

Nº 143

**Parlamento do Mercosul: Análise das
propostas de eleição direta em discussão
no Congresso Nacional**

12 de abril de 2012

Comunicados do Ipea

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

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**.

Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

Introdução¹

Este comunicado analisa o impacto das propostas em discussão no Congresso Nacional sobre a eleição direta para o Parlamento do Mercosul (Parlasul), prevista para 2014.

Se de fato vier a ocorrer, tal eleição criará, na prática, uma terceira Casa legislativa, tendo em vista que a representação será distinta do Congresso Nacional, ao contrário do que hoje ocorre. As duas propostas em discussão, uma da Câmara dos Deputados, outra do Senado, se encaminham para estabelecer o maior experimento recente de reforma política do País, pois prevêm o financiamento exclusivamente público de campanha e a lista partidária pré-ordenada.

Com uma missão institucional relevante e ampla, mas ainda mal definida, o Parlasul surgiu em 2006 em substituição à CPC, prevista desde o Tratado de Assunção (Art. 24), de 1991, reforçada pelo Protocolo de Ouro Preto (Art. 22), de 1994, e estruturada regimentalmente em 1995². Criado oficialmente em Brasília, em dezembro de 2006, em sessão solene ocorrida no Congresso Nacional brasileiro, o Parlasul teve sua sessão de instalação em maio de 2007, em Montevideú, Uruguai, sua sede oficial.

Inicialmente, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai contavam com 18 representantes cada, entre deputados e senadores indicados por seus respectivos parlamentos nacionais. O número de representantes do Brasil e da Argentina foi elevado em 2011, conforme acordo, para guardar proporcionalidade com o número de cidadãos de cada país. Assim, o Brasil passou a ter 37, e a Argentina, 26 representantes. Paraguai e Uruguai mantiveram suas bancadas com 18 parlamentares cada³.

A representação brasileira constitui-se em instância parlamentar com funções atribuídas pela 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 anteprojeto 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”⁴.

O Parlamento está ainda precariamente institucionalizado. Sua atuação é bastante dependente da iniciativa dos governos⁵. Exerce poucas atribuições deliberativas e de fiscalização, sendo basicamente um fórum de representação e consulta⁶.

Este comunicado está dividido em três seções. Na primeira seção se faz um exame do perfil da representação brasileira atual, ressaltando alguns aspectos que contribuem para a sua fragilidade institucional. A segunda seção faz uma análise dos impactos da mudança de regras na futura representação do Parlasul. A conclusão destaca prós e contras de cada proposta e levanta hipóteses sobre as estratégias que os partidos podem empregar, diante de uma ou outra configuração.

1. Análise do perfil da representação brasileira atual

O Brasil, como os demais países do Mercosul, tem assento no Parlamento do bloco com uma representação composta por deputados e senadores no exercício de seus mandatos. A única exceção é o Paraguai, que já elegeu representantes por meio de eleições diretas.

O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul⁷, assinado em dezembro de 2005 pelos quatro países, determina (art. 6º) que os Parlamentares do Mercosul serão eleitos por sufrágio universal, em eleições gerais a serem promovidas por cada um dos Estados que integram o bloco.

Quando promoverem eleições diretas, o Brasil passará a ter 74 representantes, e a Argentina, 43. Paraguai e Uruguai permanecerão com 18 representantes.

A atual representação 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 já exerceu cargos no Executivo, como os de prefeito, governador e ministro. Dois terços desses representantes já tiveram experiência legislativa anterior no Congresso Nacional, ou seja, não são novatos.

No entanto, só 16,65% dos parlamentares já apresentou projetos relacionados ao Mercosul no Congresso, conforme se pode verificar pela análise da ficha de projetos apresentada por cada parlamentar (dados dos portais da Câmara e do Senado). Menos da metade dos parlamentares discursou sobre assuntos relacionados ao Parlasul, especificamente, ou ao Mercosul, de forma geral (conforme pesquisa nos sítios das agências de notícias das respectivas Casas). A média de pronunciamentos sobre o Parlasul ou mesmo sobre o Mercosul, de forma geral, foi de 0,83 por parlamentar, ou seja, menos de um discurso por parlamentar. Entre os que discursaram, a maioria tratou apenas de comunicar sua indicação para o cargo de representante do Brasil junto ao Parlasul. Mais da metade sequer se deu a esse trabalho. Portanto, os parlamentares não julgaram o tema relevante sequer para a audiência de seus pares ou de seus eleitores.

O fato revela que, em grande medida, o trabalho da maioria dos membros se resume às reuniões da comissão. Todo o trabalho e sua repercussão ocorrem quase que exclusivamente no âmbito da própria representação e, em menor escala, no Congresso.

Quatro parlamentares concentraram mais da metade da evidência do tema em suas respectivas Casas, em 2011. Com base em levantamento sobre a quantidade de vezes em que o tema apareceu nos portais de notícia da Câmara e do Senado (uma medida de evidência interna do tema), se pode perceber que quatro parlamentares responderam por mais da metade das notícias relacionadas ao tema. São eles o deputado Doutor Rosinha e os senadores Roberto Requião, Ana Amélia de Lemos e Inácio Arruda. Só o deputado Doutor Rosinha, por sua vez, está 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 de seus representantes. Os senadores Requião e Ana Amélia são, respectivamente, presidente e vice-presidente da representação brasileira.

A representação só foi homologada em fins de agosto de 2011, o que explica parte da baixa atenção sobre o tema do Parlasul naquele ano. Houve pouco tempo para atuar, em meio a uma apertada pauta congressual.

A própria qualidade dos parlamentares que compõem a representação do Parlasul contribui com sua 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. Por isso a concentração de evidência entre os parlamentares que exercem cargos específicos na Comissão ou junto ao Parlasul.

O quadro revela a importância da proposta de uma representação exclusiva para o assunto. Mas a baixa importância atribuída pelos parlamentares à representação no Parlasul revela sobretudo a baixa institucionalização do órgão, que pode ser constatada pela ínfima atribuição de competências regimentais relevantes a ele reservada.

2. As propostas em debate

Há duas propostas em discussão avançada. Uma é proveniente da Câmara, outra, do Senado.

Na Câmara, o Projeto de Lei 5279/2009, do Deputado Carlos Zarattini, com sua versão final dada pelo substitutivo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, apresentado pelo Deputado Doutor Rosinha.

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

De comum entre ambas as propostas estão os seguintes pontos:

- Voto direto, secreto, universal e obrigatório, 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;
- Tempo de mandato: 4 anos;

- Número de representantes: 74;
- Representação exclusiva: o candidato não pode concorrer simultaneamente a outro cargo eletivo e 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;
- 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 ditos federais (os demais 27 são eleitos pelo sistema majoritário).
- Em ambos os casos, as situações não previstas pelas respectivas propostas aplicarão subsidiariamente as regras que regulamentam as eleições para Deputado Federal.

Em outras questões, as duas propostas são bastante diferentes:

Critério	Câmara	Senado
Sistema de eleição	Sistema proporcional, com listas pré-ordenadas registradas por 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”.
Coligações	Proibidas	Permitidas
Nº 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”, seriam mantidos os mesmo 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 os demais 27 “estaduais”, 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 a que não haja menos de duas candidaturas de nenhum dos dois	Entre os 47 da lista pré-ordenada, mínimo de 30% de mulheres e máximo de 70% para ambos os sexos.

	sexos. Os cinco seguintes seguem o mesmo critério.	
Suplentes	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), o segundo mais votado, mesmo que de outro partido/coligação.
Forma de definição da lista pré-ordenada	Serão escolhidos em convenção nacional.	Em convenções estaduais.

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

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, 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).

Portanto, este 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 de nosso sistema eleitoral e da melhoria da qualidade da democracia representativa brasileira.

3. Impacto da mudança de regras no perfil da representação do Parlasul

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

A análise considera:

- i) o impacto das novas regras na atual composição da representação brasileira no Parlasul;
- ii) o impacto em relação ao perfil da composição do Congresso Nacional.

Cada uma dessas análises leva em conta três aspectos de mudança possíveis:

- a) no perfil partidário da representação;
- b) na representação de gênero dessa representação;
- c) na representação parlamentar dos Estados e Regiões do País.

3.1. Impacto quanto aos partidos

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

Tabela 1 - Partidos – Representação Parlasul

	Partido	Representantes	%
Máximo	PMDB	7	18.92%
	PT	6	16.22%
	PSDB	4	10.81%
Quarto superior	PSB	4	10.81%
	PP	3	8.11%
	DEM	2	5.41%
Mediana	PTB	2	5.41%
	PTdoB	2	5.41%
	PR	1	2.70%
	PDT	1	2.70%
Quarto inferior	Bloco PV, PPS	1	2.70%
	PSC	1	2.70%
	PCdoB	1	2.70%
Mínimo	PRB	1	2.70%
	PMN	1	2.70%

Fonte: Tabela do autor com base em dados do Senado Federal.

A disputa pelas 27 vagas majoritárias da proposta de representação do Parlasul proveniente do Senador Lindbergh Farias tende a reproduzir os padrões de disputa entre os partidos no Senado. No entanto, deve ocorrer uma distorção em função justamente do contexto de eleições gerais e do menor apelo da disputa pelo Parlasul. As vagas proporcionais, em maior número, podem ser lançadas à negociação global do pleito de 2014, em coligações. As vagas majoritárias devem ter uma parcela reservada a candidaturas menos competitivas eleitoralmente, mas de lideranças que ainda tenham algum peso político no interior das organizações partidárias. Essa possibilidade ficou clara quando, ao final de 2010, houve a tentativa de indicação de políticos não reeleitos como representantes do Parlasul⁸.

Na proposta da Câmara, PT, PMDB, PSDB e PSB estariam, com base no resultado das eleições anteriores, bem preparados para as eleições do Parlasul. Também poderiam ser relativamente beneficiados partidos de perfil ideológico consolidado, embora sejam eles prejudicados pelo menor tempo de TV.

Neste sentido, a proposta da Câmara afeta menos “os de cima”, ou seja, os partidos que compõem a quarta parte superior das bancadas da Câmara, e mais os de baixo (do quarto inferior), que teriam maiores dificuldades na disputa. Não sendo partidos nacionais, estes teriam maiores óbices para vencer disputas em circunscrição nacional. É entre os partidos do escalão mediano que provavelmente a disputa se torne mais acirrada e as variações mais significativas.

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 lista partidárias trouxessem para dentro de si o jogo da disputa presidencial, estaduais e do DF. Assim, aumentaria o interesse dos partidos abaixo da mediana e, mais ainda, dos situados no quarto inferior, para figurarem nas listas de coligações.

3.2. Gênero

A representação atual na representação do Parlasul é majoritariamente masculina, tanto entre os senadores quanto entre deputados, na faixa entre 10 e 11%, respectivamente.

Tabela 2 - Representação por gênero - Participação por gênero

Gênero	Deputados	Senadoras
Masc	24	9
Fem	3	1
% Mulheres	11%	10%

O percentual de mulheres na representação do Parlasul já é relativamente maior do que o percentual de eleitas para a Câmara dos Deputados em 2010 (8,77% de mulheres apenas), mas menor do que o percentual de eleitas para o Senado no mesmo ano (7 eleitas num total de 54 vagas, ou seja, 12,96%). O percentual de parlamentares eleitas considerando as duas Casas (45 deputadas e 7 senadoras, 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, pode reduzir ou aumentar este percentual. Na proposta do Senado, a representação da mulher está estabelecida no patamar mínimo de 30%, mas apenas na lista pré-ordenada de 47 candidatos. Ou seja, seriam 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 do sexo feminino poderiam teriam o risco de serem colocadas ao final 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 próximo a 50%. Na proposta do Senado, nada impede que se reedite 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.

3.3. Representação por Estado

A participação por Estado na representação brasileira do Parlasul repete-se o padrão de representações anteriores, com presença mais expressiva de Estados da região Sul. Merece destaque a significativa participação dos gaúchos (9 em 37 representantes, ou seja, quase 25% do total de parlamentares brasileiros no Parlasul). O Paraná, com 5 representantes, tem quase 14% da representação atual.

Somados, os Estados do Sul perfazem 15 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. O quadro se justifica pelo maior envolvimento dos estados de fronteira, em particular aqueles vizinhos à Argentina, Paraguai e Uruguai.

As situações que destoam dessa lógica são dadas por Minas Gerais e por São Paulo (que, mesmo não sendo estados fronteiriços, estão entre os de maior em número de representantes), e Santa Catarina, com apenas um, apesar de possuir fronteira. No caso dos dois estados do Sudeste, suas características industriais e exportadoras inclinam seu interesse na pauta de discussões do Mercosul.

Pela proposta da Câmara, o critério de composição da representação contempla a diversidade regional. Todas as regiões teriam uma participação equânime entre os parlamentares brasileiros do Bloco, cada qual com cerca de 20% da nova representação a ser eleita em 2014.

A atual representação do Parlasul por Região é dada pela tabela abaixo:

Tabela 3 - Representação atual do Parlasul por Região - 2011

Regiões	%
CO	14%
N	3%
NE	19%
S	42%
SE	22%

Fonte: tabela do autor com base em dados da Representação Brasileira do Parlasul.

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 4 - Representação das regiões na Câmara dos Deputados – 2011

Regiões	%
CO	8%
N	13%
NE	29%
S	15%
SE	35%

Fonte: tabela do autor em dados da Câmara dos Deputados.

Conforme se mostra, a região que mais ganharia representantes seria a Norte (passando de 3% para cerca de 20%), seguida da Centro-Oeste (de 14% para aproximadamente 20%). Para o Nordeste e Sudeste, a proposta praticamente não alteraria suas participações. A Região Sul seria a que mais recuaria, perdendo mais de 20% 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 absoluto de membros no Parlasul que tem atualmente.

Na proposta do Senado, para os 47 representantes “federais” seriam mantidos os mesmo 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 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.

Aos 47 representantes escolhidos como representantes ditos “federais” seriam acrescidos 27 representantes “estaduais”, um por Estado e mais o DF. Em termos percentuais, pela proposta do Senado, a distribuição se comportaria da seguinte maneira:

Tabela 5 - Representação dos Estados no Parlasul segundo a proposta do Senado

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

	Mato Grosso	2,70%
Min	Distrito Federal	2,70%

Fonte: tabela do autor com base no Projeto de Lei do Senado nº 126.

A proposta beneficiaria os estados mais populosos do País, mais industrializados e mais ricos em petróleo, o que certamente induziria a uma pauta preferencial de discussões dessa futura representação. O critério garantiria pelo menos um representante por UF, mas às custas de uma drástica redução da participação de alguns estados fronteiriços. O Rio Grande do Sul perderia mais de 20% de sua participação. O Paraná, em torno de 10%.

Em termos regionais, o Sul é quem mais perderia. 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 cresceria dos atuais 3% para mais de 20%. O Nordeste ganharia a maior bancada, perfazendo mais de 30% da representação no Parlasul. Portanto, justamente as duas regiões não fronteiriças com o Cone Sul ganhariam as maiores bancadas e fariam mais da metade da representação do Parlasul.

Tabela 6 - Representação do Parlasul por Região (proposta do Senado)

CO	12,16%
N	20,27%
NE	31,08%
SE	25,68%
SUL	10,81%

Fonte: tabela do autor com base no Projeto de Lei do Senado nº 126.

3.4. Impactos dos pontos consensuais

As duas propostas têm em comum uma série de inovações institucionais importantes para o debate sobre o sistema eleitoral brasileiro.

A representação exclusiva

A representação exclusiva impediria o eleito de se licenciar para assumir outro mandato (no Legislativo ou no Executivo).

Atualmente, 9,36% dos deputados se encontram licenciados. Partidos como o PSB, PSDB, PSD e PT têm um número de licenciados acima da média, sendo que o PSB tem mais que o dobro da média por partidos. De cada 10 eleitos pelo PSB na última eleição, dois estão licenciados. Os partidos que têm menos deputados licenciados são os pequenos e os de representação residual. A razão é dada pela característica do presidencialismo de coalizão, que induz à participação dos partidos nos governos (federal, estaduais e municipais), levando a que os eleitos muitas vezes se licenciem dos cargos para os quais foram eleitos para se tornarem ministros ou secretários de governos dos Estados ou do DF.

Financiamento público de campanha

O financiamento exclusivamente público de campanha, a ser custeado com 5% do valor total a ser destinado ao Fundo Partidário, seria uma grande inovação (até agora, consensual) propugnada pelas duas propostas. Seu impacto precisaria ser avaliado à luz dos futuros eleitos, 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, é de se esperar possíveis variações no perfil socioeconômico da representação no Parlasul, vis-à-vis à do Congresso Nacional, que tem acentuada presença de parlamentares ligados aos setores empresariais (indústria, comércio, agronegócio).

Listas pré-ordenadas

Em ambas as propostas, embora de modo diferente, há proposta de escolha de representantes por meio de listas pré-ordenadas. Nenhuma das duas propostas avança sobre regras de democratização da organização dos partidos para permitir que as listas estabelecidas em convenção estimulem a participação dos filiados, a discussão de propostas, a definição de plataformas eleitorais (compromissos) e programas consolidados na forma de objetivos e metas de desempenho do trabalho parlamentar.

A introdução das listas “fechadas” deve implicar posteriormente no debate sobre as regras de sua composição. A importância dos mecanismos como prévias ou encontros partidários anteriores às convenções homologatórias não só seria útil como em muitos casos já são utilizadas por partidos, principalmente nos processos de escolhas de candidatos a cargos majoritários.

Suplências, disciplina partidária e cassação de mandatos

A regra comum às duas propostas é a de impedir o parlamentar eleito para o Parlasul de assumir cargos no Executivo. 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.

Ambas trazem dispositivos apenas quanto à cassação do registro ou do 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.

4. Observações finais

O debate sobre a eleição direta para o Parlasul representa uma oportunidade ímpar de fortalecer sua missão político-institucional. Significa ainda a possibilidade de se oferecer uma representação qualificada e mais equilibrada quanto aos critérios de representação de regional e de gênero, com maior isonomia do pleito.

Conforme pôde ser verificado, a proposta da Câmara reforça a escolha com base em partidos e estimula arranjos regionais, ao passo que a proposta do Senado mantém a tradição da escolha baseada na figura do 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 e que já foi objeto de crítica da ONU ao Brasil⁹.

A proposta da Câmara introduz mais inovações institucionais, enquanto a proposta do Senado, também inovadora, traz menos variações em relação ao atual sistema político brasileiro. O projeto da Câmara teria a vantagem de proporcionar um experimento de maior contraste em relação às atuais regras eleitorais, iluminando mais pontos da discussão de reforma política. A proposta do Senado, por ter menos pontos de mudança e permitir coligações, tem mais chances de obter maioria entre os partidos do Congresso.

A proposta da Câmara pode atrair os grandes partidos nacionais, que são maioria nas duas Casas e têm siglas com maior popularidade junto aos eleitores, e os partidos de perfil ideológico mais nítido. Ao mesmo tempo, pode gerar a obstrução de partidos menores, que tenderiam a se sentir mais seguros com a proposta proveniente do Senado. Mas os maiores partidos podem se ver mais estimulados a usar as vagas do Parlasul para acomodar lideranças partidárias menos competitivas e também para ampliar suas margens de negociação de coligações presidenciais, estaduais e do DF. A estratégia deverá ser a de reservar as vagas majoritárias (27) para candidaturas consideradas menos competitivas para outros cargos majoritários ou mesmo para a Câmara. As vagas proporcionais, em maior número, seriam lançadas à negociação global do pleito de 2014.

A proposta da Câmara 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. Pode ser apoiada 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 ou 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 muitas alterações, mas a representação brasileira pode sofrer variações substanciais quanto à presença de partidos

médios e pequenos. O fato de as eleições serem simultâneas afeta mais a proposta do Senado, que permite a coligação.

A proposta da Câmara de certa maneira 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 estimula a que as listas para o Parlasul se misturem ao jogo das demais disputas eleitorais de 2014. Afinal, em contexto de eleições gerais, os grandes partidos não devem priorizar a disputa para o Parlasul.

O Congresso Nacional até o momento não se debruçou sobre o impacto político que o atual padrão de desenvolvimento econômico brasileiro da última década impõe à organização do Estado. O Brasil expandiu-se internacionalmente e ampliou sua integração econômica na América do Sul para além das relações comerciais propiciadas pela união aduaneira do Mercosul.

Esses novos traços do que se poderia chamar de expansão das relações internacionais do Brasil abrange não apenas o campo diplomático, mas político, econômico e social, mas não foi acompanhado de uma preocupação do Congresso Nacional em assenhorar-se desses passos. As discussões sobre as regras para a eleição em 2014 são uma boa oportunidade para se refletir sobre a própria missão dessa representação política do Brasil, diante dos desafios da integração. E pode suscitar propostas para se fornecer a devida provisão institucional para o controle sobre os atos do Executivo em âmbito internacional, pelo menos no espaço sul-americano.

Notas

¹Colaboraram para a elaboração deste Comunicado, pela Diretoria de Estudos e Pesquisas sobre o Estado, Instituições e Democracia do Ipea (Diest), Antonio Lassance. Pela Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec), colaboraram Murilo Pires, André Calixtre e Luciana Acioly. A finalização deste documento contou com a assistência e colaboração da Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea (Ascom).

²BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (MRE). Mercosul: legislação e textos básicos. 3ª. edição. Brasília, 2000.

³BRASIL, SENADO FEDERAL. Debate sobre regras para eleições ao Parlasul deve crescer em 2012. Brasília: Agência Senado, 27 dezembro 2011. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias/debate-sobre-regras-para-eleicoes-ao-parlasul-deve-crescer-em-2012.aspx>>. Acesso em 27 dezembro 2011.

⁴CONGRESSO NACIONAL. Resolução nº 1, de 2011-CN Diário Oficial da União - Seção 1 - 07/06/2011 , pág. 1.

⁵DRI, Clarissa. At what point does a legislature become institutionalized? The Mercosur parliament's path. Rio de Janeiro: Brazilian Political Science Review, nº. 3, vol. 2, 2010. pp. 60-97.

⁶MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 37, out.2010.

⁷CONGRESSO NACIONAL. Decreto Legislativo nº 408: aprova o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Diário Oficial da União, 12 setembro 2006.

⁸GÓIS, Fábio. Congresso insiste em volta de parlamentar biônico. Brasília: Congresso em Foco, 22 dezembro 2010. Disponível em < <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-antiores/congresso-insiste-em-volta-de-parlamentar-bionico/> > Acesso em 13 janeiro 2011.

⁹BRASIL, SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. Apresentação do VII Relatório Nacional Brasileiro à Convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Genebra: 17 de fevereiro de 2012. Disponível em <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/relatorio-cesdaw-2012.pdf/view> > Acesso em 23 março 2012.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República