

Trabalho preparado para ser apresentado no VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política - ALACIP.
Bogotá, 25 a 27 de Setembro de 2013.

O Parlamento do Mercosul: uma análise sobre a negociação do acordo de proporcionalidade das bancadas.

Bogotá, 2013

Autora: Keren-Hapuque Costa Xavier Lins

Email: keren.xavier@gmail.com

Área temática: Relações Internacionais

O Parlamento do Mercosul: uma análise sobre a negociação do acordo de proporcionalidade das bancadas.

As dificuldades iniciais em fazer avançar as etapas de implementação do Parlamento do Mercosul - Parlasul são indícios das divergências entre as bancadas dos países membros em conseguir consenso nas negociações empreendidas. O Acordo sobre a proporcionalidade das bancadas, estabelecido em abril de 2009, é um importante passo na estruturação do órgão por estabelecer os critérios de representação, tema delicado pela conhecida assimetria entre os estados membros. Mediante análise dos documentos produzidos pelo Parlasul entre 2007 e 2009, identificamos o posicionamento dos países e estratégias usadas durante o processo de negociação do documento de representação cidadã. A análise evidencia a destacada atuação do Paraguai nesse trajeto, tanto ao não aceitar a proporcionalidade, em um primeiro momento, quanto na estratégia escolhida, em um segundo momento, para que o acordo fosse realizado.

Palavras-Chaves: Parlasul. Negociação. Proporcionalidade das Bancadas.

Introdução

O trabalho tem por objetivo evidenciar o acordo de proporcionalidade das bancadas do Parlamento do Mercosul, sob a ótica da literatura de negociações internacionais. Nossa hipótese apresenta o Paraguai como ator chave no processo de negociação, pois o país foi responsável por adiar a tramitação da matéria em questão e posteriormente decidiu efetuar o acordo, quando seus interesses foram atendidos. Nesse processo o país utiliza a estratégia de *tying hands*¹, usa o discurso de seus *constituents*² como forma de justificar sua atuação e forma coalizão com Uruguai e Argentina.

Iniciado na década de noventa o Mercado Comum do Sul – Mercosul é composto pelos países Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela³. Ao longo de seu percurso o bloco tem se apresentado ora como um órgão voltado exclusivamente para acelerar o comércio regional, ora como uma instituição mais ampla, um projeto político para todos os países envolvidos. A criação de um Parlamento para o Mercosul – Parlasul, em 2006, parece apontar para a segunda alternativa acima. O legislativo representa todos os Estados-membros do bloco e deverá ser validado pelas populações nacionais, inclusive o que já ocorreu em um dos países integrantes, notadamente o Paraguai.

Entre as dificuldades iniciais em fazer avançar as etapas de construção do Parlasul, destaca-se as divergências dentro as bancadas dos países membros em conseguir consenso nas negociações empreendidas. A implementação de uma estrutura parlamentar em um bloco de integração é por deveras complexo. Há uma diversidade de interesses e percepções em jogo. Quando existem visões distintas ou opostas entre as bancadas nacionais dos estados membros fica evidente a distância entre os pontos

¹ Termo utilizado na literatura de negociações internacionais significa em Português: mãos atadas.

² Termo utilizado na literatura de negociações internacionais, está relacionado as bases domésticas, como os legislativos nacionais ou elites empresariais, sociais e políticas.

³ A Venezuela teve sua entrada no Mercosul confirmada em 2012, durante o período de suspensão do Paraguai do bloco, país contrário a entrada do novo membro. As implicações da decisão poderão ser percebidas a partir do momento da reintegração do Paraguai, prevista para o segundo semestre de 2013, quando ocorre as eleições presidenciais no país.

ideais dos atores, os pontos de convergência que facilitam a formação de acordos. Isso ocorreu no início dos trabalhos do Parlasul, quando da negociação sobre a proporcionalidade das bancadas. O Brasil e o Paraguai possuíam interesses opostos sobre o tema.

Nesse artigo evidenciamos a negociação ocorrida no âmbito do Parlamento do Mercosul que resultou no acordo de representação cidadã, em abril de 2009. A necessidade de se estabelecer a proporcionalidade das bancadas nacionais é uma determinação presente no Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul- PCPM.

O Brasil como maior país do bloco, teria uma bancada proporcional muito superior aos demais membros o que resultaria em um processo de controle sob as demais representações dos países menores. Por isso, a negociação foi proposta com uma representação atenuada. A execução desse acordo foi evitado durante um certo período, mas após amplos debates e de esforços políticos dos atores que defendem o aprofundamento da integração, foi possível chegar a um acordo⁴, em abril de dois mil e nove.

Mediante análise dos documentos produzidos pelo Parlasul entre 2007 e 2009⁵ identificamos o posicionamento dos países, e as estratégias usadas durante o processo de negociação da proporcionalidade das bancadas. A realização do acordo foi possível mediante a um concerto que equilibrou o interesse dos países, sobretudo os do Paraguai. O artigo mostra o uso da estratégia *tying hands* pelo Paraguai para atrasar a negociação e depois para incluir ao acordo outro tema de seu interesse. Também é evidenciado a coalizão formada entre Paraguai, Uruguai e a Argentina, que juntos fizeram pressão para que o acordo passasse. Os resultados da negociação, como a proporcionalidade bastante atenuada, não satisfazia

⁴ O acordo de proporcionalidade, Representação Cidadã, foi aprovado pelo Parlasul em 2009, mas só veio a ser ratificado pelo CMC ao final de 2010, pela decisão CMC nº 28/10.

⁵ Selecionamos as sessões específicas onde o tema em questão é tratado e fizemos uma análise dos discursos e posicionamentos apresentados. Foram analisados: a VII Sessão Ordinária, Nov. 2007; a IX Sessão Ordinária, abr. 2008; a X Sessão Ordinária, jun. 2008; a III Sessão Extraordinária, jul.2008; a XV Sessão Ordinária, Nov. 2008; IV Sessão Especial, abr. 2009; VXII Sessão Ordinária, abr.2009. Disponível em: < <http://www.parlamentodelmercosur.org/> > . Acesso em 10.06.2010.

completamente o Brasil, e, ainda incluía, como condição necessária a ratificação do documento, o início dos trabalhos para a criação de um tribunal de justiça do Mercosul.

Antecedentes e Expectativas

O Parlasul quando surge traz consigo grandes expectativas. Ainda que não seja, a princípio, um órgão com capacidade legislativa de fato, sua existência traz uma carga simbólica importante por proporcionar a difusão da ideia de representação em um órgão que se constitui além da esfera do estado nacional, em um processo de integração regional. A novidade poderia vir a impulsionar, e mesmo demandar maior, interesse dos eleitores que vão escolher candidatos e a um aumento gradativo de relevância desse órgão no escopo institucional do Mercosul.

O Parlasul, antes de surgir, foi apontado como solução para algumas dificuldades e como ferramenta para o aprofundamento do Mercosul. Marcelo Oliveira (2004) ao argumentar sobre a precária atuação dos parlamentares brasileiros na Comissão Parlamentar Conjunta⁶ CPC, justificada por um desinteresse dos representantes com a política externa e em específico com questões relacionadas ao Mercosul, sugere que a criação de um parlamento poderia minimizar esse problema, pela participação mais ativa que os parlamentares e partidos poderiam vir a ter nessa nova estrutura.

A garantia da existência de representantes eleitos diretamente pelas populações nacionais é apresentada como meio de dar legitimidade democrática ao Mercosul. O déficit democrático foi e é apontado como um dos problemas do bloco (Caetano2004; Vásquez, 2008; Mariano, 2002). A institucionalização do Parlamento do Mercosul reforça o caráter democrático, que tem sido uma bandeira do bloco. Os autores Vigevani, Mariano e

⁶ Órgão que antecede o Parlamento do Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção em 1991.

Oliveira (2000), afirmam que a questão da democracia foi travada desde o início do projeto como condição fundamental para a integração da região.

Para Drummond (2008), três brechas ou debilidades viriam a ser preenchidas pelo Parlasul: a pouca qualidade técnica das normas; a falta de legitimidades destas; e o baixo índice de incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados parte. Uma vez que o novo órgão tem a tarefa de facilitar a assimilação das normas emanadas do bloco nas legislações nacionais.

São diversas as expectativas que recebem a nova instituição. Embora as dificuldades de implementação do órgão sejam evidentes, a possibilidade de vir a ter uma efetiva atuação pode resultar em um parcial atendimento a essas perspectivas. A evolução do parlamento traria ao arcabouço do Mercosul uma instituição que poderia funcionar de modo supranacional.

O Parlasul e a sua estrutura

O Parlamento do Mercosul foi criado em 2006 e seus trabalhos iniciaram no final de 2007⁷. Seu recente início de atividades se desenvolve a fim de organizar seu regimento interno e cumprir as etapas de seu processo de implementação.

Sua criação veio substituir a Comissão Parlamentar Conjunta - CPC, esta existe desde o surgimento do bloco de integração do Cone Sul, como órgão que contém representantes dos legislativos nacionais dos estados partes com o objetivo de atuar ajudando na regularização dos dispositivos determinados pelo Mercosul dentro dos parlamentos nacionais.

A conformação inicial do Parlasul estabeleceu dezoito membros parlamentares de cada nação, inicialmente indicados pelos respectivos legislativos nacionais. Esse número seria alterado após as eleições dos parlamentares, através de sufrágio universal, já com a devida representação

⁷ Para mais informação ver o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Disponível em: < www.parlamentodelmercosur.org > Acesso em 05.03.2009.

proporcional de cada país membro, chamada de representação cidadã, tendo sido acordada.

O protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul estabelece um período de transição. A primeira etapa deste processo foi previsto para se realizar até 2010, com as eleições nacionais para eleger os deputados do novo parlamento. A segunda etapa da transição ocorreria entre 2011 e 2014, já com todos os parlamentares tendo sido eleitos mediante sufrágio. O mandato estabelecido de quatro anos poderia variar durante o período da transição. No ano de 2014 deveriam ocorrer eleições em todos os países membros para eleger novos parlamentares, em um dia escolhido comum a todos os estados partes, dia do Mercosul cidadão, assim estaria concluída a transição.

Argentina e Uruguai deveriam eleger seus parlamentares em 2009, mas não o fizeram devido à falta de um critério de representação estabelecido, como o Brasil que planejou a sua eleição para 2010, junto com a presidencial, mas também não a realizou. O Paraguai foi o único país que já promoveu as eleições de seus representantes para o novo órgão legislativo, em abril de 2008. O país decidiu fazer a eleição com base no valor mínimo que já tinha sido adotado em um primeiro momento, quando da instituição do órgão, antes que se chegasse a um acordo a respeito da representação cidadão, elegendo assim dezoito parlamentares.

As datas estabelecidas não foram cumpridas a contento, devido a dificuldades em se chegar a um acordo quanto à proporcionalidade de representantes que cada país deveria possuir no Parlasul. Os entraves para chegar a um consenso sobre o tema vem do receio que os países menores possuem de serem subjugados e que se imponham a vontade dos países maiores, e estes temem estarem sendo sub-representados, principalmente o Brasil.

A aprovação de um acordo, no mês de abril de 2009, acerca da proporcionalidade de parlamentares⁸ que cada país deverá ter no Parlasul, deveria dar fim a um grande e conflituoso debate. Os países buscavam ao mesmo tempo evitar a sub-representação e garantir mecanismos que inviabilizem possíveis “injustiças”. A conformação inicial estabeleceu a seguinte composição de representantes: ao Brasil 75, à Argentina 43, ao Uruguai e ao Paraguai 18. A Venezuela teria 27 representantes. Inicialmente, o Brasil e Argentina elegeriam 37 e 26 representantes respectivamente, durante a transição⁹. O Processo e o resultado desse acordo refletem as estratégias tomadas pelas bancadas e evidencia a princípio, uma coalizão vencedora.

A literatura Base

A respeito das negociações internacionais uma abordagem que ganha força é a análise de jogos de dois níveis. O trabalho de Robert Putnam (1988) traz a tona o debate sobre esse enfoque, que permaneceu sendo aperfeiçoado¹⁰.

A premissa básica dessa literatura consiste em considerar os aspectos que influenciam na negociação. No caso de uma negociação internacional entre países, devem-se considerar tanto os fatores internos, domésticos, como os fatores externos. Um estado tido como tomador de decisão em uma negociação internacional está incorporando uma série de interesses nacionais que influenciam a decisão e a estratégia do negociador. O executivo, em geral responsável pela negociação, não está insulado da política doméstica. Portanto, um adequado relato dessa abordagem, a metáfora de dois níveis, deve considerar os determinantes domésticos das questões externas, deve levar em conta questões políticas, partidos, opinião

⁸ Acordo político para consolidação do Mercosul. Disponível em: <www.parlamentodelmercosur.org> Acesso em 03.05.2009.

⁹ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/bdclippingespeciais.html/2010-ce/ce-relacoes-brasil-paraguai>> Acesso em: 05.07.2009.

¹⁰ Para mais ver: MO, 1995.

pública, grupos de interesses, eleições, grupos econômicos e não apenas os atores do executivo.

A metáfora dos jogos de dois níveis é utilizada para exemplificar as diferentes esferas envolvidas nas negociações internacionais, os atores internos e os atores externos. Nenhum deles, em geral, podem ser considerados como um ator isolado, o que se costuma fazer em análises estatocentricas. Essa leitura, portanto, propõe buscar teorias que integrem ambas as esferas de análises, externa e doméstica, indo além da simples observação dos fatores em um único campo. Nessa perspectiva, a estratégia de negociação o uso da ferramenta de mãos atadas (*Tying hands*) é compreendida como eficaz para o negociador quando há informação completa sobre os *constituents* da outra parte.

Um negociador, ao levar para mesa de debate a informação que não tem como ceder, pois sua base, seu congresso, não ratificará uma alteração ou cessão maior ao que já está posto, pode angariar ganhos na negociação, conseguindo maiores cessões da parte oposta. Em casos de blefe, sua chance de ganhos e de realizar o acordo diminui, tendo em vista a facilidade em se obter informação junto às bases das demais partes, pelos mecanismos de difusão das sociedades democráticas modernas ou por meio de serviços especializados em levantar informações, disponíveis para aqueles que o desejam contratar.

Quanto a formação de coalizões, há vários conceitos a respeito, um dos mais difundidos é: o esforço cooperativo para atingir objetivos específicos em curto prazo (DUPONT, 1994). Um determinado estado, em processo de negociação, pode utilizar dessa estratégia para alcançar resultados mais favoráveis a seus interesses.

As coalizões podem ser divididas em formais (conformação de tratados) e informais (alinhamento pelo conjunto de expectativas comuns). Nesse último caso, busca-se coordenar os comportamentos de cada Estado em função do objetivo em comum. A formação dessas estruturas é percebida de formas distintas, uma percepção mais comum aponta para a

base utilitarista, onde os estados buscam alcançar objetivos que individualmente não conseguiriam.

A literatura sobre formações de coalizões destaca que nas negociações multilaterais é cada vez mais provável e útil à aproximação entre os atores em torno de um fim pontual da negociação, que seja do interesse de ambos. A composição dessas estruturas depende entre outras coisas do grau de congruência e da existência de auto-interesses complementares. A formação de coalizões podem ser justificadas por variáveis ideológicas, por racionalidade, ou *pay-offs*, resultado compensatório que não seria atingido individualmente.

No estudo empreendido neste trabalho sobre a negociação das bancadas no Parlamento do Mercosul, é possível analisar o processo sob a luz da literatura de negociações internacionais. Na análise realidade percebe-se o uso de estratégias como *tying Hands* e a formação de coalizão durante as tratativas. A consecução do acordo só é possível quando há um alargamento do *winset*¹¹, proporcionando um campo maior de convergência entre os pontos ideais de cada ator.

A negociação do acordo

A estrutura inicial do Parlamento do Mercosul conta com 72 deputados, 18 de cada país, a Venezuela não faz parte do órgão nesse primeiro momento. Entre os membros de cada bancada há diferentes partidos nacionais sendo representados.

Para o caso do acordo estudado não tomamos em consideração as divergências partidárias nacionais das bancadas do Parlasul. Consideramos cada bancada como agente único, tendo em vista que, na matéria em questão, o acordo de proporcionalidade, todas elas vêm atuando como negociadores em nome de seus países, *constituents*, embora não seja tão claro em todas as etapas da negociação. E mesmo havendo diferentes partidos em cada bancada, as maiorias, em cada uma delas, são formadas

¹¹ Winset conjunto de pontos que forma a intersecção entre as áreas de interesse dos atores envolvidos. Para mais ver: TSEBELIS, 1999.

pelas coalizões de partidos que estão no governo, em seus respectivos países, no momento da votação do acordo. Dessa forma, consegue passar as matérias de seu interesse mesmo quando se exige maioria qualificada, maioria dentro de cada bancada.

Ainda, as diferenças partidárias dentro das bancadas nacionais do Parlasul nem sempre se mostram relevantes. A exemplo, a bancada brasileira de então contava com membros do PSDB e DEM, oposição a maioria governista, mas isso não tem impedido votações sincronizadas entre toda a bancada. Na votação sobre o acordo de proporcionalidade, entre os presentes, quinze parlamentares, de diferentes partidos entre oposição e situação, quatorze votaram a favor do acordo. Essa diferença entre os partidos presentes não foi significativa para posicionamentos diferentes na hora da votação. Dessa forma, cada bancada no Parlasul atua com poder de veto.

O acordo de representação cidadã, que estabelece a proporcionalidade atenuada entre os membros do parlamento do Mercosul, foi um processo de negociação difícil. Sendo o bloco de então formado por apenas quatro países e com grandes assimetrias econômicas, populacionais e sociais.

Desde o início dos trabalhos da casa, o Brasil levou para debate o tema em questão. A postura dessa bancada demonstrou recorrentemente insatisfação com a igualdade do número de representantes entre os países membros, tendo em vista a diferença populacional de cada estado. A tabela abaixo dá um exemplo dessa distinção e o impacto na representação.

Habitantes representados por Parlamentar do Mercosul de cada Estado Parte¹²

¹²Tabela disponível no trabalho de Drummond e Arcanjo (2008). Atualizada pela autora deste artigo, fonte utilizada: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/>. Acesso em 02 /08/2013. Números aproximados.

Países	Habitantes	Cadeiras	Habitantes por Parlamentar do Mercosul
Brasil	198 360 943	18	11 020 052
Argentina	41 118 986	18	2 284 388
Paraguai	6 682 943	18	371 274
Uruguai	3 391 428	18	188 412
Venezuela	29 890 694	18	1 660 594

Nas primeiras discussões sobre o assunto em questão o Paraguai se mostrou avesso a existência de uma proporcionalidade no parlamento. O País chegou a negar qualquer tipo de acordo que provocasse uma “desigualdade” dentro do legislativo, alegando que tal ação traria à casa um único país hegemônico. Nas palavras do parlamentar González Núñez¹³, representando a bancada Paraguaia, “... *pero debo adelantar que será difícil que la delegación de Paraguay pueda votar a favor de ella, por más que sea atenuada, salvo que se vayan incorporando más miembros al Mercosur*”.

Esse discurso em geral era apresentado baseando-se em questões domésticas, creditando-se a impossibilidade de um acordo aos divergentes interesses dos *constituents*, que não ratificariam o acordo internamente. A bancada paraguaia colocava-se como representante dos interesses de seu povo, e negociador sujeito a restrições do parlamento nacional.

Por supuesto que es de público conocimiento la posición negativa de Paraguay a la proporcionalidad en la conformación del Parlamento del Mercosur; posición que ha sido adoptada por unanimidad tanto en La Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados.(NÚÑEZ, 2007, pag. 38;39)

¹³ Sessão Parlamentar em 9 de Nov. de 2007. Pág. 39.

Essa postura da bancada paraguaia permaneceu por um período longo. O tema começou a ser debatido no primeiro ano de funcionamento da Parlamento, uma vez que o PCPM determina a necessidade do estabelecimento da representação. Entretanto, o acordo só veio a ser votado dois anos depois, tendo sido adiado por pelo menos duas vezes.

Antes que houvesse um acordo de proporcionalidade estabelecido, o Paraguai realizou suas eleições nacionais e, desse modo, desrespeitou a possibilidade de acordo e impôs necessariamente como base mínima para as bancadas no Parlasul, o número de dezoito representantes, tendo em vista ser o segundo menor país do bloco.

Os debates sobre a proporcionalidade discutiam a melhor forma de conseguir garantir um consenso em torno do tema, que não tendesse nem a uma sobre-representação ou sub-representação dos países-membros. A necessidade de se estabelecer o acordo é reconhecida como parte das iniciativas que tem sido implementadas no Mercosul nos últimos anos, de lidar com as assimetrias, encará-las e criar políticas específicas. O que reforça, portanto, o entendimento de que a representação deve ser diferenciada conforme os tamanhos das populações dos países,

Se o Mercosul se animou, finalmente, a lidar com as evidentes assimetrias existentes entre os países membros no que diz respeito a desenvolvimento econômico, população e extensão geográfica por meio do seu Fundo de Convergência Estrutural, é lícito supor que deva também proceder a correções em outro tipo de assimetria, a *assimetria de representação*, gerada pela presença de bancadas paritárias no Parlamento, em detrimento dos países mais povoados... (ARCANJO; DRUMOOND, 2008, pag.15.)

Ao analisar o posicionamento dos atores dentro do Parlasul, nesse tema específico, temos; a bancada brasileira tendendo a uma proporcionalidade, mesmo que atenuada, e o Paraguai não a desejando, os outros dois países, a Argentina e o Uruguai se mantiveram em geral sem tender a um lado exclusivo.

A Argentina e o Uruguai, sempre defenderam a evolução do Parlamento e de suas atribuições, parte disso é o estabelecimento da

representação cidadã. Essa postura colocaria esses dois estados com pontos ideais próximos ao do Brasil. No entanto, o temor de um controle brasileiro sobre as suas bancadas, e uma desconfiança histórica em relação ao Brasil, os levam a serem atraídos para mais próximos do ponto ideal Paraguai, mantendo-se o *status quo* por um período maior.

Na avaliação das sessões fica evidente a crítica feita ao Brasil, que visivelmente segundo seus pares, notadamente Paraguai, tem condições e interesse em liderar a região e para isso deveria agir como tal, arcando com os custos dessa liderança. Um papel de *paymaster* do Brasil parece ser invocado. O espaço para o acordo aumenta à medida que o Brasil tende a ceder mais na negociação.

A estratégia usada pelo Paraguai ao negar negociar, durante um período, em nome de seus *constituents*, caracteriza-se como se utilizando da estratégia de *tying hands*. Ao se colocar como negociador de mãos atadas consegue impor ao acordo mais temas de seu interesse, como a aceitação de uma bancada mínima de dezoito parlamentares e posteriormente o endossamento do parlamento a proposta de criação de um tribunal de justiça no Mercosul, esta sendo vinculada ao acordo de proporcionalidade. O documento firmado estabelecendo os critérios da representação cidadã, conta com este tema incluído a ser levado em consideração pelo CMC.

A iniciativa de criar mais um órgão institucional no âmbito do Mercosul é apresentada mediante documento assinado por representante do Paraguai e da Argentina. No momento da votação, o Paraguai condiciona a aceitação da proporcionalidade ao prosseguimento das tratativas sobre a criação do novo tribunal, e nessa matéria consegue o apoio tanto da Argentina como do Uruguai. O Brasil, a princípio, demonstra não estar satisfeito com a proporcionalidade definida, mas termina votando a favor do projeto defendido veementemente pelos demais membros.

O Paraguai consegue formar uma coalizão com Uruguai e Argentina, que temem também uma supremacia de poder brasileiro no âmbito do

órgão. A postura de liderança que o país vem tomando, tida como potência média no âmbito internacional, influencia a percepção de poder que o país emana difundida pela pujança demográfica e econômica. Esses fatos são pontos de prováveis temores de imperialismo entre os vizinhos-membros, fatos que justificam e motivam o agrupamento em torno do Paraguai.

O acordo estabelecido resultou no documento “Acordo político para consolidação do Mercosul¹⁴”. Abaixo apresentamos as principais partes deste documento.

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR RECOMIENDA

Artículo 1. La proporcionalidad atenuada, la creación de un Tribunal de Justicia del MERCOSUR y la ampliación de las actuales atribuciones del Tribunal Permanente de Revisión, deben ser articulados en forma simultánea.

EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR PROPONE AL CONSEJO DEL MERCADO COMUN EN LOS TERMINOS DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DEL PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR EL SIGUIENTE CRITERIO DE REPRESENTACION CIUDADANA

Artículo 2. La integración del Parlamento del MERCOSUR, de conformidad con un criterio de representación ciudadana previsto en la Disposición Transitoria Segunda

*del PCPM, se definirá teniendo en cuenta el método de **representación** poblacional decreciente y de acuerdo a las siguientes especificaciones:*

1. Los Estados Partes que tengan una población de hasta 15 millones de habitantes contarán como mínimo, de 18 escaños o bancas.

2. Los Estados Partes que tengan una población de más de 15 millones de habitantes y hasta 40 millones contarán, como mínimo, con 18 escaños o bancas, adicionándose 1 banca o escaño por cada 1 millón de habitantes que supere los 15 millones.

3. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 40 millones de habitantes y hasta 80 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta del inciso anterior, adicionándose 1 banca o escaño por cada 2,5 millones de habitantes que supere los 40 millones.

4. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 80 millones de habitantes y hasta 120 millones contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2 y 3, adicionándose 1 banca o escaño por cada 5 millones de habitantes que supere los 80 millones.

5. Los Estados Parte que tengan una población mayor de 120 millones de habitantes en adelante contarán, como mínimo con 18 bancas o escaños y como máximo con el correspondiente al que resulta de los incisos 2, 3 y 4, adicionándose 1 banca o escaño por cada 10 millones de habitantes que supere los 120 millones

¹⁴ Acordo votado em sessão Parlamentar nº XVII, em 28. Abril, de 2007.

Considerações

O acordo de representação cidadã evidencia a postura do Paraguai, ressaltando a estratégia de *tying hands* utilizada pelo país durante toda a negociação. Ao defender a postura de seus *constituents*, o país conseguiu adiar a votação do acordo. Quando enfim concordou em efetivá-lo, incluiu pré-requisitos ao tratado, a saber, a proporcionalidade bastante atenuada com representação regressiva¹⁵, a definição mínima da bancada em 18 membros, pois já havia realizado eleições nacionais com esse número. E ainda a recomendação ao CMC da criação de um Tribunal de Justiça no bloco.

Para conseguir negociar seus interesses o Paraguai articulou-se com a Argentina e o Uruguai. O interesse comum a esses países é controlar a possibilidade de uma super-representação brasileira no parlamento. A negociação estabeleceu a representação regressiva evitando o controle das bancadas pelos países maiores. E com a proposta de um tribunal de justiça para o bloco, busca-se criar um órgão que poderia vir a equilibrar as diferenças entre os membros e resolver conflitos. Esse trâmite para aprovação da matéria caracteriza a formação de uma coalizão.

O uso da metáfora de jogos de dois níveis auxilia a compreensão da negociação ocorrida no âmbito do Parlasul, tendo em vista o contexto das grandes divergências entre as elites nacionais a respeito do próprio Mercosul. Os desacordos entre a postura dos executivos e o endossamento dos legislativos nacionais podem ser observados em vários casos nos últimos anos. Um exemplo claro foi as tratativas para a entrada da Venezuela no Mercosul, que embora fosse defendida, pelos presidentes dos países membros, não encontrava respaldo total em seus congressos, sobretudo no caso do Brasil e do Paraguai.

Os interesses dos *constituents* são por vezes opostos ao do executivo, responsável pelas negociações internacionais, nas democracias

¹⁵ Quanto maior o número de habitantes menor o número de cadeiras que o país ganha com o aumento populacional.

modernas. Ocorre uma batalha política interna, via a pressão do executivo para a consecução de alguns acordos. Conhecer os interesses dos atores nacionais em um processo de negociação internacional pode ser vantajoso para verificar a possibilidade de ratificação interna e também da prática de blefe de outros negociadores. O uso da estratégia de *Tying Hands* surte efeito quando há informações disponíveis, o que leva a todos os envolvidos no processo a conhecer os interesses domésticos que estão em jogo.

A realização de um acordo depende do tamanho do winset, este se relaciona com a distribuição de poder, de preferências e possíveis coalizões entre os atores internos. No processo de negociação analisado, o equilíbrio de poder gerado pela coalizão formada, Paraguai, Uruguai e Argentina, atuando como instrumento de pressão junto ao Brasil, favoreceu um aumento do *win-set* e possibilitou a efetivação de uma convenção.

A respeito do contexto atual do Parlasul, não há muito otimismo. O acordo da representação cidadã, estabelecido em abril de 2009, foi relevante, abrindo caminho para as eleições nacionais. Entretanto, o acordo foi sancionado pelo CMC em 2010¹⁶ e ainda não há uma definição sobre as eleições domésticas para o Parlasul, com exceção do Paraguai. A recente entrada da Venezuela, durante o período em que o Paraguai esteve suspenso, aponta um novo desgaste dentro do Mercosul. O fato provavelmente tomará a atenção dos países – membros, sobretudo quando ocorrer a reintegração do Paraguai, contrário a decisão.

Os últimos acontecimentos no bloco trazem novas questões a serem tratadas e repercutem também na evolução do parlamento. A concretização das eleições para o Parlasul depende da regulamentação interna nos legislativos nacionais, mas faz-se necessário a pressão dos executivos nacionais para agilizar o processo, tendo em vista seu papel principal nas decisões sobre a integração.

¹⁶ Informação disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/aprovacao-do-criterio-de-representacao-cidada-do-parlamento-do-mercosul-2013-montevidéu-18-de-outubro-de-2010>> Acesso em: 20 de Nov., 2010.

Referências

ARCANJO, Francisco Eugênio Machado; DRUMMOND, Maria Claudia (2008). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/evmmercotel/publico/setores/000/33/noticias/2008/8/359/pm-artigo-proporcionalidade-julho2008%20vers%C3%A3o%20final.pdf>> Acesso em 01. Outubro. 2009

CAETANO, Gerardo. (2004), *Los Retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*. Uruguai, Fundação Friedrich Erbert Stiftung. Disponível em: <<http://library.fes.de>> Acesso em: 22.Abr.2009

DUPONT, Christophe (1994). "Coalition Theory: using power to build Cooperation. In ZARTMAN, Willian (org.). *International Multilateral Negotiation*, Cap. 07, Pag. 148-177.

DRUMMOND, Maria Claudia. (2008), "Parlamento do Mercosul: Consolidação e desenvolvimento de suas competências". In: CAETANO, Gerardo. (Org.) (2009) *La Reforma Institucional del Mercosur Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideu, Cefir.

GUZZINI, Stefano (2009). "On The Measure of power and the power of measure in International Relations". *DIIS Working Paper*, 28.

MARIANO, Karina L. Pasquariello.(2002), "Mercosul: A Emergência de uma nova Sociedade", *Revista Estudos de Sociologia*, 07,12:169-201. Disponível em:<<http://www.fclar.unesp.br/seer/index.php?journal=estudos&page=index>> . Acesso em: 16.Ago. 2008

MO, Jongryn. "Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent veto in Two-Level Games". *The American Political Science Review*, vol. 89, N° 4, (dec. 1995), 914-924.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes (2004) "Atores Políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul". In *Leviathan*, n°1, pag. 231-251. São Paulo.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. (2003), *Mercosul: Atores Políticos e Grupos de Interesses Brasileiros*, São Paulo. Editora UNESP.

PUTNAM, Robert. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games". *International Organization*. Vol. 42. N° 3, pag.914-924.

SNILDAL, Duncan (1993) "Relatives Gains and the pattern of international Cooperation", in Baldwin, David (editor) *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. New York University

STARKEY, Brigid; MARK, A. Boyer; WILKENFELD, Jonathan. (1999) *Negotiating a Complex World An Introduction to International Negotiation*. Boston , Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

TSEBELIS, George (1999)."Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis". *American Political Science Review*, vol. 93, n. 3, September 1999.

VÁZQUEZ, Mariana. (2008) "Luces y sombras de la participación social em el Mercosur", *Revista Densidades*, 01,01: 88-96.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. (2001), "Democracia e Atores Políticos no Mercosul". In: SIERRA, Gerónimo de (Org.). (2001), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, Clasco