



**ELEIÇÕES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL:
DESENVOLVIMENTO DAS PROPOSIÇÕES NACIONAIS PARA AS ELEIÇÕES
DIRETAS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL**

**ELECTIONS IN REGIONAL INTEGRATION: DEVELOPMENT OF NATIONAL
PROPOSITIONS TO DIRECT ELECTIONS OF MERCOSUR PARLIAMENT**

Bruno Theodoro Luciano*

Resumo: O objetivo do estudo é analisar o andamento das propostas legislativas para eleições dos parlamentares do Mercosul em todos os Estados-Membros do bloco. É apresentada e avaliada a situação das discussões sobre as eleições diretas nos Estados que ainda não aprovaram as diretrizes para as eleições mercosulinas, bem como a já aprovada e aplicada legislação eleitoral paraguaia. Conclui-se que enquanto os projetos apresentados na Argentina e no Brasil trazem inovações político-eleitorais para a eleição dos parlamentares do Mercosul em seus países, as resoluções paraguaias não utilizaram novas regras eleitorais nas eleições dos membros do Parlasul, reproduzindo o mesmo modelo eleitoral adotado nas eleições para o Senado.

Palavras-chaves: Mercosul; Parlamento do Mercosul; Eleições Diretas.

Abstract: The objective of this study is to analyze the situation of the legislative proposals to the Mercosur Parliament elections in all Member-States in the bloc. It is presented and evaluated the discussions about direct elections in the States which did not approve the directives for Mercosur elections, as well as the already approved and applied Paraguayan electoral legislation. It is concluded that while projects found in Argentine and Brazil bring political innovations to the election of Mercosur representatives, the Paraguayan resolutions have not used new electoral rules in the elections for Parlasur, reproducing the same electoral model adopted in Senate national elections.

Keywords: Mercosur; Mercosur Parliament; Direct Elections.

* Bruno Theodoro Luciano, bacharel e mestre em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB). Foi bolsista de mestrado do CNPq (brutheodoroluciano@gmail.com).

1 Introdução

Sucessor da antiga Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, o Parlamento do Mercosul (Parlasul), criado em 2006, foi idealizado como um espaço institucional para a introdução de valores democráticos e pluralistas a um processo de integração regional marcado pelo protagonismo dos Chefes de Estados em todo seu desenvolvimento. Uma das grandes novidades inseridas com a constituição do Parlasul foi a introdução de bancadas nacionais proporcionais às assimetrias populacionais dos Estados-Membros e de eleições diretas para a escolha de seus representantes, como meios de redução do déficit democrático na integração do Mercosul. O ano de 2014 é a data limite para a realização das eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados-Membros do Mercosul, de acordo com o Protocolo Constitutivo do Parlamento Regional. Embora, desde 2008, as eleições para o Parlasul já tenham sido realizadas pelo Paraguai, os demais países do bloco ainda se encontram em fase de proposição e aprovação das legislações referentes ao seu primeiro pleito regional.

O presente estudo pretende analisar o andamento das propostas legislativas para eleições dos parlamentares do Mercosul em todos os Estados-Membros do bloco. Será apresentada a situação das discussões sobre as eleições diretas nos Estados que ainda não aprovaram as diretrizes para as eleições mercosulinas, bem como a já aprovada e aplicada legislação eleitoral paraguaia. Discute-se se as legislações aprovadas ou em tramitação nos países do Mercosul seguem a lógica dos sistemas eleitorais domésticos ou se trazem inovações políticas a esse pleito de natureza regional.

Enquanto os projetos apresentados na Argentina e no Brasil trazem inovações político-eleitorais para a eleição dos parlamentares do Mercosul em seus países, as resoluções paraguayas não utilizaram novos sistemas eleitorais nas eleições dos membros do Parlasul, reproduzindo o mesmo modelo eleitoral adotado nas eleições para o Senado. Ademais, é visto no caso brasileiro o transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional, com a possibilidade de que as eleições para o Parlasul no Brasil tornem-se um experimento político nacional.

2 Origens e Desenvolvimento do Parlamento do Mercosul

Desde o início da construção do Mercosul, a inclusão dos legislativos nacionais na integração regional era vista como modo de se legitimar um processo de integração desenvolvido por Estados que estavam, no momento, em um movimento de redemocratização. Com a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, foi criada, além de órgãos de controle executivo e político da integração comandados pelos executivos dos Estados-membros, uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) responsável pela facilitação da implementação das normas referentes à consolidação do Mercado Comum (LUCIANO, 2012). Com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, a CPC passa a formalmente a ser inserida dentro da estrutura institucional

do bloco. O Protocolo de Ouro Preto esclareceu a posição e papel da CPC dentro da estrutura mercosulina. Nas primeiras reuniões da CPC já pode ser encontrado o interesse na construção de uma instituição parlamentar no âmbito do Mercosul.

Com o início do século XXI, há um novo impulso na integração regional, em virtude da reaproximação entre Argentina e Brasil e da recuperação econômica desses países. Um esforço de revitalização da integração é identificado a partir do governo de transição argentino de Eduardo Duhalde, quando encontros em Brasília e Guayaquil com o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmaram uma redefinição de prioridades para a América do Sul na política externa. A ascensão dos governos Lula e Kirchner e a convergência ideológica entre os presidentes impulsionaram essa nova fase do relacionamento bilateral e da integração regional (EPSTEYN; JATOBÁ, 2007). Decorrente desse contexto, é assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em 2005, o qual passa a entrar em vigor em 2006. Esse documento transforma a antiga CPC em uma instituição com características mais próximas de um órgão legislativo parlamentar no âmbito da integração regional (RIBEIRO, 2008).

No campo das competências, coube ao Parlasul:

[...] emitir pareceres sobre projetos de norma, apresentar anteprojetos que visem à harmonização das legislações nacionais, promover audiências públicas, receber petições de particulares, aprovar seu orçamento e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no bloco (RIBEIRO, 2008, p. 198).

As prerrogativas do Parlasul têm se limitado a um papel consultivo no processo decisório do Mercosul, por meio dos pareceres sobre os projetos pertencentes às demais instâncias do bloco. O Parlasul, portanto, no escopo legislativo, na formulação e aprovação dos acordos, permanece como esfera consultiva no Mercosul (LUCIANO, 2012).

A previsão de realização de eleições diretas para a escolha dos membros do Parlasul é uma das inovações mais significativas trazidas pelo Protocolo Constitutivo do Parlasul. Segundo esse documento, os parlamentares do Mercosul serão eleitos por voto universal e secreto, com base em legislações nacionais eleitorais a serem referendadas por cada Estado-membro (art. 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul). Ademais, a partir de data determinada pelos parlamentares do Mercosul, será estabelecido o “Dia do Mercosul Cidadão”, data em que as eleições para os parlamentares do bloco serão realizadas conjuntamente em todos os Estados-membros.

Para a garantia de uma representação mais equilibrada entre os povos do Mercosul, foi aprovada pelo Parlasul em 2010 os termos da distribuição das vagas do Parlamento para cada Estado-membro. Inspirado na evolução institucional do Parlamento Europeu, foi inserido na composição das bancadas nacionais do Parlasul, de modo gradual, o critério da representação cidadã, análogo ao princípio de representação atenuada utilizado no âmbito da integração europeia (DRUMMOND, 2009).

Tabela 1- Incorporação da representação cidadã no Parlasul

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

Fonte: Luciano (2012).

Em um primeiro momento, o número das bancadas nacionais manter-se-ia o mesmo, seguindo a distribuição já utilizada pela antiga CPC. Em uma segunda etapa, em que os Estados nacionais passam a realizar internamente a eleição direta de seus parlamentares para o Mercosul, o critério de representação cidadã passa a ser aplicado transitoriamente, mantendo-se as representações paraguaias e uruguaias com 18 parlamentares, enquanto as delegações argentina e brasileira passam a contar com 26 e 37 vagas, respectivamente. A partir de 2014, com a conclusão da adesão venezuelana e a realização de eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados do bloco, a distribuição das vagas chega a seu estágio final, quando novamente aumenta-se o número de assentos das representações argentina e brasileira.

Atualmente o processo de inserção da representação cidadã encontra-se no primeiro estágio de sua segunda etapa, em que as delegações nacionais já apresentam alguma diferenciação numérica, porém transitória e reduzida. Até o momento somente o Paraguai realizou eleições diretas para a escolha de seus 18 representantes, em 2008 e 2013. Segundo o Protocolo Constitutivo do Parlasul, os demais países teriam até 2014 para passar a escolher seus parlamentares por representação direta.

3 Proposições e legislações nacionais para as primeiras eleições do Mercosul

3.1 Argentina

Desde 2008, diversos projetos de lei já foram apresentados no Senado e na Câmara dos Deputados da Argentina a respeito das primeiras eleições diretas para o Parlasul no país. “Na Argentina foram debatidos diferentes projetos de lei, mas nunca se chegou a um acordo” (LUCCI, 2012, p.86, tradução nossa).

Em levantamento realizado no sítio eletrônico do Congresso Nacional argentino, 20 projetos referentes às eleições diretas para o Parlasul foram encontrados¹. A grande maioria desses projetos faz referência à realização de eleições diretas em 2011, em conjunto às eleições

¹ Levantamento realizado pelo autor na base de dados de projetos de lei do Congresso de la Nación Argentina. Disponível em < <http://www.congreso.gov.ar/>>. Acesso: fevereiro, 2013.

para Governador e Presidente da República, quando 26 representantes argentinos deveriam ser eleitos para o Parlasul, segundo o critério de representação cidadã. Embora apresentem singularidades em critérios específicos e em suas justificativas, as proposições argentinas podem ser agrupadas em três categorias: sistema misto, sistema de distrito único e sistema de regiões nacionais, baseadas nos sistemas eleitorais adotados na escolha dos representantes argentinos para o parlamento regional.

A metade dos projetos apresentados estipula a utilização de um sistema misto para escolha dos parlamentares do Mercosul (S-1316-09, S-2555-10, S-4005-10, S-103-12, 4009-D-2008, 3794-D-2009, 4634-D-2009, 7116-D-2010, 7979-D-2010, 6091-D-2011). Nesse modelo, parte das vagas seria destinada a cada uma das 23 Províncias argentinas e à Cidade Autônoma de Buenos Aires, seguindo o modelo majoritário de escolha do Senado. O restante das vagas, a depender do estágio de inserção do critério de representação cidadã, seria selecionado pelo país todo, como um distrito único, por listas partidárias preordenadas.

A representação argentina deve ser absolutamente igualitária, dentro das possibilidades, para o conjunto das vinte e quatro províncias que conformam nosso país... Daí a nossa proposta de uma representação similar de cada província, se o número de parlamentares do MERCOSUL permitir, ou na sua impossibilidade, de uma representação justa que marque um ponto de equilíbrio entre as distintas Províncias do nosso país. (SENADO DE LA NACIÓN, 2010, tradução nossa) (S-2555-10).

Um segundo sistema eleitoral encontrado nos projetos argentinos de eleições para o Parlasul é adoção de um sistema eleitoral de distrito único, em que os candidatos serão selecionados pelas listas partidárias (S-1994-08, S-1572-09, S-530-11, 5453-D-2010, 7120-D-2010, 8196-D-2010, 1790-D-2011). A presença de diversidade geográfica por províncias e de cotas femininas, com variações entre os projetos, estariam incluída dentro de cada lista partidária apresentada.

(...) a opção de distrito único representa melhor o espírito do acordo firmado pela Argentina porque prioriza a representação direta dos cidadãos no Parlamento e não a mediação da unidade administrativa subnacional que inverte o sentido e o espírito do Parlamento do MERCOSUL que tende à supranacionalidade. (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2010, tradução nossa) (1790-D-2010).

Outros modelos eleitorais, diferentes dos dois sistemas mais presentes entre os projetos de lei para o Parlasul, também são encontrados no *Congreso de la Nación Argentina* (S-3839-10, 3804-D-2011, 3491-D-2012). Essas demais proposições apresentam um sistema distinto dos modelos anteriores ao incluir a distribuição de vagas por cinco Regiões nacionais, somatório de Províncias vizinhas, e não por cada Província argentina e Cidade Autônoma.

Porém, nos resta uma opção que contem em si mesma o princípio de representação soberana, o federalismo, e a promoção das regiões que promove a Constituição Nacional e nos permite garantir a representação nas listas.

Esta opção é a de um Sistema de distrito único baseado em cinco seções eleitorais: Norte Grande, Región Centro, Patagonia, Cuyo, e Buenos Aires. Algumas delas estão funcionando como regiões e outras não, como é o caso de Buenos Aires que estaria integrada pela Cidade de Buenos Aires e a Província.

Para a representação parlamentar de cada região se considerará o coeficiente de porcentagem de deputados nacionais que se elegem por cada distrito. (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2012, tradução nossa) (3491-D-2012)

Espera-se que as eleições para o Parlasul na Argentina ocorram conjuntamente às eleições presidenciais. Dentre as dificuldades encontradas para a aprovação de um dos sistemas eleitorais apresentados está a necessidade de construção de acordos políticos, a negociação quanto aos critérios de proporcionalidade, o lugar das minorias políticas e a questão da representatividade entre as Províncias argentinas. A combinação de todos esses problemas, com o objetivo de evitar a sobre-representação de determinados setores, é o cerne das limitações ao alcance de acordo político para a aprovação das primeiras eleições do Parlasul no país.²

3.2 Brasil

O debate acerca da inserção de eleições diretas para os representantes brasileiros no Parlamento do Mercosul tem se centrado em dois projetos de lei, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal, em tramitação simultânea no Congresso Nacional.

O Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 5.279 de 2009, de autoria do deputado Carlos Zaratini (PT-SP), foi inicialmente previsto para regulamentar as eleições do Parlasul para o ano de 2010, mas devido a não-conclusão de sua aprovação em tempo hábil, foi incluído o Substitutivo do mesmo, prevendo a realização das primeiras eleições para o Parlasul no Brasil em 2014, em conjunto às eleições para Presidente, Governadores, Senadores e Deputados.

O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 126 de 2011, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), tinha o intuito de estabelecer as eleições para o Parlasul ainda em 2012, em conjunto às eleições municipais. Não tendo sido aprovado no prazo de um ano antes das eleições de outubro de 2012 – conforme determina a regulamentação para a inclusão e/ou modificação da regra eleitoral –, o citado PLS recebeu substitutivo prevendo a realização do pleito também para 2014, conjuntamente às eleições de natureza federal e estadual.

Analisando-se comparativamente as proposições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, encontramos um eixo de pressupostos compartilhados entre os projetos, relacionados aos princípios eleitorais seguidos durante o pleito para o Mercosul e às disposições vinculadas à

² Argumentos retirados de entrevista de funcionários do Congresso de la Nación, realizada por Bueno (2012).

propaganda eleitoral e ao modo de financiamento das campanhas eleitorais.

Em ambos os projetos discutidos, há a fixação da realização das eleições no ano de 2014, conjuntamente às eleições federais, estaduais e distritais. Seguindo as cláusulas pétreas constitucionais, o sistema de votação será secreto, universal e obrigatório. O número de vagas disputadas nas eleições (74) mantém-se de acordo com a decisão emanada nas instâncias do Mercosul, nos dois projetos apresentados.

Por mais que não seja explícito no PLS, os dois projetos parecem indicar a equiparação de prerrogativas, deveres e vencimentos dos Parlamentares do Mercosul aos dos Deputados Federais. A incompatibilidade de mandatos, evidenciada nas duas propostas, é elemento fundamental para a garantia de exclusividade dos Parlamentares do Mercosul eleitos para seus mandatos regionais.

No âmbito da campanha eleitoral, os dois projetos têm se assemelhado de modo significativo. As proposições da Câmara e do Senado ressaltam a disponibilidade de tempo exclusivo ao TSE para divulgação e informação acerca das eleições para o Parlasul, período fundamental para esclarecimento da população acerca da importância da integração regional para os cidadãos, bem como das atividades e prerrogativas destinadas ao Parlamento do Mercosul e a seus membros diretamente eleitos. Ademais, o financiamento das campanhas eleitorais para o Parlasul será exclusivamente de natureza pública (5% do Fundo Partidário Anual), aproximando-se das diretrizes apresentadas no âmbito da Reforma Política brasileira (argumento que será posteriormente discutido).

No campo das divergências, o procedimento eleitoral do PLC aproxima-se, com algumas diferenciações, das vagas do PLS destinadas aos Representantes Federais. Ambos os modelos, do PLC e dos Representantes Federais do PLS, associam-se ao sistema proporcional e à lista preordenada de partidos. A grande diferença entre as propostas, nesse sentido, é que PLC prevê circunscrição nacional, em oposição à circunscrição estadual encontrada no PLS. Enquanto as vagas destinadas ao PLS serão distribuídas entre os Estados da Federação na mesma proporção das vagas à Câmara Federal, o PLC, por meio da circunscrição nacional, estabelece que a totalidade das vagas seja disputada em todo território nacional. A única ressalva feita pelo PLC é de composição das listas partidárias em um ordenamento que exija a distribuição dos candidatos por regiões distintas do país (a cada 5 candidatos da lista, 1 deve ser de cada uma as regiões do país). Cada região, de acordo o PLC, contaria em média com 20% das cadeiras para o Parlasul. Esse modelo de organização de lista partidária garantiria uma representação mais equilibrada das cinco regiões do país, porém abre a possibilidade de que Estados da Federação possam não eleger nenhum representante para o Parlamento Regional.

O PLS, com as vagas de representantes federais, reproduz a proporcionalidade existente na Câmara dos Deputados no Parlasul, mantendo as assimetrias de representação pelos Estados do país. A proposta do Senado, no entanto, garante que todos os Estados tenham ao menos dois

parlamentares do Mercosul (o número mínimo de um Representante Federal, somado ao Representante Estadual). Enquanto o PLC tem o potencial de reduzir as discrepâncias de representações por regiões, o PLS garante que todos os Estados Federais tenham, ao menos, dois representantes no Parlasul. Porém, na prática, o projeto do Senado produz uma sobre-representação de regiões do país com menor densidade populacional (somados Representantes Estaduais e Federais, a região Nordeste receberia 31% das vagas para o Parlasul, enquanto o Sudeste, com menor número de Estados, mas com maior população, contaria com 27% dos representantes brasileiros no Parlasul).

Quanto à distribuição de vagas por gênero, o PLC prevê que dois em cada cinco nomes das listas partidárias sejam de sexos distintos (mínimo de 40%, resultando em 30 vagas), enquanto no PLS um dos gêneros deverá ter no mínimo 30% das vagas para Representantes Federais (14 de 47 lugares). *A priori*, a proposta da Câmara dos Deputados garante maior diversidade de gênero na Representação Brasileira no Parlasul. No entanto, o projeto do Senado favorece a representação de todos os Estados brasileiros no Parlasul, não somente pela distribuição entre os Estados das vagas federais, mas também por meio dos Representantes Estaduais (1 de cada Estado Federal e do Distrito Federal).

A liberdade de coalizões partidárias é garantida pelo PLS nas vagas para Representantes Estaduais. Na proposição da Câmara, as coalizões são suprimidas, em detrimento das listas partidárias preordenadas. Enquanto os suplentes do PLC são os próximos das listas partidárias, mantendo as vagas vinculadas aos partidos políticos, o PLS, nas vagas de Representantes Estaduais, explicita que os suplentes dos candidatos eleitos são necessariamente os segundos colocados nos Estados, independentemente do partido político ao qual o mesmo é vinculado. A convenção partidária responsável pela escolha dos candidatos deve ser de natureza nacional para o PLC. Já no PLS, essas convenções devem ser realizadas em âmbito estadual. Essas comparações indicam que a proposta do Senado favorece as coalizões e alianças partidárias, além da organização partidária no âmbito estadual, enquanto o PLC se distancia das coalizões e fortalece a dimensão nacional dos partidos políticos brasileiros. Essa divergência de proposições segue as distintas naturezas de cada Casa Legislativa, já que o Senado, por exemplo, é a esfera por excelência do pensamento baseado na lógica estadual.

Por fim, o PLC destina 5 minutos em cada interrupção para horário eleitoral obrigatório, tanto de rádio e TV, para os candidatos a Parlamentares do Mercosul, além do tempo destinado ao próprio TSE, enquanto o PLS estabelece o dobro do tempo (10 minutos) para essas interrupções destinadas às eleições do Mercosul.

Em suma, enquanto o PLC representa a implantação de listas preordenadas nacionais nas eleições para o Parlasul, o modelo adotado no PLS, segundo o Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, do Sen. Antonio Carlos Valadares, é: “[...] um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a

representação de todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do Mercosul, com a lista partidária fechada e preordenada.” (SENADO FEDERAL, 2011).

3.3 Paraguai

No caso paraguaio, as eleições diretas para parlamentares no Mercosul têm sido realizadas desde 2008, quando o país passou a eleger diretamente 18 representantes para o Parlasul.

Os critérios de eleição dos 18 representantes paraguaios para o Parlamento do Mercosul estão regulamentados na resolução eleitoral paraguaia n° 55 de 2007, referente ao pleito de 2008, e na resolução n° 65 de 2012, acerca das eleições realizadas no ano de 2013. Para ambas as regulamentações, de eleição de 18 parlamentares titulares e 18 parlamentares suplentes do Mercosul, o país se constitui em colégio eleitoral único, mesmo critério adotado na escolha de Senadores, Presidente e Vice-Presidente (PARAGUAY, 2007; PARAGUAY, 2012). Nas duas eleições realizadas, o sistema eleitoral adotado foi o de listas partidárias preordenadas para as vagas de titulares e suplentes, modelo igualmente utilizado, também, na eleição de Senadores do país.

Entre os representantes do Parlasul escolhidos no pleito de 2008, 6 são da Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), 6 do Partido Liberal Radical Autêntico (partido do atual presidente Federico Franco), 4 da Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), 1 do Movimento Popular Tekojoja (base partidária do ex-presidente Fernando Lugo) e 1 representante do Partido Patria Querida (MERCOSUL, 2013). Nesse sentido, os membros paraguaios desde 2008 são diretamente eleitos para um mandato exclusivamente regional, ainda que essas eleições tenham sido categorizadas como eleições de segunda ordem, nos termos de Schmitt (2005), haja vista a preponderância de temas nacionais e não regionais na campanha eleitoral ocorrida no Paraguai em 2008 (MARIANO, 2011).

3.4 Uruguai e Venezuela

Tanto no Uruguai como na Venezuela não foram identificadas até o momento nenhuma regulamentação ou proposição para eleição direta dos representantes dos países no Parlamento do Mercosul.

Embora o Uruguai seja a sede da maioria das instituições mercosulinas (inclusive do Parlasul) e um dos membros fundadores do Mercosul, o legislativo uruguaio ainda não apresentou nenhuma proposta de regulamentação das primeiras eleições de seus representantes para o Parlasul.

Em 8 de novembro de 2011, na Câmara dos Senadores do Uruguai, a questão de inclusão de eleições diretas foi mencionada em discurso do Senador Carlos Gamou, da Frente Amplio:

Portanto, nada impediria que em outubro de 2014 – se for necessário e se forem alcançados os dois quintos do total de componentes da Assembleia Geral – que se faça uma reforma constitucional na qual se proponha a eleição direta dos membros do Parlasul, ou seja, para que junto a essa papelada se possa votar de forma direta – e me parece muito importante que assim seja feito – nos distintos membros do Parlamento do MERCOSUL. (URUGUAY, 2011, p. 146, tradução nossa)

Segundo o parlamentar, não haveria maiores dificuldades na inclusão de eleição direta de 18 representantes para o Parlasul em 2014, data limite para a adoção da representatividade direta em todos os países do bloco, ainda que lhe pareça ser necessária uma reforma constitucional para a inserção de eleições diretas para o legislativo regional.

O processo de adesão da Venezuela ao Mercosul somente se formalizou em julho de 2012, no contexto de suspensão paraguaia do bloco. A partir dessa data o país passa por um processo de adoção do código aduaneiro e de internalização das normativas mercosulinas ainda não aprovadas pelo legislativo venezuelano. “[...] um grupo de trabalho terá 180 dias para definir um cronograma de adequação da Venezuela ao Mercosul. Para que a adesão ocorra de fato, a Venezuela terá de fazer uma série de ajustes tarifários” (BBC BRASIL, 2012). Dada a atualidade da inclusão venezuelana, ainda não foram encontradas proposições e discussões na Assembleia Nacional da Venezuela referentes à composição da bancada do país no Parlasul.

4 Análise das Propostas Eleitorais Apresentadas

Por serem eleições voltadas para uma representação política regional, em uma esfera mais ampla que a do Estado-nação, as proposições nacionais referentes aos primeiros pleitos regionais podem ser carregadas de inovações político-eleitorais em relação ao sistema de escolha dos representantes do Parlasul.

Nas propostas encontradas no Congresso Argentino, foram identificadas tanto proposições que somente copiam os sistemas eleitorais utilizados nacionalmente para a escolha de senados e deputados argentinos, quanto projetos de lei que introduzem modelos inéditos de escolha dos representantes do Parlasul, com a sugestão de divisão das vagas em cinco regiões subnacionais.

Os projetos S-2555-10 e 1790-D-2010 ilustram as proposições argentinas que replicam os princípios eleitorais nacionais em uso para as eleições regionais. Enquanto o primeiro projeto, de origem do Senado, apresenta um sistema misto de vagas igualitárias por Províncias e Cidade Autônoma com o sistema de distrito único por meio de listas partidárias proporcionais para o restante de vagas disponíveis; o segundo, apresentado na Câmara, somente faz referência ao segundo modelo, a ser adotado integralmente para as eleições do Parlasul.

A proposta 3491-D-2012, da Câmara dos Deputados, representa esse aspecto inovador trazido em algumas proposições encontradas no legislativo argentino para as futuras eleições diretas dos membros do Parlasul. Nessa e em outras proposições, as vagas para o parlamento

regional são distribuídas entre cinco seções eleitorais (Norte Grande, Región Centro, Patagonia, Cuyo y Buenos Aires), com o intuito de equilibrar a representação geográfica com a representação populacional. As propostas dessa natureza são vistas como uma terceira via na escolha dos representantes do Parlasul.

No caso do Brasil, o debate acerca das primeiras eleições diretas para o Parlasul apresenta aspectos de inovação política para o pleito regional, com a identificação de elementos relacionados à reforma política brasileira. Tanto o projeto apresentado pela Câmara dos Deputados, quanto a proposição do Senado Federal representam o transbordamento da reforma política para o plano regional (MARIANO; LUCIANO, 2012).

Em ambas as propostas, podem ser encontrados elementos característicos da reforma política nacional, tais como: financiamento público de campanhas políticas; listas preordenadas partidárias; mudança de escolha de suplentes e fim de coalizões eleitorais para cargos proporcionalmente eleitos. Todas essas propostas de reforma política incluídas nos projetos para eleições do Parlasul ainda estão em fase de discussão e debate no Congresso Nacional, todavia foram incorporadas nas propostas de pleitos para o Mercosul como forma de inovação ou experimento político-eleitoral.

A discussão realizada em sessão plenária da Câmara dos Deputados, em 21 de março de 2012, a respeito do Projeto de Lei proposto pela mesma Casa Legislativa é mais um indicativo da importância da inserção de aspectos da Reforma Político-Eleitoral nas eleições para o Parlamento do Mercosul (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012). Os discursos e votos dos deputados e dos partidos políticos em plenário comprovam que é possível verificar um transbordamento da reforma política para as eleições do Parlasul no Brasil.

As dificuldades em aprovação e tramitação do PLC não parecem decorrer da falta de consenso em realizar eleições diretas para os representantes do Parlasul, mas da ausência de acordo nos pontos específicos incluídos no projeto de lei que são inspirados na reforma política nacional. Nenhum dos discursos proferidos em plenário foi contrário à realização e à importância das eleições para o Mercosul. Tanto oposição quanto governo manifestaram-se em plenário favoravelmente ao papel do Parlasul e da eleição de seus representantes no âmbito da integração regional:

Sr. Presidente, o PSOL entende que as regras para as eleições do MERCOSUL são importantes. O MERCOSUL, que tem de ser um órgão não apenas econômico, mas também político e cultural – sobretudo neste mundo em que blocos regionais vão se afirmando, mundo que tenta não ser mais hegemônico por um modelo, já que não é mais bipolar –, tem a sua importância e o seu relevo. (Dep. Chico Alencar, PSOL-RJ, p. 07556);
No dia de hoje precisamos aprovar esse protocolo, um protocolo baseado principalmente em experiências do Parlamento Europeu, que vem se construindo há muito anos. Estamos engatinhando, e nada mais importante, nada mais necessário que fazermos uma experiência e, além do principal, que é termos os representantes do PARLASUL eleitos pelo povo brasileiro e pelo povo dos países que compõem o PARLASUL, nós fazermos no dia a dia a construção desse Parlamento, onde o debate possa fluir da maneira mais

adequada possível, com transparência. (Dep. Jilmar Tatto, PT-SP, p. 07559).

Apesar do apoio, há dificuldade para os deputados e seus partidos concordar com as propostas de reforma política que transbordaram para o projeto de lei do Parlasul:

Sr. Presidente, pelos motivos já alegados aqui, o PR entende a importância de regulamentar a eleição do MERCOSUL, mas há um problema muito grave: nós fomos surpreendidos com essas regras que estão determinando, já para a eleição do MERCOSUL, lista preordenada e financiamento público de campanha. Isso, sem dúvida alguma, é um prelúdio para a reforma política, é a sementinha ali, é o jabuti na árvore. (Dep. Maurício Quintella Lessa, Bloco/PR-AL, p.07576).

Enquanto parte dos deputados e dos partidos políticos evitaram votar a matéria em virtude dos elementos de reforma política existentes no seio do projeto de lei em questão, partidos favoráveis à estrutura do projeto e à reforma política veem as eleições para o Parlasul como um experimento e uma inovação política, que pode ser modificada caso não se adapte a realidade ou não obtenha êxito:

[...] chamo a atenção do Líder do PR para o fato de que se trata de uma única eleição, em 2014, que será um teste, uma experiência. Caso essa experiência não funcione, não dê certo, esta Casa, o Congresso Nacional, terá a possibilidade de rever as regras. (Dep. Dr. Rosinha, PT-PR, p. 07556);
Sr. Presidente, a ousadia é necessária. O argumento aqui para o adiamento da votação é rigorosamente conservador, como se a instância do MERCOSUL fosse da enorme tradição brasileira, o voto nominal, pessoal. Não! É uma experiência interessante, nova. (Dep. Chico Alencar, PSOL-RJ, p.07577).

Em setembro de 2013 foi apresentado pelo Senador Roberto Requião (PMDB-PR) um novo projeto de lei (PLS 358-2013) o qual também procura regulamentar as primeiras eleições diretas para o Parlasul no Brasil. Diferentemente dos demais, de acordo com esse projeto, “os parlamentares do Mercosul serão eleitos pelo sistema majoritário, com a utilização de listas abertas de candidatos registrados pelos respectivos partidos” (SENADO FEDERAL, 2013).

A distribuição das vagas se dará proporcionalmente pelos Estados da Federação. Distrito Federal, Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins elegerão 1 parlamentar cada Estado; Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, 2 deputados; Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Pernambuco e Santa Catarina, 3 representantes; Paraná e Rio Grande do Sul, 4 parlamentares; Bahia, 5 deputados; Minas Gerais e Rio de Janeiro, 6 parlamentares; e São Paulo, 9 representantes para o Mercosul. Este projeto busca esvaziar os elementos relacionados à reforma política nacional com o objetivo dar celeridade à aprovação das eleições diretas para o Mercosul no país.

Os regulamentos paraguaios referentes à escolha dos representantes do país no Parlasul, utilizados em 2008 e 2013, diferentemente das propostas encontradas nos demais países do Mercosul, não apresentam nenhum aspecto de inovação política e eleitoral. As resoluções eleitorais paraguaias, conforme exposto, equivalem o modo de escolha dos membros do Parlasul ao sistema eleitoral utilizado na seleção dos senadores paraguaios, de listas partidárias fechadas

em distrito nacional único.

A introdução das eleições para o Parlasul na resolução eleitoral paraguaia ocorreu de forma muito rápida, sem a aprovação e discussão de projeto de lei pelo legislativo paraguaio, ainda em um contexto de estabelecimento das proporcionais das bancadas nacionais, no âmbito da representação cidadã.

Portanto, independentemente da vontade quadripartite, que não foi proclamada, o Paraguai editou lei eleitoral interna que estabeleceu para a sua bancada no Parlamento o número de membros constante da representação paritária atual, e elegeu, pelo voto direto, 18 parlamentares. Tal situação poderá gerar desdobramentos na elaboração dos números da proporcionalidade. Tratando-se o Paraguai de um dos dois países do bloco com menor número de habitantes, essa quantidade tenderá a ser assumida como piso da composição parlamentar definitiva. (ARCANJO; DRUMMOND, [2008?])

A rápida adoção da escolha dos representantes paraguaios do Parlasul pode ter impedido uma discussão mais aprofundada acerca das primeiras eleições paraguaias para o Parlasul, evitando, por exemplo, o surgimento de propostas inovadoras para a seleção das vagas regionais. Esse fato pode ter levado ao mero mimetismo do modelo eleitoral do Senado para a escolha dos representantes do Parlasul no país.

5 Conclusão

A grande inovação trazida pela criação do Parlamento do Mercosul em relação à antiga Comissão Parlamentar Conjunta é a inclusão de eleições diretas e de proporcionalidade nas bancadas nacionais do parlamento regional. O Parlasul mantém-se como órgão consultivo dentro da estrutura institucional do Mercosul, sem maiores competências legislativas significativas, a exceção de sua atuação na internalização e harmonização das normas mercosulinas nos Estados-membros.

Após a aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlasul, as delegações nacionais passaram a negociar os critérios de inserção da proporcionalidade das bancadas no parlamento e a propor normas referentes à realização das primeiras eleições diretas de seus representantes nacionalmente. O critério que passou a ser adotado foi o da *representação cidadã* (tabela 1), inspirado no sistema de proporcionalidade atenuada utilizado pelo Parlamento Europeu e composto pela gradual inclusão de bancadas proporcionalmente distintas dentro do Parlasul.

Até o momento somente o Paraguai realizou eleições diretas para escolha de seus representantes no Parlasul, em 2008 e 2013. No legislativo argentino e brasileiro são identificados projetos em fase de tramitação, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados. Já no Uruguai e na Venezuela não foram encontradas proposições nacionais acerca da representação direta de seus representantes no Parlasul.

Enquanto os projetos apresentados na Argentina e no Brasil trazem inovações político-

eleitorais para a eleição dos parlamentares do Mercosul em seus países, as resoluções paraguaias não utilizaram novas regras eleitorais nas eleições dos membros do Parlasul, reproduzindo o mesmo modelo eleitoral adotado nas eleições para o Senado. A rápida incorporação de eleições diretas no Paraguai parece ter evitado uma discussão mais profunda acerca do sistema de escolha dos membros do Parlasul pelo país.

É visto no caso brasileiro o transbordamento da reforma política brasileira para o plano regional, com a possibilidade de que as eleições para o Parlasul no Brasil tornem-se um experimento político nacional. Elementos-chave da reforma política discutida no Brasil – financiamento público de campanhas políticas, listas preordenadas partidárias, mudança de escolha de suplentes e fim de coalizões eleitorais para cargos proporcionalmente eleitos – estão incluídos em ambos os projetos de lei acerca das eleições diretas do Parlasul apresentados no Congresso Nacional.

Parte das proposições argentinas também carrega inovações políticas desenvolvidas para as primeiras eleições do Parlasul no país, com a sugestão de divisão das vagas para o parlamento regional entre cinco regiões argentinas, constituídas pelo conjunto de determinadas Províncias do país. A maioria dos projetos identificados, no entanto, centra-se em duas propostas eleitorais: eleição dos representantes por lista partidária única, constituindo-se o país como distrito único (similar ao sistema adotado nas eleições do Parlasul no Paraguai); e sistema misto de vagas igualitárias por Províncias e Cidade Autônoma com o sistema de distrito único por meio de listas partidárias proporcionais para o restante de vagas disponíveis.

Esperava-se que até 2014 todas as delegações nacionais do Parlamento do Mercosul possam ser compostas por membros diretamente eleitos. Na sessão plenária de dezembro de 2013, o Parlamento do Mercosul encaminhou recomendação ao Conselho Mercado Comum para que o período de transição para eleições diretas em todas as delegações nacionais se estenda até o final de 2020, em razão das dificuldades apontadas para a internalização de legislações nacionais que regulamentem as primeiras eleições diretas regionais. A conclusão da inserção da *representação cidadã* e das eleições diretas no Parlasul tem o potencial de trazer novas dinâmicas a atuação, pro-atividade, configurações políticas e competências institucionais do parlamento regional no âmbito do Mercosul. O aumento do número de parlamentares e a dedicação exclusiva destes aos mandatos regionais podem tornar mais relevante a estrutura parlamentar dentro do processo de integração regional.

Referências

ALENCAR, Chico. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

ARCANJO, Francisco Eugênio Machado. DRUMMOND, Maria Cláudia. **Parlamento do Mercosul: proporcionalidade das bancadas nacionais e questões eleitorais internas**.

Disponível em:
<<http://www.senado.gov.br/evmmercosul/publico/setores/000/33/noticias/2008/8/359/pm-artigo-proporcionalidade-julho2008%20vers%C3%A3o%20final.pdf>> Acesso em 17 out. 2008.

ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. **Proyecto de Ley 1790-D-2010**, 2010.

ARGENTINA. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. **Proyecto de Ley 3491-D-2012**, 2012.

ARGENTINA. Senado de la Nación. **Proyecto de Ley S-2555-10**, 2010.

BBC BRASIL. **Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela**. 31 de julho, 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Substituto ao Projeto de Lei nº 5.270**, 2009. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/eleicoes-parlasul-brasil/projeto-de-lei-no-5279-b-de-2009>> Acesso em: fev, 2013.

BRASIL. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 358**, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114249> Acesso em: fev, 2013.

BRASIL. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 126**, 2011. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586681>> Acesso em: fev, 2013.

EPSTEYN, Juan Claudio; JATOBÁ, Daniel. A Argentina nos primeiros cinco anos do século XXI: crise, transição e transformação. In LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo (org). **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007.

GAMOU, Carlos. [Discurso]. **Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores**. n. 118, Tomo 489, 9 de novembro, 2011. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20111109s0048.pdf>> Acesso em: 17 out. 2008.

LESSA, Maurício. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

LUCCI, Juan José. Parlamento del MERCOSUR: debilidad institucional y estancamiento político. Análisis a seis años de su inauguración. **Densidades**, Buenos Aires, n. 11, p.79-88, dez, 2012.

LUCIANO, Bruno T. A inclusão da representatividade direta no parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ed.11, Brasília, 2012.

MARIANO, Karina. A eleição parlamentar no Mercosul. **Rev. Bras. Pol. Int.** 54(2), 2011.

MARIANO, Karina. L. P.; LUCIANO, Bruno. T. Implicações Nacionais na Integração Regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. **Revista Perspectivas**, Araraquara, v. 42, p.41-78, jul-dez, 2012.

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/parlasur/p_parlamentario.jsp?contentid=196&seccion=3> Acesso em 18 abr. 2013.

PARAGUAY, Tribunal Superior de Justicia Electoral. **Resolución TSJE no 55/2007**. Assunção, 2007.

PARAGUAY, Tribunal Superior de Justicia Electoral. **Resolución TSJE no 65/2012**. Assunção, 2012.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Montevideú, 9 dez, 2005.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como recurso para construção do direito comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008.

ROSINHA, Dr. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? **Análise Social**, Lisboa, v. XL, n. 177, p. 765-794, out, 2005.

TATTO, Jilmar. [Intervenção no plenário]. **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Ano LXVII - Nº 040 – Quarta-feira, 21 de março de 2012, Brasília.

Artigo recebido em: 30/07/2013

Artigo aceito para publicação em: 13/03/2014