

# Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul<sup>1</sup>

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

## Resumo

O objetivo deste artigo é buscar compreender como agem e se posicionam os partidos políticos e seus respectivos parlamentares na representação do poder Legislativo brasileiro na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. A importância dessa análise deriva do fato de serem esses atores políticos responsáveis pela garantia da manutenção dos processos legislativos básicos do sistema democrático no âmbito da integração regional, bem como da fiscalização das ações do poder Executivo nele. Além disso, são atores essenciais para a representação de grupos de interesses econômicos e sociais brasileiros no desenvolvimento do processo de integração regional.

O objetivo deste artigo é buscar compreender como agem e se posicionam os partidos políticos e seus respectivos parlamentares na representação do poder Legislativo brasileiro na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. A importância dessa análise deriva do fato de serem esses atores políticos responsáveis pela garantia da manuten-

---

<sup>1</sup> Gostaria de agradecer ao professor Tullo Vigevani e a Karina L. P. Mariano pela leitura atenta e auxílio na sistematização e organização de muitas idéias presentes nesse artigo, que é resumo de uma parte da pesquisa *Mercosul: a emergência de uma nova sociedade*, que desenvolvemos em parceria no âmbito do CEDEC com apoio do CNPQ e bolsa pessoal de Mestrado da Fapesp.

ção dos processos legislativos básicos do sistema democrático no âmbito da integração regional, bem como da fiscalização das ações do poder Executivo nele.

Desse modo, podemos dizer que eles não apenas representam o poder Legislativo brasileiro no Mercosul, mas são *de jure* os únicos atores que podem proporcionar no processo de integração regional um caráter democrático, ao estarem em uma posição única para representar os interesses dos grupos econômicos e sociais que os apoiam em nível nacional.

Não é por acaso que a constituição de um órgão vinculado ao poder Legislativo dentro de um processo de integração regional é quase uma constante para todos os casos que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São exemplos a União Européia, o Pacto Andino e também o Mercosul.

Isto pode ser explicado por dois motivos básicos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração regional.

Porém, como veremos neste artigo, desde o início do processo de integração, os partidos políticos e parlamentares presentes no poder Legislativo brasileiro não se mobilizaram para participar efetivamente do movimento em curso. Isto pode ser explicado por duas razões principais: a) não estava claro ainda como essa cooperação seria realizada e b) o processo de democratização nacional em curso na Argentina e no Brasil deu origem a demandas que mobilizavam amplamente partidos, parlamentares e políticos. Logo, a preocupação com a agenda interna implicou em falta de atenção da sociedade e de seus representantes na questão da organização institucional do processo de integração, dando relativa autonomia aos negociadores brasileiros e argentinos para direcionar as negociações e o processo de acordo com suas próprias concepções.

É certo que esse desenvolvimento não é específico do Mercosul. Como analisa Schmitter (1998), a adesão dos partidos, parlamentares e dos políticos em geral à integração tem a ver com o grau de retorno que o debate sobre a integração proporciona do ponto de vista de prestígio e de resultados eleitorais.

Enfim, a atuação dos atores em geral, e dos partidos políticos e dos parlamentares em particular, como sugere Schmitter (1998), é mesmo condicionada pelos impactos provocados pela integração. Assim, nossa análise também parte da idéia de que quanto maior é a sensibilidade dos atores em relação às decisões e aos efeitos do Mercosul maior será sua mobilização e vontade de influenciar o processo. Portanto, cremos que à medida que o Mercosul for incorporado ao cotidiano da sociedade, sua importância aumentaria na agenda política nacional, na do poder Legislativo, nas dos parlamentares e nas dos partidos políticos.

### A atuação dos partidos políticos brasileiros no Mercosul

Os partidos políticos brasileiros parecem condicionados por essa lógica que podemos chamar de reativa, à espera de eventuais impactos, atendo-se a uma postura tradicionalista de tratar a integração regional como um tema de política externa e, portanto, como assunto da alçada do governo federal e de sua diplomacia. O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Assim, os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo.

Dois motivos podem ser atribuídos a essa não assimilação da questão da integração: a) a amplitude da agenda nacional; b) a concepção de que a definição da política externa não cabe, em princípio, aos partidos e parlamentares no poder Legislativo. Ambas as razões estão intimamente ligadas.

Tradicionalmente, os partidos políticos brasileiros consideram prioritários o que comumente chamam de grandes temas nacionais. Em linhas gerais, podem ser descritos como: no âmbito econômico, a estabilização, o crescimento, a diminuição do desemprego, a dívida externa; na esfera política, a reforma dos sistemas político e partidário, o “pacto federativo”; na esfera social, a melhor distribuição de renda, a educação, a saúde, a violência. A democracia e sua consolidação são o pano de fundo de todas essas discussões.

Nessa agenda, a política externa fica relegada a um segundo plano dentro do Congresso. Isto é possível porque existe uma estrutura

burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão, que é o Ministério das Relações Exteriores. Este, mais que uma burocracia, é uma escola de pensamento e de formulação de estratégias de inserção internacional com ampla experiência e reflexão sobre a política externa brasileira. Apesar disso, como discute Soares de Lima (1994), e apesar da crença na continuidade e no consenso, houveram mudanças significativas no posicionamento internacional do Brasil, proporcionadas pelas modificações das relações políticas internas.

Portanto, há uma lógica no desinteresse dos partidos políticos e na sua concentração na agenda nacional. O problema, contudo, é que o Mercosul foge desta divisão de atribuições. Por um lado, é um assunto de política externa elaborado e coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores. Porém, ao mesmo tempo, seus efeitos estão diretamente ligados às questões nacionais. À medida que a integração se aprofunda, cada vez mais o Mercosul influencia o cotidiano das sociedades e exige posicionamentos claros de seus representantes. Sendo o Brasil o maior dos países do bloco, essa influência é proporcionalmente menor, mas não deixa de ter o seu peso.

Em geral, os partidos políticos brasileiros mostram-se debilmente preparados para enfrentar os novos desafios, não tendo posição firmemente estabelecida em relação às diferentes dimensões do processo de integração regional. Esta afirmação foi comprovada pela análise das posturas dos partidos políticos presentes na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul na sua 51ª Legislatura do Parlamento brasileiro, que estava integrada por representantes dos maiores partidos nacionais (tabela 1).

Tabela 1  
Distribuição dos Partidos e Parlamentares na Comissão  
Parlamentar Conjunta do Mercosul (1999-2002)

Partidos	Parlamentares	Função	UF
PMDB	José Fogaça	Senador	RS
PMDB	Casildo Maldaner	Senador	SC
PMDB	Roberto Requião	Senador	PR
PMDB	Confúcio Moura	Deputado	RR
PMDB	Germano Rigotto	Deputado	RS
PFL	Jorge Bornhausen	Senador	SC
PFL	Geraldo Althoff	Senador	SC
PFL	Ney Lopes	Deputado	RN
PFL	Santos Filho	Deputado	PR
PSDB	Álvaro Dias	Senador	PR
PSDB	Pedro Piva	Senador	SP
PSDB	Nelson Marchezan	Deputado	RS
PSDB	Feu Rosa	Deputado	ES
PPB	Júlio Redecker	Deputado	RS
PTB	Emília Fernandes	Senador	RS
PT	Luiz Mainardi	Deputado	RS

Fonte: Câmara dos Deputados, 2000; Senado Federal, 2000.

É interessante notar que a exceção de três, todos os representantes eram dos estados das regiões Sul e Sudeste e/ou que fazem fronteira com os demais países do Mercosul; deve-se acrescentar o fato do representante de São Paulo, que devido à preponderância de seu estado na questão industrial e comercial, está fortemente interessado no assunto. Essa distribuição geográfica reflete provavelmente o maior interesse da opinião pública dos estados do sul em relação aos temas referentes à integração, justamente graças a sua maior influência nessas áreas de fronteiras.

Analisamos os programas dos partidos presentes na Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul por serem, devido a essa posição de destaque, os que maior peso possuem para tratar do tema integração no Parlamento Brasileiro. Entretanto, pela leitura desses documentos, pode-se notar que nenhum incorporou a questão do Mercosul especificamente, abordando algumas vezes o tema da integração regional, porém de forma genérica.

O programa do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), aprovado em Convenção Nacional no dia 21 de maio de 1994 e ratificado para publicação e registro na Convenção Nacional de 24

de março de 1996, estabelece em seus princípios básicos que o partido pretende, no plano das relações internacionais, defender “(...) *intransigentemente, o interesse nacional, concebido como o interesse do povo brasileiro na preservação do território e da soberania nacional, no fortalecimento da autonomia cultural, da capacidade produtiva e comercial, e na defesa dos demais objetivos estratégicos do País*” (PMDB, 1998: 4).

Para o PMDB, a questão da integração regional e, por extensão do Mercosul, não está ligada à defesa do interesse nacional. A ênfase nos diversos âmbitos da nacionalidade brasileira (cultural, econômico, político, etc.) não é seguida de uma preocupação pela construção de um espaço regional compartilhado, no qual se buscaria conquistar melhores condições de sobrevivência para os povos da região.

Na visão do PMDB, o Estado nacional é predominante e possui exclusividade na determinação das relações internacionais, logo, a atuação do partido deve se orientar para a formulação e para a concretização do seu projeto nacional. Os processos de cooperação regional devem ser levados em conta na medida em que são complementares ao interesse nacional; portanto, a atuação do partido deve pautar-se na reafirmação das diferenças e dos interesses específicos: “O PMDB considera indispensável a ativa e energética presença do Brasil na ONU, no GATT, no FMI, no Banco Mundial e outras agências internacionais, no Parlamento Latino-Americano, no Mercosul, no Pacto Amazônico, no Pacto Andino e em outras organizações e instâncias de âmbito regional buscando, acima de tudo, a solução negociada das questões internacionais e bilaterais. Mas estará permanentemente pronto a defrontar-se com as dificuldades que se anteponham ao seu projeto nacional” (PMDB, 1998: 22).

Assim, o PMDB antecipadamente declara a supremacia do projeto nacional sobre qualquer dificuldade na cooperação regional. Esse tipo de postura limitaria a capacidade de negociação e de acomodação dos interesses. Isto sugere que o Mercosul é considerado como mais uma forma estratégica de consolidação do projeto nacional brasileiro e não como um processo de integração regional voltado para a defesa dos interesses conjuntos dos países-membros frente ao cenário internacional. As teorias da cooperação internacional sugerem que a inserção do interesse nacional numa perspectiva regional é uma condição para o sucesso e o aprofundamento de processo de integração.

A razão para essa posição pode ser em parte devido à estrutura institucional do Mercosul, que concentra integralmente o poder decisório do processo na esfera dos Poderes Executivos. Assim, uma postura de autonomia ou de oposição ao governo, poderia induzir à oposição ao próprio processo de integração regional. Por outro lado, a atuação dos partidos no plano nacional indica que suas próprias dinâmicas e formas de enraizamentos na sociedade contribuem para a formulação de sua política em relação ao Mercosul. O fato do PMDB estar mais voltado para o âmbito nacional, tendo em consideração, muitas vezes objetivos táticos, dificulta a percepção da importância das relações externas, incorporadas pela sociedade de forma lenta, com exceção dos momentos de crises de grande porte.

O programa do PFL (Partido da Frente Liberal) não menciona o Mercosul ou a integração regional. O PFL possui uma visão pragmática, que influencia sua atuação em política exterior. Este programa é conciso, composto por normas de cunho ideológico, com princípios e interpretações político, econômico, social e cultural da realidade do país, sempre sob o que considera ser o ponto de vista liberal. Esses princípios formam o referencial teórico do partido, do qual os parlamentares retiram as orientações concretas para sua relação com o governo e com a sociedade. Assim, a posição do PFL sobre política exterior e, particularmente, sobre o Mercosul concretiza-se apenas nos momentos em que os interesses dos membros do partido, ou das elites econômicas e sociais que este representa, são atingidos.

O programa do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) também não menciona especificamente o Mercosul, delineando apenas diretrizes básicas em relação à política exterior brasileira. Assim, nas questões relacionadas à integração regional na América Latina, cabe à diplomacia operar para alcançar os objetivos de longo prazo do país: “A política externa tem uma importância estratégica para o desenvolvimento do país. O Brasil deve continuar a marcar sua presença no cenário internacional pelo diálogo e por formas de relacionamento externo baseados na cooperação e na não-confrontação. Os objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira – soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial – deverão ser afirmados no desempenho de um papel mais ativo da nossa diplomacia em questões como a integração latino-americana e a dívida externa, assim como nas gestões a favor da paz mundial” (PSDB, 1998: 11).

A posição do PSDB, assim como a do PFL, diverge dos demais partidos políticos devido à sua situação de partidos situacionistas nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o que em última instância significa serem co-responsáveis pelas negociações no Mercosul. Assim, os dois partidos acabaram acoplando-se com a posição do Estado brasileiro. Também neste caso, sugerimos que a explicação plausível para a ausência no programa do PSDB do tema Mercosul deve-se ao fato desta questão não ser central na agenda de discussão nacional. Na medida em que o Mercosul não surge como tema importante na vida política e social, sobretudo não é tema com capacidade de polarização eleitoral, sua exclusão do programa partidário tende a não trazer prejuízo. Em outros termos, parece que a integração não é objeto de disputa de poder.

O programa do PPB (Partido Progressista Brasileiro), “Diretrizes Organizacionais e Administrativas para o Estado”, no seu item 18 estabelece a posição do partido em relação à política externa brasileira. Segundo este partido, nesta área o país deve sustentar a defesa de uma política que:

- observe constante respeito à autodeterminação dos povos, e a solução pacífica dos conflitos; e,
- prestigie a ação da Organização das Nações Unidas – ONU – e os princípios consagrados em sua Carta e demais documentos dos quais o Brasil seja signatário, e defenda sua participação em condições de igualdade em todos os organismos internacionais;
- evite alinhamentos automáticos, e defenda o diálogo franco com todos os membros da comunidade internacional;
- promova crescente integração da América Latina nos planos político e econômico, visando ao fortalecimento dos pactos regionais e da comunidade continental;
- defenda maior participação dos países em desenvolvimento no benefício da riqueza e uma repartição mais equitativa do poder político e econômico mundial;
- garanta a proteção dos nossos recursos naturais, bem como a defesa dos preços de nossos produtos destinados à exportação, considerando-se o fortalecimento de nossa moeda e o



intercâmbio comercial como fonte de divisas para o país” (PPB, 1996: 17).

O PPB delinea pontos gerais que devem fazer parte da agenda do Estado brasileiro no tocante à sua política externa. Como no restante dos programas partidários, a integração regional é apoiada genericamente pelo PPB, sem pronunciar-se sobre os temas polêmicos.

No Programa e Estatuto do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o capítulo VI, reservado às relações internacionais, afirma:

- “1. A autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a não-ingerência em assuntos internos de outros países, e a solução pacífica dos conflitos definem a postura do PTB nesse campo.
2. O PTB reconhece o estabelecimento de uma nova ordem mundial. E conclama o Brasil a usufruir seus possíveis benefícios.
3. O PTB apoia todos os movimentos destinados a promover o desarmamento internacional e a eliminação dos arsenais nucleares.
4. O PTB apoia a integração econômica e cultural dos países em desenvolvimento e defende gestões para acelerar a integração com os países da América Latina e a formação de um mercado comum latino-americano.
5. O PTB sublinha a necessidade de ocupação ordenada das regiões de fronteiras e o aporte de recursos necessários para controle aéreo, malha viária e comunicações em geral, como forma de proteger a integridade do território nacional e desenvolver estas áreas” (PTB, 1996: 12).

Como nos programas mencionados anteriormente, o do PTB também não possui projeto específico referente ao Mercosul, limitando-se a uma agenda genérica favorável aos processos de integração regional na América Latina com vistas à formação de um mercado comum latino-americano.

O PT (Partido dos Trabalhadores) expõe sua posição sobre as relações internacionais da seguinte maneira: “Quanto à relação entre as nações, o PT defende uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações que

aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial. O PT apresenta com clareza a sua solidariedade aos movimentos de libertação nacional e a todos os movimentos de âmbito internacional que visam criar melhores condições de vida, justiça e paz para toda a humanidade” (PT, 1998: 3).

Apesar de enfatizar a cooperação nas relações internacionais, nesse programa não há menção ao Mercosul. Porém, é preciso ter em conta que nesse partido o tema tem sido constante objeto de debates, levando a discussões internas sobre os impactos do Mercosul para os trabalhadores, assim como em suas diferentes instâncias passou a apoiar iniciativas ligadas a essa questão. É interessante apontar que os políticos do PT que demonstram forte interesse pelo Mercosul possuem a mesma distribuição geográfica de estado de origem da tabela 1.

O debate interno resultou em documentos como a Carta de Curitiba (1993), as Resoluções do I Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul e as Notas sobre o processo de Integração do Mercosul (1995). Além disso, a forte presença do PT no Foro de São Paulo (1997), que congrega partidos de esquerda e de centro-esquerda de toda a América Latina, o levou a tomar iniciativas políticas juntamente com outros partidos dos países integrantes do Mercosul.

Contudo, vistas as características do PT e o debate interno permanente, verificou-se dissociação entre o que os órgãos partidários decidem e a prática parlamentar. Dito de outro modo, ao mesmo tempo em que há discussão no plano interno sobre o Mercosul, no plano parlamentar observa-se uma relativa apatia sobre o tema, provavelmente atribuível às mesmas razões encontradas nos outros partidos, isto é, ao escasso rendimento eleitoral do tema.

Os partidos políticos, tanto os governistas como os de oposição, em geral demonstram pouco interesse pelo Mercosul ou tratam esse processo como algo distante. No caso da oposição, há um discurso favorável em princípio à integração regional, porém crítico em relação a seu desenvolvimento atual na América Latina, posição que também tem sido a de parlamentares situacionistas, como a defendida pelo deputado André Franco Montoro (PSDB, São Paulo), que criticou alguns aspectos, porém elaborou um parecer favorável à ratificação do Protocolo de Ouro Preto em 1995.

Entretanto, nos quase 10 anos de existência da Comissão Parlamentar Conjunta, pode-se dizer que a maior dificuldade na sua atua-

ção tem sido justamente obter o empenho dos partidos políticos e seus parlamentares presentes no poder Legislativo brasileiro. Além disso, há um certo desconhecimento sobre as negociações no Mercosul e um distanciamento em relação às suas instituições.

O argumento weberiano pode ser útil para entendermos as razões dos partidos e parlamentares brasileiros em sua atuação no Mercosul. Para Weber (1974: 26), os partidos são ideológicos ou “competem um contra o outro incluindo em seus programas as exigências das quais esperam o maior impacto”. Em geral, segundo esse autor, os partidos combinam os dois modelos, portanto, o partido político é em qualquer caso uma forma de agrupamento entre indivíduos com a finalidade de conquistar o poder no interior de uma associação. Haveria maiores possibilidades de atuarem no Mercosul na medida em que nas estruturas institucionais deste permitissem espaços de poder a ser conquistados em benefício de seus membros. Outra possibilidade para uma atuação mais significativa seria a perspectiva do partido ideológico, de concepção do mundo na expressão de Weber: os membros do partido lutariam para alcançar a concretização de ideais políticos explícitos, o que, em determinados momentos parece ser o caso do PT. Também nesse caso, o papel das estruturas institucionais surge como importante, ainda que ligado a plataformas programáticas melhor definidas.

De acordo com nossa análise, enquanto o processo de tomada de decisões do Mercosul permanecer concentrado no poder Executivo a tendência será dos partidos político e parlamentares presentes no poder Legislativo brasileiro se interessarem pouco, levando os demais atores sociais a buscarem outras formas de organização para representar seus interesses no processo de integração. Sem dúvida, isso limita a democratização do processo.

Desta maneira, podemos sugerir duas conclusões distintas no tocante à questão democrática no Mercosul. Por um lado, os valores democráticos – de acordo com as regras schumpeterianas – tendem a se concretizar internamente em cada Estado-membro e, ao mesmo tempo, o Mercosul é um estímulo a esta mesma consolidação. Por outro lado, a centralização do processo decisório do Mercosul no poder Executivo enfraquece o controle democrático sobre o próprio processo de integração, acarretando um relativo descompromisso por parte dos partidos e dos parlamentares, devido à falta de possibilidade de instrumentalização da integração para os próprios objetivos políticos e de poder.

Ao mesmo tempo, na medida em que seus interesses extrapolam as fronteiras nacionais, crescem as expectativas de participação por parte de alguns grupos econômicos e sociais no bloco regional. Quando não encontram no Foro Consultivo Econômico-Social terreno adequado, buscam outras formas de intervenção visando favorecer seus interesses. Esta tendência, no final da década de noventa, está criando sérios problemas para o bloco, dificultando o aprofundamento da integração. Talvez essas estratégias particulares de pressão são favorecidas pela débil atuação dos partidos políticos e dos parlamentares no Mercosul, principalmente na Comissão Parlamentar Conjunta.

## Parlamentares brasileiros na seção brasileira da CPC do Mercosul<sup>2</sup>

O contexto nacional de soma de uma situação de efetiva preocupação pela democracia nos anos 1980 aliado a uma situação concreta de baixa intensidade participativa tanto dos partidos políticos brasileiros e dos parlamentares como de grupos econômicos e sociais brasileiros nos acordos internacionais que mais tarde levaria ao Mercosul, favoreceu o surgimento de uma instância parlamentar da integração.

Desde o seu início, 1991 e 1992, os parlamentares presentes no poder Legislativo dos países-membros, especificamente os brasileiros, no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul assumiram para ela uma postura de defensora da idéia de uma integração mais ampla voltada para o aumento do bem-estar das populações envolvidas e que ultrapassasse os limites de acordos meramente comerciais. Este modelo integracionista representaria uma extensão da democratização interna para a esfera da política externa. Porém, enquanto a retórica dada pelos parlamentares presentes no poder Legislativo à Comissão Parlamentar Conjunta se postulou claramente como partidária do estabelecimento de objetivos bastante vastos e ambiciosos para o Mercosul, sua ação restringiu-se às determinações e indefinições impostas pelo Tratado de Assunção, sem questionar ou pressionar por uma ampliação de seu papel dentro da integração ou de seu poder

<sup>2</sup> Nessa seção tive grande contribuição da pesquisadora do Cedec Karina L. P. Mariano.

no processo decisório. Acreditamos que esta assíncrona entre a ação e o discurso seja um ponto central para a compreensão da participação parlamentar na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

Ao longo do período de transição, de 1991 a 1994, os parlamentares no âmbito da Comissão realizaram algumas reuniões, formularam Recomendações e Resoluções, mas com resultados escassos. Suas propostas pouco refletiram o conjunto das preocupações da sociedade, atendo-se mais às questões econômicas e comerciais, inclusive sobre problemas de infra-estrutura, geralmente buscando soluções para facilitar e aprofundar a integração tal como estava sendo conduzida pelo Poder Executivo.

Logo, houve pouca contribuição parlamentar na inserção de temas relevantes para os grupos econômicos e sociais brasileiros. Portanto, pode-se afirmar que nenhum fato ou decisão relevante ocorrido no Mercosul na década de noventa contou com a participação dos representantes dos legislativos. Isto é, a Comissão Parlamentar Conjunta não influenciou decisivamente nenhuma negociação, ou foi origem da discussão de questões importantes para o desenvolvimento e consolidação da integração. Na maior parte das vezes, os parlamentares no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta estiveram preocupados com os aspectos econômicos do processo sendo suas propostas sempre muito amplas ou então complementares ao que já vinha sendo tratado por outras instâncias do Mercosul. Desta forma, a ação deles e desse órgão não representou uma inovação porque não introduziu de forma específica e eficiente novos temas dentro das negociações.

Devemos lembrar que um possível campo de atuação desta Comissão, sugerido pelo senador Montoro (PMDB, São Paulo), seria levar para o âmbito da integração as questões que refletissem as preocupações sociais criando canais de expressão das demandas presentes na sociedade, como a transparência das negociações ou a apresentação de propostas que contemplassem interesses regionais, setoriais e políticos. Mas não foi esse o caminho trilhado pelos parlamentares no momento de concretizar suas participações. Acabou fragilizado o papel dos poderes legislativos nacionais e da Comissão, que ficou restringido a um órgão de encaminhamento da ratificação de decisões tomadas pelos governos.

Apesar disso, os parlamentares no interior da Comissão Parlamentar Conjunta manteve sempre viva em suas discussões e pronun-

ciamentos a preocupação com a defesa da democracia e suas instituições, assim como a questão do respeito aos direitos humanos, como pode ser visto em vários documentos, particularmente nos seus primeiros anos de funcionamento, como, por exemplo, a Resolução 001/92, a Recomendação 004/92, a Resolução 001/93 e a Recomendação 004/93, bem como a freqüente recorrência a eles como pode ser observado na Ata da CPC, 13/06/1996, na Declaração 03,1998 e na Disposição 13, 1999.

Apesar de inúmeras Resoluções e Recomendações, pouco tem sido feito no sentido de ampliar a participação parlamentar e, por consequência, do poder Legislativo dentro do processo de integração. A ênfase dada à importância da democratização do Mercosul não encontrou caminhos de efetiva implementação. Pouca atenção foi dada a questões de interesse para a sociedade em geral, apesar de que alguns parlamentares no âmbito da Comissão fizeram algumas alusões sobre determinadas matérias sem aprofundar-se ou formular propostas mais acabadas.

Finalizado o período de transição (1991-94), o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, incorporou a Comissão Parlamentar Conjunta à estrutura institucional do Mercosul. Contudo, na IV Reunião do Grupo *Ad Hoc* sobre Aspectos Institucionais, realizada em Brasília nos dias 28 e 29 de setembro de 1994, a única referência à Comissão Parlamentar Conjunta surge no item C, propondo que sejam “incorporadas à estrutura orgânica do Mercosul a Comissão de Comércio e a Comissão Parlamentar Conjunta. Considerando-se também a possibilidade de criação de um Foro Consultivo Econômico-Social”. Esta recomendação foi incorporada pelo Protocolo de Ouro Preto, que no seu capítulo 1, artigo 1, estabelece que a Comissão Parlamentar Conjunta passa a ser órgão da estrutura institucional do Mercosul. Ainda assim as funções da Comissão Parlamentar são semelhantes essencialmente às que haviam sido estabelecidas três anos antes pelo Tratado de Assunção.

Esta subordinação ao poder Executivo provocou reações no poder Legislativo brasileiro. Essa função foi objeto de crítica de parte do relator do parecer da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Deputado Franco Montoro, o qual chamou a atenção para os riscos do arranjo institucional estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto: “os rumos da integração serão definidos exclusivamente pela

negociação dos Executivos nacionais, afastada a participação direta dos parlamentos ou das populações dos quatro países nas decisões relacionadas à integração, já que seus órgãos representativos, a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social possuirão funções meramente consultivas” (Stuart, 1996). Contudo, seu parecer como relator da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados recomendou sua aprovação.

Críticas mais contundentes vieram de alguns políticos da oposição ao governo. A deputada Sandra Starling (PT, Minas Gerais) (1995), reclamava funções análogas às do Parlamento Europeu, que, lembra ela, exerce controle rigoroso sobre a Comissão, podendo inclusive, através de uma moção de censura, destituir todos os seus membros, além de aprovar o orçamento, etc... Em sua nota de rejeição ao Protocolo de Ouro Preto, justificou sua posição argumentando que essa escolha institucional “fere frontalmente o princípio constitucional da separação entre os Poderes, na medida em que subordina os parlamentares dos quatro países às exigências e aos ditames de um órgão composto por seus ministros da Economia e das Relações Exteriores” (Starling, 1995).

De todos os modos, a posição da Comissão Parlamentar na estrutura institucional do Mercosul foi aprovada pelos parlamentares dos quatro países membros nos seus respectivos Congressos Nacionais. Praticamente nada mudou no tocante aos mecanismos de controle democrático do processo de integração regional. A nova situação surgida a partir de 1995 não mobilizou significativamente os parlamentares no sentido de aumentarem seu próprio papel dentro da estrutura decisória do Mercosul. Pode-se afirmar ter prevalecido uma certa resignação.

Prova disso, foi a Comissão Parlamentar Conjunta ter incorporado ao seu novo Regimento Interno, aprovado em 3 de agosto de 1995 (Garcia Júnior, 1997) as mesmas determinações do artigo 25 do Protocolo de Ouro Preto.

A nova fase inaugurada pelo Protocolo de Ouro Preto tampouco alterou a cultura de atuação, pois os parlamentares iniciaram suas atividades em 1995, sem uma pauta definida e objetivos claros. Na sua V Reunião, em agosto daquele ano, a Resolução nº 003/95 determina como atividade para a “Secretaria Administrativa estabelecer um cronograma e temário de trabalho para as Subcomissões a desenvolver nos próximos seis meses...” (Comissão Parlamentar Conjunta, 1995).

Isto indica descontinuidade com os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos por essa Comissão durante o período de transição, mas, além disso, indicam a ausência de uma estratégia ou plano de trabalho de longo prazo que possibilitasse ação mais eficaz e fortalecimento do Poder Legislativo dentro do processo de integração do Mercosul. Portanto, esse novo período não representou um aprofundamento nas relações devido ao desconhecimento sobre o processo e a falta de clareza sobre as finalidades da participação parlamentar nele, apesar de sua participação durante a fase de transição.

Esta falta de informação muitas vezes se traduziu numa postura crítica e negativa em relação ao Mercosul, como a de alguns parlamentares pertencentes à própria CPC que também questionaram os acordos celebrados em Ouro Preto pelo Poder Executivo. Segundo o deputado federal Valdir Colatto (PMDB-SC) sua crítica refletiria a opinião de seu eleitorado que considerou ineficiente a atuação dos diplomatas brasileiros nas negociações do Mercosul ocorridas no período de transição (Tachinardi, 1995-a). A indignação com o andamento do processo revelou uma certa desinformação sobre o que estava sendo discutido e negociado, assim como um alienamento do processo decisório, concentrado nos representantes do Poder Executivo brasileiro.

O descontentamento e a desconfiança em relação ao Mercosul poderiam ser estímulos para uma mobilização maior dos parlamentares visando à elaboração de uma agenda de atuação efetiva e voltada para a ampliação de sua participação nas negociações e no processo decisório enquanto representantes dos interesses presentes na sociedade. Ao invés disso, verificamos a ocorrência de uma continuidade na “cultura e prática” parlamentar do período de transição, marcada pela subordinação da ação legislativa à agenda do Poder Executivo e pela falta de proximidade dos partidos políticos, traduzindo-se numa ação conjunta centrada num discurso vago e no desinteresse do Congresso brasileiro pela formulação da política externa nacional, inclusive no referente ao Mercosul.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Esta situação parece estar se alterando, mas não no sentido de atuar no Mercosul, mas sim na ALCA, como pudemos observar durante as intervenções dos parlamentares no Seminário “Brasil e ALCA” realizado dias 23 e 24 de outubro de 2001 na Câmara dos Deputados.



É importante considerarmos neste ponto que a Seção Brasileira da CPC no Congresso é praticamente nula, não fazendo parte da agenda do Congresso por não ser uma Comissão permanente.

Segundo o Deputado Federal José Machado (PT-SP) “na Câmara a temática do Mercosul é uma temática de pequena repercussão. Ela é discutida por uma comissão específica, que tem muito pouco prestígio na Câmara e que não tem um desdobramento, um transbordamento melhor assim, para as demais comissões e até para o debate mais acirrado da Câmara (...) Eu fui líder durante um ano na bancada. Nunca, nunca, em nenhum momento qualquer assunto relativo ao Mercosul foi levado para minha apreciação. Seja por algum colega de partido, seja por outros partidos, seja através de documento, algum memorial, alguma correspondência, me consultando, pedindo minha opinião, algum encaminhamento. Não foi discutido no Colégio de Líderes, em nenhuma ocasião foi discutido o tema do Mercosul no Colégio de Líderes” (Machado, 1999).

Desse modo, podemos dizer que o período pós-Ouro Preto foi inaugurado pelos representantes legislativos sem muitas novidades. As discussões durante as reuniões da CPC demonstraram que as preocupações dos parlamentares permanecem centradas nas questões econômicas e institucionais, enquanto as questões sociais continuam sendo pouco abordadas, a não ser quando alguns temas ganharam espaço nas atenções nacionais, como no caso do emprego. É importante ressaltar que apesar dos membros da CPC não terem demonstrado nesse novo período uma atuação mais efetiva fundamentada numa agenda propositiva, em alguns momentos tentaram introduzir questões defendidas em seu discurso, como no caso da criação de um Parlamento no âmbito do Mercosul.

Diante dessa proposta os governos representados na CMC mostraram claramente sua resistência a qualquer tipo de alteração no ordenamento institucional atual da integração, declarando que “o entendimento comum dos Estados-Partes do Tratado de Assunção é que qualquer evolução de ordem institucional no Mercosul deverá refletir as necessidades e os avanços do processo de integração. A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto é perfeitamente compatível com a ordem constitucional dos Estados-Partes e tem-se revelado capaz de dar respostas adequadas aos desafios impostos pelo processo de consolidação da União Aduaneira” (CMC, 1996).

Esta resistência à criação de novas instituições esbarra no problema da legitimidade desse processo de negociação porque não permite a criação de mecanismos democráticos de controle e acompanhamento do mesmo. Em todos os momentos que a sociedade participa das negociações do Mercosul por meio de seus representantes (parlamentares, sindicatos, etc.), o faz com caráter consultivo e sem ter acesso às decisões, sendo de certa forma marginalizada da definição dos rumos que a integração deva tomar. Essas resistências à maior participação parlamentar mostram as dificuldades reais enfrentadas pelos parlamentares para aumentar a intervenção do Poder Legislativo nas negociações do Mercosul, mas não são suficientes. É preciso ressaltar que houve um certo acomodamento por parte dos parlamentares a essa situação e que estes não se mobilizaram para pressionar de forma mais efetiva em favor de seus interesses e nem iniciaram uma barganha defendendo suas posições.

Assim como ocorreu no tocante à atuação, houve também uma continuidade no discurso da CPC nesta nova fase, baseado na defesa da ampliação da integração com o aprofundamento das relações políticas, sociais e culturais sob a denominação de Mercosul Máximo. A idéia do Mercosul Máximo é a de uma integração completa, abrangendo todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos, seria a institucionalização do mercado comum com estruturas institucionais amplas similares às existentes na Europa.

Essa defesa do Mercosul Máximo foi acompanhada de uma iniciativa dos partidos políticos governantes da Argentina (Partido Justicialista-PJ) e do Brasil (PSDB/PFL/PMDB) de criar uma agenda para integrar seus programas de ação. “A iniciativa, sem precedentes, para atuar com coordenação em nível de partidos políticos argentinos e brasileiros, deverá produzir uma mudança qualitativa na relação Brasil-Argentina, segundo analistas de política internacional, que adiantaram que o líder do Congresso argentino, Eduardo Menem, visitará Brasília em meados deste mês, à procura de apoio dos seus colegas brasileiros, para presidir a Interparlamentaria Mundial” (Piernes, 1997). Essa iniciativa pouco avançou. Podemos atribuir, em parte, o seu insucesso ao contexto interno argentino, especialmente o processo sucessório presidencial.

Deste modo, a situação mantém-se problemática pela própria dificuldade de se estabelecer um modelo de referência para a amplia-

ção da intervenção parlamentar. Por um lado, a Comissão Parlamentar Conjunta (após seminário realizado em Buenos Aires em meados de 1998) concluiu que a experiência do Parlamento Europeu não lhe serve de modelo (Almeida, 1998). Por outro lado, a experiência do Parlatino também não é um bom referencial; pois, embora o discurso do Parlatino esteja muito próximo ao da CPC, sua atuação também o está, não representando um aprimoramento ou maior intervenção no processo de integração.

Nesse sentido, o senador Lúdio Coelho defende que a seção brasileira da CPC tem por tarefa “fortalecer a sua posição no âmbito do Congresso Nacional, tornando-se um pólo catalisador de iniciativas que visem conscientizar os membros do Parlamento quanto à importância de que se reveste a política externa na era da globalização”; para isso a ação parlamentar estará voltada para a agilização da “harmonização das legislações” (Coelho, 1998, p. 3).

Por si só, esse testemunho do senador Lúdio Coelho nos serve para comprovar que os parlamentares, em geral, e os brasileiros, em particular, não atuaram devidamente no âmbito da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, como afirmamos até aqui. Pois sua proposta está voltada ainda para capacitar e operacionalizar a CPC para o desempenho de suas funções mínimas, de modo que ela ganhe espaço no âmbito do parlamento brasileiro e assim mobilize os parlamentares para a sua tarefa no processo de integração regional.

## Considerações finais

O que cabe ser realizado para reverter esse quadro de nulidade de atuação dos atores políticos e do poder Legislativo brasileiro no Mercosul?

Acreditamos que é necessária a constituição de um Parlamento no Mercosul, o qual seria uma forte fonte de debates sobre a integração e o fato de existirem eleições para essa instituição poderia ampliar a discussão na sociedade para aqueles setores que normalmente não se interessam pelas relações internacionais e desconhecem o que vem ocorrendo no Mercosul.

Para os partidos políticos e os parlamentares brasileiros seria uma ampliação da sua esfera de atuação e da possibilidade de consolidar

novos núcleos de apoio político fora de seus tradicionais redutos eleitorais. Enquanto para os grupos econômicos e sociais com interesses no processo haveria um canal institucionalizado para o encaminhando de suas demandas via seus representantes partidário-parlamentares.

Enfim, se garantiria uma participação efetiva do poder Legislativo no processo de integração regional consolidando a democracia como forma de governo tanto no âmbito nacional, em cada um dos países-membros, quanto no regional na totalidade do Mercosul. Contudo, atualmente, na visão dos governantes dos países membros, parece ser mais fácil por fim ao Mercosul do que tentar qualquer outra saída, inclusive após a aprovação da via rápida pelo Congresso norte-americano para o presidente G. W. Bush, que ainda mais poderá agora sinalizar para Chile e Argentina que existe a possibilidade do estabelecimento de acordos bilaterais entre si na direção da formação da ALCA, fenômeno que parece estar mobilizando os partidos políticos e os parlamentares brasileiros muito mais do que ocorreu ou ocorre hoje no Mercosul.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Hamilton (08 a 14/06/1998) Parlamento europeu não pode ser modelo. *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 3, n. 112, p. 11.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.
- BORNHAUSEN, Paulo (10 a 12/02/1997) Partidos Políticos e o Mercosul. *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 1, n. 44, p. 10.
- CARNEIRO, Dirceu (12/04/94). Entrevista (Brasília).
- COELHO, Lúdio (1998) Editorial. *Informativo Mercosul* (Brasília: Instituto Brasil Século XXI) Ano 2, n. 7.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (02-05/08/95) Ata n° 1/95. V Reunião da Comissão Parlamentar Conjunta (Assunção).
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA (1991 a 1998). Atas das Reuniões.
- CONSELHO DO MERCADO COMUM (24 a 26/06/1996) *Ata da X Reunião* (Buenos Aires e San Luis).
- FORO DE SÃO PAULO (30 e 31/07/97) Projeto de Declaração Final do VII Encontro do Foro de São Paulo (Porto Alegre).

- GRUPO MERCADO COMUM (1992) Regimento Interno. In: Almeida, Paulo Roberto de (coord.). *Mercosul: Textos Básicos* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais).
- HURRELL, Andrew (10/09/99) Questions on Brazilian foreign policy. Seminário no CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) São Paulo.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (25/09/93) Carta de Curitiba, Primeiro Seminário Nacional do PT sobre o Mercosul, Curitiba.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (1995) Notas sobre o processo de integração do Mercosul (São Paulo).
- PIERNES, Guillermo (09 a 15/06/1997) O novo cenário do Mercosul *Gazeta Mercantil Latino Americana* (São Paulo) Ano 2, n. 61, p. 12.
- PROGRAMA PPB, (1996).
- PROGRAMA PFL, (1998).
- PROGRAMA PMDB, (1998).
- PROGRAMA PSDB, (1988).
- PROGRAMA PTB, (1996).
- PROGRAMA PT, (1998).
- SCHMITTER, Philippe C. (1998) How to democratize the European Union: citizenship, representation, decision-making in the emerging euro-polity (Florença: Istituto Universitario Europeo, mimeo).
- SOARES DE LIMA, Maria Regina Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*. Buenos Aires: FLACSO, 1994, v. 1, n. 2.
- STARLING, Sandra (1995) Declaração de voto da deputada Sandra Starling sobre o Parecer do relator deputado André Franco Montoro sobre o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul (Brasília: Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados) Atas.
- STUART, Ana Maria (1996) Um balanço político da reunião do Mercosul *Carta Internacional* (São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada).
- TACHINARDI, Maria Helena (28/06/1995-a) Deputados questionam os acordos do Mercosul. *Gazeta Mercantil* (São Paulo).
- \_\_\_\_\_. (20 a 22/11/1995-b) Brasil, entre os interesses nacionais e os do Mercosul. *Gazeta Mercantil* (São Paulo).
- WEBER, Max. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. *Ensaios de Sociologia*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.