

DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO: REFLEXÕES FINAIS

*Bruno Theodoro Luciano
Karina L. Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan*

A preocupação deste trabalho não foi defender se há ou não déficit democrático nos processos de integração. A pergunta central que instigou a pesquisa e deu origem a este foi entender em que medida existe uma percepção de déficit democrático na opinião pública em relação aos blocos regionais e qual tem sido a eficácia dos Parlamentos regionais para amenizar esse problema.

Tratamos neste estudo de três casos muito diferentes entre si: o Parlamento Europeu dentro de uma experiência de integração com mais de 50 anos de existência e que vivenciou nas últimas décadas uma ampliação de poderes e de importância no processo decisório. Ao mesmo tempo, analisamos as experiências latino-americanas do Parlasul – que é a mais recente e ainda está em processo de estruturação – e do Parlandino que embora pertença a um projeto integracionista contemporâneo ao caso da Europa, enfrenta desafios similares ao de seu congênere mercosulino.

A hipótese central desta pesquisa foi que o descontentamento com o déficit democrático permanece na medida em que há uma percepção por parte da opinião pública de que os processos de integração não incorporam em sua agenda de negociação as questões centrais para a sociedade, e que envolvem as políticas sociais.

O objetivo da análise foi compreender se e como a institucionalização de um parlamento regional afeta essa percepção da sociedade sobre o próprio processo de integração. Partimos do suposto de que os parlamentares teriam um papel positivo nesse processo de democratização da integração e buscamos demonstrar isso por meio de duas variáveis principais: eleições diretas e influência no processo decisório.

No primeiro caso, pressupomos que a realização de eleições diretas se dobraria em várias consequências. A primeira delas seria contribuir para uma maior divulgação da integração junto aos eleitores, aproximando-os dos debates e incorporando na agenda comunitária temas de interesse social, abordados tradicionalmente pelo âmbito doméstico. Outro efeito positivo seria fortalecer o papel do legislativo na esfera regional, porque a dedicação exclusiva resultante das eleições diretas permitiria que estes pudessem trabalhar para a ampliação de suas atribuições e exercer um maior controle sobre as ações dos representantes governamentais ou comunitários, no caso europeu.

A intensificação do diálogo com a sociedade, maior visibilidade e dedicação exclusiva seriam elementos importantes num contexto em que os parlamentares aumentariam a sua legitimidade, porque passariam a ser eleitos diretamente. Nesse cenário encontraríamos condições adequadas para uma ampliação dos poderes parlamentares e maior influência no processo decisório dentro da integração.

Para a verificação dessa hipótese e supostos estudamos três casos (Parlamento Europeu, Parlasul e Parlandino), sem a intenção de realizar uma pesquisa comparativa. A proposta da análise foi entender em que medida as eleições diretas geraram fortalecimento do parlamento regional e, por sua vez, se isso significou maior participação nas decisões e incorporação da agenda social no processo de integração. O propósito foi verificar se a variável “agenda social” poderia ser explicativa da percepção negativa ou positiva sobre o processo de integração na opinião pública.

Trabalhamos com o pressuposto de que a incorporação dessa agenda seria importante para sustentar expectativas positivas na opinião pública, ampliando o apoio ao fortalecimento da integração e de suas instituições. Compartilhamos neste ponto o pressuposto institucionalista de que é difícil controlar a direção que essas mudanças institucionais seguirão, pois não é possível garantir quais serão os efeitos e resultados das mesmas (Tsebelis, 1998). Nesta pesquisa, particularmente, a preocupação foi identificar se elas impulsionaram uma ampliação da agenda e do papel dos parlamentos no âmbito regional.

O desenvolvimento argumentativo dos capítulos deste livro apontou algumas conclusões relevantes acerca do papel democrático dos processos de integração regional na Europa e na América Latina. Os resultados desta pesquisa não esgotam a investigação nesta temática, no entanto, introduzem alguns caminhos analíticos e teóricos quanto à democratização da integração regional,

a partir do desenvolvimento dos parlamentos regionais e da realização de eleições diretas para seus componentes.

A significativa anterioridade histórica da representatividade direta no caso europeu e as diferenciações estruturais entre os processos de integração da Europa e América Latina foram valorizadas nos casos analisados. Esses dois fatores tanto pesam nas divergências de comportamentos identificados em cada instituição parlamentar quanto demonstram a influência que a construção europeia teve no desenvolvimento de estruturas parlamentares no Mercosul e na Comunidade Andina. A integração da Europa foi considerada modelo referencial a ser perseguido por parlamentares e funcionários latino-americanos no desenvolvimento de um parlamento para essa região, assim como incentivou materialmente na constituição do Parlasul, com apoio pessoal e financeiro para a fundação desse último (DRI, 2010).

Enquanto o desenvolvimento institucional do Parlasul e do Parlandino é ainda muito recente e incipiente, a evolução do PE dentro da integração é mais antiga e acompanha o aprofundamento do processo de integração alcançado pela Europa desde os anos 1950, em um contexto de pós-Segunda Guerra Mundial. Embora sejam incertas as potencialidades de um parlamento de integração no âmbito do Mercosul e da CAN, é visível a pujança institucional que o PE conquistou ao longo das décadas dentro da construção europeia, ocupando quase que plenamente um lugar de co-legislador europeu.

A anterioridade e profundidade do caminho percorrido pelo PE devem ser levadas em consideração quando comparadas aos desdobramentos contemporâneos de outros parlamentos de integração regional no mundo, os quais seriam, na realidade, comparáveis ao caso europeu durante a década de 1970, período em que as incertezas e o frágil papel do parlamento na integração europeia eram, em alguma medida, similares aos atuais Parlasul e Parlandino.

As duas experiências latino-americanas de parlamento regional buscaram na última década reforçar o seu papel dentro dos processos de integração, especialmente a partir da implantação de eleições diretas para a escolha de seus membros. Numa tentativa de impulsionar os efeitos positivos assinalados anteriormente.

As análises realizadas ao longo deste livro demonstraram a insuficiência dessa medida para melhorar a percepção da população em relação à integração regional, ou ao menos para contribuir na incorporação de aspectos centrais nas expectativas da sociedade. No caso europeu foi possível identificar uma

ampliação na percepção positiva do bloco, embora isso não possa ser atribuído à existência do Parlamento Europeu.

No caso dos processos latino-americanos isso não fica claro, mesmo considerando as lacunas de informação nas pesquisas de opinião, percebe-se que houve nos últimos anos uma retração no apoio à cooperação política entre os países e que a integração acabou associada à solução de problemas imediatos e não à construção de um projeto conjunto para enfrentar os desafios do sistema internacional.

A diferença nos dois casos não estava na realização de eleições diretas para a escolha dos deputados regionais porque isso apareceu em todos os casos analisados – ainda que de forma muito restrita no Mercosul, e isso não ajudou a conter o decréscimo no apoio à integração, ou mesmo os baixos índices de apoio.

O que percebemos como uma diferença significativa é se essas mudanças em torno do parlamento regional ocorreram em momentos de aprofundamento da integração ou somente de reafirmação de compromissos e vontades políticas. O fortalecimento do papel do Parlamento Europeu esteve sempre inserido em contextos de negociação de avanços concretos no processo, reafirmando-se velhos comprometimentos e aceitando novos, como nos casos do Ato Único Europeu e do Tratado de Maastricht, por exemplo.

Na América Latina, as iniciativas voltadas para fortalecer os parlamentos regionais restringiram-se à reafirmação do desejo de cooperação e de superação das crises e problemas enfrentados tanto pela CAN, como pelo Mercosul. É inegável que ambos os processos demonstraram ao longo do tempo dificuldade para consolidar os arranjos estabelecidos e criar uma atmosfera de confiabilidade entre si, assim como para a opinião pública.

Portanto, as eleições diretas para o parlamento regional poderiam ter importância na percepção da população quando atreladas a um fortalecimento institucional dessa instituição dentro da estrutura organizacional do bloco.

Embora permaneçam as críticas à integração europeia pela sua dificuldade em promover a democratização de sua institucionalidade, mantendo um forte distanciamento entre a sociedade e as estruturas comunitárias, dificultando o controle e acompanhamento de seu processo decisório, e mantendo-se como uma incógnita para boa parte da população que não consegue assimilar o que ocorre na União Europeia, ainda assim os dados apresentados nesta análise demonstram uma percepção positiva em relação a esse processo e mesmo à sua democraticidade.

É interessante apontar que o Estado continua sendo a referência principal para a reivindicação das demandas sociais na Europa e na América Latina, mas no primeiro caso aumentou na população a percepção de que este estaria perdendo capacidade de dar-lhes resposta, enquanto a integração cresce como um instrumento que poderia suprir esta lacuna adequadamente.

Nesse sentido, a atuação do PE pode ser entendida como estratégica porque se tornou a instituição mais conhecida da União Europeia e que recebe um alto índice de confiança na opinião pública. Ressaltamos que desde a primeira eleição direta para a escolha de seus membros, essa instituição teve uma melhora na percepção que a população tinha sobre sua importância dentro do processo de integração, assim como, há um apoio tácito para que o Parlamento adquira mais poder e influência nas decisões tomadas pelo bloco.

Ao mesmo tempo, a análise realizada no capítulo 2 demonstrou que essa instituição desempenhou um papel importante no tratamento dado aos problemas sociais e econômicos vividos pelo bloco atualmente, apesar de seu posicionamento apresentar um viés mais conservador, indicando como estratégias medidas que buscam amenizar o papel do Estado como promotor das políticas sociais e demonstrar que a preocupação com os gastos públicos prepondera sobre a disposição de investimentos e dotação orçamentária para a promoção dessas políticas sociais voltadas para a superação do desemprego e dos problemas sociais gerados pela crise.

Isso não significa que haja maior conscientização na sociedade sobre o que acontece na União Europeia porque os dados apresentados neste relatório demonstraram que há um crescente desinteresse pelos assuntos comunitários e muita desinformação, com um crescente distanciamento entre a esfera regional e a população dos países-membros.

A preponderância das questões nacionais sobre os temas de integração regional torna-se mais evidente a partir da análise do andamento e das dificuldades da implantação de um critério de eleição para os parlamentares do Mercosul no Brasil. Os dois projetos de lei em estágio mais avançado de tramitação no Congresso Nacional, um da Câmara dos Deputados e outro do Senado Federal, compartilham princípios em franca discussão no âmbito da reforma política nacional (listas fechadas e preordenadas, financiamento público de campanhas eleitorais etc). Essa observação confirma a hipótese do transbordamento da agenda política nacional para o plano regional. Os parlamentares e partidos os quais apoiam os principais termos

da reforma política têm buscado respaldar as eleições para o Parlasul como um momento de experimento político nacional (o qual em tese poderia ser modificado caso não seja sucedido) e não como situação para discussões dos temas de integração.

Contudo, os dados também revelaram que essa desinformação e apatia política não se traduzem necessariamente numa expectativa pessimista em relação ao processo de integração. Pelo contrário, os dados mostram que na Europa houve uma constância no apoio às iniciativas de aprofundamento implementadas nas últimas décadas e uma percepção positiva em relação ao pertencimento de seus países como membros da União Europeia.

O que não encontramos no caso da América Latina como demonstra a análise realizada no capítulo 7 deste livro sobre a opinião pública dos cidadãos dos países do Mercosul e dos países da Comunidade Andina em relação aos processos de integração regional e democracia, a partir das pesquisas de opinião do Latinobarômetro. Essa análise apontou que persiste na região um cenário de instabilidade democrática e uma preferência baixa dos cidadãos ao regime democrático, havendo uma predileção pelo desenvolvimento econômico em detrimento à própria democracia.

Especificamente em relação à percepção da sociedade sul-americana sobre a integração regional constatamos que do total de entrevistados, 87,7% responderam ser favoráveis aos projetos econômicos regionais, denotando forte apoio à integração regional de forma geral. Contudo, nos dados referentes apenas aos países da Comunidade Andina, somente 26% dos entrevistados declararam conhecer a CAN que é o processo de integração mais antigo da região, enquanto na população dos países do Mercosul, 65,2% disseram conhecer esse bloco (Latinobarômetro, 2010).

O projeto de integração andino é pouco reconhecido pela percepção popular, mesmo com a existência de um parlamento regional cujos integrantes são eleitos diretamente, a exceção atual dos representantes colombianos. Estes dados indicam que esse projeto regional permanece distante do cotidiano destas populações. Ademais, suas instâncias ao não sofrerem participação e intervenção popular e não promoverem políticas sociais concretas fomentam maior desconhecimento da integração – o que também vale para o caso do Mercosul. A maior institucionalização da Comunidade Andina, a própria criação do Parlamento Andino e as eleições diretas para este Parlamento não favoreceram o maior reconhecimento destas instituições pela percepção popular.

Os dados exploraram o quanto as populações dos países do Mercosul e dos países da Comunidade Andina são favoráveis à democracia e seus preceitos. Para ambas as populações, a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo: 70,4% do Mercosul e 69,1% da Comunidade Andina. No entanto, 49,8% dos cidadãos dos países do Mercosul e 60,8% da Comunidade Andina estão insatisfeitos com a democracia em seus países, comprovando o desagrado popular com a instabilidade democrática na América do Sul na última década.

Um número expressivo de entrevistados defende que o governo possa infringir as leis, Parlamento e instituições para solucionar problemas: 40,9% de todos os cidadãos dos países do Mercosul e 39,5% dos cidadãos da Comunidade Andina. Os dados sobre a confiança nos Congresso e Partidos Políticos também revelam descrença nestas instituições, acusando a fragilidade das instituições democráticas e das próprias leis nas sociedades analisadas.

Quando investigamos o interesse pela política, os dados revelam desinteresse relevante pelos cidadãos, quer sejam favoráveis ou não à integração regional. Daqueles que pertencem aos países do Mercosul, 64,5% confirmaram desinteresse pela política, e 75,3% da população da Comunidade Andina apresentaram a mesma resposta. Por fim, ainda que defendam que votar é importante para o exercício da cidadania, 66,7% dos entrevistados dos países do Mercosul e 76% dos entrevistados dos países da Comunidade Andina sentem-se desestimulados pela oportunidade do sufrágio político em seus países.

Os dados apresentados neste livro revelam os entraves gerados pelo déficit democrático, enfrentados pelo desenvolvimento da integração regional. Embora, os entrevistados apresentem inicialmente apoio à democracia, os números comprovam a fragilidade e descrença da população nas instituições democráticas e nos seus preceitos. Enquanto não houver apoio às instituições democráticas por parte das sociedades da América do Sul, a integração regional encontrará dificuldade e resistência para sua institucionalização e participação popular.

Isso ficou evidente no caso europeu em que apesar das críticas recebidas, transparece nas respostas das sondagens do Eurobarômetro uma postura positiva em relação ao processo de integração que se estende também à percepção que se tem sobre o grau de democraticidade existente no bloco. Em geral, os descontentamentos referem-se especialmente à forma como as decisões são tomadas, à burocratização e falta de conhecimento sobre a UE, e à percepção de

que nem sempre os interesses locais são levados em consideração na tomada de decisão comunitária.

Esse último elemento ganhou força nos últimos anos à medida que aumentou a preocupação com os efeitos da crise econômica porque as políticas para o seu enfrentamento são adotadas primordialmente no âmbito regional e nem sempre estão em sintonia com interesses e anseios nacionais, causando desconforto e questionamento sobre a legitimidade das instâncias decisórias da UE – a exceção do Parlamento Europeu.

A realização de eleições não garante que a população superará o seu problema de desconhecimento e distanciamento, mas é um passo importante para aprimorar o funcionamento democrático da integração, como ocorreu no caso europeu.

É interessante pensar que o Parlasul foi instituído com a finalidade de contribuir para o processo de fortalecimento do Mercosul, mas que a viabilidade de sua existência depende justamente de um consenso entre os governos para levar adiante esse projeto de integração no sentido de seu aprofundamento e superação da crise em que está imerso.

Não é apenas a vontade política dos governos com o processo de integração que garantirá o fortalecimento do Parlasul e seu pleno funcionamento como uma instância legislativa regional. Os dados indicam a necessidade de uma reformulação na sua estratégia de inserção dentro do processo de integração e numa modificação na postura dos parlamentares.

A experiência andina demonstra que a falta de uma função relevante dentro do bloco integracionista permite a ascensão de posturas contrárias à existência desse parlamento regional, especialmente pela sua falta de legitimidade e apoio junto às populações dos países-membros. Além disso, propostas de criação de parlamentos em projetos de integração mais amplos como da UNASUL e CELAC tendem a diminuir a relevância de instâncias como o Parlasul e o Parlandino, reforçando as propostas de sua substituição.

O desaparecimento desses parlamentos regionais na América do Sul não provocam consequências relevantes para o funcionamento do restante da estrutura institucional desses processos de integração, como demonstramos ao longo deste livro, mas terá desdobramentos negativos na democratização desses blocos.

O desenvolvimento e o aprofundamento de processos de integração regional ao longo da segunda metade do século XX levou ao questionamento

social a respeito de sua compatibilidade com a estruturação ou reforço de modelos políticos democráticos nacionalmente. A formulação de posições políticas e a tomada dessas decisões no âmbito regional ou supranacional afastavam-se do crivo público e democrático, criando um déficit de representação e participação política nas políticas de integração. Houve, com o passar dos anos, o aparecimento da discussão se seria possível democratizar a integração, acrescentando-a de princípios e instituições de natureza democrática com o fito de trazer legitimidade a esse processo, aproximando os cidadãos das políticas tomadas regionalmente.

A primeira e imediata medida a ser ensaiada como remédio ao déficit democrático aparente nos projetos de integração seria o desenvolvimento de instituições parlamentares supranacionais, responsáveis por fiscalizar, controlar e legitimar as práticas políticas da integração. A construção de parlamentos no seio da integração, contudo, não resolveu as contestações políticas quanto à falta de democracia e de participação na integração regional. Esses órgãos foram crescentemente vistos como condições necessárias, porém não suficientes, para a redução do déficit democrático regional.

O contexto político no qual os sistemas democráticos nacionais se encontram, de crise democrática, influenciou na insatisfação e no desconhecimento dessas atitudes tomadas regionalmente. As estruturas parlamentares regionais estabelecidas, por sua própria natureza pública e transparente, também se tornaram passíveis de críticas e de insatisfações. “But the fact that they are highly visible, accountable and collective institutions make them particularly vulnerable institutions in terms of public image, which has consequences into the development of public engagement activities” (Leston-Bandeira, 2012).

A experiência da evolução do Parlamento Andino e da realização de eleições diretas em quase todos os Estados-membros do processo de integração evidencia as dificuldades da população dessa região da América do Sul, em compreender o significado e a importância da integração regional para suas vidas. Onze eleições nacionais já elegeram diretamente representantes para ocupar o cargo de parlamentar andino (incluindo-se as duas eleições realizadas na Venezuela enquanto este país era membro da CAN).

A realização de eleições diretas para o Parlamento Andino demonstrou o baixo envolvimento da população desses países com o processo de integração andino. No caso colombiano, os índices de abstenção, votos brancos e nulos

para os cargos de parlamentar andino foram superiores aos dos demais cargos eletivos incluídos nas mesmas eleições, com consequências negativas para todo o processo e para a legitimidade do próprio Parlandino.

O cruzamento dos dados eleitorais andinos com os indicadores de percepção social do Latinobarômetro agregam conclusões adicionais para o entendimento e envolvimento dos cidadãos desses países quanto à integração andina. Segundo os dados dessa pesquisa de opinião, os cidadãos dos países andinos teriam um baixo conhecimento a respeito das instituições regionais andinas. O fato de que esses cidadãos conhecem mais o Mercosul do que seu próprio processo de integração (CAN) torna mais enfática essa observação, representando a pouca visibilidade das instituições andinas entre seus nacionais. Esse profundo desconhecimento das instituições contrasta com o forte apoio retórico em relação à integração econômica regional dos países latino-americanos.

A análise da percepção social em relação às eleições andinas introduz algumas lições em relação ao papel que as eleições diretas na integração regional podem conter em outros processos de integração no continente latino-americano. A mais relevante delas é que somente a realização de eleições diretas não tem o potencial de tornar relevantes os parlamentos regionais dentro da integração. É necessário um fortalecimento institucional, o qual passa, evidentemente, pelo aumento de autonomia e competências decisórias dos parlamentos regionais. Esse reforço de poderes do parlamento pode, de fato, trazer mais importância dessa instituição perante seus cidadãos, que reconhecerão um locus de representatividade com poderes de influência no curso da integração. São parlamentos desse gênero que podem influir nas políticas públicas as quais diretamente afetam a vida desses indivíduos.

O problema nas experiências latino-americanas é que as medidas adotadas para enfrentar a questão do déficit democrático se dão em contextos de crise e fragilização dos processos de integração, mesmo que exista vontade política por parte dos presidentes e seja reiteradamente declarado o compromisso em levar adiante essa proposta. Mercosul e CAN sofrem com a instabilidade gerada pela incerteza no cumprimento dos acordos e sobre o real compromisso dos participantes com a integração regional.

REFERÊNCIAS

DRI, Clarissa. Limits of Institucional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. *Latin American Policy*, vol.1, n.1, p. 52-74, 2010.

LATINOBAROMETRO, 2010. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/>. Acessado em 06 de novembro de 2012.

LESTON-BANDEIRA, Cristina. The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. *Parliamentary Affairs*, 1–22, 2012.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos*. São Paulo: EDUSP, 1998.