



A DIPLOMACIA PARLAMENTAR NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Angelo Raphael Mattos

Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação

San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

mattosangelo@hotmail.com

Resumo

O papel do Legislativo na política externa brasileira, e particularmente da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS), é comumente visto como incipiente, se comparado com a centralidade que ainda há na figura do Executivo em tal matéria. Por meio de um estudo do processo decisório em política externa, das discussões e do apoio parlamentar brasileiro quando da criação do Mercosul (1991), e de sua atuação hodierna no âmbito do bloco, no que se refere às principais discussões que permeiam os interesses regionais e aqueles de caráter interno conduzidos à discussão no âmbito do Parlamento do Mercosul (Parlasul), bem como dos instrumentos internacionais que previram sua atuação e de alguns dos discursos de abertura das sessões de tal instituição regional, o trabalho objetiva mostrar as justificativas que fundamentam a importância da presença parlamentar no processo de integração mercosulino, no que se refere ao adensamento da democracia, com relação à representatividade, e no que tange à celeridade e efetividade interna dos acordos negociados no âmbito do bloco.

Palavras-chave: Processo Decisório; Parlasul; Diplomacia Parlamentar.

Abstract

The role of the Legislative in Brazilian foreign policy, and particularly the Brazilian Representation in the Mercosur Parliament, is commonly seen as incipient, compared to the centrality that still exists in the Executive's role in this matter. Through a study of the decision-making process in foreign policy, discussions and Brazilian parliamentary support at the creation of Mercosur (1991), and its current activities within the bloc, regarding the main discussions that permeate regional interests, and those of an internal nature led to the discussion within the Mercosur Parliament (Parlasul), as well as the international instruments that predicted its performance and some of the speeches opening the sessions of such a regional institution, the work aims to show the justifications that underlie the importance of parliamentary presence in the process of Mercosur integration, with regard to the increase of democracy, with respect to representativeness, and with regard to the speed and internal effectiveness of the agreements negotiated within the bloc.

Keywords: Decision-Making Process; Parlasur; Parliamentary Diplomacy.

Introdução

Pouco associado à política externa, o Legislativo brasileiro possui prerrogativas na seara internacional que vão desde a aprovação de tratados internacionais até as discussões que legitimam a integração regional, do ponto de vista do direito brasileiro e da democracia como valor fundamental. E sua



atuação se faz relevante, também, quando observada a partir do viés da integração regional, mais especificamente quando da atuação da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS) e da análise da importância que o Parlamento confere, em sentido amplo, à integração regional.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é, a partir da análise do processo decisório em política externa, sobretudo com relação ao caso brasileiro, e do papel da diplomacia parlamentar no Mercosul, mostrar quais são as competências do Legislativo em política externa, no que diz respeito, sobretudo, ao Mercosul. Com isso, buscamos destacar momentos em que o Parlamento teve expressiva participação nessa área, como quando da criação do Mercosul, em 1991, e de sua relevância no referente à questão da superação de eventual déficit democrático, da legitimação do processo de integração regional, bem como da efetivação dos acordos internacionais e dos ajustes necessários para que esses acordos aconteçam no plano interno.

Inicialmente, o artigo apresenta o processo decisório em política externa brasileira, levando em consideração estudos sobre análise dos efeitos da política doméstica sobre a política externa e dos resultados desta na esfera doméstica. A análise está apoiada nos pressupostos constitucionais brasileiros vigentes, que traçam as competências em matéria de política externa, e, portanto, tratam do que compete ao Legislativo em tal temática. Em seguida, apresentamos o Mercosul e o Parlasul numa breve perspectiva histórica da criação do bloco e da institucionalização de seu Parlamento, bem como da criação da Representação Brasileira no Parlasul (CPCMS). Nesse momento, discorreremos, ainda, acerca do apoio do Legislativo brasileiro quando da criação do Mercosul. Ao final, analisamos estudos sobre diplomacia parlamentar de forma mais ampla, sem deixar de considerar o caso do Mercosul.

Processo Decisório em Política Externa: o Caso Brasileiro

O processo decisório em política externa brasileira, desde a formulação até a condução, sempre esteve majoritariamente concentrado na figura do Presidente da República e do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty. A Constituição Federal de 1988, no entanto, ao prever a competência do chefe do Executivo na condução das relações exteriores do Brasil, também o faz em relação ao Poder Legislativo. O art. 84, VIII, traz que compete ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais” (BRASIL, 1988), mas que tais atos estão “sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

(BRASIL, 1988). Ao longo do texto constitucional, é possível, ainda, encontrar outras competências do Legislativo em política externa, como é o caso do art. 49¹.

Na verdade, a ampliação da presença do Legislativo em política externa tem sido uma constante nos últimos anos no debate sobre diplomacia parlamentar, bem como na prática da política externa brasileira, no que se refere ao âmbito da integração regional, como veremos adiante.

Amâncio Oliveira (2003) esclarece que o cenário político e econômico do Brasil é outro se comparado a décadas anteriores a 1980, o que implicaria nova postura do Legislativo. Para Oliveira,

[...] as condições que possibilitavam um maior insulamento burocrático no processo de formulação e condução da política externa brasileira deixou de existir. Como decorrência, se é que podemos assim chamar, das “duas aberturas” que ocorre a partir do fim da década de oitenta e se consolida na década de 90: abertura política e econômica. No plano econômico, a abertura da economia induz, de um lado, à necessidade de estratégias assertivas de internacionalização econômica [...] No plano político, as condições de insulamento também deixam de existir na medida em que aumenta a vocalização política dos distintos segmentos da sociedade, e como consequência, amplia-se também a necessidade de canais institucionalizados receptores de tais demandas societais. (OLIVEIRA, 2003, p. 11-12).

Os tratados internacionais e o Legislativo, por exemplo, tanto no referente à incorporação do instrumento ao ordenamento jurídico interno quanto na controvérsia sobre se o Parlamento deve ou não ser consultado quando da denúncia, sempre estiveram atrelados à noção de poder e de bem comum. Desde o século XVIII, a participação do Parlamento tornou-se imperativo de destaque na fase da celebração dos tratados internacionais, por exigência dos dispositivos constitucionais dos Estados que adotaram regimes representativos e de separação dos poderes, como leciona Cachapuz de Medeiros (1983). Os efeitos vinculantes dos tratados, ou seja, as obrigações geradas aos Estados, “[...] naturalmente criam deveres também para os cidadãos, e, assim, a conclusão dos tratados afigura-se tanto do interesse dos governantes quanto dos governados.” (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1983, p. 15).

Complementando o raciocínio, ao enfatizar o papel histórico do Legislativo, Cachapuz de Medeiros nos esclarece que “A idéia consagrada de que o titular da soberania estatal é o povo impõe que a nação se comprometa exclusivamente por disposição da vontade popular, expressa através da representação nacional, isto é, pelos Corpos Legislativos.” (CACHAPUZ DE MEDEIROS, 1983, p. 15).

Vale ressaltar que há um entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos, uma vez aprovados segundo o que dispõe o § 3º, do art. 5º, da CF/88, e tendo, portanto, adquirido *status* de emenda à Constituição, não podem ser denunciados sem prévia consulta ao Congresso Nacional, como

¹ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.



afirma Tarciso Dal Maso Jardim², consultor legislativo do Senado Federal na área de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Como prática da incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico nacional, o Brasil adota o seguinte processo que comporta quatro etapas, duas internas e duas externas: A primeira diz respeito à negociação do tratado, em que pode ser assinado. Em tal hipótese, passará o Estado brasileiro a ser signatário. A segunda fase é interna, na qual o acordo internacional passará pela apreciação do Congresso Nacional, no chamado referendo congressional. Nessa etapa, o Congresso Nacional aprova - ou não -, por meio de decreto legislativo, o tratado internacional em tela, podendo, ainda, aprovar com ressalvas. Na terceira etapa, o Executivo ratifica o tratado, no caso da aprovação pelo Legislativo na fase anterior. Na última etapa, também interna, por meio de decreto presidencial, o Executivo torna tal tratado internacional, do qual a República Federativa do Brasil é parte, norma interna, sendo publicada no Diário Oficial da União.

Na esteira do comportamento do Legislativo estão importantes estudos sobre política externa, e mais especificamente sobre o processo decisório. Trabalhos como os de Helen Milner (1997), Lisa Martin (2000), Mônica Herz (1994), Robert Putnam (1988), Steve Smith (1986) e Walter Carlsnaes (2011) são de fundamental importância na compreensão dos mecanismos e atores que condicionam a política externa e o processo decisório, bem como da lógica que os estrutura. Steve Smith (1986), por exemplo, entende que todos os estudos acerca das relações internacionais incluem análises de política externa.

Para Smith (1986), o estudo da política externa – considerada por ele um subcampo - reflete uma comparação entre políticas e é fonte para a compreensão do comportamento internacional. Ainda segundo o autor, teorias de política externa são inerentes às teorias de relações internacionais, mesmo para aqueles que negam o Estado como o principal ator na dinâmica internacional. E esse entendimento de que o Estado já não mais protagoniza o sistema internacional é justificado, na visão dos que assim pensam, afirma Smith (1986), pelas forças econômicas que têm alterado a lógica internacional, situando os Estados numa rede de interdependência.

Smith (1986) ainda ressalta a distinção entre Política Externa e Análise de Política Externa. Os estudos de política externa focam o processo decisório, e é possível aplicá-los nas perspectivas realistas, idealistas e de abordagem da sociedade internacional num modo mais amplo, sendo que a política externa é desenhada a partir da natureza do sistema internacional.

² Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-13-condicionantes-impostas-pelo-congresso-nacional-ao-executivo-federal-em-materia-de-celebracao-de-tratados/view>> Acesso em: 18 jan 2016.



No referente à perspectiva realista, o autor afirma que a política externa para Morgenthau almeja o imperialismo ou o prestígio em um contexto de balança de poder. Poder e estrutura internacional fazem com que alguns Estados sejam imperialistas e outros não. As discussões de Morgenthau sobre os condicionantes domésticos se concentram nos recursos de poder nacional e na justificativa do papel da ideologia, não nos reflexos do doméstico sobre a política externa; o que destoa da visão de alguns outros estudiosos como Helen Milner (1997), Lisa Martin (2000) e Robert Putnam (1988), como veremos adiante.

Smith (1986) discorda de alguns pressupostos de Morgenthau. Na visão Smithiniana, a estrutura internacional é explicação parcial no referente às causas do imperialismo. Ademais, a natureza humana não explica por completo o comportamento do Estado. Há, ainda, segundo Smith (1986), uma constante tensão entre determinismo e voluntarismo nos trabalhos de Morgenthau, porquanto esse negligencia o papel dos acordos de paz e cooperação.

Já Carlsnaes (2011), ao tratar de relações internacionais e análise de política externa, baseado numa retomada histórica e numa perspectiva interpretativa dos atores, sugere dimensões como ferramenta analítica, que são: a dimensão situacional, as dimensões de disposição e intenção e a dimensão intencional. A dimensão situacional seria o status quo tal como se apresenta; seria o aspecto objetivo das coisas. Já as dimensões de disposição e intenção seriam o caráter subjetivo delas, ou seja, valores, percepções e motivações. A dimensão intencional, por sua vez, se qualificaria pelas escolhas e motivações.

Ainda nessa perspectiva que leva em consideração variáveis subjetivas no estudo da política externa, bem como do processo decisório, aparece o trabalho de Mônica Herz (1994) sobre análise cognitiva em tais campos. Ela entende a necessidade da análise das dimensões psicológica e cultural da política externa como parte essencial dos estudos nesse campo. Tais elementos também seriam considerados quando com relação ao tomador de decisão. Segundo Herz,

O ambiente operacional, composto de elementos externos, que incluem os sistemas global, subordinado e bilateral, e internos, abrangendo a capacidade militar e econômica, estrutura política, grupos de interesse e elites competitivas, afeta o resultado das decisões diretamente; porém, só influencia as mesmas depois de filtrado pelas imagens e atitudes dos tomadores de decisões. (HERZ, 1994, p. 77).

Com efeito, é possível pensar, em síntese, que, para Herz (1994), há um ambiente psicológico e um operacional. Nesses cenários é que o processo decisório ocorre, a partir de maiores ou menores influências de um ou outro ambiente na figura do tomador de decisão.



A proposta dimensão subjetiva da política externa remete, no caso específico do ator Poder Legislativo, à reflexão sobre quais elementos condicionam as escolhas dos parlamentares, ou, em última instância, do Congresso Nacional como instituição, no referente ao processo decisório.

A partir das discussões surgidas no Congresso Nacional sempre que da tramitação de um acordo internacional, o papel do Legislativo em política externa pode ser pensado não apenas em suas funções mais evidentes, como também pode ser visto a partir das relações que se apresentam, culminando no jogo que se estabelece entre preferências internas e no seu reflexo nas negociações externas, como esclarece Milner (1997). Segundo ela, o arranjo institucional doméstico é determinante nas negociações internacionais. Um olhar detido sobre o processo decisório de um Estado diz muito sobre os rumos da política exterior, no que diz respeito à conjugação de forças entre Executivo e Legislativo e a representatividade que esse último tem dos interesses da sociedade. Ademais, a participação legislativa no processo decisório em política externa oferece ao Executivo informações mais apuradas sobre preferências legislativas e da sociedade, o que arrefece as chances de insucesso do negócio internacional, ensina Martin (2000).

Ao estudar a relação doméstico-internacional, Milner (1997) afirma que

A chave para se entender o fazer político é perceber como o jogo entre os atores domésticos acontece. Este jogo depende de três variáveis: as diferenças entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição doméstica de informação, e a natureza das instituições políticas domésticas. (MILNER, 1997, p. 14, tradução nossa).

Com efeito, é possível considerar, ainda que de forma breve, outro fundamento da análise dos efeitos da política doméstica sobre a política externa: o modelo dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (1988). Tal modelo, especialmente com relação ao nível II, que trata das discussões dos grupos domésticos para ratificar os acordos internacionais, oferece mais um ferramental analítico na compreensão dos elementos e arranjos que condicionam as decisões em política externa. Em princípio, a demanda do Legislativo seria entendida nesse nível II, não apenas no referente à ratificação de tratados internacionais, mas, do mesmo modo, na atual reivindicação pela decisão definitiva do Legislativo também em caso de denúncia de tratados, objeto deste nosso trabalho. Com isso, tal modelo ressalta a influência dos condicionantes domésticos na política externa, o que abarcaria, ainda, os cálculos estratégicos e as tomadas de decisões dos representantes no poder (PUTNAM, 1988).

Nesse sentido, a ampliação do papel do Legislativo em política externa, seja pela via da decisão sobre denúncia de tratados internacionais, seja pela análise de sua importância no processo da integração



regional, se mostra relevante na compreensão dos meandros que condicionam os efeitos da política doméstica sobre a política externa, e do impacto desta no plano interno. Além disso, a diplomacia parlamentar é, entre outras razões que veremos adiante, fundamental no que tange à superação do déficit democrático nos arranjos regionais.

Parlamento do Mercosul e a Representação Brasileira

Apesar das experiências quando da ALALC³ e da ALADI⁴, o adensamento das relações entre Brasil e Argentina, em fins da década de 1970 e, sobretudo, durante os anos 1980, é considerado o embrião mais concreto do bloco. Em 1985, os dois países assinaram a Declaração de Iguazu, que constituiu a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral. No ano seguinte, eles assinaram a Ata para a Integração Brasil-Argentina, que ensejou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Em 1988, Brasília e Buenos Aires assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, almejando a formação gradual de um mercado comum entre Brasil e Argentina. A Ata de Buenos Aires, de 1990, assinada por Fernando Collor (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), fixou como prazo para a constituição de um mercado comum entre os dois países o ano de 1994. Ainda em 1990, Brasil e Argentina assinaram, no âmbito da ALADI, o Acordo de Complementação Econômica (ACE-14), prevendo a eliminação das tarifas entre os dois países.

Em decorrência de tal aproximação no final da década de 1970, e da adesão do Paraguai e do Uruguai à ideia de uma integração regional, surgia, por meio do Tratado de Assunção de 1991, o Mercosul Comum do Sul (Mercosul), de caráter intergovernamental. Posteriormente, no ano de 1994, foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do bloco, que ficou conhecido como Protocolo de Ouro Preto, e que conferiu ao Mercosul personalidade jurídica de Direito Internacional (art. 34). Onuki (2006) afirma que, a despeito das crises domésticas e internacionais que afetaram o Mercosul, o bloco passou a ser emblemático na política externa do governo brasileiro no decorrer da década de 1990, e manteve-se no discurso diplomático como uma das prioridades da atuação externa do governo Lula da Silva, “[...] que vem insistindo na expansão do projeto de integração para os demais países andinos, na perspectiva de ampliar a integração sul-americana, na sua liderança.” (ONUKEI, 2006, p. 299).

³ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio da década de 1960, como o próprio nome já diz, pretendeu constituir uma área de livre comércio na América Latina. A ALALC foi composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

⁴ Com sede em Montevidéu, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada em 1980 e tem como membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Uma interessante observação sobre as teorias que tentam explicar o processo de integração regional, suas vantagens e eventuais problemas, vem de Mariano (2007). O autor elucida que,

[...] no caso do intergovernamentalismo liberal, é o pré-requisito de que para haver integração seria necessária uma condição de forte interdependência econômica. A idéia por trás dessa premissa é que o mercado regional, ao criar interdependência com relação ao comércio exterior e também ao comércio intra-firma, demandaria mais integração. As instituições seriam criadas e assumiriam a função de reforçar os acordos resultantes dessa situação.

Independentemente de concordarmos com essa opinião ou não, concluímos que as teorias de integração, quando utilizadas para o caso concreto da integração na América do Sul, podem orientar a pesquisa a respeito da dinâmica desses processos, pois apesar da discórdia quanto aos pré-requisitos, o mesmo não é verdadeiro quando se refere às consequências do processo integrativo.

Por requisitos estamos nos referindo ao tamanho do bloco, o número de membros, a organização política dos países participantes, os níveis de desenvolvimento econômico, as assimetrias, entre outras características que, de acordo com um ou outro autor, indicam uma maior ou menor probabilidade de que a integração possa se aprofundar ou não. (MARIANO, 2007, p. 71-72).

Na esteira dos debates sobre o aprimoramento e desafios do Mercosul, está a necessidade de ampliação do papel do Legislativo em política externa brasileira também nesse âmbito. Tal esforço é visível em propósito da criação, na esfera do Congresso Nacional brasileiro, em 1996, da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC), quando da previsão no Protocolo de Ouro Preto da Comissão Parlamentar Conjunta, como já visto. Em 2006, com a efetivação do Parlasul, que teve sua previsão no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, a CPC deu origem, no Brasil, à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS, por meio de resolução nº 15.

Tal Comissão “[...] é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul [...]” (BRASIL, 2014). Instalada em 1991, em Montevidéu, no Uruguai, a CPC tem seu marco fundador, na verdade, no art. 24 do Tratado de Assunção. Sua criação objetivou “[...] facilitar a implementação do Mercado Comum [...] Os Poderes Executivos dos Estados-Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado”, e nos arts. 22 a 27 do Protocolo de Ouro Preto de 1994. Apesar de tais instrumentos serem os principais marcos jurídicos que culminaram na criação do Parlasul, o art. 8º do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, assinado em 1988, previu a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração.

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) representava os Parlamentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul. Era de sua competência, respeitando o processo legislativo de cada Estado Parte, incorporar ao direito interno normas emanadas dos órgãos do Mercosul. De caráter consultivo e deliberativo, suas principais atribuições eram:



[...] acompanhar o processo de integração e manter os Congressos Nacionais informados; tomar as medidas necessárias à futura instalação do Parlamento do Mercosul; constituir subcomissões para análise dos temas relacionados ao processo de integração; emitir recomendações ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum sobre a condução do processo de integração e a formação do Mercosul; realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados-Partes e submetê-los aos Congressos Nacionais; estabelecer relações com entidades privadas de cada um dos Estados-Partes, e com entidades e organismos internacionais de modo a obter informações e assessoramento especializado nos assuntos de seu interesse; estabelecer relações de cooperação com os Parlamentos de outros Estados e com entidades envolvidas com assuntos pertinentes à integração regional; subscrever acordos de cooperação e assistência técnica com organismos públicos e/ou privados, de caráter nacional, supranacional e internacional; e deliberar sobre seu orçamento e fazer gestões junto aos Estados-Partes para a obtenção de outros financiamentos. (BRASIL, 2016).

Mariano (2001) atenta para o fato de que os parlamentares acabaram por transferir para a CPC do Mercosul o mesmo padrão de participação que tinham anteriormente quanto ao processo de integração. Segundo a autora, “Este tipo de ‘adaptação’ seria normal como passo inicial, porque permitiria dar continuidade ao trabalho que vinha sendo desenvolvido. No entanto, [...] esta atuação anterior já não condizia com os objetivos gerais propostos nos discursos de seus membros.” (MARIANO, 2001, p. 128).

Já o Parlasul, que substituiu a CPC, tem seu marco legal na decisão nº 23/05 do Conselho do Mercado Comum (CMC), decisão essa incorporada como Protocolo Constitutivo. De caráter representativo, independente e autônomo, está sediado em Montevidéu. Seu órgão é unicameral e permanente, representando os interesses dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul.

Além desse escopo atrelado à questão democrática na integração, o Parlasul tem como prioridade fomentar “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,” segundo seu Protocolo Constitutivo. Tal prioridade se baseia nos princípios do pluralismo, da diversidade, da representatividade, da participação social, do repúdio a todas as formas de discriminação, da equidade, da justiça, e do respeito aos direitos humanos.

Conforme seu art. 1º, o Protocolo Constitutivo do Parlasul prevê que seus representantes sejam eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do Protocolo. Até o momento, apenas o Paraguai e a Argentina realizaram eleições diretas para o Parlasul, ocorridas em 2008 e 2015 respectivamente.

Um estudo de 2012 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresentou uma análise das propostas de eleição direta para o Parlasul que estavam em discussão no Congresso Nacional brasileiro. Até então, a eleição direta estava prevista para 2014, o que não ocorreu. O estudo é relevante, no entanto,



porque traça um perfil da Representação Brasileira no Parlasul. Atualmente, o Parlamento do bloco é composto por deputados e senadores em exercício, com exceção da Argentina e do Paraguai, que já votaram de forma direta, como observado anteriormente. A composição de representantes por Estado no Mercosul, hoje, é: Argentina com 26, Brasil com 37, Paraguai com 18, Uruguai com 18, e Venezuela com 23. A composição final, considerando-se o prazo para eleições diretas por parte de todos os Estados Partes até 2020, será de: Argentina com 43, Brasil com 75, Paraguai com 18, Uruguai com 18, e Venezuela com 27 representantes. Vale lembrar que a Bolívia é Estado Parte do Mercosul em processo de adesão, aguardando a ratificação do Parlamento interno de alguns dos países do bloco, como o Brasil.

Quanto às características dos políticos da representação brasileira no Parlamento do Mercosul - CPCMS, tais parlamentares têm vasta experiência no que concerne às relações exteriores e à defesa nacional, a despeito de serem minoria nesse aspecto quando considerados no conjunto do Congresso Nacional. Dois terços já foram membros titulares ou suplentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara ou do Senado (alguns deles mais de uma vez). Um terço participou na condição de titular, sendo que mais da metade já exerceu cargos no Executivo, como os de prefeito, governador e ministro, segundo dados do Ipea (2012). O estudo ainda nos mostra que dois terços desses representantes já haviam vivenciado alguma experiência legislativa antes do Congresso Nacional. O estudo revela, no entanto, que boa parte dos assuntos discutidos no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional fica restrita à essa Comissão, pouco chega ao Congresso Nacional como um todo.

Um perfil atual da Representação Brasileira no Parlasul por região do país, traçado pelo Ipea (2012), mostra que o Sul é a região com maior número de políticos no Parlamento do bloco, representando 42% do total, o que pode ser explicado pela proximidade física e pelo estreitamento das relações comerciais entre essa parte do Brasil e os vizinhos mercosulinos. O Sudeste vem em segundo lugar com 22%, seguido do Nordeste com 29%, do Norte com 13%, e do Centro-Oeste com 8%. Outro dado interessante do Ipea (2012) revela que a representação brasileira por gênero no Parlasul é de 33 homens (entre deputados e senadores) e de apenas 4 mulheres (entre deputadas e senadoras), ou seja, representação majoritariamente masculina. Perfil que pode mudar com as eleições diretas.

Um dos principais escopos da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – CPCMS, no seu aspecto interno, é emitir requerimentos sobre, dentre outros assuntos, pedidos de realização de audiências públicas para discutir temas diversos, que reúnam distintas áreas relacionadas ao processo de integração. A exemplo disso, está o requerimento nº 6/20158 do deputado federal do PPS/CE Moses Rodrigues, que pedia a realização de uma audiência pública, para debater o intercâmbio docente, em nível superior, no âmbito do Mercosul e a remuneração de professores doutores para intercâmbio educacional



docente entre países do bloco. Para tanto, o deputado propôs a participação de Ministros da Educação do Mercosul, do Ministério da Educação, da Capes, e do CNPq.

Com efeito, a CPCMS tem sua importância não apenas como um braço do Congresso Nacional que traz para si demandas externas da integração, mas, também, é relevante por se constituir como arena de discussão de temas de interesse interno e que se relacionam diretamente com a esfera regional e com suas demandas específicas.

Conclusão

Ainda que, tradicionalmente, o Executivo tenha estado à frente do processo decisório em política externa, na figura do Presidente da República e do Ministério das Relações Exteriores, tal protagonismo, para além do que comumente se conhece acerca das prerrogativas do Legislativo no campo das relações internacionais, é, hodiernamente, bastante relativizado. As rápidas e profundas mudanças no sistema internacional, sobretudo em face da emergência de uma ordem multipolar do pós-Guerra Fria, exigiu dos sistemas democráticos que seus Legislativos atuassem de modo mais assertivo no campo das relações exteriores (NEVES, 2006).

O adensamento dos fluxos internacionais requer do Parlamento postura que imprima legitimidade e efetividade aos acordos negociados no plano externo. Atos internacionais que impactam diretamente o cotidiano das pessoas são mais comuns do que, a princípio, pode-se imaginar. Tais acordos compreendem uma ampla gama de temas que vão desde questões de comércio, produção agrícola, segurança nacional, compromissos ambientais, até temáticas de direitos humanos e questões trabalhistas.

E a criação de uma instituição parlamentar no âmbito do Mercosul é representativa dessa necessidade de trazer para dentro do bloco questões que permeiam os anseios e os desafios das sociedades dos Estados Partes. Também é fato a necessidade de aperfeiçoamento dessa instituição, bem como do próprio Mercosul, como vimos aqui. As eleições diretas para o Parlasul, que já vêm ocorrendo (Argentina e Paraguai) é passo importante que representa canal direta das demandas societais, o que confere adensamento do aspecto democrático da integração e maior efetividade interna dos acordos emanados do Mercosul.

Nesse sentido, é amplo e rico o debate sobre a ampliação da presença do Legislativo na política externa, especialmente no que se referente ao Mercosul, porquanto permeia aspectos sensíveis do processo decisório e de fortalecimento da democracia na região. Ademais, o debate acerca do papel do Poder Legislativo nas relações exteriores do Brasil perpassa a si mesmo e conduz a uma reflexão sobre a



complexidade da política externa e dos mecanismos que dão corpo aos sistemas democráticos vistos tanto internamente, no âmbito dos Estados Parte quanto na esfera da integração. Desse modo, tal fenômeno de criação de instâncias parlamentares, como no caso do Mercosul, deve se traduzir em avanços no processo da democratização das discussões na esteira do bloco, nunca em retrocessos.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/> Acesso em: 15 maio 2014

_____. **Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms>> Acesso em: 12 maio 2016.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio P. **O poder legislativo e os tratados internacionais**. Porto Alegre: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul e L&PM Editores Ltda, 1983.

CARLSNAES, Walter. *Foreign policy*. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.) *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.

HERZ, Mônica. **Análise cognitiva e política externa**. Contexto internacional, vol. 16, nº 1, jan/jun 94, Rio de Janeiro, p. 75-89.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120413_comunicadoipea0143.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

MARIANO, K. L. P. **A atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do subgrupo de trabalho-10 no Mercosul**. Campinas: UNICAMP, 2001. Tese (Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

_____, _____. **Parlamento do mercosul e a democratização da integração**. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a45.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

_____, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. 217 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106294>>. Acesso em: 12 maio 2016.



MARTIN, Lisa. *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton. Princeton University, 2000.

MILNER, Helen V. *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*. Princeton, Princeton University Press, 1997.

OLIVEIRA, Jorge A. **Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação**. Working Papers Caeni, nº3, São Paulo, 2003.

_____. M. F. **Atores políticos e parlamento brasileiro no mercosul**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/view/10/10>> Acesso em: 11 dez 2015.

ONUJI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI H.; LESSA A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

Parlamento do Mercosul: Disponível em <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/11651/2/parlasur/parlasul-debateu-sobre-impeachment-no-brasil.html>>. Acesso em: 16 maio 2016.

Protocolo constitutivo do Parlasul. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/Ftp/CD%20Fluxograma/Tratados%20e%20Protocolos/Protocolo%20do%20Parlamento.pdf>> Acesso em: 10 fev 2016.

Protocolo de ouro preto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm> Acesso em: 02 fev 2016.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games*. *International Organization*, v.42, n.3, p. 427-460, summer 1988.

Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

SMITH, S. *Theories of foreign policy: an historical overview*. *Review of international studies*, Vol. 12 (Jan 1986), p. 13-29. Cambridge University Press.

Tratado de Assunção. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 11 fev. 2016.