucionalização de um parlamento começa a ser discutido no meio da década de 90. Em parte, essa proposta é justificada pela rápida evolução da integração econômica e pela necessidade de fortalecimento e consolidação das instituições existentes no Mercado Comum do Sul. Contudo, o argumento maior encontra-se na busca pelo aumento da participação dos cidadãos no processo de integração.

⁴ Em outubro de 2003, na sua IV reunião extraordinária, o CMC celebra um acordo com a CPC, para tornar mais eficiente a incorporação das normas mercosulinas. Por esse acordo, o Conselho compromete-se a consultar a Comissão acerca dos assuntos que necessitem de incorporação legislativa nos países-membros. Do seu lado, a Comissão compromete-se a agilizar, através das bancadas nacionais, a incorporação das normativas mercosulinas, especialmente as que sejam produto de consenso CPC-CMC.

Todavía, a agenda para criação do Parlasul somente vem a ser retomada, com maior vigor, a partir do começo desse século. É assim que, no segundo semestre de 2004, o Conselho do Mercado Comum manifesta a vontade política de avançar na constituição de um parlamento. A decisão 49/04 do CMC detalha que o órgão deve ser instalado até 31 de dezembro de 2006. A CPC fica encarregada de todas as tarefas necessárias para sua criação. Constitui-se então um Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN), integrado por especialistas e acadêmicos dos quatro países do bloco que, após um ano de trabalho, elabora o *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*. O documento é aprovado pelo Conselho, em dezembro de 2005 e, um ano depois, em 14 de dezembro de 2006, é instalado o Parlasul.

Segundo o *Protocolo Constitutivo*, a instalação do parlamento deve acontecer em duas etapas. Na primeira etapa, entre 31/12/2006 e 31/12/2010, o órgão deve ter 18 parlamentares (9 deputados e 9 senadores) de cada Estado-membro, indicados pelas respectivas instâncias legislativas nacionais, de acordo com os critérios particulares de cada uma. Antes de finalizada a primeira etapa, devem ser realizadas eleições diretas, que venham a acontecer em datas escolhidas segundo cada membro. Assim, já no começo da segunda etapa – que vai de 01/01/2011 e 31/12/2014 - todos os parlamentares devem ter sido eleitos de forma direta. A primeira eleição conjunta deve realizar-se antes do final de 2014, com a data eleitoral sendo denominada “Dia do Mercosul Cidadão”.

O Parlamento trouxe algumas mudanças em relação à CPC. Primeiramente, o fim da necessidade de consenso para tomada de decisões. No Parlasul, o critério de decisão passa a ser o estabelecimento de maiorias que variam segundo a matéria a ser votada. Em segundo lugar, a adoção, a longo prazo, de uma fórmula que efetua uma distribuição proporcional do número de cadeiras em relação à população (já que, até o presente momento, todos os membros contam com o mesmo número). Em terceiro lugar, a formação de grupos políticos. Segundo o *Regimento Interno*, um grupo político deve ser integrado por pelo menos 10% de todos os parlamentares, se todos são da mesma nacionalidade, ou apresentar no mínimo cinco parlamentares, caso mais de um Estado-membro esteja representado. A quarta e última mudança, é a existência de uma sede permanente para o Parlasul. Ao contrário da CPC que, ao longo da sua história, alterna o local das suas reuniões entre os países membros, o

Parlamento do Mercosul tem suas sessões realizadas na capital da República Oriental do Uruguai, Montevideú.

Pode-se concluir que órgão está mais próximo, que a CPC, do modelo típico de parlamento das democracias ocidentais, ou mesmo, do próprio Parlamento Europeu (PE). Semelhante ao Parlamento do Mercosul, o PE toma decisões por votação, tem uma distribuição do número de assentos que tentar levar em conta a população de cada Estado-membro, apresenta grupos políticos e tem sede permanente.

Contudo, o Parlamento Europeu desempenha funções legislativas, de controle e co-decisão no ambiente político-institucional da União Européia. Poderes institucionais de grande importância que o Parlamento do Mercosul não comporta. Essa é uma questão que se deve chamar atenção. Pois ao contrário da União Européia, todos os órgãos decisórios e de controle da integração mercosulina (CMC, GMC e CCM) são compostos por representantes dos executivos nacionais. Coloca-se, assim, uma grande dificuldade na participação de setores não governamentais no processo de integração (WANDERLEY, 2002). Dessa forma, as competências do Parlasul continuam limitadas a, como a CPC, fazer *Recomendações* ao CMC e agir nos respectivos Congressos Nacionais para a harmonização das legislações.

Até o final de 2007 o novo órgão mercosulino realiza oito sessões, onde participam, ao todo, 72 deputados com direito a voto. Nesse período, além da elaboração e aprovação do *Regimento Interno* e do orçamento para o ano de 2008, são constituídas dez comissões permanentes, que têm o dever de promover debates e seminários sobre os seus temas relacionados. A casa também se coloca como um fórum de discussão em importantes temas regionais, a exemplo da febre aftosa.

Provavelmente, devido a 2007 ter sido o primeiro ano de atividade, encontram-se registrados problemas operacionais no Parlasul. Um exemplo aconteceu no mês de junho. Houve então falta de quorum para realização de uma reunião devido à ausência de 15 deputados paraguaios: a sessão do Parlamento do Mercosul coincidiu com a sessão no Congresso guarani, o qual processaria a escolha de sua mesa diretora. Porém, para esse fato não voltar a se repetir, o então presidente do Parlamento do Mercosul, o uruguaio Roberto

Conde, coloca que, a partir de então, 72 horas antes das reuniões deve ser avaliada a disponibilidade do parlamentares.

Em novembro, na cidade de Buenos Aires, há uma reunião da Comissão de Relações Internacionais. Mesmo sem a presença da delegação brasileira, a comissão toma decisões. Inusitadamente, isso contraria o próprio *Regimento Interno* e, conseqüentemente, provoca protestos de deputados brasileiros. Possivelmente, pode-se colocar que esse acontecimento se deve à falta de assessorias para o acompanhamento das comissões e suas atividades.

Porém, ainda no mês de novembro, um episódio ocorrido na sétima sessão do Parlasul nos chama atenção. Acaloradas discussões foram geradas a favor e contra as ações do governo Chávez⁵. O acontecimento chega a dividir a própria bancada brasileira. Por um lado, esse episódio pode refletir a falta de comunicação entre os deputados e senadores brasileiros. Contudo, também pode ser interpretado como sinais da passagem de uma divisão do parlamento entre grupos nacionais para grupos políticos.

Os próximos anos são cruciais para o Parlasul, já que estão programadas eleições diretas. Acredita-se que as eleições, se realizadas, devem aumentar a importância do órgão para os cidadãos. Chamando atenção não só para o parlamento, mas para o processo integracionista como um todo. Afinal, não se pode olvidar o caso do Parlamento Europeu, que ganha importância crucial a partir das primeiras eleições diretas (1979). A partir dessas, uma onda de otimismo para com o processo integracionista surge (ALMEIDA, 1998).

⁵ Na sétima reunião ordinária do Parlasul, o deputado brasileiro Cláudio Diaz (PSDB-RS / BRASIL), segundo o próprio, falando em nome do Congresso Nacional, faz críticas a os investimentos bilionários no reequipamento das forças armadas da Venezuela. A fala do deputado pega de surpresa parte da representação brasileira. O então presidente da representação, senador Geraldo Mesquita Júnior (PMDB-AC / BRASIL), diz estranhar as colocações do colega por não terem sido discutidas previamente pelo grupo, entretanto, não faz reprimendas. Não ocorrem contestações no momento da fala de Diaz, mas um tema referido a Chávez volta à discussão logo após o almoço e trava a pauta de votações da sessão durante quase três horas. A polêmica começa quando a senadora Marisa Serrano (PSDB-MS / BRASIL) faz vistas à aprovação de uma "delegação de respaldo", em nome do Mercosul, para Chávez negociar junto às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) a libertação de reféns. A parlamentar diz não concordar que o documento tenha expressões de "culto à personalidade", colocando que Chávez conta com o "beneplácito e o respaldo de numerosos governos, (...) conscientes de sua liderança regional". A fala da senadora causa várias reações de parlamentares, sobretudo de argentinos e de venezuelanos, que saem em defesa do presidente venezuelano. Depois de muita polêmica, o deputado Dr. Rosinha (PT-PR / BRASIL) faz uma questão de ordem e propõe um texto substitutivo para a retirada do parágrafo que cita Chávez.

Seguindo nessa direção, Hix (2003:192) assinala que, a partir da primeira eleição comunitária européia, acontece um crescimento sem precedentes no volume de publicações, na área de Ciências Sociais, sobre o órgão parlamentar europeu. É possível que aconteça fenômeno semelhante com o caso mercosulino. Porém, para não ter a mesma trajetória da CPC, o PARLASUL deve se fortalecer, ganhar competências dentro do bloco e, conseqüentemente, virar uma via para exposição das demandas da sociedade civil com relação aos rumos da integração.

* * *

Bibliografía

- ALMEIDA, Paulo R. **Mercosul: fundamentos e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: LTr, 1998. 160 p.
 - CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo. *La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos*. In: Gerónimo de Sierra (Org.). **Los Rostros del Mercosur: El difícil camino de lo comercial a lo societal**. CLACSO: Buenos Aires, 1 ed., pp. 123-153. 2001.
 - FELD, Werner; WILDGEN, John K. *Electoral Ambitions and European Integration*. **International Organization**, v. 29, n. 2, pp. 447-468. 1975.
 - GENEYRO, Ruben e VÁZQUEZ, Mariana. **La ampliación de la agenda política y social para el mercosur actual**. Aldea Mundo, ano 11, n. 20, pp. 7-18. 2006.
 - HIX, Simon. et. al. *Fifty years on: research on the European Parliament*. v. 41, n. 2, pp. 191-202. 2003.
 - VIGIEVANI, Tullo et al. *Democracia e atores políticos no Mercosul*. In: Marcelo de Almeida Medeiros e Marcos Costa Lima (Org.). **Mercosul no limiar do século XXI**, São Paulo: Cortez, 1 ed., pp. 250-283. 2000.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Mercosul e sociedade civil*. **São Paulo em Perspectiva**, São P