



Recebido em 27 de fev. 2016.

Aceito em 26 de abr. 2016

A DOCTRINA NEOFUNCIONALISTA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DO MECANISMO ELETIVO DIRETO NO ÂMBITO DO PARLASUL: A TEORIA DE ERNST HAAS NA CONSOLIDAÇÃO PARLAMENTAR SUPRANACIONAL

*Lucas Augusto Macedo Chaves**

RESUMO: Na presente leitura, discutir-se-á a importância do estabelecimento do mecanismo eletivo direto na extensão das atividades do Parlamento do Mercosul (Parlasul), tendo em mente a evolução do organismo e da consolidação de novas abordagens na temática da integração regional. Nessa seara, ver-se-á a influência da Teoria de Ernst Haas na explicação do fenômeno dos parlamentos supranacionais e a forma que suas ideias se conectam para justificar a necessidade de uma maior coesão em áreas ainda esquecidas nos processos integracionistas regionais e locais. A pesquisa contará com os preceitos doutrinários especializados, além de informações oficiais dos sítios das entidades envolvidas.

Palavras-chave: Parlamento do Mercosul. Teoria Integracionista de Ernst Haas. Eleições Diretas.

“La integración es ya no una inspiración, un deseo, es un requisito imprescindible (a integração já não é mais uma aspiração, um desejo, e sim, uma condição imprescindível)”¹.”

(Jorge Taiana, parlamentar argentino do Parlasul)

* Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, cursando o 8º período.

¹ Em tradução livre, Jorge Taiana, um dos representantes argentinos no Parlasul, afirma que “a integração já não é mais uma aspiração, um desejo, e sim, uma condição imprescindível.” Taiana ocupou o mais alto cargo da diplomacia argentina, entre 2005 e 2010, quando exerceu o posto de Ministro das Relações Exteriores da Argentina, no contexto da Era Kirchner.

1 INTRODUÇÃO

A origem de um organismo de integração regional está diretamente ligada à necessidade conjunta de superar dificuldades locais, aliada à perspectiva de cooperação em matérias compartilhadas. Esse olhar visionário possibilitou o estabelecimento de diversas instituições integracionistas no âmbito europeu, sul-americano e africano, sobretudo na década de 1990.

Nesse sentido, em 1991, a partir da conclusão do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado para estabelecer o processo de consolidação da integração entre quatro países: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O referido documento representa o ápice de um longo processo de negociação internacional envolvendo a República Argentina e a República Federativa do Brasil, tendo o seu início ainda na metade da década de 1980.

Baseado, inicial e estritamente, na ideia econômica de integração, o Mercosul, assim como outros organismos, – a exemplo da União Europeia e das instituições africanas² – presenciou uma mudança na seara do seu respectivo espectro de competência, essencialmente, a partir da realização do Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em matéria contratual³ e do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Não Técnico⁴, ambos de 1994. Esses documentos influenciaram a ruptura de uma visão de integração tão somente econômica, possibilitando a abertura do debate político e fomentando a expansão da abrangência temática institucional, ao apresentar novos temas para a discussão no âmbito do bloco.

Ainda em 1994, a mencionada expansão temática se tornou ainda mais vívida, a partir dos dispositivos do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercado Comum do Sul, o famoso Protocolo de Ouro Preto. Além de organizar as competências e edificar, institucionalmente, o organismo, esse documento foi responsável por trazer uma novidade muito interessante ao cotidiano das atividades do Mercosul: a Comissão Parlamentar Conjunta, representada pela sigla “CPC”. Essa entidade assumiu como principal missão a promoção à harmonização legislativa⁵ dos Estados Partes, no que se referia às matérias já tratadas, até aquele momento, pelos envolvidos.

2 A África é repleta de instituições de integração econômica, a exemplo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), da Comunidade da África Oriental (EAC), da União do Magrebe Árabe (AMU), entre outras entidades, refletindo a importância do fenômeno cooperativo para a região.

3 BRASIL. Decreto n. 2.095, de 17 de dezembro de 1996. Promulga o Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual, concluído em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v. 4, p. 27299, 18 dez. 1996. Seção 1.

4 _____. Decreto n. 2.726, de 10 de agosto de 1998. Promulga o Protocolo sobre Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico, assinado em Buenos Aires, em 5 de agosto de 1994. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v. 1, p. 87, 11 ago. 1998. Seção 1.

5 O termo harmonização legislativa sempre esteve presente, desde os primórdios, no Mercado Comum do Sul. Esse fato pode ser percebido a partir da leitura do artigo 1º do documento inaugural do bloco, o Tratado de Assunção de 1991, onde, imerso ao Capítulo I denominado “propósito, princípios e instrumentos”, consta que faz parte do compromisso dos Estados Partes “harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”. _____. Decreto n. 350, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado de Assunção). *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v. 6, p. 26443, 22 nov. 1991. Seção 1.

A difusão de tópicos vinculados à integração chegou a um de seus momentos centrais com a celebração do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático⁶, em 1998, refletindo o grau de coesão política que já se havia alcançado. Muitos outros protocolos, das mais diversas naturezas, foram assinados nos anos posteriores.

Em 2005, o Mercosul fez história. Na capital uruguaia, a 5 de dezembro, a celebração do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul representou um marco ao processo de integração sul-americano. É a partir desse estágio que se inaugura uma nova fase na interação legislativa, passando-se de uma instituição parlamentar precária – a Comissão Parlamentar Conjunta – para um parlamento, na sua aceção mais real e estruturada possível. A citada harmonização legislativa, uma das atribuições fundamentais do Mercosul desde a época da inflexível visão econômica, finalmente, tinha uma entidade na qual poderia se alicerçar.

No entanto, o que se mostrava uma forte evolução na época de sua constituição, passou a apresentar diversos problemas nos anos posteriores. Diversos “vícios” institucionais – a exemplo do sistema de eleição dos parlamentares – culminaram com o atraso organizacional da instituição parlamentar supranacional, refletindo a urgência na busca por soluções efetivas às problemáticas.

O presente trabalho científico abordará, essencialmente, a temática do mecanismo eletivo direto ao Parlamento do Mercosul, indicando as vantagens da adoção de tal instituto e debatendo as formas de se concretizar tal medida. Para isso, citar-se-á as perspectivas que deram certo nessa seara, a exemplo do Parlamento Europeu, e, em consequência, o que se pode absorver dessa figura à natureza sul-americana.

Ademais, mencionar-se-á a Teoria Neofuncionalista de Ernst Haas e como os seus preceitos – em especial, a conceituação de *spillover* – contribuem ao debate para a explicação do fenômeno parlamentar supranacional, sobretudo o do Parlasul. Destacar-se-á, ainda, outras teorias que dissertam sobre os acontecimentos integracionistas, revelando em quais pontos elas colaboram no entendimento da situação e em quais outros elas mostram-se insuficientes e não condizentes com a realidade.

Dito isso, finalizar-se-á a leitura ao constatar os tópicos de intersecção entre a Teoria Neofuncionalista e as reformas institucionais ao Parlamento do Mercosul, sobretudo a que se refere ao instituto eletivo direto.

2 A TEORIA DE ERNST HAAS: O NEOFUNCIONALISMO NA PERSPECTIVA DO MERCOSUL

Ernst Haas, no âmbito dos estudos regionalistas, é, sem sombras de dúvida, um dos nomes essenciais quando se fala da Teoria Neofuncionalista. Autor de diversas obras sobre o

⁶ _____. Decreto n. 4.210, de 24 de abril de 2002. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v.1, p. 24, 25 abr. 2002. Seção 1.

tema, a exemplo da de “*Beyond the Nation State*” e “*Dynamics of International Relations*”⁷ Haas encontrou fundamentação teórica nas ideias que defendia, a partir de um minucioso estudo do comportamento governamental, diante dos eventos cooperativistas e integracionistas. Considerado a superação do modelo classicista da Teoria Funcionalista de David Mitrany e a sua famosa Teoria da Ramificação de 1947, o neofuncionalismo atingiu o seu ápice no final da década de 1960 e início da de 1970, com o aprimoramento das elaboradas convicções de Haas.

A Teoria Neofuncionalista, ao explicar o conceito de integração regional, evidencia que tal processo torna-se possível a partir de uma inicial transferência de algum grau de poder a uma entidade que, supostamente, encontra-se posicionada em um plano superior em relação aos participantes que a criaram. Essa noção de verticalização da relação jurídica integracionista percebe as suas raízes na superação da concepção de que certas vantagens – de diversas naturezas –, em virtude de alguma atividade, poderiam beneficiar, tão somente, as instituições nacionais governamentais (HAAS, 1964, p. 710). Nesse sentido, passa-se à consideração de uma perspectiva intergovernamental, no que se pode chamar de esboço de um modelo de Estado Cooperativo, já desenvolvido, em famosa obra, por Peter Häberle (2001, p. 73)⁸.

Assim, partindo-se do pressuposto cooperativo, vincula-se a integração às necessidades advindas de dificuldade(s) em comum e de aproveitamento de alguma situação benéfica, também compartilhada por um determinado grupo. É a aplicação da máxima “juntos somos mais fortes”, assimilando uma atmosfera de união frente à superação de adversidades, sejam elas econômicas, políticas, sociais, ambientais, ou qualquer outro panorama no qual se baseie a concepção integracionista. Hodiernamente, poder-se-ia, facilmente, alcinhar a “globalização” – vista a partir de um aspecto negativo – de inimigo comum, a ser vencido pela já mencionada união de forças.

Além disso, o termo “funcional” se origina a partir da noção da existência de um núcleo central (núcleo funcional), imerso ao contexto integracionista, formado, sobretudo, pelos Estados que iniciam o processo e querem, efetivamente, consolidá-lo seja qual for o horizonte de cooperação. Pois bem, tal fato pode ser observado na parceria edificada entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, durante a década de 1980, nos diversos encontros e documentos⁹ que acabaram tendo uma dupla consequência direta: o fortalecimento das relações internacionais bilaterais e a constituição de um esboço do que seria, em um futuro próximo, o Mercado Comum do Sul. Nesse sentido, por serem os governos originários do processo de integração, segundo os preceitos neofuncionalistas, teriam eles um maior poder decisório no interior do organismo, o que pode ser constatado, verdadeiramente, do ponto de

7 Embora nunca tenham tido traduções oficiais ao português, “*Além do Estado-Nação*” e “*Teoria das Relações Internacionais*” sempre foram citadas pela doutrina internacionalista, quando da abordagem da Teoria Neofuncionalista de Ernst Has.

8 Para Häberle, o alcance ao Estado Cooperativo representa o intenso e verdadeiro compartilhamento dos mais diversos tópicos estruturais estatais, promovendo uma integração da “realidade” vivenciada pelos envolvidos no processo, superando, assim, a ideia de integração edificada através da simples coexistência pacífica e relação de suportabilidade bilateral ou comunitária.

9 A Declaração de Foz de Iguaçu e a Ata de Buenos Aires, consideradas precedentes ao Tratado de Assunção de 1991, podem ser citadas nesse sentido, a título de exemplificação.

vista de influência política, confrontando a igualdade estritamente formal concebida entre os membros permanentes.

Ademais, Ernst traz, ainda, a abstração do *spillover*¹⁰, na tentativa de explicar todas as fases de evolução do processo integracionista. Esse fenômeno – que será aprofundado na próxima parte desta pesquisa – representa o momento em que a integração atinge o que se pode chamar de ápice extensivo, alcançando a comunidade, na acepção mais próxima de Mazzuoli (2011, p. 433), possibilitando o aprofundamento dessas relações envolvidas, estendendo a abrangência temática do organismo. Dessa forma, com o *spillover*, a integração se “espalha” contemplando searas que não estavam previstas no projeto inicial. O próprio Parlamento do Mercosul e a ideia de harmonização legislativa em dimensões não econômicas podem ser considerados, em sede de exemplificação, uma decorrência do *spillover*, que já existia na época do antecessor ao Parlasul, a mencionada Comissão Parlamentar Conjunta.

Nessa visão, é a noção de *spillover* que consolida a ideia de supranacionalidade do órgão integracionista, porque fortalece o vínculo no processo de cooperação e estimula a criação de um sistema que se encontre em um plano superior aos Estados, ainda que *inter partes*. Marcelo Passini e Karina Pasquariello Mariano (2002, p. 58) resumem essa perspectiva de consequência do “derramamento”¹¹:

A conclusão lógica da teoria neofuncionalista sobre o *spillover* é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. (...) Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e de cooperação entre os países.

Assim, a partir da criação de um instrumento supranacional com a finalidade de gerir as consequências advindas do *spillover*, é que se percebe a efetiva consolidação e perpetuação da força integracionista. É nesse momento que se assume que não há mais volta: constituiu-se, então, uma real comunidade de Estados, pautada nos alicerces cooperativos e no espírito visionário de auxílio mútuo.

2.1 A Teoria Institucionalista e a Intergovernamentalista aplicada ao curso integracionista

Exposta essa visão genérica do *spillover* e do neofuncionalismo, é necessário evidenciar a existência de outras teorias na explicação do fenômeno, a exemplo da Teoria Institucionalista e da Teoria Intergovernamentalista. A primeira confere um grau de impor-

10 Em sede de delimitação semântica, o termo representa o processo integracionista que supera o seu objetivo inicial estabelecido anteriormente, alcançando, assim, esferas inovadoras que não estavam previstas pelos seus criadores. Tal fenômeno acontece, sobretudo, quando o bloco integracionista nasce com o intuito de cooperação econômica. Nesse sentido, com o passar dos anos e o conseqüente fortalecimento multilateral da comunidade, o processo passa a atingir outras áreas, a exemplo daquela que se está tratando na presente obra, a parlamentar (ou política). O processo, então, “se espalha”, daí o nascimento da expressão utilizada por Haas, o *spillover*.

11 “Derramamento” é, de fato, a tradução mais utilizada pela doutrina especializada, ao tratar da temática neofuncionalista do *spillover*.

tância e influência muito forte às instituições exteriores no processo de interno de integração, atenuando a autonomia e o poder decisório deste último. Nesse sentido, os organismos alheios e distantes – em todos os sentidos – do núcleo decisório de uma outra instituição é que ditariam os caminhos pelos quais essa deverá seguir, diante de uma conjuntura global da qual não há saída (globalização).

A segunda, por sua vez, é descrente na noção de cooperação que pode vir a surgir na integração, por não acreditar no pensamento de ganho mútuo e na colocação, em segundo plano, da visão estritamente nacional de obtenção de benefícios. Nessa linha, o pessimismo reina perante qualquer possibilidade de união de forças, pautando-se, sobretudo, na mera relação de suportabilidade entre os vizinhos que ali se encontram.

Claramente insuficientes, as mencionadas ideias nunca chegaram a ter forte prestígio doutrinário, na eterna busca da compreensão das ocorrências integracionistas. No entanto, cada uma possui seu mérito na fundamentação das vertentes práticas realistas e na apresentação de fatos que existem e não podem ser ignorados (“globalização” e a “suportabilidade bilateral ou multilateral”).

2.2 A Teoria Neofuncionalista e a completude ideal à elucidação do episódio integracionista

Superada essa exposição de outras teorias existentes na doutrina, verifica-se, assim, a reiterada aplicação dos preceitos funcionalistas aqui mencionados à realidade do Mercosul, revelando a completude de tal teoria na explicação de um fenômeno relativamente recente e evidenciando o seu alcance no entendimento institucional do organismo.

Exibindo a essência do *spillover*, da participação popular na estrutura deliberativa do organismo e do repertório de atribuições dos atores estatais, a Teoria Neofuncionalista é, de fato, a que mais se conecta às bases integracionistas, consolidando a sua pertinência nesse contexto.

Tendo dito isso, o próximo tópico será destinado à ligação do estabelecimento das eleições diretas à concepção neofuncionalista, abordando as delimitações históricas e práticas necessárias ao esclarecimento da questão.

3 A INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR SUPRANACIONAL DO MERCOSUL E OS DESAFIOS PARA O SEU APRIMORAMENTO: A INFLUÊNCIA DO MECANISMO ELETIVO DIRETO NA EFETIVAÇÃO DO PROCESSO EVOLUTIVO

Conforme explicitado no tópico anterior, o fenômeno do *spillover*, constante do pensamento neofuncionalista de Ernst Haas, possibilitou a formação de uma instituição supranacional, capaz de abrir novas fronteiras à integração regional: o Parlamento do Mercosul.

Representando o assentamento de um processo que se iniciou na década de 1990, o estabelecimento de uma entidade parlamentar em um bloco nascido para desenvolver questões estritamente econômicas representa um avanço sem precedentes em nossa existência política.

Apesar de todas as críticas ao funcionamento do sistema legislativo em geral – internamente considerado – esse ainda se porta como a voz popular, a participação societária no sistema decisivo estatal. A consubstanciação de tal fato em nível supranacional se resume a uma só palavra: progresso.

No entanto, a tradição sul-americana de supervalorização do Poder Executivo e o conseqüente enfraquecimento ou esquecimento do Legislativo – bem diferente do que ocorre no modelo europeu –, dificulta a consolidação de uma instituição parlamentar supranacional. Um desses aspectos mais nítidos nesse sentido é o próprio mecanismo eletivo ao Parlasul, notabilizando as fragilidades do sistema e a urgência de mudanças efetivas.

Assim sendo, o presente item discutirá a questão do sistema de eleição direta ao Parlamento, trazendo as concepções da Teoria Neofuncionalista de Integração Regional, ao apresentar as vantagens e os desafios a serem enfrentados pelo Mercosul no seu eterno processo de aprimoramento institucional.

3.1 Parlasul: breves considerações históricas e visão atual do Organismo

Em sede de delimitação histórica do Parlamento do Mercosul, cabe mencionar a falta da previsão de uma estrutura parlamentar no instrumento inaugural do Mercado: o Tratado de Assunção. Apresentando um cenário absolutamente econômico, o documento de 1991 trouxe, tão somente, dispositivos relativos à perspectiva originária do bloco, fato que só encontrou uma mudança três anos depois, com a elaboração do Protocolo de Ouro Preto.

Esse acordo de 1994 apontou, em sua Seção IV, do artigo 22 ao 27, as regras gerais relativas ao primeiro desenho parlamentar do Mercosul: a Comissão Parlamentar Conjunta. Exibindo a figura dos “parlamentares”, a finalidade da Comissão pautava-se na aceleração dos procedimentos internos no âmbito estatal para a entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul, como se evidencia a partir de uma leitura do artigo 25¹². Dessa forma, fica clara a precária competência do organismo, destacando a fragilidade de sua natureza ao ter, como principais funções, os verbos sugerir e estimular.

Apesar do esforço inicial de se construir uma unidade parlamentar, a centralização em órgãos de representação do Poder Executivo dos Estados partes, a exemplo do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo Mercado Comum (GMC), representou o total enfraquecimento e a conseqüente ineficiência da Comissão frente às suas atribuições.

No entanto, em 15 de dezembro de 2003, por meio da Decisão nº 26/03 do Conselho do Mercado Comum¹³, o Mercosul inaugurou uma nova fase na integração parlamentar regional, através da previsão da transição da Comissão Parlamentar Conjunta em um parlamento,

12 _____ . Decreto n. 1.901, de 9 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v. 5, p. 8009, 10 maio 1996. Seção 1.

13 SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR (SICE/OEA). **Decisão nº 26/03 do Conselho do Mercado Comum**. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603s.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

fato que foi concretizado no dia 16 de dezembro do ano posterior, através da Decisão nº 49/04¹⁴ que, efetivamente, criou o Parlamento do Mercosul, concebido como órgão representativo da população dos Estados integrantes do bloco.

Em 2005, foi elaborado o Protocolo Constitutivo do Parlasul, contendo dispositivos sobre o funcionamento do organismo, propósitos, competências, sistema de eleição, organização e os atos parlamentares. Com sede em Montevidéu, na capital uruguaia, o estabelecimento do Parlamento representou uma expressiva evolução no processo integracionista sul-americano. Dois anos depois, o seu Regimento Interno foi aprovado, fornecendo especificidade às cláusulas genéricas do Protocolo de 2005.

Entre 2011 e 2014, o Parlasul teve as suas atividades paralisadas, enfrentando um dos momentos mais difíceis da sua história. Fatores como a demora na indicação dos parlamentares, pelos respectivos congressos, além da crise política que se instalou no Paraguai e a sua consequente suspensão do Mercosul¹⁵, refletiu nas funções institucionais e nas operações cotidianas do Parlamento.

A normalização dessa situação aconteceu em abril de 2014, trazendo a novidade da participação da Venezuela no Parlamento. O período inerte deixou evidente a necessidade de reflexão institucional acerca das características do Parlasul, a exemplo da eleição direta, que será objeto do próximo tópico. Esse é apenas um dos grandes desafios que precisam ser enfrentados em um futuro próximo, a fim de que se consiga manter a estabilidade do órgão e a sua efetividade frente às adversidades comuns vivenciadas pelos membros.

3.2 A necessidade de adoção da eleição direta no Parlamento do Mercosul a partir da perspectiva da Teoria Neofuncionalista de Ernst Haas: o *spillover* é agora

O já citado Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2005 prevê, em seu artigo 6^o¹⁶, o sufrágio direto, universal e secreto dos parlamentares, sendo que tal processo deve ser efetuado, de forma individualizada, por cada Estado Parte, em conformidade à legislação eleitoral nacional. Ademais, além dessas disposições, consta, no mesmo artigo, o estabelecimento do “Dia do Cidadão do Mercosul”¹⁷, onde os Estados devem realizar, simultaneamente, a eleição direta ao Parlasul.

Como se deve notar, o artigo 6^o do Protocolo não é cumprido na sua totalidade pelos membros do bloco. Apesar de existirem esforços de certos setores para o cumprimento do

14 MERCOSUR E CONSEJO DE MERCADO COMÚN. **Decisão nº 49/04 do Conselho do Mercado Comum**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/DEC%20049-004-Parlamento_ES_Acta%202-04.PDF>. Acesso em: 15 fev. 2016.

15 LANDIM, Lucyenne. Parlasul volta a funcionar nesta semana depois de três anos de interrupção. **Rádio Senado**, Brasília, 10 abr. 2014. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/radio/1/noticia/parlasul-volta-a-funcionar-nesta-semana-depois-de-tres-anos-de-interruptao>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

16 BRASIL. Decreto n. 6.105, de 30 de abril de 2007. Promulga o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, aprovado pela Decisão nº23/05, do Conselho do Mercado Comum, assinado pelos Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, em Montevidéu. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v. 1, p. 15, 02 mai. 2007. Seção 1.

17 Originalmente, “*DíadelMercosurCiudadano*”. Art. 6, 4 do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

dispositivo, no Brasil e na Venezuela não há, ainda, qualquer texto concreto para a alteração dessa situação. Vale ressaltar que, no caso brasileiro, a atual escolha dos parlamentares ocorre a partir de indicação entre os eleitos para as duas casas do Congresso Nacional, evidenciando a total precariedade e discricionariedade nesse procedimento, diante de uma esfera tão essencial para o desenvolvimento, que é a integração regional. No Uruguai, país-sede do Parlamento, luta-se para a elaboração de reformas constitucionais a fim de que se proceda à viabilização de tal mudança.

Paraguai e Argentina são as únicas exceções, até o presente momento. Em território paraguaio, duas já foram as eleições ao Parlasul, a primeira em 2008, e a segunda em 2012. No caso argentino, depois de anos de morosas tramitações legislativas, a primeira eleição se concretizou em 25 de outubro de 2015. Já existe a previsão para novas eleições em 2019.

Constatados os problemas em cada perspectiva interna, opina-se pela necessidade de respeito ao Protocolo Constitutivo, mais precisamente o artigo 6º, de modo que os Estados que não elaboraram legislações ou políticas ao mecanismo eletivo direto, o façam com a maior brevidade possível, de forma a não comprometer a instituição supranacional.

Nesse sentido, assimila-se a – já discutida nesta leitura – Teoria Neofuncionalista de Integração Regional e os seus preceitos corolários, a exemplo da concepção do *spillover*. Aprofundando as noções aqui estabelecidas, faz-se necessário ressaltar que tal corrente, ao mencionar o processo de derramamento ou extensão do bloco, destaca o papel da sociedade no momento pós-expansão, qual seja, o momento pós-*spillover* (MARIANO, 2002, p. 57) Destarte, nas mãos no povo, “na boca do povo”, a integração não perde mais espaço e ganha voz, corpo e espírito comunitário.

Não existe, até o derradeiro instante, instituição que mais represente a voz da população que o Legislativo, ainda que se assumam todas as críticas (justas) conferidas ao Poder. A figura do parlamentar é a forma indireta de representação que mais se aproxima da comunidade de indivíduos, nada se assemelhando com a atuação e as atividades desempenhas pelo Poder Executivo nessa temática. É essa possibilidade de (quase) fidelidade da vontade popular junto a um parlamento supranacional que fascina os defensores da parcela integracionista que apadrinha o Parlasul.

Patrocinar o sistema eletivo direto é auxiliar na ciência, por parte da população, da existência de um sistema externo além do já habitual nacional que, por consequência, pode trazer visibilidade às demais iniciativas do Mercosul, sendo essa mais uma manifestação do fenômeno do *spillover*.

Representa, pois, a superação da visão intergovernamentalista de integração regional, porque atribui competências supranacionais a uma entidade, logrando a sua autonomia e consolidando uma função institucional muito mais forte e coesa, capaz de dar efetividade a todo o processo integracionista em seu prisma de influência.

Além disso, deve-se mencionar que a abertura comunitária possibilita, inclusive, a

promoção e a asseguarção de uma agenda mínima de proteção dos direitos humanos¹⁸, na medida em que um parlamento viabiliza a discussão dos assuntos mais cotidianos relacionados à vida do grupo social abrangido pelo seu espectro de atuação. Assim, temáticas como o direito urbanístico, direito ambiental, direito tributário e o direito do trabalho passam a compor a pauta da agenda das sessões, aprimorando, cristalizando e fortalecendo a coesão regional.

Dessa forma, tutela-se a evolução do processo eletivo ao Parlasul em duas etapas: a primeira, por meio do estabelecimento do instituto da eleição direta por parte dos Estados, em conformidade com as suas respectivas legislações eleitorais, e, em um momento posterior, vê-se progresso por intermédio da unificação da legislação eleitoral, possibilitando, em finalização, a eleição simultânea ao Parlamento.

No âmbito europeu, em breve exemplificação, o Parlamento da União passou por diversas alterações internas até que, em 1979, submeteu-se ao método eletivo direto por sufrágio universal, consubstanciando a presença societária, sem intermediários, na composição e construção do bloco.

Defender o fortalecimento do Parlasul é defender a unificação de soluções aos problemas do Mercosul. É defender um sistema legislativo a nível supranacional. É defender o direito à voz e participação popular (ainda que indireta) em níveis regionais e comunitários.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sede de conclusão, percebe-se a necessidade e urgência do estabelecimento do aprimoramento institucional do Parlasul – a partir das eleições diretas –, fato que terá evidentes consequências ao fortalecimento do bloco econômico, considerado na sua integralidade.

Necessário se faz, pois, o diálogo edificado entre parlamentos, absorvendo o que há de mais próspero na perspectiva europeia e o seu respectivo modo de realização de suas eleições, a fim de que se alcance a real efetividade à evolução do Mercosul, estreitando a coesão do relacionamento multilateral dos Estados Partes.

Clama-se, nesse sentido, ao respeito às disposições do Protocolo Constitutivo de 2005 e ao cumprimento de todos os objetivos evolutivos à instituição parlamentar supranacional sul-americana.

Assume-se, em finalização, a Teoria Neofuncionalista de Ernst Haas no relacionamento regional integratório, de forma a se considerar o *spillover* como efeito inevitável e imprescindível à adequada participação comunitária nas discussões e debates do bloco.

5 REFERÊNCIAS

18 REVISTA PARLASUR. Ed. 3. Montevideo: 2016. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/11158/1/revista-febrero.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

HAAS, Ernst Bernard. **Beyond the Nation State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. Trad. de HectorFix-Fierro. Cidade do México: Biblioteca Jurídica Universidad Nacional Autónoma de México (BiblioUNAM), 2003.

MARIANO, Karina I. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Revista Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/impulso31.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

THE NEOFUNCTIONALIST DOCTRINE OF REGIONAL INTEGRATION AND THE ADOPTION OF DIRECT ELECTIONS IN THE MERCOSUR PARLIAMENT: THE ERNST HAAS' THEORY ON THE SUPRANATIONAL PARLAMENTARY CONSOLIDATION ANDEVOLUTION

ABSTRACT: This study will investigate the effect of the direct elections' mechanism in the role of the Mercosur Parliament, by the institutional evolution and the consolidation of the new issues on the regional integration process. In this sense, it will be recognized the influence of the Ernst Haas' Theory on the elucidation of the supranational parliamentary phenomenon and the way that his ideas clarify the urgent need of a greater connection in unpopular sector son the integration field.

Keywords: Mercosur Parliament. Ernst Haas' Theory. Direct Elections.