

Lassance, Antonio

Working Paper

Representação e reforma política: O debate sobre as eleições diretas para o Parlasul

Texto para Discussão, No. 1787

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lassance, Antonio (2012) : Representação e reforma política: O debate sobre as eleições diretas para o Parlasul, Texto para Discussão, No. 1787, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91198>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1787

TEXTO PARA DISCUSSÃO

REPRESENTAÇÃO E REFORMA POLÍTICA: O DEBATE SOBRE AS ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLASUL

Antonio Lassance

REPRESENTAÇÃO E REFORMA POLÍTICA: O DEBATE SOBRE AS ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLASUL*

Antonio Lassance**

* Este Texto para Discussão foi submetido à análise de pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte). Foram acatadas algumas das recomendações sugeridas pelos pesquisadores do Ipea, entre eles: Marcos Antonio Macedo Cintra, Ivan Tiago Machado Oliveira, André Bojikan Calixtre, Walter Antonio Desidera e Murilo José de Souza Pires. Da Universidade de Brasília (UnB), o professor Virgílio Arraes, e da Câmara dos Deputados, o consultor Márcio Nuno Rabat e o assessor Samuel Gomes também ofereceram sugestões aqui consideradas. As informações e recomendações do estudo são de inteira e exclusiva responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea. Correio eletrônico: <antonio.lassance@ipea.gov.br>.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F53; F55; O19.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	9
2 ANÁLISE DO ATUAL PERFIL DA REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA	11
3 AS PROPOSTAS EM DEBATE	15
4 IMPACTO DA MUDANÇA DE REGRAS NA REPRESENTAÇÃO DO PARLASUL.....	17
5 UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) PARA O PARLASUL	31
6 CONCLUSÕES	34
REFERÊNCIAS	36

SINOPSE

Este estudo analisa as propostas em discussão no Congresso sobre as eleições diretas para o Parlamento do Mercosul (Parlasul), previstas, inicialmente, para 2014.

O objetivo específico é analisar que impacto teria a adoção de um ou outro modelo. Investiga-se até que ponto a mudança de regras pode gerar um novo perfil de representação, reforçando ou enfraquecendo seu papel institucional a ser cumprido pela representação brasileira.

As eleições diretas, quando ocorrerem, criarão uma terceira representação parlamentar do Brasil, totalmente distinta da atualmente exercida pelos deputados e senadores no Congresso Nacional.

Além disso, as propostas em tramitação se encaminham para estabelecer o maior experimento recente de reforma política do país. Alguns dos dispositivos que têm sido aceitos para o Parlasul, como o financiamento público exclusivo de campanha e a lista partidária pré-ordenada, foram alvo de grandes polêmicas no Congresso e minaram reiteradamente as tentativas anteriores de reforma.

Alerta-se para o risco de que o Brasil dedique um esforço muito grande de sua democracia para uma representação de alta qualificação e baixa relevância institucional. A conclusão propõe, como solução, uma proposta de emenda constitucional (EC) que reserve poderes aos membros do Parlasul, inaugurando um padrão mais robusto de representação legislativa especificamente dedicado ao Mercosul.

Palavras-chave: instituições; Mercosul; Parlasul; representação política; gênero; sistema eleitoral.

ABSTRACTⁱ

This paper analyzes the proposals under discussion in the Brazilian Congress concerning the direct elections for Mercosur Parliament (Parlasur), originally planned to be held on 2014. The proposed rules are investigated in order to find out which changes may impact the profile of the new representation to be elected and the consequences by either strengthening or weakening the institutional role of Brazilian representation in Parlasur.

ⁱ As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

Pending electoral legislation for Parlasur may represent the most important experiment in political reform in the country in recent years –changing the open list of candidates to the “closed list” (with strict party nomination), prohibiting party coalitions, establishing exclusive public financing of campaigns, besides rules targeting gender equality. Notwithstanding, if members of congress do not strengthen reform to provide a more robust institutional framework, Brazilian representation in Parlasur will be weakened rather than strengthened.

Key words: Mercosur Parliament (Parlasur); political reform; Brazilian political system; Brazilian foreign policy.

*Hemos progresado mucho, pero tenemos retraso institucional. Así no puede funcionar.
La economía no puede depender del buen humor de unos tipos que se llevan bien.*

Presidente do Uruguai, Pepe Mujica.

1 INTRODUÇÃO

Pouca atenção tem sido dada até o momento a dois aspectos de grande relevância sobre as propostas de eleições diretas para o Parlasul em 2014. O primeiro é que, futuramente, haverá uma nova representação parlamentar da cidadania brasileira, distinta da eleita para o Congresso Nacional – deputados e senadores. Em segundo lugar, as propostas em tramitação se encaminham para estabelecer o maior experimento recente de reforma política do país. Alguns dos dispositivos aventados para a eleição direta do Parlasul, como o financiamento exclusivamente público de campanha e a lista partidária pré-ordenada, têm sido alvo de grandes polêmicas no Congresso, a ponto de terem minado reiteradamente inúmeras tentativas de reformas mais amplas (Lassance, 2011; Fleischer, 2011).

O Parlasul tem uma missão institucional relevante, embora ainda mal definida. Desde a antiga Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), precursora do Parlasul, propõe-se que a integração sul-americana seja objeto de institucionalização política, com base no princípio democrático, e dotada de um organismo parlamentar (Drummond, 1996).

Depois de doze anos de atuação da CPC, o Parlasul foi oficialmente criado em 14 de dezembro de 2006, em Brasília, em sessão solene ocorrida no Congresso Nacional. No ano seguinte, em 7 de maio, foi realizada sua sessão de instalação, com a posse dos primeiros parlamentares indicados para o órgão, que tomaram assento na sede do órgão, na cidade de Montevideú, Uruguai.

O diagnóstico de atraso institucional, ilustrado pela frase do presidente Pepe Mujica, endereçada ao Mercosul, cabe em particular ao Parlasul.

A importância geopolítica e econômica do Mercosul não redundou em sua maior institucionalização (Dri, 2009). A atividade do Parlasul permanece à sombra das iniciativas dos governos e suas atribuições deliberativas e de fiscalização são parcas, atuando basicamente como um fórum de representação e consulta (Medeiros, 2010).

A organização de um parlamento supranacional sempre foi vista como forma de superar o “déficit democrático” e fortalecer mecanismos de *accountability*, necessários para evitar que o processo de integração se transformasse apenas na projeção econômica dos respectivos países e na ampliação dos mercados consumidores de seus produtos.

O Paraguai havia sido o único, até o momento, a escolher sua representação por eleições diretas. Deverá repetir o processo nas eleições gerais de 2013. Cabe aos demais países fazer o mesmo.

O Brasil está em pleno processo de redefinição de seu modelo institucional de eleições para o Parlasul. Para o Brasil, seria também uma oportunidade para a realização de um importante experimento político, que pode iluminar alguns aspectos do debate sobre reforma política.

É preciso lembrar que, ao estarem desvinculados do Congresso Nacional, os representantes brasileiros no Parlasul não exercerão mais as competências hoje derivadas das funções inerentes aos deputados e senadores, principalmente as de controle da atividade do Executivo em matéria de política externa para o Mercosul. Nem mesmo poderão cumprir as funções, hoje muito similares às de uma comissão especial, que são essenciais à tramitação célere dos assuntos mercosulinos. Esta condição está hoje atribuída por decisão regimental (Brasil, 2007), não podendo ser transferida pelo Congresso à nova representação, que será autônoma, a não ser por emenda constitucional (EC).

O estudo trata desses problemas. Começa por uma análise do perfil dos atuais representantes, ressaltando que a alta qualificação de seus membros não foi suficiente para superar a fragilidade institucional dessa representação.

São expostas, então, as propostas de eleições diretas dos parlamentares brasileiros no Parlasul, conforme o debate em curso no Congresso Nacional, pontuando semelhanças e diferenças.

Em seguida, se avalia o quanto as novas regras alterariam o perfil da representação brasileira, extraindo conclusões sobre o impacto das inovações que podem vir a ser aprovadas.

A conclusão analisa as estratégias que os partidos podem empregar, diante de uma ou outra configuração, e alerta para a possibilidade de a futura bancada brasileira ser ainda mais experiente e especializada em temas sul-americanos, mas com o risco de estar menos dotada de poderes que a representação atual.

O Ipea espera oferecer sua contribuição ao debate, tanto aos parlamentares, aos partidos, às organizações civis quanto a toda a sociedade brasileira. Espera-se que este esforço ajude a reflexão sobre a melhor forma dos brasileiros escolherem seus representantes e fortalecerem o processo de integração.

2 ANÁLISE DO ATUAL PERFIL DA REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil tem assento no Parlasul com uma representação composta por indicação de deputados e senadores no exercício de seus mandatos.

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, assinado em dezembro de 2005 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, determina (Artigo 6º) que seus parlamentares serão eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, em eleições gerais promovidas por cada um dos Estados que integram o bloco (Brasil, 2010c).

A princípio, todos os países tinham o mesmo número de representantes – 18 parlamentares. Em uma etapa de transição, o Brasil passou a ter 37 membros, indicados em setembro de 2011 pelas bancadas partidárias da Câmara (27 deputados) e Senado (10 senadores). A Argentina passou a ter, nesta fase intermediária, 26 parlamentares. Na etapa seguinte, quando promoverem eleições diretas, o Brasil passará a ter 74 membros, e a Argentina, 43. O Paraguai e o Uruguai permanecerão com 18 representantes. A Venezuela, recém-integrada ao bloco como membro permanente, poderá eleger diretamente 31 membros do Parlasul (Luciano, 2012; Drummond, 2009).

A atual representação do Parlasul é composta conforme demonstrado no quadro 1.

QUADRO 1
Representação brasileira no Parlasul indicada em 2011

Nome do parlamentar	Deputado ou senador	Partido	UF
Benedita Souza da Silva Sampaio	Deputada	PT	RJ
Florisvaldo Fier (Dr. Rosinha)	Deputado	PT	PR
Emiliano José da Silva Filho	Deputado	PT	BA
Jilmar Augustinho Tatto	Deputado	PT	SP
Paulo Roberto Severo Pimenta	Deputado	PT	RS

(Continua)

(Continuação)

Nome do parlamentar	Deputado ou senador	Partido	UF
Íris de Araújo Rezende Machado	Deputada	PMDB	GO
Marçal Gonçalves Leite Filho	Deputado	PMDB	MS
Moacir Micheletto	Deputado	PMDB	PR
Raul Jean Louis Henry Júnior	Deputado	PMDB	PE
Eduardo Brandão de Azeredo	Deputado	PSDB	MG
Reinaldo Azambuja Silva	Deputado	PSDB	MS
Severino Sérgio Estelita Guerra	Deputado	PSDB	PE
Dilceu João Sperafico	Deputado	PP	PR
Renato Delmar Molling	Deputado	PP	RS
Júlio José de Campos	Deputado	DEM	MT
Luiz Henrique Mandetta	Deputado	DEM	MS
Paulo Roberto Freire da Costa	Deputado	PR	SP
José Luiz Stédile	Deputado	PSB	RS
José de Ribamar Costa Alves	Deputado	PSB	MA
Carlos Eduardo Vieira da Cunha	Deputado	PDT	RS
Roberto João Pereira Freire	Deputado	Bloco PV, PPS	SP
Sérgio Ivan Moraes	Deputado	PTB	RS
Nelson Padovani	Deputado	PSC	PR
Manuela Pinto Vieira d'Ávila	Deputada	PCdoB	RS
George Hilton dos Santos Cecílio	Deputado	PRB	MG
Carlos Alberto Lopes (Dr. Carlos Alberto)	Deputado	PMN	RJ
Luis Henrique de Oliveira Resende (Luis Tibé)	Deputado	PTdoB	MG
Pedro Jorge Simon	Senador	PMDB	RS
Roberto Requião de Mello e Silva	Senador	PMDB	PR
José Wilson Santiago	Senador	PMDB	PB
Ana Amélia de Lemos	Senadora	PP	RS
Paulo Renato Paim	Senador	PT	RS
Inácio Francisco de Assis Nunes Arruda	Senador	PCdoB	CE
Antônio Carlos Valadares	Senador	PSB	SE
Paulo Roberto Bauer	Senador	PSDB	SC
Francisco Mozarildo de Melo Cavalcante	Senador	PTB	RR

Fonte: Brasil (2011a).

Obs.: até a conclusão deste estudo, a décima vaga brasileira de senador ainda não havia sido preenchida por falta da indicação do DEM, que integra a bancada da minoria, com o PSDB. Entre os senadores empossados na representação, constava o ex-senador Wilson Santiago (PMDB/PB), que, por decisão posterior do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi substituído pelo senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), cuja posse, que havia sido suspensa em virtude da Lei da Ficha Limpa, foi garantida por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que considerou que tal Lei não poderia ser aplicada às eleições de 2010.

A representação atual reúne parlamentares de grande experiência em temas das relações exteriores e defesa nacional. Dois terços já foram membros titulares ou suplentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara ou do Senado – alguns mais de uma vez. Um terço participou desta comissão na condição de titular. Mais da metade exerceu cargo no Executivo, como prefeito, governador e ministro. Dois terços destes representantes tiveram experiência legislativa anterior no Congresso Nacional – ou seja, não são novatos.

No entanto, apenas 16,65% dos parlamentares apresentou projetos relacionados ao Mercosul no Congresso. No período de um ano, menos da metade dos parlamentares discursou sobre assuntos relacionados ao Parlasul, especificamente, ou ao Mercosul, de forma geral. A média de pronunciamentos, seja sobre o Parlasul, seja quanto ao Mercosul, foi de 0,83 por parlamentar, isto é, menos de um discurso por ano por parlamentar. Entre os que discursaram, a maioria tratou apenas de comunicar a própria indicação para o cargo de representante do Brasil junto ao Parlasul. Mais da metade sequer se deu a este trabalho.

O fato revela que, em grande medida, o trabalho da maioria dos membros é protocolar, ou seja, o de estarem presentes às reuniões. Além disso, o trabalho parlamentar ocorre quase exclusivamente no âmbito da própria representação. Os parlamentares não julgam o tema relevante para a audiência de seus pares ou de seus eleitores – lembrando que os pronunciamentos em plenário normalmente são veiculados pelo noticiário oficial de rádio *A Voz do Brasil*.

Quatro parlamentares concentram mais da metade da evidência do tema em suas respectivas Casas. Com base em levantamento sobre a quantidade de vezes em que o tema aparece nos portais de notícia da Câmara e do Senado – uma medida de evidência interna do tema –, pode-se perceber que quatro parlamentares responderam por mais da metade das notícias relacionadas ao tema, de junho de 2011 a junho de 2012. Foram eles o deputado Dr. Rosinha e os senadores Roberto Requião, Ana Amélia de Lemos e Inácio Arruda. Somente o deputado Dr. Rosinha, por sua vez, esteve relacionado a mais de 25% das ocorrências do tema, em boa parte por conta de sua atuação no início de 2011 para que o Brasil cumprisse os prazos de indicação da representação brasileira.

Os atuais representantes só foram efetivamente homologados em fins de agosto de 2011, o que explica a baixa atenção sobre o tema do Parlasul nesse período. A representação brasileira teve pouco tempo para atuar e o fez já no meio de um apertado calendário de temas que assoberbavam a pauta congressional.

De modo contraditório, a qualidade dos parlamentares que compõem a representação do Parlasul contribui para a baixa atenção ao tema. Por suas experiências e pelo fato de serem figuras de proeminência em seus partidos, suas prioridades congressuais são divididas com inúmeros outros temas, cabendo aos assuntos do Mercosul parcela diminuta.

Esse quadro evidencia a importância da proposta de uma representação exclusiva, a exemplo do que ocorre com a experiência mais desenvolvida em termos de representação parlamentar continental, o Parlamento Europeu (Dri, 2006).

A baixa atenção despendida pelos parlamentares à representação no Parlasul é agravada por sua baixa institucionalização, que pode ser constatada na ínfima atribuição de competências regimentais relevantes a ela reservada.

Finalmente, o problema também revela que grande parte da atuação do Brasil no Cone Sul é levada a cabo sem o envolvimento do Congresso, direta ou indiretamente.

Um exemplo corriqueiro desse fato pode ser verificado na página oficial brasileira sobre o Mercosul.¹ Não há qualquer menção ao Parlasul. As buscas na página apenas retornam resumos de duas participações do então ministro das Relações Exteriores do Brasil em sessões plenárias do órgão.

Uma primeira conclusão a ser estabelecida, diante da qualidade da atual representação parlamentar, é que não basta apenas uma boa proposta de regras para a escolha dos representantes do Brasil no Parlasul. É preciso também que ela seja respaldada por poderes efetivos, institucionalizados, que contribuam com a democratização do processo de internacionalização das relações do Brasil em nível regional.

1. Para mais informações, ver o seguinte *site*: <<http://www.mercosul.gov.br/>>.

3 AS PROPOSTAS EM DEBATE

Há duas propostas em discussão avançada sobre as regras para a eleição dos representantes brasileiros junto ao Parlasul. Uma é proveniente da Câmara, outra, do Senado.

Na Câmara, o Projeto de Lei nº 5.279/2009, do deputado Carlos Zarattini, teve sua versão final dada pelo substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de autoria do deputado Dr. Rosinha.

No Senado, o projeto nº 126/2011, do senador Lindbergh Farias, teve substitutivo do senador Antonio Carlos Valadares, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional daquela Casa.

São comuns às propostas:

- Voto direto, secreto, universal e obrigatório, simultaneamente às eleições para presidente e vice-presidente da República; governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal; senador; deputado federal; deputado estadual e deputado distrital.
- Tempo de mandato: quatro anos.
- Número de representantes: 74.
- Representação exclusiva: o candidato não pode concorrer simultaneamente a outro cargo eletivo nem se licenciar para assumir outro mandato – no Legislativo ou no Executivo.
- Financiamento exclusivamente público, correspondendo a 5% do valor total a ser destinado ao fundo partidário.
- Uso da propaganda eleitoral gratuita.
- Data das eleições: outubro de 2014.
- Divisão do número de votos válidos pelo de lugares a preencher, desprezada a fração, se igual ou inferior a meio, e equivalente a um, se superior. A diferença é que a proposta do Senado se aplica aos 47 representantes “federais” – os demais 27 seriam eleitos pelo sistema majoritário. Em ambos os casos, as situações não previstas pelas respectivas propostas aplicariam subsidiariamente as regras que regulamentam as eleições para deputado federal.

Em outras questões, as propostas são bastante diferentes entre si, como pode ser visto no quadro 2.

QUADRO 2
Comparação entre as propostas da Câmara e do Senado

Critério	Câmara	Senado
Sistema de eleição	Sistema proporcional, com listas pré-ordenadas registradas pelos partidos – exclusivamente. O eleitor vota no número do partido.	Misto: 27 eleitos pelo sistema majoritário – cada partido ou coligação poderá lançar um único candidato – e 47 pelo sistema proporcional e lista pré-ordenada. O eleitor vota no número do candidato e “da lista” partidária ou da coligação.
Circunscrição eleitoral	País	Estados. Os 47 eleitos proporcionalmente em lista pré-ordenada são chamados de “representantes federais”, enquanto os 27 eleitos pelo sistema majoritário são tidos como “representantes estaduais” [sic]. ¹
Coligações	Proibidas	Permitidas
Número de vagas por estado/região	Os cinco primeiros lugares da lista deverão ser ocupados por candidatos com domicílio eleitoral em distintas regiões do país. Os cinco seguintes seguem o mesmo critério.	Para os 47 “federais” eleitos, seriam mantidos os mesmos números de lugares que os estados e o Distrito Federal hoje ocupam na Câmara dos Deputados, apenas atualizando-se os dados com base no último censo. ² Para os demais 27 “estaduais” eleitos, haveria um representante para cada unidade.
Representação por gênero	Alternância entre homens e mulheres. Os cinco primeiros lugares da lista deverão ser partilhados de maneira que não haja menos de duas candidaturas de nenhum dos dois sexos. Os cinco seguintes seguem o mesmo critério.	Entre os 47 da lista pré-ordenada, mínimo de 30% de mulheres e máximo de 70% para ambos os sexos.
Suplentes	Os candidatos na ordem sequencial da lista.	Para os representantes estaduais – escolhidos por votação majoritária –, o segundo mais votado, mesmo que de outro partido/coligação. Para os representantes federais – voto proporcional –, serão suplentes os candidatos na ordem sequencial da lista.
Forma de definição da lista pré-ordenada	Serão escolhidos em convenção nacional.	Serão escolhidos em convenções estaduais.

Fonte: Brasil (2009; 2011d).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ A denominação “representantes estaduais” é imprecisa no que tange ao Distrito Federal, pois ele não é um estado.

² Atualizando-se os dados com base no último censo, o estado de Minas Gerais perde um representante e passaria a ter o mesmo número que o estado do Rio de Janeiro no Parlasul.

Uma desavença inicial quanto ao número de representantes – 75 ou 74 – foi esclarecida na proposta do Senado, a partir do parecer do senador Antonio Carlos Valadares, que explicitou:

Segundo o acordado sobre a proporcionalidade das bancadas nacionais, o cálculo do número de representantes por Estado Parte obedeceria a uma fórmula chamada de “proporcional regressiva”, tendo por base as respectivas populações. Desta forma, as bancadas nacionais ficariam assim distribuídas: países com população de até 15 milhões de habitantes teriam o piso, isto é, 18 parlamentares (Paraguai e Uruguai). Países com mais de 15 até 40 milhões de habitantes, teriam o

piso, isto é, 18, mais um assento para cada 1 milhão adicional, chegando-se ao número máximo de 18 + 25, ou seja, 43 parlamentares. É o caso da Argentina, que conta com 40 milhões de habitantes. Países com mais de 40 milhões, até 80 milhões de habitantes, teriam 43 parlamentares mais um assento para cada 2,5 milhões adicionais, chegando-se a um máximo de 43 + 16, ou seja, 59 parlamentares. De 80 a 120 milhões de habitantes: 59 parlamentares mais um assento para cada 5 milhões adicionais, chegando-se a um máximo de 59 + 8, ou seja, 67 parlamentares. Finalmente, a partir de 120 milhões de habitantes: 67 parlamentares mais um assento para cada 10 milhões adicionais (Brasil, 2011c, p. 5-6).

A consolidação desse número foi aceita na Câmara por meio da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara – complementando o voto do deputado Jutahy Júnior –, em novembro de 2011, consignando que serão eleitos 74 parlamentares (Brasil, 2011a).

Os projetos, depois de aprovados, serão encaminhados a cada uma das outras Casas, para a conclusão e eventual retorno à Casa de origem para a votação final. O mais provável é que haja uma tentativa de acordo entre os autores dos projetos no Senado e na Câmara, com o possível concurso dos atuais representantes do Brasil no Parlasul. O prazo final para a conclusão de todo o processo de tramitação é setembro de 2013, para que se cumpra a regra de que a lei eleitoral do pleito esteja em vigor pelo menos um ano antes de sua realização – outubro de 2014, conforme coincidem as duas propostas.

Portanto, esse é o momento de não apenas os parlamentares, mas os partidos e a sociedade debaterem e refletirem sobre a melhor forma de compor sua representação no Parlasul. De preferência, inovando institucionalmente em prol do aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro e também pela melhoria da qualidade da democracia representativa.

4 IMPACTO DA MUDANÇA DE REGRAS NA REPRESENTAÇÃO DO PARLASUL

O objetivo desta seção é analisar o impacto de uma possível mudança institucional a ser introduzida pelas regras em debate sobre a composição da representação brasileira no Parlasul.

A análise considera: *i*) o impacto das novas regras na atual composição da representação brasileira no Parlasul; e *ii*) o impacto em relação ao perfil dos parlamentares do Congresso Nacional.

Cada uma dessas análises leva em conta três aspectos de mudança possíveis: no perfil partidário; na representação de gênero; na representação dos estados e regiões do país.

4.1 Impacto quanto aos partidos

A representação no Parlasul se baseia na regra da proporcionalidade entre os partidos. Por isso, PT e PMDB têm as maiores bancadas, seguidos do PSDB, PSB e PP.

TABELA 1
Partidos – representação no Parlasul

Partido	Representantes	%
PMDB	7	18,92
PT	6	16,22
PSDB	4	10,81
PSB	4	10,81
PP	3	8,11
DEM	2	5,41
PTB	2	5,41
PTdoB	2	5,41
PR	1	2,70
PDT	1	2,70
Bloco PV, PPS	1	2,70
PSC	1	2,70
PCdoB	1	2,70
PRB	1	2,70
PMN	1	2,70

Fonte: Brasil (2011c).
Elaboração do autor.

O peso dos partidos na Câmara dos Deputados – que contribui com mais de 70% da composição do Parlasul – pode ser verificado na tabela 2.

TABELA 2
Bancada dos partidos na Câmara (2010)

Partidos	Deputados	%
PT	86	16,76
PMDB	77	15,01
PSDB	52	10,14
PSD	47	9,16
PP	38	7,41
PR	36	7,02
PSB	29	5,65
DEM	27	5,26
PDT	26	5,07
PTB	21	4,09
PSC	17	3,31
PCdoB	13	2,53
PPS	11	2,14
PV	10	1,95
PRB	10	1,95
PTdoB	3	0,58
PSOL	3	0,58
PMN	2	0,39
PHS	1	0,19
PRTB	1	0,19
PRP	1	0,19
PTC	1	0,19
PSL	1	0,19

Fonte: Brasil (2010b).

Elaboração do autor.

Obs.: número de deputados em exercício em 2012.

Uma distribuição muito similar ocorre no Senado, mas com um número bem menor de partidos – nem todos têm cadeira naquela Casa – e com a inversão de posições entre PT e PMDB. No Senado, o PMDB é o maior partido.

TABELA 3
Bancada dos partidos no Senado (2010)

Partido	Senadores	%
PMDB	18	22,22
PT	13	16,05
PSDB	10	12,35
PR	7	8,64
PTB	6	7,41
DEM	5	6,17
PDT	5	6,17
PP	5	6,17
PSB	4	4,94
PC do B	2	2,47
PSD	2	2,47
PRB	1	1,23
PSOL	1	1,23
PV	1	1,23
Sem partido	1	1,23

Fonte: Brasil (2010b).
Elaboração do autor.

As diferenças entre Câmara e Senado simulam, de certa maneira, as variações que podem decorrer das eleições proporcionais e majoritárias em 2014. A disputa pelas 27 vagas majoritárias da proposta do senador Lindbergh Farias tende a reproduzir uma participação muito similar à atual representação dos partidos no Senado, o que será reforçado pelo contexto de eleições gerais e pelo menor apelo da disputa para o Parlasul. Assim sendo, tende a prevalecer como estratégia dos grandes partidos nacionais a reserva de vagas majoritárias para lideranças ainda tidas como relevantes na vida partidária, mas menos competitivas para os demais cargos majoritários ou mesmo para a Câmara dos Deputados.

Essa possibilidade ficou clara quando, ao fim de 2010, houve a tentativa de indicação de políticos não reeleitos como representantes do Parlasul (Góis, 2010). Nesse sentido, a representação “estadual” do Parlasul pode trazer de volta antigas lideranças políticas que, nas últimas eleições, não se elegeram. As vagas proporcionais, em maior número, seriam lançadas à negociação global do pleito de 2014.

Na proposta da Câmara, PT, PMDB e PSDB seriam, com base no resultado das eleições de 2010, os partidos mais bem preparados para as eleições do Parlasul. Também podem ser beneficiados os partidos de presença nacional mais consolidada, como o DEM, o PCdoB, o PSOL e, em menor escala, o PDT.

Nesse sentido, a proposta da Câmara afeta menos “os de cima”, ou seja, os partidos que compõem a quarta parte superior das bancadas da Câmara – PT, PMDB, PSDB e possivelmente o PP –, e mais os de baixo – do quarto inferior –, que teriam mais dificuldades na disputa. Não sendo partidos nacionais, teriam mais óbices para vencer disputas em circunscrição nacional.

É entre os partidos do escalão mediano que provavelmente a disputa se torne mais acirrada e os resultados mais significativos, com uma baixa de partidos como PV, PPS, PTB e PSC. O PCdoB, hoje no escalão inferior, teria mais chances de figurar entre os partidos mais próximos da mediana. O PDT, o PSB e, agora, o PSD provavelmente não teriam dificuldades de se manterem como partidos intermediários. O PSOL teria uma boa chance de passar a integrar a representação, o que hoje não acontece por não ter número suficiente de parlamentares.

Na proposta do Senado, a tendência é de que os grandes partidos nacionais usem sua representação no Parlasul no cálculo ampliado de suas coalizões, priorizando principalmente a disputa presidencial e dos governos estaduais e do Distrito Federal.

O fato de as eleições serem simultâneas afetará significativamente o perfil das listas partidárias da proposta do Senado, que permite a coligação. Enquanto a proposta da Câmara de certa maneira blinda a representação do Parlasul e a coloca como um teste entre os principais partidos, sejam eles os maiores ou os de identidade mais nítida, a proposta do Senado faria com que as listas partidárias trouxessem para dentro de si o jogo da disputa presidencial, estaduais e do Distrito Federal.

Assim, aumentaria o interesse dos partidos abaixo da mediana e, mais ainda, dos situados no quarto inferior, para figurarem nas listas de coligações.

4.2 Gênero

Na tabela 4, verifica-se que a representação atual na composição do Parlasul é majoritariamente masculina, tanto entre os senadores quanto entre os deputados, na faixa entre 10% e 11%, respectivamente.

TABELA 4
Representação por gênero – participação no Parlasul

Gênero	Deputados	Senadores
Masculino	24	9
Feminino	3	1
Mulheres (%)	11	10

Fonte: Brasil (2010b).
 Elaboração do autor.

A porcentagem de mulheres na representação do Parlasul é relativamente maior que a de eleitas para a Câmara dos Deputados em 2010 – 8,77% de mulheres apenas –, porém é menor que a porcentagem de eleitas para o Senado no mesmo ano – 7 eleitas em um total de 54 vagas, ou seja, 12,96%. A quantidade de parlamentares eleitas em 2010, considerando-se as duas Casas – 45 deputadas e 7 senadores, em 567 parlamentares eleitos no pleito de 2010 –, perfaz 9,17%.

A proposta da Câmara amplia a representação da mulher em até 50% – eventualmente, as “quebras” nas listas, a depender da sequência de candidatos do sexo masculino e feminino, podem reduzir ou aumentar esta porcentagem residualmente. Na proposta do Senado, a representação da mulher está estabelecida no patamar mínimo de 30%, mas apenas na lista pré-ordenada de 47 candidatos. Seriam, portanto, 14 candidatas na lista, 20% do total da representação geral do Parlasul. Mesmo assim, não há regra de ordenamento da lista que obrigue a intercalar homens e mulheres, de modo que as candidatas poderiam ser colocadas ao fim da fila. A regra de ocupação de lugares na lista estará dada de acordo com a decisão do respectivo partido ou coligação.

Assim sendo, na proposta da Câmara, o ganho na representação de gênero seria de mais de 40%. Na proposta do Senado, seria, na melhor das hipóteses, em torno de 20%, nada impedindo o risco de se reeditar a baixa representação das mulheres nesta representação parlamentar, tal e qual se vê atualmente na Câmara e no Senado, em total desacordo com a presença das mulheres na sociedade brasileira.

4.3 Representação por Unidades da Federação (UFs)

A representação por estado brasileiro no Parlasul está expressa na tabela 5. Repete-se o padrão de representações anteriores, com presença mais expressiva de estados da região Sul. Merece destaque a significativa participação dos gaúchos – nove em 37

representantes, ou seja, quase 25% do total de parlamentares brasileiros no Parlasul. O Paraná, com cinco representantes, tem quase 14% da representação atual.

Somados, os estados do Sul perfazem quinze representantes, 55,5% do total. Embora majoritários, o quadro teve uma redução em relação ao que era em seu início, quando mais de 80% da representação brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta, em 1996, eram provenientes desta região.

TABELA 5
Representação brasileira no Parlasul por UF (2011)

UF	Representantes
RS	9
PR	5
MG	3
MS	3
SP	3
PE	2
RJ	2
BA	1
CE	1
GO	1
MA	1
MT	1
PB	1
RR	1
SC	1
SE	1

Fonte: Brasil (2011c).
Elaboração do autor.

O quadro se justifica pelo maior envolvimento dos estados de fronteira, em particular aqueles vizinhos à Argentina, ao Paraguai e ao Uruguai. As situações que destoam desta lógica são dadas por Minas Gerais e São Paulo, que, mesmo não sendo estado fronteiriço, é o terceiro com maior número de representantes, e Santa Catarina, com apenas um, apesar de possuir região de fronteira. No caso, os dois estados do Sudeste, provavelmente devido às suas características econômicas, são bastante interessados na pauta de discussões do Mercosul.

Pela proposta da Câmara, o critério de composição da representação inclui a diversidade regional. Todas as regiões teriam garantida uma participação equânime na representação parlamentar do bloco do Cone Sul. Portanto, cada região participaria com 20% da nova representação a ser eleita em 2014.

Comparativamente à distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados, a representação do Parlasul superdimensiona o Sul e o Centro-Oeste, subdimensionando as demais regiões.

TABELA 6
Representação das regiões brasileiras na Câmara dos Deputados (2011)

Região	%
Centro-Oeste	8
Norte	13
Nordeste	29
Sul	15
Sudeste	35

Fonte: Brasil (2011c).
Elaboração do autor.

Na proposta da Câmara, a região que mais ganharia representantes seria o Norte – cerca de 17% –, seguida do Centro-Oeste – aproximadamente 6%. Para o Nordeste e Sudeste, a proposta praticamente não alteraria suas participações. A região Sul seria a que mais recuaria, perdendo 22% de sua presença. A redução percentual da participação do Sul seria compensada, porém, com o aumento do número absoluto de representantes a serem eleitos. Ou seja, mesmo recuando em sua participação global, o Sul praticamente manteria o mesmo número de membros no Parlasul que tem atualmente.

Na proposta do Senado, para os 47 representantes “federais”, seria mantida a mesma proporção de lugares que as Unidades da Federação hoje ocupam na Câmara dos Deputados, apenas atualizando-se os dados com base no último censo. Para os demais 27 “estaduais”, haveria um representante para cada unidade. Pelos dados do último censo, o estado de Minas Gerais perderia um representante e passaria a ter o mesmo número de representantes que o estado do Rio de Janeiro.

Conforme o anexo firmado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre o projeto do senador Lindbergh Farias, a composição por estado ficaria estabelecida conforme demonstrado na tabela 7.

TABELA 7

Representação dos estados no Parlasul – proposta do Senado

UF	Representação na Câmara	Representantes federais	Número de candidatos a representantes federais
Rondônia	8	1	2
Acre	8	1	2
Amazonas	8	1	2
Roraima	8	1	2
Pará	17	2	4
Amapá	8	1	2
Tocantins	8	1	2
Maranhão	18	2	4
Piauí	10	1	2
Ceará	22	2	4
Rio Grande do Norte	8	1	2
Paraíba	12	1	2
Pernambuco	25	2	4
Alagoas	9	1	2
Sergipe	8	1	2
Bahia	39	3	6
Minas Gerais	53	4	8
Espírito Santo	10	1	2
Rio de Janeiro	46	4	8
São Paulo	70	6	12
Paraná	30	2	4
Santa Catarina	16	1	2
Rio Grande do Sul	31	2	4
Mato Grosso do Sul	8	1	2
Mato Grosso	8	1	2
Goiás	17	2	4
Distrito Federal	8	1	2
Total	513	47	94

Fonte: Brasil (2011c).
Elaboração do autor.

Aos 47 representantes escolhidos como representantes ditos “federais”, seriam acrescidos 27 representantes “estaduais”, um por estado mais o Distrito Federal.

Em termos percentuais, a distribuição proposta pelo Senado se comporta conforme exposto na tabela 8.

TABELA 8
Representação dos estados no Parlasul – proposta do Senado

UF	%
São Paulo	9,46
Minas Gerais	6,76
Rio de Janeiro	6,76
Bahia	5,41
Pará	4,05
Maranhão	4,05
Ceará	4,05
Pernambuco	4,05
Paraná	4,05
Rio Grande do Sul	4,05
Goiás	4,05
Rondônia	2,70
Acre	2,70
Amazonas	2,70
Roraima	2,70
Amapá	2,70
Tocantins	2,70
Piauí	2,70
Rio Grande do Norte	2,70
Paraíba	2,70
Alagoas	2,70
Sergipe	2,70
Espírito Santo	2,70
Santa Catarina	2,70
Mato Grosso do Sul	2,70
Mato Grosso	2,70
Distrito Federal	2,70

Fonte: Brasil (2011c).
 Elaboração do autor.

A proposta beneficiaria os estados mais populosos do país e alguns dos mais industrializados, o que certamente induz a uma pauta preferencial de discussões dessa futura representação. O critério de representação de pelo menos um por UF garantiria a presença de todas elas, mas sacrificaria a participação dos estados fronteiriços, que tradicionalmente participam mais ativamente das representações do Parlasul. O Rio Grande do Sul perderia mais de 20% de sua participação, e o Paraná, em torno de 10%.

Em termos regionais, o Sul é quem mais perde. Sua participação cairia dos atuais 42% para próximo de 11%. O Sudeste não sofreria alterações tão bruscas, passando de 22% para pouco mais de 25%. A região Norte teria um crescimento extraordinário, passando dos atuais 3% para 20,27%. O Nordeste ganharia a maior bancada, perfazendo mais de 30% da representação no Parlasul. Portanto, justamente as duas regiões não fronteiriças do país ganhariam as maiores bancadas e fariam mais da metade da representação do Parlasul.

TABELA 9

Representação do Parlasul por região brasileira – proposta do Senado

Região	%
Centro-Oeste	12,16
Norte	20,27
Nordeste	31,08
Sudeste	25,68
Sul	10,81

Fonte: Brasil (2011c).
Elaboração do autor.

4.4 Impactos quanto aos pontos consensuais

As duas propostas, conforme será exposto a seguir, têm em comum uma série de inovações institucionais importantes para o debate sobre o sistema eleitoral brasileiro.

4.4.1 Representação exclusiva

A representação exclusiva, que impediria o eleito de se licenciar para assumir outro mandato – no Legislativo ou no Executivo –, introduziria uma mudança pouco discutida no país.

Atualmente, 9,36% dos deputados se encontram licenciados. Partidos como o PSB, PSDB, PSD e PT têm um número de licenciados acima da média. No PSB, de cada dez eleitos, mais de dois deputados estão licenciados. Os partidos que têm menos deputados licenciados são os pequenos e os de representação residual.

O presidencialismo de coalizão brasileiro atrai a participação dos maiores partidos nos governos – federal e estaduais–, levando os eleitos, quando não indicam correligionários para ocuparem postos no Executivo, a assumir diretamente tais funções, deixando o Congresso para se tornarem ministros ou secretários de governos nos estados ou no Distrito Federal.

TABELA 10
Deputados licenciados

Partido	Bancada ¹	Licenciados	%
PSB	34	7	20,59
PSDB	53	9	16,98
PSD	47	6	12,77
PT	88	9	10,23
PMDB	78	7	8,97
PPS	12	1	8,33
DEM	43	3	6,98
PP	44	3	6,82
PCdoB	15	1	6,67
PTB	22	1	4,55
PR	40	1	2,50
PDT	26	0	0,00
PSC	17	0	0,00
PV	14	0	0,00
PRB	8	0	0,00
PTdoB	4	0	0,00
PSOL	3	0	0,00
PMN	4	0	0,00
PHS	2	0	0,00
PRTB	2	0	0,00
PRP	2	0	0,00
PTC	1	0	0,00
PSL	1	0	0,00

Fonte: Brasil (2010b).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Tomou-se a bancada original empossada em 2011. Apenas para o PSD, foi utilizado o número de deputados de 2012, tendo em vista o partido ter se constituído em 27 de setembro de 2011 – data do deferimento do pedido de registro deste partido pelo TSE.

4.4.2 Financiamento público de campanha

O financiamento exclusivamente público de campanha, previsto para ser custeado com 5% do valor total a ser destinado ao fundo partidário, seria uma grande inovação consensual propugnada pelas duas propostas.

Seu impacto precisaria ser avaliado conhecendo-se a lista dos partidos e o perfil dos escolhidos ao final do pleito, para comparar se a introdução da regra pode ou não ter contribuído para uma representação com perfil distinto da hoje presente no Congresso Nacional. Principalmente, pode haver variações no perfil socioeconômico

da representação no Parlasul, vis-à-vis à congressional, que tem acentuada presença de parlamentares ligados aos setores empresariais – indústria, comércio e agronegócio (DIAP, 2010).

As hipóteses a serem testadas são as de que a proibição do financiamento privado, em particular o financiamento de empresas a campanhas, traria mais isonomia ao pleito. Esta proibição favoreceria os candidatos ligados a partidos mais sólidos; permitiria a presença de setores sociais expressivos – atualmente sub-representados no Congresso; tornaria mais fácil a fiscalização sobre abuso de poder econômico; e também se supõe que a nova regra coibiria a prática de compra de votos.

O fato de o Parlamento do Mercosul ser mais uma tribuna do que um órgão com poderes legislativos reforçados pode introduzir um viés em sua representação. Os setores ligados a grupos de interesse devem priorizar as campanhas majoritárias federais, estaduais e do Distrito Federal. Nesta condição, haveria uma menor presença de grupos de interesse econômico e corporativo muito pronunciado. A participação de grupos de interesse também estaria restringida pelas limitações a serem introduzidas, em ambas as propostas, ao peso dos estados fronteiriços.

Tal situação pode fazer com que os temas de embate comercial sejam trazidos predominantemente pela representação dos países vizinhos. A representação brasileira, se estiver menos orientada e menos qualificada para este tipo de embate, tende a uma postura meramente reativa.

Outra hipótese válida é a de que haja uma maior participação de “notáveis” – ex-presidentes, ex-chanceleres, embaixadores e personalidades de projeção na América Latina – entre os candidatos e entre os eleitos.

4.4.3 Listas pré-ordenadas

Em ambas as propostas, embora de modo diferente, se prevê a escolha de representantes por meio de listas pré-ordenadas.

Nenhuma das duas propostas avança sobre regras de democratização da organização dos partidos. Por exemplo, a regra que prevê listas estabelecidas em convenção deveria ser sublinhada por dispositivos que estimulem a participação dos filiados, a

discussão de propostas, a definição de plataformas eleitorais – compromissos – e programas consolidados na forma de objetivos e metas do trabalho parlamentar, com os devidos requisitos de transparência.

A introdução das listas “fechadas” implica debate sobre as regras de sua composição. As prévias ou encontros partidários anteriores às convenções homologatórias já são prática comum nos processos de escolhas de candidatos a cargos majoritários.

Prévias e encontros não impedem a existência de “máquinas eleitorais” de candidatos com estruturas de filiados e cabos eleitorais profissionalizados, mas ajudam a expô-los ao escrutínio público e a explicitar suas plataformas.

Requisitos mínimos de participação e democracia partidária também exporiam a situação de partidos que, muitas vezes, são siglas pouco enraizadas em todo o território nacional e que se mantêm como organizações cartoriais, com presença residual na vida política brasileira. Certamente os princípios do pluralismo político e do direito das minorias garantem sua existência, mas, por si só, não justificariam sua participação se os pleitos para o Parlasul tivessem circunscrição nacional.

Do contrário, parte significativa das candidaturas estaria apenas dedicada ao proselitismo partidário de siglas interessadas em garantir publicidade no horário eleitoral gratuito.

4.4.4 Suplências, disciplina partidária e cassação de mandatos

As propostas da Câmara e do Senado impedem o parlamentar eleito para o Parlasul de assumir cargos no Executivo. Isto proibiria uma prática hoje comum ao Legislativo brasileiro. No caso dos eleitos conforme a proposta do Senado, em votação majoritária, o recurso faz todo sentido, pois, diante de eventual renúncia, assumiria o posto o candidato mais votado de outro partido ou de outra coligação, com outro programa.

O fato de que a representação possa ser, no todo ou em parte, feita por lista partidária deveria ter merecido mais detalhamento de ambas as propostas, na medida em que o instrumento da lista requer regras mais rígidas de fidelidade partidária.

Tanto a proposta da Câmara quanto a do Senado trazem dispositivos sobre a cassação. No entanto, tratam apenas do registro ou diploma dos candidatos. É natural

que seja assim por serem propostas de regulamento eleitoral, e não de exercício do mandato. A formação de uma representação eleita pelo voto direto demandaria um regramento do decoro parlamentar a ser criado posteriormente, sem prejuízo das regras que venham a existir no âmbito do próprio Parlasul.

5 UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) PARA O PARLASUL

A fragilidade central do Parlasul não está em sua forma de escolha, pois, como se viu, sua atual representação é bastante qualificada. O grande problema é a baixa institucionalização de suas atribuições.

As inovações institucionais a serem introduzidas pela possível aprovação de um dos dois projetos em tramitação podem até agravar a situação. É possível que a futura representação seja ainda mais experiente e especializada em temas sul-americanos, mas detenha menos poderes do que a atual representação.

O quadro atual de competências não será automaticamente transferido para a futura representação, pois boa parte da atividade dos atuais membros do Parlasul relaciona-se às suas competências na condição de deputados ou senadores. Assim sendo, o risco é de que o Brasil dedique um esforço muito grande de sua democracia para uma representação de baixa relevância institucional.

Portanto, uma necessidade básica e imediata será a de compartilhar com a futura representação os poderes hoje a ela conferidos por resoluções do Congresso.

É o caso do disposto na Resolução nº 1, do Congresso Nacional, de 2011, que estabelece:

Art. 3º Compete à Representação Brasileira, entre outras atribuições:

- I - apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, inclusive as emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul, nos termos do artigo 4, inciso 12, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul;
- II - emitir relatório circunstanciado sobre as informações encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, retratando a evolução do processo de integração do Mercosul;

- III - examinar anteprojetos encaminhados pelo Parlamento do Mercosul, nos termos do artigo 4, inciso 14, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul;
- IV - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - participar de projetos resultantes de acordos de cooperação com organismos internacionais celebrados pelo Parlamento do Mercosul;
- VII - receber e encaminhar ao Parlamento do Mercosul a correspondência que lhe for dirigida;
- VIII - apreciar e emitir parecer a todas as matérias sobre a organização da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul que sejam submetidas ao Congresso Nacional (Brasil, 2011b).

Como os futuros parlamentares brasileiros para o Mercosul não farão mais parte do Congresso Nacional, a norma em vigor não se aplicará à nova representação. O compartilhamento dessas atribuições dependeria de uma reforma constitucional.

O Congresso precisará também disciplinar o recebimento dos pareceres, das propostas e dos relatórios da nova representação pelas comissões de relações exteriores e defesa nacional das respectivas Casas por meio de resoluções.

Essa relação entre Congresso Nacional e Parlasul precisará ser estabelecida institucionalmente para que o Congresso Nacional se valha da especialização do Parlasul em sua atividade legislativa, de maneira paralela, mas combinada, inclusive para evitar superposições e conflitos de competência.

Os representantes também precisarão de poderes que os congressistas possuem, como o previsto no Artigo 50 da Constituição Federal de 1988:

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

[...]

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não – atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (Brasil, 1988).

Caberia expandir o Artigo 71, que prevê o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) ao controle externo do Congresso sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União. A mudança permitiria aos membros da representação brasileira no Parlasul contar com o respaldo institucional do TCU na fiscalização específica das atividades desempenhadas pelos órgãos do Poder Executivo no âmbito do Mercosul, assim como da atividade das empresas estatais.

A preocupação em ampliar o horizonte da atuação do TCU na perspectiva de uma maior integração dos órgãos de controle motivou a própria criação da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile, cuja atuação tem permitido a troca de informações, treinamento e intercâmbio técnico entre o TCU e os órgãos de controle de outros países (Brasil, 2010a).

Enfim, a nova representação a ser eleita pela soberania popular em 2014 necessita de garantias mínimas para o exercício de algumas funções básicas, mesmo que ainda aquém do novo patamar de inserção internacional do Brasil e da importância estratégica de suas relações no continente.

O padrão parlamentar do Mercosul é bastante distinto em relação ao Parlamento Europeu. Enquanto, no caso europeu, o parlamento é órgão com funções legislativas plenas, no caso do Mercosul esta função reside nos parlamentos nacionais, a quem cabe aprovar as propostas gestadas no âmbito do Parlasul. Neste sentido, o fortalecimento do Parlasul passa por dar robustez institucional às representações parlamentares nacionais.

A baixa institucionalização do Parlasul é, na verdade, a baixa institucionalização de suas representações nacionais. Ao eleger diretamente uma representação nacional do Brasil, a cidadania brasileira estaria cumprindo um primeiro passo no fortalecimento de sua participação no Parlasul. O passo seguinte é dotar os eleitos de poderes similares aos que hoje gozam os parlamentares federais, mas de forma restrita aos assuntos do Mercosul. Do contrário, se estará criando uma representação inepta, destituída mesmo das frágeis prerrogativas atuais.

O Brasil expandiu-se internacionalmente e sua integração tem desafios que vão além das relações comerciais promovidas pela união aduaneira do Mercosul.

Houve uma ampliação da diplomacia presidencial na região, um alargamento do quadro de diplomatas no continente, um agigantamento do peso de instituições financeiras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a internacionalização de empresas como a Petrobras e o Banco do Brasil, além de uma expansão da cooperação internacional promovida por órgãos públicos federais e por governos estaduais e municipais (Ipea, 2010).

Esses novos traços do que se poderia chamar de expansão das relações internacionais do Brasil abrangem, portanto, não apenas o campo diplomático, mas também os campos político, econômico e social.

Tal crescimento requer mais atenção do Congresso Nacional em se assenhorar desses passos, exercendo sobre eles a devida provisão institucional e controle sobre os atos praticados.

6 CONCLUSÕES

O debate sobre as regras de eleição dos representantes do Parlasul significa uma oportunidade ímpar de fortalecer a atuação política do Brasil no Mercosul e também a possibilidade de se oferecer uma representação qualificada e mais equilibrada quanto aos critérios de representação regional e de gênero, com mais isonomia do pleito.

A proposta da Câmara reforça a escolha com base em partidos e estimula arranjos políticos regionais. A proposta do Senado mantém a tradição da escolha baseada no candidato.

A representação de gênero teria um salto garantido – até 50% – se aprovada a proposta da Câmara. No caso da proposta do Senado, os resultados são incertos. Pode ser mantida a mesma sub-representação das mulheres hoje existente no Congresso Nacional, o que já foi objeto de crítica da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Brasil (Brasil, 2012).

Em linhas gerais, a proposta da Câmara introduz mais inovações institucionais. A proposta do Senado, também inovadora, tem menos variações em relação ao atual sistema eleitoral brasileiro.

Enquanto a proposta da Câmara teria a vantagem extra de proporcionar um experimento representativo capaz de iluminar pontos sempre lembrados na discussão sobre reforma política, a proposta do Senado, por ter menos pontos de mudança e permitir coligações, teria mais chances de consenso entre os partidos.

A proposta da Câmara tende a atrair os partidos nacionais, que são maioria nas duas Casas, têm siglas com mais popularidade junto aos eleitores e possuem perfil ideológico mais nítido. Ao mesmo tempo, esta proposta pode gerar obstrução de partidos menores, que tendem a se sentir mais seguros com a proposta proveniente do Senado.

O projeto anteriormente citado tem linhas de semelhança com a proposta de reforma política já defendida pelo PT e pelo DEM no que se refere ao financiamento público exclusivo e ao fim das coligações. Ele pode ser apoiado pela maior parte das lideranças partidárias e dos quadros com assento nas direções nacionais dos grandes partidos.

A proposta do Senado seria uma alternativa mais próxima da preferência dos parlamentares de menor projeção nas máquinas partidárias e que devem sua eleição às coligações e à popularidade pessoal. Significa dizer que, neste caso, mesmo entre os grandes partidos, as desavenças podem ser bastante pronunciadas.

De uma ou outra maneira, o peso dos principais partidos deve permanecer sem grandes alterações, mas a representação pode sofrer variações substanciais quanto à presença de partidos médios e pequenos.

O fato de as eleições serem simultâneas pode afetar a proposta do Senado, que permite a coligação. A proposta da Câmara blinda a representação do Parlasul e a coloca mais claramente como um teste entre os principais partidos, sejam eles os maiores ou os de identidade mais nítida. A proposta do Senado faria com que as listas partidárias trouxessem para si o jogo das disputas presidencial, estaduais e do Distrito Federal.

A disputa em contexto de eleições gerais tende a fazer com que os grandes partidos, como já dito, não priorizem a disputa para o Parlasul. A estratégia seria reservar as vagas majoritárias – 27 ao todo – para candidaturas consideradas menos competitivas para outros cargos majoritários ou mesmo para a Câmara. Provavelmente, os partidos dariam lugar a lideranças que já tiveram projeção nacional, mas se mostraram menos

competitivos em eleições recentes. As vagas proporcionais, em maior número, seriam lançadas à negociação global do pleito de 2014.

Alguns problemas crônicos não serão abolidos da política brasileira apenas com mudanças de regra, mas o Parlasul tende a conformar uma representação de perfil significativamente distinto da que hoje impera no Congresso.

O peso institucional do Parlasul para o processo de integração, porém, não advirá automaticamente da qualidade de seu processo eleitoral e do eventual requinte de seus membros. É fundamental que haja, de imediato, o reforço de suas competências para que os eleitos possam exercer controle da atividade do Executivo em termos da política externa no Mercosul e poderes de iniciativa legislativa compartilhados e bem articulados com o Congresso. Tal requisito contrabalançará a perda de prerrogativas decorrente das eleições de 2014, posto que o novo corpo de representação política estará destituído dos poderes parlamentares inerentes aos deputados e senadores que hoje representam o Brasil.

Ao instaurar sua futura representação, por meio do voto direto, o Parlasul inaugurará não só uma nova etapa de seu trabalho, mas também instituirá um novo padrão de representação legislativa. Padrão, aliás, muito diferente do europeu. Caberá ao Parlasul institucionalizar esta forma alternativa de representação internacional de modo igualmente distinto, peculiar e adequado à forma de integração que orientou a concepção de integração sul-americana firmada desde a Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Parlamento do Mercosul. **Regimento interno do parlamento do Mercosul**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.279, de 2009. Estabelece normas para as eleições, em 5 de outubro de 2014, de parlamentares do Mercosul. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. **Estatuto da organização das entidades fiscalizadoras superiores dos países do Mercosul, Bolívia e Chile**. Brasília: TCU, 2010a.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas e resultados da eleição de 2010**. Brasília: TSE, 2010b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 16 dez. 2011.

_____. Congresso Nacional. **Mercosul: legislação e textos básicos**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2010c.

_____. Câmara dos Deputados. **Congresso define representantes brasileiros no Parlasul**. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 jul. 2011a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/relacoes-exteriores/197590-congresso-aprova-composicao-da-representacao-brasileira-no-parlasul.html>>.

_____. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jun. 2011b. Seção 1, p. 1.

_____. Senado Federal. Parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre o Projeto de Lei do Senado nº 126, de 2011, que estabelece normas para as eleições, em 7 de outubro de 2012, de Parlamentares do Mercosul. Brasília: Senado Federal, 2011c. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/100043.pdf>>.

_____. _____. Projeto de Lei nº 126 de 2011. Estabelece normas para as eleições, em 7 de outubro de 2012, de parlamentares do Mercosul. Brasília: Senado Federal, 2011d.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Apresentação VII relatório nacional brasileiro à convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. Genebra: SPM, 17 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/relatorio-cedaw-2012.pdf/view>>.

DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do novo Congresso: legislatura 2011-2015**. Brasília: DIAP, dez. 2010.

DRI, C. O poder de controle do Parlamento do Mercosul: integração para além da economia? **Pontes: entre o comércio e o desenvolvimento sustentável** (FGV-ICTSD), São Paulo, v. 2, n. 1, p. 16-18, jan.-fev. 2006.

_____. At what point does a legislature become institutionalized? The Mercosur parliament's path. **Brazilian political science review**, Rio de Janeiro, n. 3, v. 2, p. 60-97, 2009.

DRUMMOND, M. C. A Comissão Parlamentar Conjunta: origem e história. **Informativo Mercosul**, Brasília, n. 4, 1996.

_____. Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. **Puente @ Europa**, ano XII, dezembro, 2009.

FLEISCHER, David. **Attempts at political reform in Brazil: a never-ending story**. Miami: University of Miami Center for Hemispheric Policy, 2011.

GÓIS, F. Congresso insiste em volta de parlamentar biônico. **Congresso em foco**, Brasília, 22 dez. 2010. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/congresso-insiste-em-volta-de-parlamentar-bionico/>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea; ABC, 2010. 78 p.

LASSANCE, A. O Parlasul como experimento de reforma política. 2011. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, n. 66, 2011. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2516:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 13 abr. 2012.

LUCIANO, B. T. A inclusão da representatividade direta no Parlamento do Mercosul. *In*: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de economia e política internacional**. Brasília: Ipea, 2012.

MEDEIROS, M. A. *et al.* A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 16 dez. 2011.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

