

# Avaliação dos projetos de leis das eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL: a tentativa do aperfeiçoamento institucional na integração econômica

*Review of the draft law of direct elections to the parliament of southern common market: the attempt of institutional improvement on economic integration*

Luís Alexandre Carta Winter  
Martinho Martins Botelho

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar as propostas dos projetos de leis para as eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL em face da tentativa do aperfeiçoamento institucional na integração econômica do bloco econômico regional. Para isto, faz-se uma digressão sobre as eleições diretas e a questão do déficit democrático no MERCOSUL, inclusive sobre a busca de um sistema eleitoral equilibrado. Em seguida, são apresentadas as avaliações dos dois projetos legislativos brasileiros para as eleições diretas no MERCOSUL que permitem delinear o tratamento da questão no Brasil, visando a implementação de uma revisão legislativa eleitoral voltada para a democracia mercosulista, promovedoras do acesso da população da região às instâncias governamentais sub-regionais.

**Palavras-chave:** Eleições no MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Parlamento do MERCOSUL.

## ABSTRACT

The present study aims to study the proposals of two draft laws for direct elections of the Parliament of Southern Common Market in the face of attempted institutional improvement in the economic integration of the regional economic block. For this, we make a digression on direct elections and the issue of the democratic deficit in Southern Common Market, including the pursuit of a balanced electoral system. After then we review two Brazilian legislative proposals for direct elections in Southern Common Market that enable outline the treatment of the issue in Brazil to implement

an electoral legislative review of the Southern Common Market's democracy that get access the region's population to sub-regional governmental instances governmental.

**Keywords:** Southern Common Market election, Southern Common Market, Southern Common Market Parliament.

## 1 Introdução

O presente estudo tem por objetivo analisar as propostas de revisão do processo eleitoral brasileiro atual em face das eleições para o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), instituído pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL de 2005 que, no seu art. 6º, previu eleições por sufrágio universal a serem realizadas por cada integrante do bloco econômico para escolha de 74 representantes brasileiros, 43 argentinos e 18 representantes uruguaios e paraguaios cada um.<sup>1</sup>

Para isso, faz-se uma digressão sobre as eleições diretas e a questão do déficit democrático no MERCOSUL, inclusive sobre a busca de um sistema eleitoral equilibrado. Em seguida, são analisados os dois projetos legislativos em trâmite no Congresso Nacional, permitindo-se delinear o tratamento da questão no Brasil. Tal medida visa avaliar a implementação da revisão legislativa eleitoral no Brasil voltada para a democracia mercosulista, promovedoras do acesso da população da região às instâncias governamentais sub-regionais.

Lamentavelmente, ainda não existem muitos debates sobre a revisão do processo eleitoral brasileiro voltado para a participação popular brasileira na integração sub-regional, mesmo que algumas esparsas tentativas começaram a ganhar espaço dentro do Governo Federal há alguns anos, principalmente a partir do Comunicado nº 143, de 2012, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no seu estudo "Parlamento do MERCOSUL: análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional" (IPEA, 2012).

A ideia de tais movimentos "esparsos" é promover debates públicos sobre o direito eleitoral e criar um regime jurídico nacional compatível com a democracia sub-regional. O debate e reflexões ainda se estendem atualmente.

Nos últimos anos, iniciou-se um processo de ações legislativas sobre a necessidade de revisão do processo eleitoral brasileira, para uma reformulação da função do Estado brasileiro na definição de políticas públicas com vistas à promoção das eleições no MERCOSUL como um vetor instrumental para a difusão da democracia no Cone Sul.

A Lei de Eleições de 1997, lei federal ordinária nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, foi editada há mais de 20 anos, como resultado de um movimento nacional de reforma do sistema eleitoral, norteado principalmente pelos ditames constitucionais de 1988. Dessa maneira é que surgiu, no sistema jurídico brasileiro, a visão maximalista de proteção para a qual, quanto mais elevados forem os padrões jurídicos de proteção da democracia e da participação popular, maiores seriam os benefícios para a sociedade civil organizada e mais segurança para o Estado brasileiro.

Contudo, com o passar dos tempos, o que se percebeu foi o surgimento de um desequilíbrio entre os direitos conferidos pela Lei de Eleições e os perseguidos para os interesses ditos sub-regionais, principalmente porque o sistema eleitoral brasileiro não abordou a relevância do voto no MERCOSUL, simplesmente porque ainda não existia um processo eleitoral do Cone Sul.

Portanto, nota-se, claramente, que a visão maximalista de proteção das eleições brasileiras mitigou e restringiu sobremaneira as questões relativas ao acesso necessário da democracia e a promoção dos interesses dos cidadãos mercosulistas, do bem-estar sub-regional e da difusão do poder popular no Cone Sul.

Por outro lado, a Lei brasileira de Eleições de 1997 não conheceu o impacto que o regionalismo político teria sobre a sociedade nacional, sobre a forma como os indivíduos e empresas se comunicariam, expressar-se-iam em um ambiente globalizado e, por conseguinte, das novas formas de criação política possibilitadas nesse novo ambiente integracionista do MERCOSUL.

O presente artigo está dividido em quatro partes, além da presente introdução e das referências bibliográficas. Na primeira parte, trata-se sobre a questão do déficit democrático no MERCOSUL, passando-se, posteriormente, à análise da organização institucional do Parlasul. Em

seguida, estudam-se as duas propostas para as eleições diretas no MERCOSUL, incluindo-se ambas as comparações. Depois, finaliza-se com as considerações finais.

## 2 A percepção do *déficit* democrático mercosulista

A percepção do *déficit* democrático na integração socioeconômica regional está relacionada com elementos diversos, sendo uma questão abordada não apenas no MERCOSUL, mas também em outros blocos econômicos (DRUMMOND, 2010, p. 13; CASELLA, 1996, p. 19).

Exemplificativamente, na Europa, a questão da participação democrática já fora tema tratado na construção das instituições europeias, resultando no incremento do poder executivo governamental na União Europeia e na consolidação de um processo decisório que ocorreu além dos poderes de controle dos parlamentos nacionais, até mesmo com a criação dos Comitês de Assuntos Europeus (*European Affairs Committees*) nas esferas legislativas nacionais (HIX, FOLLESDAL, 2006, p. 534):<sup>2</sup>

Como resultado, os governos podem efetivamente ignorar seus parlamentos na tomada de decisões em Bruxelas. Assim, a integração europeia significou uma diminuição do poder dos parlamentos nacionais e um aumento no poder dos Poderes Executivos.

O Parlamento Europeu passou por um incremento de atribuições fundamentais dos seus poderes desde 1980, o que se faria pensar, logicamente, no aumento da participação indireta da população em temas regionais. No entanto, não é o acontece já que persiste a ideia do respaldo da legislação europeia no procedimento de consulta, com pouca possibilidade de intervenção de interesses dos parlamentares (PORTO, 1997, p. 23).

Não obstante, a integração regional europeia seja uma realidade há mais de cinquenta anos, ainda paira um desconhecimento sobre o seu funcionamento por parte da população, desconhecendo-se até mesmo como as instituições atuam, desacreditando-se a atuação do próprio sistema político europeu (MONTORO, 1994, p. 74).

Essa dimensão do que representa a integração e como é o seu impacto na vida social do cidadão “integracionista” é causado, em partes, pelo chamado *déficit* democrático.

Um dos diagnósticos que se pode apontar para tal *déficit* são duas razões: a distância social entre as instituições e os cidadãos-eleitores europeus, e a subordinação das eleições diretas do Parlamento Europeu (PE) às agendas políticas nacionais (ALMEIDA, 2013, p. 75).

No primeiro caso, o funcionamento do PE é específico e impossibilita a compreensão da sua dinâmica, dificultando uma identificação com o processo parlamentar.

No segundo caso, as questões demandadas pelos eleitores europeus não são tão voltadas aos temas da agenda parlamentar, mas a temas como tributação e gastos na saúde, educação, segurança e emprego; e tais questões ainda são atreladas às políticas dos Estados-membros europeus (MORAVICSIK, 2002, p. 611).

Mesmo assim, Moravicsik (2002, p. 617) entende que a problemática do *déficit* democrático na União Europeia estaria superada porque se trataria de uma esfera regulatória intergovernamental que pressupõe o distanciamento da lógica das eleições e o seu processo decisório estaria centralizado nos governos nacionais controlados pelos sistemas nacionais de *checks-and-balances*.

O problema estaria, no presente artigo, em também se questionar se o Parlamento do MERCOSUL seria uma entidade capaz de preencher o *déficit* democrático.

Até a criação do Parlamento do MERCOSUL (PM), em 09 de dezembro de 2005, a instituição mais “próxima” da representação civil era a Comissão Parlamentar Conjunta que atuou de 1991 até 2006.

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) compunha a estrutura organizacional do MERCOSUL, instituída pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994, mas sem capacidade decisória (VAZ, 2001, p. 44).

Fundada como órgão democrático de representação civil da pluralidade ideológica e política dos Estados-partes do MERCOSUL, o Parlasul teve a sua primeira sessão em 07 de maio de 2007 e estava incumbido de adiantar os trabalhos de tramitação legislativa dos acordos estabelecidos nas negociações integracionistas.<sup>3</sup>

Na etapa de consolidação do MERCOSUL, de 1995 até 1999, a função do CPC e o seu funcionamento não teve muita modificação (VAZ, 2002, p. 35).

Em boa medida, essa inércia na situação parlamentar pode ser entendida como expressão dos problemas enfrentados pelo processo de integração do MERCOSUL como um todo. A sucessão de crises vividas no âmbito das negociações limitou discussões e reflexões mais consistentes sobre o aprofundamento do processo e a ampliação/reformulação de sua estrutura institucional, apesar de sucessivos relançamentos anunciados pelos presidentes dos quatro países (MARIANO, 2013, p. 94).

A partir do ano de 2003, o Conselho do Mercado Comum (CMC) e a CPC celebraram um acordo interinstitucional para a instalação do Parlasul até o final do ano de 2006, integrando-o ao Programa para a consolidação da União Aduaneira e para o “Objetivo 2006” do Mercado Comum.

O estudo e a criação da proposta para a criação do Parlasul foi coordenada pelo CPC que tinha até o final do ano de 2006 para a sua implementação. A Comissão teve que lidar com questões relacionadas com o consenso sobre a utilidade e a necessidade da entidade, assim como a sua função e se o modelo europeu deveria ser seguido (ALMEIDA, 1998, p. 14).

O Parlasul acabara sendo constituído a partir da necessidade de contribuir para o processo de integração com a representatividade e superação das limitações existentes na antiga CPC, garantindo-se, com isso, uma maior governança no processo e na construção de uma instituição representativa e democrática sub-regional (LOSPENNATO, 2006, p. 16).

Assim, passa a existir uma nova estrutura lógica de ação, superando rotinas e comportamentos com a finalidade de: fortalecer a cooperação entre os Poderes Legislativos nacionais; agilizar a incorporação de normas do MERCOSUL nos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes mercosulistas; contribuir para a representação dos interesses do povo da região (cidadãos mercosulistas); e fortalecer o compromisso democrático, o que fora complementado com as regras do Protocolo de Ushuaia de 1998 e o Acordo Político do MERCOSUL de 2009.<sup>4</sup>

A democracia, neste âmbito, passava a ser um aspecto central nas preocupações governamentais porque garantiria a legitimidade às

decisões e serviria como instrumento para minimizar as mobilizações contrárias à integração (CASELLA, 1996, p. 39).

O surgimento do Parlasul era um vetor necessário para a democratização do processo de integração sub-regional, possibilitando a boa gestão do conflito de interesses e da disputa equilibrada entre as partes, em termos de poder, e na possibilidade de controle e de contestação na tomada de decisões, inclusive na implementação de eleições diretas, tal como será visto a seguir.

### **3 A organização institucional do Parlasul**

A criação do Parlasul foi feita pela Decisão nº 23 do Conselho do MERCOSUL Comum, de 09 de dezembro de 2005; em Montevideu, Uruguai, sendo um órgão independente na estrutura organizacional do MERCOSUL, com a finalidade de ampliar e fortalecer o processo de integração, principalmente pelo viés democrático popular.

Entre as razões estabelecidas no preâmbulo do Protocolo do Parlasul, pode-se salientar a importância de se criar “um espaço comum para as democracias, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e suas normas”. Assim, ficou reforçada a preocupação com o aspecto social da integração sub-regional.

Ainda foi dado ao Parlasul o objetivo da anterior Comissão Parlamentar Conjunta para estimular a harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes, mas adicionou-se mais uma: a competência de conduzir a incorporação da normativa mercosulista nos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-partes, a qual ainda demanda um movimento político de aprovação legislativa por cada ente interno.

Com isso, o art. 4º (12) do Protocolo Constitutivo do Parlasul estabeleceu que<sup>5</sup>:

Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em

um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.

Assim, todos os projetos legislativos que demandem uma aprovação dos Poderes Legislativos isolados de cada Estado-parte deverão ser enviados para os órgãos decisórios do MERCOSUL ao Parlamento para que seja elaborado um parecer. A partir disso, uma vez aprovados os projetos legislativos, o Poder Executivo do Estado-parte deverá encaminhar diretamente ao Poder Legislativo nacional.

A razão axiológica desse processo é fomentar a celeridade e a simplificação dos procedimentos internos para vigência da normativa MERCOSUL.

No condizente ao papel de representação política dos parlamentares, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL de 2005 (PCPM/2005) estabeleceu que eles fossem eleitos como órgãos de representação dos seus respectivos povos, sendo escolhidos segundo o sistema eleitoral de cada um dos Estados-partes, art. 5º (2), *in verbis*: “Os integrantes do Parlamento, doravante denominados Parlamentares, terão a qualidade de Parlamentares do MERCOSUL”.

Embora, uma das razões existentes do PM esteja na representação dos povos do MERCOSUL, com fulcro na pluralidade ideológica e política, o fortalecimento do desenvolvimento sustentável da sub-região mercosulista; tal premissa não está desconectada de outras, tais como (LOSPENNATO, 2006, p. 18) : a promoção do desenvolvimento sustentável da sub-região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações, pela participação dos atores da sociedade civil o processo integracionista, pelo estímulo à formação da consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração, *ex vi positis* dos arts. 2º e 6º CPCPM/2005.<sup>6</sup>

Assim, a representação política do Parlasul deveria ir além da representação estatal nos diálogos políticos mercosulistas, compreendendo também a participação direta da sociedade nos debates sub-regionais, tal como estabelecido no Regimento Interno do Parlamento (RIP), de 06

de agosto de 2007, a partir das comissões permanentes, temporárias e especiais, arts. 54 e seguintes do RIP.<sup>7</sup>

Entre os princípios jurídicos do Parlamento, pode-se citar o da “promoção do desenvolvimento sustentável do Mercosul e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento”, previsto no art. 3 (7) do CPCM/2005.

Aliás, a compreensão da sustentabilidade mercosulista passa pelo viés interno dos Estados-partes e das questões transfronteiriças, envolvendo também a justiça social e a criação de oportunidades para economias menores, dentro de uma perspectiva do direito ao desenvolvimento, superando-se o interesse nacional, voltando-se para o interesse sub-regional.

O espaço do MERCOSUL deve ser ampliado para uma vertente democrática popular, compreendendo-se, hodiernamente, a perspectiva pluralista, de diversidade cultural, social, política, étnica, entre outros, capaz de superar o individualismo nacional que marca a política externa dos Estados-partes do bloco político-econômico (MENEZES, PENNA FILHO, 2006, p. 45).

Assim, pode-se falar em um espaço público do MERCOSUL que possa atender aos povos que o integram, formando-se um “nacionalismo” político integracionista (GONZÁLEZ-OLKEDOP, 1997, p. 39).

O Parlamento do MERCOSUL, com isso, poderia ver superada a noção de individualismo político para uma maior integração da representação dos Estados e dos povos em um maior espaço de deliberação eleitoral, conduzido principalmente, pelos critérios do centro de representação comum, desenvolvimento simultâneo da integração do espaço sul-americano, equilíbrio e qualidade institucional com representatividade, democracia, participação, transparência e legitimidade social (VENTURA, PEROTTI, 2004, p. 11).

Uma parcela de tais motivos é, indubitavelmente, a implementação das eleições diretas brasileiras, as quais podem representar uma possibilidade de superação da estrutura míope brasileira de não visualizar os aspectos mercosulistas na sua implementação de políticas legislativas.

Nesse sentido é que se passa a analisar a tentativa de tal implementação na ordem das propostas legais feitas no Brasil, para a adaptação do sistema eleitoral nacional à nova ordem eleitoral oriunda do MERCOSUL.

## 4 As propostas legais brasileiras para as eleições diretas do Mercosul<sup>8</sup>

No âmbito brasileiro, para as eleições diretas dos parlamentares do MERCOSUL, existem duas propostas em debate no Congresso Nacional, sendo que uma tem origem na Câmara dos Deputados Federais e a outra proposta surgiu no Senado Federal.

O projeto de lei da Câmara é de nº 5.279/2009 e a do Senado é o de nº 136/2011, tal como são abordados a seguir.

### 4.1 O Projeto de Lei nº 5.279/2009

Encontra-se em trâmite o Projeto de Lei Ordinária da Câmara dos Deputados nº 5.279, de 2009; de autoria do deputado federal Carlos Zarattini, sendo apresentado, posteriormente, pelo deputado federal Doutor Rosinha, pertencente à Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional

De acordo com a previsão desse Projeto de Lei Ordinária da Câmara dos Deputados (PLOC), as eleições do Mercosul seriam em 05 de outubro de 2014.

As eleições seriam diretas, secretas, universal e obrigatória, de acordo com os ditames constitucionais brasileiros de 1988, seguindo o número de representantes estabelecidos pelo Acordo Político para a Consolidação do MERCOSUL de 2009, qual seja: 74 vagas brasileiras no Parlasul.<sup>9</sup>

A proposta da Câmara ainda apresentava algumas inovações em comparação ao atual sistema eleitoral brasileiro. Assim, pode-se dar como exemplo a inclusão da lista preordenada para os partidos políticos (chamada de lista fechada).

Com isso, o partido se responsabiliza pela ordenação e substituição dos candidatos, em conformidade com a convenção partidária nacional. A quantidade de candidatos não poderá ser maior do que 148 vagas, ou seja, o dobro das vagas existentes para o MERCOSUL. Além disso, fala-se em eleições com circunscrição nacional.

Além das listas mencionadas, o projeto adicionou requisitos por região e gênero para a ordenação das listas partidárias, devendo existir 2 candidatos de gêneros distintos, no mínimo, e que, a cada grupo de 5 candidatos das listas, deve haver um representante de cada região do país.

Trata-se de relevantes questões relacionadas com o déficit de diversidade de gênero e regiões nas candidaturas nacionais, no sentido de evitar a predominância de um gênero e/ou região na representação partidária e/ou parlasulista.

O PLOC não prevê a existência de suplentes, tal como acontece, por exemplo, no Paraguai.

Os votos são incluídos por partidos e não por candidatos. O projeto ainda aborda a criação de tempo determinado nos meios de comunicação para a divulgação do pleito sub-regional, seja para os partidos políticos, quanto para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com finalidades informativas e educativas. Nesse sentido, fala-se em 5 minutos no rádio e na televisão, em determinados horários, com propaganda eleitoral exclusiva voltada para os partidos com candidatos a Deputado do Parlasul.

Além disso, seis meses antes do pleito eleitoral, o TSE terá 10 minutos diários nos meios de comunicação para a divulgação e informação dos cidadãos sobre a importância e as características do Parlasul e sobre as eleições de seus representantes no Brasil.

Tema ainda bastante polêmico é o do financiamento de campanha, sendo que o PLOC o revê apenas por meios exclusivamente públicos, permitindo-se utilizar 5% do Fundo Partidário Anual (FPA).

Também se previu a incompatibilidade de mandatos eletivos, evitando-se a acumulação de cargos públicos durante o mandato dos parlamentares regionais, sendo que a atividade parlamentar será exclusiva.

Ademais, quanto às prerrogativas, obrigações e vencimentos dos parlamentares do MERCOSUL será equiparada ao dos deputados federais.

## 4.2 O Projeto de Lei nº 126/2011

No âmbito do Senado, tal Projeto de Lei Ordinária nº 126/2011 foi apresentado pelo senador Lindbergh Farias, com substituto do senador Antônio Carlos Valadares da Comissão de Relações Exteriores.

A previsão do Projeto de Lei Ordinária do Senado (PLOS) era de eleições para 74 representantes para o Parlasul por meio de votação obrigatória, direta, secreta e universal.

O PLOS estabelece liberdade para os partidos criarem coalizões eleitorais, tal como acontece nas eleições presidenciais brasileiras. Ficaria designado para os partidos e as coligações escolherem os seus candidatos de acordo com as convenções partidárias estaduais.

A distribuição das vagas para os representantes federais do Parlasul deverá seguir as proporções das vagas estaduais dos membros da Câmara dos Deputados. De acordo com as vagas federais, o PLOS estabelece que 30%, no mínimo, dos representantes sejam de um dos sexos, democratizando o gênero na representação parlasulista.

Além disso, cada lista partidária conterà no máximo 96 candidatos, ou seja, o dobro do número de vagas disponíveis para os representantes federais.

Também existem as representações estaduais, os quais serão eleitos por voto majoritário sob circunscrição estadual. Cada partido ou coligação partidária somente poderia indicar um candidato por unidade federativa brasileira.

No condizente à regulamentação da propaganda eleitoral, o PLOS prevê 10 minutos para o rádio e a televisão para os candidatos a parlamentares, tendo igual tempo o TSE para informar e divulgar as eleições do MERCOSUL.

O financiamento das campanhas seria feito com verbas exclusivamente públicas com 5% do Fundo Partidário Anual (FPA) ao pleito regional.

Prevê-se a incompatibilidade do cargo de parlamentar com outro mandato eletivo.

### 4.3 Comparações entre as propostas

Entre os dois projetos, existem pleitos comuns, quais sejam:

- a) Tempo de mandato de 4 anos para os parlamentares do Parlasul;
- b) Voto obrigatório, direto, secreto e universal, ocorrendo simultaneamente às eleições de 2014 para presidente e vice-presidente da

- República, governadores e vice-governadores de Estado e do Distrito Federal, senadores, deputados federais, deputados estaduais e deputados distritais (Distrito Federal);
- c) Número de parlamentares igual a 74;
  - d) Permissão de propaganda eleitoral gratuita;
  - e) Financiamento de campanha exclusivamente pública, com limite de 5% do valor total a ser destinado ao Fundo Partidário Anual (FPA);
  - f) Equiparação de prerrogativas, deveres e vencimentos entre os parlamentares do Parlasul e os deputados federais;
  - g) Impossibilidade do candidato a parlamentar do MERCOSUL concorrer, concomitantemente, a outro cargo eletivo e nem se licenciar para assumir mandato no Legislativo ou no Executivo;
  - h) Divisão do número de votos válidos pelo de lugares a preencher, ignorada a fração se igual ou inferior a meio, e equivalente a um, se superior;
  - i) Aplicação das regras regulamentadoras das eleições para Deputado Federal em caso de situações não previstas nas propostas; e
  - j) Disponibilidade de tempo ao TSE para informação e divulgar as eleições.

No entanto, também existem condições diferentes, entre as mesmas, tal como condensado no entendimento do IPEA (2012 p. 6-7), e organizado na tabela 01.

Resumidamente, enquanto o PLOC estabelece a implantação de listas pré-ordenadas nacionais para eleições mercosulistas, o PLOS trata de "(...) um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a representação e todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do MERCOSUL, com a lista partidária fechada e preordenada" (SENADO FEDERAL, 2011, p. 12).

Após aprovados, os projetos serão encaminhados a outra Casa legislativa respectiva, em uma mutualidade de deliberações, visando a conclusão e eventual retorno à Casa de origem, para uma votação final.<sup>10</sup>

**Tabela 01 – algumas divergências entre as propostas legislativas**

<b>CRITÉRIO</b>	<b>CÂMARA (PLOC)</b>	<b>SENADO (PLOS)</b>
<b>Sistema de eleição</b>	Sistema proporcional, com listas pré-ordenadas registradas por partidos (exclusivamente). O eleitor vota no número do partido.	Sistema misto, sendo 27 eleitos pelo sistema majoritário (cada partido ou coligação poderá lançar um único candidato) e 47 sendo eleitos pelo sistema proporcional e lista pré-ordenada. O eleitor vota no número do candidato e da lista partidária ou da coligação.
<b>Circunscrição eleitoral</b>	Circunscrição nacional (país).	Circunscrição estadual (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”.
<b>Coligações (ou coalizações) partidárias</b>	Proibidas, em benefício das listas partidárias preordenadas.	Permitidas nas vagas para “representantes estaduais”.
<b>Número de vagas por Estado/região administrativa</b>	Os 5 primeiros lugares da lista deverão ser ocupados por candidatos com domicílio eleitoral em distintas regiões do país. Os 5 seguintes seguem o mesmo critério.	Para as 47 vagas “federais”, 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. Para as demais 27 vagas “estaduais”, haveria um representante para cada unidade.
<b>Representação por gênero</b>	Alternância entre homens e mulheres. Os 5 primeiros lugares da lista deverão ser partilhados de maneira que não exista menos de 2 candidaturas de nenhum dos dois sexos. Os 5 seguintes seguem o mesmo critério.	Entre as 47 vagas da lista pré-ordenada, será composta por 30% de mulheres no mínimo e 70% de ambos os sexos no máximo.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Serão disponibilizados 5 minutos em rádio e TV, além do tempo de 10 minutos para o TSE divulgar e informar as eleições para o Parlasul.	Serão disponibilizados 10 minutos em rádio e TV, além de igual tempo para o TSE divulgar e informar as eleições para o Parlasul.

CRITÉRIO	CÂMARA (PLOC)	SENADO (PLOS)
<b>Candidatos suplentes</b>	Serão suplentes os candidatos na ordem sequencial da lista.	Para os representantes “federais” (voto proporcional), serão suplentes os candidatos na ordem sequencial da lista. Para os representantes “estaduais” (escolhidos por votação majoritária), será o segundo mais votado, mesmo que de outro partido/coligação.
<b>Forma de definição da lista pré-ordenada</b>	Serão escolhidos em convenção nacional.	Serão escolhidos em convenções estaduais.

Fonte: Elaboração própria de acordo com informações do PLOC e do PLOS; MARIANO, K.; LUCIANO, B. T. 2012, p. 41-77; e IPEA, 2012, p. 6-7.

Trata-se de oportunidade singular na história do processo eleitoral brasileiro, que pode elevar os parlamentares, partidos e, principalmente, a sociedade civil organizada a debaterem e refletirem sobre o melhor mecanismo de realizar a representação brasileira no Parlasul, até mesmo inovando o sistema eleitoral brasileiro para uma melhoria da qualidade da democracia representativa do Brasil.

## 5 Considerações finais

Até o presente momento, apenas o Paraguai elegeu representantes do Parlasul por meio de eleições diretas, sendo que o Brasil e demais Estados-partes têm uma representação indireta composta por deputados e senadores no exercício dos seus respectivos mandatos.

Nessa conjuntura, na qual se tentam desenhar elementos de participação direta dos cidadãos na política integracionista, a identidade transnacional civil implica no reconhecimento da participação democrática nas instituições do MERCOSUL, em prol de novos patamares de interação sub-regional para além das realidades nacionais.

Doravante, as reivindicações são em prol de projetos nos quais os cidadãos dos Estados-partes passam a ter participação enfática.

Com isso, secundariza-se as necessidades internas em função de rearranjos sistêmicos mais eficazes no enfrentamento dos problemas democráticos no bloco.

As eleições diretas do MERCOSUL representam a possibilidade de enfrentamento conjunto de política públicas regionalizadas com a participação popular direta, voltada para a redução de assimetrias.

A normativa mercosulista sobre as eleições para o Parlasul - não obstante toda a pretensão e ações concretizadas no sentido de instituir um “MERCOSUL mais democrático” - ainda vem sendo implementada por cada Estado-parte mercosulista, isoladamente.

Infelizmente, tal como mencionado durante a pesquisa, até o presente momento, apenas o Paraguai vem implementando instrumentos internos de participação cidadã direta no processo eleitoral para a escolha dos parlamentares do MERCOSUL.

A questão eleitoral parlasulista poderia ser tratada dentro de um contexto comunitário, o que se refletia na característica mercosulista na integração sub-regional, voltada ao fortalecimento da política democrática.

Por mais que o MERCOSUL inclua dentre os seus propósitos a promoção da justiça social e da democracia, ainda é necessária a real implementação dos processos eleitorais internos, o que, no caso do Brasil, passa pela construção de legislação eleitoral, incluindo-se os dois projetos analisados.

Não obstante, cabem advertências relacionadas ao mencionado atraso na construção de mecanismos de eleições diretas no bloco. Isso porque, ao se trazer à tona a necessidade da modificação dos processos eleitorais internos dos Estados-partes, deve-se considerar as diferenças jurídico e políticas entre os mesmos.

Comparações muito forçadas entre os Estados-partes ainda são equivocadas, mesmo que o destino dos Estados mercosulistas tenda a ser convergente. Efetivamente, a realidade funcional dos processos eleitorais dos Estados-partes é diferente, o que delinea papéis e vivências de integração regional com especificidades.

A grande questão, no momento, é como criar instrumentos institucionais para se fugir das especificidades eleitorais internas dos países do bloco.

No âmbito brasileiro, conforme se viu, na tentativa de avançar na implementação institucional mercosulista, existem algumas diferenças entre os projetos apresentados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, respectivamente; a qual, infelizmente, ainda não se solidificou, estando em construção no Congresso Nacional.

O Parlamento do MERCOSUL, por mais que se inspire em um projeto integracionista de ampliação do MERCOSUL, ainda procura se dirigir para a contemplação de fórmulas democráticas para a estimulação da integração normativa entre os Estados-partes.

Compreender a construção brasileira das eleições para o Parlasul é compreender o particularismo do Estado brasileiro para uma lógica integracionista.

Assim, a legislação eleitoral brasileira continua a ampliar o espaço público do nacional para o regional, promovendo a possibilidade de superação de uma estrutura eleitoral míope que não se abriu para a visualização integracionista.

No entanto, a estrutura concedida do Parlasul ainda está em construção e a atual conjuntura eleitoral brasileira inibe a participação da sociedade nos temas sub-regionais, principalmente em razão das discussões sobre o sistema eleitoral proporcional e o misto, circunscrição nacional e estadual, as coligações partidárias, horário eleitoral gratuito, a suplência dos parlamentares, entre outros.

Tais obstáculos não desestimulam a razão existencial do Parlamento, que figura como uma possibilidade de reduzir os déficits democráticos encontrados nas composições do bloco.

O ParlaSul ainda representa um elemento relevante na escala sub-regional e no aprofundamento de boas práticas de governança democrática, a depender da construção dos atores durante das especificidades jurídica de cada Estado.

Para concluir, é preciso sustentar que, a despeito da sua relevância, os temas de eleições do MERCOSUL ainda não entraram na pauta de discussão da sociedade civil brasileira, o que ainda representa outro aspecto a ser abordado dentro desse processo, e que pode ser objeto de estudo em outras pesquisas.



habitação, segurança e infra-estrutura. Ademais, poderão realizar diálogos e reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, ONGs e movimentos sociais. Vide arts. 69 e seguintes do RIP/2007.

- <sup>8</sup> O presente tópico do artigo se respaldou no estudo técnico do IPEA, publicado em 12 de abril de 2012, denominado "Parlamento do MERCOSUL: análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional". Vide IPEA, 2012; citado nas referências bibliográficas.
- <sup>9</sup> Trata-se de cômputo que pode ser inferido do art. 2 (5) do mencionado Acordo.
- <sup>10</sup> Segundo o IPEA (2012, p. 7): "O mais provável é que haja uma tentativa de acordo entre os autores dos projetos no Senado e na Câmara, além, provavelmente, do concurso dos atuais representantes do Brasil no Parlasul, para a unificação das propostas. 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)." No entanto, até o presente momento, março de 2014, ambos os projetos se encontram em trâmite sem uma definição, o que sugere que não será aplicada nas eleições deste ano de 2014.

## 7 Referências

ALMEIDA, P. R. de. **Integração regional**: uma introdução. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Mercosul**: fundamentos e perspectivas. São Paulo: LTR, 1998.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. **Relatório da Comissão Especial de Reforma Política**: substituto ao projeto de lei n. 5.270. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

BRASIL. SENADO FEDERAL, **Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**: substituto ao projeto de lei n. 126. Brasília: Senado Federal, 2011.

CASELLA, P. B. **Mercosul**: exigências e perspectivas, integração e consolidação do espaço econômico (1995-2001-2005). São Paulo: LTR, 1996.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA: **Regimento Interno**, 1991. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/esp/mercosul/10regcpc.htm>>, acesso em 15 de fevereiro de 2016.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA: **Regimento Interno**, 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/evmmercosul/M731/..%5Cpublico%5Csetores%5C000%5C39%5Creunioes%5C1995%5C23%5CV-ActaReunion.doc>>, acesso em 15 de fevereiro de 2016.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA: **Regimento Interno**, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/normativas/rgulamentocpc.html>>, acesso em 15 de fevereiro de 2016.

DRI, C. At what point does a legislature become institutionalized? The Mercosur Parliament's path. **Brazilian political sciencer review**, vol. 3, n. 2, p. 60-97.

DRUMMOND, M. C. **A democracia desconstruída**: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 2010.

GONZÁLEZ-OLKEDOP, F. **La integración y sus instituciones**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

HIX, S.; FOLLESDAL, A. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. **JCMS**, Oxford, vol. 44, n. 3, 2006, p. 533-562.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). **Parlamento do MERCOSUL**: análise das propostas de eleição direta em discussão no Congresso Nacional. Comunidades do IPEA nº 143. Brasília: IPEA, 2012.

LOSPENNATO, S. Déficit democrático y evolución institucional del Mercosur: hacia el Parlamento regional. **Revista Mercosur Parlamentario**, n.1, Buenos Aires, 2006, p. 15-23.

MARIANO, K. L. P. Parlamento do MERCOSUL, integração e déficit democrático, **Século XXI**, v. 4, n. 2, Porto Alegre, jul.-dez.2013, p. 89-106.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do MERCOSUL. **Perspectivas**, n. 42, São Paulo, jul./dez. 2012, p. 41-77.

MENEZES, A. M; PENNA FILHO, P. **Integração regional**: os blocos econômicos nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MONTORO, A. F. **Perspectivas de integração da América Latina**. 3. ed. São Paulo: ILAM, 1994.

MORAVCSIK, A. In defense of the 'Democrat Deficit': reassessing the legitimacy of the European Union. **Journal of Common Market Studies**, vol. 40, n. 4, 2002, p. 603-634.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Atas das reuniões do Parlamento do Mercosul (2007-2010)**. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/parlamento.html/sesoes/indice-atas-do-parlamento-do-mercosul>>, acesso em 16 de fevereiro de 2016.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**, 2005. Disponível em: <[http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo\\_pt.pdf](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf)> acesso em 16 de fevereiro de 2016.

PARLAMENTO DO MERCOSUL: **Regimento Interno**, 2007. Disponível em: < [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7556/1/regulamento\\_interno\\_pt.pdf](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7556/1/regulamento_interno_pt.pdf)>, acesso em: 16 de fevereiro de 2016.

PORTO, M. C. L. **Teoria da integração e políticas comunitárias**. Coimbra: Almedina, 1997.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

\_\_\_\_\_. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, 2001, p. 43-54.

VENTURA, D.; PEROTTI, A. D. **El Proceso Legislativo del Mercosur**. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2004.

Recebido em: 10-7-2014

Aprovado em: 18-2-2016

*Luís Alexandre Carta Winter*

Doutor em Integração da América Latina no Programa de Integração da América Latina (Prolam) pela Universidade de São Paulo (USP); professor do Programa de pós-graduação em Direito da PUC PR, e do curso de graduação em Direito da PUC PR; da Faculdade Metropolitana de Curitiba (FAMEC);

coordenador do Núcleo de Estudos Avançados de Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável (Nead, [www.neadi.com.br](http://www.neadi.com.br)). Advogado.

Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

Rua Imaculada Conceição, 1155 - Bloco Vermelho - Prado Velho - Curitiba/PR  
CEP: CEP 80215-901

E-mail: [luisalexandrecartawinter@yahoo.com.br](mailto:luisalexandrecartawinter@yahoo.com.br)

*Martinho Martins Botelho*

Doutor em Integração da América Latina no Programa de Integração da América Latina (Prolam) pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorando em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Professor colaborador do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Internacional Uninter. Professor das Faculdades Integradas Santa Cruz em Curitiba, Paraná. Advogado e economista.

Centro Universitário Internacional Uninter.

Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Internacional Uninter.

Rua do Rosário, 147, Centro, CEP 80.020-110, Curitiba, PR, Brasil

E-mail: [martinho.botelho@yahoo.com.br](mailto:martinho.botelho@yahoo.com.br)