

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC)

**A construção de uma nova instituição parlamentar no Cone Sul: O  
Parlamento do Mercosul**

Pedro Araújo Pietrafesa

Brasília – DF

Março, 2009

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC)

**A construção de uma nova instituição parlamentar no Cone Sul: O  
Parlamento do Mercosul**

Pedro Araújo Pietrafesa

Dissertação de Mestrado elaborada para fins de avaliação final, no curso de mestrado em Estudos Comparados, área de concentração: Ciências Sociais, no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas

Orientador: Lúcio Remuzat Rennó Jr.

Brasília – DF

Março, 2009

Pedro Araújo Pietrafesa

**A construção de uma nova instituição parlamentar no Cone Sul: O  
Parlamento do Mercosul**

Brasília – DF,

Banca Examinadora

Prof.. Dr. Lucio Remuzat Renno Junior (Presidente)

CEPPAC/UnB

Profa. Dra. Sonia Maria Ranincheski (Membro)

CEPPAC/UnB

Profa. Dra. Leany Barreira de Sousa Lemos (Membro externo)

SENADO FEDERAL

Prof.: Dr. Moisés Villamil Balestro.(Suplente)

CEPPAC/UnB

Brasília, 9 de março de 2009.

## **Agradecimentos**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela contribuição financeira a esta dissertação, por meio da concessão de bolsa de estudo, que possibilitou a aquisição de material bibliográfico e de viagens a sede do Parlamento do Mercosul na cidade de Montevideu e a Buenos Aires para a realização de entrevistas. Ao meu orientador, Lúcio Rennó, um grande cientista social, sempre solícito, e que sem ele seria impossível a realização deste estudo. Ao CEPPAC. Aos meus pais, José Paulo Pietrafesa e Wânia Mara de Araújo Pietrafesa. À minha querida irmã, Ana Carolina Araújo Pietrafesa, mesmo em São Paulo sempre mandava incentivo e carinho, amo vocês. Aos meus amigos, os novos e antigos. E a uma especial historiadora.

## Resumo

O objetivo deste trabalho é realizar um estudo de caso acerca do processo de criação do Parlamento do Mercosul. Para alcançar o objetivo proposto a dissertação utiliza o método do *process-tracing* descrito por George e Bennet (2005). Os capítulos estão organizados para evidenciar as etapas do processo de construção do parlamento regional. O primeiro capítulo apresenta as características institucionais do Mercado Comum do Sul (Mercosul), as atividades desempenhadas pela Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul durante os 15 (quinze) anos que antecederam ao Parlamento do Mercosul e a janela de oportunidade que os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nestor Kirchner criaram para que a proposta de um parlamento regional entrasse na agenda de decisões do bloco. O segundo capítulo oferece uma breve discussão dos principais paradigmas de negociações internacionais, barganha e solução de problemas, para então empreender a análise do processo caracterizado como predominantemente cooperativo das negociações do texto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Outro tema tratado no segundo capítulo versa sobre a elaboração do regimento interno da nova Casa Parlamentar regional. O presente trabalho criou quatro categorias analíticas para realizar o estudo da confecção do documento regulamentador do Parlamento do Mercosul: 1) centralização ou não dos trabalhos de elaboração do Regimento Interno; 2) Composição da Comissão; 3) Regras de organização dos trabalhos; 4) Divergências. O terceiro capítulo aborda as características institucionais atribuídas a Casa Parlamentar regional comparando-as com as culturas parlamentares existentes no Congressos Nacionais dos países do Mercosul e do Parlamento Europeu, uma vez que, estes parlamentos serviram de base para que os parlamentares da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai arquitetassem as regras internas e a organização administrativa do parlamento regional do Cone Sul. Uma vez que ao Parlamento do Mercosul não foram conferidas competências legiferantes, este para se fortalecer institucionalmente terá que intensificar o contato com a sociedade civil. Um dos instrumentos pensados para realizar este objetivo foi a comunicação via internet. Desta forma, por meio das categorias criadas por Braga (2004) o presente trabalho compara os sítios eletrônicos dos seis parlamentos supracitados e percebe que o *web site* do Parlamento do Mercosul precisa melhorar nos pontos de navegabilidade do sítio, interatividade com o público e disponibilizar mais informações acerca dos trabalhos nas comissões e a atuação parlamentar.

Palavras Chave: Parlamento do Mercosul; Process-Tracing; Negociações Internacionais; Culturas Parlamentares.

## Abstract

The objective of this work is to achieve a case study of the process of creation of the Mercosur Parliament. To reach this proposes the dissertation use the method of process-tracing described by George and Bennett (2005). The chapters are organized to show the stages of the process of construction of the regional parliament. The first chapter presents the institutional characteristics of South Common Market (Mercosur), the activities fulfilled by Joint Parliamentary Commission of Mercosur during the 15 (fifteen) years that precede the Mercosur Parliament and the window of opportunity which the presidents Luiz Inácio Lula da Silva and Néstor Kirchner create to the proposal of a regional parliament become a point in the agenda of the bloc. The second chapter offers a brief discussion of the mains paradigms of international negotiation, bargaining and problem solving, to subsequently undertake the analyses of the negotiations of the text of the Mercosur Parliament Protocol Constitutive characterized as predominantly cooperative. Other issue treated in the second chapter concern the development of the Mercosur Parliament's rules of procedure. The present work develops four categories to achieve the study of the rules of procedure production: 1) centralization or not of the preparation of the rules of procedure; 2) Committee Composition; 3) Norms of works organization; 4) Divergences. The third chapter broaches the institutional characteristics assigned to the Mercosur Parliament comparing them with parliamentary culture existing in the National Congress of the countries belonging to the Mercosur and the European Parliament, since theses five parliaments served as base to the congressmen of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay architects the internal rules and the administrative structure of the regional parliament of the Southern Cone. The competence to legislate was not assigned to the Mercosur Parliament, for this reason to strengthen it, is necessary to intensify the contact with the society. One of the instruments to achieve this objective is te communication trough the internet. Thus, through the Braga (2004) categories the present work compares the web sites of the six parliaments above quoted and perceive that the Mercosur Parliament web site needs to improve the points concern the navigability, interactivity with the addressees and presented more information about the work in the committees and the parliamentary acting.

Key Words: Mercosur Parliament; Process-Tracing; International Negotiations; Parliamentarians Cultures.

## Lista de Quadros

Quadro_1: Procedimentos de formação de normativas Mercosul	27
Quadro_2: Perfil profissional dos componentes do Grupo Técnico de Alto Nível	53
Quadro_3: Categorias Analíticas para Estudar a elaboração do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul	65
Quadro_4: A estrutura Administrativa do Parlamento do Mercosul (2007)	72
Quadro_5: Organização das Sessões Plenárias	79
Quadro_6: Variáveis Estruturais	82
Quadro_7: Variáveis Procedimentais	84
Quadro_8: Variáveis referentes aos poderes das comissões	86
Quadro_9: Metodologia de pontuação das variáveis	92

## **Lista de Gráficos**

Gráfico_1: Disponibilização de informações básicas ao público	93
Gráfico_2: Estrutura dos Centros de Decisão	93
Gráfico_3: Informações sobre os Parlamentares	94
Gráfico_4: O Processo Decisório	95
Gráfico_5: Relação com o Público	96
Gráfico_6: Administração	97
Gráfico_7: Comunicação com outras Instituições	98
Gráfico_8: Análise Geral das Variáveis para o Parlamento do Mercosul	98

## Lista de Siglas

BM	Banco Mundial
CCM	Conselho do Mercado Comum
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
GMC	Grupo Mercado Comum
GTAN	Grupo Técnico de Alto Nível
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PARLATINO	Parlamento Latino- Americano
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Parlamento do Mercosul
PT	Partido dos Trabalhadores
SAM	Secretária Administrativa do Mercosul
SAPP	Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente
TPR	Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul

## Sumário

Introdução	12
Capítulo 1: Os Executivos Nacionais propõem um Parlamento Regional	17
1.1 Da Estrutura do Mercosul	18
1.2 Participação Parlamentar no Mercosul	23
1.3 A introdução do Parlamento do Mercosul na agenda da integração	28
Capítulo 2: As negociações do Protocolo Constitutivo e do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul	36
2.1 Os primeiros debates acerca do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul	38
2.2 O processo de Negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul	43
2.2.1 A natureza do processo negociador do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul	43
2.2.2 Os elementos fundamentais da negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul	50
2.2.3 Pressões internas nas negociações internacionais. O desinteresse partidário no Parlamento do Mercosul	56
2.3 A elaboração do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul	57
2.3.1 Análise das categorias propostas	59
Capítulo 3: As características do Parlamento do Mercosul e as culturas parlamentares nacionais	67
3.1 A organização administrativa	70
3.2 As Regras que regem os trabalhos legislativos	78
3.2.1 Das Sessões, a organização dos trabalhos no plenário	79
3.2.2 Das Comissões, a organização interna dos trabalhos	81
3.3 Comunicação via internet	90
3.3.1 Disponibilização de informações básicas ao público	92
3.3.2 Estrutura dos Centros de Decisão	93

3.3.3 Informações sobre os Parlamentares	94
3.3.4 Processo Decisório	95
3.3.5 Relação com o Público	96
3.3.6 Administração	97
3.3.7 Comunicação com outras Instituições	98
3.3.8 Análise Geral das Variáveis para o Parlamento do Mercosul	98
Conclusão	100
Bibliografia	106
Anexos	117

## Introdução

Esta dissertação realiza um estudo de caso acerca do processo de criação de uma instituição parlamentar internacional, o Parlamento do Mercosul. Optou-se por fazer um trabalho de estudo de caso, pois pretende-se examinar detalhadamente aspectos de um episódio histórico com a finalidade de desenvolver explicações sobre este episódio (GEORGE e BENNETT, 2005), utilizando como metodologia de análise o *process-tracing*. A preferência por este procedimento metodológico deve-se ao fato de que este método permite constatar evidências de causa e efeito por intermédio de um único caso (BENNETT e ELMAN, 2006).

A escolha do Parlamento do Mercosul como objeto de análise deve-se fundamentalmente ao fato de que pela primeira vez na história dos países do Cone Sul um acordo internacional foi elaborado pelos Poderes Legislativos. O acordo internacional em questão diz respeito ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, documento que criou juridicamente o parlamento regional.

Assim sendo, o presente trabalho procura responder as seguintes perguntas. O que determinou a introdução da idéia de se criar um parlamento para o Mercosul na agenda do bloco? Como ocorreu o processo de negociação que culminou na criação do Parlamento do Mercosul? Quais são as características institucionais da nova Casa Parlamentar Regional?

O objetivo central desta dissertação é analisar o processo de criação do Parlamento do Mercosul. E os objetivos específicos são: verificar porque só em 2003 a proposta de constituir a Casa Parlamentar regional foi apresentada ao Conselho do Mercado Comum e conseqüentemente aprovada e ainda porque isto não aconteceu anteriormente; avaliar as negociações do Protocolo Constitutivo bem como do regimento interno do Parlamento do Mercosul entre os parlamentares da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; verificar as contribuições que os regimentos internos dos Congressos Nacionais dos países membros do Mercosul e da experiência do Parlamento Europeu tiveram no documento regulamentador do parlamento regional do Cone Sul; analisar como o Parlamento do Mercosul faz uso das novas tecnologias de comunicação, a internet, para aperfeiçoar o contato com a sociedade.

Para realizar os objetivos propostos a metodologia do *process-tracing* foi utilizada. Este método pode ser aplicado em estudos com diferentes objetivos, por exemplo, aqueles que

buscam prover explicações para casos específicos, bem como os que pretendem testar hipóteses e teorias já pré-existentes, estudos procuram desenvolver novas teorias, ou que aspiram produzir conhecimento genérico sobre determinados fenômenos sociais. *Process-tracing* pode ainda realizar uma função heurística, gerando novas variáveis ou hipóteses com base em seqüências de eventos observados indutivamente nos estudos de caso.

O *process-tracing* segundo George e Bennett (2005) traça conexões entre possíveis causas com resultados observáveis, focando as suas atenções nos processos seqüenciais de um caso histórico específico. O método ainda requer a transformação da pura consideração histórica dos fatos em explanações analíticas calcadas em variáveis teóricas identificadas por outros pesquisadores ou propostas pelo próprio estudioso (BÄCK e DUMONT, 2003).

No *process-tracing* os pesquisadores examinam fenômenos históricos, arquivos documentais, transcrições de entrevistas, e outras fontes, com o objetivo de estabelecer qual entre as prováveis explicações é consistente com a ininterrupta cadeia de evidências para observar determinados resultados. A força do método aparece no fato de que este requer continuidade histórica e integralidade na explicação dos casos estudados (BENNETT, 2002). Possibilitando o estudo do processo de criação do Parlamento do Mercosul como um todo, pois a partir das entrevistas, dos documentos históricos foi permitido a este trabalho traçar na totalidade as etapas que culminaram na constituição do parlamento regional.

Para testar teorias ou até mesmo desenvolver alguma, a metodologia descrita por George e Bennett (2005), o *process-tracing*, é uma interessante ferramenta de trabalho, não apenas por gerar muitas observações, mas também porque essas observações precisam ser conectadas de forma particular com o objeto de análise para então construir uma explicação para o caso estudado. De acordo com os autores essa falta de independência entre as observações é o que possibilita a redução do problema de indeterminação das inferências, ou seja, quando não se consegue especificar a causa e o efeito, os dois se confundem.

O método pode envolver tanto estudos indutivos quanto dedutivos de um fenômeno social. Os exames indutivos provavelmente revelam potenciais processos causais, os quais os pesquisadores não tenham teorizado a priori. Por sua vez, nos exames dedutivos, teorias podem sugerir quais eventos deveriam ocorrer num determinado caso (BENNETT e ELMAN, 2007).

O *process-tracing* possui limites. Primeiro, o método somente fornece forte base para inferências causais se estabelecer ininterrupta trajetória causal, ligando supostas causas aos efeitos observados, no nível apropriado da análise indicado pela teoria em teste. Quando os dados não são disponibilizados por completo ou as teorias são indeterminadas, *process-tracing* pode apenas alcançar conclusões provisórias (GEORGE e BENNETT, 2005).

O segundo limite diz respeito à possibilidade de haver mais de uma hipótese causal consistente com um dado resultado. Ficando o estudioso com o difícil desafio de avaliar se as explicações alternativas são complementares para o caso, ou se uma é causal e a outra espúria (GEORGE e BENNETT, 2005).

Conforme Tansey (2007) é importante para os pesquisadores que utilizam o *process-tracing* considerar toda forma de coleta de dados e análise dos mesmos, explorando suas qualidades e fraquezas bem como os utilizando detalhadamente. Este trabalho deve ser feito, pois o método requer um bom número de informações para identificar os mecanismos causais em cada estágio do processo (BÄCK e DUMONT, 2003).

Desta forma, como visto nos parágrafos acima, as ferramentas da metodologia do *process-tracing* contribuem para responder as três perguntas que orientam esta dissertação. Ao longo do trabalho o exame dos documentos e arquivos históricos bem como a análise das entrevistas são realizadas por meio do software *Weft QDA* permitindo traçar o processo de criação do Parlamento do Mercosul.

O conjunto dos documentos oficiais utilizados neste trabalho foram retirados do livro “*Hacia El Parlamento Del Mercosur*”, produzido pela Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul em 2007.

Foram realizadas sete entrevistas, cinco com brasileiros, uma com argentino e outra com um uruguaio. Os participantes da representação paraguaia no processo de construção do Parlamento do Mercosul não responderam aos e-mails que solicitavam a realização de entrevistas com estes atores. As entrevistas realizadas no Brasil foram com Antônio Ferreira Costa Filho, secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul; Maria Claudia Drummond e Eugênio Arcanjo, consultores do Senado Federal; Elir Cananea consultor da Câmara dos Deputados; e com o deputado federal Dr. Rosinha (PT/PR). Na Argentina com o ex- secretário-executivo da Comissão Parlamentar Conjunta, Oscar Casal. E no Uruguai com o professor da Universidade da República, Lincoln Bizzozero.

Os capítulos estão divididos com o intuito de evidenciar o processo de construção do parlamento regional. No primeiro capítulo três temas serão discutidos, inicialmente a estrutura institucional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) é apresentada, com isso, contextualiza-se as características do bloco e as possibilidades de intervenção dos atores que dele participam.

O próximo tema diz respeito a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), seu surgimento em 1991 e as atividades que desempenhou durante os 15 (quinze) anos que antecederam o Parlamento do Mercosul. Cabe antecipar, como será visto no primeiro capítulo, que os parlamentares participantes da CPC com frequência aprovavam moções nas quais previam a necessidade de se criar um parlamento para a integração regional, contudo o conteúdo dessas moções nunca chegou a ser deliberado pelo Conselho do Mercado Comum.

Por último, com o auxílio do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995) será analisada a transformação da proposta do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva de fortalecer institucionalmente o Mercosul por meio de uma Casa Parlamentar regional numa decisão do Conselho do Mercado Comum que elegeu a Comissão Parlamentar Conjunta como a instância que deveria realizar todas as tarefas necessárias para constituir o Parlamento do Mercosul até dezembro de 2006.

No segundo capítulo esta dissertação apresenta o processo de negociação do Protocolo Constitutivo bem como a elaboração do regimento interno do Parlamento do Mercosul. Acerca do documento constituidor os dois principais paradigmas sobre negociações internacionais, da barganha e da solução de problemas (HOPMANN, 1995), são utilizados para fundamentar as análises empreendidas. Estas partem da premissa que o processo de construção do texto do Protocolo Constitutivo foi predominantemente cooperativo.

A respeito do regimento interno, como não foi encontrada na pesquisa bibliografia uma literatura consolidada sobre elaboração de regimentos internos, apenas estudos de períodos constituintes, que abordam o tema de regimentos internos para examinar como os legisladores regularam os princípios do processo decisório das Assembléias Constituintes (ELSTER, 1993; SOUZA, 2003), este trabalho propôs quatro categorias analíticas para estudar como os deputados mercosulinos confeccionaram o regimento interno do Parlamento do Mercosul. A saber, a centralização ou descentralização dos trabalhos de elaboração do regimento interno, a indicação dos parlamentares para a comissão (ou comissões) respeitou ou

não a proporcionalidade partidária, a escolha das regras que conduziram as atividades de preparação do texto do regimento e as principais divergências e suas causas.

No último capítulo, as análises referem-se às características institucionais atribuídas ao Parlamento do Mercosul bem como às culturas parlamentares dos Congressos Nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e do Parlamento Europeu e as informações disponibilizadas pelos sítios da internet dos seis parlamentos supracitados. A escolha destas Casas Parlamentares justifica-se pelo fato de que, segundo os entrevistados, o regimento interno foi elaborado, levando em conta, as diferentes maneiras que cada Casa estrutura suas atividades legislativas.

Os dois primeiros pontos abordados pelo terceiro capítulo são tratados, conjuntamente, por meio da comparação da forma como os seis parlamentos organizam as suas estruturas administrativas e como os regimentos internos regulamentam os trabalhos no plenário, nas comissões e as prerrogativas dos partidos políticos.

O terceiro ponto tratado no capítulo, sobre as páginas da internet, foi incorporado à dissertação pelo motivo da ausência de competências legislativas atribuídas ao Parlamento do Mercosul, desta forma, para que a Casa Parlamentar se fortaleça institucionalmente, ela terá que intensificar o contato com a sociedade civil, sendo o *web site* um mecanismo para facilitar esse objetivo. A análise do sítio é realizada a partir da metodologia desenvolvida por Braga (2004).

Para finalizar este trabalho, uma conclusão será empreendida acerca de todos os assuntos abordados.

# Capítulo 1

## Os Executivos Nacionais propõem um Parlamento Regional

Seguindo a presunção do *process-tracing* de focar as atenções nos processos sequenciais do objeto de estudo e realizar explicações analíticas calcadas em variáveis teóricas, o modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon (1995) é utilizado nesta dissertação para analisar a introdução do Parlamento do Mercosul na agenda do bloco. Antes de interpretar as negociações do Protocolo Constitutivo e do Regimento Interno do parlamento<sup>1</sup>, indo ao acordo com a sugestão metodológica, o foco das análises deste capítulo se concentra na transformação da proposta do então recém empossado presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, de fortalecer institucionalmente o Mercosul numa decisão do Conselho do Mercado Comum que culminou na criação do Parlamento do Mercosul.

Além disso, primeiramente, um breve histórico acerca da constituição do Mercosul, em 1991, será apresentado bem como a estrutura institucional que os negociadores dos Estados sócios escolheram para desenvolver o processo integrador. O objetivo neste momento é contextualizar as características do Mercosul e as possibilidades de intervenção no bloco dos atores que dele participam.

A participação parlamentar no Mercosul antes da criação do parlamento regional também será tratada neste capítulo. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) criada em 1991 foi o ambiente no qual os congressistas dos quatro países membros realizavam suas atividades referentes à integração regional. As funções da CPC eram acelerar os procedimentos internos nos Estados Nacionais para a pronta entrada em vigor das normas mercosulinas; coadjuvar na harmonização das legislações dos países membros; realizar exames de temas prioritários quando demandada pelo Conselho do Mercado Comum; e encaminhar recomendações por intermédio do Grupo do Mercado Comum<sup>2</sup> ao Conselho do Mercado Comum.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Essas interpretações serão feitas no capítulo subsequente.

<sup>2</sup> O Grupo do Mercado Comum seria o organismo executivo da integração. Com as funções de “zelar” pelo cumprimento do Tratado de Assunção, tomar as providências necessárias para a realização das decisões adotadas

O presente capítulo está organizado da seguinte maneira. Primeiro o histórico da formação do Mercosul e sua estrutura serão descritos. Em segundo lugar, apresentar-se-á os trabalhos dos parlamentares da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai desempenhados na Comissão Parlamentar Conjunta. Terceiro, será empreendida a análise da introdução do Parlamento do Mercosul na agenda do bloco por intermédio do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995).

## 1.1 Da Estrutura do Mercosul

Segundo Seitenfus (1992), as relações entre Brasil e Argentina ao longo da história são caracterizadas por um estilo “frio” de relacionamento, vindo, alias, de ambas as partes bem como por oposições veladas. Este cenário transforma-se durante a década de 1980 com a assinatura dos primeiros Protocolos de Cooperação<sup>4</sup>, que estão na raiz do tratado constituidor do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Tratado de Assunção (SEITENFUS, 1992).

No ano de 1989 com a eleição tanto no Brasil quanto na Argentina<sup>5</sup> de dois presidentes de visões abertamente liberais, defendendo particularmente o livre comércio e a liberalização da economia, estes entenderam um processo de integração regional como o instrumento facilitador da inserção dos respectivos países na economia internacional, que vivia naquele momento transformações estruturais profundas (SEITENFUS, 1992). Desta forma, em 1990 os dois chefes de Estado assinam a Ata de Buenos Aires, na qual decidiram para o ano 1994 a data de entrada em vigor de um mercado comum entre os dois países. Dois meses depois da assinatura da Ata, Uruguai e Paraguai foram convidados a participar das negociações que levaria a formação de um bloco regional formal (VAZ, 2002).

Como consequência das negociações entre os quatro países, no dia 26 de março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção, que possuía como objetivo principal:

---

pelo CMC, propor medidas para o bom emprego do Programa de Liberalização Comercial, coordenação de políticas macroeconômicas, a negociação de acordos frente a terceiros e fixar o programa de trabalho que assegure o avanço para a constituição do Mercado Comum (COUTINHO, 2007).

<sup>3</sup> Este Protocolo assinado em 1994 foi um documento adicional ao tratado que constituiu o Mercosul, o Tratado de Assunção, para versar sobre a estrutura institucional do bloco econômico..

<sup>4</sup> Em 1986, o presidente brasileiro José Sarney e o argentino Raul Alfonsín assinaram a Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Em 1988 foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que previa num prazo de dez anos, a formação de um espaço econômico comum.

<sup>5</sup> Os presidentes são Fernando Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Menem na Argentina.

“[...] a integração dos quatro Estados Partes, por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma tarifa externa comum e da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes, para alcançar o processo de integração”. ([www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)).

O Tratado de Assunção definiu os princípios, os instrumentos de promoção do Mercosul e as instâncias negociadoras do bloco. Mas foi com o Protocolo de Ouro Preto em 1994 que se organizou a definição da estrutura institucional da integração, como também sua natureza jurídica.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) possui personalidade jurídica de Direito Internacional, atribuída por meio do artigo 34 (trinta e quatro) do Protocolo de Ouro Preto. Isso significa duas coisas, primeiro que sua existência encontra apoio no tratado constitutivo (Tratado de Assunção), o qual não apenas disciplina o funcionamento da organização internacional, mas também confere ao bloco existência na esfera internacional sem que nenhum elemento material preexistisse ao ato jurídico criador. Segundo, que o Mercosul apresenta fontes próprias que se diferenciam das normas nacionais (REZEK, 2008).

Tendo em vista o exposto no parágrafo anterior o Mercosul teve a necessidade de estruturar órgãos próprios para exercer a titularidade da sua personalidade jurídica (BAPTISTA, 1998). Com isso, foram criados o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que existiu até 2006 quando foi substituída pelo Parlamento do Mercosul (PM), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) e posteriormente em 2002 o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR).

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão de direção supremo da integração regional, e ainda, é o principal espaço de negociação, combinando as dimensões políticas e técnicas nas quais se forjam as decisões fundamentais do Mercosul (VAZ, 2002). A capacidade decisória foi a este atribuída pelo Protocolo do Ouro Preto, sendo que a função normativa opera em dois níveis, o das regras internas da integração e o das dirigidas ao comportamento dos Estados-Membros. Com relação às funções de negociações, estas

ocorrem por meio da tomada de decisões através do princípio da unanimidade, também chamado de consensual. A regra da unanimidade permite exprimir a vontade comum de todos os signatários do Tratado de Assunção (BAPTISTA, 1998).

As deliberações por consenso foram uma reivindicação dos dois países menores - Paraguai e Uruguai - que se recusaram a aceitar votos ponderados para a tomada de decisões com o argumento de que isso favoreceria tanto o Brasil quanto a Argentina (BAPTISTA, 1998).

O Conselho do Mercado Comum é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia de cada país membro. Os primeiros são os coordenadores do órgão, e possuem a prerrogativa de convidar outras autoridades de nível ministerial para participarem das reuniões do Conselho, que acontecem por pelo menos duas vezes ao ano, ou sempre que necessário. A Presidência é rotativa, por períodos de seis meses, obedecendo à ordem alfabética dos países, e é exercida pelos Presidentes das Repúblicas (PEREIRA, 2001).

O Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercosul, tem funcionamento contínuo e é subordinado ao Conselho do Mercado Comum. Cabe a este Grupo a administração do bloco, sendo responsável pela organização das reuniões do Conselho bem como tomar as medidas necessárias para que as decisões tomadas pelo Conselho sejam cumpridas, a eleição do diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul, a aprovação do orçamento dela, entre outras competências descritas entre os artigos 10 e 15 do Protocolo de Ouro Preto<sup>6</sup>.

O órgão executivo do Mercosul é composto por:

[...] quatro membros titulares e quatro membros por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado Comum será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

---

<sup>6</sup> Ver artigos 10 a 15 do Protocolo de Ouro Preto.

O Grupo Mercado Comum manifesta-se por meio de Resoluções, que são obrigatórias para os Estados Partes, e por Recomendações, sendo adotadas pelo princípio da unanimidade. Os Atos do Grupo têm em regra geral o objetivo de implementar ou complementar as normas gerais emanadas pelo Conselho do Mercado Comum (PEREIRA, 2001).

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é o órgão encarregado por assistir a aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados Partes bem como por acompanhar e revisar os assuntos referentes às políticas comerciais comuns com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países. A Comissão manifesta-se acerca dos temas descritos acima por meio de Diretrizes e Resoluções. As diretrizes de acordo com o artigo 20 do Protocolo de Ouro Preto devem ser obrigatoriamente acatadas pelos países membros.

Artigo 20: A Comissão de Comércio do Mercosul manifestar-se-á mediante diretrizes ou propostas. As diretrizes serão obrigatórias para os Estados Partes (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

A Comissão de Comércio do Mercosul é composta por quatro membros titulares e quatro membros alternos por cada Estado Parte e é coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores<sup>7</sup>.

O Protocolo de Ouro Preto reservou apenas para os três órgãos tratados acima a prerrogativa normativa, ou seja, mesmo que sejam criados novos órgãos, pela legislação atual do Mercosul, estes não poderão exercer nenhuma atividade que necessite da competência normativa. Isto explica, como veremos no capítulo subsequente, o motivo pelo qual o Parlamento do Mercosul apenas apresenta projetos de normas que deverão ser encaminhados para deliberação do Conselho do Mercado Comum. Para que o Parlamento tenha suas funções ampliadas no sentido de caminhar para atribuições legiferantes, o Protocolo de Ouro Preto precisaria ser revisado.

A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) foram os órgãos criados com atribuições de auxiliar os três anteriores.

---

<sup>7</sup> Artigo 17 do Protocolo de Ouro Preto.

A SAM é o órgão de apoio operacional do Mercosul, responsável pela prestação de serviços as demais instituições da integração. Suas funções são administrativas e técnicas. A Secretaria Administrativa do Mercosul é composta por um diretor eleito pelo Grupo Mercado Comum para o mandato de dois anos e o restante da diretoria integra-se por representantes de cada Estado Membro.

A Comissão Parlamentar Conjunta foi criada em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção e teve suas atividades encerradas com a instalação do Parlamento do Mercosul no dia 14 de dezembro de 2006. A CPC tinha caráter de órgão de assessoramento e não havia subordinação entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho do Mercado Comum (BAPTISTA, 1998). Ela representava os parlamentos nacionais dos Estados Parte no âmbito do Mercosul, cada representação possuía 16 membros, sendo 8 Deputados e 8 Senadores. Mais detalhes sobre a Comissão Parlamentar Conjunta serão tratados na seção Participação Parlamentar no Mercosul. E sobre a Casa parlamentar regional o terceiro capítulo versará minuciosamente sobre suas características e competências.

O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, de caráter consultivo, este é integrado por número igual de representantes dos quatro países sócios<sup>8</sup>.

Em 2002, foi acrescido à estrutura institucional do Mercosul por meio do Protocolo de Olivos, um sistema de solução de controvérsias, para a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos do processo de integração e do conjunto de normas do Mercosul. O Protocolo de Olivos criou o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul com o intuito de apreciar os recursos de revisão dos laudos do Tribunal Arbitral Ad Hoc. O tribunal Permanente de Revisão é composto por cinco árbitros, os quais cada Estado Membro designa um para o mandato de dois anos renováveis por um período apenas e o quinto é escolhido por consenso entre os sócios com o mandato de três anos sem renovação, salvo acordo em contrário<sup>9</sup>.

A partir do exposto sobre a estrutura institucional do Mercosul percebe-se que os Executivos nacionais possuem grande influência na determinação das políticas adotadas no bloco. E que a regra do consenso para a tomada de decisões demonstra o desinteresse dos

---

<sup>8</sup> Protocolo de Ouro Preto, 1994.

<sup>9</sup> Protocolo de Olivos, 2002.

Estados Membros em criar instâncias supranacionais de poder que exigiriam a abdicação de parte da soberania nacional de cada país (DRUMMOND, 2005).

Os parlamentares, por outro lado, receberam durante os quinze anos que antecederam a criação do Parlamento do Mercosul apenas a função de assessoramento, e o principal trabalho desempenhado pelos congressistas era acelerar a internalização das normativas mercosulinas nos ordenamentos jurídicos nacionais (DRUMMOND, 2005). O terceiro capítulo abordará as possibilidades que se abriram para a atuação parlamentar no Mercosul com a constituição do parlamento regional.

## **1.2 Participação Parlamentar no Mercosul**

O Tratado de Assunção<sup>10</sup>, de forma muito tímida, no seu último artigo, abordou a criação da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), esta teria um objetivo genérico de facilitar a implementação do Mercado Comum<sup>11</sup>. O dispositivo, no entanto, não especificava as funções, competências e composição da CPC. De acordo com Drummond (2005) a Comissão só foi incorporada ao texto por pressão dos parlamentares, principalmente uruguaios, que acompanhavam as reuniões em Assunção, e alertaram os negociadores dos Poderes Executivos que os Legislativos, da forma como estava sendo negociado o Tratado, não figurariam no processo integrador.

Desta forma, sobre pressão dos congressistas, foi citado no Tratado de Assunção um órgão parlamentar, designado para realizar a interlocução entre os governos nacionais e os respectivos parlamentos no que se refere à construção do Mercado Comum<sup>12</sup> (DRUMMOND, 2005).

Como o Tratado de Assunção era omissivo a respeito das atribuições e da forma como a CPC seria organizada, os deputados e senadores dos países membros do bloco, antes mesmo da aprovação do Tratado nos respectivos Congressos Nacionais, se mobilizaram e realizaram as três primeiras reuniões de parlamentares do Mercosul. Estas reuniões ocorreram em 1991, e

---

<sup>10</sup> O Tratado de Assunção foi o documento assinado, na capital paraguaia em 1991, para a constituição de um Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

<sup>11</sup> Ver artigo 24 do Tratado de Assunção.

<sup>12</sup> Os Presidentes Nacionais que assinaram o Tratado de Assunção colocaram como objetivo final do Mercosul a criação de um Mercado Comum.

durante os encontros os legisladores reforçaram os compromissos com a democracia na região, com o estímulo à criação de espaços de debates acerca da harmonização de políticas mercosulinas e com a interação entre os parlamentos nacionais (DRUMMOND, 1993).

Outro ponto que merece destaque, sobre aquele contexto, foi a elaboração do Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta, que lhe atribuiu competências e organicidade. A CPC ficaria composta por 16 parlamentares de cada Estado membro, e teria entre outras funções enviar recomendações aos órgãos do Mercosul, dispendo sobre a condução do processo de integração bem como solicitar informações das autoridades competentes a respeito da evolução do bloco regional.<sup>13</sup>

A alínea “b” do artigo 3 do Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta dispunha que uma das funções da CPC era desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do Mercosul. Segundo o consultor do Senado Federal do Brasil, Eugênio Arcanjo<sup>14</sup>,

Porque a instituição parlamento ela sempre foi desejada coletivamente por todos os países membros da Comissão Parlamentar Conjunta, mas o Mercosul funciona assim: ele tem umas etapas de avanços e às vezes os avanços são feitos por pessoas que agente não espera, por exemplo, toda nossa timidez, ao longo desses 15 anos anteriores quando se falava em parlamento, se devia ao fato de que sempre que o processo protagonizado pelos governos, pelos poderes executivos e o parlamento é uma sessão de poder, assim como o tribunal, a CPC achava que seria inaceitável principalmente para o Itamaraty naquela época, antes do governo atual, seria inaceitável se falar em parlamento e na verdade, as instituições do parlamento e do tribunal de Olivos vieram de iniciativa do executivo. Eu me lembro que em 1996, nas reuniões da Comissão Parlamentar Conjunta, nas reuniões semestrais, agente aprovava sempre moções para a criação de uma Assembléia Parlamentar, agente queria usar bastante eufemismos para variações do Parlamento do Mercosul, porque agente achava que era inaceitável para o Conselho assimilar essa proposta, então veio com a proposta do Lula, foi num discurso do Lula que veio a proposta do parlamento pelo voto direto.

Nota-se que a idéia de criar um parlamento para o Mercosul antecede a proposta feita pelo presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. E internamente os parlamentares da CPC discutiam a possibilidade de constituir o Parlamento do Mercosul, mas no entanto, eram temerosos que para o Conselho do Mercado Comum essa proposta fosse inaceitável. Todavia, como expõe Eugênio Arcanjo e como será visto mais detalhadamente na

---

<sup>13</sup> Ver regimento interno da Comissão Parlamentar Conjunta de 6 de Dezembro de 1991.

<sup>14</sup> Entrevista ao autor, em 24 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

próxima seção deste capítulo, foi o Conselho do Mercado Comum quem tomou a iniciativa e a decisão de encarregar a Comissão Parlamentar Conjunta da tarefa de criar o Parlamento do Mercosul.

Acatando o artigo 18 do Tratado de Assunção que previa a realização de uma reunião extraordinária antes de 31 de dezembro de 1994 para determinar a estrutura definitiva dos órgãos de administração do Mercosul, além das atribuições de cada um deles e o sistema de tomada de decisões, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Protocolo de Ouro Preto. Neste documento a Comissão Parlamentar Conjunta finalmente integra a estrutura orgânica do bloco e recebe suas competências<sup>15</sup>.

Os artigos 25 e 26 do Protocolo trataram das quatro funções que a CPC desempenharia no âmbito regional, a saber: acelerar os procedimentos internos nos Estados Nacionais para a pronta entrada em vigor das normas mercosulinas; coadjuvar na harmonização das legislações; realizar exames de temas prioritários quando demandada pelo Conselho do Mercado Comum; e encaminhar recomendações por intermédio do Grupo do Mercado Comum ao Conselho do Mercado Comum.

À luz das competências atribuídas a instituição parlamentar, a consultora do Senado Federal do Brasil, Maria Cláudia Drummond, resume o papel desempenhado pela CPC depois de incorporada ao ordenamento jurídico do Mercosul:

[...] como se pode constatar, é principalmente em torno do papel dos legislativos em sua competência de aprovação de tratados internacionais que giram as relações entre os Executivos e a CPC no Mercosul, não se atribuindo ênfase às funções propriamente parlamentares que a Comissão poderia desempenhar no âmbito de espaço decisório da integração, como as de controle, representação e legitimação (DRUMMOND, 2005, p. 297-98).

Em 2003, por intermédio do Acordo Interinstitucional firmado entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta, o Conselho comprometeu-se em consultar a CPC nas matérias que requeiram aprovação legislativa para sua incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros. A função de contrapartida da Comissão Parlamentar Conjunta seria ter o compromisso de estimular por meio das suas sessões

---

<sup>15</sup> Ver artigos 1 e de 22 a 27 do Protocolo de Ouro Preto.

nacionais a internalização mais ágil das normas, principalmente daquelas, fruto do consenso entre os dois órgãos<sup>16</sup>. Com este acordo a Comissão teria a possibilidade de maior participação nos processos de construção das normativas no Mercosul.

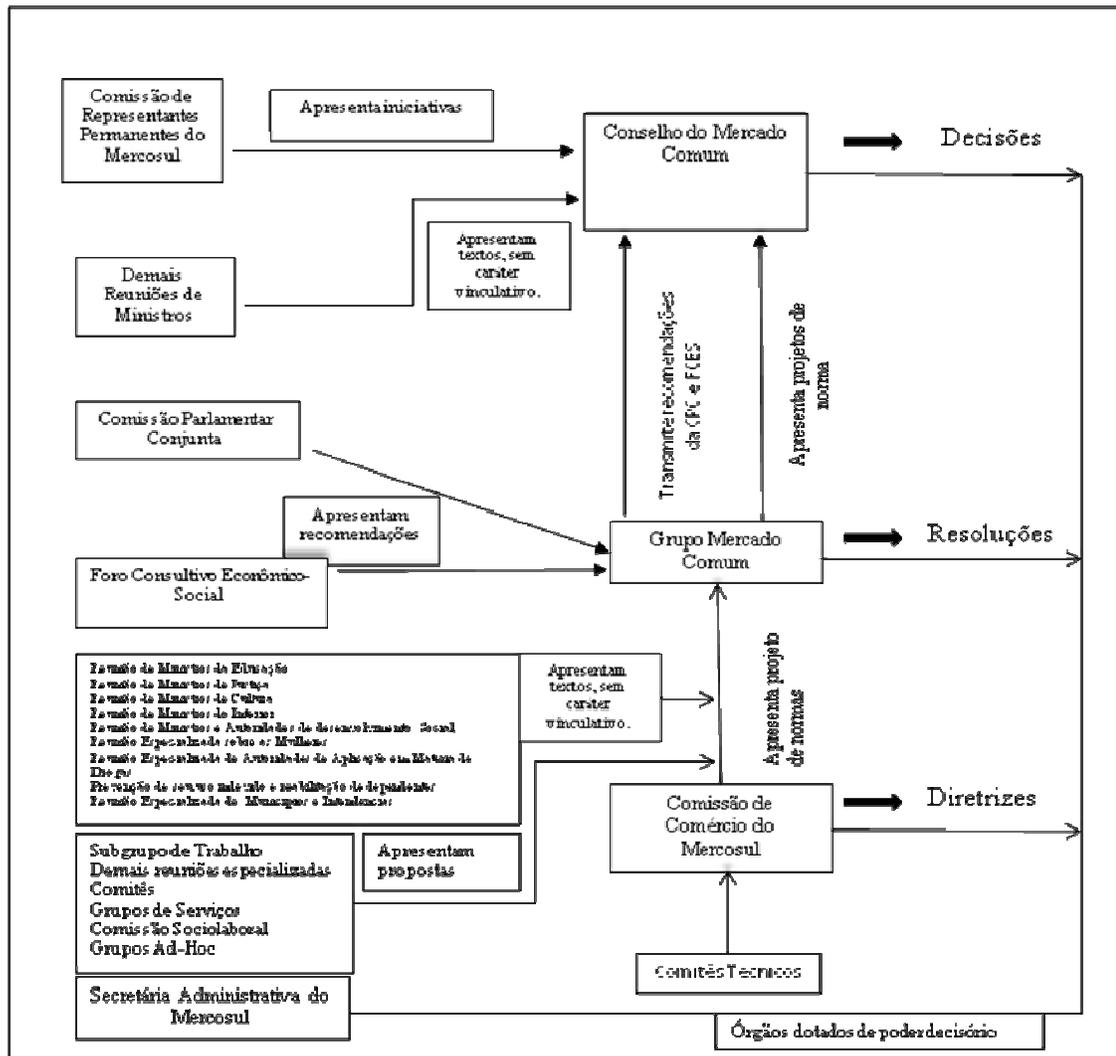
Contudo, de acordo com Klor (2004) essa iniciativa não atingiu os resultados esperados. Isto ocorreu principalmente porque havia nos legislativos nacionais impedimentos regimentais e políticos que tornavam a apreciação das normativas muito lentas, pois estas possuíam os mesmos trâmites de qualquer outra norma internacional e as sessões nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta, a exceção do Brasil, não estavam devidamente institucionalizadas nos Congressos dos seus países, dificultando os trabalhos frente o processo legislativo (DRUMMOND, 2005).

O quadro abaixo demonstra como eram os procedimentos de formação de normativas no Mercosul antes da criação do Parlamento do Mercosul. Constata-se a pequena participação da Comissão Parlamentar Conjunta no processo, pois quando a CPC desejava apresentar algum tipo de recomendação para o órgão decisório do bloco, o Conselho do Mercado Comum, aquela não enviava diretamente para o CMC, o processo deveria passar pelo Grupo Mercado Comum que transmitiria as recomendações. E ainda, estas recomendações não eram vinculantes, cabia ao Conselho segundo Gratius e Nolte (2005) acatar ou não.

---

<sup>16</sup> Ver Acordo Interinstitucional Conselho do Mercado Comum - Comissão Parlamentar Conjunta (Montevideo, 06/10/2003) disponível no livro elaborado pela Comissão Parlamentar Conjunta: Hacia el Parlamento del Mercosul (2007).

**Quadro\_1: Procedimentos de formação de normativas Mercosul**



Fonte: Ventura e Perotti (2004, p.14).

Com as decisões número 26 de 2003 e 49 de 2004 do Conselho do Mercado Comum, a Comissão Parlamentar Conjunta ficou encarregada de elaborar o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Desta forma, durante os anos de 2004 e 2005, os parlamentares dos quatro países dedicaram suas atividades referentes ao Mercosul preferencialmente para os trabalhos de negociação do documento constituidor.

### 1.3 A introdução do Parlamento do Mercosul na agenda da integração

Assim como Durant e Diehl (1989) estenderam as argumentações de Kingdon (1995) para o domínio da política externa norte-americana, o presente trabalho deslocou o modelo de Múltiplos Fluxos das políticas públicas nacionais para a política externa dos países do Mercosul, em especial dos sócios maiores, Argentina e Brasil, no que se refere as questões intra-bloco.

Uma vez que, como já descrito anteriormente, a iniciativa de propor a constituição de um parlamento regional foi do Poder Executivo brasileiro e discutida no âmbito internacional com os Poderes Executivos dos demais membros, as argumentações teóricas desenvolvidas por Kingdon (1995), principalmente a referente à influência e poder do governo na formação de agendas, contribuem para o entendimento de como a proposta brasileira possibilitou a futura negociação e criação da instituição Parlamento do Mercosul, já que se está falando de uma política governamental, que buscava o fortalecimento da integração regional.

Kingdon (1995) construiu o modelo de Múltiplos Fluxos para investigar as políticas de saúde e transporte do Governo Federal dos Estados Unidos, procurando responder duas perguntas: Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? E como uma idéia se insere entre as preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se então numa política pública? A partir desses questionamentos o autor considera que as políticas governamentais são formadas por um conjunto de quatro processos: 1) o estabelecimento de uma agenda de políticas; 2) a especificação de soluções por meio das quais as escolhas serão realizadas; 3) a opção de uma solução entre o conjunto de alternativas disponíveis e por último; 4) a implementação da decisão (CAPELLA, 2005).

Na sua análise, o autor privilegiou os dois primeiros processos, chamados de estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação das soluções ou alternativas (*policy formulation*). Todavia, neste trabalho, para alcançar o objetivo proposto, será levado em consideração o momento da implementação da decisão sobre a política a ser adotada, que neste caso foi a da elaboração do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

O modelo foi chamado de Múltiplos Fluxos, pois de acordo com Kingdon (1995), o momento crucial para que qualquer política entre na agenda governamental acontece quando três fluxos independentes são reunidos, o de problemas<sup>17</sup>, soluções<sup>18</sup> e políticos<sup>19</sup>. A convergência entre esses fluxos chama-se janela de oportunidade. Esta significa que um problema passou a ser reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas estão favoráveis para a ascensão da questão à agenda.

As janelas de oportunidades são influenciadas principalmente pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. O autor explica que a emergência da oportunidade de implementar uma política pública, acontece quando esta consegue atrair a atenção do governo, bem como quando mudanças ocorrem na dinâmica política.

Acerca do fluxo de problemas é essencial compreender que condições problemáticas são construções sociais envolvendo interpretações e percepções dos diferentes atores envolvidos nas políticas públicas (NUÑES, 2007), o que não significa que os responsáveis por essas políticas assim que percebem a existência dessas condições<sup>20</sup> irão fazer algo a respeito.

Este pressuposto pôde ser encontrado no Mercosul, pois era de amplo conhecimento entre os atores que dele participavam, a ausência de mecanismos de transparência e visibilidade das informações referentes ao bloco regional, bem como o insignificante interesse na participação e representatividade cidadã, causando um déficit democrático, o sistema de incorporação de normas que não contribuía de maneira plena para o fortalecimento da segurança jurídica, os precários mecanismos de soluções de controvérsias e ainda a baixa qualidade técnica das normas (CASAL, 2007; DRUMMOND, 2005; GRANDI e BIZZOZERO, 1997; HIRST, 1996).

---

<sup>17</sup> No fluxo de problemas, Kingdon (1995) procura analisar de que forma as diferentes questões são reconhecidas como problemas bem como o que leva esses problemas a ocupar a agenda governamental. As condições são percebidas como problemas pelos participantes de um processo decisório por intermédio de três mecanismos: a) indicadores; b) eventos, crises e símbolos; c) feedback das ações governamentais.

<sup>18</sup> Ainda segundo o autor, o fluxo de soluções refere-se ao processo de elaboração de alternativas para a solução de problemas. As soluções são geradas por comunidades de especialistas. Estas são compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, consultores, que compartilham preocupações em relação a uma mesma questão (KINGDON, 1995).

<sup>19</sup> O fluxo político é composto pela opinião pública, pelos resultados das eleições, pelas mudanças nos governos e na composição partidária dos Congressos Nacionais, pelos grupos de interesses, entre outros. (KINGDON, 1995)

<sup>20</sup> Para apreender como se dá a seleção dos problemas, Kingdon (1995) propõe uma diferenciação entre problemas e condições. Condição é uma situação social percebida que, no entanto, não necessariamente sofre uma ação em contrapartida. Estas condições tornam-se problemas somente no momento em que os formuladores de políticas crêem que deve ser feito algo a respeito.

E mesmo com a constatação desses problemas, até 2002 com a assinatura do Protocolo de Olivos, não houve vontade política de construir instrumentos da magnitude deste <sup>21</sup>, na busca de solução das fragilidades institucionais percebidas no interior do Mercosul.

Na concepção original do Mercado Comum do Sul os objetivos e considerações de ordem política deveriam encontrar expressão num projeto econômico, sendo que a agenda de ambas as dimensões, a política e econômica, idealmente, se relacionariam. Desta forma, as matérias não econômicas não se conformariam como secundárias à dimensão econômico-comercial do projeto de integração (VAZ, 2007). Contudo, como verificado no parágrafo anterior, pouco foi feito na área política e institucional do bloco até 2002.

A agenda do Mercosul concentrou suas atenções na integração macroeconômica dos países membros durante a década de 1990 e início da 2000 (VAZ, 2002; ALMEIDA, 2004). O comércio entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai cresceu rapidamente e parte das barreiras comerciais foram eliminadas. As exportações intra-bloco se multiplicaram por 4,3 entre os anos de 1990 e 2000. O pico da integração econômica ocorreu entre os anos de 1997 e 1998. No aspecto de suas relações comerciais o Mercosul foi considerado pelas lideranças nacionais como bem sucedido (BOUZAS, 2001).

O período posterior a 1998 até meados de 2001 foi marcado por uma inflexão nas relações entre os parceiros do Mercosul, com aumento de conflitos comerciais e desentendimentos entre Argentina e Brasil em matéria de política exterior e inserção no cenário mundial. As graves crises econômicas que assolaram os sócios maiores foi o fator determinante no aumento das controvérsias. Essas ocorreram, principalmente, devido as medidas protecionistas adotadas por cada governo para resguardar suas economias, em detrimento das políticas comuns (BOUZAS, 2001).

Com o aumento dos conflitos nesse período, favoreceu-se a percepção dos atores governamentais do Mercosul acerca do sistema não eficiente de solução de controvérsias existente desde 1991. Assim os governos nacionais resolveram tomar a iniciativa de negociar um instrumento que daria maior segurança tanto para os agentes econômicos do setor público quanto para o setor privado. O instrumento negociado foi o Protocolo de Olivos descrito anteriormente.

---

<sup>21</sup> O Protocolo de Olivos tratou da solução de controvérsias e da criação do Tribunal Permanente de Revisão.

A conjuntura vivida pelos membros do Mercosul no período de crise possibilitou a criação de uma nova instituição no interior do bloco, fruto da ação dos governos nacionais que viam o Mercosul como importante instância comercial.

O Parlamento do Mercosul diferentemente do Tribunal Permanente de Revisão não entrou na agenda de negociação da integração regional a partir de conflitos entre os sócios. Pelo contrário aquele foi produto da convergência entre os países, com a mudança de posicionamento acerca da relevância da agenda política e social por meio, principalmente, da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil.

Kingdon (1995) argumenta que uma mudança de governo, representando modificações de pessoas em posições estratégicas da estrutura governamental, de gestão, da composição do Congresso, das chefias dos órgãos e empresas públicas pode acarretar enorme influência na agenda governamental, potencializando tanto a introdução de novos itens na agenda quanto bloqueando a entrada ou restringindo a permanência de outras questões.

Os anos de 2002, 2003 e 2004 foram marcados pelas eleições de Lula, Kirchner, Duarte e Vasquez, respectivamente no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Estes presidentes alteraram suas propostas de política externa em relação aos seus antecessores acerca do Mercosul, incorporando a idéia de fortalecer as áreas institucionais, políticas e sociais, o que possibilitou a potencialização da introdução da proposta do Parlamento do Mercosul na agenda do bloco.

Kirchner na Argentina elevou os vínculos com o Brasil em especial, e com os demais países do Mercosul como um todo, ao *status* de relações estratégicas, com o intuito de maximizar a margem de manobra da Argentina em relação aos Estados Unidos e União Européia (VADELL, 2006).

Segundo versão oficial do governo Kirchner o Mercosul:

...es ante todo un proyecto político, un espacio de la ampliación de la autonomía estatal capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo. Tenemos la convicción de que en el mundo actual no hay futuro para proyectos de desarrollo de alcance estrictamente nacional, y es por eso que damos a nuestro bloque de pertenencia un sentido mucho más abarcador que el de un simple acuerdo comercial (BIELSA et al. 2005, p. 49).

O presidente argentino se afasta da antiga política externa, na qual manteve relações especiais com Washington, com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), imbuída de princípios econômicos liberais, para se aproximar de um viés mais nacional/desenvolvimentista (VADELL, 2006). Kirchner estava aberto às propostas de fortalecimento institucional do bloco.

O presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, ainda como candidato ao cargo em 2002, já sinalizava a pretensão de construir instituições no Mercosul com vistas a melhorar as relações não apenas comerciais, mas sociais, culturais e de ciência e tecnologia.

Em seu discurso na Comissão de Relações Internacionais e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados no dia 19 de agosto de 2002, Lula argumenta que:

[...] Nosso projeto de desenvolvimento nacional deve ir além das fronteiras brasileiras. Ele pode e deve articular-se com outras economias do continente complementares às nossas, e aí estão novos mercados e novos pólos de produção. Nosso grande investimento para isso é nosso poder de compra. Somos mais da metade do PIB e da população da América do Sul. Não podemos resumir-nos a uma união aduaneira ou a uma zona de mercado livre. Devemos ser o ponto de convergência de políticas industriais, agrícolas, sociais, culturais e de ciência e tecnologia. Para cumprir essa função, o MERCOSUL necessita de instituições. Nós criamos o MERCOSUL já há algum tempo, mas ainda não criamos nenhuma instituição que possa dar-lhe uma garantia de fortalecimento, como fez a União Européia, que foi criando dezenas de instituições multilaterais até chegar ao Parlamento Europeu, ao Banco Central, à moeda única, passando, inclusive, por uma política compensatória de muito subsídio para Espanha, Portugal e Grécia, a fim de tornar esses países competitivos em relação ao restante da Europa [...] Nós não criamos sequer um parlamento latino-americano. Temos o PARLATINO, criado há muito tempo em São Paulo — não sei que Deputados dele participam —, que funciona muito mais como entidade de encontros casuais do que como instituição parlamentar que possa funcionar em defesa do continente sul-americano. Era preciso que se comprasse uma briga muito séria, que tivéssemos uma eleição específica para um parlamento latino-americano, ou do MERCOSUL num primeiro momento, para que isso pudesse ganhar força, fosse consolidado na população do continente, sobretudo nos quatro países que compõem o MERCOSUL. Nós não fizemos isso. Não sei como andam as discussões no Congresso brasileiro, se estão ou não preocupados com isso. Acho que, se não acontecer, se não houver Deputados eleitos especificamente para nos representar no MERCOSUL, ficaremos apenas com um acordo mercantilista, um acordo eminentemente comercial, sem levar em conta os aspectos políticos, sociais e culturais. (SILVA, 2002, p.14-15).

O texto do Programa de Governo<sup>22</sup> do então candidato Lula no que se refere à política externa de integração regional também previa a necessidade de revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. De acordo com o texto, reconstruído, o Mercosul estaria apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também teria melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, o documento conclui, seria fundamental que o bloco construísse instituições políticas e jurídicas e desenvolvesse uma política externa comum.

Por sua vez, o governo de Fernando Henrique Cardoso, antecedente de Lula na Presidência da República, avaliava o Mercosul como importante instrumento para o fortalecimento econômico brasileiro e ainda para a inserção do país na economia global. Fernando Henrique buscou intensificar as relações comerciais com o principal parceiro do bloco, a Argentina (SALES, 2007). Como se pode ver, os temas econômicos e comerciais tinham prioridade sobre os demais itens, pouco se fez nesta gestão para fortalecer as instituições políticas do Mercosul (ALMEIDA, 2004).

Segundo Valle (2005) o novo presidente do Paraguai empossado em agosto de 2003, Óscar Nicanor Duarte Frutos, se diferenciava dos governos anteriores na política interna por ser proveniente de uma facção mais moderada do Partido Colorado, contrapondo-se a implementação de políticas estritamente liberais. No plano internacional, Duarte propunha fortalecer as relações com o Brasil, seu principal parceiro comercial bem como melhorar a inserção do Paraguai no Mercosul.

No Uruguai, em outubro de 2004, Tabaré Vasquez assumiu o governo com um programa de política externa que defendia a tese do Mercosul como “*El instrumento de inserción en el mundo*” (CHASQUETTI, 2007). De acordo com Clérico (2006) Vasquez em seu discurso de posse se caracterizou, assim como seus colegas do Cone Sul, com perfil pró-Mercosul, e que estava disposto a negociar reformas nos aspectos institucionais do bloco regional.

Foi neste ambiente de otimismo inicial destes novos governos com o Mercosul<sup>23</sup> que o presidente Lula iniciou as discussões sobre a possibilidade de se criar o Parlamento do

---

<sup>22</sup> Caderno elaborado pela coligação Lula Presidente.

<sup>23</sup> O uso da expressão otimismo inicial parece remontar a um período de paz sem nenhum desentendimento entre os parceiros, contudo um processo de integração é dinâmico e ao longo dos mandatos, a partir do final de 2004,

Mercosul. Como destaca Kingdon (1995), o clima político tem importante consequência sobre a definição de agenda. Por exemplo, quando a opinião pública está mais receptiva a determinados problemas é mais fácil impulsionar propostas para solucioná-los, se ocorrer o contrário, os atores que se preocupam com determinada questão serão obrigados a esperar o momento oportuno para colocá-la na ordem do dia.

Lula, cumprindo sua proposta de campanha de criar instituições que poderiam fortalecer o Mercosul, juntamente com Kirchner, em junho de 2003 em Brasília<sup>24</sup>, comunicaram a imprensa que estavam instruindo suas Chancelarias a debater com as respectivas sessões nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta a viabilidade de um parlamento para o Mercosul.

Uma semana depois do comunicado bilateral envolvendo Brasil e Argentina sobre a vontade política de criar o parlamento para o Mercosul, ocorreu em Assunção a XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum, na qual o presidente Lula apresenta formalmente a proposta de criar o Parlamento do Mercosul<sup>25</sup>. De acordo com Drummond (2005) os presidentes do Paraguai e Uruguai, anteriores a Duarte e Vasquez<sup>26</sup>, eram contrários a criação imediata do Parlamento, eles defendiam o fortalecimento da Comissão Parlamentar Conjunta, mas mesmo assim assinaram o Comunicado Conjunto dos Chefes de Estado.

Com a decisão número 26 de 2003 do Conselho do Mercado Comum<sup>27</sup> o Parlamento do Mercosul entra definitivamente na agenda da integração. Nesta decisão os governos nacionais acordaram o Programa de Trabalho 2004-2006 o qual lançou um conjunto de ações destinadas a aprofundar e a avançar coordenadamente os aspectos econômicos, sociais e institucionais do Mercosul, e ainda propor uma nova agenda para a integração. O Parlamento do Mercosul foi inserido no ponto que tratava do Mercosul Institucional e previa,

---

houve diversos conflitos envolvendo os sócios do Mercosul. Destaco dois: o primeiro foi a divergência acerca dos eletrodomésticos entre Argentina e Brasil (VALLE, 2005). O segundo refere-se à vontade do Uruguai em 2005 de assinar um tratado de livre comércio com os Estados Unidos, gerando um grande desconforto no Brasil, que chegou a ameaçar os país vizinho de expulsão do Mercosul caso o Uruguai assina-se o acordo com os americanos (CLÉRICO, 2006).

<sup>24</sup> Comunicado conjunto à imprensa dos presidentes da república federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da república argentina, Néstor Kirchner. (Brasília, 11/06/2003).

<sup>25</sup> Comunicado conjunto de los presidentes de los estados partes do Mercosur (Assunción, 18/03/2003).

<sup>26</sup> No Paraguai o presidente anterior a Duarte foi Luis Ángel Gonzalez Macchi e no Uruguai o predecessor foi Jorge Batlle Ibáñez.

<sup>27</sup> Decisão emanada do Conselho do Mercado Comum: MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26/03.

Considerar, no ano de 2004, proposta que elabore a CPC relativa ao estabelecimento do Parlamento MERCOSUL, de acordo com a solicitação realizada pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, considerando como uma primeira etapa, o Acordo Interinstitucional<sup>28</sup> subscrito pelo CMC e a CPC (PROGRAMA DE TRABALHO DO MERCOSUL 2004 – 2006)

No dia 16 de dezembro de 2004, por intermédio da decisão 49 de 2004, o Conselho do Mercado Comum decide investir a Comissão Parlamentar Conjunta na qualidade de comissão preparatória, ficando responsável pela realização de todas as ações necessárias para a instalação do Parlamento do Mercosul, entre elas, a elaboração dos relatórios de atividades e do projeto de Protocolo Constitutivo. A data limite para a instalação do parlamento foi conferida até antes do dia 31 de dezembro de 2006<sup>29</sup>.

Do conjunto dos itens deste capítulo foi possível perceber que os Poderes Executivos nacionais são os principais atores de condução e decisão do processo de integração do Mercosul. Desta forma, sem consultar a Comissão Parlamentar Conjunta, os Executivos nacionais criaram, em 2003, a janela de oportunidade necessária para a introdução da constituição do Parlamento do Mercosul na agenda de políticas prioritárias do bloco regional. Cabe ressaltar que a CPC durante os 12 (anos) que antecederam a iniciativa do Conselho do Mercado Comum, aprovavam com frequência moções desejando a criação do parlamento regional, porém como expôs o consultor do Senado brasileiro, Eugênio Arcanjo, a Comissão Parlamentar Conjunta não investiu com mais intensidade na proposta, pois a CPC acreditava que para os governos nacionais, até o momento, era inaceitável tal proposição.

---

<sup>28</sup> Acuerdo Interinstitucional - Consejo Mercado Común — Comisión Parlamentaria Conjunta 1) el Consejo del Mercado Común asume el firme compromiso de consultar a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR en aquellas materias que requieran aprobación legislativa para su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes; 2) la Comisión Parlamentaria Conjunta asume el firme compromiso de impulsar a través de sus Secciones Nacionales una responsable labor de internalización de la normativa MERCOSUR, particularmente de aquella cuya adopción por el Consejo del Mercado Común sea el resultado de un consenso con la propia Comisión Parlamentaria Conjunta.

<sup>29</sup> Decisão emanada do Conselho do Mercado Comum: MERCOSUL/CMC /DEC. N° 49/04.

## **Capítulo 2**

### **As negociações do Protocolo Constitutivo e do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul**

Como exposto no capítulo anterior, por meio da decisão número 49 de 2004 do Conselho do Mercado Comum, a Comissão Parlamentar Conjunta ficou encarregada de elaborar o texto do Protocolo Constitutivo do futuro Parlamento do Mercosul.

Deste modo, o presente capítulo analisa o processo de negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e da elaboração do regimento interno da nova Casa Parlamentar instalada na América do Sul.

O capítulo apresenta um breve debate acerca dos dois principais paradigmas existentes sobre negociações internacionais: o paradigma da barganha e da solução de problemas (HOPMANN, 1995). Deste debate o presente trabalho parte da premissa que o processo de construção do texto do Protocolo Constitutivo foi predominantemente cooperativo, ou seja, que os pressupostos do paradigma da solução de problemas explicam melhor como se desenvolveu toda a negociação.

Contudo, nas questões da proporcionalidade da representação cidadã e do concurso público para o preenchimento dos cargos técnicos e administrativos do Parlamento do Mercosul as argumentações do paradigma da barganha apreende de forma mais clara como ocorreu as negociações sobre estes artigos.

O paradigma da barganha foca suas atenções nos Estados Nação representados por um grupo de negociadores os quais possuem interesses nacionais específicos a serem alcançados. Geralmente, esses interesses são fixos e unitários, sendo a tarefa dos diplomatas maximizarem os ganhos durante o processo negociador. O aspecto chave desta perspectiva é a barganha.

O paradigma foi fortemente influenciado pela Teoria dos Jogos (Ibidem, 1995), assumindo que numa negociação as partes são altamente racionais, que cada uma pode

comparar seus desejos entre as opções dadas, que elas possuem habilidades de barganha iguais, e ainda têm total conhecimento das preferências do oponente (NASH, 1950). O jogo é de soma-zero, no qual as partes procuram afirmar suas posições umas em relação às outras, enfatizando a competição e o caráter eminentemente conflitivo dos interesses em jogo (VAZ, 2002).

O paradigma solução de problemas, por sua vez, argumenta que o objetivo das negociações internacionais é solucionar problemas comuns, com a finalidade de proporcionar benefícios para todas as partes. Essa perspectiva enfatiza as intenções dos participantes de uma negociação, sem desconsiderar seus interesses, sendo que estes são condicionados por normas e instituições. O comportamento dos negociadores não é tratado como uma série de movimentos que se aproximam ou se distanciam dos seus interlocutores, mas como um esforço coletivo para solucionar as questões em pauta (HOPMANN, 1995).

As quatro principais características desse paradigma são o foco nos interesses e não nos movimentos, abertura para troca de informações relevantes, possibilidade de reestruturação do problema em questão (KERSTEN, 2001) e a presença de elementos cooperativos nas negociações, ou seja, os participantes não são necessariamente competidores (VAZ, 2002).

De acordo com Vaz (2002) as negociações, nesta perspectiva, são basicamente de projetos – políticos, econômicos, sociais ou culturais – nos quais predominam a busca por opções construtivas e dinâmicas, inovação de idéias e ações bem como valorização da criatividade.

Os dois paradigmas, no entanto, assemelham-se no que se refere às concessões, que durante o processo negociador são feitas sob a expectativa de que se um lado cede sobre determinado ponto, este busca induzir o outro a ceder também numa outra questão (BARTOS, 1995). Essa não é a única semelhança, podemos destacar ainda, que ambas assumem, explícita ou implicitamente, que os negociadores agem racionalmente procurando maximizar seus ganhos (BARTOS, 1995).

No que se refere à elaboração do regimento interno o enfoque será nos trabalhos da comissão especial a qual ficou responsável pela elaboração do projeto de regimento que iria posteriormente para deliberação do plenário.

Desta forma, o capítulo está dividido em três seções. A Primeira trata dos primeiros dois anos da negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, 2003 e 2004. Estes anos foram separados da análise da efetiva negociação do documento constituidor porque as delegações do Paraguai e Uruguai não se envolveram de forma plena na preparação do projeto de protocolo que foi apresentado para o Conselho do Mercado Comum em 2004. O Conselho não chegou a deliberar sobre esse projeto, pois as delegações do Brasil e Argentina não ficaram satisfeitas com a proposta apresentada decidindo continuar debatendo o protocolo.

A segunda seção diz respeito às negociações das quais saiu o projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, ou seja, das negociações propriamente ditas.

A última seção refere-se à elaboração do regimento interno. Como a literatura sobre o assunto é escassa, seguindo as argumentações de George e Bennet (2005) acerca do uso do *process-tracing* como ferramenta para desenvolver novas categorias analíticas o presente trabalho propõe quatro categorias para analisar o processo de elaboração do texto do documento regulador das regras internas do Parlamento do Mercosul. 1) a centralização ou descentralização dos trabalhos de elaboração do regimento interno; 2) a indicação dos parlamentares para a comissão (ou comissões) respeitou ou não a proporcionalidade partidária; 3) a escolha das regras que conduziram as atividades de preparação do texto do regimento; 4) as principais divergências e suas causas.

## **2.1 Os primeiros debates acerca do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.**

Em junho de 2003, depois que o Presidente Lula apresenta ao Conselho do Mercado Comum a proposta de criar um Parlamento do Mercosul, o então presidente da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta, o deputado federal Dr. Rosinha, em conformidade com a proposta apresentada pelo Presidente da República constituiu um grupo

de técnicos para elaborar um anteprojeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul<sup>30</sup>.

Estes técnicos foram cedidos pelas Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nas áreas de direito internacional, direito constitucional, ciência política e processo legislativo. As competências do futuro parlamento, a forma de acesso, a composição e reuniões, o processo decisório e a sede foram os principais aspectos abordados nas reuniões do grupo, que apresentaram o anteprojeto elaborado no Brasil no Primeiro Encontro de Presidentes das Câmaras dos Poderes Legislativos dos Estados Parte do Mercosul que aconteceu em setembro de 2003<sup>31</sup>.

A seção argentina, logo em seguida, também apresentou um anteprojeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul para a análise da Comissão Parlamentar Conjunta<sup>32</sup>.

Os dois anteprojeto foram apreciados durante o restante do ano de 2003 e metade de 2004 pela CPC com o objetivo de apresentar em julho do mesmo ano na cidade de Porto Iguazu na Argentina uma proposta consensuada sobre o Protocolo do Parlamento do Mercosul, que deveria levar em consideração os anteprojeto argentino e brasileiro.<sup>33</sup>

As duas propostas previam períodos de transição, porém, o brasileiro propunha uma única etapa de quatro anos de duração (artigo 12), na qual o parlamento funcionaria da mesma forma que a Comissão Parlamentar Conjunta. O projeto argentino por sua vez, conjecturava ao invés de quatro anos, um período transitório de seis anos dividido em três etapas (artigo 3). A primeira etapa era igual à apresentada pelo Brasil e a partir da segunda o Parlamento do Mercosul iria ganhando mais competências e diferenciação até se chegar na última etapa, na qual seriam realizadas as eleições diretas para a Casa Parlamentar.

No que se refere a composição do parlamento, o documento argentino previa que nas duas primeiras etapas este deveria ser integrado por 16 parlamentares de cada país, designados pelos Congressos Nacionais. Na segunda etapa o parlamento e o Conselho decidiriam a proporcionalidade de representação de cada Estado. E na última, os deputados

---

<sup>30</sup> Memória da I Reunião do Grupo Técnico de Estudos sobre a Criação de um Parlamento do Mercosul. 31 de julho de 2003. Brasília.

<sup>31</sup> PRIMER ENCUENTRO DE PRESIDENTES DE LAS CÁMARAS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LO ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR (Montevideo, 25-26/09/2003).

<sup>32</sup> MERCOSUR/CPC/ACTA 03/2003 – ANEXO IV.

<sup>33</sup> A comparação é baseada no Quadro Comparativo das Propostas de Anteprojeto de Protocolos Constitutivos do Parlamento do Mercosul apresentadas por Argentina e Brasil para Consideração da CPC. Anexo IV da Ata MERCOSUR/CPC/ACTA 03/2003.

mercosulinos seriam eleitos por sufrágio universal. Sobre este item a proposta brasileira previa que na primeira legislatura do Parlamento do Mercosul seriam eleitos indiretamente 16 parlamentares pelos respectivos Poderes Legislativos nacionais para o mandato de quatro anos, e na legislatura subsequente ocorreriam eleições diretas com proporcionalidade atenuada, sendo observado um piso e um teto de no mínimo 16 representantes e no máximo 35.

Quanto às competências, o anteprojeto argentino recomendava que na primeira etapa de transição dever-se-ia manter as atribuições derivadas do Acordo Interinstitucional entre a CPC e o Conselho. Na segunda, acrescentaria o poder de emitir opiniões vinculantes sobre temas que o Conselho do Mercado Comum e o Parlamento determinassem em comum acordo. Na última, a proposta era que o parlamento poderia aprovar ou rejeitar as normativas emanadas do Conselho e do Grupo do Mercado Comum que necessitariam de internalização legislativa.

O projeto da representação brasileira apresentava um conjunto de 19 competências de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, sendo as principais: convidar autoridades nacionais envolvidas na integração para prestar informações sobre o processo integrador; requerer informações aos órgãos institucionais do Mercosul; zelar pela manutenção do regime democrático na região; emitir pareceres não vinculantes sobre atos internacionais e normas em negociação no âmbito do Mercosul; emitir pareceres acerca de atos internacionais e normas Mercosul aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum; emitir recomendações a respeito da condução do processo de integração e sobre atos normativos do demais órgãos do bloco regional; elaborar anteprojetos sobre matérias de interesse do Mercosul.

A representação da Argentina propôs sessões ordinárias e extraordinárias, sendo que na primeira e segunda etapa de transição, as ordinárias ocorreriam duas vezes por semestre e as extraordinárias a pedido da maioria das seções nacionais ou por solicitação do Conselho do Mercado Comum. Para a terceira etapa, a periodicidade das reuniões seriam estabelecidas pelo futuro Regimento Interno do Parlamento do Mercosul.

Por sua vez, os brasileiros propuseram que as sessões ordinárias aconteceriam duas vezes por semestre e as extraordinárias dependeriam de convocação prévia da Mesa Diretora ou de qualquer dos Presidentes dos Estados Parte. A Mesa Diretora reuniria quatro vezes por

semestre, e as comissões temáticas durante as reuniões ordinárias ou quando seus respectivos presidentes a convocarem.

Com relação às deliberações e tomada de decisões, os argentinos sugeriram que na primeira e segunda etapa para deliberar se requereria a presença de todas as seções nacionais com no mínimo seis membros de cada uma e com ao menos um membro da Mesa Diretora de cada seção, as decisões no primeiro período seriam por consenso e no segundo por maioria simples de cada uma das delegações. Na terceira etapa o regimento interno estabeleceria os procedimentos das deliberações e tomada de decisão, o texto recomenda para este período voto individual por parlamentar.

O projeto brasileiro previa que as reuniões do parlamento se realizariam com a presença de no mínimo um quinto de seus membros e as deliberações seriam tomadas pela maioria de votos dos presentes, salvo disposição contrária do regimento interno. O voto se computaria individualmente por parlamentar.

Para a estrutura organizativa do Parlamento do Mercosul, a seção argentina propôs o estabelecimento de comissões temáticas e no regimento interno se discutiria o funcionamento da Mesa Diretora e de suas secretarias parlamentar e administrativa. No projeto apresentado pelo Brasil a Mesa Diretora se ocuparia da direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos do parlamento. A composição da mesa seria de um Presidente, três Vices-Presidentes e um Secretário Administrativo para o mandato de dois anos sem reeleição. Estava ainda previsto a formação de comissões temáticas e da Secretaria Administrativa.

Nota-se que o projeto apresentado pela Argentina possuía etapas para o alargamento das competências e do número de sessões plenárias bem como para a forma como do Parlamento do Mercosul tomaria suas decisões, se por consenso ou por voto individual. O projeto brasileiro, por sua vez, era mais direto, atribuindo à Casa Parlamentar desde sua conformação, características que creditavam como necessárias para o funcionamento adequado do novo parlamento regional.

De acordo com a Declaração de Porto Iguaçu, em julho de 2004, entregue aos Presidentes dos Estados parte do Mercosul, os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta afirmaram que devido as circunstâncias político/eleitorais do Paraguai e Uruguai, respectivamente, ficaram comprometidas as discussões e a preparação de uma proposta de Parlamento do Mercosul mais ambiciosa, e por essa razão, os parlamentares acordaram que as

discussões iriam continuar e que o documento encaminhado ao Conselho do Mercado Comum intitulado de Anteprojeto Constitutivo do Parlamento do Mercosul, elaborado por consenso entre as Seções Nacionais da CPC, foi apenas a primeira contribuição de um processo que não poderia ser contido nem atrasado.

No Uruguai as circunstâncias que dificultavam as negociações do Protocolo Constitutivo em 2004 eram eleitorais. O candidato da oposição, Tabaré Vasquez foi eleito no primeiro turno, derrotando os candidatos dos partidos tradicionais, o Nacional e o Colorado<sup>34</sup>, que eram contrários a criação do Parlamento do Mercosul. Tabaré Vasquez defendia o fortalecimento e consolidação do Mercosul. Seus correligionários no Congresso Nacional ocuparam a maioria dos cargos na seção uruguaia da CPC possibilitando a partir de então o engajamento do Uruguai nas negociações do Protocolo Constitutivo. No Paraguai, o problema era político, os membros da seção nacional da Comissão Parlamentar Conjunta não estavam interessados em discutir a criação do Parlamento do Mercosul, a proposta paraguaia era o fortalecimento da CPC. Este posicionamento alterou-se em 2005 quando a seção ficou isolada, percebendo a necessidade de também participar do processo negociador (DRUMMOND, 2005).

Resolvido os problemas circunstanciais no Paraguai e no Uruguai, em fevereiro de 2005 os presidentes das Seções Nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta decidem criar o Grupo Técnico de Alto Nível (GTAN) para assessorar a CPC na criação do Parlamento do Mercosul, dividindo as ações do grupo em dois aspectos: o primeiro relativo a redação do projeto de Protocolo Constitutivo e o segundo sobre as questões vinculadas às ações de tipo operativo, de infra-estrutura e orçamentária necessárias para a instalação física da futura Casa Parlamentar<sup>35</sup>. A partir da conformação do Grupo Técnico de Alto Nível, o processo negociador do Protocolo Constitutivo acelerou-se e no fim do mesmo ano foi assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul pelos Estados membros.<sup>36</sup>

Na próxima sessão serão analisadas as negociações que ocorreram durante o ano de 2005 que culminaram na aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, documento que cria legalmente a instituição parlamentar regional.

---

<sup>34</sup> <http://noticias.terra.com.br/retrospectiva2004/interna/0,,OI435251-EI4427,00.html>

<sup>35</sup> Acta de La VI Reunión de Presidentes de La CPC. MERCOSUL/CPC/ACTA N°1/05.

<sup>36</sup> Decisão n°23/05 emanada da XXIX Reunião do Conselho Mercado Comum (Montevidéu, 08/12/2005).

## **2.2 O processo de Negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**

Acerca do processo de negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul é importante observar três aspectos. Primeiro verificar a natureza do processo, se foi predominantemente cooperativo ou conflitivo e o que implica na análise das negociações a preponderância de uma forma sobre a outra. Em segundo lugar, observar os elementos fundamentais da negociação do Protocolo Constitutivo. De acordo com Dupont (1994) são cinco os elementos, o objeto, o contexto, a aposta, a assimetria de poder (recursos de poder), que será visto quando discutido o primeiro aspecto descrito acima, e os atores participantes das negociações, os negociadores. Por último, examinar se ocorreram pressões nacionais nas negociações do documento constituidor do Parlamento do Mercosul.

### *2.2.1 A natureza do processo negociador do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*

A análise da elaboração do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul seguirá as orientações do paradigma solução de problemas, pois a natureza do processo negociador do referido protocolo foi predominantemente cooperativa. Como posto por Oscar Casal<sup>37</sup> acerca dos trabalhos dos técnicos do Grupo Técnico de Alto Nível e dos parlamentares da Comissão Parlamentar Conjunta,

Fueran muchas las propuestas de creación del Parlamento, una fue presentada por la Argentina, otra era la presentada por Brasil. Pero en la última etapa de la cual salió el Protocolo, el trabajo fue completamente diferente. No se trabajo sobre un proyecto ni se trabajo en base a las directivas respecto a determinados ejes temáticos. Porque no fue un trabajo de negociación este, sino que fue un trabajo técnico porque hubo una cooperación entre todos. Pues no fue que se sentaba el negociador de Brasil y el negociador de Argentina para ver quien ganaba en el tironeo. Tampoco fue que se sentaban todos los técnicos en una clave negociadora, sino que todos ellos trataban de llevar adelante lo que les fuera demandado por los parlamentares. O sea que de lo que se trataba era de hacer lo que los parlamentares querían y nos pedían. Pues

---

<sup>37</sup> O então Secretário-Executivo da Comissão Parlamentar Conjunta.

los parlamentarios querían un Parlamento con determinadas competencias, querían un Parlamento con elecciones directas, querían un Parlamento con proporcionalidad atenuada. Nos dieran instrucciones y luego los técnicos nos sentábamos y trabajábamos sobre eso; porque nosotros entendíamos que no teníamos que negociar nada sino que nuestro trabajo era llevar adelante lo que nos pedían. Creo que fue la primera vez que no solo se creó un Grupo Técnico de alto nivel para la redacción del Protocolo, porque este grupo no solo fue concebido con el criterio habitual de las representaciones nacionales, sino que también se incorporó un criterio más transversal, incorporando gente de la Secretaría del Mercosur, de la Comisión de Representantes Permanentes, de las universidades. Fueron otros criterios los que se utilizaron aparte de los regionales (.....) Incorporaron la lógica de la noción regional.<sup>38</sup>

Por se tratar de uma negociação predominantemente cooperativa, a noção de utilizar o poder para se contrapor ao da outra ou das outras partes se relega para segundo plano, ao mesmo tempo em que floresce a convergência de interesses e objetivos para alcançar a elaboração de um projeto comum. Nesta conjuntura as fontes e formas não tradicionais de poder são realçadas, circunscrevendo-as, em sua importância, aos temas que compõem a agenda da negociação ou as eles vinculados (VAZ, 2002).

Desta forma, considerando a premissa acima, numa perspectiva geral, no processo negociador do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, os atributos de poder não foram usados a partir da concepção de Maquiavel (1999, p.57), segundo a qual, “o triunfo do mais forte é o fato essencial da história humana” ou a de Hobbes (1979, p.52), “o poder de um homem consiste nos meios que presentemente dispõe para obter qualquer bem visível”. Ressalta-se neste caso, a importância das negociações e do consenso.

Tendo em vista as particularidades de uma negociação predominantemente cooperativa, o presente trabalho utiliza ao invés das premissas de Maquiavel (1999) e Hobbes (1979) os pressupostos de Dupont (1994) acerca dos recursos de poder. Para o autor estes recursos envolvem a capacidade de exercer pressão ou de conferir recompensas, o valor normativo de uma posição e sua conformidade, as instituições e o conhecimento posto e por último a capacidade de mobilizar recursos e gerar circunstâncias favoráveis.

---

<sup>38</sup> Entrevista ao autor, em 14 de agosto de 2008, Buenos Aires, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

Um dos negociadores brasileiro, o deputado federal Dr. Rosinha<sup>39</sup>, ao discorrer sobre o processo de tomada de decisões demonstra como os recursos de poder se manifestaram durante as negociações do protocolo,

[...] não teve votação nas negociações do Protocolo Constitutivo, como não havia votação, o consenso que predominava, é lógico que o consenso é difícil de construir porque quando algum país ou algum negociador finca o pé que não sai daquela posição o consenso acaba virando desse negociador, infelizmente. Vou dar exemplos: quando nós fomos discutir a proporcionalidade inicialmente no projeto que eu apresentei em nome do Brasil, este tinha uma proporcionalidade aonde os países menores como o Paraguai e o Uruguai tinham 16 parlamentares e o Brasil se não me falhe a memória teria 36, a Argentina ficaria com 31, então era uma proporcionalidade mínima, mas se há essa proporcionalidade na representação também ia ter um orçamento proporcional ao tamanho da representação, então o Brasil seria responsável pelo orçamento na proporção do número de seus representantes, ou na proporção do produto interno bruto, ou no número da população. Aí teria que ver qual o critério, isso tinha sido acordado, tava tudo pronto até que o Paraguai voltou atrás não aceitou e fincou o pé em 18 por cada país e aí então eu como negociador finquei o pé que se era 18 por cada país, o orçamento também era igual para todo país, não teria diferença, até que fosse revisto. Então assinou-se um protocolo com essas características, propondo a revisão até dezembro do ano passado, até dezembro de 2007.

Desse modo, com a instituição do consenso como forma de tomada de decisões, como exposto pelo deputado federal Dr. Rosinha, os negociadores dos países menores também tiveram a capacidade, quando divergiam em algum tema, de exercerem pressão sobre o assunto em pauta. O recurso em questão possibilitou ao Paraguai pressionar seus parceiros a não atribuírem ao Parlamento do Mercosul um dispositivo de proporcionalidade, sendo então aprovado a paridade entre as representações nacionais, que posteriormente seria revista<sup>40</sup>.

Da mesma forma, o consenso identificado pelo parlamentar brasileiro, proporcionou a ele a possibilidade de aplicar o que Dupont (1994) chamou de valor normativo de uma posição e sua conformidade, quando aceitou a proposta paraguaia, mas estabeleceu que com

<sup>39</sup> Entrevista ao autor, em 28 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

<sup>40</sup> Contudo, até o presente momento não foi aprovada nenhuma proposta de proporcionalidade. O Paraguai já realizou eleições para o Parlamento do Mercosul, e elegeu 18 parlamentares. Desta forma, como já está na legislação eleitoral Paraguaia o número de 18 cadeiras para o Mercosul, as futuras negociações deverão partir deste mínimo.

números iguais de representantes, os Estados membros teriam que aportar valores iguais ao orçamento do Parlamento do Mercosul.

Para que a utilização dos recursos de poder pelas diferentes partes de uma negociação não impossibilite a concretização de um projeto, Druckman e Mitchell (1995) argumentam que é importante num processo negociador o emprego da flexibilidade. A existência de algum grau de flexibilidade permite aos negociadores alcançarem acordos como se pode verificar na reflexão do parlamentar brasileiro.

Segundo Hopmann (1995) e Bartos (1995), na perspectiva do paradigma solução de problemas, flexibilidade envolve o uso de técnicas que permitem às partes compartilharem seus pontos de vistas, para estabelecer empatia entre os atores e formar uma imagem conjunta sobre a solução de possíveis divergências acerca de algum tema específico do objeto negociado. Como identifica o secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Antônio Ferreira Costa Filho<sup>41</sup>,

Dentro de todo esse processo tiveram várias pessoas importantes e o bom era que um complementava o outro, e os atores estavam sempre preocupados em levar o melhor material para o debate.

Outra característica da flexibilidade para este paradigma é que ela pode conferir a identificação de necessidades básicas, aspirações e interesses dos participantes da negociação para que posteriormente eles possam juntos idealizar soluções com benefícios mútuos. Mais do que aderir ao problema como este tinha sido definido pelas partes em conflito, o paradigma solução de problemas geralmente aspira encontrar novas formas de reconceitualizar as questões, possibilitando saídas mais cômodas para os interessados (HOPMANN, 1995).

Em 2005, ano no qual ocorreu a última fase de negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, os parlamentares da Comissão Parlamentar Conjunta já haviam exposto seus pontos de vistas sobre a maioria dos possíveis artigos e incisos do documento constituidor, uma vez que durante o segundo semestre de 2003 e o primeiro de 2004, a partir dos anteprojetos apresentados pelas delegações da Argentina e do Brasil, os congressistas prepararam uma primeira versão do Protocolo que foi enviado ao Conselho do Mercado

---

<sup>41</sup> Entrevista ao autor, em 05 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

Comum, em Porto Iguaçu, em julho de 2004. Isto possibilitou que grande parte dos temas tratados no protocolo em 2005 estivessem prontamente acordados e, as divergências conjuntamente solucionadas. Desta forma, os parlamentares puderam passar as orientações políticas para os técnicos do GTAN, com a finalidade de redigirem o Protocolo Constitutivo.

A reflexão do deputado federal, Dr. Rosinha<sup>42</sup>, demonstra como transcorreu a flexibilidade nas negociações do protocolo em alguns assuntos,

Então tem todas essas dificuldades de construção, não é uma dificuldade pequena, primeiro o debate sobre o que o parlamento representa, se representava os países ou o povo, que até no artigo primeiro ficou que representa o povo do Mercosul. Além dessas dificuldades, também estava tendo as dificuldades para que serve o parlamento. Quando é um bloco supranacional como da União Européia, o parlamento pode votar definições, critérios, leis, acordos da União Européia, quando o bloco é intergovernamental igual o Mercosul, nós não podemos ditar regras que valem para todos porque ele é intergovernamental então cada país, cada governo decide o que quer. Bem, então aí entrando naquela questão do que fazer no parlamento, decidimos que o parlamento pode emitir normas e anteprojetos de normas sendo encaminhadas ao poder executivo e o poder executivo define se acata aquelas normas, aqueles anteprojetos ou não. Que nada mais são essas normas e esses anteprojetos do que um acordo internacional de determinada área. Então acabamos buscando um mecanismo, que é quase vou dizer de sugestão, porque se o poder executivo não aceitar ele joga fora e não tem absolutamente nada que possamos fazer, porque se fosse um mecanismo de lei ele vetaria e voltaria e o veto poderia ser derrubado, mas não existe essa questão.

Contudo, a flexibilidade nas negociações de duas questões do Protocolo Constitutivo não se encaixa nos pressupostos teóricos do paradigma solução de problemas. O debate da proporcionalidade e da realização de concursos públicos internacionais para o preenchimento do pessoal técnico e administrativo se destoa do argumento principal de compartilhamento de pontos de vistas com o intuito de construir conjuntamente alternativas para as divergências encontradas.

Os dois casos apresentados aproximam-se da forma como o paradigma da barganha trata a flexibilidade. Ela é definida em termos da vontade de fazer novas ofertas bem como concessões para evitar compromissos ou retrações. Dito de outra forma, flexibilidade pode ser vista como a preponderância do estilo de negociação flexível sobre o rígido. Entendendo

---

<sup>42</sup> Entrevista ao autor, em 28 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

estilo de negociação flexível como a introdução de novas propostas entre os oponentes, realização de concessões em direção a posição assumida pela outra parte e privar-se do uso de compromissos rígidos, fazendo promessas mais do que tratos (HOPMANN, 1995).

Os pontos importantes desta argumentação são as proposições de novas ofertas e a concessão que cada parte deverá fazer. Quando discutida a proporcionalidade, como posto por Dr. Rosinha anteriormente, a representação paraguaia determinou que não aceitaria os números apresentados na proposta de iniciativa brasileira, de acordo com o secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Antônio Ferreira Costa Filho<sup>43</sup>, o argumento do Paraguai era,

O que gerou esse debate da proporcionalidade foi: nós vamos fazer essa proporcionalidade da representação cidadã baseado em que? É, na extensão geográfica do país, o Brasil é muito maior, ficaria com muito mais deputados, na população, muito maior da mesma forma, no PIB, muito maior ainda.

O Paraguai desde a assinatura do Tratado de Assunção, preocupou-se com a correlação de forças entre os sócios do Mercosul. Foi inclusive, um dos propositores da escolha da tomada de decisão por meio do consenso, quando da criação do bloco, por entender que os parceiros maiores teriam vantagens, caso fosse selecionada alguma forma de tomada de decisões baseada em votos individuais, ponderados por algum critério, como por exemplo, no Produto Interno Bruto de cada país (VAZ, 2002).

Tendo em vista a recusa da delegação paraguaia de continuar discutindo o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul caso a proposta da proporcionalidade não fosse revista. As demais delegações resolveram fazer uma concessão a pressão paraguaia e acordaram não incluir para a primeira etapa de transição um dispositivo de proporcionalidade atenuada, uma vez que todos os países, neste período, alocassem o mesmo montante de recursos para o orçamento do parlamento.

A outra questão que gerou muita divergência entre as representações nacionais na Comissão Parlamentar Conjunta, foi a proposta brasileira de contratar pessoal técnico e administrativo por intermédio de concurso público internacional.

---

<sup>43</sup> Entrevista ao autor, em 05 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

Assim como no tema da proporcionalidade, neste caso os negociadores mantiveram seus posicionamentos fixos e buscaram aproximar o máximo possível o resultado final das suas propostas iniciais. A principal dificuldade para aprovar esse dispositivo era a existência de negociadores que queriam contratar ex-deputados como consultores, assessores sem a necessidade de concurso, enquanto a representação brasileira era radicalmente contrária a essa posição. Para os brasileiros todos os funcionários deveriam ser contratados por meio de concurso, como posto pelo deputado Dr. Rosinha<sup>44</sup>,

[...] concurso público que é uma coisa administrativa, que nós colocamos no protocolo. Havia parlamentares negociadores que defendia que tinha que ter concurso público, mas tinha que ter um espaço para contratar ex-parlamentares, que eu acho um absurdo, ex-deputados que seriam contratados como assessores, consultores e ai não precisariam de concurso.

Depois de muita discussão, a representação brasileira conseguiu aprovar o dispositivo de concurso público internacional da forma como queria, sem que ex-parlamentares tivessem algum tipo de privilégio.

Contudo, até o presente momento, ainda não foram realizados nenhum concurso público internacional para o Parlamento do Mercosul, os funcionários das quatro Secretarias atribuídas ao parlamento<sup>45</sup> foram indicados pelas representações nacionais, cada país membro teve cotas para indicar profissionais aos cargos.

### *2.2.2 Os elementos fundamentais da negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*

Os pressupostos de Dupont (1994) não contribuem apenas para analisar os recursos de poder, estes também colaboram no estudo de mais quatro elementos fundamentais de uma negociação internacional. De acordo com o autor, são cinco os elementos considerados

---

<sup>44</sup> Entrevista ao autor, em 28 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

<sup>45</sup> A Secretaria Administrativa e a Parlamentar foram estabelecidas no Protocolo Constitutivo, as outras duas, a Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social, a Secretaria de Relações Internacionais e Integração, foram criadas depois de aprovado o Regimento Interno.

necessários para definir a essência e a dinâmica de uma negociação: o objeto, o contexto, a aposta, a assimetria de poder (recursos de poder) e os negociadores.

O objeto depende essencialmente de dois fatores, o primeiro, do domínio de sua aplicação, podendo ser comercial, social, diplomático, entre outros; e o segundo da subjetividade de como os negociadores o percebem e o interpretam (Ibidem, 1994). O objeto de negociação tratado já foi anteriormente mencionado, é o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. O protocolo pertence ao domínio institucional da integração regional do Cone Sul. Com a sua assinatura, a proposta, como descrito no primeiro capítulo, era criar uma instituição que contribuísse para diminuir algumas deficiências do Mercosul como o déficit democrático, a ausência de mecanismos de transparência e visibilidade das informações referentes ao bloco, o sistema de incorporação de normas que não contribuía de maneira plena para o fortalecimento da segurança jurídica e ainda a baixa qualidade técnica das normas.

O segundo elemento identificado por Dupont (1994) é o contexto, que inclui o ambiente onde está inserida a negociação do objeto, e deve-se levar em consideração as condições políticas, econômicas, sociais ou culturais bem como os aspectos circunstanciais e conjunturais que podem eventualmente atingir de forma significativa no curso do processo negociador e dos seus resultados. O contexto compreende assim a dimensão histórica da negociação.

Para a análise do ambiente no qual se negociou o Protocolo Constitutivo a condição política é a que merece destaque, pois foi esta que possibilitou a inserção da criação do Parlamento do Mercosul na pauta de negociações do bloco. Com as mudanças nos governos dos países membros do Mercosul, expostas no primeiro capítulo, a partir de 2002, estes alteraram suas propostas de política externa em relação ao Mercosul, incorporando a idéia de fortalecer as áreas institucionais, políticas e sociais da integração.

Desta forma, na última etapa da negociação do documento constituidor do parlamento regional, a que proporcionou a assinatura do protocolo, em 2005, o ambiente político apresentado no parágrafo anterior se manteve (o interesse dos países pertencentes ao Mercosul em avançar na construção do parlamento regional), e adicionado a isso as representações nacionais na Comissão Parlamentar Conjunta do Paraguai e Uruguai que comprometeram as discussões e a preparação de uma proposta de Parlamento do Mercosul

mais ambiciosa que a encaminhada para o Conselho do Mercado Comum, em Porto Iguazu, em 2004, mudaram seus interesses na participação das negociações (DRUMMOND, 2005).

A seção uruguaia, com a vitória da coligação Frente Ampla nas eleições gerais de 2004 teve alterada a sua composição, e os legisladores da coalizão vitoriosa conquistaram dez dos dezoito assentos na seção nacional. Seguindo a orientação do Poder Executivo que buscava protagonismo nas discussões de fortalecimento e consolidação do Mercosul (CLÉRICO, 2006), a representação uruguaia na CPC supervisionou grande parte do processo negociador em 2005, pois Roberto Conde, deputado da Frente Ampla foi o presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul durante aquele período. De acordo com Antônio Ferreira Costa Filho<sup>46</sup>, o deputado uruguaio foi importante, pois,

Acima de tudo, além de integrador ele foi um pacificador, um grande negociador. Grande parte do processo foi sobre sua supervisão também, sendo uma das pessoas mais atuantes em toda a negociação.

No Paraguai não houve alternância no governo nem na representação nacional na Comissão Parlamentar Conjunta, era a mesma composição que dificultou os avanços nas discussões da primeira versão do protocolo apresentada para o Conselho do Mercado Comum em 2004. O que mudou, foi o interesse da representação paraguaia, pois os paraguaios perceberam que o debate sobre o Parlamento do Mercosul era uma realidade e os freios impostos no passado, prejudicariam apenas o país na sua inserção nos foros do Mercosul.<sup>47</sup>

O terceiro elemento, a aposta, diz respeito à importância ou ao valor que os negociadores conferem às conseqüências potenciais decorrentes de um processo negociador e as expectativas quanto aos ganhos e perdas. A aposta, conceitualmente, associa-se às expectativas de preservação ou satisfação de interesses e à minimização de riscos que induzem ao engajamento numa negociação (VAZ, 2002).

Este pressuposto de Dupont (1994) é percebido no interesse paraguaio, em 2005, de contribuir com mais intensidade nas negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, uma vez que a falta de compromisso com as negociações foi percebido como uma estratégia que prejudicava apenas ao Paraguai.

---

<sup>46</sup> Entrevista ao autor, em 05 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

<sup>47</sup> Informações cedidas por Elir Cananea ao autor, em 27 de junho de 2008, Brasília.

As assimetrias de poder ou relação de forças, quarto elemento de Dupont (1994), são fundamentais para analisar um processo negociador. Este elemento considera o conjunto de recursos de poder que as partes mobilizam para negociar e a capacidade que os envolvidos têm, para influenciar uns sobre os outros e de obter resultados satisfatórios ou mesmo desejados (VAZ, 2002).

Nas discussões empreendidas anteriormente acerca da tomada de decisões, da proporcionalidade, do concurso público e da flexibilidade nas negociações internacionais, a discussão teórica do elemento assimetrias de poder, foi detalhadamente colocado no estudo das negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

O último elemento fundamental de qualquer negociação são os atores que dela participam. De acordo com Dupont (1994) o importante é considerar os comportamentos e os aspectos cognitivos que moldam o estilo da negociação, bem como as condutas dos negociadores individualmente no que se refere aos seus interesses e as relações de poder entre uns e outros.

Os atores que participaram do processo negociador do Protocolo Constitutivo podem ser divididos em dois grupos. O primeiro grupo, composto pelos negociadores *stricto sensu*, que foram os parlamentares que compuseram a Comissão Parlamentar Conjunta durante os anos de 2003, 2004 e 2005. E dentre estes, os sete entrevistados do período da pesquisa de campo desta dissertação destacaram como os negociadores mais influentes, o deputado Dr. Rosinha (Partido dos Trabalhadores/PR) e o senador Sergio Zambiasi (Partido Trabalhista Brasileiro/RS), pela representação brasileira; o deputado do Partido Justicialista Alfredo Antanasof e a deputada Alicia Castro (Partido Frente para a Mudança), pela representação argentina; o senador Alfonso Gonçales Nuñez (Partido Colorado) e o senador Roberto Luis Guggiari (Partido Liberal Radical Autêntico), pela representação paraguaia; o deputado Roberto Conde (Frente Ampla), o deputado Juan Dominguez (Frente Ampla) e o deputado Enrique Pintado (Frente Ampla), pela seção uruguaia.

As atuações destes parlamentares foram importantes principalmente em três aspectos. Primeiro, para oferecer respaldo político que permitisse a continuidade das negociações do Protocolo Constitutivo no âmbito regional. Segundo, proporcionar aos técnicos do GTAN as orientações políticas sobre a organização dos artigos e quais deveriam constar no texto do protocolo. O terceiro aspecto diz respeito sobre a condução dos debates no interior de cada

seção da Comissão Parlamentar Conjunta acerca de como estavam transcorrendo as negociações na esfera quadripartite e como as seções poderiam intervir no processo negociador.<sup>48</sup>

O segundo grupo de atores foram os técnicos que integraram o Grupo Técnico de Alto Nível, criado em fevereiro de 2005 pelos presidentes das seções nacionais da CPC para desempenharem duas atividades, a redação do projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e ações de tipo operativas de infra-estrutura e orçamento necessárias para a instalação física da Casa Parlamentar.<sup>49</sup>

O quadro abaixo expõe quais eram as profissões dos técnicos do GTAN quando estes foram convidados para participar do processo negociador do Protocolo Constitutivo.

**Quadro 2: Perfil profissional dos componentes do Grupo Técnico de Alto Nível**

<b>Perfil profissional dos membros do GTAN</b>	
Consultores Legislativos	3
Ex- Parlamentar	1
Parlamentares	2
Assessores Parlamentares	3
Ex- Vice Presidente	1
Embaixador	1
Secretários de Representações Nacionais	2
Professores Universitários	2
Funcionários de Órgãos do Mercosul	4
<b>Total</b>	<b>19</b>

Elaboração: Pedro Araujo Pietrafesa

A delegação brasileira indicou servidores do Congresso Nacional: Maria Cláudia Drummond consultora legislativa do Senado Federal<sup>50</sup>, Elir Cananea e Vicente Marcos Fontanive consultores da Câmara dos Deputados<sup>51</sup> e Antônio Ferreira Costa Filho<sup>52</sup> secretário da então chamada Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> Informações cedidas ao autor por meio de entrevista com Oscar Casal, 14 de agosto de 2008 em Buenos Aires.

<sup>49</sup> Acta de La VI Reunión de Presidentes de La CPC. MERCOSUL/CPC/ACTA N°1/05.

<sup>50</sup> Dados disponíveis no sitio da Consultoria Legislativa do Senado: [www.senado.gov.br/conleg](http://www.senado.gov.br/conleg)

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conle/consultores>

A representação argentina indicou três assessores parlamentares, Silvia Lospenatto, Luiz Maurizio e Enrique Kaufman<sup>54</sup>, e ainda o embaixador Felix Peña<sup>55</sup>, que é perito em relações econômicas internacionais, direito de comércio internacional e integração econômica.

No Uruguai os especialistas indicados para integrar o Grupo Técnico foram: Gonzalo Aguirre do Partido Nacional<sup>56</sup>, ex Vice-Presidente da República, José Korzeniak<sup>57</sup>, senador da coligação Frente Ampla,<sup>58</sup> e os professores, especialistas em política internacional da Universidade da República, Lincoln Bizzozero<sup>59</sup> e Gerardo Caetano<sup>60</sup>.

A representação paraguaia na Comissão Parlamentar Conjunta indicou um senador, Eusébio Ramón Ayala do Partido Liberal Radical Autêntico<sup>61</sup>, um ex-senador, Mario Paz Castaing do Partido Encontro Nacional<sup>62</sup> e o então secretário da CPC no Paraguai, Edgar Lugo Garay<sup>63</sup>.

Além das representações nacionais escolherem seus técnicos a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), a Secretaria Administrativa Parlamentar Permanente (SAPP) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) disponibilizaram para participar do Grupo Técnico de Alto Nível, respectivamente, seus seguintes membros: Maria Cristina Boldorini, da Presidência da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul<sup>64</sup>; Oscar Casal, Secretário-Executivo da Comissão Parlamentar Conjunta<sup>65</sup>; Deisy Ventura, Consultora Jurídica<sup>66</sup>; e Alejandro Daniel Perotti, também Consultor Jurídico<sup>67</sup>.

---

<sup>52</sup> Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms>

<sup>53</sup> Depois da criação do Parlamento do Mercosul, a representação passou a se chamar Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

<sup>54</sup> Disponível em: [www.camara.gov.br/comissoes/cpcms/reunioes/nomercosul/resultadodereuniao/anI-2005-asuncion-junho-2005.html](http://www.camara.gov.br/comissoes/cpcms/reunioes/nomercosul/resultadodereuniao/anI-2005-asuncion-junho-2005.html)

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www.felixpena.com.ar/>

<sup>56</sup> Disponível em: [http://en.wikipedia.org/wiki/Gonzalo\\_Aguirre](http://en.wikipedia.org/wiki/Gonzalo_Aguirre)

<sup>57</sup> Disponível em: [http://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9\\_Korzeniak](http://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Korzeniak)

<sup>58</sup> O Senador José Korzeniak durante o processo de negociação, foi indicado embaixador do Uruguai no México saindo do grupo para assumir o cargo.

<sup>59</sup> Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=427854>

<sup>60</sup> Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3236>

<sup>61</sup> Disponível em: <http://articles.latimes.com/2005/dec/22/world/fg-paraguay22>

<sup>62</sup> Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica\\_do\\_Paraguai](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_do_Paraguai)

<sup>63</sup> Disponível em: [www.camara.gov.br/comissoes/cpcms/reunioes/nomercosul/resultadodereuniao/anI-2005-asuncion-junho-2005.html](http://www.camara.gov.br/comissoes/cpcms/reunioes/nomercosul/resultadodereuniao/anI-2005-asuncion-junho-2005.html)

<sup>64</sup> Disponível em: [http://www.iadb.org/intal/Curso\\_IMEF\\_2008\\_05\\_01.pdf](http://www.iadb.org/intal/Curso_IMEF_2008_05_01.pdf)

<sup>65</sup> Disponível em: [www.3setor.org.br/index.php/mercosur/show/id/11](http://www.3setor.org.br/index.php/mercosur/show/id/11)

<sup>66</sup> Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4784625Y2>

<sup>67</sup> Disponível em: <http://www.jurua.com.br/bv/capa.asp?arq=habicon1>

De acordo com Lincoln Bizzozero<sup>68</sup>, os membros do Grupo Técnico de Alto Nível trabalharam da seguinte maneira:

En materia de propuestas como delegación no hubo propuestas, sino que las hubo como grupo técnico. Se trabajo todo como si fuéramos un solo Grupo Técnico, por lo que cada uno estaba aportando como parte de este grupo y no como miembro perteneciente a una delegación o al Uruguay en mi caso. Se tenía muy claro que se estaba aportando al Protocolo. Aunque si hubo por parte de las diversas delegaciones algunas consultas, nosotros mismos también a veces teníamos algunas consultas. [...] Teníamos algunas reuniones con la sección nacional de la Comisión Parlamentar Conjunta, justamente para mostrar el avance de los trabajos, pero eso fue más que nada un intercambio de informaciones. No es que la cuestión técnica tuviese que ser esto, o que tuviese límites demarcados. Lo que se definía sí a nivel político era el tema de en que momento se pasaba a realmente conformar un Parlamento, los límites de ese Parlamento, y lo que podemos llamar de los porcentajes de la representación. Nosotros sabíamos de esos límites, pero después en lo referente al protocolo éramos nosotros quienes trabajábamos en eso. La diferencia en sí entre lo político y lo técnico pasa por lo que podemos llamar la parte más del contenido del Protocolo. Los procedimientos del Protocolo, y lo que podemos también llamar del ámbito; o sea lo que podemos decir que hace a la conformación del Parlamento, los límites que tenían las funciones y el ámbito de competencia global eso se definía políticamente.

A partir do relato, percebe-se que os técnicos ficaram responsáveis pelo desenvolvimento do conteúdo do Protocolo Constitutivo, respeitando as indicações programáticas negociadas e definidas politicamente pelos parlamentares.

Como expõe Oscar Casal<sup>69</sup> sobre o GTAN “*Aquí fue muy diferente, porque no fue un trabajo de negociación*”. A função era de redigir o texto com a melhor perícia técnica possível, dando ao documento um caráter eminentemente regional. O Grupo Técnico se estruturou de forma que os participantes não representassem as seções nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta, ao invés disso, eles se caracterizavam enquanto uma unidade, a característica intergovernamental do Mercosul não se transplantou para o GTAN.

---

<sup>68</sup> Entrevista ao autor, em 12 de agosto de 2008, Montevidéu, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

<sup>69</sup> Entrevista ao autor, em 14 de agosto de 2008, Buenos Aires, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

Com a conformação do Grupo Técnico de Alto Nível os trabalhos de negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul aceleraram-se, e depois de percorrido todo o processo exposto nesta seção, bem como na anterior, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foi aprovado pelo Conselho do Mercado Comum, por meio da decisão número 23 de 2005.

Os países membros do Mercosul ficaram um ano internalizando o Protocolo Constitutivo nos seus ordenamentos jurídicos. Com isso, somente no dia 14 de dezembro de 2006 numa cerimônia no plenário do Senado Federal do Brasil, o Parlamento do Mercosul teve sua sessão inaugural. O Presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, fez o discurso de abertura. Com a internalização do protocolo pelos sócios, a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta da estrutura institucional do bloco.

### *2.2.3 Pressões internas nas negociações internacionais. O desinteresse partidário no Parlamento do Mercosul*

Uma das mais proeminentes preocupações dos cientistas sociais que estudam política externa nas últimas décadas é o impacto da política doméstica na tomada de decisões dos atores que fazem a política externa de um país (FARNHAM, 2004).

Putman (1988) argumenta que a política doméstica influencia a política externa por meio da tentativa dos indivíduos que dela participam de lidar com a demanda nacional e internacional. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis aos seus desejos e os políticos procuram o poder, construindo coalizões entre esses grupos de pressão. No nível internacional, os governos buscam maximizar o possível das demandas domésticas desses grupos de pressão.

Não houve relatos por parte dos entrevistados de um jogo de barganha entre os níveis nacionais e internacional na época em que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul estava sendo negociado. Pressões provenientes de partidos políticos, autoridades governamentais e grupos de interesse da sociedade civil sobre os atores que negociavam o Protocolo Constitutivo não apareceram nas entrevistas.

De acordo com a consultora do Senado Federal brasileiro, Maria Claudia Drummond<sup>70</sup>, discorrendo acerca do interesse dos partidos políticos brasileiros em relação ao Parlamento do Mercosul, “*Eu vejo muito pouco interesse dos partidos políticos com relação ao parlamento*”. O deputado Dr. Rosinha corrobora com o relato da consultora quando diz, “*Não nenhum partido, nem o meu, nem o de ninguém, os partidos não debatem parlamento regional. De uma maneira geral as direções partidárias não conhecem o Parlamento do Mercosul como deveriam conhecer*”.

Se durante o processo negociador não ocorreu pressões internas sobre os negociadores das seções nacionais, depois de aprovado o texto do Protocolo pelo Conselho do Mercado Comum e encaminhado para internalização nos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros, uma ala do Partido Nacional do Uruguai utilizou uma ação de inconstitucionalidade contra o Protocolo Constitutivo, como forma de pressionar o governo de seu país a não assinar um decreto presidencial, que internalizaria o documento na legislação uruguaia.

### **2.3 A elaboração do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul**

Para que ocorra o funcionamento adequado dos trabalhos parlamentares no Parlamento do Mercosul, este, como qualquer outra instituição, necessita de normas que permitam a organização dos debates, das votações, da apresentação das proposições bem como a distribuição do poder entre os atores políticos. O conjunto de normas das Casas Parlamentares estão compiladas nos seus regimentos internos.

A literatura que trata do processo de elaboração de regimentos internos é escassa, a maioria dos trabalhos encontrados durante a pesquisa bibliográfica versa sobre a influência das normas regimentais no comportamento dos legisladores e na tomada de decisões (COX, 2000; HEDLUND, 1984; EVANS, 1999; CLARK, 1960; SHEPSLE e WEINGAST, 1984). A respeito do assunto, esta dissertação utiliza parte da literatura sobre períodos constituintes, mais especificamente os trabalhos de Elster (1993) que na sua análise de elaboração de constituições do Leste Europeu, preocupou-se no que se refere a regimentos internos,

---

<sup>70</sup> Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília.

basicamente, como os legisladores regularam os princípios de votação dos artigos das futuras constituições. E a pesquisa de Souza (2003), na qual assim como Elster (1993), estudou a forma como os congressistas regulamentaram o processo decisório da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 no Brasil.

Com o objetivo de empreender a análise do processo de elaboração do regimento interno do Parlamento do Mercosul como um todo, o presente trabalho propõe quatro aspectos que devem ser observados nos estudos de criação de regimentos internos.

Primeiro, se os parlamentares formaram uma comissão especial para elaborar a proposta de regimento interno ou se a proposta foi criada em mais de uma comissão temática (SOUZA, 2003). Este aspecto demonstra se os trabalhos referentes a preparação da proposição foi centralizada, ou seja, um pequeno grupo de parlamentares elabora o texto e apresenta para o plenário discutí-lo e votá-lo posteriormente, ou descentralizado, quando a todos os deputados mercosulinos têm proporcionado o direito de participar no processo de confecção do regimento.

Segundo, constituída a comissão ou comissões, quais parlamentares foram indicados para compô-las e qual o critério utilizado para realizar as nomeações, se foi respeitando a proporcionalidade partidária ou as nacionalidades sub-regionais.

Terceiro, a escolha das regras para a organização dos trabalhos na elaboração do regimento interno e de tomada de decisão, se seria por voto ou por consenso. Segundo Elster (1993), para que as atividades sejam mais eficientes as deliberações sobre determinadas questões, num momento constituinte, devem ser apreciadas sob a restrição de um conjunto de normas, que delimitam o modo como as decisões são tomadas.

Quarto, as principais divergências que ocorreram durante as discussões acerca do texto do regimento interno. Este aspecto procura captar quais foram as causas dos desacordos entre os atores.

### 2.3.1 Análise das categorias propostas

No que se refere à primeira categoria analítica descrita acima, na primeira sessão do Parlamento do Mercosul foi aprovado um regimento provisório intitulado “Regimento da Primeira Sessão”, este documento regeu os trabalhos iniciais da Casa Parlamentar<sup>71</sup>. No artigo 13 do regulamento provisório ficou decidido que o parlamento designaria uma comissão especial para o estudo e elaboração do seu regimento interno, ou seja, o trabalho seria centralizado, primeiro a comissão elaboraria um projeto que *a posteriori* iria para votação no plenário. Mas, como será visto mais abaixo, aos demais parlamentares foi concedido o direito de apresentar emendas a comissão, antes desta encaminhar para o plenário, o projeto acabado de regimento interno.

Sobre o segundo aspecto, a composição da comissão especial foi aprovada pela maioria absoluta dos parlamentares mercosulinos. Os membros indicados foram: os deputados Alfredo Atanasof e Beatriz Rojkes e os senadores Fabián Ríos e Liliana Capos, pela delegação argentina; os deputados George Hilton e Dr. Rosinha e os senadores Marisa Serrano e Sergio Zambiasi, pela delegação brasileira; Os senadores Marcelo Duarte, Modesto Guggiari, Carlos Martínez e o deputado Jorge Oviedopela, delegação paraguaia; e os senadores Germán Cardoso e Eduardo Ríos e os deputados Juan Domínguez e Gustavo Penadés, pela delegação uruguaia. A comissão indicou o senador Fabián Ríon para presidí-la e o deputado Dr. Rosinha para a relatoria<sup>72</sup>.

Percebe-se a partir da composição da comissão especial retirada da ata da segunda sessão, que naquele momento, os integrantes do Parlamento do Mercosul, ainda se viam enquanto seções nacionais, que representavam os interesses de seus países específicos, a lógica era a intergovernamental.

Contudo, a indicação dos membros da comissão não poderia ter ocorrido de outra forma, pois o dispositivo que atribui ao parlamento características mais próximas da supranacionalidade, os grupos políticos, não tinha sido desenvolvido ainda. Os grupos políticos foram introduzidos posteriormente no regimento interno do Parlamento do Mercosul.

---

<sup>71</sup> De acordo com o artigo 14: O Parlamento só deliberará sobre outras matérias depois de ter aprovado o seu Regimento Interno.

<sup>72</sup> MERCOSUL/PM/ATA 02/2007.

Da mesma forma que no Parlamento Europeu<sup>73</sup> os grupos políticos são formados na Casa Parlamentar do Cone Sul através das afinidades políticas<sup>74</sup>, ou seja, um parlamentar argentino não necessariamente possui as mesmas orientações político partidárias de outro argentino, em contrapartida possui afinidades com alguns colegas do Brasil, Paraguai e Uruguai, assim estes se unem para formar um grupo com funções análogas de partido político no interior do Parlamento do Mercosul, com visões comuns acerca da integração regional.

O dispositivo dos grupos políticos foi criado na Europa para conferir uma esfera regional de agremiações políticas suplantando as visões eminentemente nacionais de alguns partidos políticos (RITTBERGER, 2003). Entretanto, no Parlamento do Mercosul, a negociação sobre os grupos políticos foi na contra mão da intenção idealizada pelos europeus, possibilitando que a esfera nacional prevaleça sobre a regional. Atualmente há apenas um grupo político devidamente registrado no Parlamento do Mercosul, todos os seus membros pertencem ao Partido Nacional do Uruguai<sup>75</sup>, inclusive o nome do grupo é Partido Nacional.

Acerca do terceiro aspecto, o Regimento da Primeira Sessão não estabeleceu nenhuma regra para a direção dos trabalhos da comissão especial<sup>76</sup>, o que destoava até mesmo de períodos constituintes, como em 1987 e 1988 no Brasil, quando os parlamentares se viram inseridos diante de situações em que as deliberações estavam restritas a um conjunto de normas (SOUZA, 2003).

Este vazio normativo proporcionou no princípio da discussão do regimento um processo confuso como exposto pelo consultor do Senado Federal brasileiro Eugênio Arcaño<sup>77</sup>,

[...] o processo estava sem rumo, havia várias contribuições, mas tudo de uma maneira completamente anômala, um documento sem forma, nem articulado e nós pegamos esse trabalho e foi de meados de maio até no início de agosto, na reunião de 8 de agosto do Parlamento do Mercosul.

Após a primeira reunião da comissão, que ocorreu em Buenos Aires no dia 18 de maio de 2007<sup>78</sup>, seus membros decidiram que iriam trabalhar em cima de um documento, que vinha

---

<sup>73</sup>Ver Regimento Interno do Parlamento Europeu.

<sup>74</sup> Ver Regimento Interno do Parlamento do Mercosul.

<sup>75</sup> Ver grupos políticos no sítio eletrônico do Parlamento do Mercosul, [www.parlamentodelmercosur.org](http://www.parlamentodelmercosur.org).

<sup>76</sup> MERCOSUL/PM/ATA 01/2007. ATA DA PRIMEIRA SESSÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

<sup>77</sup> Entrevista ao autor, em 24 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

sendo discutido entre alguns técnicos remanescentes do GTAN e parlamentares da ainda existente Comissão Parlamentar Conjunta no decorrer de 2006, quando os países membros do Mercosul estavam internalizando o Protocolo Constitutivo. Maria Claudia Drummond<sup>79</sup> expõe, na realização de sua entrevista, o critério que este grupo utilizou para começar a redigir o regimento naquele momento,

[...] porque na verdade o regimento do parlamento começava a ser escrito antes dessa comissão ser organizada. E, então o critério foi o seguinte, nós acordamos que seriam utilizados os regimentos dos parlamentos nacionais de cada um dos países como fonte, mas também o regimento do Parlamento Europeu e o regimento do Parlamento Andino, ou seja, regimentos de parlamentos regionais, porque a lógica de um parlamento regional é diferente da lógica de um parlamento nacional<sup>80</sup>.

Outra decisão tomada entre os atores que participaram da elaboração da proposta de regimento interno, foi que se houvessem divergências acerca de algum tema, estas deveriam ser solucionadas utilizando o consenso entre as partes. No consenso, todos os membros da comissão especial adquirem o poder de veto. E com este poder o debate é a única forma de alcançar o acordo nas diferenças de opiniões sobre algum artigo, pois mesmo com a maioria a favor de uma proposição, apenas um deputado possui a possibilidade de obstruir a aprovação do item.

E por último, o relator do regimento, solicitou que os parlamentares indicassem os artigos, os quais suas emendas se referiam no texto que estava sendo trabalhado na comissão especial.

---

<sup>78</sup> Ata da Terceira Reunião Plenária do Parlamento do Mercosul.

<sup>79</sup> Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

<sup>80</sup> A consultora do Senado explica que lógica diferente é essa entre um parlamento regional e um nacional: Porque, por exemplo, um parlamento regional ele tem grupos políticos, as famosas famílias políticas, que não existem em parlamentos nacionais, então o fato de um parlamento regional ser composto por representantes de diferentes populações, de diferentes países conta também, porque vai mudar toda a lógica, tanto é assim que o Protocolo do Parlamento do Mercosul, ele apresenta diferentes maiorias para tomar decisões e algumas dessas maiorias contemplam a presença, a questão nacional tem que haver votos dos parlamentares dos quatro países pelo menos, então a dinâmica é diferente. Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

Com isso, normas informais foram surgindo no interior da comissão e delimitando a atuação dos seus membros. O processo que iniciou desorganizado e confuso, foi aos poucos ganhando organicidade e as principais divergências começaram a surgir.

A última categoria analisada é a que diz respeito às divergências ocorridas durante as negociações do regimento interno e as causas desses desacordos. Segundo entrevista realizada com Maria Claudia Drummond<sup>81</sup> os pontos divergentes fundamentais foram,

[...] basicamente pontos que eram, que são tratados de maneira diferente em cada um dos parlamentos nacionais, então o que influiu ai foram as culturas nacionais, muito mais do que qualquer outra coisa, então cada um queria impor sua cultura parlamentar.

Dois itens que geraram muita discussão e tinham menos a ver com a questão cultural, foi o das imunidades parlamentares e dos grupos políticos. Os brasileiros apresentaram uma proposta, na qual os deputados mercosulinos teriam menos imunidades como, por exemplo, sem isenção de impostos, contudo as outras delegações eram a favor de mais prerrogativas. Ficou acordado entre as partes que o Mercosul celebraria um Acordo Sede com o Uruguai no qual as normas relativas aos privilégios, às imunidades e às isenções do Parlamento, dos parlamentares e demais funcionários seriam definidas<sup>82</sup>.

Com relação aos grupos políticos, a forma como organizá-los apresentou desentendimentos, houve representantes que defenderam a possibilidade de flexionar a regra existente no Parlamento Europeu<sup>83</sup>, estabelecendo a conformação de grupos políticos com participantes de apenas um Estado membro do Mercosul, outros por sua vez, queriam uma norma mais restrita. No artigo 34 alínea “a” os parlamentares decidiram que representantes de um só país, se integrado por no mínimo 10% da composição do Parlamento do Mercosul, poderiam formar um grupo político.

Audiência pública foi outro item problemático. O consultor Eugênio Arcanjo<sup>84</sup>, em sua entrevista, indicou,

---

<sup>81</sup> Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

<sup>82</sup> Informação alcançada por meio de entrevista com o consultor do Senado Federal do Brasil Eugênio Arcanjo.

<sup>83</sup> Ver Regimento Interno do Parlamento Europeu.

<sup>84</sup> Entrevista ao autor, em 24 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

[...] no que diz respeito às audiências públicas, nesse caso, como você vê o parlamento tem grande competência nessa área de audiências públicas. Por enquanto ele tem competências menores legislativas e vão ter que desenvolver muita competência de contato com a sociedade, então teve muita divergência nessa parte de condução das audiências públicas porque a Argentina queria uma coisa mais rigorosa e o Brasil queria uma coisa mais livre, com a possibilidade de participação de movimentos sociais, com participação das entidades formais.

O capítulo acerca das audiências públicas foi aprovado da forma mais abrangente possível, permitindo maior probabilidade de contato com a sociedade civil. Uma das exigências argentinas também constou no texto do regimento interno, no artigo 87 o relator incorporou à redação, que as conclusões alcançadas como produto das audiências públicas, não seriam vinculantes.

A condução das sessões e a organização das comissões, como será demonstrado pormenorizadamente no próximo capítulo, foram os temas que evidenciaram mais claramente as disparidades de cultura parlamentar entre os sócios do Mercosul, e conseqüentemente causou divergências entre os atores responsáveis pela elaboração do regimento interno.

De acordo com Elir Cananea<sup>85</sup>, foi no capítulo que trata das sessões que os parlamentares paraguaios mais contribuíram com o texto do regimento interno. Eles propuseram, e foi acatado pelo relator do documento regulador, a forma como se trabalha as questões dos requerimentos.

São considerados requerimentos no Paraguai, toda proposição feita de viva voz. Estas podem ser feitas para tratar da ordem de votação e debate, para antecipar o momento de tratar um assunto com ou sem despacho de comissão, para considerar uma proposição imediatamente também com ou sem despacho de comissão e ainda para rever alguma resolução da Câmara de Deputados ou do Senado<sup>86</sup>.

O que causou estranhamento principalmente por parte dos brasileiros acerca da proposta de condução das sessões era o sentido dado à questão de ordem. A questão de ordem no Brasil significa dúvida, se as normas estabelecidas no regimento interno estão sendo

---

<sup>85</sup> Em entrevista ao autor, no dia 27 de junho de 2008, Brasília.

<sup>86</sup> Regimentos internos da Câmara de Deputados e do Senado paraguaio.

respeitadas. Já a proposição apresentada para deliberação da comissão especial, dizia respeito ao ordenamento da ordem do dia.

Sobre as comissões Eugênio Arcanjo<sup>87</sup> argumenta que as divergências ocorreram, pois são tratadas diferentemente entre o Brasil e os demais países. Na Argentina, Paraguai e Uruguai,

[...] chega um assunto na comissão, um projeto de lei, uma proposta de norma, esse assunto é discutido coletivamente sem ter um relator designado previamente e em seguida depois que a comissão tem uma conclusão daquele assunto, então eles escolhem um relator para expressar esse voto no plenário. Eles trabalham anonimamente, mas assim também pode ser interessante. Inclusive muitas vezes o presidente da comissão é o informante como eles chamam, ou relator no plenário, vamos dizer assim.

Maria Claudia Drummond<sup>88</sup> complementa a explicação de Eugênio Arcanjo,

Então é o contrário do que nós fazemos aqui no Brasil, porque nós primeiro indicamos o relatório, e depois aquele relatório é discutido, votado, aprovado ou não.

Os deputados do Mercosul responsáveis pela elaboração do regimento interno, decidiram organizar a forma de realizar as tarefas nas comissões do parlamento regional, semelhante à adotada pela Argentina, Paraguai e Uruguai. Reforçando a possibilidade das opiniões minoritárias das comissões, de serem expressas perante o plenário, por meio de informes separados.

O quadro abaixo sintetiza a tipologia sugerida neste trabalho para a análise da elaboração do regimento interno do Parlamento do Mercosul.

---

<sup>87</sup> Entrevista ao autor, em 24 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância

<sup>88</sup> Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

**Quadro\_3: Categorias Analíticas para Estudar a elaboração do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul.**

<b>Categorias Analíticas para Estudar a elaboração do Regimento Interno do Parlamento do Mercosul</b>		
<b>Categorias Analíticas</b>	<b>Conseqüência caso presente</b>	<b>Conseqüência caso ausente</b>
<b>Centralização dos trabalhos de Elaboração do Regimento Interno</b>	cria-se apenas uma comissão	cria-se mais de uma comissão, divididas por áreas temáticas
<b>Composição da Comissão Baseada na Representação Partidária (Grupos Políticos)</b>	Decisões Supranacionais	Decisões Intergovernamentais
<b>Regras de Organização dos Trabalhos</b>	Eficiência	Ineficiência
<b>Exigência de consenso</b>	Grande número de atores com poder de veto, maior dificuldade para aprovar proposições mesmo com a maioria a favor	Tomada de decisão por votos, exigência de maioria
<b>Divergências</b>	Se referiram as diferentes culturas parlamentares	-

Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

Na sessão do dia 6 de agosto de 2007, o relator do projeto de regimento interno, o brasileiro Dr. Rosinha, apresentou para o plenário do Parlamento do Mercosul o texto que iria para votação. Para aprovar o texto do regimento interno era necessário maioria qualificada. Categorizando por país os votos a favor da proposta foram<sup>89</sup>: 16 votos dos parlamentares argentinos, 18 dos brasileiros, 15 dos paraguaios e 15 dos uruguaios<sup>90</sup>. Com esse resultado, o regimento interno foi aprovado pelo plenário e passou a regulamentar as atividades do Parlamento do Mercosul.

A partir das seções acima, nota-se que os parlamentares negociadores do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul só conseguiram efetivamente organizar os trabalhos de negociação do documento constituidor no ano de 2005, devido as complicações de ordem políticas no Paraguai e eleitorais no Uruguai entre 2003 e 2004.

Resolvido estes entraves, percebe-se que o processo de negociação do Protocolo Constitutivo foi predominantemente cooperativo, no qual as partes envolvidas, procuraram construir um documento que contemplasse a todos. Contudo os pontos referentes a proporcionalidade e ao concurso público, somente puderam ser negociados, com os jogos de barganha descritos por Hopmann (1995).

<sup>89</sup> Tendo em vista que cada Estado Membro tinha naquele momento 18 parlamentares no Parlamento do Mercosul.

<sup>90</sup> Agência Senado.

Aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, os parlamentares se viram obrigados a arquitetar a estrutura de funcionamento da nova Casa Parlamentar. Desta forma, o regimento interno foi elaborado. Para analisar a confecção do regimento, o presente trabalho propôs quatro categorias, que possibilitaram observar, que as principais divergências entre os deputados mercosulinos sobre as formas de regulamentação das normas do Parlamento do Mercosul, diziam respeito às diferentes culturas parlamentares nacionais, existentes na regional.

## Capítulo 3

### As características do Parlamento do Mercosul e as culturas parlamentares nacionais

Finalizada as negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, estudado no capítulo anterior, os negociadores dotaram a Casa Parlamentar de competências de controle, de contatos externos com a sociedade e de proposição de projetos referentes ao processo de integração.

Acerca das competências de controle, destaca-se a possibilidade da Casa Parlamentar efetuar pedidos de informação ou opinião por escrito aos órgãos decisórios ou consultivos do Mercosul sobre questões vinculadas ao processo de integração. Além disso, cabe, ainda, receber ao início de cada semestre, o programa de trabalho da *Presidência Pro Tempore* que assumirá o cargo rotativo e, receber ao final de cada semestre, da mesma *Presidência Pro Tempore*, um relatório sobre as atividades realizadas durante aquele período. Receber, dentro do primeiro semestre de cada ano, relatório acerca da execução do orçamento, da Secretaria Administrativa do Mercosul do ano anterior<sup>91</sup>.

Com respeito às competências de contato com a sociedade, ao parlamento foi atribuído o poder de organizar reuniões públicas, vinculadas aos assuntos da integração com entidades da sociedade civil e dos setores produtivos, bem como receber e examinar petições de qualquer particular, relacionadas com atos e omissões dos órgãos do Mercosul e, se for o caso, encaminhar às instâncias decisórias.

Ao Parlamento do Mercosul é permitido elaborar pareceres sobre todos os projetos de normas do Mercosul, que requeiram aprovação legislativa em um ou todos os Estados membros, propor projetos de normas para consideração do Conselho do Mercado Comum, elaborar estudos e projetos de norma nacionais sobre a harmonização das legislações e elaborar e aprovar o seu orçamento.

---

<sup>91</sup> Artigo quatro do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Comparando com as funções da Comissão Parlamentar Conjunta, nota-se um alargamento das competências de controle, de mecanismos institucionais, os quais permitam maior contato da sociedade civil e dos setores produtivos com o Mercosul e de propor aos órgãos decisórios do Mercosul projetos de normas.

Contudo, quando a comparação é feita com o Parlamento Europeu, percebe-se que o Parlamento do Mercosul, neste início de sua existência, têm poucos instrumentos de participação nas decisões do bloco, referentes a elaboração de normativas para o Mercosul. Ao Parlamento Europeu, por meio dos Tratados de Maastricht (1992) e pelo Tratado de Amsterdã (1999), foram concedidos poderes legiferantes acerca de uma série de domínios, por exemplo, transporte, meio ambiente e proteção dos consumidores. Mas esses poderes de iniciar legislação, só foram possíveis para o Parlamento Europeu pela característica da União Européia de ser supranacional, e mesmo assim, demorou 35 (trinta e cinco) anos para o alargamento dos poderes do parlamento regional europeu atingir sua maturidade.

Para conseguir realizar as competências que lhe foram atribuídas, os parlamentares do Mercosul organizaram uma estrutura mínima de funcionamento da Casa. Elaboraram o regimento interno, criaram órgãos administrativos e até mesmo um sítio na internet.

O objetivo deste capítulo é examinar as culturas parlamentares existentes nos Congressos Nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e da experiência do Parlamento Europeu, e verificar o que destas Casas Parlamentares, o Parlamento do Mercosul aproveitou para organizar os seus trabalhos. Para avaliar as diferentes culturas parlamentares, a presente dissertação utiliza os regimentos internos dos parlamentos em questão, além de observar relações cotidianas de conduções dos trabalhos legislativos.

Entende-se por cultura parlamentar, o estilo de organizar e conduzir o trabalho parlamentar, que se expressa em regras formais, por exemplo, o regimento interno, bem como, em normas sociais de relacionamento entre parlamentares de uma mesma Casa de Representantes.

Com o intuito de cumprir com essas finalidades, é realizada a comparação da estrutura administrativa, das partes do regimento interno referentes a organização dos trabalhos nas sessões plenárias, nas comissões e das prerrogativas dos partidos políticos bem como dos *sites* da internet do Parlamento do Mercosul, com dos Congressos Nacionais dos países membros do bloco regional e do Parlamento Europeu.

Para empreender a análise das estruturas administrativas dos Congressos Nacionais supracitados, do Parlamento Europeu e do Parlamento do Mercosul, serão utilizadas duas categorias elaboradas por Lentz (1957), referindo-se aos serviços de assistência da legislatura no processamento dos seus trabalhos e na manutenção dos registros dos mesmos, como também, aos órgãos criados para proporcionar à legislatura, o auxílio necessário nas decisões políticas (LENTZ, 1957). E duas elaboradas por este trabalho, que versam sobre os trabalhos eminentemente administrativos, de gestão dos assuntos das Casas Parlamentares e dos órgãos referentes à comunicação social, responsáveis pela divulgação das atividades parlamentares, permitindo o acompanhamento das discussões, votações e de outros trabalhos realizados no interior dos Poderes Legislativos.

No caso dos regimentos internos, sobre as sessões plenárias, foram comparadas as formas como os documentos regimentais dos seis parlamentos organizam os trabalhos desempenhados pelos parlamentares no plenário. No que se refere às comissões, o esquema proposto por Santos (2002), para examinar as comissões no Congresso brasileiro, foi utilizado para comparar as características das comissões de cada Casa Parlamentar. E com relação aos poderes dos partidos políticos, uma breve análise será realizada a partir da literatura, acerca das formas como os partidos exercem as suas prerrogativas institucionais sobre o comportamento do seus correligionários nos países do Mercosul e no Parlamento Europeu, para, enfim, examinar o Parlamento do Mercosul.

O Parlamento do Mercosul possui um sítio na internet, que foi habilitado para o uso do público em geral, a partir de novembro de 2007<sup>92</sup>. Foi discutido no capítulo anterior que como ao parlamento não foi atribuído ainda competências legiferantes, o contato com a sociedade é um importante mecanismo para o fortalecimento desta nova Casa Parlamentar, sendo a página na internet, uma forma de alcançar esse objetivo.

E para realizar a análise dos sítios dos seis parlamentos supracitados, a metodologia desenvolvida por Braga (2004) para estudar os *sites* dos legislativos estaduais no Brasil é usada nesta dissertação, com as mesmas sete dimensões sugeridas pelo autor. Estas dimensões se referem à disponibilidade de informações ao público, estrutura do processo decisório, informações sobre a atuação parlamentar, conjunto das proposições e decisões produzidas nas

---

<sup>92</sup> Ata da VII Sessão do Parlamento do Mercosul. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/parlamento.html/sessoes/ata-da-vii-sessao-19-de-novembro-de-2007-portugues>

Casas Parlamentares, interação vertical com o público, estrutura administrativa e por último a comunicação dos parlamentos com outras instituições.

### **3.1 A organização administrativa**

Nas Casas Legislativas mais antigas como a norte-americana, a inglesa e a francesa, os serviços administrativos começaram a se desenvolver a partir do final do século XIX, na medida em que aumentou a demanda dos trabalhos legislativos e a pressão externa sobre os parlamentares (ELIASSEN e PEDERSEN, 1978). Os congressistas, com isso, sentiram a necessidade de organizar uma burocracia, ainda que pequena, para desempenhar as tarefas rotineiras. As funções desses primeiros corpos administrativos eram basicamente a manutenção das estruturas físicas dos parlamentos, elaboração das atas das reuniões e a contabilidade dos gastos internos (FROMAN, 1968; RYLE, 1981; CAMPBELL e LAPORTE, 1981). No Brasil, segundo Baaklini (1993), até a República Velha, eram mínimas as necessidades por um quadro de funcionários no Congresso, o trabalho central era registrar as atas das sessões.

Contudo, a partir do final da década de 1940, através de reformas nas estruturas do Estado, registrou-se o princípio do alargamento e diversificação das funções do corpo burocrático nos legislativos (HAMMOND, 1984). No Brasil estas mudanças iniciaram-se nas reformas gerais do serviço público, encetadas pelo então presidente Getulio Vargas (BAAKLINI, 1993). Nos Estados Unidos o fenômeno ocorreu a partir de 1946, com o Ato de Reorganização do Legislativo (HAMMOND, 1984) e, nos países europeus no pós II Guerra Mundial com a reestruturação dos Estados devastados pela guerra (RYLE, 1981; CAMPBELL e LAPORTE, 1981; BLISCHKE, 1981).

O aumento da complexidade dos sistemas políticos tornou inevitável a existência de funcionários profissionais nos Congressos Nacionais (KAPELMAN, 1954). A burocracia transforma-se num ator importante do processo legislativo (HAMMOND, 1996), pois fornece aos congressistas um ambiente de trabalho mais produtivo (FIORINA, 1994; MONCRIEF, 1999), com informações sobre os sentimentos do público acerca das matérias que estão em tramitação, bem como as implicações substantivas e técnicas desses projetos e a possibilidade de apresentar propostas alternativas (DEGREGORIO, 1988). O suporte técnico permite um

significativo aumento na capacidade de governança das legislaturas, permitindo aos seus membros reivindicarem créditos por iniciativas políticas (BERRY et al, 2000). E ainda, a assessoria parlamentar é essencial no desenvolvimento de líderes fortes, necessária tanto para um efetivo trabalho de controle, principalmente sobre o Executivo, quanto para assistir os parlamentares nos eventos que promovem, quando desejam chamar a atenção dos eleitores para um determinado assunto (HAMMOND, 1996).

Esta ampliação do corpo de funcionários reflete o esforço de adquirir especialização e profissionalização do Poder Legislativo, para contrabalancear a visível vantagem que os órgãos do Poder Executivo possuem nesses requisitos (ROMZEK e UTTER, 1997).

Desta forma, formaram-se secretários para processar e manter os devidos registros dos trabalhos legislativos, técnicos e secretários das comissões permanentes e especiais, bibliotecários e o pessoal das padronizações textuais, analistas e administradores das consultorias, escritores da imprensa oficial do legislativo, auditores entre outros (MELLER, 1967).

Diante da variedade de serviços de apoio que surgiram, Meller (1967) indica que para facilitar a análise da burocracia, é metodologicamente relevante, criar categorias que permitam lidar com essa diversidade.

No sentido identificado pelo conjunto dos autores acima e, com o objetivo de comparar as estruturas administrativas dos Congressos Nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, do Parlamento Europeu e do Parlamento do Mercosul esta dissertação faz uso das seguintes categorias propostas por Lentz (1957). Serviços desenhados para assistir a legislatura no processamento dos seus trabalhos e a manutenção dos registros dos mesmos. E órgãos criados para proporcionar à legislatura, o auxílio necessário no que se refere às decisões políticas (LENTZ, 1957). O presente trabalho propõe ainda mais duas categorias, as concernentes aos trabalhos eminentemente administrativos, de gestão dos assuntos das Casas Parlamentares e dos órgãos de comunicação social, responsáveis pela divulgação das atividades parlamentares, permitindo o acompanhamento das discussões, votações e de outros trabalhos realizados no interior dos Poderes Legislativos.

Com o auxílio do quadro abaixo, que sistematiza as categorias de análise criadas por Lentz (1957) e por este trabalho, é realizado o exame da estrutura administrativa dos

Congressos Nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai do Parlamento Europeu e do Parlamento do Mercosul.

#### Quadro\_4: Componentes da Estrutura Administrativa

Componentes da Estrutura Administrativa das Casas Parlamentares						
Componentes	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Parlamento Europeu	Parlamento do Mercosul
Órgãos criados para assistir a legislatura no processamento dos seus trabalhos e na manutenção dos registros dos mesmos	Órgãos da Secretaria Parlamentaria	Órgãos da Diretoria Legislativa (Câmara dos Deputados); Órgãos da Diretoria Geral e Órgão de Assessoramento Superior (Senado Federal)	Órgãos da Secretaria Geral	Órgãos da Diretoria Legislativa	Órgãos das Diretorias da Presidência, das Políticas Internas, das Políticas Externas, da Tradução e da Interpretação e Conferências	Órgãos da Secretaria Parlamentaria
Órgãos criados para proporcionar à legislatura o auxílio necessário no que se refere às decisões políticas	Órgãos da Secretaria Parlamentaria	Órgãos da Diretoria Legislativa (Câmara dos Deputados); Órgão de Assessoramento Superior (Senado Federal)	Órgãos da Secretaria Parlamentaria	Órgãos da Diretoria Legislativa	Órgãos das Diretorias da Presidência, das Políticas Internas, das Políticas Externas, da Tradução e da Interpretação e Conferências	Órgãos da Secretaria Parlamentaria
Órgãos eminentemente administrativos, de gestão dos assuntos das Casas Parlamentares	Órgãos da Secretaria Administrativa	Órgãos da Diretoria Administrativa (Câmara dos Deputados); Órgãos da Diretoria Geral (Senado)	Órgãos da Secretaria Administrativa	Órgãos da Diretoria Geral Administrativa (Senado); Órgãos da Secretaria Administrativa e da Secretaria Financeira Contável (Câmara de Deputados)	Órgãos das Diretorias de Finanças, de Pessoal, de Infra-Estrutura e Logística e de Inovação e Apoio Tecnológico	Órgãos da Secretaria Administrativa
Órgãos de comunicação social	Direção de Imprensa	Secretaria de Comunicação Social	Direção Geral de Comunicação	Divisão de Imprensa e Relações Públicas	Diretoria de Comunicação	Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social

Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009).

Percebe-se que os Congressos Nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu apresentam um padrão de organização administrativa semelhante. O que diferencia cada Parlamento são os arranjos das suas camadas hierárquicas verticais e horizontais.

As Casas Parlamentares estruturaram um sistema administrativo no qual existem em primeiro lugar, o órgão (ou órgãos como no caso das duas câmaras do Congresso brasileiro, do Senado argentino e do Parlamento do Mercosul) diretamente vinculado à Mesa Diretora.

Na Câmara dos Deputados do Brasil subordinado a Mesa tem a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral<sup>93</sup>. Estes órgãos respectivamente coordenam, orientam, dirigem e controlam todas as atividades administrativas da Casa, bem como assessoram a Mesa Diretora em todos os trabalhos legislativos e a Presidência no desempenho de suas atribuições regimentais e constitucionais<sup>94</sup>. O Senado Federal brasileiro apresenta uma composição completamente diferente de todas as câmaras parlamentares estudadas.

<sup>93</sup><http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/organograma.html>;

<sup>94</sup><http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/dirgeral>; <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/sgm.html>

Vinculados a Mesa Diretora do Senado Federal estão a Diretoria Geral, os Órgãos de Assessoramento Superior, no qual, encontra-se a Secretaria-Geral da Mesa e o Instituto Legislativo Brasileiro.

Segundo Molinelli et al (1999) o Senado argentino apresenta a Secretaria Parlamentar e a Secretaria Administrativa subordinados à Mesa Diretora. As duas secretarias têm funções análogas as da Diretoria-Geral e Secretaria-Geral do Congresso Brasileiro. Por outro lado, a Câmara de Deputados possui apenas a Secretaria Geral com vínculo direto à Mesa Diretora, da mesma forma ocorre no Paraguai<sup>95</sup>, no Uruguai<sup>96</sup> e no Parlamento Europeu<sup>97</sup>. O Parlamento do Mercosul segue a estrutura do Senado argentino, tendo os órgãos, inclusive, as mesmas denominações<sup>98</sup>.

Imediatamente abaixo na hierarquia encontram-se as diretorias. Elas são responsáveis pela coordenação, controle e orientação dos órgãos que as compõem. Com relação às duas categorias de Lentz (1957), estas encaixam-se nos Congressos argentino, brasileiro, paraguaio e Uruguai, nos órgãos subordinados à Diretoria Legislativa/ Secretaria Legislativa/ Secretaria Geral/ Secretaria Parlamentar. Nesse ramo da administração ficaram concentrados os serviços de auxiliar a legislatura no processamento e registro dos trabalhos parlamentares e ainda, no assessoramento por excelência, das atividades legislativas referentes às tomadas de decisões.

No Senado Federal do Brasil, tanto a Diretoria Geral, como o Órgão de Assessoramento Superior, receberam os órgãos referente a primeira categoria analisada neste estudo (serviços desenhados para assistir a legislatura no processamento dos seus trabalhos e a manutenção dos registros), com as funções desempenhadas pela Secretaria de Arquivo e da Secretaria-Geral da Mesa. Já a categoria referente aos órgãos responsáveis pelo auxílio nas tomadas de decisões dos senadores, estes se concentraram no órgão de Assessoramento Superior.

Durante o processo de negociação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, a consultora Maria Claudia Drummond, do Senado Federal do Brasil, foi indicada,

---

<sup>95</sup><http://www.senado.gov.py/?pagina=reglamento#secretarios>; <http://www.diputados.gov.py/?pagina=dependencias>

<sup>96</sup><http://www.parlamento.gub.uy/HtmlStat/PL/OtrosDocumentos/OrganigramaCSS.pdf>; [http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/20060214d0005/20060214d0005\\_imagen3.gif](http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/20060214d0005/20060214d0005_imagen3.gif)

<sup>97</sup><http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do;jsessionid=A0EC1931CE2782FB1869C68AF98D2631.node2?language=PT&id=54>

<sup>98</sup> [http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos\\_estaticos/OrganigramaPM\\_PT.pdf](http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos_estaticos/OrganigramaPM_PT.pdf)

juntamente com Oscar Casal, Felix Peña, Mario Paes Castanha, Lincoln Bizzozero, Antônio Ferreira Costa Filho e Silvia Lospenatto como uma relevante interlocutora, na redação do documento constituidor do Parlamento do Mercosul. O secretário Antônio Ferreira Costa Filho, da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, chama a atenção para o fato de que não existe nos demais Poderes Legislativos da região um órgão análogo a Consultoria Legislativa, o qual a Maria Claudia Drummond trabalha. A Consultoria Legislativa é composta por servidores altamente qualificados, cuja função é subsidiar os parlamentares em todas as fases do processo legislativo, o secretário<sup>99</sup> ainda destaca o papel que os consultores tiveram no processo de criação do parlamento regional,

[...] a Comissão Parlamentar Conjunta [...], começou a montar grupos, primeiro técnicos, no caso da Câmara com as duas Consultorias, a Consultoria do Senado e a Consultoria da Câmara, mais o pessoal aqui da Representação Brasileira. Os outros congressos não tinham, não tem uma Consultoria, então acabou que a maioria dos participantes desse grupo, esses participantes eram secretários de parlamentares. [...] Os atores mais influentes em todo esse processo aqui nós tínhamos: os consultores legislativos daqui, que foram os mais influentes em todo esse processo [...]

Apesar de existir Consultoria Legislativa nas duas Casas do Congresso brasileiro, o Senado Federal foi o primeiro a criar o órgão de assessoramento superior no ano de 1955<sup>100</sup>. Na Câmara dos Deputados, a Consultoria começou seus trabalhos em 1973<sup>101</sup>. O órgão em questão, insere-se na segunda categoria descrita por Lentz (1957). Os seus trabalhos são confidenciais e apartidários, e, em sua maioria, exclusivos. Obedecem a critérios de pertinência, objetividade e isenção técnica. Assim, dispõe da possibilidade de analisar situações e formular propostas, realizar estudos aprofundados e fundamentar alternativas de ação, fundamentando tecnicamente a atuação do parlamentar.

O Parlamento Europeu não apresenta as mesmas subdivisões dos Parlamentos Nacionais ora estudados. No principal parlamento regional do mundo, na hierarquia administrativa, logo a seguir da Secretaria-Geral, foram organizadas dez Diretorias Gerais, entre elas, as Diretorias da Presidência, das Políticas Internas, das Políticas Externas, da

---

<sup>99</sup> Entrevista ao autor, em 05 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

<sup>100</sup> <http://www.senado.gov.br/conleg/institucional.htm>

<sup>101</sup> <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/conle>

Tradução e da Interpretação e Conferências. Elas podem ser interpretadas a partir das duas primeiras categorias (LENTZ, 1957) utilizadas para estudar as estruturas administrativas<sup>102</sup>.

Cabe ressaltar, que como existem parlamentares de vinte e três idiomas diferentes, os órgãos de tradução e interpretação desempenham um papel importante para a condução dos trabalhos legislativos do Parlamento Europeu, uma vez que não há a imposição de uma língua padrão, todos os idiomas são considerados oficiais na União Européia, torna-se necessário a existência de um órgão que permita aos parlamentares das distintas nacionalidades exercerem suas atividades, sem prejuízos causados pela diversidade lingüística e ainda permite aos eleitores dos diferentes países, acompanhar os trabalhos desempenhados no parlamento<sup>103</sup>.

No que diz respeito às primeiras duas categorias (LENTZ, 1957), o Parlamento do Mercosul segue o desenho institucional dos Congressos Nacionais dos Estados membro do bloco. Embora não apresente uma diversidade maior de órgãos subordinados à Secretaria Parlamentar, apenas um, a Diretoria Geral Parlamentaria e a ela dois departamentos, o das comissões e da documentação, a recém criada Casa Parlamentar, cumpre com as tarefas de auxiliar os parlamentares mercosulinos nos seus trabalhos executados nas comissões, bem como, no registro das atividades.

Ainda não existe um órgão análogo ao do Parlamento Europeu responsável pela disponibilidade de documentos nas duas línguas oficiais do Mercosul, o português e o espanhol. Contudo, no sitio eletrônico do Parlamento do Mercosul os internautas podem selecionar a visualização da página em português, ou em espanhol. As informações que a Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social disponibilizam, seguem a escolha da língua.

O problema com relação ao idioma no Parlamento do Mercosul, refere-se aos documentos oficiais emanados por ele. No último edital para realização de concurso, por exemplo, acerca da seleção de consultor para desenho de estratégia de comunicação, o documento foi publicado apenas em espanhol<sup>104</sup>. Mesmo que há uma grande distância entre o número de línguas da União Européia e do Mercosul, 21 (vinte e uma) no total, o idioma nacional faz parte da identidade de cada povo e uma política de diversidade lingüística poderia contribuir para a transparência, a compreensão e a troca de pontos de vistas não

---

<sup>102</sup><http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=PT&id=54>

<sup>103</sup><http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=54&pageRank=9&language=PT>

<sup>104</sup> <http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos/TORs%202.pdf>

apenas dos parlamentares, como também dos futuros eleitores do Parlamento do Mercosul. Então a mesma política adotada para o sítio eletrônico da Assembléia Parlamentar deveria ser transplantada para a redação dos documentos oficiais. Ou seja, redigir e publicar em língua portuguesa e em língua espanhola.

Com relação à terceira categoria (dos serviços eminentemente administrativos), de gestão dos assuntos das Casas Parlamentares, estes se concentram nos órgãos subordinados às Diretorias Administrativas/Secretarias Administrativas/Diretoria Geral.

Na divisão hierárquica do Parlamento Europeu, os órgãos submissos a Secretaria-Geral, que desempenham funções administrativas, são a Diretoria de Finanças, de Pessoal, de Infra-Estrutura e Logística e de Inovação e Apoio Tecnológico.

O Parlamento do Mercosul possui uma diretoria vinculada à Secretaria Administrativa. Naquela há três departamentos, o contábil-financeiro, o administrativo e o de informática. A estrutura administrativa do parlamento regional não se compara, por exemplo, ao da Câmara de Deputados do Brasil, no qual existem quatro departamentos, que é composto por quatro a seis secções cada um. Vale lembrar que o Parlamento do Mercosul ainda não possui a demanda de trabalhos que o Poder Legislativo nacional tem, uma vez que seus poderes ainda são limitados.

Na quarta categoria (comunicação social, instância de divulgação das atividades parlamentares), o Parlamento do Mercosul e o Senado Argentino são as Casas Parlamentares que diferenciam o órgão no qual esta categoria de serviços está vinculada. Enquanto nas demais Casas Parlamentares as secretarias que cuidam da comunicação social subordinam-se a Secretaria Geral ou Mesa Diretora, no Parlamento do Mercosul e Senado Argentino as secretarias submetem-se diretamente à presidência das câmaras.

A comunicação com a sociedade civil bem como com a imprensa foi um tema tratado durante as negociações do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, como expõe Maria Claudia Drummond<sup>105</sup>,

A questão da visibilidade do parlamento foi muito tratada quando foi redigido o Protocolo. A visibilidade significa o quê: um bom departamento que cuide das comunicações, da comunicação social do parlamento. E nós temos um

---

<sup>105</sup> Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

secretário de comunicação social que inclusive é um brasileiro [...] ele está, produzindo um boletim regular, que procura fazer a ponte com a sociedade civil e dar visibilidade, e fazer a ponte com a imprensa também. Então a questão da visibilidade do parlamento foi uma preocupação tanto no momento da negociação do Protocolo, da redação, como depois, hoje, por exemplo, ainda é uma preocupação, pois é um dos itens daquele projeto de cooperação entre a União Européia e Mercosul. Um item importantíssimo do projeto de cooperação porque os europeus sabem da importância da visibilidade, porque sofrem com a falta de visibilidade do Parlamento Europeu, então eles deram muita ênfase a essa questão da visibilidade e nós também no Mercosul.

Sobre o tema da visibilidade e contato com a sociedade civil, o Parlamento Europeu possui um sistema de televisão e outro de rádio como meio de comunicação para divulgar as atividades desenvolvidas tanto no plenário quanto nas comissões, além dos boletins informativos<sup>106</sup>. O Parlamento do Mercosul, por sua vez, não dispõe desses mecanismos de rádio e televisão, mas tem como exposto pela consultora Maria Claudia Drummond, os boletins informativos.

Desta forma, como ressaltou outro consultor do Senado brasileiro, Eugênio Arcanjo<sup>107</sup>, acerca dos poderes do Parlamento do Mercosul, “[...] *por enquanto ele tem competências menores legislativas e vão ter que desenvolver muita competência de contato com a sociedade*” pode ser uma possível explicação para o fato da Secretaria de Comunicação Social estar subordinada diretamente a Presidência do Parlamento do Mercosul, pois a comunicação com a sociedade, como um todo e, com a imprensa em especial, contribui para o fortalecimento do parlamento enquanto instituição, uma vez que a atuação parlamentar passa a ter maior visibilidade.

Por meio das categorias formuladas neste trabalho, percebe-se que o Parlamento do Mercosul, diferentemente do Parlamento Europeu, apresenta uma estrutura administrativa parecida com as dos Congressos Nacionais. Entretanto, a Casa Parlamentar regional não possui o mesmo número de órgãos dos parlamentos nacionais, principalmente porquê, os parlamentares começaram a desempenhar suas atividades há apenas dois anos, desde 2007, num parlamento com poderes reduzidos (não tem capacidade legiferante), no entanto, sua organização administrativa possibilita que esses trabalhos iniciais, sejam realizados de maneira adequada.

---

<sup>106</sup> Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/wps-euoparl-internet/frd/live/live-program?language=pt>

<sup>107</sup> Entrevista ao autor, em 24 de junho de 2008, Brasília.

### 3.2 As Regras que regem os trabalhos legislativos

Shepsle e Weingast (1984), num artigo sobre o que influenciava as preferências e os resultados das atividades dos parlamentares da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos<sup>108</sup>, buscaram responder a seguinte pergunta: Quando o Regimento Interno importa<sup>109</sup>?

De acordo com os autores, a atenção que os políticos despendem nas disputas pelos formatos das regras internas dos Congressos, indica que para os parlamentares, estas afetam os resultados de suas atuações. A estabilidade e sobrevivência de determinadas regras e práticas, sugere as conseqüências destas sobre as preferências dos congressistas.

Mckelvey e Ordeshook (1984), também estudiosos da relação entre as regras e estruturas legislativas, com as preferências dos legisladores, argumentam que os regulamentos internos podem constranger as escolhas políticas e, talvez, induzir ao equilíbrio se os participantes concordarem que tais constrangimentos, são mais vantajosos do que os resultados obtidos num ambiente institucional diferente. Os autores concluem que as estruturas regimentais de uma Casa legislativa, de fato, desempenham um papel relevante no comportamento dos legisladores e nos resultados das ações e práticas parlamentares.

Para essa literatura, as estratégias adotadas pelos congressistas não acontecem em um vazio institucional, a prática política é regulada por um conjunto de regras (MACHADO, 2005). Desta forma, os resultados das ações legislativas são explicados levando em conta as preferências individuais dos parlamentares e também das normas institucionalizadas (LEMOS, 2001).

As regras que organizam a vida parlamentar no Parlamento do Mercosul foram, como analisado no capítulo anterior, influenciadas pelas normas já existentes dos Congressos Nacionais dos países membros do Mercosul e do Parlamento Europeu. A partir da comparação dos regimentos internos das Casas Parlamentares descritas acima, verifica-se, neste estudo, o que das culturas legislativas nacionais influenciaram mais no Parlamento do Mercosul bem como o que da experiência do Parlamento Europeu foi incorporado na experiência sul americana.

---

<sup>108</sup> Tradução do inglês House of Representatives.

<sup>109</sup> No texto original a pergunta foi formulada da seguinte maneira: When the rules of procedure matter?

### 3.2.1 Das Sessões, a organização dos trabalhos no plenário

A partir do quadro abaixo, será realizada a comparação da forma como os Congressos Nacionais da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, bem como o Parlamento Europeu e o Parlamento do Mercosul organizam os seus trabalhos no plenário. A comparação será feita a partir das variáveis: a) Sessões Preparatórias; b) Tipos de Sessões; c) Existência de Período do Expediente; d) Ordem do Dia; e) Votações; e f) Requerimentos ou moções.

**Quadro\_5: Organização das Sessões Plenárias**

Organização das Sessões Plenárias						
Variáveis	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Parlamento Europeu	Parlamento do Mercosul
Sessões Preparatórias	Estabelecer os dias e horários das sessões do período ordinário	Para posse dos parlamentares e eleição das Mesas Diretoras	Para posse dos parlamentares e eleição das Mesas Diretoras	Discutir as matérias relativas a integração do corpo de parlamentares das Casas legislativas, se eles renunciarem ou não aos mandatos e como fica a composição das câmaras	Os deputados europeus deliberam quanto à duração das interrupções das sessões. E ainda, antes de cada período de sessões, a Conferência dos Presidentes elabora um projeto de Ordem do Dia bem como de toda a agenda dos trabalhos do parlamento	Para posse dos parlamentares e eleição das Mesas Diretoras
Tipos de sessões	Ordinárias e Extraordinárias (chamadas de especiais)	Ordinárias, Extraordinárias e Solenes ou Especiais	Ordinárias e Extraordinárias	Ordinárias, Extraordinárias e Especiais	Ordinárias e Extraordinárias	Ordinárias e Extraordinárias
Há Período do Expediente	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ordem do Dia	Discussões (Geral e Particular) e Votação	Discussão e Votação	Discussões (Geral e Particular) e Votação	Discussões (Geral e Particular) e Votação	Discussão e Votação	Discussão e Votação
Votações	Nominais, Simbólicas e Meio Eletrônico	Nominais, Simbólicas, Meio Eletrônico, Cédulas e Esferas	Nominais, Mecânicas, Eletrônicas ou Simbólicas	Nominais, Simbólicas, Cédulas, Meio Eletrônico e Depósito de Bolas numa Urna	Nominais, Simbólicas e Meio Eletrônico	Nominais e a Simbólicas
Requerimentos ou Moções	De Ordem; De Preferência; De Urgência; e De Reconsideração	Do Uso da Palavra; De Inclusão ou Retirada de Matéria em Ordem do Dia; De Verificação de Votação; De Informação a Autoridade do Executivo; De informações; De Esclarecimento; De Prorrogação do Tempo de Sessão; De Solicitação de Sessão Secreta ou Extraordinária; Das Votações; De Homenagem; De Preenchimento de Comissão; De Votação de Proposição; De Adiamiento de Discussão ou Votação; De Urgência; De Preferência; De Prioridade; De Licença	De Ordem; De Preferência; De Urgência; e De Reconsideração	De indicação para as Comissões Especiais e Investigadoras; De Alteração da Ordem do Dia; De Interpelação; De Ordem; De Urgência; De Discussão Livre; Da Ordem de Chamada; De Votação Nominal	De Verificação de Quorum; De Votação em Escrutínio Secreto; De Votação Nominal; De Uso da Palavra; De Adiamiento do Debate; De Constituição de Comissão de Inquérito; De Convocação do Parlamento; De Pedido de Urgência; De Suspensão da Sessão	De Ordem; De Preferência; e De Reconsideração

Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

Nota-se a diferença de objetivos conferidos às sessões preparatórias para a maioria das Casas Parlamentares. Ao Parlamento do Mercosul foi atribuído as características encontradas no Brasil e Paraguai, as quais estabelecem que nestas sessões os congressistas tomarão posse e as autoridades da Mesa Diretora serão eleitas. Na Argentina e no Parlamento

Europeu (através da Conferência dos Presidentes<sup>110</sup>) as sessões preparatórias têm como finalidade, estabelecer os dias e horários das sessões do período ordinário. Cabe ressaltar que no Paraguai, Uruguai e no Parlamento do Mercosul, o estabelecimento das datas e horas das sessões do período ordinário não ocorre em sessões preparatórias como no Congresso argentino ou no parlamento regional da Europa, mas na primeira sessão do período ordinário<sup>111</sup>. Por sua vez, os regimentos internos das câmaras brasileiras pré-estabelecem os dias e as horários das sessões ordinárias<sup>112</sup>.

Acerca do tipo de sessões não há muitas contradições entre os parlamentos estudados, todos possuem sessões ordinárias e extraordinárias. As exceções ficam por conta do Congresso brasileiro e uruguaio, que têm sessões especiais ou solenes, como são chamadas no Senado Federal do Brasil. Estas sessões são reservadas para comemorações ou recepção de altas personalidades.

O Período do Expediente é o tempo reservado para a leitura e apresentação de projetos, pareceres, informes, requerimentos, comunicações enviadas a Mesa Diretora, ofícios, mensagens, cartas que não estão relacionados com a Ordem do Dia. Constata-se que este período está presente nas seis Casas Parlamentares. O Período do Expediente é um relevante espaço administrativo para a Mesa informar aos demais parlamentares sobre os assuntos que estão entrando na pauta dos parlamentos.

A Ordem do Dia refere-se a parte da sessão na qual os congressistas deliberam sobre as matérias que estão aptas para serem votadas. A Ordem do Dia é dividida em duas etapas, uma de discussão das proposições e a outra de votação. Na Argentina, Paraguai e Uruguai ocorre semelhança na forma como os parlamentares discutem as matérias. Primeiro é discutido o texto em geral, no seu conjunto, para verificar a importância, conveniência ou

---

<sup>110</sup> A Conferência dos Presidentes é o órgão político do Parlamento Europeu com competência para decidir sobre: a organização e programação dos trabalhos do Parlamento Europeu; a atribuição das competências das comissões e das delegações e respectivas composições; as relações com as restantes instituições da União Européia, os parlamentos nacionais e os países terceiros. A Conferência dos Presidentes é composta pelo Presidente do Parlamento e pelos presidentes dos grupos políticos. Dois representantes dos deputados não-inscritos também participam nas suas reuniões, mas não têm direito de voto. As decisões da Conferência dos Presidentes são tomadas por consenso ou por votação ponderada em função dos efetivos de cada grupo político. Disponível em:

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=53&pageRank=2&language=PT>

<sup>111</sup> Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2006; Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 2008; Reglamento de la Cámara de Diputados del Paraguay, 2008; Reglamento de la Cámara de Senadores del Paraguay, 2008; Reglamento de la Cámara de Diputados; Reglamento de la Cámara de Senadores del Uruguay, 2008; Regimento Interno do Parlamento Europeu, 2008; Regimento Interno do Parlamento do Mercosul, 2007.

<sup>112</sup> Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2008; Regimento Interno do Senado Federal, 2008.

inconveniência do assunto e se a casa deve continuar deliberando sobre o projeto. Segundo, discuti-se cada artigo da proposição em particular. No regimento interno do Parlamento do Mercosul não se adotou essa metodologia de discussão e votação, o parlamento regional seguiu a maneira como o Congresso brasileiro realiza a Ordem do Dia, a discussão do projeto e possíveis emendas são feitas de uma só vez para, subseqüentemente, votar a matéria.

Apenas o Parlamento do Mercosul não dispõe de um dispositivo de votação por meio eletrônico. Este fato pode ser explicado, pois a sede provisória da Casa Parlamentar regional encontra-se no Edifício Mercosul, em Montevidéu, e as sessões plenárias ocorrem no Salão dos Plenários do prédio, no qual não possui um sistema eletrônico que possibilitasse a votação<sup>113</sup> por meio eletrônico. No mais, o Parlamento do Mercosul têm duas modalidades encontradas em todos os outros Congressos da região, a votação nominal e simbólica.

Como já descrito no capítulo anterior, no que diz respeito aos requerimentos, a representação paraguaia propôs e foi acatado pelo relator o seu trâmite, introduzindo três das quatro categorias de requerimentos existentes no Paraguai, a de ordem, de preferência e a de reconsideração.

Percebe-se pelo quadro acima que a experiência do Parlamento Europeu não influenciou em nada essa parte das regras introduzidas no Parlamento do Mercosul. As principais influências surgiram das normas dos Congressos Nacionais da Argentina, ou do Brasil, ou do Paraguai, ou em menor quantidade, do Uruguai.

### *3.2.2 Das Comissões, a organização interna dos trabalhos*

Para analisar o sistema de comissões, o presente trabalho utiliza como referência o esquema proposto por Santos (2002), o qual distingue três tipos de variáveis. A primeira é estrutural, e diz respeito ao número de comissões, a quantidade de membros em cada uma e a existência ou não de restrição para os parlamentares participarem em mais de uma. O interesse consiste em identificar a capacidade que a legislatura possui em analisar em profundidade a variedade de assuntos objeto de deliberação.

---

<sup>113</sup> Visita realizada a sede provisória do Parlamento do Mercosul no dia 14 de agosto de 2008, Montevidéu.

O segundo tipo de variável é o procedimental. Relaciona-se com as maneiras como são selecionados os membros das comissões, verificando se a distribuição dos acentos nas comissões é proporcional à representação dos partidos políticos na Casa Parlamentar, quais são os atores que possuem a prerrogativa de nomear os congressistas para as comissões, bem como, se há regras que encorajam a permanência do parlamentar na mesma comissão por um tempo determinado (SANTOS, 2002).

O terceiro tipo refere-se ao poder das comissões, suas prerrogativas e recursos. Por meio dessas especificações o presente trabalho procura examinar se as comissões podem iniciar legislação, emendar projetos, aprovar proposições sem submetê-las para apreciação do plenário, requisitar a alguma autoridade esclarecimentos sobre temas de interesse nacional e regional, e por último, se propõem eventos de diálogo com a sociedade civil (SANTOS, 2002).

O quadro número seis, abaixo, diz respeito ao conjunto do primeiro tipo de variáveis descrita por Santos (2002).

#### Quadro\_6: Variáveis Estruturais

Variáveis Estruturais						
Variáveis	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Parlamento do Mercosul	Parlamento Europeu
Tipos de comissões	Permanentes e temporárias (especiais, conjuntas e de investigação)	Permanentes e temporárias (especiais, conjuntas, de investigação e externa)	Permanentes e temporárias (especiais e conjuntas)	Permanente e temporárias (especiais e investigadoras)	Permanentes e temporárias (especiais e externas)	Permanentes e temporárias (especiais e de inquérito)
Há subcomissões	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Número de comissões permanentes	45 na Câmara de Deputados e 25 no Senado	16 na Câmara dos Deputados e 10 no Senado	24 na Câmara de Deputados e 15 no Senado	16 na Câmara de Deputados e 17 no Senado	10	20
Número de membros por comissão	Mínimo de 15 e máximo de 31 na Câmara de Deputados; e 15 no Senado	Entre 25 e 51 na Câmara dos Deputados; e entre 17 e 27 no Senado	Mínimo de 6 na Câmara de Deputados e entre 6 e 9 no Senado	Entre 3 e 15 na Câmara de Deputados; e entre 5 a 9 membros no Senado	O número de membros é definido por ato da Mesa Diretora na primeira sessão de cada período ordinário	A Conferência dos Presidentes elege no primeiro período de sessões subsequentes à eleição do novo Parlamento e, uma segunda vez, após um período de dois anos e meio a composição das comissões
Límite para os parlamentares participarem de diferentes comissões permanentes	Não	Sim (uma por deputado e até três para os senadores)	Não	Não	Não faz menção a limites	Não faz menção a limites

Elaboração: Pedro Araujo Pietrafesa (2009)

Como exposto pelo quadro número seis, todas as Casas Parlamentares possuem comissões permanentes e temporárias. As comissões permanentes fazem parte da estrutura institucional das câmaras e elas subsistem ao final de cada legislatura. As temporárias por sua vez, são criadas para um propósito específico e extinguem-se ao final da legislatura, ou

quando alcançam o objetivo pelo qual foram formadas ou quando expira o prazo de conclusão dos seus trabalhos.

O Congresso brasileiro, o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu possuem subcomissões. A função das subcomissões consiste na divisão do trabalho das comissões, e os relatórios aprovados nas subcomissões devem ser submetidos à apreciação do plenário da respectiva comissão, sendo a decisão final proferida por esta.

As comissões são estruturas *sine qua non* do poder legislativo. O número de comissões e o grau de especialização são bons indicadores do potencial que o Poder Legislativo tem para desafiar o Executivo (BOWLER e FARREL, 1995).

O grande número de comissões numa Casa Parlamentar possui de acordo com Bowler e Farrel (1995) conseqüências positivas e negativas. Com relação aos aspectos positivos os autores argumentam que quanto mais comissões, maiores são as oportunidades para grande número de legisladores preencherem posições de prestígio e poder. E, mais comissões, pode gerar mais especialidade acerca do conjunto de assuntos sobre os quais o legislativo delibera e recursos extras de informações para o parlamento como um todo.

No que diz respeito aos aspectos negativos, segundo Bowler e Farrel (1995), grande número de comissões pode facilitar o poder de veto do Poder Executivo sobre as proposições do Poder Legislativo. E ainda, torna mais difícil o desenvolvimento e aprovação de leis.

A Argentina é o país do Mercosul com maior número de comissões, tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado. Por isso não há limite para seus legisladores participarem de diferentes comissões. Por outro lado, o Congresso brasileiro é o único que restringe a participação dos parlamentares nas comissões. Na Câmara dos Deputados o parlamentar pode participar de apenas uma e no Senado em até três como titular e três como suplentes.

A análise do quadro número seis demonstra que o Parlamento do Mercosul tem um considerado número de comissões para avaliar em profundidade a variedade de temas acerca da integração regional.

O deputado federal brasileiro, relator do regimento interno do Parlamento do Mercosul, Dr. Rosinha<sup>114</sup>, sobre o número de comissões no parlamento, reflete,

[...] nós pegamos aqui o Brasil, ele tem uma cultura no que diz respeito a formação de comissões e a cultura nossa aqui na Câmara, por exemplo, é que eu não posso ser titular em mais de uma comissão permanente, eu posso de outras temporárias, especiais, mas nas permanentes uma só. Na Argentina pode ser o quanto o cara tem fôlego, que ele acha que pode agüentar. Então na hora que nós vamos discutir o número de comissões, principalmente, isso foi na hora de discutir o regimento interno, e ai acabou saindo 10 comissões, que eu acho muito, mas tinha gente que defendia que tivesse mais, que tivesse 15, 20 comissões. Eu fui o relator do regimento interno e tive muita dificuldade, defendi uma proposta do senador Aloizio Mercadante de ter só 5 comissões, porque somos em 72 membros no parlamento, então se tiver 10 comissões dá 7,2 pessoas para cada uma, e ai não conseguimos aprovar minha proposta.

Da mesma forma que os Congressos Nacionais, o Parlamento do Mercosul possui comissões permanentes e especiais, sendo que no presente momento, a distribuição dos deputados mercosulinos nas comissões é da proporção de um parlamentar por comissão, pois a Casa Parlamentar regional tem 72 membros, distribuídos em 10 comissões permanentes.

### Quadro\_7: Variáveis Procedimentais

Variáveis Procedimentais						
Variáveis	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Parlamento do Mercosul	Parlamento Europeu
Composição das comissões	Proporcionalmente a distribuição e ao peso dos partidos políticos na Casa Parlamentar	Proporcionalmente a distribuição e ao peso dos partidos políticos na Casa Parlamentar	Proporcionalmente a distribuição e ao peso dos partidos políticos na Casa Parlamentar	Proporcionalmente a distribuição e ao peso dos setores políticos na Casa Parlamentar	Proporcionalmente a distribuição e ao peso dos grupos políticos na Casa Parlamentar	Proporcionalmente a distribuição e ao peso dos grupos políticos na Casa Parlamentar
Método de indicação dos membros das comissões	Membros são indicados pela Mesa Diretora	Indicação pelo líder partidário e subsequente condução pela Mesa Diretora	O Plenário da câmara pode delegar ao presidente a função de indicar os membros das comissões	A presidência da casa designará os integrantes as comissões depois de iformada do número de cadeiras destinadas a cada setor político	Membros são indicados pela Mesa Diretora	A Conferência dos Presidentes elege no primeiro período de sessões subsequente à eleição do novo Parlamento e, uma segunda vez, após um período de dois anos e meio a composição das comissões após a indicação dos grupos políticos e dos deputados independentes
Regras que incentivam a permanência dos membros nas comissões	Sim	Não	Não	Não	Não	Não

Elaboração: Pedro Araujo Pietrafesa (2009)

<sup>114</sup> Entrevista ao autor, em 28 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

Acerca do segundo tipo de variáveis, nos seis parlamentos analisados, a composição das comissões segue a proporcionalidade que cada força política possui no interior das Casas Parlamentares. Entre os Estados Parte do Mercosul, as Mesas Diretoras são as responsáveis pela condução dos parlamentares às comissões, depois de ouvidas as lideranças dos partidos políticos ou bloco de partidos. No texto do regimento interno do Parlamento Europeu, está especificado que os grupos políticos indicam os deputados pleiteantes às vagas nas comissões, sendo a Conferência dos Presidentes o órgão responsável pela eleição e condução dos deputados aos seus cargos, casos eleitos.

No regimento interno do Parlamento do Mercosul, existe apenas no corpo do texto que os membros das comissões serão indicados pela Mesa Diretora, respeitando, dentro do possível, a proporcionalidade dos grupos políticos, não está especificado se líderes, ou coordenadores<sup>115</sup>, passam para o presidente da Casa, os nomes por eles indicados. Atualmente, no primeiro período de transição, como só existe um grupo político, as delegações de cada país organizaram a indicação dos seus conterrâneos nas comissões permanentes estabelecidas no regimento interno<sup>116</sup>. O secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Antônio Ferreira Costa Filho<sup>117</sup>, expõe como ocorreu esse processo,

Dentro do Parlamento do Mercosul, como nós não temos ainda conformado os grupos políticos, a conformação das comissões, ela não se deu por proporcionalidade partidária, o que nós pegamos, pegamos por país, então cada comissão tem o mesmo número de integrantes por país, algumas, uma você vai ver com mais outra com menos, porque nós não tivemos parlamentar de interesse naquele tema. O Brasil, por exemplo, soltou uma lista das comissões, fez uma pesquisa com que parlamentares tinham interesse em cada área e depois nós fizemos a divisão, foi feito assim, nós não temos nada com proporcionalidade partidária ainda. A idéia é que os partidos políticos sejam, o grande, quer dizer, todo o processo legislativo do Parlamento do Mercosul e as decisões girem em torno dos partidos políticos nos moldes europeus, não sei se vamos conseguir fazer isso nem quando, mas neste momento as comissões foram constituídas dessa forma.

---

<sup>115</sup> Os líderes dos grupos políticos foram denominados “Coordenadores” no regimento do Parlamento do Mercosul.

<sup>116</sup> ATA DA QUARTA SESSÃO PLENÁRIA DO PARLAMENTO DO MERCOSUL. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/parlamento.html/sessoes/ata-iv-sessao-6-e-7-de-agosto-de-2007>

<sup>117</sup> Entrevista ao autor, em 05 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

O parlamento argentino é o único que oferece incentivos para a permanência dos parlamentares na mesma comissão. O congressista tem a opção de permanecer na comissão, por pelo menos um ano, mesmo contra a vontade dos líderes partidários (REGLAMENTO DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS, 2006).

### Quadro\_8: Variáveis referentes aos poderes das comissões

Variáveis referentes aos poderes das comissões						
Variáveis	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Parlamento do Mercosul	Parlamento Europeu
Iniciar legislação	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Poder de emenda	Sim	Sim	Sim	Sim	Não faz menção	Sim
Apreciar conclusivamente projetos	Somente em casos excepcionais	Sim	Não	Não	Não	Não
Requisitar a presença de alguma autoridade	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Diálogo com a sociedade civil	Audiências Públicas, Fóruns e Vídeo Conferência	Audiências Públicas	Não	Não	Audiências Públicas	Não

Elaboração: Pedro Araujo Pietrafesa (2009)

O oitavo quadro permite notar que somente no Brasil as comissões possuem a prerrogativa de iniciar legislação, nos demais casos as comissões apenas examinam e votam as questões para elas encaminhadas. Cabe ressaltar ainda que o Parlamento do Mercosul não possui poder legiferante, ou seja, nem mesmo o próprio parlamento pode iniciar algum tipo de legislação.

O poder de apreciar conclusivamente um projeto aparece no Brasil e na Argentina. Em casos pré-determinados, as comissões permanentes brasileiras têm o poder de aprovar projetos de lei em definitivo, sem a necessidade de submetê-los ao plenário (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1994; PEREIRA e MUELLER, 2000)<sup>118</sup>. Por outro lado, na Argentina, este poder é mais restrito. Apenas em casos excepcionais o plenário pode delegar para uma comissão, por deliberação da maioria absoluta.

No regimento interno das câmaras do Paraguai, Uruguai e do Parlamento Europeu não há menção de mecanismos de diálogo com a sociedade civil. Já no Parlamento do Mercosul, como analisado no capítulo anterior, esse tema foi muito discutido pelos formuladores do regimento interno. Organizações não governamentais como o Instituto Nacional de Estudos

<sup>118</sup> De acordo com Pereira e Mueller (2000) o poder terminativo, ou de apreciar conclusivamente, é pouco utilizado no Brasil por causa do grande número de pedidos de urgência. Quando é feito esse pedido para apreciar uma proposição em trâmite sumário, as comissões perdem o poder terminativo.

Sócio-Econômicos (INESC)<sup>119</sup> argumentam que este dispositivo das audiências públicas é um instrumento importante para trazer os movimentos sociais para a discussão acerca da integração regional.

O Parlamento do Mercosul foi o único dos parlamentos que não mencionou sobre o poder de emendar proposições durante os trabalhos das comissões. De acordo com o seu regimento interno, as comissões devem discutir e votar as matérias. A consultora do Senado Federal brasileiro, Maria Claudia Drummond<sup>120</sup> discorre sobre o poder de emenda das comissões,

[...] elas podem no informe, vamos supor que o Conselho, mas não chegou nenhuma ainda, vamos supor que chegue um projeto de normativa, vamos supor que chegue alguma coisa sobre serviços no Mercosul, então vai ser distribuída talvez para a comissão de economia, a comissão de economia pode propor quando ela fizer o informe dela, primeiro vai passar no plenário, aí nesse momento ela vai fazer um informe e pode propor uma emenda, embora ela pode chamar de sugestão, mesmo que não esteja previsto no regimento, ela pode sugerir para o plenário, porque o plenário ele vai emitir um parecer para o Conselho sobre aquela norma e a comissão pode nesse parecer, colocar sugestões que não são chamadas de emenda, são sugestões.

Percebe-se pelas informações dadas pela consultora do Senado brasileiro que mesmo sem estar explícito no regimento interno do Parlamento do Mercosul, as comissões podem sugerir emendas aos projetos que por elas tramitam, e o plenário deliberará posteriormente sobre essas sugestões provenientes das comissões.

### *3.2.3 Prerrogativas dos partidos políticos*

O poder dos líderes partidários no interior das Casas Legislativas é de acordo com Cox e Morgenstern (2001) uma das discussões centrais acerca do Poder Legislativo na América Latina.

---

<sup>119</sup> Ver as notas técnicas do INESC sobre o Parlamento do Mercosul, disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/integracao-regional-1>.

<sup>120</sup> Entrevista ao autor, em 17 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

Segundo Santos e Rennó (2003) há um consenso em alguns países como a Argentina, que os líderes partidários são fortes atores legislativos. Para Jones (2002) os líderes argentinos possuem um grande controle sobre o acesso dos parlamentares nos recursos, para se engajarem nas atividades centrais da política, dentro do Congresso Nacional.

Na Argentina, a principal unidade organizada são os blocos de partidos. Cada bloco tem um presidente, conhecido como líder do bloco. Estes líderes possuem a prerrogativa de controlar o fluxo da legislação por meio da Comissão de Labor Parlamentaria, o orçamento e as indicações do bloco para as comissões (JONES, 2002).

No Brasil, Santos e Rennó (2003) argumentam que existe um debate em aberto sobre o papel dos líderes partidários. Dessa discussão, três posições acerca da influência dos líderes se desenvolveram. A primeira, defendida por Figueiredo e Limongi (1994) diz que os membros dos partidos políticos efetivamente votam conjuntamente e que o papel dos líderes na coordenação das atividades legislativas é subestimado. O Colégio de Líderes é uma importante estrutura para essa abordagem, pois para eles este Colégio centraliza a tomada de decisões no Congresso.

A segunda posição encontra-se no trabalho de Ames (2000). O autor argumenta que a cooperação partidária é baseada em incentivos seletivos, pois os líderes dos partidos têm a capacidade de distribuir recursos e cargos, por exemplo, nas comissões, e com isso aos correligionários leais, os líderes retribuem com esses cargos. O que afeta a cooperação nesta abordagem é a distribuição de recursos do orçamento (SANTOS e RENNÓ, 2003).

Para a terceira posição, os líderes partidários são os atores chave na conexão entre os assuntos locais e nacionais, por meio do intermédio do desembolso de recursos federais para localidades específicas e por meio do convencimento de parlamentares da importância dos seus apoios a determinadas políticas nacionais. A distribuição de cadeiras nas comissões é utilizada como ferramenta para premiar a lealdade partidária (SANTOS e RENNÓ, 2003).

O caso uruguaio é um pouco diferente dos demais, por causa da força que as facções internas dos partidos políticos possuem (MORGENSTERN, 2001). De acordo com este autor, em muitos casos os líderes das facções desempenham um papel mais importante nos debates legislativos do que os líderes partidários.

O autor conclui que os partidos não são necessariamente os atores legislativos decisivos. Para Morgenstern (2001) a percepção de quem é o ator central no sistema político uruguaio depende de duas situações. Primeiro, se a coalizão votará conjuntamente, se assim acontecer, os partidos políticos tornam-se os atores centrais. Segundo, se o partido ou facção quebrarem a coalizão, então as facções parecem ser a unidade de análise mais apropriada.

No Parlamento Europeu, os presidentes dos grupos políticos têm de acordo com o regimento interno, as prerrogativas de automaticamente comporem a Conferência dos Presidentes, indicarem os parlamentares para pleitearem posições nas comissões e podem convocar debates emergenciais (PIODI, 2008). Segundo Hix, Raunio e Scully (1999) os grupos políticos desempenham um papel importante em todos os principais processos políticos no Parlamento Europeu, além dos poderes descritos anteriormente, eles organizam a agenda política, alocam recursos para os técnicos responsáveis pelo assessoramento dos deputados europeus, coordenam o comportamento nas comissões e ainda preparam as votações.

Os grupos políticos possuem um sistema chamado de “líder da bancada”, que procura forçar os membros do parlamento a seguirem as orientações dos grupos. Estudos sobre votações nominais demonstram um grande nível de coesão partidária no Parlamento Europeu. Contudo, os grupos políticos são incapazes de prevenir, que parte das delegações nacionais abandone as linhas orientadoras dos grupos políticos se um assunto for altamente relevante às lideranças políticas domésticas (HIX, RAUNIO E SCULLY, 1999).

Percebe-se pelo exposto acima, que assim como nos países analisados da América Latina, no parlamento regional da Europa, os líderes partidários têm forte influência nos trabalhos legislativos desempenhados pelos parlamentares, até mesmo centralizando as atividades legislativas. No Parlamento do Mercosul o regimento interno prevê, da mesma forma como ocorre no Parlamento Europeu, a formação de grupos compostos por deputados com as mesmas afinidades políticas.

Os grupos políticos no caso sul americano são liderados por coordenadores. Estes, regimentalmente, exercem as funções, em alguns aspectos, similares com os líderes partidários nacionais, como por exemplo, elaborar o plano de trabalho com a Mesa Diretora, requerer emendas a proposições, representar os grupos políticos e distribuir os assentos no plenário.

Somente um grupo político foi formalmente constituído no Parlamento do Mercosul, o chamado Partido Nacional, composto exclusivamente por parlamentares uruguaios, filiados ao Partido Nacional. Todavia, não há informações acerca do comportamento parlamentar desse grupo, enquanto agrupamento político, se os líderes centralizam ou não o comportamento dos seus correligionários. Segundo Antônio Ferreira Costa Filho<sup>121</sup>,

Neste momento o que tem dentro do plenário do Parlamento do Mercosul, do grande colegiado, são alguns parlamentares começando a se destacar, pela sua atuação e que automaticamente lideram determinado tema, mas ele não é um líder partidário ainda, ele até é uma liderança política, ele movimenta, ele colhe assinaturas, isso está sendo feito, que é o papel dos líderes, mas isso, isso são parlamentares avulsos, isso não está regulamentado ainda, esse poder político dessa pessoa de movimentação política tem influenciado sim decisões, mas é uma pessoa sem uma denominação nem nada, é um político atuante, ou um cara que entende bem daquilo, ou um cara com um bom traquejo como deve ser todo político e uma liderança política trabalha dessa forma, mas isso não está regulamentado não. O que nós começamos a ver, o que nós estamos começando a perceber e ver, são os destaques individuais em vários países.

Nota-se que o regimento interno do Parlamento do Mercosul atribuiu algumas prerrogativas aos grupos políticos de centralizarem as atividades parlamentares, porém ainda não é possível realizar uma análise, como no Parlamento Europeu, se os líderes partidários conseguem criar coesão na atuação dos seus correligionários ou mesmo centralizar algumas tarefas no parlamento regional do Cone Sul.

### **3.3 Comunicação via internet**

A internet como meio global de informação e comunicação cresceu consideravelmente desde a década de 1990. O seu impacto nas interações privadas já foi muito discutido pela literatura especializada, entretanto, a discussão acerca do seu impacto nas interações com fins públicos, mais especificamente na política, pouco a pouco vai ganhando espaço na academia, que se preocupa principalmente com o uso da nova mídia para votações via internet, propaganda política e redes virtuais de movimentos sociais (EISENBERG, 2003). O número

---

<sup>121</sup> Entrevista ao autor, em 05 de junho de 2008, Brasília, transcrita sem correções ortográficas e de concordância.

de parlamentos com sítios na internet aumentou nos últimos anos, possibilitando maior disponibilidade de informações legislativas aos cidadãos como um todo (INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL<sup>122</sup>, 2000).

Com isso, o presente trabalho procura examinar a organização do sítio do Parlamento do Mercosul, comparando-o com as páginas dos Congressos Nacionais dos países membros do Mercosul e do Parlamento Europeu, com a finalidade de analisar a maneira como o parlamento regional realiza o contato com a sociedade, por intermédio do meio eletrônico.

Para empreender a análise dos sítios supracitados, a metodologia desenvolvida por Braga (2004) para estudar os sítios eletrônicos dos legislativos estaduais no Brasil é utilizada com as mesmas dimensões sugeridas pelo autor.

Ao todo são sete dimensões. A primeira foi caracterizada a partir da disponibilização de informações básicas ao público, de forma ampla. Segunda, identifica a estrutura do processo decisório vigente, trazendo informações acerca das atividades relacionadas às Mesas Diretoras, lideranças partidárias, comissões e plenário. Terceira, recrutamento, ou seja, informações dos parlamentares, das bancadas e das atuações parlamentares. Quarta, identifica o processo decisório, o conjunto das proposições e decisões produzidas pelos órgãos legislativos. Quinta, demonstra as modalidades de interação vertical com o público, a partir da disponibilização de informações sobre o funcionamento parlamentar. Sexta, esclarece informações básicas sobre a estrutura administrativa da casa. E, finalmente a sétima, caracteriza a interação ou comunicação horizontal dos parlamentos com outras instituições (BRAGA, 2004).

Braga (2004) propõe uma pontuação das variáveis, por entender, que muitas vezes as informações, apesar de constantes nos sítios, não estão acessíveis ou são repassadas ao público de forma precária. Outra questão levantada pelo autor diz respeito ao fato de que, nem todas as variáveis, têm o mesmo peso na organização dos sítios, sendo necessária a definição de um fator de ponderação para a pontuação dos itens.

---

<sup>122</sup> Tradução para o português: União Inter parlamentarária.

## Quadro\_9: Metodologia de pontuação das variáveis

Pontuação das Variáveis			
Tipo de Informação	Informações completas e/ou satisfatórias	Informações incompletas e/ou insatisfatórias	Sem informação
<b>Importante e essencial</b>	20 a 50	15 a 25	-
<b>Importante, mas não essencial</b>	10 a 20	5 a 15	-
<b>Menos importante</b>	0 a 10	5	-

Elaboração: Braga (2004).

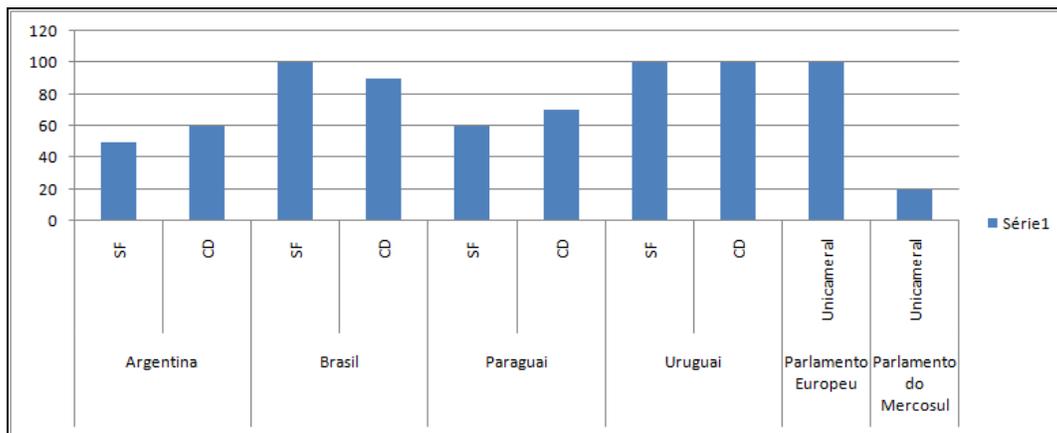
A base dos dados estará disponível no anexo deste trabalho, organizada numa planilha, que possui os critérios expostos acima, discriminados em 156 (cento e cinquenta e seis) itens distribuídos entre as sete variáveis elaboradas para empreender a análise. Os pontos referentes à Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil foram incorporados a partir da pesquisa feita por Braga (2004). Contudo alguns itens do original foram retirados para poder encaixar os parlamentos regionais da Europa e da América do Sul, pois estes não possuem os mesmos poderes dos Congressos Nacionais.

As dimensões analisadas estão agrupadas em quatro categorias. Os sítios que alcançaram de 100 a 75% dos pontos da variável são os Parlamentos com alto grau de informação. De 75 a 50% são os médios altos. De 50 a 25% os médios baixos. E de 25 a 0% estão os Parlamentos com baixo grau de informação nos seus sítios na internet.

### 3.3.1 Disponibilização de informações básicas ao público

No que diz respeito à primeira variável, esta relaciona-se com o contato inicial do internauta com o sítio. Existência ou não de mecanismos de busca, de mapa do *Site*, endereço e, e-mail da casa, bem como, informações sobre a história da casa constitui os itens inseridos para a discussão da variável.

**Gráfico\_1: Disponibilização de informações básicas ao público**

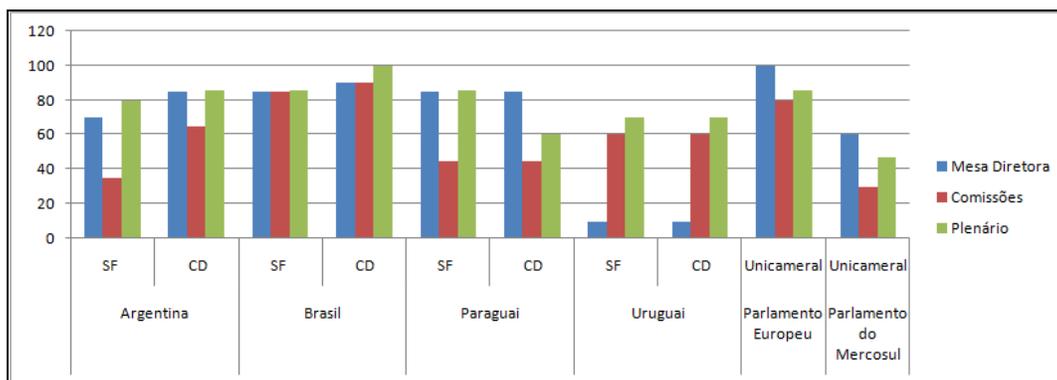


Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

Nesta categoria a pontuação máxima que uma Casa Parlamentar poderia chegar são 100 (cem) pontos. Examinando o gráfico, observa-se que os Congressos Nacionais do Brasil e Uruguai têm alto grau de informação nesta categoria, assim como o Parlamento Europeu. Por outro lado, o Parlamento do Mercosul apresentou o nível mais baixo, principalmente por causa da ausência de dois itens essenciais, o mecanismo de busca e o mapa do *site*. Estes requisitos auxiliam os navegadores a encontrarem dados que não estão disponíveis no rosto do sítio.

### 3.3.2 Estrutura dos Centros de Decisão

**Gráfico\_2: Estrutura dos Centros de Decisão**

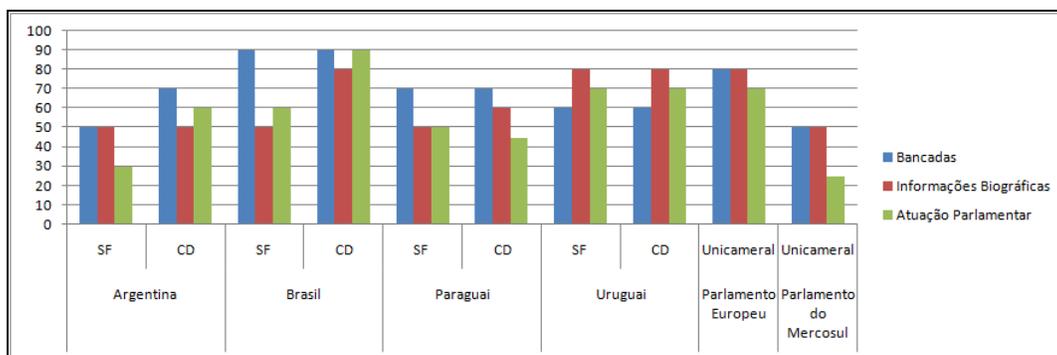


Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

De uma forma geral, o desempenho dos *sites* nesses três itens (Mesa Diretora, Comissões e Plenário) foi satisfatório. O parlamento uruguaio no quesito Mesa Diretora destoou da regra geral, pois não disponibiliza como acontece nos demais casos, informações acerca da composição das Mesas Diretoras, só foi encontrado dados sobre os atuais presidentes. Em todas as Casas Parlamentares os dados da composição das comissões estão presentes, tanto das permanentes quanto das temporárias. O sítio do Parlamento do Mercosul foi o único que não apresenta a Ordem do Dia das comissões, somente a data e horário dos seus encontros. Contudo, quando se trata da Ordem do Dia do plenário os seis parlamentos disponibilizam informações.

### 3.3.3 Informações sobre os Parlamentares

**Gráfico\_3: Informações sobre os Parlamentares**



Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa

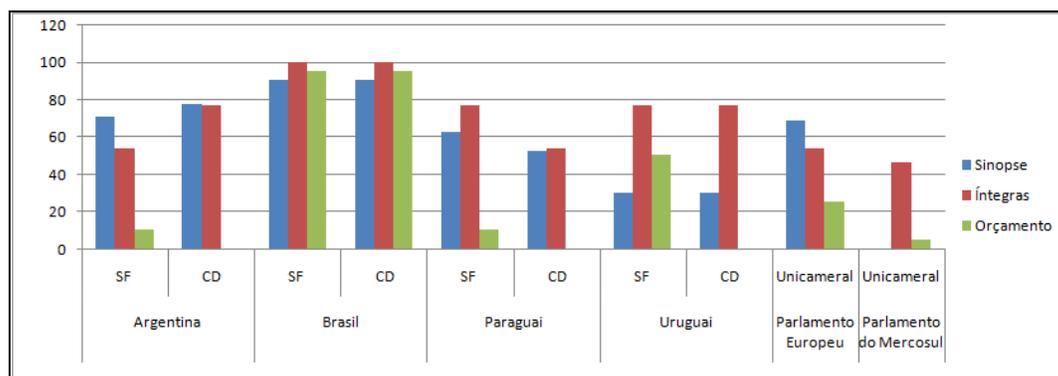
Observando o gráfico, verifica-se a regularidade nas informações a respeito dos parlamentares. Com exceção dos dados sobre atuação parlamentar no Senado da Argentina e no Parlamento do Mercosul, os demais indicadores alcançaram o nível médio alto e alto de informação. A principal falha dos sítios é a ausência das informações acerca das votações nominais, apenas a Câmara dos Deputados do Brasil traz em seu sítio essas informações. Este é um relevante índice para a comunidade em geral saberem como os representantes se comportam, durante essa fase do processo decisório.

Quatro itens apareceram em todos os sítios. Filiação partidária, perfil do parlamentar, fotografias e contatos. Destacam-se entre esses itens os três últimos, pois permitem aos

interessados conhecerem a profissão que os legisladores desempenhavam antes do mandato, foto para identificação visual e endereço, ou telefone, ou e-mail para contato com os parlamentares.

### 3.3.4 Processo Decisório

**Gráfico\_4: O Processo Decisório**



Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

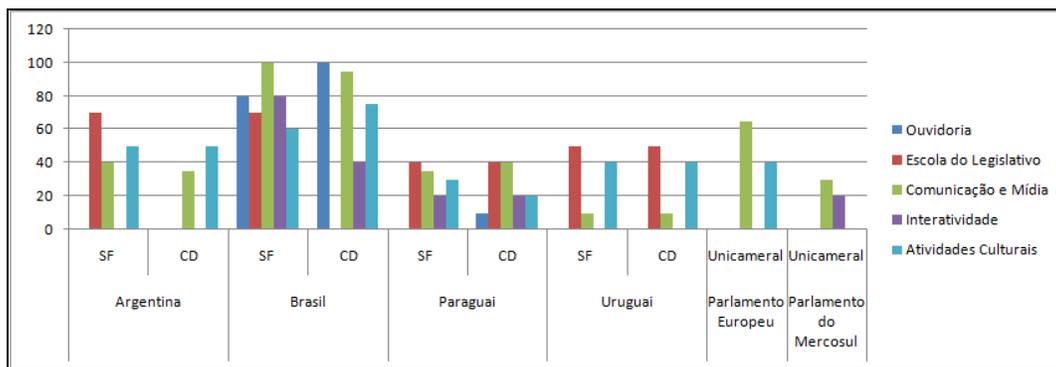
Nesta variável, processo decisório, ocorreu flutuação nos graus de informações entre os sítios eletrônicos dos parlamentos em estudo. O item orçamento, por exemplo, possui alto grau de informação no Brasil e médio alto no Senado uruguaio. Mas em contrapartida, na Argentina, Paraguai, Câmara de Deputados do Uruguai, Parlamento Europeu e Parlamento do Mercosul as informações são precárias acerca desse tema. Na câmara regional sul americana só há indicação de que o parlamento enviou para deliberação do Conselho do Mercado Comum a proposta de orçamento, na qual versa, sobre as despesas do próprio Parlamento do Mercosul.

Com relação às sinopses, apesar de somente o Uruguai apresentar médio baixo nível de informação e o Parlamento do Mercosul praticamente nenhuma informação, os Congressos Nacionais argentino, brasileiro e o Senado paraguaio apresentam a tramitação dos projetos de lei durante o processo legislativo, estes dados são importantes para quem acompanha para fins acadêmicos ou não o trâmite dos projetos, tomando conhecimento das emendas e como ocorreram as discussões em cada instância legislativa.

As íntegras das proposições apresentadas e aprovadas são mais divulgadas pelos *sites*, todos expõem as matérias que foram aprovadas em plenário e, as apresentadas para deliberação das Casas.

### 3.3.5 Relação com o Público

**Gráfico\_5: Relação com o Público**



Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

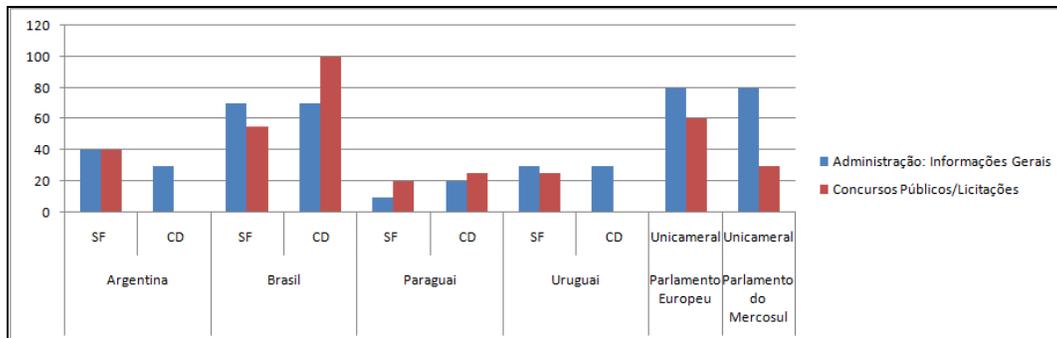
O Congresso brasileiro é o único a apresentar um sistema on-line de ouvidora com alto nível de informação, com a exceção da Câmara de Deputados do Paraguai que disponibiliza o código de ética da Casa, nos demais Parlamentos não há informações acerca desse tipo de serviço.

Observa-se, a partir do gráfico acima, que as atividades de comunicação e mídia encontram-se em todos os sítios com destaque para o item boletim informativo, ausente apenas no Congresso Uruguaio. No Parlamento do Mercosul os boletins são os principais meios de divulgação dos trabalhos parlamentares que a Secretaria de Comunicação elabora, eles estão disponíveis em espanhol e em português.

O item interatividade, importante para trazer o público em geral para a discussão parlamentar, é pouco utilizado na maioria dos parlamentos estudados. Não existe nestes sítios espaços para fóruns de debates, cadastro de notícias ou até mesmo avaliação do desempenho das atividades desempenhadas na Casa.

### 3.3.6 Administração

**Gráfico\_6: Administração**



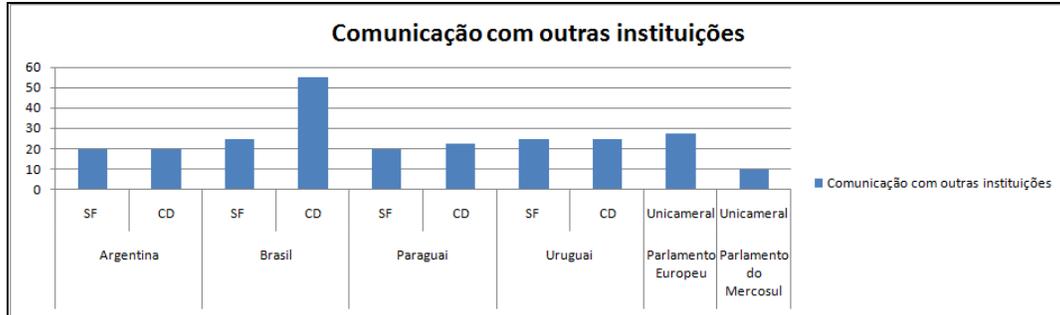
Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

As páginas na internet dos Parlamentos regionais da Europa e da América do Sul podem ser classificadas como de alto grau de informação quando se trata de informar questões administrativas. Disponibilizando entre outros dados a relação dos servidores, a direção administrativa e as atribuições de cada unidade. Como já discutido neste capítulo, no tópico que trata da estrutura administrativa, esta gestão do Parlamento do Mercosul se assemelha aos dos Congressos Nacionais da região do Mercosul. Aproximando-se na variável sobre informações acerca da administração, disponibilizadas no *site* da internet aos sítios do Congresso brasileiro, que tem o maior índice.

Percebe-se por meio do gráfico que apenas a Câmara dos Deputados, o Senado Federal do Brasil e o Parlamento Europeu se preocupam em divulgar na internet maiores informações sobre concursos públicos, licitações e contratos realizados por essas instituições.

### 3.3.7 Comunicação com outras Instituições

**Gráfico\_7: Comunicação com outras Instituições**



Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

Esta variável apresentou um fato curioso, somente o sítio uruguaio possui link ao Parlamento do Mercosul, referente à parte reservada à comunicação com outras instituições. Na Argentina, Brasil e Paraguai tem até um link para acessar a página do Parlamento Europeu, mas não têm para o Parlamento do Mercosul.

Por outro lado, no sítio da Casa Parlamentar regional não há links conectando-a com os Congressos Nacionais dos países membros do bloco. Estão presentes acessos a outros parlamentos regionais, ao Parlamento Europeu e ao *site* do Mercosul.

### 3.3.8 Análise Geral das Variáveis para o Parlamento do Mercosul

**Gráfico\_8: Análise Geral das Variáveis para o Parlamento do Mercosul**



Elaboração: Pedro Araújo Pietrafesa (2009)

A média de pontos do sítio do Parlamento do Mercosul foi 27,9, ou seja, pelas categorias criadas por Braga (2004), o *site* se encontra no nível médio baixo de informações. As variáveis que não possuem pontuação, e que mais contribuíram para o baixo rendimento, no sítio do Parlamento do Mercosul, estão relacionadas às atividades que ele ainda não desempenha ou exerce de forma bem residual. Como por exemplo, tratar sobre normativas do Mercosul. O parlamento tem a competência de apreciar as normativas emanadas do Conselho do Mercado Comum (CMC), contudo não há relatos que a CMC tenha enviado alguma para apreciação, desta forma as recomendações, pedidos de realização de debates ou seminários e notas de apoio são as proposições que prevalecem no Parlamento do Mercosul.<sup>123</sup>

Os itens que precisam melhorar a capacidade de gerar informações ao público são os relacionados com a navegabilidade do *site*, com os trabalhos das Comissões, interatividade e atuação parlamentar. No primeiro item, a sugestão é acrescentar um mapa do *site* e um mecanismo de busca. No que se refere às Comissões, é importante disponibilizar a Ordem do Dia e as atas ou notas taquigráficas das reuniões. Para o terceiro ponto, o presente trabalho propõe a criação de fóruns de debates com tradução tanto para a língua espanhola quanto para a língua portuguesa e cadastro de e-mails para o recebimento de notícias. E finalmente, sugere-se que o sítio do Parlamento do Mercosul disponibilize as votações nominais dos deputados mercosulinos, bem como a presença e atuação nas comissões e, a integra das principais proposições.

Do conjunto das seções deste capítulo, foi possível perceber que a experiência do Parlamento Europeu, efetivamente contribuiu na organização do regimento interno do Parlamento do Mercosul no item referente a formação do grupos políticos. Nos quesitos da estrutura administrativa, sessões plenárias e comissões, o parlamento regional do Cone Sul se assemelha mais com as formas de organização regulamentadas nos Congressos Nacionais dos países membros do Mercosul.

Sobre os *web sites*, o do Parlamento do Mercosul tem ainda muito o que melhorar, principalmente na disponibilização das informações para o público em geral. O sítio eletrônico é relativamente novo, foi inaugurado em novembro de 2007 e possui pontos positivos como o bom nível de informações disponibilizadas acerca da estrutura administrativa, biografia dos parlamentares e da Mesa Diretora.

---

<sup>123</sup> Informações disponíveis em: [http://www.parlamentodelmercosur.org/index1\\_portugues.asp](http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp)

## Conclusão

O contexto no qual o Mercosul foi pensado e criado constituiu-se por expectativas associadas às transformações políticas ocorridas tanto no nível regional, com os processos de redemocratização e introdução de reformas econômicas, quanto no nível internacional, com o fim da Guerra Fria. Desta forma, abriram-se novos pólos de poder econômico, que pareciam criar espaços para novas possibilidades de inserção internacional dos países emergentes (VAZ, 2007).

Não perdendo de vista a conjuntura apresentada acima, os princípios dos protocolos assinados entre Brasil e Argentina durante a década de 1980 até a constituição do Mercosul, reiteravam que o objetivo fundamental da integração regional do Cone Sul era a busca do crescimento econômico (SEITENFUS, 1992).

A agenda econômica e comercial nestes dezoito anos de existência do bloco dominou as ações e negociações entre os sócios. Mesmo com as debilidades percebidas pelos atores que participavam do Mercosul, depois de estabelecido o arranjo institucional, pouco se fez para solucionar os problemas que traziam insegurança jurídica, déficit democrático e a baixa qualidade das normativas, por exemplo.

Iniciativas como a assinatura do Tratado de Olivos, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e do Programa de Trabalho 2004-2006 demonstram que a partir de 2002, os principais atores do bloco, os Chefes de Estado, se empenharam mais do que no passado para incorporar outros itens, além do comercial, na agenda de discussão do Mercosul.

Constata-se a preponderância do Poder Executivo na determinação da agenda do bloco. Outros atores como os parlamentares, quando atuavam na Comissão Parlamentar Conjunta, não possuíam instrumentos para pressionar a apreciação de alguma recomendação que definam como importante, pois o Conselho do Mercado Comum, formado eminentemente por indivíduos dos Poderes Executivos, tinham a prerrogativa de vetar qualquer proposição da CPC, sem que esta pudesse contestar a decisão. A principal tarefa desempenhada pelos parlamentares, era acelerar o processo de internalização das normas do Mercosul no ordenamento jurídico dos respectivos países.

Em 2003 quando houve a mudança de governo no Brasil com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, na Argentina com Néstor Kirchner, no Paraguai com Óscar Nicanor Duarte Frutos e posteriormente em 2004 com Tabaré Vasquez no Uruguai, o Mercosul estava saindo de um processo de retrocesso na integração, pelo menos na esfera econômico-comercial, devido as crises na economia Argentina e o desequilíbrio cambial no Brasil (DRUMMOND, 2002) para uma aproximação dos seus membros.

Foi neste contexto, que Lula defendeu a proposta de criar o Parlamento do Mercosul. Neste sentido as reflexões de Kingdon (1995) a cerca das definições e orientações governamentais (clima político) são fatores relevantes na introdução de políticas na agenda de um país ou de uma região. A sugestão do presidente brasileiro ia ao encontro da vontade dos demais Chefes de Estado de criar instituições no bloco, que possibilitasse o seu fortalecimento institucional.

Feita a proposta por Lula e emanada a decisão do Conselho do Mercado Comum as negociações acerca do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul iniciaram-se no ano de 2003 pelas sessões nacionais da Comissão Parlamentar Conjunta com a apresentação de dois projetos de protocolo, um pela seção do Brasil e o outro pela Argentina.

Por desinteresse das seções do Paraguai e Uruguai em negociar um anteprojeto consolidado dos dois apresentados naquele período, a proposta enviada para o Conselho do Mercado Comum em julho de 2004 não agradou aos integrantes do Brasil e Argentina, o que forçou a continuação das discussões acerca de um documento mais estruturado.

Os parlamentares efetivamente sentaram-se à mesa de negociações para debater um protocolo viável para criar o Parlamento do Mercosul em 2005. A conjuntura política na região que favoreceu a introdução do Parlamento do Mercosul na agenda do bloco, manteve-se constante até que o Protocolo Constitutivo fosse negociado, aprovado e devidamente internalizado pelos Estados membros.

A indicação de técnicos para assessorar os parlamentares na redação do Protocolo Constitutivo acelerou os trabalhos da Comissão Parlamentar Conjunta nas negociações do documento. É relevante notar que os técnicos não negociaram os princípios e a essência de nenhum artigo do texto, apenas a forma como iriam redigí-los. Foram os parlamentares que se encarregaram dessa tarefa de discutir o que seria ou não redigido no protocolo.

Por se tratar da constituição de uma nova instituição no interior da estrutura do Mercosul, os sócios se comportaram cooperativamente com a intenção de construir um protocolo no qual todas as partes se sentissem contempladas pelo texto do documento. Isto não significa dizer que divergências entre as seções nacionais não ocorreram e que em certos momentos, os atores não procuraram maximizar interesses específicos.

O fato do Parlamento do Mercosul ainda não especificar quantos parlamentares cada país poderá proporcionalmente eleger foi um efeito desse jogo de barganha, no qual as partes procuraram maximizar os ganhos e diminuir as perdas (HOPMANN, 1995). Os paraguaios não aceitaram nenhum tipo de proporcionalidade apresentada nas discussões e buscaram, como efetivamente, conseguiram, aproximar o máximo possível sua proposta inicial do resultado final da negociação. O mesmo pode ser dito para a questão do concurso público.

Desta forma, verifica-se que mesmo numa negociação internacional na qual apresenta características predominantemente cooperativas, alguns pontos são inegociáveis sem os jogos de barganha.

Durante algumas negociações internacionais, os atores participantes costumam sofrer pressão por parte de agentes domésticos, para que tomem algum tipo de posicionamento no âmbito internacional (PUTMAN, 1988). Contudo nas negociações do Protocolo Constitutivo, bem como no Regimento Interno do Parlamento do Mercosul, os parlamentares que delas participaram não sofreram intervenção de agentes domésticos, nem mesmo dos seus próprios partidos políticos.

A partir das categorias criadas para efetuar a análise do processo de elaboração do regimento interno do Parlamento do Mercosul, percebe-se que com a criação de uma comissão especial, os trabalhos para a confecção do documento regulador podem ser caracterizados como concentrados. Apesar da possibilidade dos demais parlamentares da Casa Parlamentar regional de apresentarem emendas ao projeto, somente os integrantes da comissão debateram acerca do texto. A composição da comissão seguiu a lógica intergovernamental do Mercosul, com a indicação do mesmo número de deputados mercosulinos por nacionalidade.

Nota-se que o processo de elaboração do regimento foi confuso no início das suas atividades. Isto ocorreu pela ausência de um conjunto de normas para regular os trabalhos. Mas com o desenrolar das reuniões, o relator do projeto solicitou alguns critérios para orientar

os trabalhos, por exemplo, debaterem em cima da proposta que vinha sendo trabalhada desde o ano de 2006, o consenso seria a forma de tomar as decisões sobre as divergências e ainda indicar os artigos, os quais as emendas se referiam.

As diferentes culturas parlamentares experimentadas pelos deputados mercosulinos foram o maior fator de desacordos entre os formuladores da proposta do regimento interno. Cada um queria impor a sua forma de desempenhar a atividade parlamentar.

Apenas dois pontos fugiram a essa regra. Os referentes aos grupos políticos e imunidades parlamentares. No primeiro, a divergência dizia respeito à possibilidade de somente membros de um país poderem ou não, conformarem grupos políticos, o que debilita a idéia de uma instância supranacional no Mercosul, onde políticos de diferentes nações com afinidades políticas se constituiriam em um grupo e passariam a desenvolver as suas tarefas no interior do parlamento regional, segundo sua orientação política e não por sua nacionalidade.

O segundo ponto refere-se às imunidades parlamentares, que tinha como centro das divergências, a manutenção ou redução dos privilégios, os quais os deputados mercosulinos iriam desfrutar.

Com o intuito de verificar a forma segundo a qual as culturas parlamentares influenciaram no regimento interno e na estrutura administrativa do Parlamento do Mercosul, o terceiro capítulo empreendeu comparações com os Congressos Nacionais e o Parlamento Europeu.

Destas comparações é possível concluir que as estruturas administrativas das Casas Parlamentares seguem um padrão de organização. Em todas elas os órgãos administrativos superiores estão diretamente subordinados a Mesa Diretora. O que se diferencia em cada parlamento são as maneiras como as hierarquias, verticais e horizontais estão estruturadas. O Parlamento Europeu possui a organização das hierarquias mais distinta entre as câmaras estudadas, subordinados a Secretaria Geral existem dez Diretorias Gerais. O destaque entre essas diretorias deve-se a Diretoria de Tradução, que disponibiliza todos os documentos que circulam pelo parlamento regional nas 23 (vinte e três) línguas de todos os países membros da União Européia. Esse trabalho possibilita que os indivíduos dos mais variados idiomas, dentre os falados na integração da Europa, possam devidamente trabalhar no parlamento, exercer o

mandato de deputado, e ainda acompanhar as atividades desempenhadas no Parlamento Europeu.

Ao Parlamento do Mercosul foi atribuído uma estrutura administrativa semelhante a existente no Senado argentino, com as Secretarias Administrativa e Parlamentarias desempenhando respectivamente as funções de coordenar, dirigir e controlar as atividades administrativas da casa bem como assessorar a Mesa Diretora nos trabalhos dos parlamentares. Contudo, o parlamento regional não possui a quantidade de órgãos do Senado da Argentina ou de qualquer outra câmara dos Congressos Nacionais dos países do Mercosul, pois a Casa Parlamentar do Cone Sul tem poderes reduzidos, não necessitando do mesmo número de instâncias para possibilitar a adequada realização dos seus trabalhos.

A organização das atividades do plenário assim como a estrutura administrativa também segue um padrão quando comparamos os seis parlamentos em estudo nesta dissertação, as diferenças que se destacam são os objetivos das sessões preparatórias e as maneiras como se realizam as discussões da Ordem do Dia.

O Parlamento do Mercosul orienta as sessões preparatórias da mesma forma como ocorre no Brasil e Paraguai, com o objetivo de empossar os parlamentares e eleger as autoridades da Mesa diretora. No que se refere às discussões da Ordem do Dia, nota-se que nos países de língua espanhola do Mercosul a discussão acontece em duas etapas, uma geral e a outra particular. No caso brasileiro, assim como no Parlamento do Mercosul a discussão da proposição e das suas possíveis emendas, é feita de uma só vez.

Acerca das comissões, percebe-se que o Brasil é o país com menor número, 16 na Câmara dos Deputados e 10 no Senado, o que explica o limite de comissões que os congressistas podem participar. O regimento interno do Parlamento do Mercosul estabeleceu 10 comissões para a Casa Parlamentar, com a Mesa Diretora fixando quantidade de membros para cada uma.

O sistema de comissões do parlamento regional do Cone Sul não possui muitos poderes, o que se justifica, uma vez que ao próprio Parlamento do Mercosul faltam prerrogativas como aprovar normativas para o bloco, co-decidir com o Conselho do Mercado Comum ou até mesmo indicar membros para o Tribunal de Revisão do Mercosul. As principais competências das comissões são de caráter de diálogo com a sociedade civil, por meio das audiências públicas.

Os grupos políticos são a grande contribuição da experiência europeia para o Parlamento do Mercosul. Assim como no Parlamento Europeu, no parlamento regional sul americano os parlamentares que possuem as mesmas afinidades ideológicas podem e devem se conformar em grupos políticos. Com esse dispositivo, o caráter intergovernamental de separar os deputados mercosulinos de acordo com suas nacionalidades é eliminado, os parlamentares são reconhecidos enquanto membros de agremiações políticas com visões específicas acerca da integração regional.

Finalmente, convém considerar as informações disponibilizadas pelos sítios na internet. O Parlamento do Mercosul, neste item, foi de forma geral influenciado por todos os Congressos Nacionais e pelo Parlamento Europeu, pois nos últimos anos como destaca a *Inter-parliamentary Council*<sup>124</sup> (2000), é política comum as Casas Parlamentares desenvolverem *web sites* com o objetivo de possibilitar o maior contato dos cidadãos com as atividades legislativas.

O sítio eletrônico do Parlamento do Mercosul foi ranqueado com nível médio baixo de informações. Para melhorar a capacidade de gerar informações ao público em geral, o presente trabalho propõem algumas sugestões como: acrescentar um mapa do site e um mecanismo de busca, disponibilizar a Ordem do Dia e as atas ou notas taquigráficas das reuniões das comissões, criar fóruns de debates com tradução tanto no espanhol quanto para o português e cadastro de e-mails para o recebimento de notícias, bem como disponibilizar as votações nominais dos deputados mercosulinos, as suas presenças e atuações nas comissões e a integra das principais proposições.

---

<sup>124</sup> Tradução para o português: União Inter parlamentar

## Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto. Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva. Colunas de RelNet. Brasília. No. 9. Mês 1-6. 2004.

AMES, Barry. The Deadlock of Democracy in Brazil. The University of Michigan Press. 2000.

BAAKLINI, Abdo I. O congresso e o sistema político do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1993. 404 p

BÄCK, Hanna e DUMONT, Patrick. Tracing as the Next Step of Scientific Advance in Coalition Research. ECPR General Conference in Marburg, 18-21 September, 2003.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico. São Paulo: Ed. Ltr, 1998. 272 p

BARTOS, Otomar J. Modeling Distributive and Integrative Negotiations. Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 542, Flexibility in International Negotiation and Mediation (Nov., 1995), pp. 48-60.

BENNETT, Andrew. Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In: SPRINZ, Detlef e WOLINSKY, Yael. Models, Numbers and Cases: Methods for Studying International Relations. University of Michigan Press. 2004.

BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. Qualitative research: Recent Developments in Case Study Methods. Annual Review of Political Science. pp. 455-76. 2006.

---

\_\_\_\_\_ . Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*. vol. 40. Number 2. pp.170-95. 2007.

BERRY, William D. et al. Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4, (Dec., 2000), pp. 859-874.

BIELSA, Rafael et al. *Estado e Globalización: el caso argentino*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal-Culzoni. 2005.

BLISCHKE, Werner. Parliamentary Staffs in the German Bundestag. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 4, (Nov., 1981), pp. 533-558.

BOUZAS, Roberto. El Mercosur diez años despues. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?. *DESARROLLO ECONÓMICO*, vol. 41, No. 162 (julio-setiembre de 2001).

Bowler, Shaun and Farrell, David M. The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2 (Apr., 1995), pp. 219-243.

BRAGA, S. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas brasileiras; um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: HOELSCH, H.C. (Org.). *I Conferência Sul-Americana em Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico (I Conegov)*. Florianópolis: Editora Digital IJURIS, p. 189-201, 2004.

CAETANO, Gerardo. *Parlamento Regional y Sociedad Civil en el Proceso de Integración ¿Una Nueva Oportunidad para otro Mercosur?*. Análisis y Propuestas. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. S/d.

CAMPBELL, Stanley and LAPORTE, Jean. The Staff of the Parliamentary Assemblies in France. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 4, (Nov., 1981), pp. 521-531.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. XXIX Encontro Anual da Anpocs. 2005

CASAL, Oscar. El Camino Hacia el Parlamento del Mercosur. Análisis y Propuestas. Ed. Friedrich Ebert Stiftung. S/d.

CHASQUETTI, Daniel. Uruguay 2006: éxitos y dilemas del gobierno de izquierda. Revista de Ciencia Política. Volume Especial. 2007.

CLARK, Charles E. Practice and Procedure. Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 328, Lagging Justice (Mar., 1960), pp. 61-69.

CLÉRICO, Lilia Ferro. Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006). América Latina Hoy, diciembre, año/vol. 44. Universidad de Salamanca. España. 2006.

COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR & FUNDACIÓN HONRAD ADENAUER. Hacia el Parlamento del MERCOSUR. Montevideo: Konrad-Adenauer. 2007.

COSTA, Marcelo Marchesini. Formação da Agenda Governamental: As políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. Dissertação de Mestrado. UNB. 2008.

COUTINHO, Marcelo et al. Raio x da Integração Regional. Estudos e Cenários. Observatório Político Sul-Americano. IUPERJ. Rio de Janeiro. 2007

COX, Gary W. On the Effects of Legislative Rules. Legislative Studies Quarterly, Vol. 25, No. 2 (May, 2000), pp. 169-192.

COX, Gary W and MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2 (Jan., 2001), pp. 171-189.

DEGREGORIO, Christine. Professionals in the U. S. Congress: An Analysis of Working Styles. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 4, (Nov., 1988), pp. 459-476.

DRUMMOND, Maria Cláudia. A democracia desconstruída: O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Tese de Doutorado. UNB. 2005.

\_\_\_\_\_. O Mercosul Político: A Comissão Parlamentar Conjunta. In: *Boletim de Integração Latino-Americana Especial – Dois anos do Tratado de Assunção*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, março de 1993.

\_\_\_\_\_. O Mercosul hoje: crise e perspectivas. In: HUGUENEY, Clodoaldo e CARDIM, Carlos Henrique. *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília. FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

DRUCKMAN, Daniel and MITCHELL, Christopher. Flexibility in Negotiation and Mediation. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 542: 11-23. 1995.

DURANT, Robert F. and DIEHL, Paul F. Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena. *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 2, (Apr. - Jun., 1989), pp. 179-205.

DUPONT, Christophe. *Negotiation: Conduite, theories, applications*. 4. ed. Paris: Dalloz, 1994. 391 p.

EISENBERG, J. (2003). Internet, Democracia e República. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 491-511.

ELIASSEN, Kjell A and PEDERSEN, Mogens N. Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 20, No. 2, *Varieties of Modernization*, (Apr., 1978), pp. 286-318

ELSTER, Jon. Constitution-Making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea. *Public Administration* Vol. 71 Spring/Summer 1993 (169-217).

EVANS, Lawrence. Legislative Structure: Rules, Precedents, and Jurisdictions. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 4 (Nov., 1999), pp. 605-642.

FARNHAM, Barbara. Impact of the Political Context on Foreign Policy Decision-Making *Political Psychology*, Vol. 25, No. 3, Special Issue (Part Two): Prospect Theory (Jun., 2004), pp. 441-463.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 175-200, 1994.

FIORINA, Morris P. Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?. *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, (Jun., 1994), pp. 304-316.

FROMAN Lewis A, Jr. Organization Theory and the Explanation of Important Characteristics of Congress. *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 2, (Jun., 1968), pp. 518-526.

GEORGE, Alexander e BENNET, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln. Hacia una sociedad civil del Mercosur: Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. En: *Integración & Comercio* - Nº 3 (Sep-Dic 1997) pp. 33-50.

GATIUS, Susane e NOLTE, Delfet. Parlamento Transnacional e Integração: A experiência do Parlamento Europeu e as ligações que a América Latina tem para o Mercosul. Plenarium. 2005.

HAMMOND, Susan Webb. Legislative Staffs. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 2, (May, 1984), pp. 271-317.

\_\_\_\_\_. Recent Research on Legislative Staffs. *Legislative Studies Quarterly* 21 (November): 543-76. 1996.

HEDLUND, Ronald D. Organizational Attributes of Legislatures: Structure, Rules, Norms, Resources. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 1 (Feb., 1984), pp. 51-121.

HIRST, Monica. La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. *Revista Estudos Avançados*. 1996; 10:217-50.

HIX, Simon; RAUNIO, Tapio and SCULLY, Roger. An Institutional Theory of Behaviour in the European Parliament. Presented at the Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, 26- 31 March 1999, Mannheim.

HOBBS, Thomas. *Leviatá ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. In: *Os Pensadores*. Ed. Abril. 1979.

HOPMANN, Terrence. Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 542: 24-47. 1995.

INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites S.I., 2000. 16 p.

JONES, Mark. Explaining the high level of party discipline in Argentine Congress. In: Legislative Politics in Latin America. Cambridge University Press.

KAMPELMAN, Max M. The Legislative Bureaucracy: Its Response to Political Change, 1953. The Journal of Politics, Vol. 16, No. 3, (Aug., 1954), pp. 539-550.

KERSTEN, Gregory E. Modeling Distributive and Integrative Negotiations: Review and Revised Characterization. Group Decision and Negotiation. Vol. 10, pp. 493–514. 2001.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3a. Ed. New York: Harper Collins. 1995.

KLOR, Adriana Dreyzin. La necesidad de un Parlamento para el Mercosur. In: Hacia El Parlamento del Mercosur. Ed. Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. 2004.

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. DADOS, Rio de Janeiro, vol. 44, nº3, pp. 561-605. 2001.

LENTZ, Gilbert G. "Better State Government Through Better Legislative Services," Western Political Quarterly, 10 (June 1957), 448.

MACHADO, Fábio. Teoria Informacional e a Organização Legislativa: Elementos Constitutivos. Seminário Estudos Legislativos: Teorias Contemporâneas. UFPE. 2005

MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: Desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. In: Os Pensadores. Ed. Nova Cultural. 1999.

MCKELVEY, Richard D. and ORDESHOOK, Peter C. An Experimental Study of the Effects of Procedural Rules on Committee Behavior. *The Journal of Politics*, Vol. 46, No. 1 (Feb., 1984), pp. 182-205.

MELLER, Norman. Legislative Staff Services: Toxin, Specific, or Placebo for the Legislature's Ills. *The Western Political Quarterly*, Vol. 20, No. 2, Part 1, (Jun., 1967), pp. 381-389.

MOLINELLI, Guillermo et al. Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Ed. SRL. 1999.

MONCRIEF, Gary F. Recruitment and Retention in U. S. Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 2, (May, 1999), pp. 173-208.

MORGENSTERN, Scott. Organized Factions and Disorganized Parties: Electoral Incentives in Uruguay Party Politics. 2001; n. 7: 235-256

NASH, Jonh. The Bargaining Problem. *Econometrica*. Vol. 18. Issue. 2, pp. 155-162. April, 1950.

NUÑES, Juana María Ruiloba. Um marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J.W. Kingdon. Número Revista Ciencias Jurídicas y Sociales. n°3, abril, 2007.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Direito institucional e material do Mercosul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 183 p.

PEREIRA, Carlos. e MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, nº 43, p.45-67, jun. 2000.

PIODI, franco. The European Parliament 50 years ago. *CARDOC Journals*. 2008.

PROGRAMA DE TRABALHO MERCOSUL 2004-2006. In: COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR & FUNDACIÓN HONRAD ADENAUER. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Montevideo: Konrad-Adenauer. 2007.

PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994. In: COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA e MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Mercosul: Legislação e Textos Básicos*. Gráfica do Senado Federal. Brasília. 2005.

PUTMAN, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460.

REGLAMENTO DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, 2006

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RITTBERGER, Berthold. *The Creation and Empowerment of the European Parliament*. *JCMS 2003 Volume 41. Number 2*. pp. 203–25

ROMZEK, Barbara S. and UTTER, Jennifer A. *Congressional Legislative Staff: Political Professionals or Clerks?*. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4, (Oct., 1997), pp. 1251-1279.

RYLE, Michael T. *The Legislative Staff of the British House of Commons*. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 4, (Nov., 1981), pp. 497-519

SALES, Camila Maria Risso. Relações Internacionais e Política externa do Brasil nos governos FHC e Lula. Dissertação de Mestrado. Campinas. Unicamp. 2007.

SANTOS, Fabiano (2002). Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Dados, vol. 45, nº 2.

SANTOS, Fabiano; RENNÓ, Lúcio. The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. The Journal of Legislative Studies, v. 10, n. 1, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. Considerações sobre o Mercosul. Estudos Avançados. Vol. 6. No. 16. 1992.

SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R. When Do Rules of Procedure Matter?. The Journal of Politics, Vol. 46, No. 1, (Feb., 1984), pp. 206-221.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Considerações sobre o ponto de vista do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, pré-candidato do PT à Presidência da República, a respeito da política externa e da política de defesa do Brasil para o século XXI. Departamento de taquigrafia, revisão e redação, Núcleo de Redação Final em Comissões. Câmara dos Deputados. Brasília. 2002.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais. LUA NOVA Nº 58— 2003.

TANSEY, Oisín. Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. In: PS: Political Science & Politics, 40, 4 (Oct 2007), 765-72.

TRATADO DE MAASTRICHT, 1992. Disponível em:  
[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm)

TRATADO DE AMSTERDÃ, 1999. Disponível em:  
[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm)

VADELL, Javier Alberto. A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.49. No. 1. 2006.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, v. 01. pp.308, 2002.

\_\_\_\_\_. Aportes para o avanço da integração no Mercosul no campo não-econômico. *Centro Brasileiro de Relações Exteriores. Estudos*. Setembro, 2007.

VENTURA, Daisy; PEROTTI, Alejandro D. *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*. Montevideo: Konrad-Adenauer. 2004.

[www. Mercosur.int](http://www.Mercosur.int). Acessado em: 18 de setembro de 2008.

## Anexos

### Anexo\_1: Pontuação das variáveis dos *web sites*

	Parlamentos								Parlamento Europeu	Parlamento do Mercosul
	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai			
	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	Unicameral	Unicameral
<b>1) INFORMAÇÕES</b>										
<b>GERAIS/NAVEGABILIDADE (100)</b>										
1) Mecanismos de busca no site (40)	-	C	C	C	C	C	C	C	C	-
2) Há "mapa do site" (30)	C	-	C	C	-	-	C	C	C	-
4) Endereço e-mail (10)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
5) História da Casa (10)	-	-	C	C	-	-	C	C	C	C
6) Visita virtual (10)	C	C	C	-	C	C	C	C	C	-
7) Estatísticas de navegação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Pontuação</b>	50	60	100	90	60	70	100	100	100	20
<b>2) CENTROS DECISÓRIOS</b>										
<b>a) Mesa Diretora/Partidos (100)</b>										
1) Composição da Mesa Diretora (40)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	C
2) Contatos Mesa Diretora (10)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	C
3) Competências da Mesa (10)	-	-	-	-	-	-	-	-	C	C
4) Representação Partidária (20)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	-
5) Lideranças (10)	-	C	C	C	C	C	-	-	C	-
6) Contato Lideranças (5)	-	C	C	C	C	C	-	-	C	-
7) Reuniões de Líderes (5)	-	-	-	C	-	-	-	-	C	-
<b>Pontuação</b>	70	85	85	90	85	85	0	0	100	60
<b>b) Comissões (190)</b>										
17) Composição Com. Perm. (CPs) (40)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
18) Composição Com. Temp. (CTs) (20)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
19) Ordem do Dia Comissões (30)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	-
20) Atas/resultados das reuniões CPs (10)	-	C	C	C	-	-	C	C	C	-
21) Pesquisa por data CPs (10)	C	C	C	C	-	-	-	-	C	-
23) Íntegra Pareceres (10)	-	-	-	C	C	-	-	-	C	-
24) Relatórios CPs (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	C	-
25) Relatórios legislatura anterior (10)	-	-	-	C	C	-	-	-	C	-
26) Relatórios CPis (20)	-	-	-	C	C	-	-	-	-	-
27) Atas/Resultados das reuniões CTs (10)	-	C	C	C	-	-	C	C	C	-
28) Transcrições CTs (10)	-	C	C	C	-	-	C	C	C	-
<b>Pontos</b>	70	130	170	180	90	90	120	120	160	60
<b>Ajustado: Po/2,0 = X</b>	35	65	85	90	45	45	60	60	80	30
<b>c) Plenário (150)</b>										
30) Ordens do Dia Plenário (30)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	C
31) Pesquisa Ordem do Dia (20)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	-
32) Atas/resultados das últimas reuniões (30)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
33) Agenda da Casa (10)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
34) Diários últimas reuniões (30)	C	C	C	C	C	-	C	C	C	-
35) Votações nominais (10)	-	C	-	C	C	-	-	-	-	-
36) Questões de ordem (10)	-	-	-	C	-	-	-	-	-	-
37) Notas taquigráficas em tempo real (5)	-	-	-	C	C	-	-	-	C	-
38) Agenda do presidente da Casa (5)	-	-	-	C	C	-	-	C	C	-
<b>Pontos</b>	120	130	130	150	130	90	75	75	130	70
<b>Ajustado: Po / 1,5 = X</b>	80	86	86	100	86	60	50	50	86	46,6
<b>MÉDIA CENTROS DECISÓRIOS</b>										
<b>3) PARLAMENTARES:</b>										
<b>a) Bancadas (90)</b>										
39) Filiações partidárias (50)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
40) Contato com líderes (20)	-	C	C	C	C	C	-	-	C	-
41) Dados sobre Legislaturas anteriores (10)	-	-	C	C	-	-	C	C	C	-
42) Suplentes em Exercício (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
<b>Pontuação</b>	50	70	90	90	70	70	60	60	80	50
<b>b) Informações biográficas (100)</b>										
44) Perfil do parlamentar (30)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
<b>a) Votação do parlamentar (20)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>b) Cargos anteriores (10)</b>	-	-	-	C	-	C	C	C	C	-
<b>c) Filiações partidárias anteriores (20)</b>	-	-	-	C	-	-	C	C	C	-
<b>d) Fotografia (10)</b>	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
<b>e) Contatos dos parlamentares (10)</b>	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
<b>Pontuação</b>	50	50	50	80	50	60	80	80	80	50
<b>c) Atuação parlamentar (100)</b>										
46) Íntegra dos discursos (20)	-	C	C	C	C	I	C	C	C	-
47) Votações nominais (20)	-	-	-	C	-	-	-	-	-	-
48) Principais proposições (20)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	I
49) Índice de Presença (10)	-	-	-	C	-	-	-	-	-	-
50) Links para sites (10)	-	C	C	C	-	-	C	C	C	C
51) Resumo da atuação (10)	-	-	-	-	I	C	C	C	C	-
52) Serviço de clipping (0)	-	-	-	C	-	-	-	-	-	-
53) Presença nas Comissões (5)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
54) Atuação nas Comissões (5)	C	C	C	C	-	-	C	C	C	-
<b>Pontuação</b>	30	60	60	90	50	45	70	70	70	25

	Parlamentos									
	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Parlamento Europeu	Parlamento do Mercosul
	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	Unicameral	Unicameral
<b>4) PROCESSO DECISÓRIO</b>										
a) Síntese (40)										
55) Ementas das leis (30)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	-
a) Normas conexas (5)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
b) Proposição de origem (5)	C	C	C	C	-	-	-	-	C	-
56) Tramitação das PL ou Normativas (40)	C	C	C	C	C	-	-	-	-	-
a) Fluxograma de tramitação (10)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Ações da Tramitação (30)	C	C	C	C	-	-	-	-	C	-
c) Integra das PL ou Projeto de Normativas (30)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	-
d) Acesso a Pareceres (10)	C	C	C	C	-	-	-	-	C	-
e) Norma Resultante (20)	C	C	C	C	-	-	-	-	C	-
f) Votação da proposição (10)	-	C	C	C	C	C	-	-	C	-
57) Demais Proposições (20)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	-
b) Requerimentos (10)	C	C	C	C	C	C	C	C	-	-
c) Indicações (10)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	-
d) Mensagens do Executivo (20)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	-
e) Vetos (20)	C	C	C	C	C	C	C	C	-	-
f) Outras (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	C
58) Cadastro e-mail p/accompanhamento (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
59) Acesso atualizado às modificações (30)	-	-	C	C	-	-	-	-	C	-
60) Busca avançada na legislação (30)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	-
61) Busca avançada nas proposições (30)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	-
Pontuação	300	310	380	380	250	210	120	120	275	10
Ajustado: Po / 40 = X	70,5	77,5	90,5	90,5	62,5	52,5	30	30	68,7	0,25
b) Integras (130)										
62) Proposições apresentadas (20)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	C
63) Proposições aprovadas (20)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
65) Regimento Interno (20)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
66) Diários Legislatura atual (20)	-	C	C	C	C	-	C	C	-	-
67) Diários Legislaturas anteriores (10)	-	-	C	C	C	-	C	C	-	-
68) Diários todas as Legislaturas (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
69) Busca nos Diários (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
70) Busca Legislaturas anteriores (10)	C	C	C	C	-	-	C	C	C	-
71) Resenha Legislativa (10)	-	C	C	C	-	-	-	-	-	-
Pontuação	70	100	130	130	100	70	80	80	70	60
Ajustado: Po/ 1,3 X	53,8	76,9	100	100	76,9	53,8	61,5	61,5	53,8	46,1
c) Orçamento (10)										
72) Leis Orçamentárias (link) (10)	-	-	C	C	C	-	-	-	C	I
73) Receitas/Despesas Executivo (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
74) Execução orçamentária Executivo (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
75) Matérias explicativas Orçamento (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	I	-
76) Relatório Gestão Fiscal (40)	-	-	C	C	-	-	C	-	-	-
77) Remuneração pessoal e deputados (10)	-	-	I	I	-	-	I	-	-	-
78) Coordenadoria de Orçamento (10)	C	-	C	C	-	-	I	-	C	-
Pontuação	10	0	95	95	10	0	50	0	25	5
<b>5) RELAÇÃO COM O PÚBLICO</b>										
a) Ouvidoria/Conselho de Ética (100)										
79) Contatos p/denúncias (30)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
80) Atuação da Ouvidoria (30)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
81) Relatório Final Ouvidoria (20)	-	-	-	C	-	-	-	-	-	-
82) Código de Ética (10)	-	-	C	C	-	C	-	-	-	-
83) Ações Conselho de Ética (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
Pontuação	0	0	80	100	0	10	0	0	0	0
b) Escola do Legislativo (100)										
84) Existência do programa (40)	C	-	C	-	C	C	C	C	-	-
85) Ações e Resultados (20)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
86) Publicações (10)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
87) Eventos (10)	C	-	C	-	-	-	-	-	-	-
88) Cursos Ofertados (10)	C	-	C	-	-	-	C	C	-	-
89) Contato (10)	C	-	C	-	-	-	-	-	-	-
Pontuação	70	0	70	0	40	40	50	50	0	0
c) Comunicação e mídia (100)										
90) Acervo Sonoro (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
91) Transmissão de rádio pela Web (10)	-	-	C	C	I	C	C	C	-	-
92) Programação de Rádio (5)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
93) Transmissão de TV pela Web (10)	C	C	C	C	-	-	-	-	C	-
94) Programação da TV (5)	-	-	C	C	-	-	-	-	C	-
95) Boletim Informativo (10)	C	C	C	C	-	C	-	-	C	C
96) Agência de Comunicação (5)	C	C	C	C	-	C	-	-	C	-
97) Livro e Documentos (5)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	C
98) Periódicos circulação regular (5)	-	C	C	-	C	-	-	-	C	-
99) Integras das publicações (10)	-	C	C	C	-	-	-	-	C	-
100) Serviço de Clipping (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
101) Coordenadoria de Informações (5)	-	-	C	C	-	-	-	-	C	C
102) Serviço de notícias (10)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	C
103) "Release" dos Projetos	C	-	C	-	-	-	-	-	C	C
Pontuação	40	35	100	95	35	40	10	10	65	30

	Parlamentos									
	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Parlamento Europeu	Parlamento do Mercosul
	SF	CD	SF	CD	SF	CD	SF	CD	Unicameral	Unicameral
<b>d) Interatividade (100)</b>										
104) Fóruns de Debates (10)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
105) Orçamento Participativo (10)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
106) Formulários para contatos (20)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
107) Cadastro de Notícias (20)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
108) Sugestões para melhoria (20)	-	-	C	-	C	C	-	-	-	C
109) Avaliação do desempenho (20)	-	-	C	-	-	-	-	-	-	-
Pontuação	0	0	80	40	20	20	0	0	0	20
<b>e) Atividades culturais (80)</b>										
111) Informações sobre Consultoria (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
112) Publicação dos Consultores (10)	-	-	C	I	-	-	-	-	-	-
113) Acervo da Biblioteca (20)	C	C	C	C	-	-	C	C	I	-
114) Livrarias/aquisição livros (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
115) Programação Eventos (10)	C	C	C	C	C	C	-	-	C	-
116) Visitas ao Público (10)	C	C	-	C	C	C	C	C	C	-
117) Espaço Cultural (10)	C	C	-	C	C	-	C	C	C	-
Pontuação	50	50	60	75	30	20	40	40	40	0
<b>6) ADMINISTRAÇÃO</b>										
118) Relação dos Servidores (10)	-	C	C	-	-	-	-	-	C	C
119) Direção Administrativa (20)	C	I	I	C	-	-	-	-	I	C
120) Contatos Público (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	C	C
121) Organograma Administração (20)	-	-	C	C	-	I	C	C	C	C
122) Materiais didáticos (10)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
123) Formação de Servidores (10)	C	-	C	C	-	-	C	C	-	-
124) Atribuições das Unidades (10)	-	-	C	C	-	-	-	-	C	C
125) Divisão de Informática (10)	C	C	-	-	C	C	-	-	C	C
Pontuação	40	30	70	70	10	20	30	30	70	80
<b>b) Editais/Licitação (100)</b>										
126) Concursos Públicos (20)	-	-	-	C	-	C	C	-	C	C
<b>a) Editais (5)</b>	C	-	-	I	-	C	C	-	C	C
<b>b) Gabaritos das Prova (5)</b>	-	-	-	I	-	-	-	-	C	-
<b>c) Resultados dos concursos (5)</b>	-	-	-	I	-	-	-	-	C	C
127) Empresas fornecedores (20)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
Contratos (5)	I	-	I	I	-	-	-	-	C	-
129) Editais licitações (10)	C	-	C	C	C	-	-	-	I	-
131) Licitações em andamento (10)	C	-	C	C	C	-	-	-	I	-
132) Licitações anteriores (10)	C	-	C	C	-	-	-	-	I	-
133) Sistema de Acompanhamento (10)	-	-	-	C	-	-	-	-	I	-
Pontuação	40	0	55	100	20	25	25	0	60	30
<b>7) OUTROS</b>										
<b>a) Eleições</b>										
134) a) Calendário Eleitoral (5)	-	-	-	C	-	-	-	-	C	-
135) b) Legislação Vigente (5)	-	-	-	C	-	-	-	-	I	-
136) c) Resultados eleições anteriores (10)	-	-	-	C	-	-	-	-	I	-
137) d) Base de dados pesquisável (5)	-	-	-	C	-	-	-	-	I	-
138) e) Link para o T.R.E. ou T.S.E. (5)	-	-	C	C	-	-	-	-	-	-
<b>b) Links para órgãos de interesse</b>										
139) a) Câmara dos Deputados ou Senado (10)	C	C	C	C	C	C	C	C	-	-
144) f) Poder Executivo Federal (5)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
145) g) Tribunais (5)	C	C	C	C	C	C	C	C	C	-
146) h) Partidos Políticos (5)	-	-	C	C	-	-	-	-	C	-
147) i) Outros (Parlamento do Mercosul ou europeu) (5)	C	C	-	-	C	I	C	C	-	C
Pontuação	20	20	25	55	20	22,5	25	25	27,5	10