

OPINIÃO SOCIAL E AS ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLAMENTO DA CAN

Bruno Theodoro Luciano
Karina L. Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan

A discussão sobre os efeitos das eleições diretas para o Parlamento Andino (Parlandino) envolve vários aspectos: preocupação com a democratização do processo de integração, papel do poder legislativo no âmbito regional e percepção da população em relação à integração. Tradicionalmente, atribui-se no plano nacional uma aura de democratização à presença de representação parlamentar, considerando-se que a participação desses parlamentares garantiria a atenção aos interesses e demandas da sociedade.

É nesse sentido que os processos de integração regional tendem a estabelecer desde o início uma representação parlamentar como mecanismo de legitimação e democratização. Essas representações seguem lógicas e funções bastante variadas, apresentando em cada situação poderes bastante distintos. No caso da Comunidade Andina de Nações (CAN), criou-se em 1984 o Parlandino com a perspectiva de inserir elementos de legitimidade democrática ao processo integracionista e, a partir de 1996, a escolha de seus integrantes passou gradualmente a se realizar por meio de eleições diretas, em uma tentativa de aproximar a população dos representantes andinos por meio do voto e da participação popular.

Com essas medidas buscava-se sanar o problema do déficit democrático no processo andino de integração e aumentar o envolvimento e apoio das populações, partindo do pressuposto de que a inclusão de representatividade direta ao parlamento serviria como elemento dinamizador dessa relação sociedade-integração, assim como um instrumento de fortalecimento e aprofundamento de todo o projeto.

A realidade mostrou-se bem diferente das expectativas dos atores, pois a existência do parlamento regional não aumentou o interesse pelo processo de integração na população, não serviu como um canal eficiente de participação e demandas, assim como não mitigou o déficit democrático. A hipótese desta análise é que a democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, o que não se verifica no caso do Parlandino, porque uma mudança na percepção populacional passaria necessariamente por uma alteração nas expectativas destas sociedades em relação ao papel que seus representantes parlamentares desempenhariam no âmbito regional e na sua efetiva capacidade de influir no processo decisório integracionista.

Para demonstrar como essa maior autonomia institucional é importante para a democratização do processo, iniciamos nossa análise apontando o que significa falar em déficit democrático na esfera regional. Em seguida, apresentamos uma caracterização do Parlandino e discutimos o seu papel dentro do Sistema Andino, apontando a sua real capacidade de intervenção e representação dos interesses presentes nas sociedades envolvidas. Na terceira parte deste artigo discutimos quais seriam as demandas e interesses dessas populações, utilizando como referência dados colhidos pelas pesquisas realizadas pelo Latinobarômetro. O intuito neste caso é apontar a percepção dessas sociedades em relação aos aspectos regionais e à cooperação entre os países-membros da CAN, refletindo ao final sobre os efeitos que as eleições para o Parlandino tiveram sobre essa percepção.

1. DEMOCRACIA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A distância do processo de tomada de decisões das instituições internacionais perante os cidadãos dos Estados-partes, a ausência de participação popular nas discussões internacionais e a falta de transparência e *accountability* pública das mesmas favoreceram a defesa da existência de um déficit democrático no âmbito das organizações internacionais. Como resposta a essa constatação, a implantação de esferas parlamentares internacionais, vinculadas ou não a organismos internacionais e regionais pré-existentes, seria um possível instrumento para a redução desse déficit de democracia e legitimidade das instituições internacionais.

As experiências de constituição de parlamentos internacionais têm se concentrado nas instituições de integração ou cooperação regional (Parla-

mento Europeu, Parlamento Andino, Parlamento do Mercosul e Parlamento Pan-Africano), nas quais há, ao menos, previsão de eleições diretas para seleção dos representantes dessas organizações de integração regional. A realização de eleições diretas para a escolha dos parlamentares regionais acresceria de legitimidade essas organizações, por meio da inclusão de representantes de interesses coletivos globais (e não nacionais) ao processo decisório controlado exclusivamente pelos governos nacionais (Bummel, 2011).

A necessidade de acréscimo de valores democráticos nas instituições internacionais está diretamente relacionada às transformações do papel do Estado Nacional e da democracia no âmbito nacional em um cenário de intensas transformações políticas, econômicas e sociais intensificados pelo fenômeno da Globalização. As conjunturas globais, regionais e sub-regionais afetam a governabilidade dos sistemas democráticos. O progresso da transformação mundial tem levado à revisão das concepções tradicionais de democracia, de soberania do Estado e de segurança (Pinto, 2001).

A integração assumiu novas dimensões e possibilidades, devido a esses novos desafios. Os Estados devem lidar com questões que transcendem suas fronteiras, que vão além da interdependência econômica, a ponto de buscarem resolver os problemas de forma conjunta e cooperativa (Pinto, 2001). Os modelos de integração regional, mormente estabelecidos em virtude da necessidade de aprofundamento da integração econômica e comercial das regiões e sub-regiões do globo, passam a vislumbrar novas formas de atuação que passam as temáticas mercadológicas, em direção ao tratamento de temas de natureza política, social e ambiental que não podem mais ser solucionados somente através da atuação dos governos nacionais e subnacionais. O momento em que esses modelos de integração de projeções mais profundas surgem e se desenvolvem relaciona-se ao processo de democratização vivenciado pelos países-membros dos blocos regionais.

É nesse sentido que um olhar específico para um dos processos de integração regional estabelecidos na América do Sul, a integração dos países da Comunidade Andina (CAN), pode trazer reflexões acerca da possibilidade de inclusão de valores democráticos, não somente representativos, aos processos de integração regional, com a institucionalização de um Parlamento Andino, com representantes diretamente eleitos.

A integração andina é o processo integracionista mais antigo da América do Sul. Iniciada no ano de 1969, “(...) fecha de creación del Acuerdo de

Cartagena, hasta principios de los 80, se insistía en la necesidad de un desarrollo integral y armónico, centrado en una perspectiva economicista, con muy poca atención hacia lo político” (Arellano, 2003: 79). Durante sua primeira década de existência, a integração andina esteve associada fundamentalmente aos objetivos econômico-comerciais, de construção de uma Área de Livre Comércio e de uma União Aduaneira a nível sub-regional. Nenhum projeto político ou social ambicioso foi pensado nesse período pelos Estados andinos, haja vista a existência de regimes militares nos países da região.

Uma das características mais relevantes da integração dos países andinos, que a difere dos demais projetos de integração construídos na América Latina, é que sua institucionalidade recorreu significativamente à experiência da integração europeia, ao analogamente incorporar o papel funcional das instâncias regionais na integração (Zegarra, 2005). O estabelecimento da *Junta do Acordo de Cartagena*, órgão executivo regional de caráter supranacional, autônomo aos interesses nacionais, indica que a integração andina conta com a institucionalidade mais complexa dos processos de integração do continente.

A ênfase nas estruturas institucionais regionais autônomas é uma característica do contexto da década de 1960 e foi influenciada pela perspectiva neofuncionalista elaborada por Ernst Haas (2004) que enfatizava a importância dessas instâncias supranacionais para a promoção da expansão da integração e seu aprofundamento, numa lógica que este autor chamou de *spill over*. No entanto, um aspecto central da supranacionalidade para o neofuncionalismo era que essa nova institucionalidade estimularia expectativas positivas nos atores em relação à integração regional e promoveria uma transferência de lealdades para as instâncias comunitárias, permitindo que interesses coletivos transnacionais pudessem ser considerados sem os entraves das lógicas nacionalistas dos governos que muitas vezes priorizam interesses de curto prazo, em detrimento de projetos de longa duração.

Esse fortalecimento institucional e aumento de expectativas positivas em relação à integração não se verificaram nas experiências integracionistas da América Latina. Nos primeiros anos de sua criação, o Pacto Andino contava com a participação de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Chile. Esses dois últimos deixaram o processo de integração ao longo do tempo. Enquanto a saída do Chile data de 1977, no contexto de liberalização comercial do regime do General Augusto Pinochet, a da Venezuela é mais recente (2006),

quando deixou a integração andina e fez, em seguida, seu pedido de adesão ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Mesmo durante a onda de democratização dos anos 1980 e de relançamento da lógica regionalista, que atingiu toda a América Latina, não é possível perceber nos processos de integração da região um reconhecimento de que estruturas comunitárias mais autônomas seriam as instâncias adequadas para promover a cooperação e o desenvolvimento dos países integrantes da CAN.

O parlamento regional não foi identificado pelas populações como uma instância de promoção de direitos e bem-estar, nem tampouco de efetiva participação democráticas, embora sua institucionalização fosse contemporânea aos processos de transição democrática no Equador (1977-79), Peru (1978-80) e na Bolívia (1982), bem como ao aprofundamento da democracia na Colômbia e Venezuela. A convergência dos regimes políticos na região andina favoreceu a aproximação entre eles, devido à identidade política comum e à necessidade de promover a consolidação democrática em conjunto (Pinto, 2001).

Esse contexto de significativas mudanças econômicas e políticas trouxe um novo impulso ao projeto de integração andino. Em 1987, o Protocolo Modificativo de Quito atualizou o ordenamento jurídico do Pacto Andino, bem como sua estrutura institucional, com a inclusão, na integração andina, de um Tribunal de Justiça, de um Parlamento Andino e de um Conselho Consultivo Empresarial e Laboral Andino (Avendaño, 1999). O reforço da institucionalidade da integração andina veio em conjunto à democratização dos países da região, os quais passaram a demandar a participação social, tanto por vias representativas (Parlamento) como participativas (Conselho Consultivo), além do reforço da segurança jurídica (Tribunal Andino) do processo de integração.

Apesar do alto grau de complexidade institucional da integração andina e da existência de estruturas supranacionais, análogas à integração europeia, a integração andina apresenta um baixo grau de eficiência (Avendaño, 1999). A falta de um país que se posicione como *paymaster* da integração e liderar o processo de impulsão política do projeto integracionista têm impedido que os resultados políticos da integração acompanhem seu desenvolvimento institucional.

Por otro lado se dice que siempre en la base de todo proceso de integración se encuentra uno o dos países que se constituyen en la locomotora de los mismos; para Europa lo han sido Alemania y Francia para el Mercosur Brasil y Argentina

y para la Comunidad Andina básicamente Colombia y en algún momento también Perú o Venezuela. Sin embargo en los últimos tiempos Colombia a reducido sustancialmente su interés geopolítico por la CAN a favor de los Estados Unidos. (Zegarra, 2005: 88)

Nos diagnósticos da dificuldade de avanço da integração andina, mais quatro elementos são adicionados ao rol de empecilhos ao desenvolvimento do projeto integracionista: ausência de um projeto político comum; baixíssimos níveis de consolidação democrática nos países da região; aumento do populismo neoliberal; e baixa participação da sociedade civil na integração (Pinto, 2001). Além desses, pode ser adicionado o fato de que os países andinos constituem a região com maior grau de instabilidade política na América Latina (Zegarra, 2005), em virtude das questões relacionadas ao narcotráfico e à presença na região de grupos paramilitares como as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Nos anos 1990, em um contexto regional de expansão de projetos de integração regional pela América Latina, o Pacto Andino sofreu uma alteração constitutiva. Em 1997, com a entrada em vigor do Protocolo de Trujillo, uma nova institucionalidade é construída na integração andina, na qual, entre outras modificações, o Pacto Andino é substituído pela Comunidade Andina de Nações. Trujillo criou uma Secretaria Geral da CAN, que substituiu a antiga Junta do Acordo de Cartagena, entidade supranacional de caráter administrativo na integração.

Um dos destaques identificados no referido Protocolo é a consolidação do papel do Parlamento Andino como órgão deliberante da integração andina. Composto por cinco representantes titulares de cada congresso nacional dos Estados-membros (e dez suplentes), segundo as regulamentações nacionais e do próprio Parlamento, o Parlandino tem a responsabilidade de emitir sugestões normativas com o objetivo de facilitar a harmonizar das legislações nacionais. Ademais, apresenta a função de se relacionar com os legislativos nacionais, garantindo maior contato desses com o processo de integração (Avenidaño, 1999).

Ainda que o desenvolvimento da Comunidade Andina apontasse para a supranacionalidade com a criação do Parlandino, o bloco vem sofrendo retrocessos no campo da supranacionalização de normas, evidenciando a caracte-

rística governamental no processo decisório. O desenvolvimento da estrutura institucional provocado pela alteração ao Pacto Andino, aumentou a preocupação de um possível enfraquecimento da soberania estatal, levando a maioria dos países a decidir por uma estrutura de caráter intergovernamental, na qual os governos constituem os principais atores e centralizadores da tomada de decisão (Bustamante, 2006).

2. PARLAMENTARIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO ANDINA

A ausência de menção à dimensão social e democrática da integração no Acordo de Cartagena categoriza o baixo papel da sociedade civil no âmbito da integração andina, mencionado anteriormente, como uma das principais dificuldades do processo integracionista. Há um entendimento de que existe um déficit na participação social andina, em virtude da fraca existência de canais de interlocução da integração andina com os cidadãos, embora atores econômicos, como trabalhadores e empresários tenham alguma voz nesse processo (Zegarra, 2005). Fomentar a participação social e fortalecer o contato e interlocução da sociedade civil com o setor empresarial no contexto regional seriam instrumentos para a conformação de uma identidade comum andina, que aproxime os cidadãos dos países da região de forma comunitária (Pinto, 2001). A garantia de pré-existência de espaços de participação social na integração pode ser alcançada pelo reforço de atribuição de competências de instituições regionais como o Parlamento Andino e o Tribunal, ambos com um papel muito limitado na integração regional (Zegarra, 2005).

O fortalecimento do Parlamento Andino institucionalizou-se através do Tratado Constitutivo do Parlamento Andino (1997). Como corpo deliberativo e representativo dos povos andinos, o Parlandino adquiriu o compromisso de fortalecer a integração; promover a justiça social, a democracia, o respeito aos direitos humanos, a participação povos andinos na integração, a consciência comunitária, a paz e a justiça internacional. Através deste documento, que alargou os poderes do Parlamento Andino sobre a elaboração de sugestões e recomendações, buscou-se fortalecer institucionalmente a CAN, a fim de torná-la mais eficaz, com a finalidade de alcançar uma maior harmonização de políticas entre Estados-Membros. Ademais, com vistas à facilitação da adoção das deliberações parlamentares, as decisões passaram a ser tomadas por maioria simples (Pinto, 2001).

O Protocolo Adicional do Protocolo Constitutivo do Parlandino, também assinado em 1997, trouxe outra modificação significativa ao parlamento: a adoção da representatividade direta na composição das bancadas nacionais do Parlamento Andino. O Parlamento passou a ser composto por representantes eleitos direta e universalmente pelos cidadãos de cada país andino.

A criação do Parlamento Andino foi uma das primeiras tentativas em vincular o cidadão ao processo de integração. Durante muito tempo, seus integrantes eram pessoas designadas pelos congressos nacionais, deixando o cidadão excluído do processo. O cidadão elegia seus representantes no nível nacional e não no nível supranacional. Afortunadamente, a reforma do Parlamento permitiu agora eleger parlamentares de maneira direta. Mas, apesar disso, os cidadãos ainda não estão preparados para o processo, nem realmente conscientes do objetivo destas eleições. E, ainda que assim o fosse, atualmente as margens de manobra do Parlamento são tão estreitas que a intervenção do cidadão fica reduzida a quase nada (Avendaño, 1999, p. 11, *tradução nossa*).

Esperava-se que a consolidação da democratização do Parlandino, por meio da realização de eleições diretas em todos os países da subregião para a escolha de seus representantes permitiria a conquista futura de maiores atribuições ao parlamento regional (Avendaño, 1999). Mas apesar das mudanças constitutivas traçadas nos anos 1990 no seio da integração andina, pouco se conseguiu alcançar em termos de legitimação democrática do processo integracionista. A inclusão de eleições diretas no Parlamento Andino, nesse sentido, foi concebida como ferramenta para convertê-lo em uma instituição supranacional, que favorecesse a construção de uma cidadania andina e a participação dos povos nas políticas regionais (Cera, 2009).

Conforme indicado previamente, o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino de 1997 reforçou as atribuições e as competências do Parlandino no âmbito da integração. Além de esclarecer o papel do parlamento na institucionalidade do bloco e de dotar o parlamento de personalidade jurídica internacional, seu Protocolo Adicional inseriu a representatividade direta na composição das bancadas nacionais.

A incorporação de eleições diretas já estava prevista nos textos constitutivos da integração andina desde 1979, com o primeiro Protocolo Constitutivo do Parlandino:

Artículo 2.-El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.

Artículo 3.-Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto. (Parlamento Andino, 1979)

Somente na década de 1990 foi confeccionado o referido Protocolo Adicional, já no âmbito da Comunidade Andina, o qual regulamentou e obrigou a realização de eleições diretas para a escolha dos representantes do Parlandino. Esse documento deixa a cargo dos governos nacionais estabelecerem as regras eleitorais para a escolha direta dos parlamentares andinos, enquanto não seja formulada uma legislação eleitoral regional e uniforme para o pleito dos mesmos. No entanto, algumas diretrizes gerais foram estabelecidas pelo Protocolo Adicional em relação à futura eleição dos representantes andinos:

“(…) los representantes son en total cinco Estados miembros. A estos parlamentarios se les otorga entre otros: inmunidad diplomática, la posibilidad de ser reelegidos; igual se les establece un régimen de incompatibilidades que debe tenerse en cuenta desde el momento mismo en que sean postulados” (Cera, 2009).

Até o momento a totalidade dos parlamentares andinos não é eleita diretamente, conforme previa o referido Protocolo Adicional. O último país-membro da integração andina a realizá-las foi a Bolívia em 2014. ainda assim, problemas ocorridos na última eleição parlamentar da Colômbia, obrigou esse país a retomar a representação por indicação no Parlandino – como analisaremos mais adiante. Desta forma, todos os países do bloco incorporaram a previsão de escolha direta dos representantes andinos nos arcabouços constitucionais domésticos (Cera, 2009).

O primeiro país a eleger diretamente os parlamentares andinos, curiosamente, foi a Venezuela, país que se retirou do processo de integração andina e pediu adesão ao Mercosul (Bustamante, 2006). O país escolheu seus represen-

tantes para o Parlandino nas eleições gerais de 2002, realizando novamente o pleito regional em 2005, antes de se retirar da integração, em meados de 2006.

O Equador é o país que mais vezes realizou eleições diretas para o Parlamento Andino. Os equatorianos já elegeram seus representantes andinos em três ocasiões: 2002, 2009 e recentemente em 2013. O Peru desde 2006 seleciona diretamente seus parlamentares andinos, regulamentado pela lei nacional 28.360 de 2004 (Cera, 2009). Em 2011, nas eleições que deram a vitória presidencial a Ollanta Humalla, novamente escolheram a composição da bancada peruana no Parlandino.

A Colômbia é o país no qual está sediado o Parlamento Anindo e realizou até o momento duas eleições diretas para a escolha de seus representantes nessa instituição. Na primeira vez que os representantes andinos do país foram eleitos foi nas eleições de 2010, conjunta às eleições para cargos nacionais. Em virtude do alto número de votos nulos e brancos, o qual superava o número de votos recebidos pela lista partidária mais votada para o Parlandino, houve um debate político interno sobre a validade das eleições para a escolha dos parlamentares andinos pelo país. Foi feito o pedido, por parte de setores sociais e políticos do país, de repetição somente das eleições para os parlamentares andinos no país, não acatado pelo Conselho Nacional Eleitoral da Colômbia (Consejo Nacional Electoral, 2010).

Embora permaneça a diversidade de modelos eleitorais e de datas de realização das eleições diretas para o Parlandino, a escolha nacional dos representantes andinos representou, em alguma medida, a vontade dos atores políticos estatais nacionais em favorecer a democratização da integração andina (Cera, 2009). A legitimidade trazida à integração andina por meio da escolha direta dos membros do Parlandino não foi suficiente para resolver o problema do déficit democrático nesse projeto de integração, porém pode ser um instrumento na redução do mesmo, o qual não pode deixar de ser seguido por outras inovações políticas institucionais no âmbito da integração.

3. OPINIÃO SOCIAL, PARLANDINO E A INTEGRAÇÃO

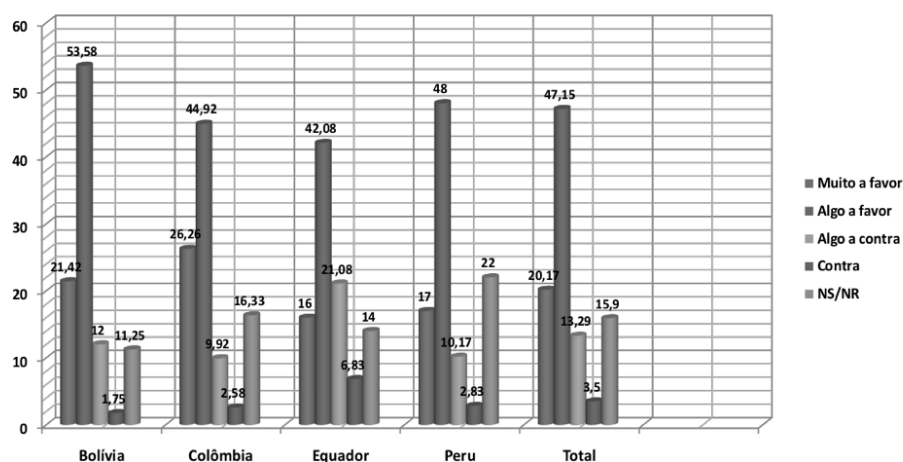
A análise da percepção das sociedades sobre a integração regional e o Parlandino que realizamos nesta seção apoia-se em dados apresentados pelo Latino-barômetro, cuja coleta foi realizada principalmente nos anos de 2009 e 2010. O estudo abrangeu dados de 4200 pessoas dos quatro países da Comunidade

Andina – Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Como são dados categóricos, foi aplicado o teste de *Chi-Quadrado*, zelando pela distribuição normal dos dados.

Entretanto, devemos fazer algumas ressalvas sobre esse o perfil desta base de dados. Em primeiro lugar, esse *survey* preocupa-se em identificar o grau de apoio à democracia presentes nas populações entrevistadas, e não o seu apoio à integração regional. Ainda assim, algumas questões relativas à cooperação regional e processos de integração foram incorporadas no questionário e é a partir delas que desenvolveremos algumas reflexões.

Um primeiro aspecto a ser questionado é se haveria um posicionamento positivo das populações em relação à integração, pois alguns autores trabalham com a perspectiva de que alguns aspectos presentes nesses países seriam limitadores da possibilidade de um maior aprofundamento da integração. Nesse sentido, Carlos Malamud (2009) chama a atenção para o fato de que: “El exceso de nacionalismo impide la construcción de las instituciones e instancias supranacionales sin las cuales es imposible que avance cualquier proceso de integración regional.” (2009, p. 104). Essa suposição do nacionalismo explicaria uma resistência à promoção da cooperação, mas não se confirma nos dados analisados, os quais apresentam uma alta disposição à cooperação. Nas entrevistas realizadas em 2009 pelo Latinobarômetro, perguntou-se sobre a posição dos entrevistados em relação à integração regional entre os países da América Latina, com o seguinte resultado:

Gráfico I. Integração Econômica Regional entre os países da América Latina (em %)



Fonte: Latinobarômetro, 2009.

Ainda que existam oscilações na intensidade do apoio assim como na porcentagem em cada país assinalado, verifica-se que a proporção geral daqueles que são contrários à integração econômica regional não ultrapassa os 17% dos entrevistados. Chama a atenção o fato de que quando a pergunta refere-se especificamente à cooperação política entre os países as proporções sofrem alterações no que se refere ao apoio, mas intensificam-se no tocante aos opositores. Estes dados poderiam indicar que os entrevistados manifestam uma resistência maior à simples cooperação política que pode ocorrer sem uma institucionalização ou o estabelecimento de um processo de integração, reforçando a hipótese de que não haveria uma resistência significativa à promoção da integração regional na América do Sul.

Tabela I. Cooperação política entre os países da América Latina (em %)

	Bolívia	Colômbia	Equador	Peru	Total
Muito a favor	13,83	18,08	14,17	15,17	15,31
Algo a favor	44,42	37,58	38,17	41,58	40,44
Algo em contra	19,08	18,17	23,93	14,25	18,83
Contra	9,42	7,92	9,08	4,67	7,77
NS/NR	12,25	18,25	14,75	23,33	17,64
Total	100	100	100	100	100
Chi-Quadrado	,000				

Fonte: *Latinobarômetro*, 2009.

No entanto, apesar dos dados do *Latinobarômetro*, a afirmação de Carlos Malamud não está incorreta, se for entendida referindo-se aos governos. Não há disposição efetiva entre os mandatários desses Estados de promover um processo de integração mais aprofundado, o que implicaria numa cessão de parcela de sua soberania para as instâncias regionais. Como apontamos anteriormente, a reformulação da integração na passagem do Pacto Andino para a CAN representou um recuo na supranacionalização institucional e a reafirmação da preferência pelo intergovernamentalismo, que representa uma maior autonomia aos participantes.

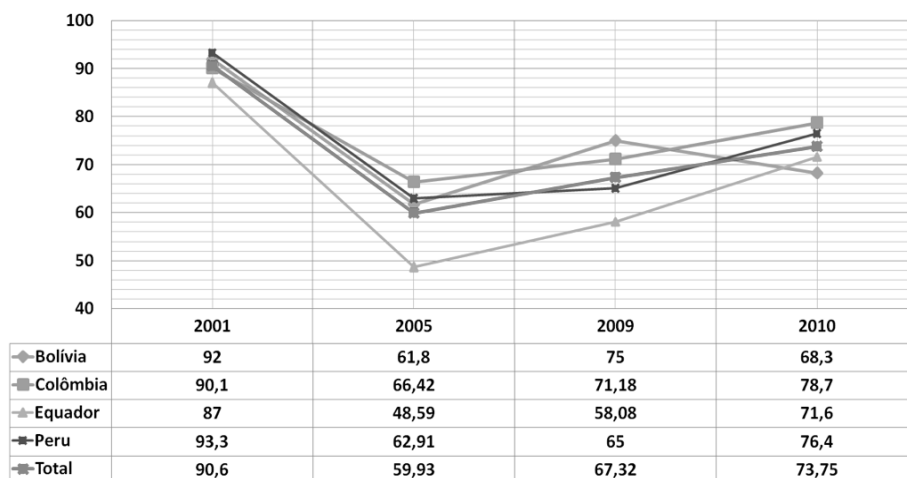
Instituições supranacionais autônomas, como seria em princípio o caso do *Parlandino*, apresentam grandes restrições de atuação no processo decisório andino, o qual se mantém atrelado às culturas políticas presidencialistas da região sul-americana, fazendo com que a forma (institucionalidade supranacional) predomine sobre o real conteúdo de suas decisões e atuações

(DRI, 2009). A manutenção de irregularidades e atrasos na eleição direta dos parlamentares andinos, a ausência de bancadas proporcionais às diversidades populacionais da sub-região, e essa ausência de maiores atribuições decisórias garantiram uma evolução tímida do Parlandino, assim como do próprio bloco regional do qual faz parte (Malamud; Souza, 2007).

Haveria então um descompasso entre a percepção popular sobre a integração e as ações efetivas dos governos? Em caso de resposta afirmativa, poderíamos supor um descontentamento com o posicionamento dos governos em relação à integração e a sua manifestação por meio de mobilizações, o que reforçaria a percepção do déficit democrático. Ou ainda, poderíamos esperar um maior apoio aos partidos políticos que defendem um aprofundamento da integração, postura esta tradicionalmente vinculada aos partidos de esquerda do espectro político. Mas não é isso que os dados demonstram.

Na verdade, esse apoio não é consistente. A percepção da população dos países-membros da CAN sobre a integração regional oscilou significativamente na última década – como demonstra o gráfico II –, tendo encontrado seu ápice no início do século XXI. Essas variações no nível de apoio à integração econômica podem ser explicadas pelo contexto e pelo significado que essa questão possui para essas populações.

Gráfico II. Favorável à Integração Econômica Regional dos países da América Latina (em %)

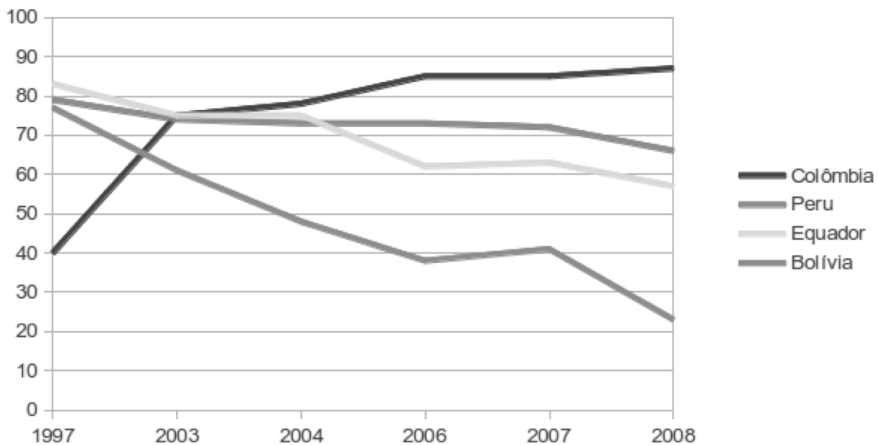


Fonte: *Latinobarômetro*, 2001, 2005, 2009 e 2010.

No que se refere ao aspecto contexto, o grande apoio coincide com o momento em que ainda eram bastante perceptíveis os ganhos gerados pela intensificação do comércio promovida pela abertura econômica e em que as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) eram intensas, colocando a perspectiva de acesso facilitado ao mercado norte-americano. Mas esse apoio sofreu uma queda acentuada por volta de 2005 – como reflexo da crise econômica de 2003 e do fracasso das negociações da ALCA – e sua recuperação ocorreu apenas no final da primeira década, provavelmente impulsionado pelos discursos integracionistas de vários governos da região e pela implementação de projetos de infraestrutura promovidos pela IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana) e incorporados pela Unasul (União das Nações Sul-Americanas).

Quanto à questão do significado, é preciso ressaltar que o apoio à integração econômica não significa necessariamente apoio aos processos efetivamente implementados. Os dados do Latinobarômetro indicam forte interesse na realização de acordos econômicos com os Estados Unidos – como demonstra o Gráfico III – e num baixo conhecimento, e portanto apoio, ao processo da CAN.

Gráfico III. Favorável à Relação entre seu país e Estados Unidos (em %)



Fonte: *Latinobarômetro*, 2008.

A discrepância notada entre a percepção da sociedade boliviana e dos demais países em relação aos Estados Unidos é explicada pelo acordo de livre

comércio firmado pelos três países em 2006 com a potência estado unidense. A percepção destas sociedades acompanhou o interesse destes países em estreitar a relação com os Estados Unidos. Este fato ocasionou o enfraquecimento da própria Comunidade Andina, com a saída da Venezuela por esta razão, e dos prejuízos comerciais à Bolívia com o livre comércio dos demais países da CAN com os Estados Unidos. Com isso, surgiram entraves na relação com os demais membros deste bloco, gerando inclusive repulsão doméstica boliviana pelo acordo andino.

Outro aspecto a ser salientado é que à exceção da Colômbia a percepção da população dos demais países em relação aos Estado Unidos sofre uma queda constante da segunda metade da primeira década deste século, num movimento oposto ao que aconteceu na opinião em relação à integração econômica com países da América Latina. Verifica-se que o apoio à aproximação dos EUA diminui em proporção semelhante à do aumento do interesse pelos vizinhos. No entanto, esse aumento de interesse não se reflete num reforço ou apoio ao processo de integração vigente no caso das populações dos países-membros da CAN.

Os dados apresentados na Tabela II chamam a atenção porque nas populações dos países-membros da CAN há um maior conhecimento sobre o Mercosul do que sobre o processo no qual efetivamente participam, a exceção do caso do Peru. Outro dado interessante é que nos países mais pobres desse processo – Equador e Bolívia – há um conhecimento maior sobre o CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) do que sobre a CAN, a qual essa instância de fomento pertence. Neste caso, poderíamos explicar essa distorção pelo fato de que as atividades do CAF estariam mais próximas ao cotidiano dessas populações do que a percepção do processo como um todo.

Nesse sentido, pressupõe-se que a realização de eleições diretas ajudaria a aumentar o interesse e conhecimento da população em relação aos processos de integração regional porque, em princípio, estimulariam debates e a divulgação de propostas partidárias voltadas para a promoção da integração. Isso seria intensificado também com a existência de parlamentares dedicados exclusivamente à representação dessa sociedade no âmbito da integração e escolhidos diretamente por meio de eleições, o que deveria contribuir para divulgar o processo de integração andino na opinião pública desses países. Mais uma vez, os dados não indicam isso.

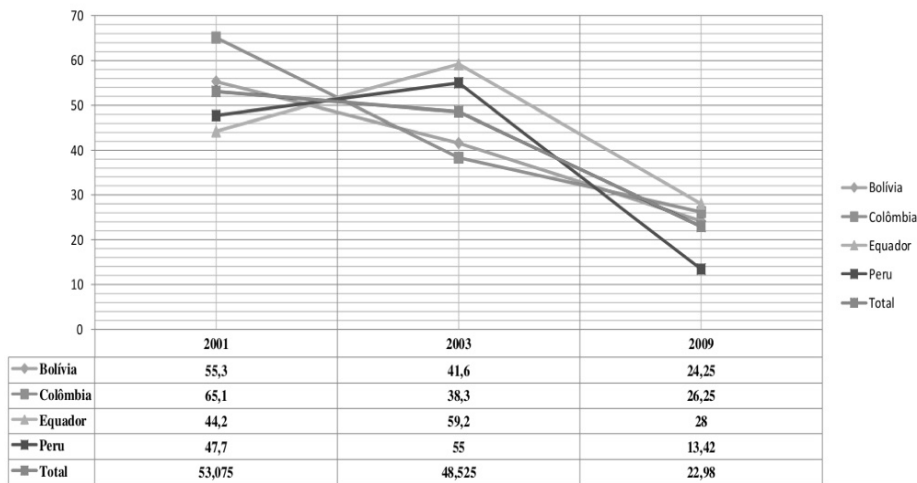
Tabela II. Você conhece estas Instituições? (em %)

		Bolívia	Colômbia	Equador	Peru	Total
FMI	Não Conheço	66,17	66,92	54,17	55,42	60,67
	Conheço	33,83	33,08	45,83	44,58	39,33
Banco Mundial	Não Conheço	57,25	61,67	54,75	51,42	56,27
	Conheço	42,75	38,33	45,25	48,58	43,73
ONU	Não Conheço	55,25	52,08	47,92	43,08	48,83
	Conheço	47,75	47,92	52,08	56,92	51,17
OEA	Não Conheço	55,33	56,50	50,17	45	51,75
	Conheço	44,67	43,5	49,83	55	48,25
Mercosul	Não Conheço	60,92	73	68,5	72,83	68,81
	Conheço	39,08	27	31,5	27,17	31,19
UNASUL	Não Conheço	75,75	73,75	72	86,58	77,02
	Conheço	24,25	26,25	28	13,42	22,98
CAN	Não Conheço	75,92	79,33	73,08	67,83	74,04
	Conheço	24,08	20,67	26,92	32,17	25,96
ALBA	Não Conheço	76,92	84,67	74,92	78,08	78,65
	Conheço	23,08	15,33	25,08	21,92	21,35
SICA	Não Conheço	88	85,5	85,58	88,5	86,9
	Conheço	12	14,5	14,42	11,5	13,10
CAF	Não Conheço	72,4	81,1	58,3	74,2	71,5
	Conheço	27,6	18,9	41,6	25,8	28,5
Chi-Quadrado		,000				

Fonte: *Latinobarômetro*, 2009, 2010.

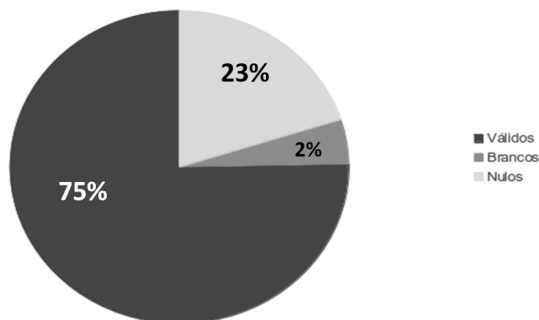
A realização das eleições diretas para a escolha dos parlamentares membros do Parlândino iniciaram-se a partir do ano de 2002, com a experiência do Equador. De acordo com os dados do Gráfico IV a realização da primeira eleição poderia ter tido um efeito positivo no aumento do conhecimento sobre a integração pois houve um crescimento acentuado de mais de 15 pontos na população entrevistada entre 2001 e 2003, respectivamente um ano antes e um depois do primeiro pleito. No entanto, após esse primeiro momento positivo houve uma queda acentuada (em torno de 30 pontos percentuais) e constante apesar da realização de uma eleição concomitante à coleta do último dado, indicando que em 2009 o possível efeito positivo produzido pela primeira eleição já não existia, como apontam os dados do gráfico V.

Gráfico IV. Conhece a Comunidade Andina de Nações (antigo Pacto Andino)?(em %)



Fonte: *Latinobarômetro, 2001, 2003 e 2009.*

Gráfico V. Eleições para Parlandino no Equador – 2009 (em %)



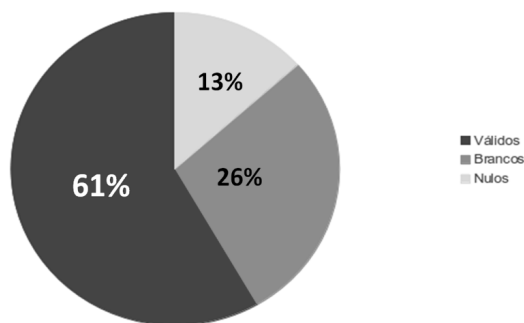
Fonte: *Consejo Nacional Electoral, 2009.*

Nessa segunda eleição, o índice de votos brancos e nulos atingiu 25 % dos votos válidos. O agravante neste caso é que o índice de absenteísmo nessa eleição para o Parlandino chegou a mais de 23% dos votantes, indicando um desinteresse por parte da população em participar desse processo, desinteresse esse que aparece em outros dados apresentados neste trabalho.

O mesmo tipo de comportamento é percebido no caso do Peru, onde houve um aumento no conhecimento sobre a CAN em 2003, mas em 2009 após a realização da primeira eleição (em 2006) e próximo da segunda (ocorrida em 2011) os índices caíram mais de 40 pontos percentuais. No pleito de 2006, apesar do nível de abstenção nas eleições ter sido pouco mais que 12%,

foi alto o percentual de votos brancos (28%) e nulos (13,4%), o que pode ser entendido como reflexo do desconhecimento e desinteresse dos eleitores para a escolha de seus representantes no Parlandino.

Gráfico VI. Eleições para Parlandino no Peru – 2006



Fonte: *Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2006.*

Os dados eleitorais de 2011 apresentados pela Oficina Nacional de Procesos Electorales indicam uma tendência de manutenção desse desinteresse, com um pequeno aumento de abstenção para 16,3% dos eleitores, mas resultados bastante semelhantes na distribuição dos votos, com 26% brancos e pouco mais de 13% de nulos. No entanto, os resultados eleitorais desse ano mostram um descompasso com o comportamento dos eleitores em relação aos demais pleitos nacionais realizados nesse mesmo ano, com quase o dobro de votos brancos em relação ao mesmo tipo de voto referentes à eleição presidencial e para o Congresso Nacional.

Os casos de Colômbia e Bolívia são distintos, porque a primeira só começou a escolher diretamente seus representantes a partir de 2010, mas em 2014 as eleições foram invalidadas devido à quantidade de votos brancos e nulos. Na Bolívia, a primeira eleição direta para a escolha de seus parlamentares no Parlandino foi realizada também em 2014, mas neste caso a inovação esteve por conta da amplitude: os oito deputados eleitos serão os representantes desse país no Parlandino, Parlatino, Parlamento Indígena e Parlasul.

Em 2010, ainda assim, os índices de desconhecimento sobre o processo de integração andino em ambos os países é semelhante e bastante acentuado, pois somente cerca de 25% de suas populações têm conhecimento sobre o mesmo, ainda que no caso colombiano estivessem praticamente às vésperas da realização do primeiro pleito direto.

Esse baixo conhecimento explica em parte o alto índice de abstenção dessa eleição e o alto índice de votos brancos, que levou ao questionamento de sua validade e à sugestão de sua anulação. Os votos brancos receberam quase 1.500.000 votos, enquanto o Partido Social de Unidad Nacional que foi o mais votado recebeu 1.277.559 votos.

Colocou-se em questão a legitimidade da escolha de parlamentares que haviam sido menos votados que os votos inválidos e a necessidade de realizar-se novas eleições, mas apesar das críticas isso não ocorreu naquela primeira eleição. O Gráfico VII e a Tabela III apresentam a distribuição dos votos nesse pleito cujos resultados se explicariam, segundo a avaliação dos meios de comunicação, pelo fato de que os eleitores desconheciam tanto os candidatos como os procedimentos para a sua votação (Semana, 15/03/2010).

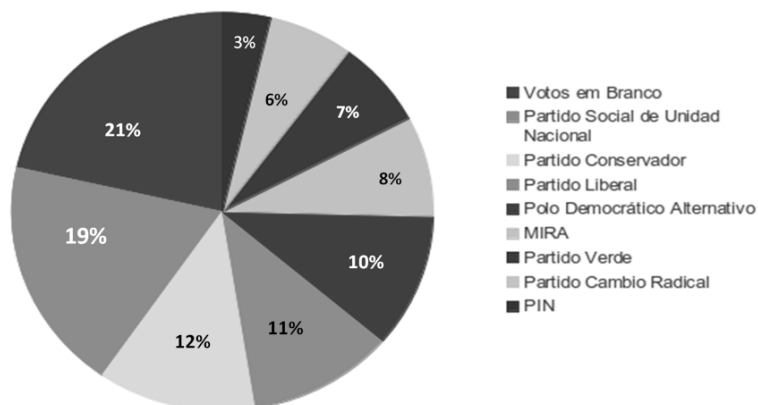
Tabela II. Eleições para Parlandino na Colômbia- 2010

Votos	Votação	%
Em branco	1445999	21
Partido Social de Unidad Nacional	1277559	19
Partido Conservador	822709	12
Partido Liberal	759646	11
Polo Democrático Alternativo	729536	10
MIRA	549110	8
Partido Verde	479196	7
Partido Cambio Radical	436757	6
PIN	248708	3

Fonte: *Consejo Nacional Electoral, 2010.*

Esse desempenho eleitoral dos partidos poderia ser considerado normal se as eleições se referissem a uma instituição recém-criada ou a um processo relativamente recente e que, portanto, ainda não foi devidamente interiorizado ou divulgado na sociedade. Mas esse não foi o caso. Ainda assim, os dados apresentados neste trabalho confirmam que na última década a integração na Comunidade Andina sofre perda de apoio popular e que o Parlamento Andino, em particular, não conseguiu reverter esse quadro apesar da implementação das eleições diretas para seus integrantes, o que se supunha contribuiria no processo de divulgação da CAN, de democratização da integração e de fortalecimento da própria instituição parlamentar. Por quê isso não ocorreu?

Gráfico VII. Eleições para Parlandino na Colômbia – 2010



Fonte: Consejo Nacional Electoral, 2010.

4. ALGUMAS RESPOSTAS E UMA BREVE CONCLUSÃO

As explicações para o que ocorre na experiência da CAN passam normalmente pela compreensão de dois tipos de fatores: os culturais e os institucionais. No primeiro caso, há uma tendência a afirmar que o maior envolvimento das sociedades e uma melhora em sua percepção em relação aos processos de integração regional passaria por uma alteração em suas culturas políticas. Pressupõe-se que o desenvolvimento institucional da integração andina, bem como a percepção social em relação a esse projeto de integração indicam a necessidade de transformações na participação social e democrática nos processos de integração regional da América do Sul e da América Latina.

Dentre as alternativas apresentadas, em prol do desenvolvimento democrático no âmbito sub-regional e regional, incluem-se a constituição de uma opinião pública sul-americana e a parlamentarização dos processos integracionistas existentes, tal como a CAN e o Mercosul (Zopel, 2008). Ademais, agregam-se fatores como a busca pela identidade andina, o fomento de maior participação da sociedade civil na integração, estabelecimento de maior conexão entre sociedade civil e a incorporação da condicionalidade democrática aos tratados assinados pelos membros da CAN (Pinto, 2001).

Essas explicações desconsideram dois elementos importantes: a grande maioria da população não se interessa por assuntos de política externa de seus países (Haas, 2004) e a integração não afeta o desempenho eleitoral dos go-

vernos. Essas duas questões estão interligadas. Como já apontamos em outros trabalhos (Mariano, 2011; Mariano e Luciano, 2012), a atenção da opinião pública está concentrada em temas considerados prioritários (estabilização econômica, inflação, emprego, violência, saúde, educação etc) e com as questões que parecem estar diretamente vinculadas a eles, o que normalmente não é o caso com os processos de integração regional.

As decisões tomadas no âmbito regional são consideradas distantes dessas populações que têm dificuldade em perceber a influência das mesmas em seu cotidiano. Portanto, nos momentos eleitorais esse assunto é considerado secundário. A exceção é o caso europeu em que a posição do governo em relação à integração regional tende a ser uma questão importante nas eleições nacionais, o que não invalida o fato de que nas eleições específicas para a composição da representação do Parlamento Europeu os índices de abstenção sejam altos.

Nesse caso, entra a explicação a partir do fator institucional. As decisões tomadas no âmbito regional – isto é, na União Europeia – são facilmente identificadas pela população e há consciência da opinião pública de que as instâncias comunitárias possuem atribuições e responsabilidades sobre os temas prioritários. Mesmo quando não acompanham o que acontece na esfera regional, os eleitores posicionam-se favoravelmente ou contrários a uma intensificação da participação de seus governos na integração.

No caso das experiências sul-americanas e em particular da CAN, isso não ocorre porque também há consciência na opinião pública desses países que as instâncias regionais não possuem um real poder de intervenção nos cotidianos nacionais e que a implementação de suas decisões dependem da vontade política dos governos de ocasião. Isso representa um desestímulo sobre os processos de integração e uma percepção negativa porque parecem não servir para muita coisa, uma vez que a promoção dos temas prioritários da agenda nacional parece estar concentrada nas mãos dos Estados.

A criação de instâncias regionais de representação parlamentar busca amenizar essa percepção negativa na medida em que se coloca como um instrumento potencializador da integração. Em primeiro lugar por sua função de representação, trazendo uma aura de democratização e legitimidade ao processo e, ao mesmo tempo, servindo como um canal importante para a agilização da incorporação das normas comunitárias nos países, pois muitas destas devem ser aprovadas pelos respectivos Congressos Nacionais.

Na visão de alguns autores (Cera, 2009), apesar do Parlandino não contar com competências formais de controle como no caso do Parlamento Europeu, que pode aprovar moção de censura à Comissão Europeia que é o órgão executivo supranacional, um Parlamento Andino diretamente eleito se constitui em um canal de representação popular e dos interesses políticos das populações dos Estados-membros.

Outro aspecto potencializador atribuído ao parlamento regional refere-se ao seu papel de difusor de informações. De uma lado, temos a tradicional função de controle e acompanhamento das ações dos governos que tornariam o parlamento regional uma importante fonte de divulgação do que ocorre na CAN. De outro, está o estabelecimento de eleições diretas para a escolha de seus membros que é visto como o principal meio para estimular na sociedade o debate sobre a integração, aumentar o conhecimento na opinião pública sobre esse tema e estimular a sua participação no processo.

Las elecciones directas son una herramienta para que el Parlamento Andino se convierta en un pilar a nivel de las instituciones comunitarias, que permita reforzar el concepto de ciudadanía andina, así como la participación política de los pueblos de los Estados miembros”. (Cera, 2009, p. 1)

Essa percepção positiva é intensificada pelo pressuposto de que existem fatores catalisadores de uma integração mais aprofundada na região: a existência de uma identidade latino-americana que naturalmente estimula e facilita a aproximação, o idioma comum no caso da CAN e a proximidade linguística quando o processo envolve o Brasil, e interesses convergentes. Estes elementos facilitariam o desenvolvimento de uma opinião pública regional, podendo levar na visão de alguns ao desenvolvimento de uma comunidade política regional ou sub-regional, e ao fortalecimento de estruturas parlamentares regionais, como o Parlamento Andino e o Parlamento do Mercosul, que poderiam se tornar instrumentos para maior abertura política e social dos projetos de integração regional (Zopel, 2008).

No entanto, a mera institucionalização de parlamentos de integração regional, como o Parlamento Andino, e a realização de eleições diretas para a escolha de seus componentes, não parecem garantir uma maior participação social no processo de integração (Mariano, 2011; Mariano e Luciano, 2012). Como afirma Malamud (2009), se isso fosse real, a América Latina seria a re-

gião mais integrada do mundo, por contar com vários parlamentos (Parlatino, Parlamento Andino, Parlasul, Parlacen e a proposta de um Parlamento da Unasul). Embora reconhecamos que a escolha dos parlamentares por eleições diretas poderiam favorecer a democratização na integração, a capacidade de legislar e de intervir no processo decisório regional desses parlamentos é praticamente nula.

Os dados apresentados neste capítulo demonstram a validade de nossa hipótese. A realização de eleições diretas para o parlamento regional não é suficiente para estimular nas sociedades envolvidas uma percepção positiva em relação ao processo de integração regional e nem tampouco a uma maior participação. Reforçamos nossa conclusão de que a democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, o que não se verificou no caso do Parlandino, porque uma mudança na percepção populacional passa necessariamente por uma alteração nas expectativas destas sociedades em relação ao papel que seus representantes parlamentares desempenham no âmbito regional e na sua efetiva capacidade de influir no processo decisório integracionista.

REFERÊNCIAS

- ARELLANO, María. El Sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, ano 5, n. 9, 2003.
- AVENDAÑO, GABRIEL SÁNCHEZ. Treinta años de integración andina. *Nueva Sociedad*, jul/ aug, 162, p. 79-91, 1999.
- BUMMEL, Andreas. Towards a Global Democratic Revolution. A Global Parliament and the Transformation of the World Order. *CADMUS*, Volume I, No. 2, p. 103-108, April 2011.
- BUSTAMANTE, Ana. Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, ano 8, n. 16, 2006.
- CERA, Silvana. Las elecciones directas en el Parlamento Andino: um caminho para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho*, n. 32, Barranquilla, 2009.
- CNE. Consejo Nacional Electoral de Ecuador. www.cne.gob.ec
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. www.cne.gob.co
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. *Resolución no 1509*, Colômbia, 2010.
- DRI, Clarissa. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, vol.14, n.1, p. 169-184, 2009.
- HAAS, Ernest. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In: HOFFMANN, Andrea R.; Vleuten, Anna (eds.). *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate, 2007.

MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, 219. PRISMA (Publicaciones y Revistas Sociales y Humanísticas), Jan/Feb, p. 97 – 112, 2009.

MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, v. 54, n. 2, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200007&lng=en&nrm=iso>

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello e LUCIANO, Bruno T. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas para o Parlamento do Mercosul. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. Araraquara: v. 42, p. 41-77, UNESP, 2012.

ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <http://www.web.onpe.gob.pe>

PARLAMENTO ANDINO. *Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*. 1979.

PINTO, MARÍA ELENA. Seguridad democrática e integración en los países andinos: ¿consolidación o fragmentación? *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, p. 30-43, Quito, 2001.

SEMANA. “Elecciones al Parlamento Andino tendrán que repetirse”, 15/03/2010. <http://www.semana.com/politica/articulo/elecciones-parlamento-andino-tendran-repet...> Acessado 18/07/2013.

ZEGARRA, José. La apuesta sindical por la integración andina. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n.1, 2005.

ZOPEL, Christoph. La integración sudamericana como requisito para la independencia. *Nueva Sociedad*; 216, PRISMA (Publicaciones y Revistas Sociales y Humanísticas), Jul/Aug, 2008.