

# A INCLUSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DIRETA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Bruno Theodoro Luciano\*

## RESUMO

O presente artigo busca explorar a construção do Parlamento do Mercosul, sua evolução institucional (iniciada com o estabelecimento da Comissão Parlamentar Conjunta, nos primórdios da integração regional) e as competências e prerrogativas conquistadas na atualidade. A inserção da proporcionalidade, de modo atenuado, é identificada como um dos grandes elementos de mudança na evolução do Parlamento Regional. Ademais, são mencionados os projetos de lei que regulamentam as eleições dos representantes do Mercosul, não somente no Brasil, mas incluindo-se o projeto aprovado no Paraguai e as propostas em tramitação na Argentina. Discute-se que a crescente adoção de decisões e instituições relacionadas a temas não estritamente comerciais, como seguridade social, meio ambiente e educação, demandam a construção de um Parlamento Regional legitimamente eleito, o qual poderia exercer um papel de controle democrático dentro da integração regional.

**Palavras-chave:** integração regional; Mercosul; parlamento do Mercosul; proporcionalidade das bancadas nacionais; eleições diretas.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

The present paper explores the construction of the Mercosur Parliament, its institutional evolution (which starts with the establishment of the Joint Parliamentary Commission, in the beginnings of regional integration) and its current competences and prerogatives. The insertion of proportionality, in an attenuated mode, is identified as one of the great elements of change in the Regional Parliament evolution. Moreover, it is mentioned the legislative projects which regulate the elections of the Mercosur delegates, not only in Brazil, but also the project approved in Paraguay and the proposals found in Argentine. It is discussed that increasing adoption of decisions and institutions related to non-commercial subjects, as social security, environment and education, demands the construction of a Regional Parliament elected legitimately, which could present a democratic control role within the regional integration.

**Keywords:** regional integration; Mercosur; Mercosur parliament; proportionality of national delegations; direct elections.

JEL: F55, F59.

---

\* Mestrando do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

*The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

## 1 INTRODUÇÃO

A recente criação de uma instituição de natureza parlamentar no sistema institucional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a subsequente previsão de inclusão de eleições diretas para a escolha de seus membros indicam a transformação ou a ampliação do perfil da integração regional do Cone Sul. O processo de integração regional, iniciado nos anos 1990, com viés predominantemente econômico e comercial, tem se ampliado para as esferas políticas e sociais, por meio da criação de novas instâncias e instituições regionais, como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), o Tribunal Permanente de Revisão e o próprio Parlamento do Mercosul (Parlasul).

O presente artigo busca explorar a construção do Parlasul, sua evolução institucional (iniciada com o estabelecimento da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), nos primórdios da integração regional) e as competências e prerrogativas conquistadas na atualidade. A inserção da proporcionalidade, de modo atenuado, é identificada como um dos grandes elementos de mudança na evolução do Parlamento Regional. Ademais, são mencionados os Projetos de Lei (PLs) que regulamentam as eleições dos representantes do Mercosul, não somente no Brasil, mas incluindo-se o projeto aprovado no Paraguai e as propostas em tramitação na Argentina. Discute-se que a crescente adoção de decisões e instituições relacionadas a temas não estritamente comerciais, como seguridade social, meio ambiente e educação, demandam a construção de um Parlamento Regional legitimamente eleito, o qual poderia exercer um papel de controle democrático dentro da integração regional.

## 2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARLASUL

O primeiro documento que apresenta a inclusão da esfera parlamentar na integração do Cone Sul é anterior à criação do Mercosul. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina de 1988 instituiu uma CPC de Integração, responsável pela apreciação dos acordos negociados entre os executivos dos dois países (Mariano, 2011). A sua inclusão não foi uma demanda dos parlamentares argentinos e brasileiros, mas uma opção dos executivos nacionais como forma de tornar mais ágil a implementação dos termos acordados entre os Estados. A CPC de Integração foi uma instância criada no âmbito do Tratado para facilitar a necessária aprovação *ex post* das negociações que ambos os países tinham a intenção de aprofundar.

Com vistas a esse mesmo objetivo, o Tratado de Assunção, de 1991, que associa Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai em um processo de desgravação tarifária, em seu artigo 24 define que “com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á uma CPC do Mercosul” (Mercosul, 1991). A CPC apresentava a mesma composição e função expressas no Tratado de Integração Brasil-Argentina. A CPC não participava da negociação dos acordos, apresentando somente caráter consultivo no processo decisório do Mercosul.

O papel da CPC em seu período de consolidação (1991-1994) foi muito limitado, devido tanto à dificuldade no recebimento de informações dos demais órgãos sobre as decisões e negociações na agenda do Mercosul quanto pela dificuldade em sua própria organização, a saber, o não estabelecimento da seção brasileira da CPC como uma comissão parlamentar permanente no Congresso Nacional (Mariano, 2011). Esses e outros percalços, como a inexistência da CPC como um órgão pertencente à estrutura institucional do recém-criado Mercosul, levaram à ineficácia do papel da CPC em analisar as normas e decisões mercosulinas, com a finalidade de facilitar a incorporação destas nos ordenamentos jurídicos nacionais.

A assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, inseriu a CPC na estrutura institucional do Mercosul. Ouro Preto inclui como órgãos institucionais do Mercosul, além da CPC, a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do bloco (SAM), envolvendo-os aos já existentes Conselho Mercado Comum (CMC) e Grupo Mercado Comum (GMC). Acerca de seu papel no Mercosul, a CPC também recebeu competências mais objetivas, especialmente esclarecendo seu papel na internalização e harmonização das normas regionais. O único novo elemento incorporado ao Protocolo de Ouro Preto foi a inclusão da possibilidade de a Comissão encaminhar Recomendações ao Conselho, por intermédio do GMC. De modo geral, o Protocolo de Ouro Preto esclareceu a posição e o papel da Comissão dentro da estrutura mercosulina.

Na segunda reunião da CPC, já esteve presente o interesse na construção de uma instituição parlamentar no âmbito do Mercosul, com a ideia de união dos povos mercosulinos (Ribeiro, 2008). Essa intencionalidade da CPC é visível em seu Regimento Interno (RI), ao indicar como um dos objetivos da Comissão “fortalecer o espaço parlamentar no processo de integração, com vistas a futura instalação do Parlamento do Mercosul” (Comissão Parlamentar Conjunta, 1991). As decisões e disposições adotadas pela CPC reforçaram esses interesses por parte de seus membros. No entanto, nos anos 1990 essas propostas não chegaram a obter apoio do CMC, órgão decisor do bloco.

As dificuldades econômicas que Brasil e Argentina passaram a partir do final dos anos 1990 abalaram o processo de desgravação tarifária e o estabelecimento de um Mercado Comum acordados no início da década. Essa conjuntura econômica também apresentou reflexos na esfera política, culminando, nos primeiros anos do novo século, nas vitórias eleitorais dos partidos opositores, associados a uma visão diferenciada quanto à integração regional. Essa perspectiva da integração regional considera a impossibilidade de uma construção regional somente baseada em aspectos econômicos e comerciais, expressando que as trocas comerciais são insuficientes para garantir a consolidação da integração (Dri, 2006). Na verdade, segundo esta ótica, é impossível distinguir os aspectos econômicos dos políticos e sociais.

Essas transformações nas configurações políticas do Cone Sul levaram à possibilidade de aprofundamento das políticas de integração, especialmente por duas vias: mudanças institucionais e adesão de novos membros ao bloco (Mariano, 2011). No campo das mudanças institucionais, há a consolidação de duas esferas adicionais à integração regional: a judiciária, por meio da criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR); e a legislativa, com a transformação da CPC no Parlasul.

Em outubro de 2003, derivada dessa renovação da política integracionista, a demanda dos membros parlamentares que compunham a CPC é alcançada pelo Acordo Interinstitucional CPC – CMC, o qual previa a futura implantação de um Parlamento para o Mercosul na estrutura institucional do bloco (Ribeiro, 2008). Pela primeira vez, o órgão máximo do Mercosul, o CMC, composto pelos representantes dos executivos nacionais, apoiou a construção do Parlamento do Mercosul, almejada pelos Parlamentares da CPC. O CMC encarregou a CPC de elaborar o Protocolo Constitutivo dessa nova instituição parlamentar até 2006, para a sua efetiva implementação. Dessa forma, o grande sucesso da CPC foi a criação de um Parlamento para o Mercosul (Coutinho, 2009).

Em 2005, foi aprovado pelo CMC o projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, entrando em vigor em 2006. O Protocolo Constitutivo é o documento-chave para se entender as principais características do Parlasul nos seus primeiros anos. Nele estão estabelecidos os princípios norteadores do Parlasul, suas prerrogativas, sua composição, e inserida nesta última a inclusão do critério de representatividade direta no recém-criado Parlamento do Cone Sul.

Os princípios e os propósitos do Parlasul estão intrinsecamente conectados às tradições parlamentares. Sua grande importância é a inserção das premissas da democracia parlamentar no âmbito regional, limitada anteriormente pela natureza estritamente intergovernamental do bloco. Inseridos nos Artigos 2º e 3º do Protocolo, podem ser encontradas referências a valores como representação, pluralidade, democracia, participação, solidariedade, cooperação, transparência, proteção dos direitos humanos, repúdio à discriminação, equidade e justiça (Parlamento do Mercosul, 2005). O papel do Parlasul, baseado nesses artigos, foi o de inserir ou realçar esses valores na estrutura institucional do Mercosul.

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).

As prerrogativas do Parlasul em sua primeira fase se limitaram 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.

Baseado nos princípios já explicitados, o Parlasul é responsável pela inserção da sociedade civil nos debates políticos sobre o Mercosul, alcançando essa meta pelas audiências públicas e o recebimento de petição de particulares. Essas últimas responsabilidades representam o papel de órgão de controle que o Parlasul deve receber na evolução institucional do bloco, como garantidor do princípio da transparência do bloco (Dri, 2006). Também relacionado aos propósitos enunciados, o Parlasul deve emitir relatório anual sobre os Direitos Humanos nos Estados-membros, reforçando a postura de defesa dos direitos humanos e da democracia sob a égide do Mercosul.

A principal funcionalidade do Parlasul é herdada da CPC, a qual era encarregada de auxiliar na incorporação e harmonização das normas do Mercosul nos legislativos nacionais. Os anteprojetos que visam à harmonização das normas objetivam garantir a coerência e a adaptação das leis de cada Estado às decisões dos órgãos regionais do Mercosul. Em suma, o Parlasul apresenta: *i*) um papel consultivo no âmbito legislativo; *ii*) um papel de controle dos demais âmbitos mercosulinos; *iii*) um papel de defensor dos Direitos Humanos e da democracia no bloco; e *iv*) função de harmonização das normas regionais com as nacionais, em estrita cooperação com os legislativos nacionais.

O Parlamento do Mercosul apresentaria, quanto às três esferas de poderes parlamentares tradicionais (legislação, representação e escrutínio) (Mariano, 2011): *i*) um poder de consulta, no entanto pouco institucionalizado, dada a ausência de um mecanismo formal de consulta, o qual estabeleceria a obrigatoriedade de consulta ao Parlamento por parte dos demais órgãos regionais; *ii*) um poder de representação, também pouco nivelado, dada a não conclusão das eleições diretas em todos os Estados-membros e os fracos canais de comunicação com os atores sociais (Dri, 2006); e *iii*) um poder de controle orçamentário ausente, diferentemente de outros parlamentos de integração como o Parlamento europeu.

### 3 A INSERÇÃO DA PROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS NACIONAIS NO PARLASUL

O Parlasul, de acordo com seu Protocolo Constitutivo, é composto por representantes dos Estados-membros, diretamente eleitos pelos seus cidadãos, com base em legislação eleitoral nacional. Para esse fim, foram incluídas no texto do protocolo disposições transitórias, que ordenavam as etapas pelas quais o Parlamento passaria até alcançar a composição da totalidade de seus membros por representatividade direta.

Segundo o Protocolo, o Parlasul passaria por duas etapas de transição: a primeira seria uma fase transitória, na qual o Parlasul estaria composto por dezoito parlamentares de cada Estado-membro, oriundos dos legislativos nacionais, quadro similar ao da antiga CPC. Nessa etapa, cujo limite de duração iria até o final de 2010, seria projetado e aprovado pelo CMC o critério de representatividade do Parlasul, e consequentemente seriam realizadas as eleições diretas em cada Estado-membro, com vistas à completa composição do Parlamento por representantes escolhidos diretamente pelos seus cidadãos para ocuparem com exclusividade a bancada legislativa regional.

A partir da segunda etapa, todos os deputados do Mercosul seriam eleitos diretamente, baseados no critério de representação adotado pelo Parlasul. Seria posteriormente adotado o “Dia do Mercosul Cidadão”, no qual os representantes do Parlasul seriam escolhidos na mesma data em todos os Estados-membros, por sufrágio universal, direto e secreto. A partir dessa fase não haveria a duplicidade de mandatos dos parlamentares com cargos legislativos nacionais, consolidando um parlamento em tempo integral. Ainda que possa ser entendida como simples simbolismo, as eleições diretas consolidariam uma estrutura supranacional no seio do Mercosul, a partir de membros que não seriam derivados das indicações das estruturas nacionais. Essa natureza distinta escaparia da estrutura institucional exclusivamente intergovernamental do Mercosul (Mariano, 2011).

A baixa institucionalidade e a ausência de poderes do Parlasul indicam uma fraca potencialidade de papel significativo dessa estrutura parlamentar na integração regional. A criação formal de um parlamento para o Mercosul não apresentou a criação de grandes prerrogativas a essa recém-criada instituição. No entanto, a inserção de dois novos processos no Parlasul –, ou seja, a proporcionalidade das bancadas nacionais e as eleições diretas para seus membros – pode trazer-lhe novas dinâmicas, favorecendo o aumento de suas competências e de seus poderes, ao longo do tempo, em quaisquer das três esferas de poder tradicionais.

A primeira fase do Parlasul foi marcada pela manutenção das estruturas de delegações nacionais no âmbito regional, nas quais os parlamentares se organizam dentro de seus legislativos nacionais para formular a composição que atuará no âmbito do Mercosul. O grande papel das delegações nacionais, tanto na antiga CPC quanto no atual Parlasul, é garantir a incorporação e harmonização das normas regionais nas estruturas legislativas nacionais, por meio do diálogo dos membros do Parlasul com os Congressos Nacionais. Curiosamente, esses poderes que a CPC e o atual Parlasul receberam estão vinculados às assembleias nacionais, e não ao nível regional (Drummond, 2011).

No caso da Delegação Brasileira, é válido dar destaque, no escopo de acréscimo de eficácia e rapidez na incorporação das normas mercosulinas nos quadros nacionais, a sua posição no Congresso Nacional como responsável pela inserção das normas do Mercosul, em vez das tradicionais Comissões de Relações Exteriores (CREs). Essa atuação garantiu a aceleração da incorporação das normas no ordenamento nacional, tornando a Representação Brasileira a mais efetiva dentre as Delegações Nacionais no Mercosul (Drummond, 2011).

Um dos elementos necessários para a construção de um Parlamento do Mercosul diretamente eleito foi a adoção de um critério de representação dos membros por Estado-membro. Houve um grande debate na escolha do sistema de representação adotado no Parlasul. Enquanto o Paraguai manteve a defesa da manutenção do número igualitário de parlamentares do Mercosul por Estado-membro, os demais países, especialmente Brasil e Argentina, defendiam a representação proporcional, como base para a legítima representatividade dos povos do Mercosul, e não dos Estados Nacionais (Drummond, 2009). Dessa forma, o Artigo 5 do Protocolo estabelece o critério da *representação cidadã*, baseado nos princípios de proporcionalidade das bancadas nacionais.

Devido à grande discrepância entre as populações dos Estados do Mercosul, das quais consta entre elas o Brasil com cerca de 190 milhões de habitantes, no mesmo bloco que Paraguai e Uruguai, compostos por cerca de 6 milhões e 3 milhões de habitantes respectivamente, a proporcionalidade não poderia ser seguida à risca, causando grandes desequilíbrios nas votações do Parlasul. A *representação cidadã* do Parlasul teve de ser adotada com base na *proporcionalidade atenuada*, mesmo princípio existente no Parlamento europeu. A inclusão do princípio da proporcionalidade atenuada na representação cidadã garante a diferenciação de peso entre as bancadas nacionais, dando mais cadeiras aos países mais populosos, respeitando, portanto, a dimensão populacional dos países. Ao mesmo tempo, cria um mecanismo de mitigação das disparidades populacionais entre os Estados, reduzindo as assimetrias no âmbito do Parlasul.

A tabela 1, que representa a incorporação do critério da representação cidadã no Parlasul, exhibe o número de cadeiras por cada Estado-membro, juntamente com sua população, relacionadas às etapas expressas no Protocolo Constitutivo. Também é considerada na tabela a possibilidade de completa adesão da Venezuela, ainda dependente da aprovação do Senado paraguaio.<sup>1</sup>

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

Fontes: Drummond (2009) e CIA (2011). Elaboração do autor.

Conforme estabelecido nas etapas transitórias do Protocolo, na primeira fase os Estados permaneceriam com a composição igualitária da CPC, até o estabelecimento do critério de representatividade e a posterior eleição direta dos membros do Parlasul em cada Estado. Na segunda etapa transitória, na qual todos os Estados deveriam ter escolhido seus representantes diretamente, inicia-se a adoção gradual da proporcionalidade atenuada, mantendo-se as delegações uruguaia e paraguaia com dezoito parlamentares, e a brasileira e argentina passando para 37 e 26, respectivamente (Segunda Etapa I). Em um segundo momento desta última etapa (Segunda Etapa II), consolida-se a representação cidadã, acrescentando para 74 e 43 os números das delegações brasileira e argentina, respectivamente. Ademais, com a entrada da Venezuela, somar-se-iam 31 novos membros ao Parlasul.

1. Na reunião do CMC de 29 de junho de 2012 foi aprovada, pelos Estados-membros participantes, a adesão da Venezuela ao Mercosul. Uma reunião oficial com a finalidade de consolidar a inclusão daquele país deve se realizar em 31 de julho, no Rio de Janeiro.

Distintamente do que previa o Protocolo Constitutivo, o critério de representação adotado pelo Parlasul somente foi acordado pelo CMC no final de 2010, impossibilitando a aprovação das eleições diretas para o Parlasul na Argentina, no Brasil e no Uruguai no âmbito da primeira etapa transitória. O único país que atualmente conta com representantes diretamente eleitos é o Paraguai, o qual elegeu dezoito parlamentares para o Parlasul em 2008. A eleição do Paraguai ocorreu em conjunto às de presidente, governadores, deputados e senadores, elegendo dezoito parlamentares titulares do Mercosul e dezoito suplentes, adotando circunscrição nacional (Paraguay, 2007).

A adoção do número de dezoito parlamentares como base da representação cidadã foi pressionada pelo adiantamento da delegação do Paraguai em eleger diretamente seus *mercodeputados*, sem esperar a conclusão das negociações que estabeleceriam o número de vagas a que cada Estado-membro teria direito no Parlamento. A eleição de dezoito parlamentares paraguaios para o Parlasul fez com que o piso estabelecido para as bancadas dos sócios menores no mesmo mantivesse esse número elevado, tendo como consequência o relevante aumento do número total de cadeiras no Parlasul após a conclusão da adoção da representatividade direta no bloco.

A demora na adoção do critério de representação desajustou as etapas transitórias do Protocolo, especialmente quanto à composição das bancadas do Parlasul por representantes diretamente eleitos em seus países. O ano de 2012, desse modo, mantém-se vinculado, segundo a tabela 2, à Segunda Etapa I, na qual se inicia o gradual estabelecimento da representação cidadã (Brasil e Argentina passam a ter 37 e 26 membros, respectivamente), no entanto somente uma das delegações, a paraguaia, é composta por representantes diretamente eleitos, aguardando-se as eleições diretas nos demais Estados do Mercosul.

## 4 OS PROJETOS DE ELEIÇÕES DIRETAS DO PARLASUL NOS ESTADOS-MEMBROS

Vale ressaltar a atual tramitação de projetos de lei nestes Estados com vistas ao estabelecimento dos representantes do Parlasul por eleições diretas. Enquanto no Uruguai ainda não foram encontrados projetos de relevância em fase de tramitação, Argentina e Brasil apresentam PLs em fase de aprovação, indicando grande possibilidade de consecução das eleições diretas para o Parlasul nestes países nos próximos anos.

O PL do Brasil se encontra em um estágio mais avançado de aprovação que o argentino. O substitutivo do PL nº 5.279 de 2009, que estabelece as eleições para 5 de outubro de 2014 dos parlamentares do Mercosul, está em fase final de aprovação, tendo sido aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), somente aguardando sua votação no Plenário. O PL estabelece as regras das eleições de 2014 para 74 deputados do Parlasul no Brasil, levando em conta a adoção dos critérios da Segunda Etapa II, a última etapa de transição do Parlasul.

Esse PL, de autoria do Deputado Carlos Zaratini e relatoria do Deputado doutor Rosinha, apresenta duas grandes características. Relacionado ao Mercosul, conforme já explicitado, o projeto estabelece as normas para as eleições em 2014 dos 74 deputados do Mercosul e não apresenta nenhuma observação quanto à atual composição do Parlasul, de 37 deputados brasileiros. Devido à impossibilidade de adoção das eleições em 2010, a bancada brasileira da Segunda Etapa I foi designada pela Resolução do Congresso Nacional nº 1/2011, que delegou à discussão pelos partidos a indicação de membros do Congresso Nacional de 37 parlamentares para ocuparem assento em Montevidéu até a realização de eleições diretas no país. O PL da Câmara frisa a

consolidação final da representação do Brasil no Parlasul, de 74 deputados, buscando garantir ao menos a certeza das eleições diretas em 2014, fase final da transição do Parlasul.

Outro elemento relevante no PL é a proposta de circunscrição nacional e de lista fechada para as eleições do Parlasul (Ipea, 2012). Este último ponto pode ser visto como um ensaio de um dos principais elementos da reforma eleitoral pretendida no país para os próximos anos. As eleições do Parlasul podem ser uma tentativa de aplicação do sistema de lista fechada no sistema eleitoral brasileiro, e seu sucesso pode corroborar a sua futura adoção nos demais pleitos do país. Quanto à fixação da circunscrição nacional, esse segue a mesma linha das eleições paraguaias, que adotou esse mesmo âmbito em vez de dividir as vagas de deputados do Mercosul entre seus *Comícios Departamentales*. A circunscrição nacional foge da divisão de vagas entre os Estados da Federação, segmentação muito difícil, dada a dificuldade na própria adoção de um critério de divisão por Estados e também o número reduzido de deputados para representar a proporção populacional de cada Estado, ademais do interesse prioritário de países da região Sul e Sudeste nos cargos do Mercosul, por serem regiões de fronteira com os demais países do bloco.

É também válido mencionar o recente PL apresentando no Senado Federal do Brasil pelo Senador Lindbergh Farias. O PL nº 126 de 2011 previa a eleição dos parlamentares do Mercosul para o ano de 2012, simultaneamente à escolha de prefeitos e vereadores. Passado o tempo hábil para sua aprovação, foi incluído ao mesmo um substitutivo que redireciona a data das eleições “mercosulinas” para 2014, do mesmo modo que o PL da Câmara. Esse projeto mantém a ideia de lista fechada, também incorporada no PL apresentado pela Câmara dos Deputados, porém se diferencia quanto à circunscrição adotada. No PL apresentado no Senado Federal há uma composição mista de circunscrições eleitorais. Enquanto 48 vagas, das 74 estipuladas para o Brasil no Parlasul, mantêm-se atreladas à circunscrição nacional, 27 vagas são distribuídas entre os Estados da Federação e o Distrito Federal, como forma de evitar a inexistência de representantes de todos os Estados brasileiros no Parlamento Regional. Esse Projeto representa a tentativa de contribuição do Senado Federal à consolidação das eleições diretas no Brasil.

No caso da Argentina, foram encontrados dois PLs em tramitação, ainda não tendo sido aprovados em nenhuma instância. Um de autoria do senador Rodriguez Saa (S-2555/2010) e outro do deputado West Mariano (D-7116/2010). Ambos os projetos, de modo geral, apresentam as condições essenciais para a votação dos representantes da Argentina no Parlasul. Um aspecto relevante, no qual ambos os projetos coincidem e se diferem significativamente dos projetos paraguaio e brasileiro, é com relação à circunscrição. Enquanto no Brasil (ainda em fase de aprovação) e no Paraguai é favorecida a circunscrição nacional em detrimento das instâncias regionais e estaduais, a Argentina, em ambos os projetos, pretende distribuir seus deputados do Mercosul por todas as províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires de modo igualitário. De acordo com os projetos, que apresentam a eleição de 26 membros para o Parlasul, relacionando-se com a Segunda Etapa I do período transitório, cada província e a cidade autônoma escolherão (com base em lista partidária fechada, como o Brasil) um representante, totalizando 24 *mercodeputados*, enquanto as demais vagas serão preenchidas por âmbito nacional. Desse modo, o projeto argentino apresenta similaridade com o PL do Senado brasileiro, com relação à inclusão da distribuição igualitária das vagas entre as Unidades que compõem os países.

Os projetos argentinos, mesmo que ainda não aprovados, assemelham-se ao brasileiro quanto à adoção do sistema de lista fechada, todavia distanciando-se quanto ao sistema de representação das Unidades. O PL, em estágio mais avançado de aprovação no Brasil, indica a preferência pela escolha de candidatos à escala nacional, distanciando-se dos modelos adotados tanto pela escolha de deputados federais, estadual e



proporcional, e de senadores, estadual e igualitária, enquanto a Argentina preza por uma seleção igualitária entre as Unidades, similar ao modelo de escolha do Senado. Logicamente, no PL da Câmara dos Deputados do Brasil, as listas partidárias devem conter elementos de diversificação das regiões representadas, ou seja, devem os cinco primeiros lugares de cada lista ser ocupados por candidatos das cinco regiões do país (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte, Nordeste). O PL do Senado demonstra maior preocupação com a garantia de distribuição da representação, distribuindo igualmente uma parte das vagas às Unidades Federativas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As eleições diretas do Parlasul, ainda inconclusas, começaram a ser gestadas com a criação da CPC no marco do Tratado de Assunção, de 1991. Em seus primeiros comunicados, a Comissão priorizava a construção de um Parlamento Regional que tivesse seus membros eleitos diretamente pelos cidadãos do Mercosul. Devido à natureza intergovernamental do Mercosul, a ampliação das competências parlamentares foi limitada enquanto não houvesse apoio dentro dos executivos nacionais. No início do século XXI, com a entrada de governos de orientação ideológica de centro-esquerda no Brasil, Argentina e Uruguai, houve o surgimento do apoio dos executivos ao pleito parlamentar. O grande sucesso da CPC foi a construção do Parlasul, que iniciou os seus trabalhos em 2006/2007.

A construção da representatividade direta no Mercosul ainda está em fase de implementação com somente a delegação paraguaia apresentando membros diretamente eleitos. Baseado nos critérios adotados pela representação cidadã e nos PLs em andamento na Argentina e Brasil, essa fase transitória deve se consolidar até 2014. A possível entrada da Venezuela também apresenta alterações na dinâmica do Parlasul. A entrada de mais uma delegação parlamentar, com um número de parlamentares de expressão intermediária, pode equilibrar as proporções entre os Estados no Parlasul, e diminuir o peso relativo da bancada brasileira em relação ao somatório das demais, tornando mais complexas as votações no Parlamento Regional.

A análise desse novo fenômeno no seio da integração regional torna-se fundamental, tendo em vista a crescente incorporação de temas políticos e sociais à agenda do Mercosul. Assuntos que afetam diretamente os cidadãos dos países do bloco, tais quais os relacionados a reconhecimento de diplomas, seguridade social, temas migratórios, passam sucessivamente a ser discutidos no âmbito regional. A inserção de elementos de caráter democrático e representativo na integração regional tem sido apresentada, por políticos e acadêmicos, como um meio de se evitar a presença de um *déficit democrático* no processo decisório regional. A consolidação de um Parlamento diretamente eleito e que tenha seus membros exclusivamente direcionados para as funções regionais pode ser um modo de garantir legitimidade democrática e transparência às discussões realizadas no Mercosul.

Um Parlamento regional eleito diretamente por seus cidadãos terá legitimidade para exercer um controle democrático da integração regional. Decisões que atualmente são tomadas pelos representantes do CMC e do GMC podem vir a ser objeto de fiscalização por parte de uma instituição parlamentar diretamente eleita. As atividades das comissões e da plenária do Parlasul, caso adotem os padrões de audiências públicas encontrados nos parlamentos nacionais, podem favorecer maior transparência às discussões regionais, as quais crescentemente têm alcançado temas de interesse direto da população.

## REFERÊNCIAS

- CIA. **The world factbook**. 2011. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. **Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul**. Montevideu, 6 dez. 1991.
- COUTINHO, G. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. **Ciências sociais unisinos**, v. 45, n. 3, set./dez. 2009.
- DRI, C. O poder do parlamento do Mercosul: integração para além da economia? **Pontes**, v. 2, n. 1, jan./fev. 2006.
- DRUMMOND, M. C. Representación ciudadana en el parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. **Puente @ Europa**, ano XII, dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. **The Brazilian parliamentary delegation to Mercosur: its functions in the Brazilian National Congress**. Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fev. 2011.
- IPEA. **Parlamento do Mercosul: análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional**. Brasília, 2012 (Comunicado, n. 143).
- MARIANO, K. L. P. **The parliamentary dimension of Mercosur**. Paper apresentado na Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fev. 2011.
- MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 26 mar. 1991.
- PARAGUAY. Tribunal Superior de Justicia Electoral. **Resolución TSJE nº 55/2007**. Assunção, 20 ago. 2007.
- PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Montevideu, 9 dez. 2005.
- RIBEIRO, E. O Parlamento do Mercosul como recurso para a construção do direito comunitário. **Revista universitas jus**, Brasília, n. 16, jan./jul. 2008.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substituto ao Projeto de Lei nº 5.270**, 2009.
- SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 126**, 2011.