

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Democratizando a integração:  
Eleições diretas para os Parlamentos  
Europeu e do Mercosul*

Bruno Theodoro Luciano

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## **DEMOCRATIZANDO A INTEGRAÇÃO: ELEIÇÕES DIRETAS PARA OS PARLAMENTOS EUROPEU E DO MERCOSUL**

Bruno Theodoro Luciano<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo investiga comparativamente dois modelos de integração regional, o Mercosul e a União Europeia, no âmbito de seus parlamentos regionais, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o Parlamento Europeu, enfocando o papel da inserção das eleições diretas no ordenamento jurídico regional. A hipótese trabalhada é de que a inserção de eleições diretas nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração. Dada a incompletude das eleições diretas no Mercosul, a comparação entre os parlamentos voltar-se-á para os períodos que antecederam os pleitos europeu e mercosulino. A partir do modelo comparativo e do teste da referida hipótese, pretende-se discutir se as estruturas dos dois projetos de integração produzem limites ao desenvolvimento de instituições democráticas supranacionais.

**Palavras-chave:** Integração Regional. Democracia. Parlamento Europeu. Parlamento do Mercosul. Eleições diretas.

## **DEMOCRATIZING INTEGRATION: DIRECT ELECTIONS TO THE EUROPEAN AND MERCOSUR PARLIAMENTS**

**Abstract:** The present study investigates comparatively two models of regional integration, Mercosur and European Union, and their regional parliaments, the Parliament of Mercosur (Parlasur) and the European Parliament, focusing on the role of the inclusion of direct election within the regional legal system. The working hypothesis is that the insertion of direct elections in integration parliaments generates new dynamics to the role, actuation and configurations of these regional parliamentary institutions in their integration processes. Regarding the non-completion of direct elections in Mercosur, the comparison between parliaments will emphasize the period before the European and Mercosur's elections. Based on comparative model and hypothesis test, it is discussed if the structures of these two integration projects produce limits to the development of supranational democratic institutions.

**Key-words:** Regional Integration. Democracy. European Parliament. Parliament of Mercosur. Direct Elections.

---

<sup>1</sup> Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Konrad Adenauer Fellow em Estudos Europeus no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: brutheodoro@hotmail.com

## Introdução

O direcionamento das tomadas de decisões estatais para o âmbito regional é um fenômeno cada vez mais presente nas Relações Internacionais. A dificuldade dos Estados em gerenciar de forma eficiente temas que perpassam as suas fronteiras favoreceu a cooperação e a integração regional. Essas dinâmicas, de certo modo, podem ir de encontro às características democráticas construídas dentro dos Estados-Membros do processo integrador, ao distanciar os cidadãos do processo decisório (FOLLESDAL; HIX, 2006). A transposição das decisões políticas para instâncias superiores à esfera estatal dificulta a representação e a participação da população na formulação e aprovação de políticas que são administradas no âmbito regional e que afetam diretamente os cidadãos. Com o objetivo de legitimar a integração e agregar-lhe valores democráticos, instituições parlamentares regionais foram incluídas nos processos de integração, como meio de garantia da existência dos critérios de democracia representativa nas estruturas regionais (DRUMMOND, 2005).

A presente pesquisa pretende investigar comparativamente dois modelos de integração regional, o Mercosul e a União Europeia (UE), no âmbito de seus parlamentos regionais, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) e o Parlamento Europeu (PE), enfocando o papel da inserção das eleições diretas no ordenamento jurídico regional como elemento catalisador de novas dinâmicas nos citados parlamentos de integração.

Devido à incompleta inclusão das eleições diretas no âmbito do Parlamento do Mercosul, a comparação se restringirá à investigação da construção desse elemento e ao comportamento de determinados elementos ao longo da inserção da representatividade direta, tanto no Mercosul quanto na UE, sem deixar de realçar os posteriores efeitos apresentados no caso europeu, os quais podem trazer perspectivas ao Parlasul.

O presente estudo tem por base o método comparado (LIJPHART, 1971) para avaliar as dinâmicas encontradas nos parlamentos regionais identificados (PE e Parlasul) a partir da aprovação da inserção do critério de representatividade direta. Será possível, por meio da comparação, formular proposições empíricas gerais sobre os parlamentos objetos da pesquisa, ainda que estes apresentem diferenças significativas em suas características estruturais (LIJPHART, 1971). A comparação é utilizada com o fito de encontrar padrões, processos e regularidades em comum nos casos abordados. Diferentemente de uma análise generalista, englobando as várias instituições parlamentares regionais existentes na atualidade, a abordagem comparativa desses dois casos oferece a possibilidade de maior controle sobre a hipótese que se pretende verificar (SARTORI, 1994).

A hipótese principal trabalhada neste estudo é de que *a inserção eleições diretas nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração*. Mesmo que inconclusa no caso do Mercosul, a iminência e a expectativa de consecução do pleito regional já podem indicar transformações na integração regional. Com a finalidade de se testar a hipótese indicada, pretende-se analisar a construção da representatividade direta nos dois parlamentos de integração, posteriormente comparando as características que os dois casos apresentam ao longo de seus trajetos. A verificação dessa hipótese por meio da comparação entre os Parlamentos evidenciados pode, metodologicamente, auxiliar na avaliação da potencialidade das inferências apresentadas na pesquisa.

Dada a incompletude do processo das eleições diretas no Mercosul, a comparação

entre os parlamentos voltar-se-á para os períodos que antecederam a realização do pleito regional europeu e mercosulino. No caso do Parlamento Europeu, serão estudadas as dinâmicas inseridas no período iniciado pela Decisão do Conselho Europeu de 1976, na qual são aprovadas e regulamentadas, pela primeira vez, as eleições diretas para o Parlamento, até momentos antes da realização das primeiras eleições diretas em 1979. Quanto ao Mercosul, pretende-se analisar os fenômenos posteriores à criação do Parlamento do Mercosul (2006), que incluíram a previsão das eleições diretas na integração regional do Mercosul, até a atualidade.

Dentre os elementos que serão avaliados ao longo dessa pesquisa, incluem-se:

- a) As competências institucionais dos parlamentos de integração em seus respectivos projetos de integração (os poderes que os parlamentos receberam ao longo do processo de integração);
- b) A organização político-ideológica dos grupos políticos nos parlamentos (a formação de grupos políticos transnacionais, a composição e a atuação política das delegações nacionais);
- c) A proporcionalidade das bancadas nacionais (os critérios para o desenvolvimento de delegações nacionais de composições numéricas distintas);
- d) As legislações nacionais referentes às primeiras eleições diretas (o conteúdo dos projetos de lei nacionais aprovados para a realização das primeiras eleições da integração);
- e) Organização interna dos parlamentos (desenvolvimento de estruturas deliberativas, comissões especializadas e estrutura organizacional);
- f) A legitimidade dessas instituições perante seus cidadãos (as expectativas e percepção da sociedade quanto à importância do parlamento e da aprovação de eleições diretas);

Cada uma das características apresentadas será analisada nos dois parlamentos de integração objetos do estudo. A partir da avaliação dos comportamentos desses elementos em cada caso, proceder-se-á à comparação entre as duas instituições parlamentares regionais e ao teste da hipótese apresentada, de que novas dinâmicas são desenvolvidas a partir da inserção da representatividade direta na integração regional.

A intenção desse esforço analítico e comparativo é discutir em que medida é possível identificar um caminho comum traçado pelos dois parlamentos de integração e se a inserção de um elemento comum (eleições diretas) pode trazer dinâmicas similares a processos de integração regional estrutural e geograficamente distantes. Reflete-se, nesse sentido, se o caminho percorrido pela integração europeia no âmbito democrático e parlamentar pode oferecer alguma lição ou experiência para a recente e incipiente integração do Mercosul e para seu jovem parlamento regional.

## **1. Possibilidades de comparação entre os Parlamentos de integração analisados**

Nesse esforço comparativo, busca-se identificar semelhanças e diferenças de comportamento de cada uma dos elementos observados entre os casos avaliados. Os casos e os períodos comparados serão os referentes ao PE de 1976 a 1979 e ao Parlasul de 2006 a 2013. Procura-se analisar como a inserção de um elemento comum (eleições diretas) afetou processos de integração regional de estruturas distintas, geograficamente distantes. Em

ambos os casos, será discutido se houve a comprovação da hipótese de pesquisa apresentada, de que *a inserção do critério de representatividade direta nos parlamentos de integração traz dinâmicas novas ao papel, à atuação e às configurações dessas instituições parlamentares regionais em seus respectivos processos de integração.*

Importante ressaltar, antes mesmo do estabelecimento de um esforço comparativo entre o papel das eleições diretas nos dois parlamentos de integração regional analisados, que a anterioridade desse processo no caso europeu, além da avaliação de seu relativo sucesso, influenciaram, de modo mimético, no desenvolvimento de uma estrutura parlamentar no âmbito do Mercosul.

Nesse sentido, sempre houve, na evolução do Parlasul, uma atenção de funcionários e parlamentares dessa instituição ao desenvolvimento e ao histórico do Parlamento Europeu, no que tange a aspectos como sua estruturação institucional e em especial a inclusão de eleições diretas. Como enfatiza Dri (2010), essa influência foi também identificada de modo material, com o financiamento, por parte do UE, do desenvolvimento do Parlasul, seja com intercâmbios de experiências e visitas dos parlamentares e técnicos do Mercosul para Bruxelas, como também aportes financeiros dedicados à organização interna e administrativa do Parlasul no momento de sua constituição.

Ruland e Bechle (2011) fazem uso do conceito de *isomorfismo normativo* para compreender esse comportamento do Parlasul frente a seu análogo europeu, o qual é facilitado pela socialização profissional, pelas redes profissionais existentes e pela filtragem de pessoal no âmbito organizacional. Ao analisar o caso do Parlasul e da Assembleia Interparlamentar da ASEAN, os autores identificam *“how isomorphism and the localization of external norms have transformed the institutional design of both regional organizations without significantly altering the norms and procedures upon which these organizations rest”* (RULAND; BECHLE, 2011).

Siempre estamos observando el proceso europeo con mucha atención e interés a partir de lo que han logrado desde la decisión de integrarse. Sin embargo, consideramos que cada proceso tiene sus particularidades y es necesario marcar claramente esas diferencias. (WEST, 2009)

Por outro lado, conforme ressalta o parlamentar argentino Mariano West (2009), existem características próprias e singulares na integração do Mercosul e na criação do Parlasul as quais devem ser observadas para que se possa compreender as possibilidades e limitações na comparação entre os dois parlamentos regionais estudados. As diferenças estruturais entre os dois processos de integração devem ser levadas em consideração na análise comparativa das duas instituições parlamentares. São essas características fundamentais da integração e dos sistemas políticos de cada região que enquadram, limitam ou facilitam o desenvolvimento institucional em cada um dos parlamentos de integração regional.

## **2. Competências institucionais dos Parlamentos de integração em seus respectivos projetos de integração**

O campo dos poderes dos parlamentos dentro dos seus processos de integração apresenta diferenças sensíveis entre os dois casos analisados. A Assembleia Europeia, estabelecida na década de 1950, já continha mais poderes do que o Parlasul hoje (DRI, 2009). A moção de censura à Comissão Europeia esteve presente desde a criação de uma estrutura parlamentar na integração europeia. Competência similar nunca foi observada na estrutura parlamentar do Parlasul.

Outra diferença significativa entre os dois parlamentos reside na participação do parlamento na aprovação orçamentária regional. A partir dos anos 1970, antes mesmo da inclusão de eleições diretas, conforme anteriormente discutido, o PE passou a exercer efetivamente um controle orçamentário e financeiro das despesas comunitárias. No caso mercosulino, a estrutura intergovernamental e *interpresidencial*, recorrendo ao conceito apresentado por Malamud (2003b) e a ausência de estruturas supranacionais do bloco impediram até o momento a dotação de um orçamento comunitário passível de fiscalização por um organismo parlamentar.

Embora haja diferenciações significativas dentro de cada processo de integração, em ambos os projetos foi limitada a margem de participação das esferas parlamentares, especialmente no que diz respeito aos poderes legislativos dessas instituições. Durante o período analisado no caso do PE, segundo Vazquez (2004), esse parlamento não apresentava poderes legislativos e situava-se como esfera consultiva no processo decisório da integração, a exceção da esfera orçamentária. O PE somente passou a ocupar um espaço mais significativo no âmbito de competências legislativas após a realização de eleições diretas. O Parlasul (sucessor da antiga Comissão Parlamentar Conjunta – CPC), porque “*se trata de una particular combinación de diplomacia presidencial y una arquitectura institucional y jurídica intergubernamental*” (VAZQUEZ, 2004), manteve-se como esfera consultiva e irrelevante no processo decisório regional. “*En el proceso de integración mercosuriano ni los parlamentos nacionales, ni la institución que los representa en el nivel regional, la CPC del MERCOSUR, participan en la creación de las normas*” (VAZQUEZ, 2004).

A tradição política de sistemas presidencialistas fortes, em detrimento do poder dos órgãos legislativos, reforça a configuração intergovernamental da integração do Mercosul. Acadêmicos ressaltam essa característica dos modelos políticos da região (MALAMUD, 2003a; 2003b).

En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay, en la “larga duración” se perfilan sistemas políticos cuyo centro ha sido ocupado históricamente por el Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo. (CAETANO; ANTÓN, 2001)

O papel secundário e relativamente passivo do Legislativo frente ao Executivo nos governos presidencialistas da América do Sul traz maiores limitações ao desenvolvimento de estruturas parlamentares regionais/supranacionais no processo de integração com maiores competências legislativas. Segundo Vazquez (2005), o caso europeu passou por um processo de transformação em um sistema político próprio, no qual as instituições comunitárias tomaram contornos análogos à noção de poderes executivo, legislativo e judiciário (tal qual observado domesticamente), em que os regimes de tradição parlamentar, sejam republicanos ou monárquicos, destinam relevante parte das competências para os parlamentos nacionais, dos quais inclusive derivam os gabinetes executivos.

No escopo do Mercosul, a criação do Parlasul pode indicar um início da *parlamentarização* do bloco, porém ainda muito incipiente, seguindo a conceituação de Costa (2009) para o desenvolvimento institucional do PE. A criação do Parlamento do Mercosul mostra o início da inserção de características parlamentares tradicionais na integração regional. Não houve até o momento o reforço das competências legislativas do Parlasul, contudo, a criação desse órgão institucionalizou o mecanismo de consulta, já presente no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). A constituição de um

parlamento no Mercosul pode facilitar a colaboração interinstitucional no bloco, ainda que atualmente esta se apresente baixa, especialmente se comparada ao caso europeu. Por último, indicando o grande impedimento à *parlamentarização* do Mercosul, não existe um órgão no bloco que possa ser identificado como instituição essencialmente executiva do bloco. A dispersão das competências executivas e administrativas do Mercosul pelo Grupo Mercado Comum (GMC), Conselho Mercado Comum (CMC) e pelo Secretariado, além da superioridade do CMC em relação às demais instâncias da integração, a qual atrela o bloco à lógica intergovernamental, dificultam a identificação de um órgão com características fundamentalmente governamentais.

Os limites à *parlamentarização* do Mercosul reduzem as possibilidades de considerável aumento das prerrogativas do Parlasul no futuro, especialmente após as eleições diretas. Com efeito, a difusão de uma *ideologia democrática* pelo Parlamento nas instâncias decisórias do bloco (COSTA; BRACK, 2011), somadas à composição direta e exclusiva dos parlamentares, pode acelerar o ganho de competências para o Parlasul. Porém, as limitações estruturais da integração do Cone Sul devem reduzir as prerrogativas a serem alcançadas, principalmente quando comparadas aos poderes conquistados pelo PE na UE. Outro aspecto relevante é a construção, por via das eleições diretas, do primeiro órgão de natureza supranacional do Mercosul, rompendo a lógica das estruturas intergovernamentais desse bloco.

No âmbito da hipótese apresentada, em ambos os casos, a inclusão de eleições diretas não trouxe sucessivamente maiores competências legislativas para os órgãos parlamentares dentro da integração. Os poderes orçamentários do PE vieram no início da década de 1970, antes mesmo da previsão de eleições diretas para a escolha dos eurodeputados. O PE somente passa a ocupar um lugar de relevância no processo decisório europeu a partir do Ato Único de 1986, com a inserção do procedimento de cooperação. No caso do Mercosul, a inserção da representatividade direta não trouxe consigo maiores competências legislativas frente ao processo decisório regional. O lugar do Parlasul na integração permanece o herdado pela antiga CPC, de esfera consultiva na integração.

### 3. Construção de proporcionalidade entre as bancadas nacionais

Tanto a construção de um parlamento regional como o desenvolvimento de bancadas nacionais proporcionais, em ambos os casos, somente foram estabelecidos a partir do momento em que os países *paymaster* de cada processo de integração, Alemanha e Brasil (embora seja ainda discutido na literatura a posição deste último como financiador do processo de integração), passaram a apoiar essas iniciativas. “(...) *the regional hegemon Brazil has often been the driver behind such initiatives as the establishment of the Mercosur Parliament*” (RULAND; BECHLE, 2011).

As tabelas 1 e 2 demonstram a evolução do quadro numérico de parlamentares no Parlasul e no PE, respectivamente. A partir dessas duas representações esquemáticas, duas observações comparativas podem ser feitas. A primeira delas é que, enquanto a inclusão de representações parlamentares nacionais sempre foi assimétrica no âmbito da integração europeia, remontando-se à primeira composição parlamentar da Assembleia da Comundiade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), somente a partir de 2006, com a constituição do Parlasul, incluem-se representações nacionais proporcionais à integração do Mercosul. A anterior CPC e os primeiros anos do Parlasul foram marcados pela composição igualitária das representações nacionais, do mesmo modo que outros parlamentos de integração do continente latino-americano, como o Parlamento Andino (MALAMUD; SOUSA, 2007).

**Tabela 1 - Incorporação da representação cidadã no Parlasul**

Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014)*	Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)
<b>Uruguai</b>	3,3	18	18	18
<b>Paraguai</b>	6,4	18	18	18
<b>Venezuela</b>	27,6	-	-	31
<b>Argentina</b>	41,7	18	26	43
<b>Brasil</b>	203,4	18	37	74
<b>Total</b>	282,4	72	99	184

Fonte: Luciano (2012).

\* Em sessão do Parlasul no mês dezembro de 2013, os parlamentares do Mercosul estenderam o período de vigência dessa etapa até 2020, para que todos os países possam eleger seus representantes em tempo hábil.

**Tabela 2 - Distribuição das vagas do Parlamento Europeu por Estado-membro (1958-1979)**

Estados Membros	Estados Fundadores CEE (1958)	1º Alargamento (1973)	Eleições Diretas (1979)
<b>Bélgica</b>	14	14	24
<b>Dinamarca</b>	-	10	16
<b>Alemanha</b>	36	36	81
<b>França</b>	36	36	81
<b>Irlanda</b>	-	10	15
<b>Itália</b>	36	36	81
<b>Luxemburgo</b>	6	6	6
<b>Países Baixos</b>	14	14	25
<b>Reino Unido</b>	-	36	81
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>198</b>	<b>410</b>

Fonte: elaboração própria, baseado em dados do Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 2011.

A inclusão de proporcionalidade nas bancadas nacionais busca aproximar as estruturas parlamentares, ainda que de modo atenuado, das diferenças populacionais notáveis entre os Estados-membros. O desenvolvimento de representações assimétricas inevitavelmente tende a dar maior peso às bancadas dos países mais populosos em cada processo de integração. Esses países passam a exercer maior participação e influência nos parlamentos regionais, especialmente a partir do sistema de maiorias incluídos na aprovação normativa. Essa consequência, proveniente da mudança na representatividade parlamentar, traz mais expressão para os maiores Estados da integração, compreendidos por uns como os *paymasters* desses processos, frente aos países menores. A gigantesca assimetria populacional entre os países do Mercosul, muito mais ampla que no caso europeu (composto por um conjunto de países de população comparável) torna-se mais significativa no quadro parlamentar do Parlasul, o que causou forte reação e resistência dos sócios menores, Paraguai e Uruguai (DRUMMOND, 2009).



With the transition from the CPC to the Parliament the representative functions of Mercosur's regional body have been remarkably improved. By abandoning the principle of an equal representation of all member states and adopting a model of decreasing integration, Parlasur better copes with the enormous demographic differences between its member states. (RULAND; BECHLE, 2011)

Outro aspecto sensivelmente notado a partir da análise comparada das tabelas é o significativo acréscimo do número total de parlamentares a partir da inclusão de eleições diretas. Nos dois casos observados a quantidade de membros dos parlamentos de integração regional mais que dobra, passando, no PE, de 198 a 410, enquanto no Parlasul esse número parte de 72, alcançando 184 parlamentares mercosulinos. Esse relevante crescimento do quadro parlamentar traz consequências às atividades e à expressividade do parlamento dentro do processo de integração. Um maior número de representantes torna a casa parlamentar mais relevante no contexto da integração. Esse corpo parlamentar acrescido tem a potencialidade de ser menos negligenciado pelas demais instituições da integração. Mais parlamentares (dedicados exclusivamente ao mandato regional a partir das primeiras eleições diretas) também tendem a produzir maior atividade deliberativa dentro da instituição, com produção legislativa crescente e aumento da atividade parlamentar dentro das comissões especializadas.

Nesse elemento do desenvolvimento dos parlamentos de integração podem ser identificadas novas dinâmicas a partir da inclusão das eleições diretas. Em ambos os casos dobra-se o número de parlamentares regionais, aprofundando-se a relação assimétrica entre as bancadas nacionais, em vistas a maior similaridade com as diferenciações populacionais entre os Estados-membros. No caso do Mercosul, a inclusão da representação direta trouxe, ademais, o critério da representação cidadã, nos moldes da proporcionalidade atenuada utilizada no velho continente.

#### **4. Legislações nacionais referentes às primeiras eleições diretas**

A aprovação do critério de representação direta em ambos os casos analisados gerou, nacionalmente, discussões nos legislativos dos países-membros acerca das regulações eleitorais para a escolha dos primeiros parlamentares regionais. Nos dois processos de integração é visível a grande dificuldade na uniformização dos critérios eleitorais, ainda que princípios como o voto secreto e universal sejam já estipulados nas decisões de inclusão das eleições, na decisão europeia de 1976 e no Protocolo Constitutivo do Parlasul.

Importante ressaltar que, enquanto no caso europeu desde a fundação da integração era estimada a construção de uma assembleia europeia eleita sob critérios uniformes, fato até o momento não alcançado, a opção mercosulina foi mais tímida, buscando unicamente a previsão de regulação nacional para as eleições diretas. A única menção feita em relação à uniformização do pleito regional no âmbito do Parlasul, identificada no artigo 6º do Protocolo Constitutivo, é sobre a futura implantação de um “Dia do Mercosul Cidadão”, data na qual os parlamentares de todos os países do bloco seriam eleitos conjuntamente, de forte inspiração mimética nas históricas eleições europeias.

Nos dois processos de integração, a solução confederal foi preferível em relação a uma opção federalista e uniformizadora dos processos de eleições diretas nos parlamentos de integração, tal qual enunciado por Levi (1966). As proposições e legislações nacionais referentes às primeiras eleições europeias e mercosulinas são marcadas pela profunda diversidade de processos e critérios eleitorais. Segundo cada tradição e particularidade

político-eleitoral nacional, os países-membros ratificaram processos distintos para escolha de seus parlamentares regionais. Seja em relação a circunscrições eleitorais, representação proporcional ou igualitária entre as regiões subnacionais, e uso de listas preordenadas, ambos os casos demonstram a dificuldade no alcance de um critério eleitoral comum que aproxime os cidadãos da integração, no sentido de criação de uma eleição para a integração regional e não um conjunto de eleições nacionais, conforme mencionado por Bardi e Ignazi (1999).

Ademais, as legislações nacionais acerca das primeiras eleições diretas também sofreram influência das agendas políticas domésticas dos países. A título de exemplificação, conforme analisado por Mariano e Luciano (2012), os projetos de lei para eleição dos parlamentares do Mercosul no Brasil foram marcados pelos elementos da reforma política nacional, como financiamento público e listas partidárias preordenadas e fechadas. Esse fato, e não necessariamente a falta de apoio brasileiro às eleições do Mercosul, tem dificultado sua aprovação pelo congresso brasileiro em tempo hábil para se obedecer os critérios e prazos incluídos na *representação cidadã*.

Por fim, essas legislações nacionais apresentadas e aprovadas nos dois casos estudados são essencialmente novos elementos dentro do desenvolvimento desses parlamentos de integração. A inclusão de eleições diretas demandou direta e imediatamente regulamentações nacionais as quais fossem responsáveis por tornar real a realização de eleições diretas para mandatos parlamentares regionais. A tramitação legislativa nos Congressos nacionais dos Estados de ambos os processos de integração, ainda em curso no caso do Mercosul, é uma oportunidade de trazer a discussão das eleições diretas regionais para a agenda política doméstica, embora tenda a se limitar ao debate dentro dos parlamentos nacionais, com pouca permeabilidade para a participação da sociedade civil.

## 5. Configurações político-ideológicas parlamentares

A inserção de eleições diretas favoreceu em ambos os casos avaliados o desenvolvimento ou o aprofundamento, no caso europeu, dos alinhamentos político-ideológicos entre os parlamentares. A iminência de eleições diretas e de intensificação das atividades legislativas nas instituições parlamentares influenciou no aumento da interação entre os parlamentares, os quais passaram a se organizar regionalmente em esferas políticas transnacionais, de acordo não exclusivamente por suas nacionalidades, porém por afinidades ideológicas (HIX et al, 2006).

O PE desde sua fundação sempre se dividiu, ainda que informalmente, de acordo com linhas ideológicas e não nacionais, destacando-se a interação dos agrupamentos democrata-cristãos, socialistas e liberais (DRI, 2009). Somente nos anos 1970, no contexto de aprovação da decisão referente às eleições diretas, os grupos políticos transnacionais se formalizam, com o objetivo de se organizar e se preparar para as futuras eleições, por meio de candidaturas, campanhas eleitorais ou manifestos partidários transnacionais.

La prova, del resto, sta nel fatto che questa decisione “formale” ha provocato le seguenti conseguenze “materiali”: annuncio della candidatura europea da parte di grandi personalità; formazione già compiuta (democristiani e liberali), o in corso, di partiti europei; dibattito per l’elaborazioni di programmi europei. (ALBERTINI, 1976)

Ademais, nesse período, os grupos partidários europeus se conformaram como importantes atores políticos favoráveis ao aumento de poderes do órgão parlamentar nas decisões comunitárias, pressionando as demais instituições da integração segundo esse

propósito (MEDEIROS et al, 2010).

*“The presence of a strong parliamentary tradition, the exposure to new information, the prevalence of non national roles, and the incipient formation of cross-national party groupings were seen as forces facilitating these changes”* (KERR, 1973). Essa tradição parlamentar dos Estados europeus colaborou tanto com o desenvolvimento de organizações partidárias supranacionais, quanto com a busca por maiores poderes do parlamento dentro da integração regional, especialmente na aprovação legislativa comunitária. A importância dos partidos políticos e do próprio parlamento no contexto doméstico influenciou no comportamento desses parlamentares no âmbito europeu, os quais buscaram replicar comportamentos políticos nacionais em um contexto regional.

No caso mercosulino, o desenvolvimento de relações político-partidárias supranacionais somente toma força após a constituição do Parlasul, exemplificado pela instalação da Bancada Progressista em 2009, a qual se tornou um instrumento de aproximação e interação entre os partidos de esquerda da região (CAETANO, 2009). A formação dessa família política, a qual tem buscado se reunir à margem das atividades do Parlasul, ainda que este se encontre ultimamente em estágio de paralisia, representa um indicativo da potencialidade de criação famílias políticas transnacionais no Mercosul, as quais comportariam visões afins a respeito da integração regional.

No entanto, conforme indicado anteriormente, não surgiram até o momento outros agrupamentos políticos regionais no âmbito do Parlasul, os quais contrapusessem a posição dos *progressistas*. A falta de contato prévio entre os partidos políticos da região e a baixa compatibilidade dos partidos nacionais desses países, em comparação as redes internacionais e continentais de partidos Liberais, Socialistas e Democrata-cristãos observados historicamente na Europa dificultam o desenvolvimento de configurações político-partidárias transnacionais mais complexas e mais compatíveis.

Os sentidos nacionais não são excluídos das dinâmicas políticas encontradas nos dois parlamentos regionais. Segundo Spinelì (1978), em um contexto de proximidade às primeiras eleições europeias, os sentimentos nacionais ainda estarão presentes no quadro parlamentar europeu, ainda que em momentos reduzidos, frente à divisão por afinidades políticas transnacionais dos parlamentares eleitos. Esse mesmo comportamento se mantém no caso mercosulino, em que forças e posturas políticas nacionais e nacionalistas se reproduzem no âmbito do Parlasul. A previsão de possibilidade de criação de grupo político no Parlasul com parlamentares de um único país, desde que representem 10% do número total de *mercodeputados*, ratifica a manutenção de valores e opiniões nacionais dentro do parlamento regional.

## **6. Desenvolvimento organizacional interno dos parlamentos de integração**

Internamente, a iminência de eleições diretas produziu modificações na estrutura organizacional e administrativa dos dois parlamentos de integração abordados. Tanto a reforma das regras procedimentais do PE em 1979 quanto a transformação regulamentar trazida pela constituição do Parlasul apresentam elementos de ruptura em relação ao sistema de maioria e à participação de grupos ou famílias políticas dentro desses órgãos parlamentares regionais. Há, no entanto, uma série de limitações dentro do quadro do Parlasul, em comparação a seu análogo europeu, em relação a seu desenvolvimento institucional interno.

Enquanto o PE conseguiu transformar suas regras procedimentais no sentido de estender seus poderes e competências, pressionando com mais afinco e unidade as demais

instância decisórias europeias (Comissão e Conselho) (KREPPEL, 2002; COSTA, 2009), o Parlasul não conseguiu escapar de suas limitações constitucionais (DRI, 2009). No caso europeu, segundo Vázquez (2004), três elementos reforçam o comportamento organizacional do PE que facilitaram sua maior participação na agenda da integração europeia: a liderança parlamentar, centrada nas figuras do presidente, dos vice-presidentes e dos líderes dos grupos políticos europeus; em segundo, a própria posição das famílias políticas em relação à maior relevância do parlamento na integração; e por último, o sistema de comissões parlamentares, os quais reforçaram a especialização dos trabalhos parlamentares e a influência em setores específicos da integração.

O desenvolvimento histórico europeu produziu um sistema político complexo, composto por instituições burocráticas de caráter executivo, legislativo e judiciário, aos moldes dos sistemas políticos nacionais. O alcance e o poder do Direito Comunitário, com a inserção dos princípios da primazia, efeito e aplicabilidade direta, reforçaram essas características próprias da Europa, distintas do desenvolvimento integracionista da América Latina (VÁZQUEZ, 2004). No contexto mercosulino, “*se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que restringiera la soberanía de los Estados*” (VÁZQUEZ, 2004). A opção pela arquitetura essencialmente intergovernamental e a ausência de estruturas supranacionais na integração do Mercosul limitaram os efeitos produzidos e identificados no caso europeu desde seus primórdios. Embora possa se pensar no Parlasul como indício de estruturas autônomas em relação às instâncias governamentais do bloco, esses constrangimentos estruturais têm limitado qualquer aprofundamento institucional do processo de integração.

Formalmente, o Protocolo Constitutivo do Parlasul e seu Regulamento Interno foram avanços em relação à CPC, haja vista a criação de uma vasta tipologia de atos parlamentares (pareceres, projetos de normas, anteprojetos de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições). Porém, essa quantidade de procedimentos deliberativos não teria trazido nenhum poder legislativo ao novo parlamento regional (RULAND; BECHLE, 2011). As mudanças organizacionais originadas pelo Protocolo Constitutivo não modificaram imediatamente o lugar do Parlasul no processo decisório regional.

Assim como no caso europeu, o estabelecimento do Parlasul modificou o critério de decisões deliberativas da esfera parlamentar da integração. A característica atuação consensual existente no período da CPC foi substituída pela adoção de sistemas de maiorias dentro do parlamento regional recém-instituído (COUTINHO, 2009). Esses indicativos reforçam o argumento de Dri (2011) de que a institucionalização interna do Parlasul teria se desenvolvido muito mais intensamente do que a institucionalização externa do mesmo (sua relação interinstitucional com os demais órgãos do bloco). Nesse sentido, os estudos de Medeiros *et al* (2012) e de Dri e Paiva (2012) exemplificam a irrelevância e desconsideração do parlamento regional para as instâncias executivas da integração.

Para se compreender a diferenciação do comportamento dos parlamentares dentro das instituições regionais, é importante reiterar “*(...) la cuestión de las diferentes tradiciones en cuanto a la forma de gobierno, parlamentarista en un caso, presidencialista en el outro (...)*” (VÁZQUEZ, 2004). A pró-atividade e iniciativa dos parlamentares em cada processo de integração se diferenciam, em alguma medida, pela herança política aos quais estes estão circunscritos. Nesse sentido, o papel protagônico que os parlamentares e os parlamentos têm dentro dos sistemas políticos nacionais da Europa favoreceu um

comportamento mais atuante do PE dentro da construção europeia, reforçado pela expectativa de eleições diretas a seus componentes. O lugar secundário dos parlamentares dentro dos países do Mercosul incentivaram a reprodução dessa mesma atitude, de marginalização frente às estruturas *interpresidenciais*, na integração regional.

A tradição política de frágil participação e pressão dos parlamentares nacionais dos países do Mercosul tende a se reproduzir no âmbito do legislativo regional. “*A história da atuação parlamentar no MERCOSUL, contudo, não oferece perspectivas de um perfil ativo dos novos parlamentares*” (DRI, 2007). Embora o desenvolvimento posterior do Parlasul tenha recebido características miméticas em relação à integração europeia, a atuação dos parlamentares não seguiu o comportamento proativo encontrado na Europa, por conta das distinções estruturais do papel desses atores nos sistemas políticos nacionais de cada região verificada.

## 7. Legitimidade das instituições parlamentares perante seus cidadãos

O campo da legitimidade é o *locus* onde se espera que os parlamentos de integração regional tenham maior relevância. Os parlamentos de integração têm sido usualmente compreendidos como instrumentos de legitimação do suposto déficit democrático enfrentado pelos esquemas de integração. Segundo Rittberger (2012), a transferência de soberania não é condição suficiente para a *parlamentarização* da integração regional. Os atores políticos devem compartilhar a noção de que o princípio da democracia representativa deve ser um padrão de legitimidade adotado nos esquemas de integração regional. A figura do parlamento, nesse sentido, torna-se fundamental para crescer de estruturas representativas o processo de integração.

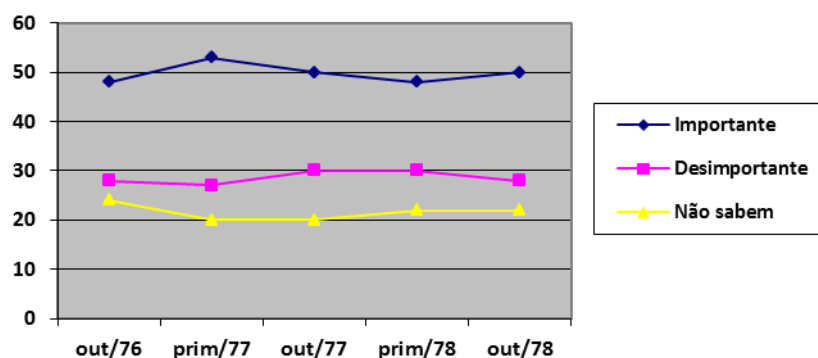
Isolated from societal pressures, a small political elite within the national executives decided upon the institutional outlook of Mercosur with the objective of improving the organization's international reputation and, by coincidence, their own political legitimacy. (RULAND; BECHLE, 2011)

As reformas parlamentares no Mercosul, as quais levariam à constituição de um Parlamento para esse projeto de integração, na visão de Ruland e Bechle (2011), seria mais uma estratégia de provisão de legitimidade do bloco do que uma transformação na cultura política regional, no sentido de democratizar a integração. Esses argumentos, desse modo, reforçam a noção de que os parlamentos foram, portanto, institucionalizados com a finalidade de se crescer de legitimidade a integração regional, aproximando a população por meio de parlamentares diretamente eleitos e campanhas eleitorais regionais do debate político na integração. Resta, nesse sentido, retomar a avaliação se a inclusão de eleições diretas na Europa e no Mercosul trouxe legitimidade à integração regional perante seus cidadãos.

A partir das pesquisas de opinião observadas na Europa e na América Latina, buscou-se identificar se de fato a instalação de um parlamento regional e a inclusão de eleições diretas afetam positivamente a percepção social em relação ao processo integracionista, justificando o argumento de parlamentos de integração como fontes de legitimidade em escala regional/supranacional. Antes disso, é importante ressaltar o descompasso entre as pesquisas de opinião avaliadas nas duas regiões. Enquanto na Europa o eurobarômetro historicamente oferece perguntas mais precisas a respeito da integração regional, do Parlamento Europeu e da importância das eleições diretas, no contexto latino-americano não são encontradas perguntas análogas realizadas em todos os países do Mercosul, por isso a necessidade de compilação de distintas pesquisas de opinião para se aproximar das perguntas e das conclusões buscadas.

Os relatórios do Eurobarômetro de 1979 demonstram o nível de conhecimento e de importância dada às eleições e ao PE em cada um dos países-membros momentos antes da realização das primeiras eleições europeias. Segundo os dados do Eurobarômetro de janeiro de 1979 (gráfico 1), em torno da metade dos entrevistados em todos os países-membros da CEE consideram importante a realização das eleições diretas no período 1976-1978. Importante ressaltar o significativo índice de pessoas que não souberam responder a questão, o que indica o nível de desconhecimento da sociedade em relação às eleições que se realizariam em breve.

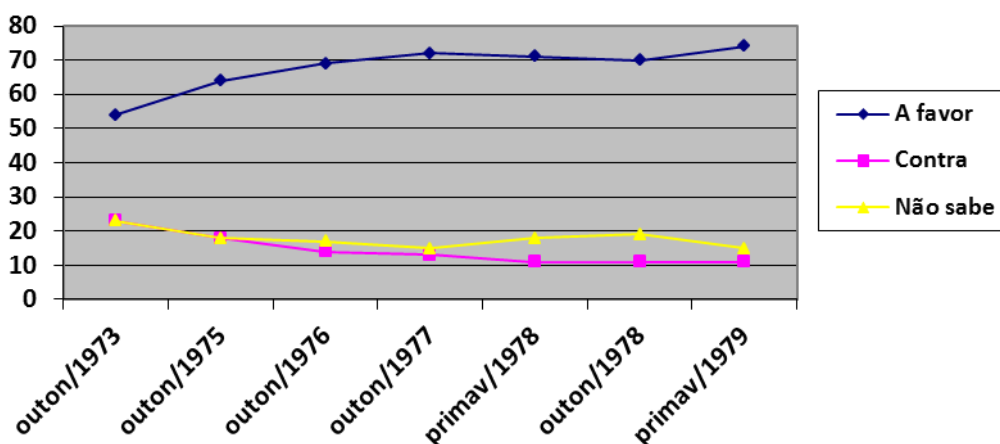
**Gráfico 1 - Importância das Eleições Europeias (1976-78)**



Fonte: elaboração própria, com base em Eurobarômetro (1979).

Outro dado significativo apresentado no relatório de 1979 é o aumento do apoio às eleições diretas para o Parlamento Europeu. Representado no gráfico 2, houve, ao longo do tempo, aumento do apoio às eleições europeias por parte da população da CEE. De 54% em 1973, alcançando 74% momentos antes das primeiras eleições, o apoio às eleições diretas foram crescentemente aumentando, em detrimento do nível de posições contrárias às primeiras eleições, que decaíram de 23% para 11%.

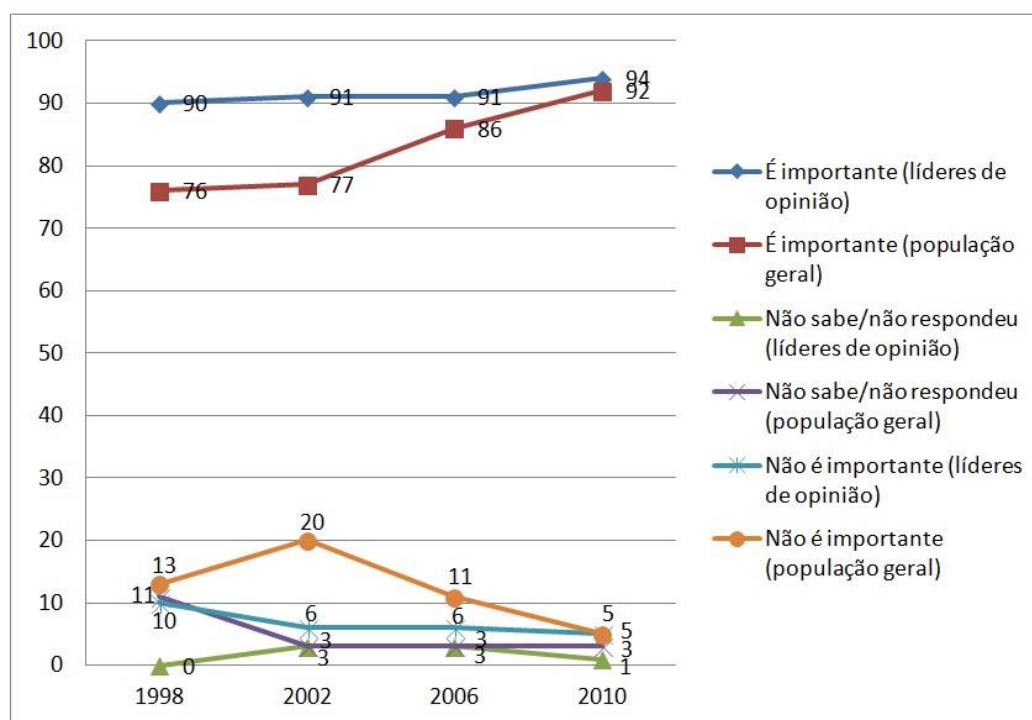
**Gráfico 2 - Apoio às eleições diretas para o Parlamento Europeu (1973-1979)**



Fonte: elaboração própria, com base em Eurobarômetro (1979).

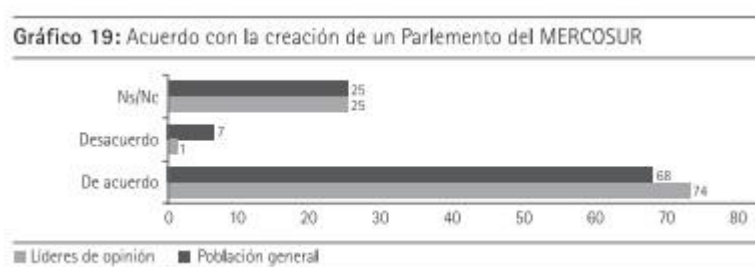
Em pesquisa de opinião realizada pelo *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales* (CARI) (gráficos 3 e 4) observa-se a importância crescente do Mercosul para o país (94 e 92%) e o forte apoio argentino à criação do Parlasul (74 e 68%). Em ambos os casos, os líderes de opinião se mostram muito mais favoráveis ao Mercosul e ao Parlasul que a população em geral. Essa enquete, realizada com alguma periodicidade, demonstra o crescente apoio ou contato da população em relação à integração do Mercosul.

**Gráfico 3 - Importância do Mercosul para a opinião pública argentina**



Fonte: La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa (2010).

**Gráfico 4 - Apoio da população argentina à criação do Parlamento do Mercosul**



Fonte: La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa (2010).

Por fim, os dados do Latinobarômetro de 2007 referentes à integração regional, obtidos em vários países da América Latina, especialmente em todos os países do Mercosul, trazem resultados interessantes em relação à proposição de criação de um parlamento que proponha leis comuns a toda a região. Todos os países do Mercosul, a exceção da Venezuela, estiveram acima da média latinoamericana de 55% de apoio à criação de um Parlamento comum à região: Paraguai, 63%; Argentina, 62%; Uruguai,

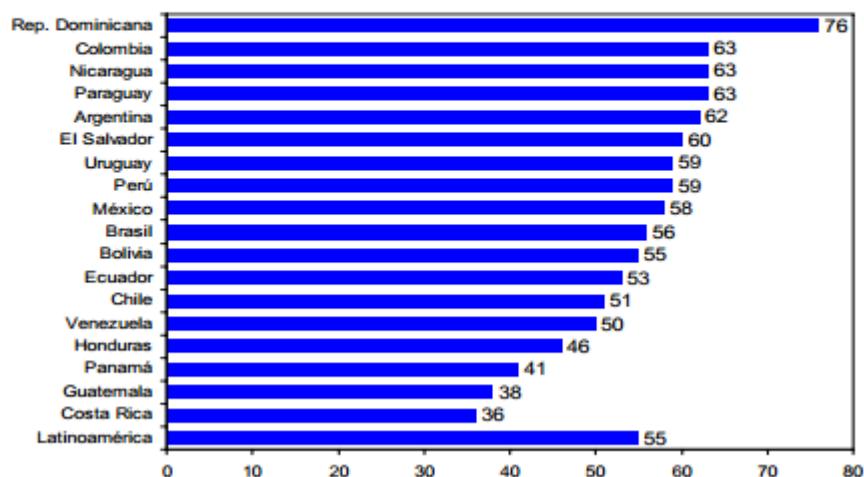
59%; Brasil, 56%; e Venezuela, 50%.

### Gráfico 5 - Estabelecimento de um Parlamento Comum

## PARLAMENTO QUE PROPONGA LEYES

### COMUNES AMÉRICA LATINA 2007

P. ¿Cuán de acuerdo está usted en que se tomen las siguientes medidas para avanzar en la integración con los otros países de América Latina?: Creación de un parlamento que proponga leyes comunes 'Aquí sólo 'Muy de acuerdo' más 'De acuerdo'.



Fonte: Latinobarômetro (2007).

Tanto os dados de opinião obtidos acerca da integração europeia nos anos 1970 quanto os resultados atuais do contexto mercosulino apresentam um forte apreço dos cidadãos pela instituição dos dois parlamentos de integração regional. Os dados europeus permitem, inclusive, verificar uma tendência de crescente apoio conferido às primeiras eleições europeias, de 54% em 1973 alcançando 74% em 1979, momentos antes da realização do pleito. Os dados referentes ao Parlasul já são mais imprecisos, mas permitem inferir conclusões similares, especialmente quanto à importância conferida à criação de um parlamento no Mercosul, demonstradas no gráfico 4, com relação aos cidadãos argentinos (74%, conforme os líderes de opinião, e 68%, de acordo com a população geral). As estatísticas encontradas no Latinobarômetro, as quais já não são diretamente relacionadas ao Parlasul, também reforçam um apoio à criação de um parlamento comum nos cinco países do bloco: Paraguai, 63%; Argentina, 62%; Uruguai, 59%; Brasil, 56%; e Venezuela, 50%.

Por outro lado, diversas informações obtidas nos dois casos reforçam a constatação de que há um alto desconhecimento social das iniciativas de integração regional, o que demonstra a dificuldade de aproximação do processo de integração e dos parlamentos regionais de seus cidadãos. Esse dado vai de encontro às informações otimistas anteriores, o que leva à presunção de que há um alto apoio retórico ao desenvolvimento de iniciativas de integração regional, incluindo-se parlamentos regionais, simultaneamente a um alto desconhecimento das iniciativas já existentes, como a própria inclusão de eleições diretas na integração regional.

Essas mesmas características estão presentes em países os quais compõem outros projetos de integração que contêm parlamentos diretamente eleitos, como o caso do Parlamento Andino (MARIANO et al, 2013). A resposta institucional imediata seguida pelo caso andino, assim como em outros processos de integração regional de maior



profundidade institucional, foi a consolidação de um parlamento regional, como um espaço de representação e participação social. A pouca influência do Parlandino no processo decisório andino, nas mãos dos presidentes e chanceleres da sub-região, levaram as recomendações deliberadas pelo parlamento regional a serem negligenciadas pelos órgãos executivos andinos. O caráter essencialmente consultivo do parlamento têm historicamente impedido uma maior participação desse órgão, cujos representantes são diretamente eleitos para mandatos regionais (a exceção do caso boliviano), na formulação de políticas regionais, no controle das atividades dos demais órgãos da integração e no desenvolvimento de um espaço público regional fundamental para discussão política de temáticas as quais sejam de interesse dos povos andinos. Essas evidências reforçam o entendimento de que as iniciativas de integração latino-americanas possuem um histórico de instituições fracas e desacreditadas (ERTHAL, 2006).

A análise das pesquisas de opinião efetuadas nos países do Mercosul na atualidade e da Comunidade Europeia nos anos 1970 levam à conclusão de que a inclusão de eleições diretas na integração favoreceu o aumento de apoio e de legitimidade dos parlamentos regionais e do próprio processo de integração. Esse apoio popular, no entanto, mantém-se no plano retórico, visto que permanece o profundo desconhecimento social e a baixa participação dos cidadãos dentro desses projetos de integração. O alto nível de abstenções averiguado historicamente nas eleições europeias (SCHMITT, 2005) e o baixo impacto social das eleições realizadas no Paraguai (MARIANO, 2011) representam o afastamento dos cidadãos dos parlamentares diretamente eleitos.

## Conclusão

O desenvolvimento e o aprofundamento de processos de integração regional ao longo da segunda metade do século XX levaram ao questionamento social a respeito de sua compatibilidade com a estruturação ou reforço de modelos políticos democráticos nacionalmente. Houve, com o passar dos anos, o aparecimento da discussão se seria possível democratizar a integração, acrescentando-a de princípios e instituições de natureza democrática com o fito de trazer legitimidade a esse processo, aproximando os cidadãos das políticas tomadas regionalmente.

A primeira e imediata medida a ser ensaiada como remédio ao déficit democrático aparente nos projetos de integração seria o desenvolvimento de instituições parlamentares supranacionais, responsáveis por fiscalizar, controlar e legitimar as práticas políticas da integração. A construção de parlamentos no seio da integração, contudo, não pareceu resolver as contestações políticas quanto à falta de democracia e de participação na integração regional. Esses órgãos foram cada vez mais sendo vistos como condições necessárias, porém não suficientes, para a redução do déficit democrático regional. O contexto político no qual os sistemas democráticos nacionais se encontram, de crise democrática, influenciou na insatisfação e no desconhecimento dessas atitudes tomadas regionalmente.

Nesse contexto, o presente estudo buscou analisar o papel que a inclusão de eleições diretas para os parlamentos de integração regional apresenta no desenvolvimento de estruturas políticas democráticas e representativas na integração. Dois casos foram analisados: o do Parlamento Europeu, o qual em 1976 formalizou a inserção de parlamentares diretamente eleitos para um mandato europeu na construção europeia; e o do Parlamento do Mercosul, que com sua instituição em 2006 incluiu a previsão de eleições diretas para a escolha de seus parlamentares. A partir da comparação entre os dois

parlamentos avaliados, buscou-se avaliar a hipótese de que a inserção de eleições diretas na integração gerou novas dinâmicas ao papel, à atuação e à configuração das instâncias parlamentares regionais em cada projeto integracionista. Somente a iminência de eleições diretas já poderia indicar novas dinâmicas à integração regional, no momento em que esses projetos passam a se preparar para a recepção e a transformação da composição de seus parlamentos regionais. Intentou-se refletir se a inclusão desse elemento trouxe inovações político-institucionais nos modelos de integração observados, no sentido de favorecer ou fortalecer a democratização da integração regional.

A significativa anterioridade histórica da representatividade direta no caso europeu e as diferenciações estruturais entre os dois processos de integração foram valorizadas na comparação entre os casos analisados. Esses dois fatores tanto pesam nas divergências de comportamentos identificados em cada instituição parlamentar quanto demonstram a influência que a construção europeia teve no desenvolvimento de estruturas parlamentares no Mercosul. A integração da Europa foi considerada modelo referencial a ser perseguido por parlamentares e funcionários do Mercosul no desenvolvimento de um parlamento para essa região, assim como incentivou materialmente na constituição do Parlasul, com apoio pessoal e financeiro para a fundação desse último.

Enquanto o desenvolvimento institucional do Parlasul é ainda muito recente e incipiente, a evolução do PE dentro da integração é mais antiga e acompanha a profundidade do processo de integração alcançado pela Europa desde os anos 1950. Embora sejam incertas as potencialidades de um parlamento de integração no âmbito do Mercosul, é visível a pujança institucional que o PE conquistou dentro da construção europeia, ocupando quase que plenamente um lugar de legislador europeu. Os desdobramentos contemporâneos do Parlasul somente seriam comparáveis ao caso europeu durante a década de 1970, período em que as incertezas e o frágil papel do parlamento na integração europeia seriam, em alguma medida, similares ao atual Parlasul.

Nesse sentido, a avaliação dos dois parlamentos de integração nos dois momentos históricos selecionados facilitou a análise comparada e a verificação da hipótese apresentada, referente às novas dinâmicas produzidas a partir da inclusão das eleições diretas. Separada em seis elementos, pode-se concluir que, a exceção do campo das competências institucionais, a inclusão de eleições diretas levou a imediatas modificações relevantes na estrutura dos parlamentos regionais analisados, mais tímidas, no entanto, no caso mercosulino, haja vista as limitações estruturais do processo de integração no Mercosul.

No âmbito das competências institucionais, ambos os parlamentos analisados não demonstraram avanço em seus poderes legislativos após a inclusão de eleições diretas. O Parlasul manteve-se como órgão consultivo do bloco regional, com participação legislativa limitada à facilitação da internalização das decisões regionais no quadro legislativo nacional. Quanto ao PE, este permaneceu com suas competências de controle orçamentário e financeiro, conquistadas no início da década de 1970, e de fiscalização política da Comissão. A estrutura parlamentar europeia somente passaria a ganhar competências formalmente a partir do Ato Único Europeu.

A proporcionalidade das bancadas nacionais dentro da composição parlamentar das duas instituições, no entanto, sofreu significativas modificações. Nos dois casos estudados, observa-se o aumento significativo do número de parlamentares a partir da inclusão das eleições diretas (de 198 a 410 no caso europeu e de 72 para 184 parlamentares no Mercosul).

Tanto na Europa quanto no Mercosul, houve a necessidade de desenvolvimento de proposições nacionais referentes à realização das futuras eleições diretas, haja vista a impossibilidade de estruturação de uma legislação eleitoral regional uniforme. A grande diversidade de modelos eleitorais nacionais marcou a inclusão de eleições diretas nos dois parlamentos de integração regional. Foram identificados tanto modelos eleitorais os quais replicam as estruturas político-eleitorais nacionais para o plano regional, quanto critérios eleitorais inovadores, experimentos políticos a serem utilizados nas eleições diretas para a integração.

A inclusão de eleições diretas incentivou e acelerou o desenvolvimento de estruturas político-ideológicas dentro dos parlamentos regionais. Enquanto no caso europeu favoreceu-se a formalização e organização de federações partidárias transnacionais para as campanhas eleitorais europeias vindouras, no Parlasul, a partir de sua constituição, formou-se uma bancada transnacional de partidos de esquerda, a Bancada Progressista, composta por parlamentares de todos os países-membros do bloco.

Novas dinâmicas também foram observadas na organização interna dos parlamentos, especialmente em relação a mudanças nos regulamentos internos e no sistema de maiorias para adoção das deliberações internas. O modelo consensual adotado no Mercosul desde a constituição da CPC foi abandonado no momento de constituição do Parlasul, o qual já é composto por um sistema complexo de maiorias parlamentares para adoção das deliberações internas. No caso do PE, esse modelo começa a ser utilizado com mais intensidade, visto que os grupos políticos europeus passam a ter maior peso na organização interna e administrativa do parlamento.

Segundo as pesquisas de opinião observadas, o campo da legitimidade foi em tese reforçado pela inclusão de eleições diretas na integração regional. Essas investigações também revelam, no entanto, um significativo desconhecimento social acerca das iniciativas de integração analisadas. Tanto na Europa, mas fundamentalmente no Mercosul, há uma profunda falta de informação quanto aos temas de integração, além dos órgãos e instituições que os compõem. Esse dado, o qual contrasta com a informação sobre o apoio retórico à integração e aos parlamentos, relativiza a noção de que essas instituições parlamentares sejam plenamente capazes de garantir maior legitimidade e democracia à integração regional.

As profundas diferenças entre as características dos dois projetos de integração facilitam a compreensão entre as diferenças dos resultados identificados a respeito da inclusão de eleições diretas nos parlamentos regionais. Destacam-se entre essas: as motivações políticas encontradas no desenvolvimento da integração; o peso da interdependência econômica vis-à-vis a cooperação política entre os países integrantes; a presença de estruturas supranacionais e o papel dos chefes de Estado na impulsão política da integração; a existência de um *paymaster* o qual lidere e assuma os custos do processo de integrar-se; a constituição de um Direito Comunitário eficaz e eficiente; a institucionalização de instâncias tecnocráticas voltadas para a execução das iniciativas integracionistas; e as tradições dos sistemas políticos observados nacionalmente. Essas características que não são completamente compartilhadas entre a integração da Europa e a do Mercosul explicam em grande medida os caminhos traçados por cada processo de integração e as potencialidades no desenvolvimento de estruturas políticas representativas em escala regional.

Esse conjunto de diferenciações estruturais entre os dois projetos de integração torna as dinâmicas institucionais identificadas no Parlasul muito mais tímidas em relação a

seu análogo europeu. Enquanto o PE tem cumprido sua potencialidade de se tornar uma verdadeira instituição legislativa no âmbito comunitário europeu, o Parlasul, tendo em vista seus constrangimentos constitucionais, apresenta uma margem muito mais restrita de atuação e de crescimento no processo decisório regional.

Esse fato, contudo, não necessariamente impede que o Parlasul após a realização plena de eleições diretas em todos os seus Estados-membros, possa evoluir, recebendo mais prerrogativas e poderes decisório dentro do Mercosul, como ocorrido no caso europeu (RIBEIRO, 2008). A realização de eleições diretas pode potencializar e dinamizar a integração do bloco, no sentido de *parlamentarização* e politização deste processo. Não somente a politização desde órgão parlamentar mercosulino por meio das campanhas eleitorais regionais pode levar o Parlasul a novos rumos. O desenvolvimento de mandato parlamentares regionais exclusivos pode trazer mais atividade para a atuação desses representantes no parlamento regional, como ocorrido no PE (COUTINHO, 2009).

Para além das limitações estruturais, constrangimentos conjunturais também têm reforçado as dificuldades e a incapacidade de desenvolvimento institucional do Parlasul. A morosidade na aprovação das legislações eleitorais para as primeiras eleições diretas no Brasil, na Argentina, no Uruguai e agora na Venezuela, por motivos regionais e domésticos, e o fato que o parlamento ficou sem realizar sessões por dois anos, por conta da demora na indicação indireta de parlamentares brasileiros e argentinos e da suspensão do Paraguai do bloco, deterioraram o papel potencial que o Parlasul possa alcançar na integração, direcionando-o na realidade para a irrelevância.

A intenção desse estudo, apesar das diversas limitações que um exercício comparativo dessa natureza possa conter, por relacionar objetos de estudos tão distintos e distantes, foi de oferecer ferramentas conceituais e analíticas para se compreender qual a potencialidade de se acrescer de instrumentos democráticos os processos de integração regional em dois continentes distintos. Conforme Coutinho (2009), não é necessário que os dois projetos de integração tenham um mesmo *telos*. Porém, é preciso avaliar se o futuro caminho do Parlasul representa também um esforço de desenvolvimento de estruturas democráticas regionais ou se, segundo Rittberger (2012), seria apenas um indício de difusão mimética (porém disfuncional) do modelo europeu ao redor do mundo.

## Referências

ALBERTINI, Mario. Elezione Europea, governo europeo e Stato europeo. **Il Federalista**, XVIII, 4, 1976.

BARDI, Luciano; IGNAZI, Piero. **Il Parlamento Europeo**. Bolonha: Il Mulino, 1999.  
CAETANO, Gerardo et al. **Bancada Progresista del Parlamento del Mercosur: Un actor regional**. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

\_\_\_\_\_; ANTÓN, Romeo. La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.  
Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 2011.

COSTA, Olivier. Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. **Politique européenne**, n° 28, 2009/02.

\_\_\_\_\_; BRACK, Nathalie. **The Role of the European Parliament in Europe's integration: a critical reassessment**. IPSA-ECPR Joint Conference "Whatever Happened to North-South?" São Paulo, 16-19 fevereiro, 2011

COUTINHO, George. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma Análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. **Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 45, No 3, setembro/dezembro, 2009.

DRI, Clarissa. Limits of Institucional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. **Latin American Policy**, vol.1, n.1, 2010, pp. 52-74.

\_\_\_\_\_. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? **Novos Estudos Jurídicos**, vol.14, n.1, 2009, pp. 169-184.

\_\_\_\_\_. Perspectivas de Desempenho do Parlamento do Mercosul à luz da Modelagem Política Sul-Americana. **INTERthesis**, Florianópolis, v.4, jul./dez. 2007, p. 42- 65.

\_\_\_\_\_; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? Trabalho apresentado no **36º Encontro Anual da ANPOCS**, outubro, 2012.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. **Puente @ Europa**, ano XII, dezembro, 2009.

ERTHAL, Juliana. Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. **Observador On-line**, vol.1, n.9, nov. 2006.

**EUROBARÔMETRO**. N. 11, Mai, Bruxelas, 1979.

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A

Response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, vol. 44, n. 3, 2006, pp. 533–62.

HIX, Simon; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard. Dimensions of Politics in the European Parliament. **American Journal of Political Science**, Vol. 50, No. 2 (Apr., 2006), pp. 494-511.

KERR, Henry. Changing attitudes through international participation: European Parliamentarians and integration. **International Organization**, v.27, 1973.

KREPPEL, Amie. **The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development**. Cambridge University Press, 2002.

LA OPINIÓN PÚBLICA ARGENTINA SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA. Buenos Aires: CARI, 2010.

LATINOBARÔMETRO. **Informe 2007**. Santiago de Chile, 2007.

LEVI, Mario. Physionomie d'un Parlement européen. **Politique étrangère**, n°1, 1966, pp. 86-97.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, vol.65, September, 1971.

LUCIANO, Bruno T. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ed.11, Brasília, 2012.

MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. **Análise Social**, vol. XXXVIII (168), 2003, 715-742.

\_\_\_\_\_. [Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience](#). In FINN, Laursen (org). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.

\_\_\_\_\_; SOUSA, Luís de. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), **Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations**. Aldershot: Ashgate, 2007.

MARIANO, Karina. **The Parliamentary Dimension of Mercosur**. Paper Apresentado na Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fevereiro, 2011.

\_\_\_\_\_; LUCIANO, Bruno. T. Implicações Nacionais na Integração Regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. **Revista Perspectivas – UNESP/Araraquara**, v. 42, 2012.

\_\_\_\_\_; LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane. Eleições diretas no Parlandino: a percepção popular sobre a integração. Trabalho apresentado no **VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política**, ALACIP, Bogotá, out, 2013.

MEDEIROS, Marcelo; LEITÃO, N.; CAVALCANTI, H.; PAIVA, M.; SANTIAGO, R. A. Questão da Representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.18, n.37, 2010, p. 31-57.

\_\_\_\_\_; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. **Rev. Bras. Polít. int.**55 (1): 154-173, 2012.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como Recurso para a Construção do Direito Comunitário. **Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan/jul., 2008.

RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. **JCMS**, Volume 50, Number S1.,2012.

RULAND, Jurgen; BECHLE, Karsten. Defending State-Centric Regionalism through Mimicry and Localization: Regional Parliamentary Bodies in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and Mercosur. Trabalho apresentado na **IPSA-ECPR Conference on “Whatever happened to North-South?”**, São Paulo, fev, 2011.

SARTORI, Giovanni. Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method. *In* DOGAN; MATTEI; ALI KAANCIGIL. **Comparing Nations: concepts, strategies substances**. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1994.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? **Análise Social**, vol. XL (177), 2005, 765-794.

SPINELLI, Altiero. Di fronte alle elezioni europee. **Il Mulino**, nov-dez, 1978.

VÁZQUEZ, Mariana. De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur: un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional. **Revista Agenda Internacional**, ano 1, n. 2, set./oct./nov. 2004. West (2009),

\_\_\_\_\_. The Parliament Dimension of Regional Integration. **A Comparison of the European Union and MERCOSUR**. Lisboa: CIES e-Working Paper no 2, 2005.

WEST, Mariano. Representar Estados o Ciudadanos: La Cuestión de la Representación en el Mercosur. **Puente @ Europa**, año VII, Número especial, Dez, 2009.

Recebido em: Abril de 2014;  
Aprovado em: Junho de 2014.