

## PERSPECTIVAS DE DESEMPENHO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL À LUZ DA MODELAGEM POLÍTICA SUL-AMERICANA

## PERSPECTIVES OF THE MERCOSUR PARLIAMENT PERFORMANCE ACCORDING TO SOUTH AMERICAN POLITICAL ORGANIZATION

## PERSPECTIVAS DE DESEMPEÑO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR A PARTIR DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA SURAMERICANA

Clarissa Franzoi Dri ♦

### Resumo

A assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, abriu novas perspectivas parlamentares ao processo de integração que se desenvolve no Cone Sul. A designação “parlamento”, a previsão de sufrágio universal e novas funções legislativas e de controle evidenciam possibilidades de uma atuação inovadora. Mas é possível considerar que esse novo órgão foi criado em meio às condições políticas propícias a uma efetiva funcionalidade? Na procura de indícios para uma resposta, busca-se examinar características políticas e eleitorais comuns aos Estados sul-americanos. Averiguam-se, primeiramente, as relações cotidianas entre o Executivo e o Legislativo que se estabelecem no seio dos regimes presidencialistas da América do Sul. Depois, verifica-se em que medida os sistemas eleitorais proporcionais de listas abertas, amplamente utilizados na escolha dos membros das câmaras baixas no continente, influenciam tais relações. Ao final são discutidas as perspectivas de efetividade da nova assembléia a partir das características da região.

**Palavras-chave:** Parlamento do MERCOSUL, Funcionalidade, Poder Legislativo.

### Abstract

The signature of the MERCOSUR Parliament Constitutive Protocol, in 2005, has opened new parliamentary perspectives to the integration process which takes place in the South Cone. The nomination “parliament”, the universal suffrage prevision and new legislative and control functions evidence possibilities for an outstanding actuation. But is it possible to consider that this new organ was created in the middle of political conditions favorable to an effective functionality? Looking for traces to an answer, the paper examines political and electoral characteristics common to the South American States. First, we study the daily relations between the Executive and Legislative Powers in South American presidential regimes. Then, we verify to what extent the proportional open-list electoral system, largely used in the election of the lower houses members in the continent, influences such relations. At the end, we discuss the new assembly perspectives of effectiveness based on the regional characteristics studied.

♦ Doutoranda do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Montesquieu – Bordeaux IV. Mestre em Direito, na área Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Bacharel em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: clarissadri@yahoo.com.br.

**Keywords:** MERCOSUR Parliament, Functionality, Legislative Power.

### **Resumen**

La firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, en 2005, abrió nuevas perspectivas parlamentarias al proceso de integración que se desarrolla en el Cono Sur. La designación “parlamento”, la previsión de sufragio universal y nuevas funciones legislativas y de control, evidencian posibilidades de una actuación innovadora. ¿Pero, es posible considerar que este nuevo órgano ha sido creado en medio de condiciones políticas que favorecen una efectiva funcionalidad? En la búsqueda de respuestas, el artículo analiza las características políticas y electorales comunes de los Estados suramericanos. Primero, son examinadas las relaciones cotidianas entre el Ejecutivo y el Legislativo que se establecen en los regímenes presidencialistas de América del Sur. En seguida, se verifica en qué medida los sistemas electorales proporcionales de listas abiertas, largamente utilizados en la elección de los miembros de las cámaras bajas del continente, influyen tales relaciones. Al final, son discutidas las perspectivas de efectividad de la nueva asamblea a partir de las características regionales presentadas.

**Palabras-clave:** Parlamento del MERCOSUR, Funcionalidad, Poder Legislativo.

### **Introdução**

A situação política da América do Sul encontra-se fortemente caracterizada pelos interesses cruzados das nações que abriga. As questões vinculadas à integração regional não constituem exceção a esse quadro. Discursos presidenciais ambíguos e vagos, acordos econômicos paralelos entre países vizinhos ou com Estados não pertencentes à região, persistentes divergências territoriais e jogos de vaidade pessoal são fatores que apontam para a ausência de um projeto comum de desenvolvimento. De outra parte, as duas incipientes iniciativas integracionistas em curso denotam alguma disposição, mesmo que abstrata ou longínqua, ao estreitamento dos laços que inevitavelmente aproximam esses países.

As instituições parlamentares conformam um significativo parâmetro da situação política dos blocos regionais sul-americanos. Como órgão da Comunidade Andina, criada em 1979 pelo Tratado de Cartagena, o Parlamento Andino passou a funcionar em 1984. A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC) existia antes mesmo da assinatura do Tratado de Assunção. Criada em 1988 para acompanhar as negociações do Acordo de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado entre Brasil e Argentina, a Comissão foi incorporada à estrutura institucional do bloco em 1991 e cedeu lugar ao Parlamento do MERCOSUL em 2006. É significativo que o Parlamento Andino e o Parlamento do MERCOSUL não disponham das funções típicas dos parlamentos

modernos, sobretudo no tocante aos poderes legislativos e de controle do Executivo. A história institucional de ambos os blocos demonstra que os órgãos parlamentares raramente participam, com algum poder de decisão, da construção das principais diretrizes políticas. É mínima, portanto, sua influência nos rumos da integração.

Mesmo assim, a assinatura do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, abriu novas perspectivas parlamentares ao processo de integração que se desenvolve no Cone Sul. A designação “parlamento”, a previsão de sufrágio universal e novas funções legislativas e de controle evidenciam possibilidades de uma atuação diferenciada. Mas é possível considerar que esse novo órgão foi criado em meio às condições políticas propícias a uma efetiva funcionalidade? Na procura de indícios para uma resposta, busca-se, no início do artigo, apresentar aspectos relevantes da realidade política sul-americana, sob um enfoque eminentemente interno e comparativo. A intenção é examinar particularidades nacionais politicamente relevantes à região por meio da comparação de semelhanças e disjunções entre os países. Os itens 2 e 3 abordam, assim, vertentes institucionais do sistema político: regimes de governo e métodos eleitorais, respectivamente. Averiguam-se, primeiramente, as relações cotidianas entre o Executivo e o Legislativo que se estabelecem no seio dos regimes presidencialistas da América do Sul. Depois, verifica-se em que medida os sistemas eleitorais proporcionais de listas abertas, amplamente utilizados na escolha dos membros das câmaras baixas no continente, influenciam tais relações.

Procura-se, portanto, desvendar os traços institucionais que caracterizam a estrutura do processo decisório em diferentes Estados do Cone Sul, a partir de análises de casos exemplares do Brasil e do Uruguai, salientando aproximações e assimetrias. Embora reflitam particularidades locais, os eventos escolhidos para destaque encontram correspondência, por vezes quase exata, em outros países sul-americanos, além de revelarem crises estruturais ou conjunturais que ultrapassam em muito as fronteiras de uma nação. O ponto de vista institucional mostra-se indispensável na medida em que as instituições – entendidas aqui como redes de estruturas, procedimentos e valores compartilhados em um determinado sistema político, que persistem num período de tempo e que têm alguma função específica – são elementos organizadores das interações políticas e, portanto, influenciam fortemente as estratégias adotadas e seus resultados (KINZO, 1997, p. 18). O item 4, por sua vez, versa sobre as perspectivas de

funcionalidade do Parlamento do MERCOSUL à luz das características políticas nacionais da região.

É curioso notar que “as aproximações globais seguem sendo, em nossos dias, exceção na produção sociológica e política latino-americana” (JIMENEZ, 1997, p. 40). As análises, em geral, procuram respeitar os quadros nacionais e locais da vida política, o que isola Estados contíguos e pode provocar a falsa sensação de originalidade de certos fenômenos. Sem pretender formular classificações que unifiquem as características da América do Sul, o objetivo do trabalho está voltado à tentativa de identificar fatores de natureza estrutural que compõem ou determinam os sistemas políticos nacionais, com a finalidade de desvendar as condições políticas sob as quais surge o Parlamento do MERCOSUL e suas conseqüências sobre a funcionalidade dessa nova assembléia. Nessa perspectiva, seria possível extrair da comparação padrões políticos aplicáveis, em diferentes medidas, ao conjunto dos países do bloco. Essa possibilidade vislumbra-se porque “há um andamento histórico-estrutural que parece ser comum ao conjunto da América Latina, ao lado das peculiaridades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país” (IANNI, 1989, p. 14). Os países sul-americanos estão inseridos, desde sua colonização, no sistema capitalista global. A definição de grande parte de seus elementos e problemas políticos, portanto, depende igualmente das flutuações do capitalismo mundial, e da forma pela qual os países do continente vinculam-se às nações consideradas economicamente mais poderosas.

## **1 Uma desequilibrada união de poderes**

Embora as primeiras assembléias parlamentares tenham se esboçado ainda no século XIII, a instituição ganhou destaque apenas no século XVIII. Montesquieu foi um dos teóricos modernos que mais contribuiu para essa situação, sobretudo com a publicação da obra *O Espírito das Leis*, em 1748. Ao analisar as leis que conformam a liberdade política em relação à Constituição, o pensador francês afirma que a liberdade política só se encontra nos governos moderados nos quais não há abuso do poder (MONTESQUIEU, 1748, p. 166). Para isso, “é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (Ibid., p. 166). Assim, define três espécies de poder em um Estado, que devem ser exercidos por pessoas diferentes: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder de Julgar. Com isso, Montesquieu não respalda intencionalmente a democracia –

pelo contrário, mostra-se favorável à aristocracia. Mas afirma a indispensabilidade de um parlamento, controlado e controlador dos demais poderes, para a consecução da liberdade política.

Não é nessa lógica, todavia, que se inserem as incipientes democracias sul-americanas. Ancorada no sistema presidencialista, a rotina política dos países da região não oferece um grande espaço à atuação dos Poderes Legislativos. Mesmo sua função de legislar é cada vez mais limitada, a exemplo da efêmera e abstrata capacidade de controlar os atos executivos. O equilíbrio e a interdependência autônoma entre os Poderes do Estado, propalados no Iluminismo, restam, por vezes, prejudicados no jogo democrático contemporâneo da América do Sul. Como em outros casos, as razões desse fenômeno comum às nações somente podem ser compreendidas a partir de um exame comparado e da análise de peculiaridades locais. Aparentemente, não se pode subestimar a influência dessa situação nos graus de funcionalidade do Parlamento do MERCOSUL.

### 1.1 Vazios parlamentares na América do Sul

O parlamentarismo é a forma predominante nas democracias do início do século XXI. Tal sistema assenta-se na idéia de uma só expressão da vontade popular, que originará, simultaneamente, os Poderes Legislativo e Executivo. Por meio de sufrágio universal, é eleita a assembleia legislativa, que, por sua vez, designa o primeiro-ministro. Esse nomeia seus ministros, em geral entre os parlamentares. Os estreitos laços entre os Poderes forjam um certo equilíbrio, no qual um órgão é politicamente responsável perante o outro. Inglaterra, Espanha e Alemanha estão entre os Estados que adotam o parlamentarismo. O sistema presidencialista, diferentemente, apresenta uma estrutura dual: são separadas as eleições legislativas e presidenciais. Há uma clara divisão entre os Poderes Executivo e Legislativo, um não derivando do outro, e é flagrante a personificação do poder na figura do presidente, “um primeiro sobre desiguais” (PRAT e MARTÍNEZ, 2000, p. 74). Os Estados Unidos e os países da América Latina são exemplos clássicos do presidencialismo.

Alguns países, contudo, vêm desafiando os modelos tradicionais. Na tentativa de adaptar o sistema à realidade nacional, inserem nele pequenas modificações, o que origina os chamados sistemas mistos. Os cidadãos de Israel, por exemplo, elegem



diretamente o parlamento e o primeiro-ministro, mas ambos os Poderes continuam vinculados. Surge, assim, o semiparlamentarismo, que representa “uma tentativa de conjugar a eleição direta do titular do Executivo com o multipartidarismo, fomentando o reagrupamento partidário e a configuração de maiorias estáveis” (Ibid., p. 165). O sistema semipresidencialista, por sua vez, também pressupõe eleições diretas tanto para o Executivo como para o Legislativo, mas concede amplos poderes constitucionais ao presidente. Finlândia, França, Polônia, Portugal e Romênia adotam esse sistema. Dentre as diferenças essenciais entre os regimes semiparlamentarista e semipresidencialista, podem ser citadas: a) separação entre chefe de Estado e chefe de governo no primeiro caso, e coincidência no segundo; b) possibilidade de dissolução do parlamento pelo primeiro-ministro e de destituição deste pelo parlamento, no primeiro caso, e possibilidade unilateral do presidente dissolver o parlamento, no segundo caso.

Tabela 1 – OS PRINCIPAIS SISTEMAS DE GOVERNO

Características	P	SP	PAR	SPAR
Eleição direta do chefe de Estado	X	X		
Distinção entre chefe de Estado e chefe de governo		X	X	X
Identificação entre chefe de Estado e chefe de governo	X			
Chefe de Estado com amplos poderes políticos	X	X		
Chefe de governo eleito pelo chefe de Estado		X		
Eleição direta do chefe de governo				X
Chefe de governo dependente da confiança parlamentar		X	X	X
Existência de conselho de ministros		X	X	X
Distinção entre as competências dos chefes de Estado e de governo		X		
Chefe de governo censurável pelo parlamento		X	X	X
Censura do governo implica dissolução parlamentar				X
Eleição direta do parlamento	X	X	X	X
Governo com capacidade legislativa		X	X	X
Chefe de Estado com poder de dissolução parlamentar		X		
Chefe de governo com poder de dissolução parlamentar			X	X
Dissolução do parlamento implica dissolução do governo			X	X

Fonte: PRAT, Aguilera de; MARTÍNEZ, Rafael, *Sistemas de Gobierno, Partidos y Territorio*. Madrid: Tecnos, 2000. p. 78. (P – presidencialismo; SP – semipresidencialismo; PAR – parlamentarismo; SPAR – semiparlamentarismo.)

Nos Estados da América do Sul, o presidencialismo adquiriu contornos bastante similares e particulares, sobretudo no tocante às vantagens constitucionais do Executivo sobre o Legislativo. Somente os presidentes de Bolívia, Paraguai e Chile não contam com

a prerrogativa de emitir decretos com força de lei, mas o congresso pode delegá-los esse poder. Na maioria dos países da região, a proposta do Executivo pode ser encaminhada ao Legislativo com pedido de urgência<sup>1</sup>, o que faz com que aquele determine o ritmo da apreciação de suas proposições. Ademais, todos os países conferem ao presidente o monopólio da iniciativa legislativa orçamentária e administrativa, e a grande maioria deles restringe a capacidade do congresso de legislar sobre matérias tributárias e financeiras. Isso permite ao Executivo a dosagem, de acordo com seus interesses, da espécie e da profundidade das proposições sobre políticas públicas cruciais.

Em tese, “a dispersão de poderes de agenda e de veto entre os atores – cidadãos, representantes, burocratas – é conducente à ampliação dos graus de representatividade e de *accountability* horizontal e vertical” (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004, p. 84)<sup>2</sup>. Embora não se verifique essa dispersão na relação Executivo-Legislativo, alguns elementos da estrutura interna dos Poderes Legislativos parecem favorecer tal fluxo. Grande parte dos Estados sul-americanos apresentam uma organização bicameral da assembléia legislativa. Dos três Estados unicamerais, os casos de Peru e Venezuela parecem demonstrar uma clara tentativa de concentrar poderes no Executivo. Com relação às competências, prevalece o bicameralismo simétrico, ainda que haja, em geral, algumas prerrogativas próprias da câmara dos deputados e do senado. A composição partidária das comissões legislativas, por sua vez, é, em geral, proporcional à distribuição dos assentos no plenário.

A possibilidade de que duas forças políticas opostas venham a conduzir, simultaneamente, a presidência da república e o congresso nacional – isto é, a probabilidade de governos minoritários – torna o presidencialismo um sistema bastante sujeito a sérios impasses institucionais. O próprio exercício do impedimento do presidente, na América do Sul, decorre mais da falta de uma maioria governista consolidada no congresso do que da verdadeira preocupação em poupar os cidadãos de uma má-administração dos recursos públicos. De outra parte, a rigidez do sistema no tocante à duração dos mandatos impede mudanças conjunturais a fim de evitar crises de legitimidade. A personificação do poder na imagem do presidente também não contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e dos partidos. Ocorre que esses efeitos revelam-se, muitas vezes, não exclusivos do sistema presidencialista, surgindo também no parlamentarismo ou em decorrência das condições políticas postas em um

R. Inter. Interdisc. INTERthesis, Florianópolis, v.4, p. 42- 65, jul./dez. 2007.

certo momento histórico. Mais do que características nefastas do presidencialismo, certos fatores derivam da própria fragmentação do parlamento, que pode ocorrer em qualquer sistema, ou da complexidade da agenda pública, sobretudo em períodos de recessão ou estagnação econômica (ANASTASIA et al, 2004, p. 58). O objetivo político primordial dos países sul-americanos deve residir, assim, não na implementação do parlamentarismo, mas na descoberta das condições que favorecem a aproximação entre poder e sociedade, mesmo no sistema presidencialista (CARRION, 1985, p. 25).

A democracia na América do Sul surge como um regime imperfeito, “degradado”, mas que não corre mais perigo em curto e médio prazos (DABÈNE, 1997, p. 13). As elites esforçam-se por manter um certo grau de estabilidade que permita a contínua inserção dos negócios nacionais no mercado internacional. Seguem essa lógica as tentativas de aproximação entre Executivo e Legislativo, que buscam evitar a temida falta de governabilidade. O chamado “presidencialismo de coalizão” consiste em um dos meios facilitadores da cooperação entre os Poderes bastante difundido na região<sup>3</sup>. Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai destacam-se por praticar de forma bastante consolidada a montagem de governos majoritários com partidos coligados, sobretudo por meio de negociação de postos ministeriais.

## 1.2 O sistema brasileiro de coalizão e os altos custos da estabilidade

O Brasil demonstra um histórico de passagem de um presidencialismo de facções, entre 1946 e 1964, a um sistema de coalizão racionalizado, a partir de 1988. Com a constatação de que o sistema presidencialista e o método proporcional de listas abertas para as eleições dos deputados mantêm-se nos dois períodos democráticos, é preciso encontrar outro fator para explicar a mudança nas relações entre Executivo e Legislativo. Relativamente ao momento atual, o intervalo de democracia anterior ao golpe de 1964 foi caracterizado por uma maior autonomia dos deputados frente ao presidente. Ao que tudo indica,

no período 1946-1964, o principal recurso para a compra de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte de deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originariamente responsáveis pela realização da agenda presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de ter a Constituição de 1946 preservado importantes prerrogativas decisórias em prol do Legislativo, a agenda política do período pode ser considerada como agenda compartilhada. Em contraposição, o período atual expressa enorme supremacia do Poder



Executivo, quer vista pela capacidade decisória deste Poder *vis-à-vis* o Legislativo, quer vista pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara. Santos (2003, p. 93)

Efetivamente, no caso brasileiro, os poderes do presidente não foram suficientemente reduzidos com a abertura democrática pós-ditadura militar. A possibilidade de editar medidas provisórias, o direito de requerer unilateralmente urgência para a tramitação de seus projetos e o monopólio de emissão de proposições legislativas de cunho financeiro e administrativo estão entre as prerrogativas do Executivo que obstaculizam a existência de um Congresso que sirva como contrapeso às iniciativas governamentais e que não existiam no intervalo democrático entre 1946 e 1964 (Ibid., p. 32). O governo brasileiro é, assim, capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no âmbito do Legislativo, que rejeita muito mais suas próprias matérias do que as do Executivo (OLIVEIRA, 2003, p. 124).

Diante desse quadro, emerge a questão de por que os congressistas não buscam retomar para si os poderes transferidos ao Executivo, reduzindo e controlando sua agenda. Duas hipóteses principais apresentam-se. A primeira considera que as listas eleitorais abertas adotadas no Brasil – que conferem mais ênfase à pessoa do que ao partido – estimulam o comportamento paroquial dos deputados com relação ao Executivo. Estes ficam livres para o trabalho de manutenção ou ampliação de sua base eleitoral no distrito. Por outro lado, esse mesmo sistema dificulta o conhecimento dos representantes sobre as preferências de seus eleitores. Pode ser mais conveniente aos deputados demonstrar seu posicionamento sobre temas da agenda pública por meio do presidente, se suas propostas forem minimamente convergentes em termos ideológicos. A transferência de capacidades decisórias ao Executivo faria parte, assim, da tentativa dos parlamentares de facilitar sua busca por um grupo eleitoral mais ou menos definido.

De um modo ou de outro, é sobre essas bases que se assentam as coalizões governativas no Brasil. Não se trata, portanto, de um instrumento que denota falhas inerentes a certos sistemas de governo ou eleitorais. Ao contrário, as coligações resultam de elementos conjunturais, não estruturais, que determinam a minimização do papel do Poder Legislativo. A convivência dos parlamentares brasileiros com a concentração das principais decisões no Executivo não parece oferecer um horizonte promissor no sentido de um maior equilíbrio e de controle mútuo entre os Poderes, inclusive em decorrência de

um círculo vicioso que se estabelece. De um lado, a atração que a capacidade decisória do Poder Executivo exerce sobre os legisladores acarreta uma fraca institucionalização do congresso. De outro, os congressistas investem pouco no próprio parlamento, pois preferem exercer cargos no Executivo. Esse “processo de encarceramento ou travamento” (SANTOS, 2003, p. 206) limita o poder de influência na cena política de que dispõem, em potencial, os Poderes Legislativos.

Questiona-se, portanto, a primazia do fator estabilidade na avaliação da situação política das nações sul-americanas. O presidencialismo de coalizão, em tese, enseja um sistema mais estável, mas nem por isso mais representativo ou transparente. O primeiro mandato do governo Lula, por exemplo, registrou coligações que não foram bem recebidas por parte dos militantes e do eleitorado do Partido dos Trabalhadores<sup>4</sup>, fato que acabou por interferir no processo de reeleição. Com a omissa colaboração do Legislativo, persiste na América do Sul o histórico afastamento entre poder e sociedade.

## **2 Os caminhos do poder**

Eleger e ser eleito são instrumentos democráticos consideravelmente recentes. Na democracia direta grega, datada de 2500 anos atrás, os homens livres nascidos em Atenas reuniam-se na ágora e votavam por meio de mãos erguidas, tomando as decisões diretamente por maioria simples entre os presentes. Os incumbidos de executar as tarefas eram indicados através de sorteio. Na república romana, o senado era formado por patrícios escolhidos pelos cônsules. Nem mesmo com a democracia representativa da Idade Moderna o voto popularizou-se: o sufrágio era censitário, reservando o status de eleitor aos cidadãos mais abastados da sociedade. Na América do Sul, o sufrágio universal masculino foi adotado por todas as repúblicas independentes. O voto das mulheres somente foi permitido em meados do século XX na maioria dos países.

Simbolizando todas as fraquezas do sistema representativo, o voto mostra-se criticável enquanto instrumento democrático legítimo. Não há dúvida, contudo, que o ritual eleitoral contribui para uma estabilidade democrática mínima, estimula o debate político e institui uma perspectiva de participação ativa do cidadão, ainda que limitada. Com o voto, o eleitor deve pensar no conjunto da comunidade na qual se insere. “O ser social torna-se um outro (o cidadão), sem deixar, no entanto, de pertencer ao mundo e sem abandonar todos os estigmas de sua condição social” (DÉLOYE, 1999, p. 143). O sistema eleitoral,

se duvidoso enquanto mecanismo de conversão das preferências da população em mandatos políticos, exerce notável influxo sobre a cidadania, o sistema de governo e a organização partidária, daí a importância de sua consideração para uma análise dos parlamentos regionais.

## 2.1 Métodos eleitorais como termômetros da democracia

O sistema majoritário de representação, ou distrital, é o mais antigo, consistindo na repartição do território em tantas circunscrições eleitorais quantos são as cadeiras a preencher. Caso o ordenamento adote um só turno, o candidato eleito é o que obtiver o maior número de votos – maioria simples ou relativa. No caso de dois turnos, o candidato eleito no primeiro turno é que obtiver mais da metade dos votos – maioria absoluta. Se isso não acontecer, os dois candidatos mais votados disputam o segundo turno, sendo eleita a pessoa que conseguir o maior número de votos – maioria simples ou relativa. Dentre as características do sistema majoritário, citam-se a produção de governos estáveis, a diminuição no número de partidos, a simplicidade da determinação dos eleitos e a aproximação do eleitor com o candidato. Ocorre que esse mecanismo pode se mostrar pouco representativo, tendo-se em vista a possibilidade de que o partido com maior número de votos não ocupe a maioria das cadeiras no parlamento. Além disso, a criação de distritos eleitorais pode estimular localismos exacerbados, ao mesmo tempo em que não permite que correntes de opinião minoritárias cheguem ao poder.

Na tentativa de que nenhum voto fosse descartado, surgiu o sistema de representação proporcional. De acordo com esse instrumento, os mandatos a preencher são repartidos entre as listas disputantes proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido. Desse modo, as minorias têm possibilidade de representação segundo sua força quantitativa e estimula-se a pluralidade partidária. Mas essa mesma multiplicidade de forças políticas pode engendrar a fraqueza dos partidos e a instabilidade do governo, inclusive por encorajar a formação de coalizões. A idéia da representação de grupos minoritários pode ser ilusória, caso se considere que a decisão final ocorre sempre de forma majoritária. “A maioria é o princípio da decisão, a proporcionalidade, o da eleição” (BONAVIDES, 1999, p. 252). De outra parte, são complexas as técnicas de contagem e distribuição dos votos, dificultando a compreensão do processo eleitoral por parte do eleitor.

Os sistemas eleitorais dos países da América do Sul apresentam disjunções relevantes. No tocante ao Poder Executivo, as nações dividem-se entre as que admitem a reeleição ou a recusam e entre as que regulam a realização de escolha partidária prévia do candidato e as que não a exigem. Os mandatos são de 4, 5 ou 6 anos. A maioria dos países escolhe o presidente, governador – nos Estados federais – ou prefeito por maioria absoluta dos votos. As eleições executivas, em geral, coincidem com as eleições legislativas nacionais, mas não com eleições subnacionais.

Em tese, a realização de eleições primárias para a definição dos candidatos permite uma maior inclusividade, ao menos dos militantes, no sistema partidário, ocasionando um acréscimo no número de pessoas com algum poder na decisão das alternativas colocadas à disposição (ANASTASIA et al, 2004, p. 36). De outra parte, a separação temporal dos períodos eleitorais dos diferentes cargos permitiria uma avaliação popular explícita do governo. Tal situação ampliaria também o nível de representatividade do sistema, mas poderia ensejar uma certa dose de instabilidade. A reeleição, por sua vez, oferece pontos de partida diferentes aos candidatos que estavam no governo e aos que não estavam. Do mesmo modo que esse fator pode estimular um controle cidadão das ações executivas realizadas, ele disponibiliza, na prática, as vantagens midiáticas e o prestígio do aparato estatal a apenas uma das partes.

Com relação às eleições legislativas, a maior parte das câmaras baixas ou únicas adota o sistema de representação proporcional de listas abertas. Para o senado, Argentina, Bolívia, Brasil e Chile adotam o método majoritário, enquanto Colômbia, Paraguai e Uruguai empregam o sistema proporcional. Na Colômbia e na Venezuela, há reserva de cadeiras para grupos étnicos e minorias políticas, o que se aplica sobretudo aos povos indígenas. A maioria dos países permite reeleição dos parlamentares.

Embora algumas mudanças recentes, como a diminuição do número de congressistas e a supressão do senado, estimulem a concentração de poder na América do Sul, os sistemas eleitorais da região favorecem, historicamente, sua dispersão. A representação proporcional e o bicameralismo, por exemplo, estimulam uma fragmentação que projeta suas conseqüências nos mais diversos setores. A fragilidade dos sistemas partidários e a sobreposição da economia à política estão entre elas. Ao mesmo tempo, a representatividade pode ser favorecida, como demonstra o caso

uruguaio. É preciso, então, encontrar meios de reforço das instituições políticas e da democracia alternativos – quiçá contrários – à concentração do poder.

## 2.2. Os limites democráticos na vitória da Frente Ampla no Uruguai

Em 31 de outubro de 2004, o partido-coalizão Frente Ampla –Encontro Progressista – Nova Maioria venceu as eleições presidenciais uruguaias no primeiro turno. Tabaré Vázquez foi o candidato eleito, com 50,4% dos votos. Jorge Larañaga, do Partido Nacional, obteve 34,3% dos votos e Guillermo Stirling, do Partido Colorado, ao qual pertencia o presidente anterior, ficou com 10,4%. O triunfo eleitoral, embora previsível, foi bastante significativo. Internamente, consistiu na primeira vitória presidencial da esquerda<sup>5</sup>. No plano sul-americano, o resultado deu continuidade à conquista do governo pelas oposições esquerdistas, iniciada com Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, em outubro de 2002, e Nestor Kirchner na Argentina, em maio de 2003.

A Frente Ampla surgiu em 1971<sup>6</sup>, para enfrentar a escalada autoritária do governo do *colorado* Jorge Pacheco Areco, que culminou na ditadura militar a partir de 1973. Com o pacto civil-militar de 1984 e o fim da ditadura, foram restaurados os padrões políticos anteriores, entre eles a práxis do sistema bipartidário, que opõe *blancos* e *colorados* desde a independência uruguaia. O governo de transição, do *colorado* Julio Maria Sanguinetti, foi marcado pela busca da governabilidade e do retorno às instituições políticas e sociais do período anterior à ditadura. No tocante ao primeiro aspecto, Sanguinetti conseguiu formar uma “coalizão mínima necessária” (TRINDADE, 1991, p. 20), congregando grande parte do seu partido e parcelas do Partido Nacional e da Frente Ampla. Quanto ao segundo tópico, a inflexibilidade do governo em negociar suas propostas sociais e econômicas, com justificativa na estagnação econômica do período, afastou os sindicatos e outros movimentos populares. As eleições de 1989 refletiram a situação: o Partido Nacional saiu vitorioso e a Frente Ampla ampliou consideravelmente seu eleitorado, além de ter conquistado a intendência de Montevideú.

Nos anos 90, o Uruguai iniciou uma outra transição: não à democracia, mas à consolidação democrática (LANZARO, 1996, p. 63). A mudança do panorama político e da conjuntura partidária, com o crescimento gradual e firme da votação da coalizão de esquerda, desafiou a estabilidade das instituições. Em 1994 e 1999, o Partido Colorado tornou a vencer as eleições presidenciais, mas com uma margem cada vez mais escassa



de votos. Em 1996, procedeu-se a uma reforma política que instituiu o segundo turno, a ser levado a cabo caso o candidato majoritário não atinja, no primeiro turno, 50% dos votos mais um. Os partidos tradicionais acreditavam que a reforma impediria uma eventual vitória presidencial da Frente Ampla, ao passo que parcelas da esquerda apoiaram a medida por seus prováveis benefícios estruturais: sem a necessidade da maioria absoluta, havia dificuldades para a legitimação do presidente eleito, em termos de apoio cidadão e de condições para a tomada de decisão. As mudanças eleitorais acabaram indo ao encontro do desempenho eleitoral da coalizão esquerdista: alianças com setores de centro-direita garantiram o contínuo aumento dos votos e a vitória no primeiro turno em 2004.

O caso uruguaio pode significar, de uma parte, um importante amadurecimento político. É possível que a América do Sul esteja pronta para lidar com a democracia no seu limite, o que comporta, no contexto da região, a alternância de governos de esquerda e rotações fortes no quadro político. De outra parte, a tradicional manipulação das regras do jogo segundo determinada conjuntura eleitoral enseja, além da concentração de poder, uma baixa confiabilidade nos mecanismos que deveriam zelar estruturalmente pela democracia. Tal quadro indica que novos limites democráticos devem ser estabelecidos para a progressiva maximização do sistema.

### **3 Qual parlamento para o MERCOSUL?**

Em dezembro de 2006, em sessão solene do congresso nacional brasileiro, ocorreu a instauração oficial do Parlamento do MERCOSUL, mas as discussões sobre o assunto remontam ao próprio surgimento do bloco. Ainda em 1991, o documento final da II Reunião de Parlamentares do MERCOSUL apresentou a decisão política de criar um parlamento, idéia inserida no primeiro Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), aprovado no mesmo ano. O dispositivo foi mantido no Regimento de 1997 e, em 1999, estabeleceu-se a primeira agenda para a institucionalização do Parlamento do MERCOSUL (Disposição CPC 14/99). A partir de então, intensificaram-se os debates sobre o tema, o que resultou em novas disposições, cronogramas e seminários da Comissão sobre a criação do parlamento. Em 2003, as seções argentina e brasileira apresentaram suas propostas, e, em 2004, a CPC elaborou uma proposta

conjunta para o parlamento, prevista no Programa de Trabalho 2004-2006 (Decisão CMC 26/03).

Embora o projeto não tenha sido aprovado ao final do mesmo ano, na XXVII Reunião do Conselho Mercado Comum, em Ouro Preto, os chefes de Estado decidiram incumbir à CPC a tarefa de continuar o trabalho sobre o tema, realizando todas as ações necessárias à instalação do parlamento (Decisão CMC 49/04). Foi constituído, com este fim, um Grupo Técnico de Alto Nível (Disposição CPC 03/05)<sup>7</sup>, que redigiu o protocolo constitutivo do Parlamento do MERCOSUL<sup>8</sup>. Após a assinatura pelos Chefes de Estado do bloco, em dezembro de 2005, o documento foi, durante o ano de 2006, sucessivamente aprovado na câmara dos deputados e no senado de cada um dos países membros<sup>9</sup>. A incorporação nacional de normas que estabelecem regras de funcionamento das instituições regionais é condição necessária à sua validade, conforme o esquema intergovernamental adotado pelo MERCOSUL.

O novo órgão substitui a Comissão Parlamentar Conjunta, tem eleições diretas programadas para 2010 e deve representar os povos dos Estados-membros do bloco. Em seu preâmbulo, fica claro que o protocolo foi aprovado a partir de um consenso sobre a necessidade de fortalecer e aprofundar o processo de integração. Para tanto, seria preciso, segundo o documento, um marco institucional equilibrado e eficaz, que permitisse a criação de normas efetivas, oferecendo um clima de segurança e previsibilidade ao processo. No entanto, nem as disposições sobre as funções e as competências do Parlamento são compatíveis com tais objetivos, tampouco parece que um órgão dessa espécie seja capaz de conferir sólidas diretrizes à frágil integração que se desenvolve no Cone Sul.

Se a estrutura do Parlamento demonstra avanços consideráveis em relação ao formato da Comissão Parlamentar Conjunta, a fragilidade da proposta sancionada reflete-se nas modestas funções atribuídas ao novo órgão e na ausência de competências regionais no MERCOSUL. Algumas características dos sistemas políticos dos países membros também não apontam para a funcionalidade do Parlamento, herdeiro das instituições nacionais e da cultura política sul-americana, embora a adoção da perspectiva antiformalista na abordagem das questões regionais pudesse inverter essa lógica.

Com relação à estrutura, o protocolo prevê que o Parlamento será unicameral e terá sua sede em Montevideu. Inicialmente, será composto por dezoito parlamentares de

cada Estado-membro, indicados pelas respectivas casas representativas. Até 2007, no entanto, o Parlamento e o Conselho Mercado Comum estabelecerão conjuntamente um critério de representação proporcional, que deverá vigor a partir de 2011. Os parlamentares terão mandato de quatro anos e poderão ser reeleitos. Deverão respeitar os requisitos de elegibilidade para os deputados nacionais, e não poderão cumular o cargo com quaisquer outros cargos executivos ou legislativos em seu Estado ou no MERCOSUL.

No tocante às funções do Parlamento, o protocolo é bastante modesto, não conferindo à instituição capacidade de decisão sobre os rumos do processo integracionista. A única função parlamentar efetivamente prevista é a deliberativa. É evidente que espaços públicos de discussão são fundamentais à democracia, na medida em que a formação racional da vontade política necessita de argumentação e negociação públicas. Sua relevância, no entanto, não dispensa as demais funções. Câmaras deliberativas sem poderes já existem em demasia na América Latina e não têm obtido muito espaço junto aos órgãos decisórios.

As funções de representação dos povos e de legitimação pressupõem o sufrágio universal e uma certa proporcionalidade entre as populações dos Estados e o número de parlamentares que lhes cabem. Enquanto as primeiras eleições diretas estão previstas para o final da primeira etapa de transição (2010), os critérios da integração proporcional devem ser propostos pelos parlamentares e aprovados pelo CMC durante o primeiro ano de trabalhos do novo órgão (2007).

Não se verifica a presença integral de uma função de controle no protocolo. O Parlamento poderá solicitar informações às autoridades institucionais; convidá-las a participar de audiências e a prestar esclarecimentos sobre o processo de integração; receber, no início de cada semestre, o programa de trabalho e, ao final de cada semestre, o relatório das atividades da presidência pro tempore; organizar audiências públicas com a sociedade civil e os setores produtivos; receber petições dos cidadãos relacionadas aos atos ou omissões dos órgãos do bloco; e ter acesso, no início de cada ano, a um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior. Mas um controle parlamentar eficaz pressupõe mecanismos que propiciem amplamente a transparência, a publicidade e a responsabilidade das ações do órgão executivo. Processos de cunho democrático, como a integração no Cone Sul, não podem afastar-se

destes princípios. Receber prestação de contas periódica, realizar investigações e exercer influência na elaboração e na avaliação do orçamento estão entre as atividades básicas de controle ausentes do protocolo que cria o PM. Ademais, não se verifica a capacidade de sancionar os funcionários por irresponsabilidade criminal e política.

A função legislativa também não se encontra entre os poderes do Parlamento. Na verdade, a falta de competências exclusivas do MERCOSUL prejudica substancialmente o alcance e a efetividade de suas normas. Mesmo assim, é notável que não haja previsão de interferência dos representantes no processo legislativo do bloco, a não ser de forma consultiva. Uma inovação do protocolo é a possibilidade de o Parlamento elaborar projetos de normas, a serem submetidos à apreciação do CMC, e anteprojetos de normas nacionais visando à harmonização das legislações, a serem enviados aos parlamentos dos Estados-membros para apreciação.

O tema das competências substanciais do Parlamento insere-se no debate sobre a supranacionalidade. Embora sem as mesmas funções de hoje, o Parlamento Europeu, desde seu início, já participava de um processo de delegação de assuntos nacionais a um órgão regional. O Parlamento Andino e o Parlamento do MERCOSUL, ao contrário, participam de esquemas integracionistas que não vislumbram possibilidades concretas, ao menos a curto e médio prazos, de contar com competências comunitárias. Trata-se de processos essencialmente intergovernamentais, que não estabeleceram metas para o gerenciamento conjunto de certos temas. As negociações concentram-se majoritariamente nas trocas comerciais em geral, ou em acordos específicos entre os governos quando alguns setores econômicos nacionais vêm-se especialmente afetados com a desgravação tarifária. A prevenção institucional de conflitos e a formulação de políticas públicas regionais constituem exceção na dinâmica política do bloco. Apenas o tempo será capaz de comprovar a (in)compatibilidade entre o sistema intergovernamental do MERCOSUL e a funcionalidade de seu parlamento.

Mesmo com funções e competências limitadas, o Parlamento possui meios de reforçar seus poderes. Um desempenho ótimo das atuais funções poderia criar um quadro de legitimidade social e institucional para o aperfeiçoamento de suas atividades no seio do MERCOSUL. Isso significa que o espaço que o Parlamento conquistará no bloco depende não somente das disposições do protocolo, mas também do comportamento político de deputados e partidos.

A história da atuação parlamentar no MERCOSUL, contudo, não oferece perspectivas de um perfil ativo dos novos parlamentares. Ao invés de buscarem ampliar sua inserção no esquema integracionista, a partir da tentativa de compreensão – e de esclarecimento de seus eleitores nacionais – dos potenciais benefícios da integração, os parlamentares da CPC pareceram contentar-se com funções esvaziadas, que ofereciam a impressão de que a Comissão era apenas uma fachada para a quase ausência fática de representação parlamentar no MERCOSUL. É certo que o papel pouco significativo da CPC resultou da vontade dos signatários de Ouro Preto, mas a mobilização e a pressão das assembleias nacionais por mais voz na integração poderia ter provocado efeitos consideráveis em toda a organização da Comissão e, em consequência, do MERCOSUL.

Essa situação insere-se no contexto geral da resposta parlamentar ao processo de integração. Os quatro Poderes Legislativos iniciais

[...] não sustentaram um compromisso sistemático e assíduo com a condução do processo, com seu impulso, com seu aprofundamento. Não prestaram a atenção mínima exigível em relação ao que haviam fundado (porque aprovaram o Tratado de Assunção e todos os seus complementos) nem ao encadeamento de mudanças históricas que quiseram provocar (ou as provocaram sem consciência perfeita?). É igualmente reprovável que não tenham percebido como o MERCOSUL penetrava capilarmente nas sociedades que co-governavam e não tenham adaptado a visão de cada assunto “argentino”, “brasileiro”, “paraguaio”, “uruguaio” à dimensão mercosulina que se havia agregado. Caetano e Antón (2003, p. 316)

No caso específico do Brasil, parece claro o desinteresse dos partidos políticos pela tentativa integracionista em curso. Os programas dos partidos presentes na seção brasileira da CPC não costumam fazer menção a assuntos vinculados ao MERCOSUL. Há um único grupo que se declara explicitamente favorável à integração no Cone Sul, mas a atuação de seus parlamentares fica restrita às questões nacionais (OLIVEIRA, 2003, p. 136). Apontam-se pelo menos cinco motivos para este desinteresse dos partidos brasileiros pelo MERCOSUL: (1) incertezas sobre a forma como seria realizada a cooperação; (2) amplitude da agenda nacional, que cresceu consideravelmente com a redemocratização; (3) baixo nível de conhecimento e de interesse do eleitorado pelo processo de integração; (4) ausência de luta efetiva pelo poder no bloco e (5) papel preponderante do Poder Executivo, por meio do Ministério das Relações Exteriores, em assuntos internacionais (Ibid., p. 132-133).



Por outro lado, a realização de eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL é um elemento novo potencialmente modificador desse quadro. O sufrágio universal, ao formar eleitores e dinamizar o processo, poderia atrair parlamentares e partidos para as questões regionais e fortalecer o próprio Parlamento. No entanto, mesmo eleitos diretamente, os parlamentos nacionais dos países da América do Sul não desfrutam do mesmo peso institucional de que é dotado o Executivo. Embora detenham possibilidades de intervenção ativa no jogo político, os congressistas optam, em muitos casos, por coligações com o governo, o que restringe sua esfera de ação autônoma. O “presidencialismo de coalizão” favorece as prerrogativas constitucionais do Executivo em detrimento dos poderes do Legislativo e provoca um comportamento conciliador e passivo nos parlamentares. É notável, por exemplo, que os presidentes da região emitam cada vez mais freqüentemente decretos com força de lei ou que detenham o monopólio da iniciativa legislativa em assuntos estratégicos, mesmo que o presidencialismo não seja um sistema que atribui ao governo a capacidade legislar. Essa concentração das principais decisões no Poder Executivo, que se coaduna com a cultura da personificação do poder e com a histórica confusão entre assuntos públicos e privados na América do Sul, gera um processo de travamento: ao mesmo tempo em que enfraquece a institucionalização dos congressos, enseja o desejo dos próprios congressistas de exercer cargos executivos. Caso o Parlamento do MERCOSUL siga a mesma lógica dos parlamentos nacionais, sua funcionalidade pode se mostrar extremamente comprometida. Nesse caso, a gravidade da situação resulta também da falta de um Poder Executivo regional. Um parlamento enfraquecido no bloco pode significar um favorecimento dos interesses nacionais em detrimento da integração, visto que o consenso governativo da tomada de decisão no MERCOSUL não seria contrabalançado pela atuação dos representantes regionais eleitos.

Similarmente, os sistemas eleitorais nacionais não apontam para a funcionalidade do Parlamento. Segundo o protocolo constitutivo, as eleições no MERCOSUL serão regidas pela legislação eleitoral de cada Estado-membro. Considerando-se que a maioria das câmaras baixas ou únicas da região adota o método de representação proporcional de listas abertas, esse provavelmente consistiria no meio pelo qual seriam eleitos os parlamentares mercosulinos, pelo menos inicialmente. O método de listas abertas favorece, em geral, o voto pessoalista, enfraquecendo a estrutura partidária. Listas

eleitorais fechadas, ao contrário, poderiam estimular uma ligação mais ideológica do que pessoal dos eleitores com o Parlamento, fortalecendo os grupos políticos regionais e suas demandas perante o Conselho Mercado Comum. De outra parte, o protocolo estabelece, além da adequada representatividade das regiões de cada país, um equilíbrio entre gêneros e etnias no seio da assembléia. Ademais, prevê a não-cumulatividade de cargos públicos nacionais e regionais. Esses fatores, somados ao unicameralismo adotado, com a sede do Parlamento junto à sede da Secretaria do MERCOSUL, em Montevideo, podem indicar um caráter progressista e estimular a celeridade das ações do órgão. Essas considerações não se aplicam à primeira legislatura, quando os parlamentares não serão eleitos diretamente, mas designados pelos parlamentos nacionais.

As eleições proporcionais tendem a reproduzir, no Parlamento do MERCOSUL, o multipartidarismo que caracteriza o âmbito estatal. No entanto, o atual panorama político da região indicaria a predominância de duas ou três forças políticas, polarizadas sobretudo em grupos de centro-esquerda e centro-direita divergentes quanto à profundidade da integração a ser buscada e representando diferentes setores da sociedade. O fato de que, inicialmente, as eleições regionais serão realizadas simultaneamente às eleições nacionais sugere uma congruência ideológica entre ambas as espécies de voto.

Até o final da primeira sessão legislativa, o Parlamento deverá propor um critério de integração proporcional ao PIB e à população dos Estados-membros. Esse elemento contribui de modo decisivo à representatividade do Parlamento e à formação de grupos políticos por afinidade ideológica, não segundo as nacionalidades. Tal proporcionalidade, contudo, não poderá ser integral, na medida em que as assimetrias entre os Estados-membros levariam à concentração de poderes nas bancadas dos maiores países. O critério deverá prever que a reunião de deputados de dois Estados já consiga fazer frente às posições brasileiras ou argentinas na assembléia, mesmo que esses dois países vejam-se sub-representados. Essa situação possivelmente representaria um salto de qualidade nas discussões sobre a integração, na medida em que são, em geral, os países menores os mais interessados em debater profundamente questões relacionadas a fundos estruturais, coordenação de políticas econômicas e sociais e supranacionalidade, entre outros.

Superar, no plano regional, os desvios do presidencialismo e dos métodos eleitorais sul-americanos, que favorecem a concentração de poderes junto ao Executivo, seria importante para o apoio popular ao novo Parlamento. A descrença dos cidadãos no sistema democrático advém, em certa medida, desse desequilíbrio entre os órgãos do Estado, o que leva as pessoas a depositar em um líder carismático, em detrimento de uma idéia de governo, maiores esperanças de melhoria no padrão de vida. Essa situação aponta para um quadro geral de debilidade partidária, que também não concorre para a consolidação da democracia na região. Embora se mencione correntemente a crise de representatividade dos partidos, eles não deixaram de possuir um papel essencial na organização das forças políticas e na condução das disputas pelo poder. Brasil, Uruguai e Chile demonstram que partidos políticos minimamente fortalecidos contribuem de modo essencial para a estabilidade democrática. O que é preciso, inclusive no MERCOSUL, é um estreitamento dos laços entre os partidos e suas bases sociais e econômicas, situação capaz de influenciar os sistemas políticos e que já se difunde paulatinamente nas estruturas nacionais.

#### **4 Conclusão**

As tradições políticas dos Estados-membros parecem exercer uma influência considerável no quadro político do MERCOSUL. Especialmente no caso do Cone Sul, parece interessante investigar essas relações no momento em que o Parlamento surge como um novo elemento, eventualmente capaz de alterar a situação política que caracterizava o bloco até então. Se, por um lado, a criação do Parlamento MERCOSUL parece derivar, entre outros fatores, de um mimetismo com relação à integração européia, por outro é provável que as práticas parlamentares regionais reproduzam, em certa medida, as relações de poder que já se verificam nos âmbitos nacionais.

A análise comparada dos sistemas políticos e eleitorais das nações sul-americanas justifica-se devido aos traços de uma personalidade cultural comum que, apesar das especificidades locais, existem na região (FURTADO, 1986, p. XI). Olivier Dabène (2001, p. 14) entende inclusive que a América Latina conforma um sistema interdependente, o que explicaria o paralelo das evoluções nacionais. Por isso, não se pode desconsiderar certos fenômenos históricos similares que ocorreram em diferentes países do Cone Sul e que podem influenciar os rumos da tentativa de integração política que se delineia.

Mesmo antes da criação do Parlamento, a integração mercosulina refletia as conseqüências de um relativo desequilíbrio entre os Poderes nos países sul-americanos. Nos assuntos internacionais, onde se supõe inseridas as questões relativas à integração, o Legislativo costuma ser uma mera caixa de ressonância das decisões do Poder Executivo. A participação dos congressistas em questões relativas a acordos ou relações com outros Estados é rara, uma vez que a política externa é, ademais de uma atribuição legal, considerada uma tarefa exclusiva do presidente, que deve ser realizada por meio do ministério competente. As decisões tomadas no MERCOSUL, assim, sempre contaram com um baixo grau de interferência dos parlamentares nacionais. Seguindo as práticas políticas nacionais, essa situação não tende a se alterar no momento em que o bloco passa a contar com parlamentares próprios a serem eleitos por sufrágio universal. Caso o bloco persista enfatizando o papel dos Poderes Executivos e afirmando a indecisão política quanto ao aprofundamento de suas instituições e políticas sociais, não passará de mais uma zona de livre comércio facilitadora da histórica ressonância das variações do sistema econômico prevalente no quadro político interno sul-americano.

## Referências

- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. (2004). *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP.
- BOBBIO, N. (2001). *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: UNESP. (Trabalho original publicado em 1994).
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. (Trabalho original publicado em 1967).
- CAETANO, G.; ANTÓN, R. P. Hacia un parlamento del MERCOSUR. In: CAETANO, G.; PERINA, R. (Orgs.) (2003). *La Encrucijada Política del MERCOSUR: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA.
- CARRION, E. (1985). *Estado, Partidos e Movimentos Sociais*. Porto Alegre: EDIPAZ, 1985.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL (2004). *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- DABÈNE, O. (1997). *Amérique latine, la démocratie dégradée*. Paris: Complexe.
- DABÈNE, O. (2001). *La Región América Latina: interdependencia y cambios políticos*. Buenos Aires: Corregidor.
- DÉLOYE, Y. (1999). *Sociologia Histórica do Político*. Bauru: EDUSC.
- FURTADO, C. (1986). *A Economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- IANNI, O. (1989). *A Formação do Estado Populista na América Latina*. 2. ed. São Paulo: Ática.
- JIMENEZ, Alfredo Ramos. (1997). *Los Partidos Políticos en las Democracias Latinoamericanas*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de los Andes.
- KINZO, M. D. Os Casos do Brasil, Uruguai e Paraguai. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (1997). *A Agenda Política e Institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, pp. 17-26.
- LANZARO, J. Elecciones y Democracia en Uruguay. In: PINTO, C. R.; GUERRERO, H. (Orgs.) (1996). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: UFRGS; Associação das Universidades do Grupo Montevideo, pp. 63-72.
- MONTESQUIEU (2000). *O Espírito das Leis*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes. (Trabalho original publicado em 1748).
- OLIVEIRA, M. F. (2003). *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: UNESP.
- PRAT, A. de; MARTÍNEZ, R. (2000). *Sistemas de Gobierno, Partidos y Territorio*. Madrid: Tecnos.
- R. Inter. Interdisc. INTERthesis, Florianópolis, v.4, p. 42- 65, jul./dez. 2007.



SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TRINDADE, H. Eleições presidenciais de 89 no Cone Sul e os desafios da construção democrática. In: TRINDADE, H. (Org.) (1991). *América Latina: eleições e governabilidade democrática*. Porto Alegre: UFRGS, pp. 9-22.

Artigo entregue em 30 de julho de 2007.  
Artigo aceito em 19 de novembro de 2007.

<sup>1</sup> Esse e outros dados referentes aos sistemas de governo e aos sistemas eleitorais apresentados nas seções 2 e 3 têm como fonte as pesquisas de ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2004.

<sup>2</sup> *Accountability* horizontal refere-se ao controle mútuo realizado entre os Poderes, enquanto *accountability* vertical consiste na fiscalização do governo realizada pelos cidadãos.

<sup>3</sup> No período compreendido entre 1989 e 2002, Bolívia, Brasil, Chile e Venezuela somente possuíram gabinetes de coalizão. Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai chegaram a contar com alguns gabinetes unipartidários, mas, mesmo assim, o número de gabinetes coligados foi maior nesses países. Ressalte-se que a mudança de gabinete leva em consideração a assunção de um novo presidente ou uma alteração na composição ministerial que altera também a participação dos partidos no Executivo. ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano, op. cit., p. 78.

<sup>4</sup> As matérias indicadas para voto pelos líderes do Partido dos Trabalhadores (PT) no congresso foram bastante semelhantes às indicadas pelos líderes do Partido Popular (PP), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Liberal (PL). Registraram-se índices de coincidência de 78,8%, 90,4%, 94,2% e 92,3%, respectivamente.

<sup>5</sup> Mesmo admitindo a complexidade dos termos *direita* e *esquerda* e as variações que sofrem segundo cada cultura política, opta-se por persistir na diferenciação conceitual, com base em BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2001.

<sup>6</sup> A Frente Ampla congregou diversos movimentos e partidos, entre eles o Movimento pelo Governo do Povo, o Partido Demócrata Cristão, o Movimento *Blanco* Popular e Progressista, a Frente Esquerdista de Liberação, o Partido Comunista, o Partido Socialista, o Movimento Herrerista, os Grupos de Ação Unificadora, o Partido Trabalhista Revolucionário e o Movimento Revolucionário Oriental. Tal união foi o resultado de um processo de aproximação e negociações que iniciou em 1929, motivado pela conjuntura internacional fascista e ditatorial. Veja mais informações sobre a história do movimento em: <[www.ps.org.uy](http://www.ps.org.uy)>. Acesso em: 18 set. 2006.

<sup>7</sup> O Grupo foi composto por especialistas e por representantes dos Estados-membros, da Secretaria do MERCOSUL e da Secretaria Administrativa da Comissão Parlamentar Conjunta.

<sup>8</sup> Decisão CMC 23/05, publicada em 08 de dezembro de 2005, durante reunião de cúpula. Embora tal decisão não precise ser incorporada aos ordenamentos jurídicos internos (direito derivado), o Protocolo que ela aprova necessita de incorporação (direito originário). Para um panorama histórico das normas mercosulinas referentes à instalação do Parlamento, veja COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

<sup>9</sup> Somente a Venezuela, em processo de adesão ao bloco, ainda não internalizou a normativa que cria o Parlamento. Como o país também não participou significativamente do processo de negociação do protocolo, sua influência na criação do órgão pode ser considerada inexistente.