

Reflexão sobre os critérios de composição das bancadas nacionais no parlamento do Mercosul

Reflection on the criteria for the composition of the national banks in the Mercosur parliament

Arianne Vital*

Universidad de la Empresa (Uruguay)

* Advogada militante no Estado do Espírito Santo, Brasil, Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Faculdade Cândido Mendes, e Mestranda em Relações Internacionais, pela Universidad de la Empresa, Montevideo, Uruguai. *enairav@hotmail.com*

Resumo

O objetivo do presente trabalho é analisar a aplicabilidade do critério de representação cidadã na composição das bancadas nacionais do braço legislativo do Mercosul - Parlamento, sob a ótica do quesito demográfico, e as implicações da interpretação desse conceito no processo de integração regional.

Palavras-chave: Parlamento do Mercosul, composição das bancadas nacionais, representação cidadã.

Resumen

El objetivo de este estudio es analizar la aplicación del criterio de representación ciudadana en la composición de las bancadas legislativas nacionales del Parlamento del Mercosur, desde el punto de vista del tema demográfico y las implicaciones de interpretación e el proceso de integración regional.

Palabras clave: Parlamento de Mercosur, composición de las bancadas nacionales y representación ciudadana.

Fecha de recepción: 23 de agosto de 2009

Fecha de aceptación: 17 de noviembre de 2009

DAS GENERALIDADES PERTINENTES AO PARLAMENTO DO MERCOSUL

O Parlamento do Mercosul (Parlasul), criado em 9 de dezembro de 2005,¹ com sede permanente em Montevidéu/Uruguai, é o órgão democrático de representação cidadã dos povos dos Estados-Partes do bloco, quais sejam, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, valendo esclarecer que a Venezuela se encontra em processo de incorporação, dependendo sua adesão da aprovação pelos Congressos do Brasil e Paraguai, mas, ainda sim, foi-lhe garantido o direito à representação e assento naquele Congresso Regional.

Salienta-se também que Peru, Bolívia, Colômbia, Equador e Chile são membros-associados, razão pela qual não têm representantes políticos no Parlamento, contudo são convidados a assistir às sessões, onde podem expor temas de seu interesse.

O artigo introdutório do Protocolo Constitutivo do Parlasul o define, em linhas gerais, como órgão unicameral, de representação dos povos dos Estados-membros, independente e autônomo, sendo integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto.

Na prática, isso se traduziu da seguinte forma: cada país nomeou 18 (dezoito) parlamentares para compor as bancadas nacionais, todos indicados, a princípio, pelos Governos e/ou Chancelarias, até que se organizassem eleições diretas específicas para esse fim, o que já aconteceu, no caso do Paraguai.²

Assim, é relevante discutir sobre o real sentido da expressão “representação cidadã”; como esta teoria deve ser aplicada à realidade do Parlasul; e como coadunar o conceito ideológico com os interesses políticos e econômicos de todos os envolvidos e/ou interessados no processo de integração regional.

¹ Data da assinatura do Protocolo Constitutivo.

² Em 20 de abril de 2008.

DA COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

A Câmara Legislativa do Mercosul é integrada por 90 parlamentares, sendo 18 (nove senadores e nove deputados) representantes de cada País-membro pleno, e, particularmente, no caso da Venezuela, seus 18 legisladores têm direito a voz, mas não a voto, nos termos do artigo 7º do Protocolo aqui em evidência.

Em uma primeira etapa, compreendida entre 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010, conforme estabelecido nas Disposições Transitórias do Protocolo Constitutivo, os parlamentares e seus respectivos suplentes foram escolhidos entre os congressistas do Poder Legislativo de cada país.

A partir da segunda etapa de transição, que se iniciará em janeiro de 2011, será adotado o critério de representação cidadã, de modo que os parlamentares serão eleitos por voto direto, seguindo a legislação e o calendário eleitoral de cada país, entretanto, somente a partir de 2014, as eleições acontecerão simultaneamente em todos os Estados-partes, o que se denominou de “Dia do Mercosul Cidadão.”

Insta frisar que, tendo em vista as inúmeras e acaloradas discussões teóricas/filosóficas/políticas quando da elaboração do Protocolo, não foi possível chegar ao consenso naquela oportunidade sobre o sentido preciso da expressão “representação cidadã”, sob pena da insistência adiar ainda mais a implantação do Parlamento, o que gerou brecha para confabulações sem qualquer parâmetro legal, já que o significado não foi expressamente regulado.

Considerando as várias interpretações comumente atribuídas pelos atuais legisladores do Parlasul à expressão “representação cidadã”, é incontestável que todas as linhas de pensamento indicam que a representação na Câmara deixará de ser paritária, haja vista o entendimento de que o número de cadeiras deverá ser proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada Estado-sócio, ou de que as bancadas deverão ser proporcionais ao número de habitantes, sendo que esta última tem muito mais força e adeptos dentro do bloco mercosulino.

Na verdade, esse posicionamento é dos países-membros com maior expressão numérica de habitantes, razão pela qual nos primeiros debates acerca da matéria, o Brasil apresentou proposta pela qual teria 75 representantes, a Argentina, 33, Paraguai e Uruguai, 18 cada um, e a Venezuela, que está em fase de adesão, 27, contra o que se opôs o Paraguai, que defendia a permanência do *status quo*, enquanto a Argentina propôs 44 representantes próprios, 75 para o Brasil, 19 para Paraguai e Uruguai, e 37 para a Venezuela.

Nas últimas reuniões, realizadas entre abril e julho de 2009, o Brasil, preocupado com o iminente início da segunda etapa de transição e a proximidade das eleições de 2010³, cedeu às pressões do Paraguai e aceitou diminuir o número de parlamentares para 37 (desde que, a partir de 2014, passe ao patamar que entende justo, qual seja 75), ficando, de qualquer maneira, com a maior bancada; exemplo seguido pela Argentina, que também aceitou escalonar o seu número de representantes para 27 parlamentares, de modo que o Paraguai e Uruguai terão 18 representantes cada um.

Em 17 de agosto do corrente ano, enfim, os países-membros do Mercosul decidiram levar adiante tal proposta de divisão das futuras cadeiras do Parlamento, contudo o acordo ainda precisa do aval de todos os Chefes de Estado para ter confirmada sua validade, o que deve acontecer em breve.

DO CRITÉRIO DE REPRESENTATIVIDADE

É indiscutível que o Parlamento do Mercosul trouxe novo fôlego ao bloco, reafirmando o compromisso democrático por meio da transparência; a preocupação com os Direitos Humanos, primando pelos respeito às pluralidades culturais e diversidades daí decorrentes, e, por fim, inserindo, de forma atuante e significativa, os cidadãos, não só do bloco, mas de todo o Cone Sul, em sua política de desenvolvimento

³ A lei eleitoral nacional exige previsão de mudanças com, pelo menos, 01 (um) ano de antecedência.

econômico e também social, tudo em conformidade com os preceitos contidos nos artigos 1º e 2º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

A Cláusula Transitória Segunda do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul determina ao Parlamento a adoção de proposta, por maioria qualificada, dirigida ao Conselho do Mercado Comum, relativa “...à integração do Parlamento de acordo com o critério de representação cidadã aplicável a partir da segunda etapa de transição ...”

É notório que somente os Estados-membros com povoação mais substancial, como é o caso do Brasil e Argentina, defendem, com veemência, que a fórmula igualitária vigente gera sobre-representação dos Estados com menor expressão numérica de habitantes, ao ponto do Senador Aloísio Mercadante (2008), Presidente da Representação Brasileira no Parlasul, manifestar que “Não teremos condições de promover a eleição direta de nossos parlamentares sem contar com a segurança mínima de que contaremos com uma bancada digna do tamanho do Brasil”.

Sobre essa ótica, vale destacar que a paridade do número de representantes por País-Membro vigora também em outros órgãos intergovernamentais do Mercosul, tais como o Conselho do Mercado Comum e Comissão de Comércio, sem qualquer embate filosófico tão apaixonado, restando cristalino que a polêmica é basicamente de cunho político, comandada pelos países que se beneficiarão, indiscutivelmente, com a adoção do critério de proporcionalidade.

Ocorre que, dadas as assimetrias de toda espécie identificadas entre os países integrantes do bloco sul-americano, em especial o tamanho da população, que varia de 3 milhões, no caso do Uruguai, a 190 milhões⁴, no caso do Brasil, é difícil admitir que a proporcionalidade será plena e justa na bancada do Parlamento do MERCOSUL, se pautada no quesito demográfico.

⁴ Cálculo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2008.

Não restando alternativa frente aos protestos dos opositores a essa idéia, os negociadores optaram por barganhar pela proporcionalidade atenuada, similar ao que vigora no Parlamento Européia, que consiste em adaptações no teor do artigo 15 do Protocolo Constitutivo, o que resultaria, segundo Arcaño e Drumond (2008), “em composições políticas variadas e múltiplas entre os representantes dos países de maior e menor população, descartando o predomínio de um ou mais Estados sobre os demais, porém atenuando a sobre-representação nos países de menor população por meio de maior representatividade em países de maior índice demográfico.”

Segundo o Dr. Rosinha (2007), ex-Presidente da Casa Legislativa do Mercosul⁵, que formulou Proposta de Projeto de Norma ao Conselho do Mercado Comum, com base no artigo 4º, inciso 13, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, isso se daria da seguinte maneira “parte-se de um piso e se agregam cadeiras por cada grupo populacional superior ao piso, em intervalos cada vez maiores para propiciar a pretendida atenuação na proporcionalidade.”

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da detida análise do artigo inaugural do Protocolo Constitutivo do Parlasul, depreende-se que, quando se concebeu a idéia de “representação cidadã”, muito provavelmente se cogitou garantir, ainda que indiretamente, por meio da representatividade, a participação do povo da região mercosulina nos debates e processos decisórios sobre os assuntos referentes à integração, já que pouco, ou quase nada, é feito nas esferas nacionais, estaduais e municipais, envolvendo a sociedade civil.

Segundo o pensamento do Dr. Rosinha (2007), “O Parlamento do Mercosul será, assim, o “espaço da cidadania” no processo de integração, onde estarão representados os interesses dos cidadãos da sub-região”, o que foi corroborado pelo discurso inflamado do Presidente do Uru-

⁵ O atual Presidente é o uruguaio Juan José Dominguez, eleito em 17 de agosto de 2009.

guai, Tabaré Vasquez (2005), “Solo se conformará una identidad regional, coexistente con las identidades nacionales que hay que preservar y fortalecer, por cierto, si nuestros pueblos comienzan a reconocerse como partes diversas de una única y dinámica unidad. Si empiezan a asumir que no solo comparten el pasado y los vincula el presente, sino también que los convoca un futuro que será más venturoso cuanto sepan compartirlo.”

Ainda segundo a opinião do Dr. Rosinha, o órgão “debaterá os temas em questão por meio da realização de audiências públicas com as entidades da sociedade civil, permitindo-lhes, em primeiro lugar, tomar conhecimento das normas em negociação, e assim, expressar as suas opiniões e inquietudes. Dessa maneira contribuirá, decisivamente, para a transparência e para a legitimidade social do processo de integração, fomentando ainda a construção de uma consciência de cidadania no Mercosul.”

Ainda que consideremos que o Parlamento é “o espaço político de referência popular para os povos da região”, dotado de “visão comunitária”, como muitos proclamam, isso não implica dizer que a representação deva ser proporcional à população de cada Estado-Parte, bem como que esse critério é o que mais se aproxima da democracia que se pretende resguardar, até porque é indiscutível que há assimetrias entre os Países-Membros do Mercosul, cujas arestas são impossíveis de serem podadas, como é caso da questão demográfica na região.

É incontestável que a representação de um povo está intimamente relacionada com a nomeação de seus políticos, pelo que talvez seja melhor reservar cotas para as minorias, a fim de evitar a concentração de poder nas mãos da elite, e não necessariamente ampliar o número de vagas nas bancadas, porque isso não garantirá, de forma alguma, que todas as classes serão representadas.

Outro ponto a ser avaliado e que pode estar interferindo para a solução do impasse, é a tendência, ainda que camuflada, do Mercosul em seguir o modelo do bloco europeu, na medida em que a proporciona-

lidade atenuada nada mais é do que o aperfeiçoamento, ou somente a adaptação da “proporcionalidade regressiva”, que o Parlamento Europeu adotou para a distribuição de assentos em sua primeira eleição, em 1973, com base na proposta do Relatório do Deputado Socialista Holandês Schelto Patjin.

Para sustentar o seu entendimento de representação cidadã, o Dr. Rosinha argumentou que na Casa Legislativa do Bloco Europeu “mesmo com a proporcionalidade, a eventual supremacia numérica de banca de um Estado Parte não acarreta a indesejável hegemonia no Parlamento, tendo em vista o sistema de maiorias que se construiu no Protocolo Constitutivo do Parlamento, em que matérias mais sensíveis dependerão de maiorias especial e qualificadas em que a ausência de votos de todos os Parlamentares de um Estado Parte impedirão sua aprovação, significando verdadeiramente um contrapeso institucional para assimetria populacional.”

Sob essa perspectiva, há que se levar em consideração que, dentre os países-membros da União Européia, não há disparidade demográfica tão gritante e latente como a que se evidencia no Mercosul, como é o caso do Brasil e do Uruguai, os casos mais extremos, de modo que os efeitos decorrentes da implantação da proporcionalidade à população para distribuição das vagas do Parlasul serão, com certeza, muito diferentes e até mesmo incalculáveis a curto e médio prazo.

Outrossim, insta frisar que o Mercosul não precisa seguir nenhum modelo pré-concebido, a não ser a título de orientação, em especial o Parlamento, que é criação recente e pode agir de forma revolucionária e inovadora, experimentando seguir trilhas desconhecidas, ditando novos paradigmas, e, assim, atender e conciliar os interesses dos sócios do bloco, contendo o ego dos grandes e fortalecendo e sobressaltando os pequenos, primando pelo trabalho regional em detrimento da lógica nacional, o que facilitará a plena integração.

É indiscutível que responder às demandas sociais de participação cidadã não é tarefa fácil e requer habilidoso “jogo de cintura”, contudo é

mais importante conscientizar os povos mercosulinos que o Parlamento é um espaço transnacional para debater políticas públicas regionais, em que cada parlamentar deve buscar representar a população do bloco, e não seu país de origem e interesses nacionais, do que agradar a massa e demandar a favor das grandes potências Brasil e Argentina.

Assim, pela viabilidade prática e política, entendo que, insofismavelmente, a igualdade de representação dos Estados-Parte na bancada é o que mais se aproxima da motivação por detrás da Cláusula Primeira do Protocolo Constitutivo do Parlamento, vez que já é garantida a participação da sociedade civil, por meio dos instrumentos como as “audiências públicas, seminários sobre os temas do processo de integração e elaboração de relatórios sobre a situação dos direitos humanos na região” (Ribeiro, Martins, Santoro, 2007).

A diferenciação da disposição das vagas das bancadas implicitamente pressupõe desigualdade entre os Países-Membros, ainda que seja por meio da proporcionalidade, distanciando-se do ideal político de democracia, igualdade e justiça, o que só é conveniente para os mais populosos, que também provocam o desequilíbrio no poder, por conta da economia mais aquecida e bem estruturada.

Seguindo essa linha de raciocínio, o número de mercoparlamentares não poderá estar associado à demografia, economia (PIB), extensão territorial, organização político-administrativa interna (Estados, Distritos ou Departamentos), ou qualquer outro fator que seja característico da história de cada país e/ou de caráter geográfico, sob pena de se penalizar aqueles que não foram agraciados com volumosa quantidade de habitantes e, conseqüentemente, sobreporem-se uns aos outros, o que já acontece, por conta da disparidade, inegável, entre Argentina e Brasil e os demais.

Por outro lado, há de se considerar que o Paraguai já elegeu seus congressistas em 2008, seguindo a cota atual de 18 (dezoito) vagas, com conhecimento e anuência tácita do bloco sul-americano, pelo que entendendo não ser correto, tampouco viável e contraproducente, “mudar

as regras do jogo” agora, aumentando o número de vagas, o que beneficiaria somente os demais países, que farão eleições posteriormente.

Refleta-se que, em caso do número de vagas do Paraguai aumentar (o que teve que ser descartado quando da formulação da última proposta), admitir-se-ia a hipótese, absurda, diga-se de passagem, de forçar o Paraguai a convocar outra eleição com objetivo exclusivo de corrigir o déficit, o que, logicamente, acarretaria em suportar o ônus inerente a uma nova eleição.

Partindo do pressuposto que os parlamentares paraguaios já foram eleitos e empossados, a decisão quadripartite sobre a divisão dos assentos não poderia se distanciar desse piso, pelo que defendo que, caso realmente seja aprovada a proporcionalidade atenuada nos termos propostos, a mesma só poderia passar a vigorar para as eleições vindouras, ou seja, a partir de 2014 – período da unificação.

Até lá, prevaleceria o sistema paritário, que permite mesclar os novatos com os veteranos, a quem seria reservado o direito de defender seus mandatos em seus países de origem, mantendo-se o intervalo anual entre o encerramento dos mandatos (2008 – Paraguai, 2009 – Argentina e Uruguai, 2010 – Brasil), o que evita as famosas coalizões, os “conchavos”, ante a constante renovação do corpo político do órgão em evidência.

Como se não bastasse, deve-se levar em consideração que será a primeira vez que esses países realizarão eleições diretas objetivando a composição da bancada nacional que os representará no Parlamento, motivo pelo qual necessitam de tempo hábil para preparar candidatos com essa finalidade específica, bem como promover conscientização coletiva, por meio do esclarecimento dos cidadãos, que, em sua maioria, desconhecem a existência, importância e função da Casa Legislativa do Mercosul.

Por fim, analisando o artigo 2º da Proposta do Dr. Rosinha, que assim dispõe: “o ingresso de qualquer novo Estado Parte no Mercosul impli-

cará a revisão, pelo Conselho do Mercado Comum, por proposta do Parlamento, do número de cadeiras correspondentes à representação de cada país membro no Parlamento do Mercosul, para vigorar nas eleições subseqüentes”, creio que a manutenção do sistema paritário obstará o desgaste do reajuste todas as vezes que um país fosse admitido como membro do Mercosul, o que, provavelmente, resultará em novos debates dessa natureza, caso passe a proposta da proporcionalidade.

Por outro lado, julgo que o número de 18 (dezoito) vagas por bancada nacional é pouco expressivo para representar os povos dos Estados-partes do Mercosul, havendo sob-representação (e não sobre-representação como costumam dizer os críticos da paridade), de modo que deve ser avaliado o aumento de acordo com a demanda do Parlamento, para que se chegue a um consenso sobre o mínimo de parlamentares por país.

Mais uma vez, importa salientar que, ainda que seja aplicada a proporcionalidade atenuada, certamente, os países maiores e mais desenvolvidos, especialmente, economicamente, e com forte apelo no cenário internacional, como é o caso do Brasil, poderão comandar e direcionar as decisões proferidas pelo Parlamento (definir os rumos), sempre se beneficiando da sua vantagem numérica populacional, e tanto é verdade, que a maior pressão para que esse processo de definição seja agilizado e aplicado nos moldes aqui contestados advém do Brasil e da Argentina.

REFERÊNCIAS

- ARCANJO, F., MACHADO, E. & DRUMMOND, M. C. Parlamento do Mercosul: proporcionalidade das bancadas nacionais e questões eleitorais internas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/evmmercosul/publico/setores/000/33/noticias/2008/8/359/pm-artigo-proporcionalidade-julho2008%20vers%C3%A3o%20final.pdf>> Acesso em: 17/10/2008.
- DIAS, M. C. Protocolo de Criação do Parlamento do Mercosul é Assinado. 09/12/05. Disponível em: <<http://www.direito2.com.br/acam/2005/dez/9/protocolo-de-criacao-do-parlamento-do-mercosul-e-assinado>> Acesso em: 19/10/2008.

- LOCATELLI, P. Parlamento do Mercosul decide por representação proporcional à população de cada país. 17/08/09. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2009/08/17/ult1859u1336.jhtm>> Acesso em: 17/08/09.
- MATAIS, A. Sem consenso, Parlamento do Mercosul está parado. 30/12/08. Disponível em: <<http://comexleis.com.br/news/?p=2369>>. Acesso em: 17/08/09.
- RIBEIRO, ELISA DE SOUSA & MARTINS, H. SANTORO, M. Parlamento do Mercosul: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas. Observatório Político Sul-Americano, IUPERJ/UCAM. Observador On-line, v.2 n. 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br/observador.php>> Acesso em: 10/10/2008.
- ROSINHA, DR. Mercosul/PM/Projeto de Norma nº /2007. Disponível em: <http://www.camispm.org/download_doc/parlamento_mercosul_proposta_proporcionalidade.doc> Acesso em: 09/10/2008.
- ROSINHA, DR. Parlamento da Cidadania. 07/01/2008. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3829>> Acesso em: 09/10/2008.
- ROSINHA, DR. Parlamento do Mercosul: Identidade Comum e Cidadania. Capturado em: <http://www.camispm.org/download_doc/parlamento_mercosul_proposta_proporcionalidade.doc> Acesso em: 09/10/2008.
- ROSINHA, DR. (2007, noviembre) Maior institucionalidade e cidadania. Revista de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades 24, 40 y 41. Morón (Argentina).
- ROSINHA, DR. Entenda as eleições do Parlamento do Mercosul. 06/07/09. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/entenda-as-eleicoes-do-parlamento-do-mercosul>> Acesso em: 17/08/09.
- ROSINHA, DR. Parlamento do Mercosul. Informe Mercosul nº 13. Período segundo semestre 2007 – primeiro semestre 2008. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Setor de Integração e Comércio. Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – BID-INTAL. Buenos Aires, República da Argentina. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_Mercosul_13.pdf> Acesso em: 17/08/09.
- ROSINHA, DR. Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org>> Acesso em: 10/10/2008.
- ROSINHA,DR. Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org>> Acesso em: 10/10/2008
- ROSINHA, DR. Representação brasileira realiza reunião nesta terça-feira. 29/09/2008. Jornal da Câmara. Capturado em: <<http://www.senado.gov.br/evmmercosul/homeb>> Acesso em: 10/10/2008.

ROSINHA, DR. Representação brasileira quer urgência na definição de critérios para eleição direta. 07/10/2008. Agência de Notícias da Representação/Agência Senado. Caputado em: <<http://www.senado.gov.br/evmmercosul/homeb>> Acesso em: 10/10/2008.

ROSINHA, DR. Vázquez: Hay que llenar de ciudadanía al Mercosur. 20/06/05. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/06/2005062007.htm><http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/06/2005062007.htm> Acesso em: 17/08/09

Sites

www.parlamentodelmercosur.org
www.camara.gov.br/mercosul
www.somosmercosur.org