



**INTEGRAÇÃO COM DEMOCRACIA:  
O DESAFIO PARA OS  
PARLAMENTOS REGIONAIS**





**INTEGRAÇÃO COM DEMOCRACIA:  
O DESAFIO PARA OS  
PARLAMENTOS REGIONAIS**

*Editor responsável*

xxx

*Organização*

Karina L. Pasquariello Mariano

Bruno Theodoro Luciano

Regiane Nitsch Bressan

*Coordenação Editorial*

Reinaldo J. Themoteo

*Revisão*

Reinaldo J. Themoteo

*Tradução*

xxx

*Design gráfico e diagramação*

Cacau Mendes

*Impressão*

xxx

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

U58 Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

228 p. ; 24 cm. – (Série relações Brasil-Europa ; 6)

ISBN 978-85-7504-XXX-X

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Brasil – Relações exteriores – Países da União Europeia. 3. Países da União Europeia – Relações exteriores – Brasil. I. Konrad-Adenauer-Stiftung II. Série.

CDD 363.7

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de — www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

- 7 ÍNDICE GERAL DE SIGLAS
- 9 AGRADECIMENTOS
- 11 INTRODUÇÃO
- 19 EVOLUÇÃO DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL  
*Bruno Theodoro Luciano*
- 49 A REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PARLAMENTO EUROPEU  
*Karina L. Pasquariello Mariano*  
*Daniele Gonçalves Assunção*
- 75 PARLANDINO E O DESAFIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA CAN  
*Karina Lilia Pasquariello Mariano*  
*Bruno Theodoro Luciano*  
*Regiane Nitsch Bressan*
- 107 PARLASUL E A DEMOCRATIZAÇÃO DO MERCOSUL  
*Karina L. Pasquariello Mariano*
- 125 O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO  
*Bruno Theodoro Luciano*  
*Regiane N. Bressan*
- 147 DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO NA EUROPA:  
AVALIAÇÃO A PARTIR DOS DADOS DO EUROBARÔMETRO  
*Karina L. Pasquariello Mariano*  
*Felipe Bueno Quirino*

- 171 **DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL.  
AVALIAÇÃO A PARTIR DOS DADOS DO LATINOBARÔMETRO**  
*Regiane Nitsch Bressan*
- 193 **OPINIÃO SOCIAL E AS ELEIÇÕES DIRETAS PARA O PARLAMENTO DA CAN**  
*Bruno Theodoro Luciano*  
*Karina L. Pasquariello Mariano*  
*Regiane Nitsch Bressan*
- 217 **DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO: REFLEXÕES FINAIS**  
*Bruno Theodoro Luciano*  
*Karina L. Pasquariello Mariano*  
*Regiane Nitsch Bressan*

## ÍNDICE GERAL DE SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ALALC – Associação Latino Americana de Livre Comércio  
ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
ALDE – Alliance of Liberals and Democrats for Europe  
(Grupo da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa)  
CAF – Banco de Desarrollo de América Latina  
CAN – Comunidade Andina de Nações  
CCJ – Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça do Congresso Brasileiro  
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea  
CEE – Comunidade Econômica Europeia  
CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe  
CMC – Conselho Mercado Comum  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNE – Consejo Nacional Electoral do Ecuador.  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CPCM ou CPC – Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CRE – Comissões de Relações Exteriores do Congresso Brasileiro  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DEM – Democratas  
ECR ou ARE – Conservadores e Reformistas Europeus ou Aliança Radical Europeia  
EFD ou UPE – Europa da Liberdade da Democracia ou União pela Europa  
ELN – Exército de Libertação Nacional  
EPP-ED – European Peoples’s Party European Democrats  
(Grupo do Partido Popular Europeu)  
FARC – Forças Armadas Revolucionárias Colombianas  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul  
GEICD – Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento  
GMC – Grupo Mercado Comum

GREEN/EFA – Grupo dos Verdes / Aliança Livre Europeia  
GUE/NGL – Confederação da Esquerda Unitária Europeia  
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
OAB- Ordem dos Advogados do Brasil  
OEA- Organização dos Estados Americanos  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONPE – Oficina Nacional de Procesos Electorales de Peru  
ONU – Organização das Nações Unidas  
Parlandino – Parlamento Andino  
Parlasul – Parlamento do Mercosul  
Parlatino – Parlamento Latino-americano  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PCPM – Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PE – Parlamento Europeu  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PES – Party of European Socialists  
(Grupo da aliança progressista dos socialistas e democratas do PE)  
PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq  
PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados do Brasil  
PLS – Projeto de Lei do Senado Federal do Brasil  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP – Partido Progressista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSBD – Partido da Social-Democracia Brasileira  
PSC – Partido Social Cristão  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores (Brasil)  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
RFA – República Federal da Alemanha  
SAI – Sistema Andino de Integração  
SICA – Sistema da Integração Centro-americana  
S/P – Sem partido  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral (Brasil)  
UE – União Europeia  
Unasul – União das Nações Sul-Americanas  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNESP – Universidade Estadual Paulista



Este livro resultou da convergência de interesses entre seus autores que por diferentes razões e percursos depararam-se com o desafio de refletir sobre a questão do déficit democrático em processos de integração, olhando principalmente para a América do Sul e suas experiências integracionistas. É preciso lembrar que muitas vezes essa discussão é colocada em segundo plano porque argumenta-se que esses processos não superaram o estágio de união aduaneira e a possibilidade de livre-circulação de pessoas é um horizonte distante. Portanto, não haveria necessidade de discutir democracia nesses casos.

Se o diagnóstico está correto, a conclusão é errada. Embora esses projetos de integração na América do Sul apresentem dificuldade para se aprofundarem e para estabelecerem um mercado comum – mesmo porque temos dúvidas se é realmente esse o propósito deles – estão a décadas produzindo decisões que afetam a vida de milhares de pessoas. Discutir a democratização nos processos de integração regional significa discutir como essas decisões estão sendo tomadas e quais os mecanismos para a população participar e intervir nesse processo decisório.

Diante deste panorama decidimos enfrentar o desafio de analisar como a institucionalização de um parlamento regional colabora para amenizar esse problema do déficit democrático nos processos de integração analisando três casos de implantação dessa instituição de representação: a experiência europeia, a do Mercosul e a da Comunidade Andina.

A pesquisa que deu origem a este livro – *O Problema do Déficit Democrático nos Processos de Integração Regional* – foi desenvolvida no âmbito do GEICD (Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento) da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP (Universidade Estadual Paulista), Campus Araraquara e do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), e contou com financiamento do CNPq (Conselho Nacional de Desen-

volvimento Científico e Tecnológico) que além de recursos para o desenvolvimento do trabalho, apoiou a pesquisa com três bolsas de iniciação científica por meio de seu programa PIBIC (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica).

Agradecemos à assessoria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul pelas informações prestadas, assim como a todos os deputados e senadores que no decorrer da pesquisa concederam entrevistas que enriqueceram a nossa análise. Estendemos este agradecimento à assessoria do Parlamento da Comunidade Andina e ao seu presidente e integrantes, que em meio a um tumultuado contexto dispuseram-se a conversar conosco.

Agradecemos também aos três bolsistas de iniciação científica envolvidos nesta pesquisa e que colaboraram na coleta de informações e dados usados na elaboração de alguns capítulos deste livro. São eles: Felipe Bueno Quirino, Matheus Felipe Silva e Thaís de Almeida. Finalmente, agradecemos aos demais integrantes da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) pelos debates e comentários sobre nosso trabalho e que contribuíram para seu aprimoramento.

O Parlamento é o centro do debate político moderno, sendo a instância de produção de inovação, devido à sua capacidade de introduzir novas regras e de ampliar direitos. Justamente por isso é hoje pressionado a responder às demandas sociais originadas pelos desdobramentos da globalização. Nem sempre seus procedimentos tradicionais mostram-se suficientes para atender a essas pressões, o que tem levado muitos parlamentos a adotarem novas formas de atuação, dentre elas a chamada diplomacia parlamentar que reúne uma série de estratégias de articulação internacional.

Essas experiências variadas de ação parlamentar internacional têm em comum o reconhecimento da necessidade de uma articulação transnacional para lidar com uma determinada questão, seja porque os congressos nacionais não estão preparados para enfrentá-las, ou porque não são suficientes. Algumas dessas iniciativas de cooperação interparlamentar estão voltadas para temas específicos como segurança, cultura e meio ambiente, ou para questões mais amplas que se desdobram em múltiplos pontos, como no caso dos processos de integração.

Nesse último caso, as experiências de instituições parlamentares regionais utilizam como referência o Parlamento Europeu, embora apresentem características e formas de funcionamento bastante diversas das deste. Em comum encontramos a justificativa de que os parlamentos regionais permitiriam amenizar o problema do déficit democrático e ampliar a agenda de negociações, incorporando temáticas que ultrapassam os aspectos meramente comerciais, naqueles processos integracionistas que pretendem ir além de uma zona de livre comércio (Klor, 2004).

A experiência do Parlamento Europeu reforça essa suposição porque a ampliação das suas funções e do seu poder no interior do processo de integração a partir do final dos anos 1970, foi acompanhada pelo aprofundamento da

cooperação e a conseqüente incorporação de uma nova agenda integracionista, na qual os aspectos políticos e sociais ganharam relevância (Mariano, 2011; Pierson, 1998; Moravcsik, 2005).

Ao mesmo tempo, essa instância parlamentar supranacional permitiu uma democratização da integração ao estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, normalmente concentrado nas mãos dos governos e da Comissão Europeia. *“Today the EP deserves to be considered a “transformative” legislatures capable of significantly impacting the decision-making and policy processes of the European Union”* (Kreppel, 2002: 1)

A União Europeia congrega uma complexa rede organizacional, com estrutura de múltiplos níveis e paralelismo entre instituições com supranacionalidade e intergovernamentalidade. Esse processo integracionista estabeleceu uma estrutura institucional de pesos e contrapesos na qual o Parlamento representa os interesses dos povos, a Comissão o interesse comunitário, o Conselho de Ministros os interesses dos Estados-membros e o Tribunal de Justiça figura como o garantidor da tutela da legitimidade comunitária.

Apesar do crescente poder do Parlamento Europeu sobre o processo decisório da União Europeia, persiste a percepção na opinião pública de que esta instituição está distante dos eleitores. Embora esse Parlamento seja visto como uma instituição importante dentro da União Europeia, há ainda um significativo desconhecimento sobre ele na opinião pública.

Essa conclusão fundamenta-se em dados coletados pela pesquisa de opinião realizada pelo setor de análise da opinião pública da Comissão Europeia que desde 1973 monitora a evolução da mesma nos países-membros, produzindo os relatórios Eurobarometer (de agora em diante usaremos o nome Eurobarômetro, em português). Segundo esses relatórios, a taxa de cidadãos que se sentem muito bem informados sobre as atividades do Parlamento Europeu não passa de 5% (Eurobarometer, 2008) e as médias por país dos que se sentem informados não ultrapassam os 30% (à exceção de Luxemburgo que chega a 40%), por exemplo.

Outros dados reforçam esse suposto, como os números referentes à participação eleitoral. Na primeira eleição em 1979 houve uma participação de 63% do eleitorado. No pleito seguinte (1984) o índice foi bastante semelhante – 61% – mas já indicava uma queda que se acentuou nos anos seguintes: 58,5% em 1989; 56,8% em 1994; 49,8% em 1999; 45,6% em 2004; 43% nas eleições de 2009 e 42,5% em 2014.

Diante deste cenário, o debate sobre o déficit democrático europeu está polarizado em torno do que se considera democracia: de um lado, a visão de que a participação do Parlamento no processo decisório e a legitimação da escolha de seus representantes por meio de eleições caracterizam a superação desse problema; e de outro, os que argumentam que o distanciamento e falta de diálogo entre as instituições europeias e as sociedades são as causas da manutenção desse déficit.

A preocupação deste livro não é defender se há ou não déficit democrático nos processos de integração. A pergunta central que instigou a pesquisa que deu origem a este livro é entender as razões para a continuidade da percepção do déficit democrático, apesar da ampliação da participação e da importância do Parlamento, como aconteceu no processo europeu. Ao mesmo tempo, colocamo-nos o desafio de identificar os elementos que efetivamente contribuem para a redução desse problema.

Desconsiderando que existe uma parcela de descontentamento com o grau de democratização que podemos considerar estrutural, ou seja, há uma porcentagem da população que independentemente dos avanços que possam ser alcançados mostra-se descontente com o processo (por diversos motivos que não cabe analisar neste momento), a hipótese central desta pesquisa foi que o descontentamento com o déficit democrático permanece porque os processos de integração não incorporam em sua agenda de negociação as questões centrais para a sociedade, e que envolvem as políticas sociais.

Mesmo no caso europeu no qual houve um avanço significativo no aprofundamento da integração, questões como previdência social por exemplo, ainda são de competência exclusiva dos Estados-membros, havendo no âmbito regional apenas uma coordenação das mesmas.

Esta pesquisa analisou a agenda e comportamento de três instituições parlamentares regionais: o Parlamento Europeu, o Parlasul (Parlamento do Mercosul) e o Parlandino (Parlamento da Comunidade Andina); e a evolução da opinião pública sobre os processos de integração (e no caso Europeu, também especificamente sobre o Parlamento) utilizando como parâmetros as pesquisas de opinião do Eurobarômetro e do Latinobarômetro.

O objetivo da análise foi compreender se e como a institucionalização de um parlamento regional afeta a percepção da sociedade sobre o próprio processo de integração. Esta proposta de pesquisa contribui com a discussão sobre a questão democrática nos processos de integração regional, trabalhan-

do numa perspectiva diferenciada da normalmente abordada que tende a enfatizar os aspectos econômicos e comerciais desses projetos.

No caso dos processos de integração na América Latina, principalmente, não há muita discussão sobre as suas repercussões na sociedade da implementação de decisões tomadas no âmbito regional, pelas instâncias decisórias dos blocos regionais, mas mesmo no caso europeu muitos autores trabalham com a ideia do distanciamento entre as estruturas comunitárias e a opinião pública.

No início da integração europeia, os autores neofuncionalistas já apontavam o fato de que os diversos grupos organizados presentes numa sociedade possuem interesses diferenciados em relação às questões de política externa. Segundo Haas e Whiting (1956) esses grupos classificavam-se em cinco categorias, de acordo com o grau ou intensidade de seu interesse e preocupação com essas questões:

- a) grupos permanentemente e diretamente ligados às questões de política externa, como exportadores e importadores, representantes de organizações internacionais, etc.;
- b) grupos cuja principal função é a realização de demandas nacionais, mas que também devem estar atentos ao cenário externo porque em inúmeras ocasiões a consecução de seus objetivos depende de resultados em negociações externas (exemplo: centrais sindicais, associações comerciais, etc.);
- c) grupos interessados apenas nos problemas gerais da formulação de política externa, como é o caso das organizações cívicas e educacionais, etc.;
- d) grupos geralmente preocupados apenas com as questões domésticas, mas que ocasionalmente se interessam por uma determinada questão de política externa;
- e) e finalmente, grupos que somente se interessam por questões internacionais em momentos de crise e emergências. Este grupo engloba a maior parte da população.

Essa concepção tem variado ao longo do tempo, mas em geral as análises sobre esse assunto sustentam o fato de que a maioria da sociedade não se interessa pelos temas relativos à política externa, a não ser quando estes passam a ter implicações diretas em sua vida. Consequentemente, haveria a preponderância da agenda doméstica sobre a agenda internacional no debate político.

Tal realidade se alterou radicalmente nos últimos trinta anos com a intensificação do processo de globalização e as novas tecnologias que trouxeram

para o cotidiano da sociedade as questões internacionais, ainda quando estas passam despercebidas pela população. Portanto, houve a incorporação progressiva – e intensa – das questões externas no cotidiano das sociedades promovendo uma alteração importante no comportamento da opinião pública geral e que aos poucos introduz na agenda doméstica nacional temáticas antes exclusivas da política externa (Mariano, 2007; 2010).

Este é o caso dos processos de integração regional, pois ainda que pareçam distantes, possuem efeitos diretos sobre a vida das populações dos países envolvidos e nos processos decisórios de seus governos, o mesmo vale para as instâncias de representação dentro dos sistemas políticos democráticos.

Esta nova realidade apresenta um grande desafio para os parlamentares porque em geral o Poder Legislativo tem participação restrita na formulação da política externa<sup>1</sup>, mas ao mesmo tempo enfrenta uma crescente pressão por intervenção nessa área e por produzir respostas para processos sobre os quais não possui mecanismos de influência e nem participação. As estruturas parlamentares nacionais estão sendo pressionadas a repensar suas atribuições e funções, e a elaborar novos mecanismos para lidar com essa nova agenda de trabalho, exemplo disso são os parlamentos regionais.

Embora tenham sido selecionados três estudos de caso (Parlamento Europeu, Parlasul e Parlandino), não foi nossa intenção realizar uma pesquisa comparativa. O propósito era verificar se a variável “agenda social” poderia ser explicativa da percepção negativa ou positiva sobre o processo de integração na opinião pública. É preciso ressaltar que as diferenças nos níveis de integração existentes entre os três processos (sem mencionar os contextos e realidades históricas) foram levados em consideração, utilizando especificamente a análise da evolução da opinião pública europeia como parâmetro para avaliar se a hipótese estaria correta porque é o caso mais avançado.

Isto é, a análise do caso europeu estabeleceu um padrão sobre o comportamento da variável “agenda social”. Nos outros dois casos, Parlandino e Parlasul, procuramos verificar se essa variável apresentou padrão semelhante ou não, considerando os dados em conformidade com o estágio de integração e de desenvolvimento do parlamento regional.

A forma como a atuação parlamentar aconteceu na Europa não pode ser reproduzida no caso do Mercosul e da Comunidade Andina, ou considerada

---

1 A exceção seria o caso norte-americano.

como modelo a ser seguido literalmente porque toda institucionalização – e modificações substanciais das regras formais que esta venha a sofrer ao longo do tempo – tende a ser condicionada pelo conjunto dos constrangimentos informais que fazem parte da bagagem cultural da sociedade em que este se dá. Portanto, embora possa existir um mimetismo institucional e comportamental, as instituições se desenvolvem de forma diferenciada e criam padrões particulares para suas rotinas de reprodução. Tendo isso em mente analisamos como os parlamentos regionais funcionam, e como interagem com os respectivos Congressos Nacionais e outras instituições do processo de integração. Nesta parte da pesquisa o enfoque priorizou a agenda de trabalho desses parlamentos regionais e como ela se reflete nos diálogos estabelecidos com outras instâncias, sejam elas nacionais ou regionais. Um aspecto importante foi verificar como os processos de eleição direta de seus integrantes afetou os comportamentos dos próprios parlamentares, a relação do Parlamento com outras instâncias e a opinião pública.

A discussão sobre esse último aspecto fundamentou-se na discussão dos dados do Eurobarômetro e do Latinobarômetro. A utilização dessas bases permitiu uma avaliação da flutuação da percepção da opinião pública sobre os processos de integração. É preciso ressaltar que no caso do Eurobarômetro essa questão é central nas sondagens realizadas (desde 1973), enquanto no Latinobarômetro o aspecto central é a percepção democrática nas sociedades latino-americanas.

Ainda assim, as pesquisas realizadas pelo Latinobarômetro possuem questões sobre a percepção da opinião pública sobre os processos de integração regional. Tentamos complementar essa deficiência com pesquisas acadêmicas sobre percepções de grupos sociais específicos e/ou opinião pública sobre a integração regional. De qualquer forma, a questão das expectativas e percepções da opinião pública sobre a integração contemplada pelos levantamentos do Latinobarômetro é condizente com os pressupostos teóricos desta pesquisa.

Uma variável importante nessa análise sobre a opinião pública foi a introdução de uma nova regra nos parlamentos regionais: a escolha de seus membros por meio de eleições diretas. Neste caso, analisamos com mais profundidade os seus impactos nos países europeus e nos membros do Parlandino, mas ainda são muito restritos no Parlasul porque só no Paraguai e na Argentina estas ocorreram.



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. A pesquisa estruturou-se em duas partes principais. Na primeira apresentamos os estudos de caso e algumas reflexões sobre o papel dos parlamentos nos respectivos processos de integração regional. A segunda parte deste livro apresenta uma discussão sobre o significado do déficit democrático e as análises sobre a percepção das populações em relação aos blocos regionais.

## REFERÊNCIAS

EUROBAROMETER. *Citizens' view of European Parliament: perceptions, knowledge and expectations*. Janeiro de 2008. Consultado em 17 de novembro de 2013. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_300\\_280\\_en.htm#288](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_300_280_en.htm#288)

HAAS, Ernest B. e WHITING, Allen S. *Dynamics of international relations*. New York: McGraw-Hill, 1956.

KLOR, A. D. de. La necesidad de un Parlamento para el Mercosur. In COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR Y FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: 2004. p. 23-40

KREPPPEL, Amie. *The European Parliament and Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. *Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2001.

\_\_\_\_\_. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. Vol. 71. São Paulo: CEDEC, p. 123-168, 2007.

\_\_\_\_\_. Globalização, Regionalismo e o Estado na América Latina. In DEL VECCHIO, Angelo. (Org.). *Política Internacional e Hegemonia: Brasil e Estados Unidos no Contexto da Globalização*. São Paulo: Sociologia e Política, 2010. p. 39-75

\_\_\_\_\_. *Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?*. Relatório de pesquisa financiada pelo CNPq. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, 2011.

MORAVCSIK, Andrew. The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*. Routledge, p. 349-386, abril 2005.

PIERSON, Paul. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. in SANDHOLTZ, Wayne e SWEET, Alec Stone (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998. p. 27 -58.

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



## EVOLUÇÃO DOS PARLAMENTOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

*Bruno Theodoro Luciano*

Tenciona-se, neste capítulo, apresentar a evolução dos parlamentos de integração analisados. Pretende-se tanto introduzir a histórica evolução do papel e das competências do Parlamento Europeu no seio da integração europeia, como indicar a criação e os estágios iniciais de uma instituição de características parlamentares na integração do Mercosul. Esse tópico é essencial para construir um panorama de cada parlamento de integração analisado dentro de seus respectivos projetos de integração. Embora o processo de inserção de eleições diretas seja contemporâneo ao atual estágio do Parlasul, a inclusão de eleições no contexto europeu se consolidou no final da década de 1970. Apresentar o lugar do Parlamento Europeu na integração europeia antes e depois de suas primeiras eleições diretas torna-se significativo para se compreender as consequências desse fenômeno no caso europeu.

A análise comparativa de processos temporalmente distantes, como é o caso da aprovação das eleições diretas do Parlamento Europeu e do Parlasul, não pode deixar de levar em conta o papel do tempo como categoria de análise em ambas os casos. A observação das profundas dimensões temporais dos processos sociais favorece o enriquecimento da compreensão de fenômenos sociais complexos e dinâmicos (Pierson, 2004). Nesse sentido, esse capítulo aproxima-se da postura adotada pelo *institucionalismo histórico*, abordagem que apresenta a preocupação em entender o desenvolvimento institucional da integração regional ao longo do tempo.

O excerto de Pierson (1998) explicita as características dessa perspectiva das quais compartilha a abordagem utilizada neste estudo:

This scholarship is historical because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is institutionalist be-

cause it stresses that many of the contemporary implications of these temporal processes are embedded in institutions—whether these be formal rules, policy structures, or social norms (Pierson, 1998).

O caminho que cada parlamento de integração regional analisado percorre é único e individual. A evolução institucional das estruturas parlamentares influencia os contornos e as formas que essas instituições tomarão ao longo do tempo. Da mesma forma, o funcionamento e o desenvolvimento de cada instituição não é meramente uma derivação dos desejos e aspirações iniciais de seus criadores, as chancelarias nacionais. Interesses de curto prazo, normalmente associados às preferências dos governos e dos atores participantes das negociações dos processos de integração (previamente claras e estabelecidas, segundo a teoria da escolha racional), não necessariamente se equivalem aos interesses desenvolvidos no longo prazo, estes pouco previsíveis (Pierson, 1998).

Evolução institucional, path dependence e unintended consequences são contribuições significativas do institucionalismo histórico que justificam a importância de, em um primeiro momento, analisar o desenvolvimento institucional de cada parlamento de integração regional, antes mesmo de proceder à análise detalhada dos parâmetros de comparação da inclusão de eleições diretas nos mesmos. Conforme será apresentado, o papel dos próprios parlamentares em cada processo de integração regional deve ser adicionado ao rol de elementos que influenciaram o desenvolvimento dos parlamentos estudados. Esses deputados são também atores e agentes na evolução dessas instituições, contribuindo inclusive para alterar os resultados previamente objetivados pelos governos nacionais na criação de estruturas parlamentares na integração.

## 1. DESENVOLVIMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU NA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

### 1.1 Assembleia Consultiva

A criação do elemento parlamentar na integração europeia remonta à negociação dos primeiros tratados europeus. A assinatura do Tratado de Paris e a criação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), entre França, República Federal da Alemanha (RFA), Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, criaram quatro grandes instituições responsáveis pelo funcionamento da Comunidade: a Alta Autoridade, órgão supranacional, responsável pela exe-

cução das atividades; o Conselho de Ministros, representado pelos ministros dos Estados-Membros, encarregado de aprovar os atos da Alta Autoridade; a Corte de Justiça, defensora da aplicação e interpretação do Tratado; e a Assembleia da Comunidade.

A Assembleia da Comunidade, que posteriormente se autodenominaria de Parlamento Europeu (PE), era formada por 78 membros, sendo que França, Itália e RFA possuíam 18 cadeiras, Bélgica e Países Baixos, 10 assentos e Luxemburgo, 4 representantes. A Assembleia da CECA era composta pelos membros dos parlamentos nacionais, indicados de acordo com os procedimentos internos de cada Estado-Membro. Sua função dentro da CECA era apenas de caráter consultivo, cabendo à Alta Autoridade apresentar um relatório anual à Assembleia, como veículo de transparência.

A atuação da Assembleia Comunitária, desde seus primórdios, assemelha-se à postura histórica dos parlamentos dos países europeus durante o século XIX, os quais foram conquistando maiores poderes institucionais dentro das monarquias constitucionais europeias (Delwitt et al, 1999). A estratégia utilizada ao longo do tempo pelo órgão parlamentar europeu, mesmo quando seus membros eram ainda indiretamente escolhidos pelos legislativos nacionais, foi a de prezar pelos “pequenos passos”: pequenas alterações nos regulamentos internos da Assembleia, com o objetivo de aumentar as atividades e a influência parlamentar no contexto da construção europeia. Exemplo dessa postura foi a divisão da reunião anual da Assembleia da CECA, já nos seus primeiros anos, em encontros ao longo do ano, com o intuito de garantir mais intensidade das atividades parlamentares europeias (Corbett, 1999).

O Tratado de Roma, de 1957, o qual aprofundou o processo de integração europeu, com a instituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE), manteve uma estrutura parlamentar em sua organização institucional, nos moldes estabelecidos pelo Tratado da CECA. Uma das diferenças destacadas foi o aumento do número de parlamentares da Assembleia comunitária para 142. No que se refere às competências institucionais, o órgão parlamentar manteve seu papel consultivo e de controle na integração europeia.

It was essentially a forum, composed until 1979 of delegations from national parliaments. It was consulted merely on a small range of legislative proposals prior to their adoption by Council and given the right to dismiss the Commission in a vote of censure by a two-thirds majority. (Corbett et al, 2003)

A influência da Assembleia na integração europeia foi exercida, portanto, pelo uso intensivo das competências recebidas e pela busca de maior participação nas esferas decisórias do projeto integracionista. Ao longo de seus primeiros anos, o Parlamento fez pesar sua influência no processo legislativo, na supervisão e no controle do executivo, e, principalmente, na aprovação do orçamento comunitário a partir dos anos 1970 (Nugent, 1999).

A partir dos Tratados de Luxemburgo de 1970 e 1975, o Parlamento passou a ser responsável por autorizar e fiscalizar as provisões orçamentárias e financeiras, respectivamente, das Comunidades Europeias. As competências orçamentárias deram ao PE um meio significativo tanto para o uso quanto para o aumento de poderes e influência no processo decisório comunitário. A necessidade de aprovação parlamentar para a execução orçamentária e financeira fez com que os eurodeputados mais influentes disputassem as vagas da Comissão de Orçamentos do PE. “In 1986 the Committee on Budgets enjoyed the highest possible status in the Parliament.” (Corbett et al 2003).

Segundo Nugent (1999) essa atuação do Parlamento no âmbito da integração pode ser compreendida dentro de uma estratégia dual para o aumento de seus próprios poderes no processo decisório comunitário. Duas estratégias foram empreendidas pelos eurodeputados, em busca de mais relevância dentro da integração regional: uma maximalista, voltada para o apoio de iniciativas de reformas interinstitucionais, as quais confeririam maiores competências ao PE com relação aos demais órgãos comunitários (Comissão Europeia e Conselho de Ministros); e outra minimalista, cujo enfoque estaria no uso intensivo das competências comunitárias já adquiridas, com o fito de pressionar os governos nacionais para o recebimento de mais poderes.

Unlike most national parliaments, the EP has not regarded itself as part of a finished institutional system, but rather as part of one requiring evolution or even transformation, and to which goal it has always sought to act as a catalyst. (Corbett et al, 2003)

Nesta fase em que o Parlamento ainda se caracterizava como uma Assembleia Consultiva, tem destaque a inclusão e realização de eleições diretas para escolha dos parlamentares europeus, objeto principal do presente estudo, o qual será especificamente estudado no capítulo seguinte.

Na decisão do Conselho Europeu de 1976 foram finalmente aprovadas e regulamentadas as primeiras eleições europeias, as quais já vinham sendo

previstas desde os Tratados de Paris e Roma, na década de 1950. “*L’Assemblée est formée des délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante*” (Art. 12, Tratado da CEECA). Uma das grandes dificuldades na aprovação do pleito europeu foi a dificuldade, que segue até a atualidade, em estabelecer uma legislação eleitoral europeia uniforme. A regulamentação das eleições europeias ficou a cargo de cada Estado-membro, harmonizando apenas algumas normas, como a simultaneidade das eleições. O único grande passo dado posteriormente foi a instituição de mandato exclusivo e a adoção de votos proporcionais pelo Reino Unido, este somente a partir de 1999 (Nugent, 1999).

Até antes das eleições diretas, os parlamentares escolhidos nacionalmente eram virtualmente pró-integracionistas (parlamentares nacionais interessados em temas de integração regional) e, em razão do exercício de duplo mandato (parlamentar nacional e europeu), tinham tempo limitado para suas atividades europeias (Nugent, 1999). Nas primeiras eleições diretas somente 30% dos parlamentares eleitos ainda tinham duplo mandato, proporção que foi diminuição nos pleitos seguintes (Nugent, 1999).

Desde seu princípio, as eleições europeias foram caracterizadas como um somatório de eleições nacionais, com baixa participação da sociedade (já que a maioria dos países tem instituído o voto facultativo), e preponderância de temas políticos nacionais nas campanhas eleitorais (Bardi; Ignazi, 1999). Com relação aos eurodeputados que passaram a ser diretamente escolhidos, Bardi e Ignazi (1999) os dividem em quatro perfis: ex-dirigentes (políticos que tiveram uma carreira política de uma vida toda e que passariam a trabalhar no PE como uma espécie de aposentadoria); políticos vitrines (pouco interessados nas atividades do Parlamento, mas voltados para a busca por prestígio político); técnicos ou euroespecialistas (políticos com formação especializada nos temas de integração europeia); e jovens políticos (políticos em formação que teriam como primeiro passo na carreira política o cargo de eurodeputado). Importante ressaltar a dependência, nesses perfis, da experiência na política europeia à carreira política nacional, tendo em vista que os candidatos a eurodeputados são exclusivamente selecionados pelos partidos nacionais.

As primeiras eleições diretas tiveram um efeito ambíguo. Ao mesmo tempo em que conferiram ao Parlamento maior legitimidade, haja vista que este órgão se tornou a única instituição comunitária diretamente eleita pelos cida-

dãos europeus, também criou expectativas públicas difíceis de serem alcançadas, por conta de seu baixo poder decisório na integração europeia, em comparação ao Conselho e a Comissão (Corbett et al 2003).

Com esse acréscimo de legitimidade, o Parlamento diretamente eleito passou a fazer um uso mais intensivo de seus poderes orçamentários. Após a posse dos novos eurodeputados, estes criaram uma subcomissão de assuntos políticos, com o propósito de canalizar as discussões sobre maiores mudanças institucionais na integração europeia, direcionadas a maiores prerrogativas do Parlamento. Ao longo do tempo, essa estrutura parlamentar foi recebendo mais relevância no contexto comunitário, a partir do aumento de recursos para a infraestrutura interna do PE, que passou a ser composto, após suas primeiras eleições, por 410 eurodeputados (Corbett, 1999).

O aumento de legitimidade do Parlamento, conferido pelas eleições diretas, acrescida da estratégia dual (maximalista e minimalista) para a conquista de maiores competências legislativas, influenciaram no processo de aprofundamento da integração europeia. Em 1986, com a aprovação do Ato Único Europeu, o PE inicia sua trajetória evolutiva de uma Assembleia Consultiva para um Parlamento Cooperativo, o qual passa a influir com mais peso no processo legislativo comunitário.

## 1.2 Parlamento Cooperativo

Considera-se que o Ato Único Europeu (1986) deu um impulso decisivo ao aprofundamento da construção europeia. Durante os anos 1960 e início da década de 1970, a integração europeia passou por uma fase de paralisia institucional, denominada no período como “euroesclerose”. Devido ao conflito de interesses entre os governos dos Estados-membros, especialmente em virtude das posturas nacionalistas do presidente francês Charles de Gaulle, houve um bloqueio institucional do processo de integração, que impediu maiores avanços da Europa comunitária (Marthan, 1992). Com o Ato Único, surge o procedimento de cooperação, que garante maior participação, em determinadas temáticas, ao Parlamento na avaliação das legislações europeias, em conjunto ao Conselho de Ministros. Não havendo consenso entre as duas instituições, ainda prevaleceria a vontade do Conselho.

Nos estudos de Rittberger (2003, 2010) é indicada correlação entre o ganho de competências do PE com a busca por maior legitimidade da integração



européia. Segundo o autor, dar mais relevância e delegar maiores poderes ao PE seria uma forma de se acrescer de legitimidade à UE, hipótese explorada pela análise aprofundada de três casos (criação da Assembleia da CEECA, aquisição de poder orçamentário nos anos 1970 e inserção de prerrogativas legislativas com o Ato Único Europeu). Nas situações exploradas, é vista uma delegação de competências expressa dos governos nacionais para a instituição parlamentar do bloco europeu. Esse movimento objetivaria o aumento de legitimidade procedimental das políticas supranacionais. Nesse contexto, os Estados-membros teriam a preocupação de garantir que as instituições europeias em desenvolvimento não seriam desprovidas de valores democráticos, dos quais todos os Estados da UE compartilhariam.

O surgimento e o crescimento de importância de uma Alta Autoridade europeia de natureza supranacional trouxeram a necessidade da existência de uma instituição, de caráter democrático representativo, que pudesse fiscalizar e controlar as atividades de um executivo supranacional. Do mesmo modo, a incorporação de competências legislativas ao PE, a partir dos anos 1980, com a criação do procedimento de cooperação, era uma resposta à percepção de falta de legitimidade de um processo de integração cada vez mais profundo. Todos esses casos representam a preocupação dos Estados em preservar a importância de normas operativas comuns, vinculadas a premissas democráticas, na Europa em construção (Rittberger, 2003). Conceder mais poderes ao PE, diretamente eleito por seus cidadãos, passou a ser uma resposta padronizada dos Estados-membros para eliminar o suposto déficit democrático da integração europeia (Goetze; Rittberger, 2010).

Identifica-se a partir desse período um processo de *parlamentarização* da integração europeia, em que o Parlamento sucessivamente conquistou prerrogativas mais relevantes no sistema decisório europeu, deixando de ser uma entidade meramente consultiva na integração (COSTA, 2009). A crença na existência de uma crise de legitimidade nas instituições europeias favoreceu a *parlamentarização* do sistema político europeu, evidenciado, entre outros aspectos, por esse aumento sucessivo de poderes do PE frente à Comissão e ao Conselho de Ministros da UE (Costa, 2009). Não apenas os governos nacionais, mas os próprios membros do Parlamento influenciaram nas decisões de acrescer o PE de maiores prerrogativas, principalmente no âmbito legislativo.

Segundo Costa e Brack (2011), a existência de uma *ideologia democrática* no bloco, uma matriz normativa e cognitiva vinculada aos valores de na-

tureza democrática, teria contribuído para a *parlamentarização* do bloco. A crença na legitimidade das instituições representativas europeias, em detrimento dos órgãos tecnocráticos, favoreceria a ampliação de poderes do PE, como instrumento de redução do déficit de democracia na integração. Após as primeiras eleições europeias, essa pressão por maiores competências torna-se mais ofensiva, gerando nos anos 1980 e 1990 suas conquistas mais significativas.

The most striking and stable trend of EU institutional development has been the continuous increase of the EP's powers. The EP, originally made up of national MP's meeting a few weeks a year, has become in five decades a permanent and directly elected institution vested with extensive powers of decision and control. (Costa; Brack, 2011)

Como os eurodeputados não eram providos de instrumentos formais significativos para constranger as decisões dos governos nacionais, em direção ao recebimento de maiores poderes institucionais, sua influência foi desenvolvida de modo difuso e indireto, e com grande base no reconhecimento do PE como fonte de legitimidade da integração europeia. A *Ideologia Democrática* foi a principal fonte de atuação do PE para receber maiores competências durante as negociações dos tratados e acordos europeus (Costa; Brack, 2011). A combinação dessa perspectiva construtivista, a qual destaca o papel dos eurodeputados como agentes relevantes no processo de *parlamentarização* da integração europeia, associada às perspectivas intergovernamentais, que enfatizam a cessão, por parte dos Estados nacionais, de competências para as instâncias comunitárias (Rittberger, 2003), apresenta-se como uma abordagem mais completa de se compreender esse processo de ganhos de competências do PE ao longo do período. Os parlamentares europeus passam a ser considerados tanto objetos como sujeitos na evolução institucional do PE.

Nessa trajetória de recebimento de maiores poderes, o PE contou historicamente com a Comissão Europeia como aliada frente às decisões intergovernamentais do Conselho. A proximidade das visões supranacionais do PE e da Comissão, voltadas, em suma, para maior aprofundamento da integração regional, propiciou o apoio do executivo comunitário em direção a maior relevância do PE no processo decisório. Esse suporte justifica-se principalmente pela legitimidade oferecida pelo PE às posições adotadas pela própria Comis-

são, tradicionalmente percebida como estrutura tecnocrática e pouco transparente da integração (Fitzmaurice, 1999).

O entendimento de que as demais instituições comunitárias, os parlamentos nacionais e a opinião pública europeia apresentam a respeito da importância do PE na integração está longe de ser estável e fixa durante a construção europeia (Fitzmaurice, 1999). A legitimidade conferida a esse órgão parlamentar foi alterando-se rapidamente em poucos anos, especialmente a partir das primeiras eleições diretas. Do mesmo modo, os eurodeputados mantiveram-se em uma busca permanente de legitimidade perante tanto os demais atores decisórios da integração (legitimidade interna) quanto dos cidadãos europeus, destinatários dos regulamentos construídos em escala supranacional (legitimidade externa) (Costa, 2006).

Essas influências externas, as quais modificaram as relações interinstitucionais do PE ao longo do tempo, também produziram dinâmicas no comportamento organizacional interno do Parlamento (Kreppel, 2002). Segundo Kreppel (2002), as mudanças internas do PE (alterações de regulamentos, quórum, maiorias, secretariado e presidência) foram tanto resultado das transformações institucionais do PE, o qual deixou de ser um órgão consultivo para se transformar em um co-legislador europeu, quanto das dinâmicas políticas internas do PE, relacionadas às preferências da maioria dos membros e dos grupos políticos do Parlamento.

No contexto de aprovação de eleições diretas e do Ato Único Europeu, todos os grupos políticos uniram-se na demanda por mais poderes para o PE. Essa unidade interna construída pelos eurodeputados em prol de maiores competências fez com que o PE fosse caracterizado como um órgão de comportamento consensual, no qual as ideologias políticas não teriam um papel relevante em sua articulação interna (Delwit et al, 1999). A partir do momento em que o Parlamento já toma características mais expressivas no processo decisório comunitário, os benefícios alcançados já são restritos às maiores famílias políticas (Socialistas, Democrata-cristãos e Liberais), havendo redução do consenso interno anteriormente conquistado (Kreppel, 2002).

Ainda sobre a organização interna do Parlamento, ao longo do tempo, houve uma especialização das atividades dos eurodeputados, a partir da instituição de Comissões temáticas. Segundo Bowler e Farrel (1995), dois terços dos parlamentares servem em apenas uma comissão, enquanto a maioria dos demais chega a participar de duas comissões, o que indica o alto grau de espe-

cialização dos deputados europeus em poucos ou um único tema de interesse. Dentro das atividades nas comissões, é dada grande importância à designação das relatorias das proposições do PE. Essa escolha é disciplinada tanto pelos grupos políticos europeus, quanto pelas delegações nacionais, os quais designam a relatoria das matérias com base nas preferências temáticas dos eurodeputados (Bowler; Farrel, 1995). Tanto o estabelecimento do procedimento de cooperação, quanto o alto grau de especialização e de organização interna do PE, ambos consolidados na década de 1980, favoreceriam um novo aumento de competências poucos anos depois.

### 1.3 Parlamento Co-decisor

A criação da União Europeia (UE), com a assinatura do Tratado de Maastricht de 1992, inaugura um novo procedimento legislativo na integração europeia, a co-decisão, que deixa em pé de igualdade o Conselho e o PE nas decisões relacionadas, de modo geral, à integração econômica (Medeiros; CAMPOS, 2009). A partir do sistema de co-decisão, caso não haja consenso na aprovação das matérias, o PE e o Conselho devem se reunir em um comitê de conciliação, para decisão final sobre a aprovação ou o veto das proposições. Os sucessivos tratados pós-Maastricht (Amsterdã, Nice e Lisboa) alargaram as matérias nas quais o procedimento de co-decisão é adotado.

Segundo Medeiros e Campos (2009), “*com o Tratado de Maastricht, o processo decisório da UE começa a sofrer uma maior influência legislativa do Parlamento Europeu, órgão que tem, a priori, um caráter mais representativo da população europeia*”. A adoção e a ampliação do procedimento de co-decisão indicam o entendimento por parte dos demais órgãos institucionais europeus de que, de fato, o PE é considerado um órgão de natureza representativa no âmbito comunitário. Em consequência, é vista a necessidade de se reforçar o papel dessa instituição no sistema decisório europeu.

O estabelecimento do procedimento de co-decisão trouxe também novas dinâmicas para a organização das atividades internas do PE. Seguindo a estratégia minimalista (Nugent, 1999), internamente, o PE passou a fazer uso mais intensivo dessa nova competência legislativa, com o objetivo de estabelecer seus novos limites de poderes no processo decisório europeu. Nesse sentido, houve ao longo do tempo redução do número de resoluções não-legislativas aprovadas pelo PE, que passou a dar mais destaque a matérias vinculadas aos

procedimentos os quais apresentava maior poder de influência (cooperação e posteriormente co-decisão) (Maurer, 2003). Importante ressaltar que a maioria das matérias regulamentadas pela co-decisão concentram-se em projetos de diretivas, matérias com vinculação obrigatória em seus resultados, porém com liberdade em seus meios de aplicação, a cargo dos governos nacionais (Maurer, 2003).

O PE estrategicamente aproveita as mudanças da “balança de poder” dentro do processo legislativo europeu para alocar seus recursos nas matérias nas quais o parlamento possui maior poder legislativo. Em pesquisa quantitativa, Rasmusen e Toshkov (2011) demonstram que o tempo gasto na primeira leitura das matérias em procedimento de co-decisão é maior do que nos processos de cooperação e consulta, nos quais o Parlamento detém menos margem de influência. O PE, racionalmente, dá maior atenção e gasta mais recursos, financeiros e pessoais, em temas em que pode influir com maior intensidade, buscando garantir seus interesses e preferências no jogo político europeu.

Esse acréscimo de competências, somado ao uso intensivo desses poderes, faz com que o outro ator relevante na aprovação legislativa, o Conselho da UE, torne-se mais politizado. *“As a consequence, a more powerful EP makes it more likely that ministers rather than bureaucrats decide about legislative proposals in the Council”* (Hage, 2011). Um Parlamento mais poderoso reflete na necessidade de mais atenção às matérias europeias por parte dos atores políticos nacionais, em detrimento dos agentes burocráticos, os quais repassam as atividades e decisões a seus superiores. Uma diferença de níveis de politização surge entre cada um dos procedimentos legislativos (consulta, cooperação e co-decisão), sendo que o procedimento o qual situa o PE em igualdade de poderes ao Conselho torna este último mais politizado frente a um Parlamento empoderado.

The need for the European Parliament and the Council of Ministers to work together to achieve policy outcomes as the power of the EP has increased as a result of the introduction and expansion of the co-decision procedure (which is a central focus of these articles) makes the bicameral character of the EU’s legislative branch inescapable (Kreppel, 2011).

A aproximação do equilíbrio de poderes entre PE e Conselho da UE na aprovação legislativa transforma o sistema legislativo europeu, ao menos dentro das competências de aprovação legislativa (haja vista que somente a

Comissão tem o poder de iniciativa legislativa, diferentemente dos sistemas políticos nacionais), em um modelo verdadeiramente bicameral. As “casas” representando o conjunto dos cidadãos europeus (PE) e os Estados-membros (Conselho) passam a aprovar as normas comunitárias conjuntamente.

No âmbito da organização política interna do PE, a fase de Parlamento co-decisor tornou esse órgão parlamentar mais consolidado e competitivo (HIX et al, 2003). A observação da relação entre os dois maiores grupos políticos do PE, o Partido dos Socialistas Europeus (PSE) e o Partido Popular Europeu (PPE), é fundamental para um maior entendimento das mudanças no quadro político interno do PE. Na busca por um Parlamento mais influente na integração europeia, foi comumente percebido que o PSE e o PPE prefeririam cooperar do que competir, frente às demais instituições comunitárias, formando uma *grande coalizão*, espécie de um cartel político virtual (HIX et al, 2003). Diferentemente de alguns partidos menores e mais radicais, esses dois grupos, juntamente com o Grupo dos Liberais, incorporam em torno de 90% dos partidos moderados e tradicionais da Europa, os quais historicamente apresentam uma postura no mínimo moderadamente pró-europeia (a exceção dos Conservadores britânicos) (HIX et al, 2003). Esse fato facilitou a construção dessa *grande coalizão* para o fortalecimento do PE dentro da integração regional, bem como o apoio ao próprio aprofundamento e alargamento da UE.

Esse fato não impediu, no entanto, divisões partidárias e ideológicas dentro do PE. Embora a *grande coalizão* tenda a se formar em assuntos institucionais, quando os dois maiores partidos conjuntamente são favoráveis a maior integração europeia, em temas sócio-econômicos, clivagens partidárias tradicionais entre direita-esquerda mantêm-se. “*The parties compete on environmental and agricultural issues, and vote together on external trade issues. The results also suggest that the two parties compete more than they collude on economic and social issues*” (Hix et al, 2003).

O comportamento dos grupos políticos nessas matérias se assemelha ao dos sistemas políticos nacionais, indicando significativa coesão partidária (embora os grupos políticos sejam ideologicamente e nacionalmente diversos) e competição interpartidária (Hix et al, 2005). “*European party groups are able to have a disciplining effect on their national member parties.*” (Hix et al, 2005). Votar no PE passou a ser mais partidário e menos nacionalista ou intergovernamental.

Tendo em vista o desenvolvimento desse modelo de organização política interna do PE, duas dimensões do comportamento dos grupos políticos europeus são categorizados por Hix et al (2006): uma dimensão direita-esquerda, a qual seria a mais relevante para o entendimento das posições políticas no Parlamento; e uma dimensão pró e anti-integração, próxima de um embate entre governo (normalmente mais favorável a integração europeia) e oposição (contrária às decisões governamentais no âmbito da UE). Ainda que os partidos políticos nacionais sejam os mais importantes na seleção e eleição dos candidatos a eurodeputados, os grupos políticos europeus são na realidade os *agenda-setting* no PE (Hix et al, 2006).

A avaliação da prevalência da dimensão esquerda-direita não é plenamente aceita na academia. Hobolt et al (2008) sugerem que há diferença entre visões ideológicas dos eurodeputados expressos nos discursos e nos votos (este último analisado quantitativamente por Hix). “*EP speeches reflects partisan divisions over EU integration and national divisions rather than left-right politics*” (Hobolt et al, 2008). Cicchi (2011) ressalta que a filiação nacional tende a ter um papel mais relevante do que o enunciado pelos estudos de Hix et al (2006). Os elementos de coesão nacional não são plenamente suprimidos no PE pelos grupos políticos europeus. Em termos de preferências, segundo Cicchi (2011), os eurodeputados apresentam mais coerência com base em sua nacionalidade do que em termos ideológicos, o que mantém esse debate em aberto.

O desempenho e a importância das eleições europeias não parecem acompanhar a progressiva evolução institucional do PE. O pleito europeu continua a ser caracterizado como eleições de segunda ordem (Schmitt, 2005). As eleições diretas para o PE seriam secundárias em relação às eleições nacionais, apresentando menos participação do eleitorado e baixa politização da campanha política, focadas em temas políticos nacionais e não europeus. O comportamento dos eleitores que votam é normalmente de descontentamento quanto aos partidos dos governos nacionais. Diferentemente das eleições nacionais, os partidos grandes tendem a ter menos votos que os partidos menores, demonstrando maior ideologização nos votos e maior proximidade do resultado da votação às afinidades ideológicas do eleitorado (Schmitt, 2005). Partidos de extrema esquerda e “verdes” têm recebido mais votos nas eleições europeias do que nacionalmente.

Os eleitores tendem a votar contra os partidos governistas por esses serem mais pró-europeus do que o eleitor médio. Ademais, o contexto das campa-

nhas eleitorais valoriza o sentimento de euroceticismo, trazendo mais votos aos partidos opositores dos governos (Hobolt et al 2008). Embora se categorizem como eleições de segunda ordem, a seleção política dos candidatos pode influenciar nos resultados eleitorais. A escolha de candidatos com maior popularidade, experiência política e imagem positiva para comporem o topo das listas partidárias aumenta os votos para os partidos nacionais que assim agem (Hobolt ; Hoyland, 2011).

*“Members of the European Parliament (MEPs) typically follow one of two career paths, either advancing within the European Parliament itself or returning to higher offices in their home states”* (Meserve et al, 2009). Suas diferentes ambições tendem também a moldar seu comportamento legislativo. Aqueles que visam ao retorno à carreira política nacional, mais frequentemente divergem dos votos dos líderes dos grupos políticos europeus, além de se oporem às leis que procuram expandir os poderes das instituições supranacionais (Meserve et al, 2009).

#### 1.4 Parlamento Co-legislador?

A partir da confecção do Tratado de Lisboa, o sistema de co-decisão passou a ser denominado de *processo legislativo ordinário*, ressaltando a pretensão de que todas as matérias, em um dado momento da evolução da UE (cada vez mais próximo), sejam vinculadas a esse modelo de procedimento legislativo. A alteração de nomenclatura da co-decisão traz um caráter regular a esse sistema de aprovação legislativa (Medeiros; Campos, 2009). Com essa nova transformação dos tratados europeus, o Parlamento, no âmbito de aprovação legislativa, passa a ser praticamente um co-legislador europeu, atuando em pé de igualdade na ratificação de quase todas as matérias da integração europeia, à exceção de temas de política externa, segurança e defesa, ainda regulados pelos sistemas de consulta e cooperação.

A partir dos anos 1990, no entanto, o debate acerca do déficit democrático na UE deixou de ser pautado fundamentalmente por aspectos institucionais (mais poderes ao PE) para se voltar ao papel da participação da sociedade civil no sistema político europeu (Magnette, 1999). Nesse sentido, o papel do PE na integração europeia não pode se limitar a um órgão diretamente eleito capaz de influir com assertividade no processo decisório europeu. O Parlamento deve procurar ser um instrumento para a aproximação dos cidadãos



européus das políticas europeias, que cada vez mais os afetam diretamente. *“The European Parliament is a prime example of an institution where the need to strengthen the link with citizens became a key priority, in particular following the Lisbon Treaty’s reinforcement of the parliament’s powers and visibility”* (Leston-Bandeira, 2012). O papel da internet e das novas mídias sociais é fundamental na promoção das atividades do PE em escala europeia, acrescentando as mesmas de mais transparência e *accountability*.

O estágio institucional do PE facilita a discussão de novas formas de organização política supranacional. Em estudo apresentado para a Comissão de Assuntos Constitucionais do PE, Bardi et al (2010) apresentam as possibilidades e as dificuldades para o desenvolvimento de um sistema partidário europeu transnacional. O modelo de eleições europeias atuais não garante a consolidação de um sistema político-eleitoral europeu, haja vista que as disputas eleitorais somente ocorrem em escala nacional (candidatos belgas contra belgas, franceses contra franceses etc). Os partidos políticos nunca competem fora de seus sistemas eleitorais nacionais, o que impede uma eleição verdadeiramente europeia, embora as vagas de eurodeputados sejam inegavelmente supranacionais.

*“(…) much of the party activity in the Parliament as focused on the collective strengthening of the Parliament vis à vis the other European institutions rather than competing among themselves for control within the Parliament”* (Bardi et al, 2010). A falta de maior estrutura competitiva entre os grupos políticos europeus limita sua consolidação como verdadeiros partidos políticos transnacionais. Essa ausência de competição interpartidária é identificada tanto nas campanhas eleitorais quanto na estrutura interna do PE, na qual a *grande coalizão* entre os maiores grupos políticos europeus substitui divergências ideológicas em determinadas matérias.

O estabelecimento de uma estrutura de competição política é fundamental para o desenvolvimento de um genuíno sistema partidário transnacional. Uma das formas de se alcançar esse objetivo é por meio da indicação de cada família política de seus próprios candidatos para presidente da Comissão Europeia (Bardi et al, 2010). Outra sugestão mais discutida internamente pelo PE é a disposição de vagas de eurodeputados para campanhas transnacionais, segundo projeto de relatoria do eurodeputado britânico Andrew Duff. *“O texto sugere a eleição de 25 deputados europeus suplementares por uma circunscrição única constituída pelo conjunto do território da União Europeia, sendo as listas*

*transnacionais compostas por candidatos provenientes de pelo menos um terço dos Estados”* (Parlamento Europeu, 2011).

Embora haja possíveis respostas para o estabelecimento de um modelo político-partidário europeu, inúmeras críticas ao sistema democrático-representativo inevitavelmente permeiam as discussões de desenvolvimento do sistema político europeu.

If there is a general crisis of representation through political parties, why should we insist on that path? If we want to build a more accountable and transparent Union, why are we going to use a tool which is dramatically losing accountability and is characterized by its opacity? (Elía, 2011)

A vantagem na estruturação de um modelo inédito de governança europeia é de que os modelos políticos nacionais, atualmente discutíveis, podem ser substituídos por estruturas políticas inovadoras, no sentido de construção de um novo modelo de representação e ação política (Elía, 2011). Essa consideração retoma em grande medida os argumentos, supracitados, de Philippe Schmitter (s/d) de que o sistema político europeu deve ser compreendido como uma estrutura de governança *sui generis* e não como mera reprodução das políticas nacionais.

Um estudo amplo e compreensivo sobre o PE deve levar em conta todo o trajeto e evolução institucional dessa instituição de natureza parlamentar, de cerca de 60 anos. Conforme indica Pierson (1998), os caminhos percorridos pelas instituições não são somente resultado dos interesses de curto prazo dos agentes políticos governamentais. Ao longo dos anos, outros interesses e agentes foram influenciando no desenvolvimento institucional do PE, o que o levou a partir do Tratado de Lisboa a se tornar praticamente uma instituição co-legisladora em uma estrutura legislativa bicameral.

Esse caminho institucional pode ser analisado sob três modelos de escolha institucional: criação institucional (*institutional creation*), mudança institucional (*institutional change*) e uso institucional (*institutional use*). “(...) *the instigation of entirely new institutions (creation), the modification of existing institutions (change) and the routine adoption of focal institutions by political actors (use)*” (Rittberger, 2012). A aplicação conjunta e complementar desses conceitos ao caso do PE parece explicar as formas evolutivas dessa instituição ao longo das décadas. A criação de estruturas parlamentares, a alteração de

procedimentos e de poderes legislativos, e o uso intensivo e rotineiro das atribuições conquistadas são processos que, em sua totalidade e complementariedade, produziram o que atualmente é o PE.

## 2 CRIAÇÃO E ESTÁGIOS INICIAIS DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

### 2.1 Comissão Parlamentar Conjunta

A inclusão de instâncias parlamentares na integração regional é anterior à própria fundação do processo de integração do Mercosul. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado por Brasil e Argentina em 1988, já estabelecera uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração (CPCI) (Mariano, 2011). Em contexto de redemocratização, os dois países que desenvolviam um processo de aproximação e de arrefecimento de rivalidades históricas incluíram canais de participação parlamentar ao projeto de integração embrionário, com a finalidade de facilitar a internalização dos acordos pelos legislativos nacionais. Inserido nesse mesmo objetivo, o Tratado de Assunção, que institui o Mercado Comum do Sul, em seu artigo 24, também estabelece a criação de uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), responsável pela facilitação da aprovação das normas integracionistas. *“La primera “Reunión Parlamentaria del Mercosur” tuvo lugar también en Asunción los días 7 y 8 de mayo de 1991”* (Caetano; Antón, 2001).

Até 1994, a atuação da CPC foi marcada por frágeis tentativas de encontrar seu lugar na estrutura institucional do Mercosul, a qual somente será melhor esclarecida a partir do Protocolo de Ouro Preto em 1994 (Rivas, 2011). A partir desse Protocolo, a CPC passa a ser reconhecida como parte do arcabouço institucional mercosulino. Ouro Preto formaliza o papel de “agente legal” da CPC na aprovação legislativas das decisões da integração nacionalmente (Mariano, 2011).

As atividades deliberativas da CPC, em seus primeiros anos, foram muito tímidas e muito atreladas às agendas de integração propostas pelas chancelarias nacionais. 60% das reuniões da Comissão coincidiram com as reuniões dos órgãos decisórios do Mercosul (CMC, GMC). A recepção por estas das recomendações parlamentares foram também meramente formais (as instâncias executivas somente tomavam notas das posições parlamentares) (Rivas, 2011).

O desenvolvimento da CPC, durante sua existência, esteve fortemente associado ao funcionamento interno do bloco, tendo em vista que, também segundo Rivas (2011), 70% dos atos analisados por esse órgão de composição parlamentar correspondiam a temas relacionados à organização da integração regional. Houve uma preocupação muito significativa, por parte da CPC, acerca do desenvolvimento de um Mercosul político e democrático, por meio da instalação de um verdadeiro parlamento regional. Reconhece-se, no entanto, que a estrutura estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto levou a um mediano ou insatisfatório desempenho da CPC no andamento da integração (Lins, 2011).

Enquanto as estruturas dos executivos nacionais participantes do processo de integração apresentavam insumos tecnocráticos de alto rendimento, o que facilita o favorável grau de agilidade e resolução de problemas, as estruturas da CPC continham um baixo grau de apoio técnico (embora com variações de funcionários dos parlamentos nacionais envolvidos entre os países-membros) às atividades dos parlamentares nacionais na integração. Entre as insuficiências identificadas na CPC, destacam-se a falta de informação e assessoramento; a baixa comunicação interparlamentar; e a escassez de parlamentares com líderes de perfil mercosulino (Caetano; Antón, 2001).

Embora houvesse resistência por parte dos fundadores do Mercosul em instituir um espaço parlamentar na integração, os parlamentares nacionais, por meio da CPC, se organizaram no intuito de estabelecer seu papel dentro do projeto integracionista. Estabeleceu-se, dentro da Comissão Parlamentar, subcomissões de trabalho (com organização e funcionamento *ad hoc*), em vista a uma maior especialização de trabalhos e de temas dentro da integração, com sua numeração variando ao longo dos anos 1990 e início dos 2000: 12 em 1991; 8 em 1995; e 17 em 2001 (DRI, 2011).

Em busca de uma reversão do quadro de insuficiências de poderes e de participação no processo decisório e legislativo da integração, a CPC passou a atuar por duas frentes: uma internacional, através da atuação externa da CPC em se fazer conhecer por países, regionais e parlamentos próximos à integração do Mercosul; e uma interna, relacionada ao diálogo com os executivos nacionais, com a intenção de exercer maior influência e de construir maior diálogo entre as chancelarias e os parlamentos nacionais em temas da integração (DRI, 2011).

No início do século XXI a atuação dos membros da CPC, somadas ao apoio formal dos presidentes dos Estados-membros, especialmente Lula

da Silva e Kirchner, garantiram o futuro estabelecimento de um parlamento no Mercosul. “O processo de formação do Parlamento do Mercosul teve a particularidade de, pela primeira vez na história do continente sul-americano, ter um protocolo internacional negociado apenas por congressistas” (Pietrafesa, 2011). Os próprios integrantes da CPC foram os responsáveis por negociar e estabelecer as diretrizes do parlamento que futuramente seria instituído.

Desde o primeiro regulamento da CPC, já era estipulado que uma das funções dessa comissão seria de auxiliar no desenvolvimento e instalação futura do Parlamento do Mercosul. Nesse sentido, durante 2003 a 2005 os parlamentares dos quatro países dedicaram-se a formatação de uma proposta que regresse o novo parlamento de integração regional que seria estabelecido (Pietrafesa, 2011).

*“Merecen un destaque especial los vínculos establecidos por la Comisión con el Parlamento Europeo...”* (Caetano; Antón, 2001). O contato da CPC com o Parlamento Europeu foi extremamente relevante na conformação do Parlamento do Mercosul. O Parlamento Europeu não somente auxiliou a instalação e o desenvolvimento do Parlamento do Mercosul (Parlasul) por meio de transferência de *know how* para os funcionários e técnicos dos países do Mercosul (workshops e visitas técnicas às instituições europeias em Bruxelas), como também houve acordo de transferência de aportes financeiros por parte da Europa para a instalação de uma secretaria parlamentar do Mercosul (DRI, 2010). O grande sucesso da CPC, nesse sentido, foi de redundar na criação de um parlamento para o Mercosul, indicação expressa em seu regimento interno e plenamente cumprida (Coutinho, 2009).

## 2.2 Um Parlamento para o Mercosul

De todas as instâncias desse bloco, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo não pertencente à institucionalidade do Mercosul, em um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco mantiveram as mesmas características iniciais. (Mariano, 2011)

As negociações entre os parlamentos e executivos nacionais, com apoio técnico e financeiro da Comissão Europeia e de outras instituições europeias

como a fundação alemã Friedrich Egbert, resultaram, em 2005, na aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Parlasul). O Parlasul passou a substituir a CPC como órgão de natureza e de composição parlamentar no arcabouço institucional do bloco. “*O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos*” (Mariano, 2011).

A fundação do Parlasul constituiu uma resposta à demanda por maior institucionalidade na integração regional, em especial na participação das instâncias legislativas nesse contexto. Para Barral (2006), institucionalizar significaria promover mais autonomia e identidade dessa organização parlamentar. A constituição do Parlasul somente traria maiores contribuições à integração partir do momento em que passasse a superar as dificuldades e limitações anteriormente presentes na CPC (Mariano, 2011).

A função mais relevante do Parlasul, mesma de sua instituição antecessora, é a facilitação de incorporação das regras regionais a nível nacional, objetivando a harmonização das normas entre os países-membros do Mercosul (Barral, 2006). Os mecanismos utilizados pelo Parlasul favorecem a celeridade na internalização das normas mecosulinas dentro dos congressos nacionais, aumentando o índice de normas efetivamente internalizadas e garantindo maior funcionamento das decisões tomadas no âmbito regional (Ribeiro, 2008).

Embora mantenha competências consultivas por natureza, o Parlasul, quando comparado a outros parlamentos de integração, apresenta um papel essencial no contato entre parlamentos nacionais e regional, com o intuito de facilitação da aprovação das normas regionais domesticamente, com assistência das representações do Parlasul dentro dos congressos nacionais (Drummond, 2011).

Uma série de outras competências, no entanto, são adicionadas ao parlamento regional criado:

As competências do Parlamento do Mercosul restringem-se, na etapa inicial, a emitir pareceres sobre projetos de norma, apresentar anteprojetos que visem à harmonização das legislações nacionais, promover audiências públicas, receber petições de particulares, aprovar seu orçamento e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no bloco. (Ribeiro, 2008)

Com relação aos instrumentos de produção legislativa, diferentemente da CPC, a qual somente poderia emitir Recomendações, o Parlasul apresenta maior leque de normas que podem ser emitidas: Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios e Disposições (Mariano, 2011).

O Parlasul estabeleceu, conforme seu regimento interno, a criação de dez comissões permanentes, com a finalidade de tornar mais especializados os trabalhos e discussões deliberativas desse parlamento. São essas as Comissões de Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-regionais e de Planejamento Estratégico; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esportes; Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; Cidadania e Direitos Humanos; Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; Infraestrutura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; e Orçamento e Assuntos Internos. Seu estatuto também possibilita a criação de outras comissões especiais e temporárias, para tratar de temas específicos.

O trabalho especializado em comissões temáticas é fundamental para o estudo de temas particulares, o diálogo com atores da sociedade civil (por meio de audiências públicas), e a produção de documentos e relatórios. É nessas comissões específicas que os grupos de interesses da região podem exercer maior influência, para o atendimento de suas preferências.

O espaço natural de participação são as comissões permanentes. É neste espaço político que os acordos temáticos são discutidos e as disputas ocorrem. Este é o lugar no qual as organizações e os movimentos sociais devem originariamente intervir. As comissões deverão, entre outras competências, realizar reuniões públicas sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração com entidades da sociedade civil, setores produtivos, organizações não-governamentais e movimentos sociais. (Vigna, 2007)

O que se mantém, no entanto, é que os setores mais articulados quanto à integração ainda têm como interlocutor principal os executivos nacionais (chancelarias, ministérios, agências especializadas, todos parte dos governos nacionais) e não o parlamento regional (Mariano; Back, 2012). De todo modo,

o papel da organização interna do Parlasul é trazer maior visibilidade e transparência ao processo de integração regional, por meio do conjunto de atividades associadas à sociedade civil, sejam estes seminários, conferências, audiências ou visitas (Casal, 2008).

A previsão de realização de eleições diretas para escolha dos membros do Parlasul é uma das inovações mais significativas trazidas pelo Protocolo Constitutivo do Parlasul. Segundo esse documento, os parlamentares do Mercosul serão eleitos por voto universal e secreto, com base em legislações nacionais eleitorais a serem referendadas por cada Estado-membro (Art. 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul). Ademais, a partir de data determinada pelos parlamentares do Mercosul, será estabelecido o “Dia do Mercosul Cidadão”, data em que as eleições para os parlamentares do bloco serão realizadas conjuntamente em todos os Estados-membros.

Para a garantia de uma representação mais equilibrada entre os povos do Mercosul, foram aprovados pelo Parlasul em 2010 os termos de distribuição das vagas do Parlamento para cada Estado-membro. Inspirado na evolução institucional do Parlamento Europeu, foi inserido na composição das bancadas nacionais do Parlasul, de modo gradual, o critério da representação cidadã, análogo ao princípio de representação atenuada utilizado no âmbito da integração europeia (Drummond, 2009).

Em um primeiro momento, o número das bancadas nacionais manter-se-ia o mesmo, seguindo a distribuição já utilizada pela antiga CPC, de 18 parlamentares por estados-membros. Em uma segunda etapa, em que os Estados nacionais passam a realizar internamente a eleição direta de seus parlamentares para o Mercosul, o critério de representação cidadã passa a ser aplicado transitoriamente, mantendo-se as representações paraguaias e uruguaias com 18 parlamentares, enquanto as delegações argentina e brasileira passam a contar com 26 e 37 vagas, respectivamente. A partir de 2014, com a conclusão da adesão venezuelana e a realização de eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados do bloco, a distribuição das vagas chega a seu estágio final, quando novamente aumenta-se o número de assentos das representações argentina e brasileira.

Atualmente o processo de inserção da representação cidadã encontra-se no primeiro estágio de sua segunda etapa, em que as delegações nacionais já apresentam alguma diferenciação numérica, porém transitória e reduzida. Até o momento somente o Paraguai (2008 e 2013) e Argentina (2015) realizaram eleições diretas para a escolha de seus 18 representantes.



**Tabela 1.** Incorporação da representação cidadã no Parlasul

Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014)	Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)
Uruguai	3,3	18	18	18
Paraguai	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	-	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	99	184

Fonte: Luciano (2012).

Paraguai cumpriu com o previsto tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado e com isso, esse país forçava a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado (Mariano, 2011).

A eleição direta dos representantes paraguaios, antes mesmo da conformação do número de vagas por países, ainda em negociação dentro dos princípios da *representação cidadã*, garantiu que o número mínimo de parlamentares por bancadas nacionais se mantivesse em 18 deputados. A firme oposição que esse país teve ao longo das negociações sobre a proporcionalidade das bancadas nacionais dificultou a conclusão das tratativas a respeito dos critérios transitórios para a aplicação da *representação cidadã* (Drummond, 2009).

As primeiras eleições diretas para o Parlasul, ocorridas no Paraguai em 2008 e 2013, realizaram-se conjuntamente às eleições presidenciais nacionais, da mesma forma ocorreu na Argentina em 2015. Esse fato reforçou o caráter de eleições de segunda ordem, conceito aplicado geralmente ao caso do Parlamento Europeu, para as eleições do Parlasul. A falta de informação prévia para os eleitores paraguaios acerca do Mercosul, do Parlasul e dos parlamentares do Mercosul, somada à atenção prioritária dada para as campanhas presidenciais nacionais, acentuou as características secundárias das eleições para o Parlasul. Temas de integração regional não foram discutidos durante a campanha eleitoral, que se limitou a discussões políticas nacionais (Mariano, 2011).

Canese (2009) and Castaign (2010) reported that during the Paraguayan elections, the issue of regional integration was not debated, and that the population in general was not aware of why they were voting for Parlasur, who were the candidates to represent them in that institution, and, much less so, what was the function and role of these representatives in the integration process. (Mariano, 2011)

Outra inovação significativa incluída no protocolo constitutivo do Parlasul foi a organização político-ideológica do parlamento em grupos políticos regionais. De acordo com o capítulo terceiro do Regimento interno do Parlasul, os parlamentares poderão se organizar internamente por grupos políticos, seguindo suas afinidades ideológicas. Duas são as possibilidades de instalação de um grupo político no parlamento: conter 10% da composição do Parlamento, caso todos os parlamentares sejam do mesmo estado-parte de origem; ou mínimo de 5 parlamentares, caso sejam de países diferentes (Parlamento do Mercosul, 2007).

Após três anos de encontros informais, o Grupo Progressista foi formalizado em dezembro de 2009 (Malamud; DRI, 2011). Conformado de modo semelhante aos grupos políticos europeus, anteriormente citados, a bancada Progressista é composta por parlamentares de diversos países do Mercosul, membros de partidos ou blocos políticos de esquerda, exemplificados pelo Partido dos Trabalhadores (Brasil), Frente Amplio (Uruguai), Partido Justicialista (Argentina), Frente Guasú (Paraguai) (Drummond, 2009).

Partidos políticos opositores aos partidos “progressistas” buscaram também se organizar politicamente após a criação do Grupo Progressista. Até o momento essas negociações mantiveram-se incipientes, haja vista a dificuldade de aproximação de partidos considerados socialdemocratas (caso do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) com partidos de direita do Paraguai e do Uruguai (Malamud; DRI, 2011). Seguindo a previsão do regimento interno, o Partido Nacional do Uruguai formalizou-se também como grupo político do Parlasul nos primeiros anos de atividade do parlamento. Este manteve-se como um agrupamento político plenamente nacional, indicando uma postura nacionalista e pouco favorável ao desenvolvimento de configurações políticas supranacionais na integração.

O desenvolvimento de uma estrutura parlamentar no Mercosul ainda é muito recente e limitado. As funções do Parlasul são evidentemente contidas em relação aos parlamentos nacionais: suas competências de legislação e con-

trole são praticamente inexistentes e suas atividades não apresentam caráter vinculatório em relação às demais instituições do Mercosul ou mesmo aos cidadãos (Malamud; DRI, 2011). A organização interna do Parlasul, no entanto, demonstra algum avanço institucional, em direção à *parlamentarização* do Mercosul. O estabelecimento de decisões por maiorias e não mais por consenso, a previsão de separação de parlamentares nacionais de parlamentares do Mercosul (via voto direto, secreto e universal) e a inclusão de bancadas nacionais proporcionais (ainda que de modo atenuado) trazem mais complexidade e maior caráter deliberativo ao parlamento regional (Coutinho, 2009).

En este sentido, la instalación del Parlamento de MERCOSUR en mayo de 2007 representa un salto cualitativo en la historia del bloque regional, en tanto la figura de un parlamento implica dotar de estructuras de debate político y de representación ciudadana un proceso que ha nacido a partir de la complementación económico–comercial. (Porcelli, 2009)

Diversas questões essenciais devem ser solucionadas antes que o desenvolvimento institucional do Parlasul possa produzir efeitos mais substantivos à integração. Entre estas, destacam-se a aplicação completa dos critérios de proporcionalidade das bancadas nacionais (incluindo-se da Venezuela, recentemente incorporada ao bloco), a realização de eleições diretas em todos os países do bloco e o aumento de visibilidade externa do parlamento, por meio de campanhas de informação agregadas ou não às eleições para o Parlasul (Porcelli, 2009).

Antes de se tornar um organismo parlamentar supranacional, o Parlasul, além de solucionar as pendências anteriormente indicadas, deverá também redefinir o relacionamento entre os parlamentos nacionais e o parlamento regional, especialmente a partir do momento em que os parlamentares do Mercosul não serão mais membros dos congressos nacionais de seus países (Guimarães, 2012).

Nesse período, Parlasul passou por uma fase de paralisia institucional. O atraso na indicação dos parlamentares brasileiros e argentinos para ocupar indiretamente as vagas de parlamentares do Mercosul e a suspensão do Paraguai do bloco em junho de 2012, em virtude da destituição do presidente Fernando Lugo, deixaram o parlamento regional inativo desde dezembro de 2011 (Agência Câmara, 2012) até finais de 2013. Somente após a solução da questão para-

guia e da adesão venezuelana o Parlasul pôde voltar a se reunir em Montevidéu. A manutenção de um histórico de evolução institucional do parlamento, nesse sentido, depende somente da atuação dos próprios parlamentares em direção à resolução das questões institucionais pendentes e consolidação da saída do estágio atual de paralisia. “(...) *o bien se desarrolla y se convierte en un actor generador y potenciador de la integración o bien se convierte en una estructura irrelevante dentro de la actual intergubernabilidad*” (Porcelli, 2009).

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA. *Deputado acredita que Parlasul poderá ser reativado a partir de dezembro, 2012.*

BARDI, Luciano; IGNAZI, Piero. *Il Parlamento Europeo*. Bolonha: Il Mulino, 1999.

\_\_\_\_\_. et al. *How to create a transnational party system*. European Parliament: Committee on Constitutional Affairs, 2010.

BARRAL, Welber. O Parlamento do Mercosul. In: BRANT, Leonardo (coord.). *II Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. V.1. Belo Horizonte: CEDIN, 2006.

BOWLER, Shaun; FARRELL, David M.. The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2, Apr, 1995.

CAETANO, Gerardo; ANTÓN, Romeo. La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.

CASAL, Oscar. *Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação*. Pontes. Vol. 4 No. 3, julho, 2008.

CICCHI, Lorenzo. Party Groups in the European Parliament, Cohesiveness and MEPs' Survey Data: New Evidence on Voting Behaviour from a New (Simple) Methodology? *Interdisciplinary Political Studies*, Vol.1, No. 2, 2011.

CORBETT, Richard. Des pouvoirs construits par voie coutumière. In : DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). *À quoi sert le Parlement Européen*. Editions complexe, 1999.

\_\_\_\_\_; JACOBS, Francis; SHACKLETON, Michael. The European Parliament at Fifty: A View from the Inside. *JCMS*, Volume 41. Number 2, 2003.

COSTA, Olivier. Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. *Politique européenne*, n° 28, 2009/02.

\_\_\_\_\_. Le Parlement Européen et les associations de citoyens. In BELOT C.; CAUTRÈS, B. *La vie Démocratique de l'Union Européenne*. Paris: La documentations Française, 2006.

\_\_\_\_\_; BRACK, Nathalie. *The Role of the European Parliament in Europe's integration: a critical reassessment*. IPSA-ECPR Joint Conference “Whatever Happened to North-South?” São Paulo, 16-19 fevereiro, 2011

COUTINHO, George. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma Análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. *Ciências Sociais Unisinos*. Vol. 45, No 3, setembro/dezembro, 2009.

DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). À quoi sert le Parlement Européen. Editions complexe, 1999.

DRI, Clarissa. *Changement Institutionnel et Régionalisme en Amérique Latine: La Construction du Parlement du Mercosur*. Bordeaux: Université de Bourdeaux, Tese de Doutorado, 2011.

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

\_\_\_\_\_. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, vol.14, n.1, p. 169-184, 2009. .

\_\_\_\_\_. O poder do Parlamento do Mercosul: integração para além da economia? *Pontes*, Vol.2, No 1, janeiro-fevereiro, 2006.

\_\_\_\_\_. Perspectivas de Desempenho do Parlamento do Mercosul à luz da Modelagem Política Sul-Americana. *INTERthesis*, Florianópolis, v.4, p. 42- 65, jul./dez. 2007..

DRUMMOND, Maria Claudia. *The Brazilian Parliamentary Delegation to Mercosur: its functions in the Brazilian National Congress*. Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 de fevereiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente @ Europa*, ano XII, dezembro, 2009.

ELÍA, Fernando. Pan-European Political Parties: a weak step towards a more democratic EU. 2011 Disponível em <<http://www.thenewfederalist.eu/Pan-European-political-parties-a-weak-step-towards-a-more-democratic>>. Acesso: 06/09/2013..

FITZMAURICE, John. Le Parlement dans le système institutionnel de L'Union européenne. In : DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). À quoi sert le Parlement Européen. Editions complexe, 1999.

GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold., A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, Vol. 8, 1, 2010.

GUIMARÃES, Samuel. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Mercosul, 2012.

HAGE, Frank. Politicising Council Decision-making: The Effect of European Parliament Empowerment. *West European Politics*, 34:1, 2011.

HIX, Simon; ABDUL, Noury; ROLAND, Gerard. Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001. *B.J.Pol.S*, 35, 2005.

\_\_\_\_\_; KREPPPEL, Amie; NOURY, Abdul. The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? *JCMS*, Volume 41. Number 2, 2003.

\_\_\_\_\_; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard. Dimensions of Politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2 (Apr., 2006), pp. 494-511.

HOBOLT. Sara & HOYLAND, Bjorn. Selection and Sanctioning in European Parliamentary Elections. *B.J.Pol.S.*, 41, 2011.

\_\_\_\_\_; SPOON, J.; TILLEY J. A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. *B.J.Pol.S.*39, 2008.

KREPPEL, Amie. Looking 'Up', 'Down' and 'Sideways': Understanding EU Institutions in Context. *West European Politics*, 34:1, 2011.

\_\_\_\_\_. *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*. Cambridge University Press, 2002.

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

LINS, Keren. *A Comissão Parlamentar Conjunta: desempenho e atuação na construção do Parlamento do Mercosul*. Trabalho Apresentado no 3º Encontro Nacional da ABRI, 2011.

LUCIANO, Bruno T. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Ed.11, Brasília, 2012.

MAGNETTE, Paul. L'Union Européenne: un regime semi-parlementaire. In DELWITT, Pascal; WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul (orgs). *À quoi sert le Parlement Européen*. Editions complexe, 1999.

MALAMUD, Andrés. DRI, Clarissa. Spillover Effects and Supranational *Parliaments: The Case of Mercosur*. Paper apresentado no IPSA-ECPR Joint Conference, São Paulo, 16-19 de fevereiro, 2011.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. *The Parliamentary Dimension of Mercosur*. Paper Apresentado na Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, 16 fevereiro, 2011.

\_\_\_\_\_; BACK, Adalberto. Parlamento do Mercosul: Mudança ou Continuidade? *Brazilian Journal of International Relations*, vol.1, 2012.

MARTHAN, Joseph. Du traité de Paris à l'Acte unique européen: parcours et bilan. *The French Review*, Vol. 65, No. 6, p. 878-890, May, 1992..

MAURER, Andreas. The Legislative Powers and Impact of the European Parliament. *JCMS*, Volume 41. Number 2., 2003.

MEDEIROS, Marcelo; CAMPOS, Cinthia. União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. *Rev. Bras. polít. int.* 52 (1), p. 29-52, 2009.

\_\_\_\_\_; PAIVA, Maria Eduarda; LAMENHA, Marion. Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. *Rev. Bras. Polít. int.* 55 (1), p. 154-173, 2012.

MESERVE, S.; PEMSTEIN, D.; BERNHARD, W. Political Ambition and Legislative Behavior in the European Parliament. *The Journal of Politics*, vol. 71, No. 3, July 2009.

PARLAMENTO EUROPEU, Reforma eleitoral: "Um passo importante para a democracia europeia". 2011 Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/content/20110415STO17908/html/Reforma-eleitoral-Um-passo-importante-para-a-democracia-europeia>> Acesso: 06/09/2013.

PIETRAFESA, Pedro. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 199-226, jan./jun., 2011.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: history, institutions and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. The Path to European Integration: a historical-institutionalist analysis. In SANDHOLTZ, W.; SWEET, A (orgs). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, 1998.

PORCELLI, Emanuel. El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, Año 3 n.2, 2009.

RASMUSSEN, Anne; TOSHKOV, Dimiter. The Inter-institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament. *West European Politics*, 34:1, 2011.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como Recurso para a Construção do Direito Comunitário. *Universitas Jus*, Brasília, n. 16, jan/jul., 2008.

RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. *JCMS*, Volume 50, Number S1.,2012.

\_\_\_\_\_. *The Creation and Empowerment of the European Parliament*. *JCMS*, vol. 41, no 2, p. 203-25 2003. .

RIVAS, Eduardo. *Del dicho al hecho. La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Un estudio sobre el proceso de construcción de la esfera parlamentaria mercosureña entre 1991 y 2006*. FLACSO, 2011.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, vol. XL (177), p. 765-794, 2005,.

VIGNA, Edécio. Parlamento do Mercosul: o desafio da participação social. *INESC*, Nota Técnica Nº 134 Novembro, 2007.





## A REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PARLAMENTO EUROPEU

*Karina L. Pasquariello Mariano*  
*Daniele Gonçalves Assunção*

Nos últimos cinquenta anos o comportamento político europeu foi alvo de amplas discussões acadêmicas sobre a sua importância e influência no contexto internacional, especialmente pela especificidade e inovação apresentadas pelo processo de integração impulsionado pelos países da região. Quando em 2009 a União Europeia (UE) foi abalada pela crise da Zona do Euro, esse debate se intensificou questionando-se se haveria um futuro promissor para uma integração assolada pelo endividamento de suas economias mais frágeis e pelos desafios de sua ampliação recente que em uma década praticamente duplicou o número de Estados-membros.

Além dos desafios econômicos, a UE enfrenta a crise política que envolve o descontentamento com o sistema representativo, a apatia política e a intensificação de ideologias políticas e sociais extremistas. Estes problemas são nacionais, mas ganham visibilidade regional transparecendo também no Parlamento Europeu (PE).

O Parlamento Europeu é uma instituição emblemática no processo de integração regional da Europa. Ao longo das últimas décadas ampliou consideravelmente seu papel e poder, transformou-se numa instância de representação legítima da sociedade e num instrumento importante para a superação do déficit democrático. Apesar desses aspectos positivos, o PE está associado também ao desgaste e descrédito do sistema político geral, e ao aumento dos extremismos na Europa que refletem crescente xenofobia na sociedade europeia.

Ao longo deste capítulo discutiu-se como essas mudanças políticas refletem-se no comportamento e composição do Parlamento Europeu, porque essa alteração apresenta implicações na integração como um todo, uma vez que essa instituição possui poder decisório e capacidade de influenciar decisões importantes.

Na primeira parte deste capítulo, abordamos o Parlamento Europeu de maneira geral, fazendo uma breve descrição de sua composição e organização atual<sup>1</sup>. Na segunda parte, analisamos mais detalhadamente a sétima legislatura parlamentar, que começou em 2009 e terminou em 2014, destacando o perfil dos parlamentares que compõem a casa atualmente e qual o provável papel do Parlamento em suas carreiras políticas. Tratamos também das questões sociais que foram e são discutidas pelo Parlamento na forma de Comissões durante essa legislatura. Para isto analisamos na terceira parte duas Comissões: a Comissão sobre Emprego e Assuntos Sociais – que é permanente – e a Comissão especial encerrada em julho de 2011 sobre Crise Financeira, Econômica e Social.

## 1. COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO PE

Ao longo das últimas quatro décadas o Parlamento Europeu passou por uma ampliação de poderes e influência sobre o processo de integração regional na Europa. Ao mesmo tempo, sofreu alterações profundas na sua composição devido ao significativo aumento no número de membros. Em sua origem possuía 78 parlamentares que representavam seis países, atualmente comporta 751 deputados diretamente eleitos e representa a população de 28 Estados que compõem a UE.

Desde a sua primeira eleição direta em 1979 muita coisa mudou, mas algumas normas básicas continuam vigentes: as eleições para seus integrantes obedecem às regras eleitorais dos países membros, determinando mandatos de cinco anos, não podendo haver duplo mandato dos parlamentares (ou seja, nenhum candidato poderia ser membro do parlamento nacional e do parlamento europeu simultaneamente), tornando, de fato, o Parlamento Europeu o principal órgão de representação democrática dos povos europeus. Além disso, dentro do PE os partidos nacionais pelos quais são eleitos os parlamentares não têm peso político, ao invés disso os membros do parlamento se organizam em grupos diferenciados por suas ideologias.

Isto é, a disposição dos parlamentares no PE segue a tradição parlamentar europeia pela qual os deputados se organizam de acordo com suas afinidades

---

1 Para uma revisão histórica mais detalhada e uma discussão sobre a ampliação do poder do PE ver o capítulo anterior.

políticas e não por nacionalidade. Este tipo de organização representa uma das maiores características do Parlamento Europeu: a formação de grupos ou famílias políticas.

No Regimento Interno do PE<sup>2</sup> está regulamentada a formação destes grupos políticos que, atualmente, devem ter ao menos 25 integrantes eleitos em pelo menos 25% dos Estados Membros; cada deputado pode pertencer a um grupo político somente; para a regulamentação do grupo este deve ser declarado ao Presidente do Parlamento informando a denominação do grupo, o nome dos deputados que o integram e a composição da mesa.

Estes agrupamentos servem de base para prever as ações de um parlamentar, pois segundo Noury e Roland (2002), sabendo a que grupo um parlamentar pertence pode-se estimar seu comportamento em votações parlamentares em 90% dos casos, enquanto que se utilizarmos como base qual país ele representa, poderemos ter respostas assertivas em apenas 10% das vezes.

Em contrapartida, os partidos nacionais são extremamente importantes em ocasião das eleições parlamentares porque é através deles que os membros do parlamento são eleitos. No momento da eleição o grupo político torna-se irrelevante, mas os candidatos apresentam a preocupação de conciliar as ideologias desses grupos com as de seu partido nacional.

Segundo Hix, Noury e Roland (2008) é de suma importância que o deputado não abandone os interesses de seu partido nacional quando adere a um grupo no interior do PE porque se quiser ser reeleito após seus cinco anos de mandato, necessitará novamente do apoio de seu partido nacional, assim como se quiser deixar o PE e continuar numa carreira política no âmbito doméstico

Os três primeiros grupos políticos formados no interior do Parlamento Europeu foram os Democratas Cristãos, os Socialistas e os Liberais. Durante a Sétima Legislatura o Parlamento foi composto por sete grupos políticos e um grupo que não possui filiação a nenhum agrupamento desses<sup>3</sup>:

---

2 Regimento interno do Parlamento Europeu, Capítulo 4, Artigo 30º: Constituição dos Grupos Políticos <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20130701+RULE-030+DOC+XML+Vo//PT&language=PT&navigationBar=YES> (Acessado em 23/09/2013)

3 Parlamento Europeu: Organização e Funcionamento: Grupos Políticos <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/007f2537e0/Grupos-pol%C3%ADticos.html> (acessado dia 23/09/2013)

- Grupo do Partido Popular Europeu ou EPP-ED (European Peoples's Party European Democrats), de centro-direita que congrega o antigo grupo pertencente à Democracia-Cristã e os Conservadores;
- Grupo da aliança progressista dos socialistas e democratas no S&D (antigo PE ou PES (Party of European Socialists), de centro-esquerda;
- Grupo da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa ou ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe);
- Grupo dos Verdes / Aliança Livre Europeia ou GREEN/EFA;
- Conservadores e Reformistas Europeus ou ECR ou ARE (Aliança Radical Europeia);
- Confederação da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde ou GUE/NGL, da esquerda radical;
- Europa da Liberdade da Democracia ou EFD ou UPE (União pela Europa);
- S/P – Sem partido.

Os dois maiores e mais antigos grupos políticos são o EPP-ED e o PES. É comum os grupos políticos que compõem o parlamento mudarem durante os mandatos. Ao longo do tempo surgiram alguns grupos se desfizeram, outros surgiram e alguns alteraram suas configurações. Essas famílias listadas anteriormente são as que atualmente compõem o Parlamento, durante a Oitava Legislatura que se iniciou em 2014.

A composição do PE tem sido feita de diferentes formas, porém, os dois grupos principais seguem sempre liderando as listas, como mostra o quadro a seguir:

O quadro demonstra que houve uma mudança de liderança no Parlamento Europeu a partir de 1999. No momento das primeiras eleições diretas havia um certo equilíbrio entre as forças de centro-esquerda e centro-direita, que logo pendeu favoravelmente para o primeiro grupo. No entanto, a última eleição do século XX para o PE mostra uma ascensão dos grupos de direita, com uma acentuada preponderância do partido conservador de centro-direita, o EPP que tem se mantido nesta posição até hoje.

Essa composição do Parlamento Europeu reflete de certa forma um fenômeno que ocorre no continente europeu como um todo. O estudo realizado pela plataforma de pesquisa britânica. Demos (2011) indica que a ascensão dos partidos de extrema direita na Europa e uma grande adesão a estes partidos por parte dos jovens. Esses resultados foram obtidos a partir de um questionário aplicado a mais de 10 mil seguidores de redes sociais de 14 partidos espalha-

dos por 11 países. Outro dado interessante revelado por essa pesquisa aponta que nas décadas de 1920 e 1930 a coesão dos discursos desses partidos radicais de direita se dava a partir da defesa do antissemitismo, hoje vemos a mesma coesão sendo feita em torno do anti-islamismo.

**Quadro 1.** Composição dos Grupos Políticos parlamentares

Grupos Políticos	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
PES ou S&D	108	130	180	198	180	200	184	191
EPP-ED	112	110	121	156	233	268	265	220
ALDE	-	-	-	-	-	88	84	68
UPE ou EFD	-	-	-	-	-	-	32	48
GUE/NGL	-	-	28	28	42	41	35	52
GREEN/EFA	-	-	30	23	48	42	55	50
ARE ou ECR	-	-	-	19	-	-	54	70
S/P	10	7	12	27	9	29	27	52
TOTAL	410	434	518	567	626	732	736	751

Fonte: Dados oficiais do Parlamento Europeu [www.eurparl.europa.eu](http://www.eurparl.europa.eu)<sup>4</sup> e MARIANO, 2011.

O estudo também aponta que esse movimento político extremista de direita se utiliza da internet para disseminar suas ideias e obter novas adesões com maior facilidade, no entanto, dada a novidade desse fenômeno o próprio relatório da Plataforma Demos admite dificuldades para a assimilação desse novo comportamento, inclusive porque esse tipo de informação não aparece em documentos oficiais de partidos. De qualquer forma, os dados das eleições de 2014 indicam o fortalecimento dos grupos conservadores e de direita dentro do Parlamento Europeu, inclusive com a presença de atores com um discurso anti-europeu.

Normalmente, os partidos de radicais de direita manifestam-se oficialmente como porta-vozes de demandas e insatisfações de sua população, oriundas do sentimento de que a globalização não os favorece, apontando como causa a onda imigratória que invade seus países (especialmente Muçulmana)

4 Parlamento Europeu: Eleições Europeias: Composição do Parlamento <http://www.euro-parl.europa.eu/aboutparliament/pt/004a50d310/Composi%C3%A7%C3%A3o-do-Parlamento.html> ; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0228+0+DOC+PDF+Vo//PT> (acessado dia 25/09/2013); e DEMOS: <http://www.theguardian.com/world/2011/nov/06/far-right-rise-europe-report> (acessado dia 25/09/2013 e atualizado 16/09/2014).

ameaçando a identidade e segurança nacional. A xenofobia tornou-se uma bandeira central em seus discursos para a superação dos problemas que a Europa atravessa atualmente.

Exemplo desse fenômeno é a Grécia, onde as consequências econômicas da crise do Euro foram mais árduas do que para a maioria dos países da União Europeia. Esse país elegeu em 2012, pela primeira vez em sua história, o partido neonazista Aurora Dourada ao Parlamento Grego<sup>5</sup>. Ainda em 2012, na França, a Frente Nacional, partido conhecido pela ideologia nacionalista, anti-imigracionista e anti-euro, ficou em terceiro lugar nas eleições nacionais com 18% dos votos, enquanto que, nas eleições locais este partido chegou a alcançar 40% dos votos nas regiões onde chegou ao segundo turno<sup>6</sup>.

Essa composição do PE com preponderância de partidos de centro-direita de certo modo influencia o comportamento e posicionamento dessa instituição. Na próxima seção discutiremos quais são os rumos que as políticas sociais e econômicas têm tomado neste continente a partir do PE, levando em consideração a sua composição durante a Sétima Legislatura e as temáticas tratadas pelas Comissões sobre Emprego e Assuntos Sociais e sobre Crise Financeira, Econômica e Social.

## 2. ELEIÇÕES E A SÉTIMA LEGISLATURA

o PE é composto exclusivamente pelos deputados diretamente eleitos que por sua vez, elegem um presidente do parlamento. Dentro da instituição parlamentar ainda existem subdivisões como as Delegações que se encarregam de representar o PE e dialogar com os parlamentos nacionais de Estados estrangeiros à União. Estas delegações são compostas pelos parlamentares que se candidatam à composição delas através de seus grupos políticos.

Há também as Comissões parlamentares, que se encarregam de preparar o que será debatido nas plenárias do PE. Existem 20 comissões permanentes, especializadas em assuntos específicos de interesse da União e as comissões especiais. Estas comissões especiais são criadas de acordo com o surgimento

---

5 Greece Elections: Ultra-nationalists Golden Dawn celebrate parliamentary first: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/greece/9250142/Greece-elections-Ultra-nationalists-Golden-Dawn-celebrate-parliamentary-first.html> (acessado em 15/08/2013)

6 Resultados das Eleições Presidenciais (2012) <http://www.lemonde.fr/resultats-election-presidentielle/> (acessado em 27/08/2013)

de problemas específicos que requerem a atenção da União Europeia. A função das Comissões é elaborar, alterar e votar propostas legislativas que, se aprovadas, são levadas às plenárias do Parlamento.

A distribuição de cadeiras no Parlamento Europeu respeita o princípio da proporcionalidade atenuada levando em consideração a dimensão da população de cada país e o tamanho máximo de representantes. Segundo o que foi estabelecido pelo Tratado de Lisboa<sup>7</sup>, nenhum país pode ter mais que 96 deputados ou menos que 6.

Ao longo do tempo o PE sofreu alteração na sua composição à medida que houve um processo de expansão na integração europeia especialmente a partir do início do século XXI quando o número de países-membros mais que duplicou. O Quadro 2 demonstra a evolução da ocupação do Parlamento Europeu através dos anos e da inclusão de novos Estados à União Europeia, apresentando as últimas incorporações cujos novos integrantes participaram das eleições diretas ocorridas em 2014.

Vale lembrar que as duas últimas eleições para o Parlamento Europeu ocorreram num contexto bastante diferenciado marcado tanto pela crise econômica mundial como pela consolidação do papel de co-decisão que o PE atualmente exerce juntamente com o Conselho de Ministros, como apontado no capítulo anterior.

Essa distribuição de cadeiras no PE levando em conta apenas o número de deputados de cada país-membro pouco nos revela sobre a real composição dessa instituição no que se refere aos aspectos ideológicos e ao comportamento desses parlamentares. Como apontamos anteriormente, a esfera nacional é importante apenas por três aspectos:

1. define o número de vagas em disputa por nação;
2. estabelece as regras eleitorais que organizam a disputa nacionalmente, uma vez que não existe uma legislação comunitária para a realização das eleições para o PE;
3. a definição dos candidatos e as campanhas para sua eleição são atribuições dos partidos nacionais.

---

7 O Tratado de Lisboa foi firmado em Dezembro de 2009 reformulando os tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia, definindo novas pautas e concedendo novos papéis às suas instituições (tal como o Parlamento Europeu). Fonte: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm) (Acessado em 20/09/2013)

**Quadro 2.** Evolução representativa no Parlamento Europeu

Países	1979	1981	1986	1994	1995	2004	2007	2009	2014
Bélgica	24	24	24	25	25	24	24	22	21
Dinamarca	16	16	16	16	16	14	14	13	17
Alemanha	81	81	81	99	99	99	99	99	96
Irlanda	15	15	15	15	15	13	13	12	11
França	81	81	81	87	87	78	78	72	74
Itália	81	81	81	87	87	78	78	72	73
Luxemburgo	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Holanda	25	25	25	31	31	27	27	25	26
Reino Unido	81	81	81	87	87	78	78	72	73
Grécia		24	24	25	25	24	24	22	21
Espanha			60	64	64	54	54	50	54
Portugal			24	25	25	24	24	22	21
Suécia					22	19	19	18	20
Áustria					21	18	18	17	18
Finlândia					16	14	14	13	13
República Checa						24	24	22	21
Estônia						6	6	6	6
Chipre						6	6	6	6
Lituânia						13	13	12	11
Letônia						9	9	8	8
Hungria						24	24	22	21
Malta						5	5	5	6
Polónia						54	54	50	51
Eslovênia						7	7	7	8
Eslováquia						14	14	13	13
Bulgária							18	17	17
Romênia							35	33	32
Croacia									11
Total EU	410	434	518	567	626	732	785	736	751

Fonte: Dados oficiais do Parlamento Europeu [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Esses aspectos facilitaram a realização dos pleitos porque simplificaram os arranjos para a viabilização das eleições, já que não foi necessário chegar a um consenso sobre um regramento comum a todos os países, permitindo que cada um realize o pleito de acordo com as suas próprias regras. Ao mesmo tempo, atendeu aos interesses dos grupos políticos nacionais que puderam manter os partidos nacionais como os espaços de definição dos candidatos, enquanto os



grupos políticos no âmbito do PE permanecem como instrumentos de articulação, mas com pouca possibilidade de tornarem-se partidos comunitários, com atuação transnacional.

Esse vínculo dos deputados europeus com os partidos nacionais lhes garante uma relação mais próxima com a esfera doméstica, mas ao mesmo tempo fragiliza a visibilidade de sua atuação porque nos momentos das eleições as discussões nacionais ou a agenda interna acaba predominando e, em alguns casos, prejudicando o debate em torno da integração europeia.

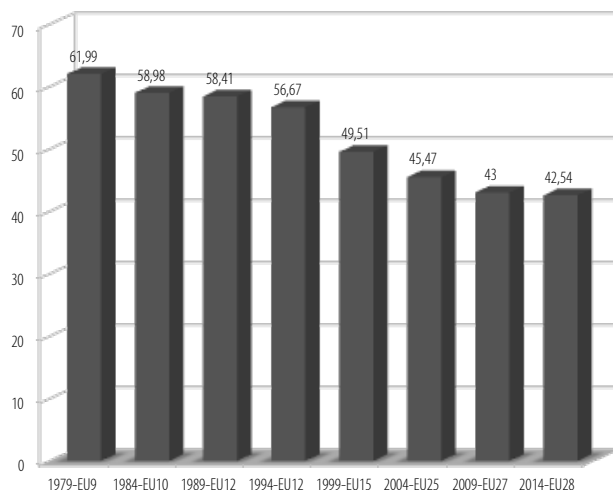
Para autores como Schmitt (2005), as eleições do Parlamento Europeu fazem parte de uma categoria de eleições denominadas de segunda ordem em um claro contraponto aos pleitos de primeira ordem que seriam “mais importantes”, porque são aquelas que decidem quem estará no poder e quais políticas provavelmente serão adotadas.

Essa disparidade entre primeira e segunda ordem de eleições revela a percepção de que haveria um descompasso entre as decisões tomadas e o cotidiano do cidadão. Isto é, os pleitos exclusivamente nacionais – e mais especificamente voltados para a formação do governo – afetariam diretamente o cotidiano do indivíduo sendo altamente relevantes para ele, enquanto as decisões realizadas no âmbito regional se apresentam como distantes de sua realidade, embora possam ter um efeito muito mais intenso para a sua vida e por isso essas eleições de segunda ordem seriam consideradas, especialmente pelos eleitores, menos importantes por terem menos coisas em jogo. Geralmente nesta categoria são inclusas eleições subnacionais e supranacionais, e é nesta categoria que se enquadram as eleições do Parlamento Europeu.

Esse distanciamento explicaria o aumento constante nos índices de ausência nas eleições para o Parlamento Europeu, que em 2009 e 2014 apresentaram índices preocupantes de apenas 43% e 42,54% respectivamente de afluência às urnas da população europeia, sendo que estes números referem-se a todos Estados Membros que compõem então a UE, como mostra o gráfico 1.

Os dados apresentados apontam uma queda constante nos índices de participação que se acentuaram significativamente a partir de 1999, coincidentemente com o momento de ascensão dos grupos de centro-direita e com a intensificação no processo de expansão da Europa. Em 1979, quando ocorreu a primeira eleição direta para o Parlamento Europeu a integração contava com 9 Estados-membros. Em 2009, esse número havia triplicado, implicando num aumento significativo também no volume de eleitores.

**Gráfico 1.** Porcentagem de afluência às urnas nas eleições parlamentares



Fonte: Dados oficiais do Parlamento Europeu ([www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu))

Para Schmitt (2005), a reduzida participação dos cidadãos europeus nas eleições do PE não significa falta de legitimidade. Esse autor levanta algumas hipóteses ou possibilidades que explicariam a alta abstenção. A primeira delas é que as eleições para o PE se enquadram na categoria de segunda ordem e nestas é comum que a frequência seja menor do que em eleições de primeira ordem. Isto é causado apenas por uma baixa politização e mobilização eleitoral.

Além disso algumas variáveis nacionais podem igualmente explicar esses índices de abstenção: o contexto político-social nacional no qual foi realizada a eleição; a existência de voto obrigatório, que explicaria uma frequência eleitoral acima da média em alguns países; se as eleições foram realizadas no domingo, o que reduziria a participação; a realização simultânea de eleições de primeira ordem, o que poderia produzir também um alto grau de participação; a realização de eleições em um ambiente pós-comunismo, onde a experiência eleitoral é limitada; e a participação recente em eleições de primeira ordem (Schmitt, 2005).

Outras duas variáveis que explicariam os números apontados pelo gráfico é a taxa de aprovação da adesão dos países membros à União Europeia e o momento do ciclo eleitoral no qual foram realizadas as eleições parlamentares. A aprovação da União Europeia tem estado em crise nos últimos 10 anos tornando o ambiente hostil às eleições parlamentares para o PE. A outra variável – ciclo

eleitoral – indica o peso que a vinculação dessas eleições com a esfera nacional e os partidos políticos. Como os eurodeputados são eleitos nacionalmente se as eleições coincidem com o período inicial do governo nacional, momento em que observa-se uma euforia pós-eleitoral, há uma tendência de aprovar a ação do governo em relação ao bloco e há um estímulo à participação, enquanto a partir mais ou menos da metade do mandato é normal que esta euforia diminua drasticamente e aumente novamente os índices de abstenção.

**Quadro 3.** Afluência às urnas nas eleições para PE (em %)

Estado membro	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Alemanha	65,73	56,76	62,28	60,02	45,19	43	43,3
Áustria	-	-	-	-	49,4	42,43	45,97
Bélgica	91,36	92,09	90,73	90,66	91,05	90,81	90,36
Bulgária	-	-	-	-	-	-	38,99
Chipre	-	-	-	-	-	72,5	59,4
Dinamarca	47,82	52,38	46,17	52,92	50,46	47,89	59,54
Eslováquia	-	-	-	-	-	16,97	19,64
Eslovênia	-	-	-	-	-	28,35	28,33
Espanha	-	-	54,71	59,14	63,05	45,14	44,9
Estônia	-	-	-	-	-	26,83	43,9
EUROPA	61,99	58,98	58,41	56,67	49,51	45,47	43
Finlândia	-	-	-	-	30,14	39,43	40,3
França	60,71	56,72	48,8	52,71	46,76	42,76	40,63
Grécia	-	80,59	80,03	73,18	70,25	63,22	52,61
Hungria	-	-	-	-	-	38,5	36,31
Irlanda	63,61	47,56	68,28	43,98	50,21	58,58	58,64
Itália	85,65	82,47	81,07	73,6	69,76	71,72	65,05
Letônia	-	-	-	-	-	41,34	53,7
Lituânia	-	-	-	-	-	43,38	20,98
Luxemburgo	88,91	88,79	87,39	88,55	87,27	91,35	90,75
Malta	-	-	-	-	-	82,39	78,79
Países Baixos	58,12	50,88	47,48	35,69	30,02	39,26	36,75
Polónia	-	-	-	-	-	20,87	24,53
Portugal	-	-	51,1	35,54	39,93	38,6	36,78
Reino Unido	32,35	32,57	36,37	36,43	24	38,52	34,7
República Checa	-	-	-	-	-	28,3	28,2
Romênia	-	-	-	-	-	-	27,67
Suécia	-	-	-	-	38,84	37,85	45,53

Fonte: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/00082fcd21/Results-by-country-\(2009\)](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/00082fcd21/Results-by-country-(2009))

Em relação especificamente às eleições de 2009 em que esse índice foi em geral alto analisaremos o comportamento de alguns países-membros no tocante às eleições para a sétima legislatura do PE, verificando em quais os índices de abstenção foram maiores e se isso mostrou alguma correlação com a escolha de deputados de centro-direita.

**Quadro 4.** Distribuição por país nos grupos políticos (2014)

Estado membro	EPP	S&D	ECR	ALDE	GUE/NGL	GREEN/EFA	EFD	NI
Alemanha	34	27	8	4	8	13	0	2
Áustria	5	5	0	1	0	3	0	4
Bélgica	4	4	4	6	0	2	0	1
Bulgária	7	4	2	4	0	0	0	0
Chipre	2	2	0	0	2	0	0	0
Croácia	5	2	1	2	0	1	0	0
Dinamarca	1	3	4	3	1	1	0	0
Eslovênia	5	1	0	1	0	1	0	0
Eslováquia	6	4	2	1	0	0	0	0
Espanha	17	14	0	8	11	4	0	0
Estônia	1	1	0	3	0	1	0	0
Finlândia	3	2	2	4	1	1	0	0
França	20	13	0	7	4	6	1	23
Grécia	5	4	1	0	6	0	0	5
Hungria	12	4	0	0	0	2	0	3
Irlanda	4	1	1	1	4	0	0	0
Itália	17	31	0	0	3	0	17	5
Letônia	4	1	1	0	0	1	1	0
Lituânia	2	2	1	3	0	1	2	0
Luxemburgo	3	1	0	1	0	1	0	0
Malta	3	3	0	0	0	0	0	0
Países Baixos	5	3	2	7	3	2	0	4
Polónia	23	5	19	0	0	0	0	4
Portugal	7	8	0	2	4	0	0	0
Reino Unido	0	20	20	1	1	6	24	1
República Checa	7	4	2	4	3	0	1	0
Romênia	15	16	0	1	0	0	0	0
Suécia	4	6	0	3	1	4	2	0
TOTAL	221	191	70	67	52	50	48	

Fonte: Lista Completa de MEPs <<http://www.resultados-eleicoes2014.eu/pt/seats-group-member-2014.html>> (acessado em 12/09/2014).

Analisando as informações contidas nos Quadro 3 e 4 verificamos que há uma convergência entre o nível de abstenção e a votação para partidos de direita, contudo isso não é suficiente para estabelecer uma correlação entre as duas variáveis. Países como Polônia que tiveram uma votação expressiva em deputados que se alinharam ao EPP, mostram regularidade na alta abstenção nas eleições para o PE. Em contrapartida, na Itália onde o EPP obteve quase 50% das cadeiras desse país, o índice de abstenção foi baixo.

Para facilitar a compreensão destas informações, distribuímos a totalidade dos deputados em grupos referentes às posições político-ideológicas presentes nos estatutos de cada partido, num total de quatro categorias: centro-direita/direita/extrema-direita; centro; centro-esquerda/esquerda/extrema esquerda; e independentes.

Além dessa distribuição ideológica é interessante apontar que nem todos os parlamentares possuem a mesma experiência legislativa e conhecimento sobre o funcionamento do Parlamento Europeu, inclusive porque a grande maioria dos integrantes da Sétima Legislatura estão em seu primeiro mandato, como demonstra o próximo quadro. Isso não significa que não possuam experiência política prévia, pois a grande maioria deles já exerceu funções legislativas e até mesmo executivas (muitos são ex-ministros de Estados) como analisamos mais adiante.

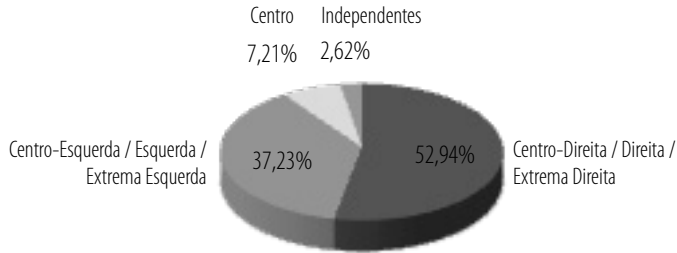
**Quadro 5.** Posição política dos partidos nacionais que elegeram os membros do PE na legislatura de 2009-2014

Posição Partidária	Número de MEPs	Porcentagem
Centro-Direita/Direita/Extrema Direita	404	52,94%
Centro-Esquerda/Esquerda/Extrema Esquerda	284	37,23%
Centro	55	7,21%
Independentes	20	2,62%
TOTAL	763	100,00%

Fonte: Lista Completa de MEPs <<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg=>> acessado em 12 de Novembro de 2013.

Ainda assim, o fato de estarem em sua primeira legislatura indica que estes deputados não estão plenamente familiarizados com as rotinas e procedimentos específicos do PE. Esse conhecimento é importante porque permite que o deputado desenvolva plenamente o seu trabalho e explore ao máximo as possibilidades existentes, o que exige um certo domínio das regras e procedimentos.

**Gráfico 2.** Porcentagem de MEPs divididos pela posição política de seus partidos nacionais



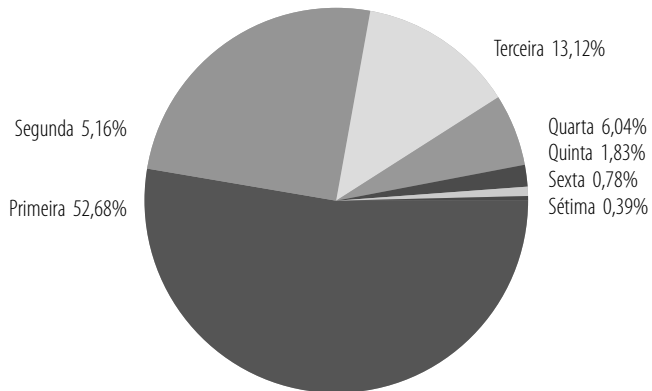
Fonte: Lista Completa de MEPs <<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg=>> acessado em 12 de Novembro de 2013.

**Quadro 6.** Distribuição dos parlamentares por legislatura no PE

Legislatura	Número de MEPs	Porcentagem
Primeira	402	52,68%
Segunda	192	25,16%
Terceira	100	13,12%
Quarta	46	6,04%
Quinta	14	1,83%
Sexta	6	0,78%
Sétima	3	0,39%
TOTAL	763	100%

Fonte: Lista Completa de MEPs <[http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg="](http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg=)> acessado em 12 de Novembro de 2013.

**Gráfico 3.** Porcentagem de parlamentares e suas respectivas candidaturas



Fonte: Lista Completa de MEPs <[http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg="](http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg=)> acessado em 12 de Novembro de 2013.

Esses dados chamam a atenção porque percebe-se que na Sétima Legislatura a maioria dos parlamentares não possuía experiência anterior no Parlamento Europeu no momento da eleição. Entre os deputados eleitos para o PE na Quinta e Sexta Legislaturas (1999-2004 e 2004-2009, respectivamente), uma parcela significativa deles era composta por ex-lideranças nacionais, políticos que ocuparam cargos executivos “estaduais ou municipais”, ex-ministros e ex-membros da Comissão Europeia.

Na 5ª legislatura, 28% dos deputados eleitos para o Parlamento Europeu tinham experiência parlamentar nacional anterior, sendo que 10,2 % destes haviam desempenhado funções de liderança em seus partidos políticos e seis haviam sido ex-chefes de Estado ou Primeiros-ministros em seus países.

Na legislatura seguinte, essa situação não se alterou significativamente, podemos até considerar que se acentuou ainda mais porque 36,6 % dos deputados eleitos tinham experiência parlamentar nacional anterior, sendo que 16% destes ocuparam cargos de liderança em seus partidos nacionais e onze eram ex-chefes de Estado ou primeiros-ministros (Ringe, 2010).

No caso da Sétima Legislatura verificamos que 402 deputados estão na sua primeira legislatura. Destes 109 não possuem histórico político anterior, o que indica que estariam entrando na carreira política a partir do Parlamento Europeu. Outra suposição que pode ser feita é que esses parlamentares pertenceriam em sua maioria a países que se tornaram membros da União Europeia recentemente, o que poderia explicar a existência de novos políticos para cargos anteriormente inexistentes. No entanto, ao analisarmos a nacionalidade desses 109 deputados encontramos que 87 deles são de Estados que participam das eleições para o PE pelo menos desde 1999.

Esses dados reforçam a tese defendida por muitos autores de que o Parlamento Europeu é um espaço político ocupado principalmente por: políticos ingressantes na carreira (como no caso assinalado dos 109 acima citados); lideranças locais que buscam uma projeção nacional e políticos com carreiras consolidadas que buscam no âmbito regional uma nova projeção.

No primeiro caso, além dos deputados sem experiência política anterior, encontramos também um número significativo de políticos que não exerceram função legislativa prévia mas ocuparam cargos importantes no âmbito nacional como o de ministros e secretários de Estado (25 num total de 41 políticos que se encontram nessa categoria) de ex-assessores ou assistentes parlamentares (ao todo 21, sendo que dois deles foram assessores no próprio PE),

7 ativistas de movimentos sociais (entre eles José Bové que foi candidato à presidência da França em 2007), 3 consultores políticos (um deles da Comissão Europeia), um jornalista e uma ex-primeira dama, entre outras funções exercidas previamente.

**Quadro 7.** Distribuição dos novos MEPs por Grupo Político

Estado membro	EPP	S&D	ALDE	GREEN/EFA	ECR	EFD	GUE/NGL	NI
Reino Unido	-	2	4	1	9	4	1	4
Alemanha	10	10	6	7	-	-	7	-
Itália	19	19	4	1	1	6	1	1
Portugal	8	3	-	1	-	-	4	-
Espanha	11	10	2	1	-	-	-	1
Suécia	2	3	2	3	-	-	1	-
França	17	7	3	12	-	-	4	-
Grécia	4	6	1	1	-	2	1	-
Romênia	6	6	1	-	-	-	-	2
Países Baixos	1	1	3	3	1	-	1	5
Luxemburgo	2	-	-	-	-	-	-	-
Malta	1	3	-	-	-	-	-	-
Lituânia	2	2	2	-	1	2	-	-
Croácia	5	5	-	-	1	-	1	-
Hungria	5	1	-	-	1	-	-	3
Áustria	2	3	1	1	-	-	-	3
Dinamarca	1	-	2	1	1	1	-	-
Bulgária	5	2	1	-	-	-	-	-
Polónia	19	3	-	-	5	4	-	-
República Checa	-	5	-	-	3	-	-	-
Irlanda	1	2	-	-	-	-	1	1
Finlândia	2	2	2	1	-	1	-	-
Bélgica	1	1	3	3	1	-	-	-
Eslovênia	2	2	1	-	-	-	-	-
Letônia	3	1	1	-	-	-	1	-
Chipre	2	2	-	-	-	-	1	-
Estônia	-	1	2	1	-	-	-	-
República Eslovaca	2	3	-	-	-	1	-	-
Total	133	105	41	37	24	21	24	20
Porcentagem	33%	25,86%	10%	9,11%	5,90%	5,17%	5,90%	4,92%

Fonte: Lista Completa de MEPs <<http://www.europarl.europa.eu/meps/pt/full-list.html?filter=all&leg=>> acessado em 12 de Novembro de 2013.



No total de novos deputados europeus o maior grupo é realmente o de lideranças locais: 121 dos novos deputados foram prefeitos, vereadores ou representantes estaduais, ainda que 9 deles já tenham exercido também a função de ministro de Estado, mas nenhum deles passou pela experiência de pertencer ao seu parlamento nacional, o que indicaria que ainda seriam lideranças locais com alguma projeção nacional.

O terceiro grupo é constituído especialmente por 97 ex-membros de parlamentos nacionais – dos quais 22 já exerceram o cargo de Ministro, Vice-Ministro ou Secretário de Estado – e diplomatas, chanceleres e representantes em órgãos da União Europeia como o Comitê das Regiões e a Comissão Europeia (6 deles).

Outro aspecto interessante desses deputados que estão na sua primeira legislatura no Parlamento Europeu é que a maioria deles pertence ao grupo político EPP. A partir dos dados apresentados na tabela a seguir vemos que o bloco ideológico de centro-direita/direita/extrema direita possui mais de 50% desses 402 deputados que estão em seu primeiro mandato no PE. Só no caso dos representantes do EPP (que é um grupo conservador de centro-direita), a metade dessa bancada é formada por esses novos integrantes.

A seguir discutiremos como essa composição da Sétima Legislatura e a respectiva distribuição ideológica de seus membros influenciou de alguma maneira na agenda e debates do Parlamento Europeu nesse período. Analisaremos essa questão a partir dos trabalhos de duas comissões: uma permanente e a outra especial, que tratou especificamente das questões envolvendo a atual crise econômica da Europa.

### 3. UM PARLAMENTO CONSERVADOR?

A análise da Comissão de Emprego e Assuntos Sociais e da Comissão Especial para a Crise Financeira, Econômica e Social realizou-se a partir dos documentos oficiais produzidos por estas instâncias. O objetivo foi verificar em que medida o posicionamento ideológico dos parlamentares – que na sétima legislatura é predominantemente de centro-direita – influenciou nos resultados dos seus trabalhos. Tomamos como parâmetros dois relatórios elaborados pela Comissão de Emprego – e posteriormente aprovados – cujas temáticas nos interessavam e o relatório final da comissão especial.

A escolha dessas Comissões como objeto de nossa análise se justifica pelo fato de que na pesquisa do Eurobarômetro durante o segundo semestre de

2013, 51% da população consultada se referiu ao “combate à pobreza e exclusão social” como prioridade na agenda do Parlamento. E em uma pergunta mais específica, 74% dos cidadãos consultados se referiram ao “emprego e combate ao desemprego” como uma questão de urgência.

A Comissão de Emprego e Assuntos Sociais têm por competência intervir no que tange às políticas de segurança e proteção social e condições de trabalho; medidas para garantir a saúde e a segurança no trabalho; livre circulação de trabalhadores e pensionistas; todas as formas de discriminação no local e no mercado de trabalho – exceto discriminação por gênero pois este aspecto é trabalhado pela Comissão de Direitos da Mulher e Igualdade de Gênero; e políticas de formação profissional e qualificação.

Desta Comissão selecionamos dois documentos: “Relatório sobre o Pacto de Investimento Social como uma resposta à crise” e o “Relatório sobre a integração de migrantes, o impacto sobre o mercado de trabalho e a dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social”.

Em 2010, a Comissão Europeia elaborou um plano estratégico para auxiliar o bloco a sair da crise e incentivar o desenvolvimento econômico através da revisão de seus modelos de crescimento. Os objetivos deste plano estratégico, chamado de Estratégia Europa 2020, eram: aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20 aos 64 anos; aumentar para 3% do PIB (Produto Interno Bruto) o investimento da UE na P&D (pesquisa e desenvolvimento); reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou em 30%, se forem reunidas as condições necessárias) relativamente aos níveis registados em 1990, obter 20% da energia a partir de fontes renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética; reduzir a taxa do abandono escolar precoce para menos de 10% e aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior; e reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social.

Para que estes objetivos fossem alcançados foram criadas algumas medidas que fracassaram, tal como a Estratégia de Lisboa juntamente com a Estratégia Europeia para o Emprego. Diante disto a Comissão de Empregos e Assuntos Sociais criou uma nova proposta denominada Pacto de Investimento Social que teve a finalidade de articular, em torno da Comissão Europeia, esforços de todos os Estados-membros a fim de que os investimentos sociais fossem levados a cabo.

Segundo esse documento, os investimentos sociais de maior importância para se alcançar um crescimento sustentável na Europa seriam aqueles que fossem voltados à preparar os cidadãos, famílias e a sociedade às modificações econômicas impostas pela crise e às exigências do mercado de trabalho, além de medidas que assegurassem a sustentabilidade das finanças públicas. As nações europeias deveriam investir em medidas sociais e que estas fossem vistas não como despesas e sim como investimentos no futuro destas sociedades.

Em 2012 a taxa de desemprego na União Europeia atingiu 10% de sua população economicamente ativa e a taxa de pobreza entre jovens de 16-24 anos de idade chegou a 21,6%. Outro problema enfrentado por esta sociedade é a dificuldade destes jovens de transitarem da vida escolar para a vida profissional, especialmente com os níveis de evasão escolar atingindo atualmente os 14,1%. Estes números, vinculados com o envelhecimento da população acabam por gerar uma pressão sobre os regimes de assistência social que contribui para que sejam aplicados cortes nos investimentos sociais.

Diante deste quadro, foi proposta no documento a realização de investimentos direcionados à integração dos desempregados no mercado de trabalho; criação de empregos de qualidade e incentivo aos empreendedores individuais que contribuam para a geração de emprego; maior investimento no ensino de qualidade e na formação profissional para que os jovens estejam qualificados de acordo com as demandas do mercado; equilíbrio entre a flexibilidade e segurança dos contratos de trabalho e da conciliação da vida familiar e profissional; a reforma dos sistemas de pensão para que os cidadãos possam trabalhar por mais tempo; e o combate à pobreza e à exclusão social.

Este documento também prevê uma mudança no papel do Estado propondo que os países membros da União Europeia repensem suas políticas públicas, passando do que chamam de um “Estado-Providência ativo” para um “Estado-Providência mobilizador”, ou seja, passar a investir em seus cidadãos dando a eles instrumentos e incentivos ao invés de apenas responder aos problemas causados pelo fracasso do mercado.

A nova concepção presente neste documento indica claramente uma superação do tradicional Estado de Bem-Estar que foca sua atuação na concessão de benefícios ao cidadão com o intuito de compensar sua carência ou de ampliar seus benefícios. Neste caso, a lógica é ajustar as políticas às novas demandas do mercado, flexibilizando as regras de tal forma a permitir que essas carências sejam supridas pelo próprio mercado, como no caso da

reforma dos sistemas de pensão para que os cidadãos possam trabalhar por mais tempo.

Para que este Pacto de Investimento Social seja posto em prática o documento propôs que fossem criados pela Comissão Europeia, mecanismos para supervisionar a aplicação dos recursos pelos Estados-membros em investimentos sociais, além de promover a responsabilidade social das empresas através de incentivos, uma vez que as medidas propostas pelo Pacto envolvem de forma direta uma contribuição do mercado para ampliar a inclusão de trabalhadores.

Ao mesmo tempo, o Relatório votado e aprovado pelo Parlamento Europeu em janeiro de 2013 implica num comprometimento efetivo dos países-membros da UE. O PE solicitou ao Conselho Europeu que assegurasse que os quadros orçamentários dos Estados também previssem recursos voltados às políticas sociais e que disponibilizassem verbas para o apoio aos investimentos sociais, apesar dos problemas econômicos que esses países enfrentam atualmente.

O início dos trabalhos do Relatório sobre a integração de migrantes, o impacto sobre o mercado do trabalho e a dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social se deu em 2011, tendo por objetivo a proposta de uma maior aceitação, em termos legais, dos imigrantes na UE que são oriundos tanto de outros países da União quanto de países terceiros. O objetivo principal foi criar mecanismos que garantissem uma integração eficaz da migração laboral.

A produção deste documento teve contribuição de outras 3 comissões parlamentares e foi baseada na importância da integração dos imigrantes na sociedade. Dados apresentados no documento comprovam que 9,7% da população europeia (aproximadamente 48,9 milhões) é de origem estrangeira. Deste total, 3,3% são de outros estados membros e 6,4% de países terceiros.

Esse volume significativo de imigrantes enfrenta um problema crescente no continente europeu: a xenofobia. São constantes dos relatos de agressão e discriminação dessa população que, em geral, encontra-se nos estratos mais carentes da sociedade, e que muitas vezes possui cultura diversa da europeia, como os muçulmanos, africanos e asiáticos.

O problema da imigração esbarra no fato de que a população europeia encontra-se em constante redução e envelhecimento, fato anteriormente citado no relatório do Pacto de Investimento Social. Sem a presença dos imigrantes,

isso representaria uma perda de 14 milhões de pessoas nos próximos 10 anos no continente europeu. Esta perda se reflete negativamente nos sistemas de pensão e gera perda de mão de obra.

Isto indica que esses imigrantes não ocupam apenas os tradicionais postos de trabalho de baixa remuneração, mas também aqueles que exigem qualificações específicas e que nem sempre são atendidos pela população local, inclusive porque o desemprego atual tende a se agravar devido à evasão escolar e conseqüentemente a não qualificação dos jovens.

Uma pesquisa do Eurobarômetro, citada no documento, aponta que 70% dos cidadãos europeus têm consciência do importante papel desempenhado pelos imigrantes na economia europeia e os consideram necessários para o crescimento da mesma. Porém dentro da UE, em todos níveis – local, nacional ou regional – a discriminação e exploração dessa classe ainda é verificada. Este documento teve por objetivo propor medidas que regulamentassem a entrada e permanência dos imigrantes dentro da UE de forma justa e inclusiva.

O relatório apontou que a taxa de emprego de imigrantes, nacionais de países terceiros, é 10% menor que a de cidadãos europeus. Ressaltou também que esta parcela da população geralmente executa trabalhos abaixo do seu nível de qualificação. Isto ocorre devido aos entraves que são colocados neste continente para a validação de diplomas concluídos nos países estrangeiros, o que acaba gerando um desperdício de competências. Foi proposto que houvesse um alargamento destas diretrizes de validação posto que, a tendência do mercado de trabalho é aumentar a demanda por mão de obra qualificada e a população imigrante apresenta níveis médios de instrução inferior ao de cidadãos europeus o que os forçam a procurar trabalhos de baixa qualificação.

Também foi apresentado o dado de que 50% dos imigrantes são do sexo feminino – oriundas, muitas das vezes, de países onde a perseguição de gênero é muito difundida e conseqüentemente grande parte deste número é ou foi vítima de violência. Portanto é necessário que haja um estatuto especial que assegure a inclusão destas mulheres no mercado de trabalho e que garanta também que não haja qualquer forma de discriminação deste grupo.

A fim de garantir que esta integração fosse efetiva a Comissão propôs que fossem inclusos no processo democrático os imigrantes residentes, em especial a nível local dos Estados-membros. Desta forma previa que houvesse representação na política local desta parcela que, de alguma forma, contribui para o desenvolvimento econômico e participa da vida social dos países.

A participação democrática e o reconhecimento da cidadania desses imigrantes são elementos importantes porque de certo modo lhes garante uma inclusão no processo decisório, dando-lhes voz e capacidade de pressionar os poderes locais e nacionais por novas políticas voltadas para a sua integração plena à sociedade. O relatório aponta que seria importante que esses imigrantes também sejam integrados ao sistema de segurança social, mas não prevê mecanismos e nem recursos para tal. Dado o atual contexto de crise, as possibilidades de ampliação da previdência para os imigrantes parecem uma realidade distante. Este relatório foi votado e aprovado pelo PE em julho de 2012.

Esse contexto controverso foi tema justamente da Comissão Especial para a Crise Financeira, Econômica e Social que encerrou suas atividades em 31 de julho de 2011. Desde seu início em 2009, o intuito desta Comissão era analisar e avaliar a dimensão da crise financeira, econômica e social e seu impacto na União e em seus Estados-membros. Também procurava propor medidas adequadas para reconstruir, a longo prazo, mercados financeiros de maneira sólida e estável, que permitissem apoiar um crescimento sustentável, a coesão social e o emprego.

Um dos objetivos dessa Comissão foi analisar e avaliar a aplicação das medidas nos domínios abrangidos, bem como a coordenação das ações levadas a cabo pelos Estados-membros para apoiar um crescimento sustentável e qualitativo e o investimento a longo prazo, a fim de lutar contra o desemprego e responder aos desafios demográfico e climático. Para isto deveria estabelecer os contatos necessários e organizar encontros entre as instituições da UE e os fóruns nacionais, europeus e internacionais, bem como os parlamentos e governos nacionais dos Estados-membros e dos países terceiros e parceiros sociais.

A Comissão elaborou diversos estudos no sentido de entender e conhecer as origens da crise financeira e criar medidas que incentivassem a superação desta através de esforços mútuos dos Estados-membros e de órgãos internacionais. Em seu relatório final são apresentadas as considerações sobre os custos sociais da crise, especialmente em relação aos níveis de desemprego que então afetavam 23 milhões da população ativa europeia, sendo que deste total 21% são jovens.

O relatório aponta que as revoltas populares na margem sul do Mediterrâneo e no Oriente Médio são consequência, entre outras coisas, das deficiências econômicas e sociais, das desigualdades, do elevado desemprego que afeta esta população mais jovem e instruída; e indica sua preocupação em reverter a

atual descrença na UE desencadeada pela crise através da sugestão de um papel mais ativo da União na resolução dos problemas sociais e econômicos gerados pela crise.

Em primeiro lugar o documento trouxe as questões referentes à dívida pública e à crise do Euro. A dívida de alguns países, como Grécia, Portugal e Irlanda, que tiveram que recorrer às agências de crédito, desgastou ainda mais os demais países da Zona do Euro intensificando os problemas gerados pela crise. A Comissão sugeriu, portanto, que fosse realizada uma averiguação do histórico da dívida para que fossem conhecidos os titulares da mesma.

O documento sugeriu ainda que a UE agisse como um todo para reafirmar sua soberania e desenvolver políticas orçamentárias mais estreitas a fim de poder financiar com recursos parcialmente próprios uma gestão adequada da crise. Também aponta a necessidade de racionalizar as despesas dos Estados-membros através do orçamento da UE; e que as taxas de juros associadas à dívida soberana destes países deveriam respeitar as perspectivas de crescimento dos mesmos. Perspectivas estas que deveriam estar pautadas em reformas estruturais que visassem atender os objetivos estabelecidos na Estratégia Europa 2020.

Julgou-se necessário também que a Comissão Europeia estudasse um sistema de euro-obrigações que pudesse representar a atuação do bloco de maneira unitária e o auxílio mútuo entre os Estados-membros no momento de crise. Este sistema deveria ser elaborado de forma a beneficiar os Estados-membros e a Zona do Euro como um todo. As euro-obrigações seriam uma espécie de socialização da dívida soberana dos Estados europeus e teria por objetivo reduzir esta dívida, evitar perda de qualidade de crédito e impedir a especulação do euro.

De certo modo, essa proposta reflete a posição e comportamento adotado pelos países em relação à crise deflagrada pela Grécia que se por um lado representou um reforço no processo de integração, com compromissos de aprofundar ainda mais as relações entre os países da Zona do Euro, também representou a aceitação de um receituário mais conservador, pautado no corte de gastos públicos e no enxugamento da máquina administrativa desses Estados, o que em alguns países intensificou os problemas sociais gerados pela crise econômica.

No que tange aos desequilíbrios e à governança global, a Comissão apresentou uma preocupação sobre as questões de segurança alimentar e de esta-

bilidade dos preços dos alimentos e solicitou à UE que trabalhasse no sentido de diminuir a dependência de matérias-primas de terceiros países e que aumentasse a produção e utilização dos materiais renováveis. No documento foi observado que a União Europeia deve trabalhar no sentido de recuperar seu posto na competitividade do mercado mundial, tendo o acesso a recursos e matérias-primas como crucial para restabelecer essa competitividade. A União devia, segundo a Comissão, investir esforços em pesquisas de novas tecnologias amigas do ambiente e de eficiência energética, além da utilização e desenvolvimento de energias renováveis.

A Estratégia Europa 2020, segundo a comissão, seria o caminho certo a ser trilhado no sentido de restabelecer a soberania da UE. Porém, era de suma importância que fossem elaboradas políticas que fomentassem o apoio mútuo entre os países a fim de que os objetivos dessa Estratégia fossem alcançados. O documento aponta que a União Europeia enfrenta momento delicado, podendo tornar-se vulnerável e desintegrar-se se não houver um aprofundamento de sua integração, dependendo do total esforço de seus Estados-membros, o que não ocorreu graças aos renovados compromissos assumidos com a integração.

Este relatório retoma os objetivos da Estratégia Europa 2020 como centrais para a superação da crise financeira, econômica e social. Foi sugerido novamente a criação de novos postos de trabalho através do investimento em pequenas e médias empresas e no investimento em inovação, pesquisa e desenvolvimento. O investimento em educação, parcerias de estágios com o setor privado, criação de bolsas europeias em função da qualificação profissional também são sugeridos no documento.

Por fim a Comissão retoma a importância de que a integração europeia seja aprofundada como forma de garantir a estabilidade da Zona do Euro. Também que suas instituições sejam mais fortes e detenham maior responsabilidade no que tange à representação dos interesses dos cidadãos europeus. Este relatório foi elaborado com o auxílio de outras Comissões e também de parlamentos nacionais e foi aprovado pelo Parlamento Europeu em maio de 2011, quando foi encaminhado para o Conselho Europeu.

Esses documentos são um claro reflexo da atual composição do Parlamento Europeu. O tratamento dado aos problemas sociais e econômicos apresentam um viés mais conservador, indicando como estratégias medidas que buscam amenizar o papel do Estado como promotor das políticas sociais, exaltando sua função de gerenciador e controle das ações muitas vezes imple-



mentadas pelo próprio mercado ou instâncias públicas privadas. 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.

Da mesma forma, o tratamento dispensado ao problema dos imigrantes demonstra uma posição conservadora e liberal: reconhece-se a necessidade desses trabalhadores para o futuro da economia europeia e as tensões geradas pela sua presença; como saída estabelece-se a disposição de garantir acesso ao sistema político por meio da participação e supõe-se que isso seja suficiente para gerar mudanças nas condições sociais experimentadas pelas populações imigrantes. Trabalha-se com a perspectiva de que basta garantir a igualdade perante a lei, para garantir condições e acesso igualitário aos benefícios. A realidade já demonstrou que isso não é suficiente, portanto, o problema da integração social dos imigrantes e da xenofobia tende a se agravar.

Essa tendência de um comportamento conservador por parte do Parlamento Europeu tende a se manter na Oitava Legislatura que se iniciou em 2014, uma vez que manteve o perfil de maioria mais de centro-direita, ainda que o Grupo do Partido Popular Europeu tenha apresentado uma redução em sua representação: de 274 deputados em 2009, para 221 após as eleições de 2014. Chamamos a atenção para o significativo aumento daqueles deputados que não participam de nenhum grupo político que aumentou de 33 para 52 deputados, representando hoje quase 7% do total do PE e a respeito dos quais ainda não é possível determinar as tendências a respeito de seu posicionamento e comportamento, embora certamente serão uma força importante nas decisões e orientações a serem seguidas pela Oitava Legislatura.

## REFERÊNCIAS

BARTLETT, Jamie; BIRDWELL, Jonathan. Rise of the Radical Right. *Foreign Policy* <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/07/25/rise\\_of\\_the\\_radical\\_right](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/07/25/rise_of_the_radical_right)> (acessado em 14/08/2013)

DEMOS: <http://www.theguardian.com/world/2011/nov/06/far-right-rise-europe-report>

EUROBAROMETER. *One Year to Go to the 2014 European Elections – Parliament Part*. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election3/SyntheseEB795ParlemetreEN.pdf>> (acessado em 27/12/2013)

HIX, S. Towards a partisan theory of EU politics. *Journal of European Public Policy*, Vol 15. N. 8 2008. (1254-1265)

\_\_\_\_\_; NOURY, Abdul; ROLAND, Gérard. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Voting Patterns and Alliance Formation in the European Parliament. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, Vol 364; N. 1518, p. 821-831. Londres: Mar 2009. ()

NOURY, A.; ROLAND, G. More Power to the European Parliament?. *Economic Policy*, Vol. 17; N. 35. Outubro 2002. (p. 279-319)

MARIANO, Karina L. P. *O Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?* (Relatório Final), CNPq, 2011.

McELROY, Gail; BENOIT, Kenneth. Policy Positioning in the European Parliament. *European Union Politics*, Vol. 13; N. 1., p. 150-167, Outubro 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. *Regimento interno do Parlamento Europeu*, Capítulo 4, Artigo 30º: Constituição dos Grupos Políticos <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20130701+RULE-030+DOC+XML+Vo//PT&language=PT&navigationBar=YES>> (Acessado em 23/09/2013)

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre a integração de migrantes, o impacto sobre o mercado do trabalho e a dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social* <<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0040+0+DOC+PDF+Vo//PT>>> (acessado em 04/01/2014)

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Pacto de Investimento Social* <<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0263+0+DOC+PDF+Vo//PT>>> (acessado em 04/01/2014)

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre a crise financeira, econômica e social: recomendações referentes às medidas e iniciativas a tomar* <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0228+0+DOC+PDF+Vo//PT>> (acessado em 12/01/2014)

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, vol. XL (177), p. 765-794, 2005..

## PARLANDINO E O DESAFIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA CAN

*Karina Lilia Pasquariello Mariano*

*Bruno Theodoro Luciano*

*Regiane Nitsch Bressan*

O desenvolvimento e o aprofundamento de processos de integração regional ao longo da segunda metade do século XX provocaram diversos debates sobre as implicações destes novos arranjos estatais para o sistema internacional e para o próprio ambiente doméstico. Neste último caso, emergiu um forte questionamento social a respeito da compatibilidade desses arranjos regionais com a estruturação ou reforço nacional de modelos políticos democráticos, porque a formulação de posições políticas e a tomada de decisões no âmbito regional ou supranacional afastavam-se do crivo público e democrático, criando um déficit de representação e participação das sociedades nas políticas integracionistas.

A questão que se colocava era 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 decisões políticas tomadas regionalmente. E a resposta encontrada foi a de replicar no âmbito regional as estruturas domésticas, ou seja, o desenvolvimento de instituições parlamentares supranacionais, responsáveis por fiscalizar, controlar e legitimar as práticas políticas da integração. Portanto, com o estabelecimento de Parlamentos Regionais, os processos de integração regional tenderiam a conformar uma representação parlamentar como mecanismo de legitimação e democratização.

A quase totalidade da produção acadêmica que aborda a questão da democratização dos processos de integração regional volta-se para a análise do caso europeu, seja porque este é a experiência integracionista mais aprofundada ou porque o Parlamento Europeu é a instituição parlamentar regional que mais se aproximou do seu similar nacional. Atualmente o debate concentra-se em dois pontos principais: se a expansão dos poderes do Parlamento Europeu

está chegando a seu limite e se foi superado o déficit democrático no bloco europeu (Follesdal; Hix, 2006; Moravcsik, 2002).

Embora as reflexões sobre o Parlamento Europeu sejam interessantes para pensar as possibilidades nas experiências de integração sul-americanas, a análise destas exige uma reflexão específica porque estas representações parlamentares seguem lógicas e funções bastante variadas de sua similar europeia, apresentando em cada situação, poderes e características distintos. No entanto, ao pesquisarmos o assunto encontramos uma produção bastante limitada sobre esses parlamentos regionais, especialmente no caso andino.

A Comunidade Andina (CAN) originou-se em 1969, num contexto influenciado pela experiência da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), e no início sua atuação centrou-se exclusivamente nos aspectos econômicos e comerciais, ainda que institucionalizando uma burocracia supranacional. O Acordo de Cartagena propunha a formação de um sistema de integração e cooperação para o desenvolvimento econômico, através do livre comércio e a formação do chamado Sistema Andino de Integração, previsto no capítulo II, artigo 6.

Este último aspecto revela a disposição dos governos de articular um bloco que ultrapassasse os limites de uma área de livre comércio ou mesmo de uma união aduaneira, nas quais a articulação política necessária é relativamente baixa e pontual, porque uma vez estabelecidos os prazos e as reduções tarifárias, a articulação política centra-se na realização de ajustes e de solução de controvérsias.

Um aspecto importante do Pacto Andino é que desde o início colocou-se como desafio enfrentar o problema dos desequilíbrios entre seus membros e a necessidade de instituições de fomento, criando o Fundo Andino de Reservas e a Corporação Andina de Fomento. Ainda que centrado nos aspectos econômicos e comerciais, o Pacto Andino apresentava uma preocupação com a institucionalização de uma estrutura burocrática supranacional capaz de impulsionar o processo de integração e com certa autonomia em relação aos governos nacionais.

O estabelecimento de instâncias supranacionais pressupõe a delegação de autoridade estatal para tratar de determinados assuntos e a aceitação de uma restrição de sua soberania, em favor de uma estrutura que mantém relação com os governos nacionais, mas possui autonomia decisória perante estes, o que traz o questionamento sobre o problema democrático, como apontamos no início deste artigo.

## 1. SISTEMA ANDINO DE INTEGRAÇÃO: UM BREVE RELATO

a Comissão da Comunidade Andina é desde o início um órgão de direção e decisão do bloco, com papel deliberativo. Formada por Ministros do Comércio e Integração e pelos representantes plenipotenciários dos países membros é presidida anualmente pelo representante do país que ocupa a presidência do Conselho Presidencial Andino. Seus encontros ocorrem três vezes ao ano ordinariamente, podendo se reunir-se de forma extraordinária.

Em seus encontros formulam-se as políticas de integração andina no que diz respeito à esfera comercial e de investimentos, a fim de estabelecerem uma posição comum aos membros. Sua esfera de trabalho é voltada ao desenvolvimento agropecuário, industrial, à promoção do turismo e das exportações, com o foco em complementar e fortalecer as relações econômicas entre os países membros da Comunidade Andina.

Juntamente com o Conselho Presidencial Andino e o Conselho Andino de Ministros conforma os sistemas decisórios desse processo de integração. O Conselho Presidencial é o órgão máximo do SAI, mas foi criado apenas em 1990. Formado pelos chefes de Estado dos países membros tem a sua Presidência exercida rotativamente, em escolhas anuais por ordem alfabética dos países membros. Os membros deste Conselho reúnem-se anualmente de forma ordinária, e extraordinariamente sempre que necessário, a fim de estabelecerem prioridades e políticas de integração das sub-regiões andinas, através de diretrizes e mandatos, de modo que orientem e impulsionem ações de interesse mútuo sub-regional.

O Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores atua como instância mais deliberativa, e também foi criado em 1979. Formado pelos Ministros de Relações Exteriores dos países membros tem a sua Presidência exercida anualmente pelo Ministro das Relações Exteriores conforme o país que está em atividade na Presidência do Conselho Presidencial Andino. Os encontros dos membros deste Conselho ocorrem duas vezes por ano de forma ordinária, e extraordinariamente quando, tendo em vista nesses encontros a tentativa de formular uma política exterior comum aos países membros.

Outro órgão que existe desde 1969 é a Junta que tem um caráter técnico, funcionando como um secretariado permanente do acordo, voltado para garantir sua implementação e a formulação de resoluções que são encaminhadas

à Comissão para avaliação e implementação. Além destas duas instâncias, permaneceram no organograma do bloco a CAF e o FAR.

O Banco de Desenvolvimento da América Latina é uma instituição financeira e diferentemente dos demais órgãos, é constituída por países de fora da CAN. Seu objetivo central é a promoção do desenvolvimento e da integração andina, financiando projetos de infraestrutura na região. Já o Fundo Latino-Americano de Reservas, anteriormente chamado de Fundo Andino de Reservas, composto pelos países membros do bloco, Costa Rica, Uruguai e Venezuela, visa a melhoria nas condições de inversão das reservas internacionais, apoiando a balança de pagamento dos membros da CAN, propondo também atuações conjuntas na política cambiária, monetária e financeira.

As novidades do organograma referem-se ao Tribunal de Justiça Andino e ao Parlamento Andino, estabelecidos especificamente com o intuito de demarcar a disposição de promover o aprofundamento da integração e a ampliação de sua agenda para além das questões comerciais. O Tribunal possui caráter comunitário e supranacional, tendo como função central garantir o direito comunitário, baseado nos princípios do direito, contribuindo para a sua consolidação e sua aplicação em todos os países membros da Comunidade Andina.

O Parlamento Andino é o órgão deliberante do Sistema de Integração. Com sede em Bogotá (Colômbia), este órgão representa os povos da Comunidade Andina, são eles quem elegem seus representantes através do voto universal e direto. Diferentemente das experiências europeia e do Mercosul, a representação neste parlamento é igualitária entre os países-membros: cinco representantes. Até o momento, apenas a Bolívia ainda não implementou o voto direto para a escolha de seus representantes.

Em sua conjuntura, o Parlamento Andino é administrado pelo Secretário Geral e supervisionado pelo Conselho de Administração, sendo dividido em Oficinas de Representação Parlamentária Nacional do Parlamento Andino com a presença de cada um dos países membros. Sua Mesa Diretora é formada pelo Presidente e Vices, e pelo Secretário Geral. As atividades destes parlamentares dividem-se entre as Comissões e as reuniões plenárias. Suas principais prerrogativas concentram-se na harmonização das legislações dos países membros e com o ordenamento jurídico estabelecido pela Comunidade Andina, e do programa de cooperação e coordenação entre os parlamentares dos países membros com os demais países latino-americanos.

Essas novas estruturas atuam de forma complementar à institucionalidade existente, mas não alteraram o processo decisório. Essa é uma característica comum aos processos de integração na América do Sul que ao longo do tempo tornam-se estruturas mais complexas, incorporando novas temáticas e instâncias de participação, sem alterar os espaços de poder e mantendo as decisões concentradas nos mesmos atores.

As propostas de aprofundamento nesses casos tendem a retomar compromissos assumidos, mas não cumpridos e à ampliação institucional de caráter consultivo, com pouca influência sobre os processos decisórios.

Atualmente, portanto, o SAI é composto três tipos de órgãos e instituições:

- intergovernamentais: Conselho Presidencial Andino, Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, Comissão da Comunidade Andina;
- comunitários: Tribunal de Justiça Andino, Parlamento Andino, Secretaria Geral, Banco de Desenvolvimento da América Latina, Fundo Latino Americano de Reservas, Convênio Hipólito Unanue, e a Universidade Andina Simón Bolívar;
- e instâncias de participação da sociedade civil: Conselhos dos Povos Indígenas, dos Trabalhadores e Empregadores, e da Mesa Andina para a Defesa dos Direitos do Consumidor.

Essa ampliação institucional ocorreu em 1996 num contexto de rediscussão da integração e influenciada pelo contexto mundial de fortalecimento do bloco europeu e pelos bons resultados regionais obtidos pelo Mercosul. Além disso, os processos de redemocratização política vividos pelos países da CAN estimularam também uma preocupação com a ampliação da participação social no processo e com o enfrentamento do problema do déficit democrático.

O Convênio Hipólito Unanue, por exemplo, é um órgão voltado para o tratamento da questão de saúde na região andina, com o papel de coordenar as ações nessa área realizadas pelos países membros, independentemente de serem individuais ou conjuntas. Este órgão estabelece uma política de saúde comum através de resoluções e acordos, e espaços de troca de experiências entre os membros a fim de delinear planos de ação para amenizar problemas comuns que ocorrem na esfera da saúde entre esses países.

O Conselho Consultivo Empresarial Andino atua como uma instituição assessora do Sistema Andino de Integração. Sua formação consiste na nomeação de um Delegado para cada país membro através dos diretores de organi-

zações empresariais representativas. Seus encontros ocorrem no mínimo duas vezes ao ano e buscam assessorar os demais órgãos, tais como o Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, a Comissão e a Secretaria Geral, tendo voz em todas as reuniões realizadas por esses órgãos.

O Conselho Consultivo Laboral Andino é uma instituição consultiva integrante, com membros eleitos pelos representantes máximos das organizações laborais, tendo cada país direito a quatro Delegados. Em seus encontros, ocorridos ordinariamente duas vezes ao ano, procuram estabelecer opiniões e acordos em prol dos trabalhadores da Comunidade Andina.

O Conselho Consultivo dos Povos Indígenas atua como instituição assessora e está constituído por um representante indígena de cada país. Em seus encontros buscam estabelecer opiniões comuns a serem apresentadas nas reuniões do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, da Comissão e da Secretaria Geral, nas quais possuem direito de voz, quando podem opinar e propôr acordos com os demais órgãos para promoverem uma maior participação da população indígena no que diz respeito a integração subregional.

O Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais também faz parte do quadro de assessoria do Sistema Andino de Integração. Seus encontros ocorrem anualmente de modo ordinário, tendo em seu corpo de integrantes três representantes de cada Estado, sendo um dos três os respectivos prefeitos das capitais destes países e os demais são escolhidos entre os municípios inscritos na Rede Andina de Cidade. O intuito deste Conselho é a estratégia de ações que resultem no fortalecimento dos municípios e dos governos locais, agindo como atores do processo de integração, apresentando suas propostas também no Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, na Comissão e na Secretaria Geral da Comunidade Andina em seus encontros sempre que houver necessidade.

A Universidade Andina Simón Bolívar é uma instituição educativa que faz parte do Sistema Andino de Integração, com uma unidade central em Sucre e outra local em La Paz (Bolívia), e demais unidades distribuídas pelas capitais de seus Estados membros. Sua atuação no processo de integração andina contribui para capacitação profissional, técnica e científica dos recursos humanos entre os países membros, auxiliando na divulgação dos valores culturais entre si.

Os demais órgãos instituídos entre 1996 e 2006 são instâncias técnicas, especialmente de apoio para a tomada de decisão, como no caso da Secretaria Geral da Comunidade Andina, das Instâncias Assessoras criadas para dar auxi-



liar os demais órgãos e instâncias em seus assuntos específicos. Dessa estrutura organizacional do Sistema Andino de Integração, chamamos a atenção para o órgão máximo deliberativo: o Parlamento Andino.

## 2. A EVOLUÇÃO DO PARLANDINO

A institucionalização do Parlamento Andino (Parlandino) ocorreu uma década após o início do processo de integração entre os países andinos, no momento de relançamento do projeto em que esses países desejavam assinalar seu compromisso com o seu aprofundamento e consolidação. É interessante apontar que esse posicionamento convergia com o que estava ocorrendo na Europa que estava em negociação da estratégia que seria adotada para a plena implantação do mercado comum e as bases para a união econômica, assim como preocupada em reforçar as instituições democráticas e introduzir as eleições diretas para a escolha dos integrantes do Parlamento Europeu.

O Parlamento Andino institucionalizou-se através de seu Tratado Constitutivo de (1997) tornando-se o corpo deliberativo e representativo dos povos andinos. O Parlandino tem por funções contribuir para fortalecer a integração; promover a justiça social, a democracia e o respeito aos direitos humanos; a participação dos povos andinos, estimulando uma consciência comunitária, a paz e a justiça internacional. Além disso, esse parlamento possui uma função prática dentro do bloco porque é a instância responsável por promover uma maior harmonização de políticas entre Estados-Membros.

A representação nesse parlamento é equitativa entre os países, com cinco representantes de cada Estado-membro, que no início eram nomeados pelos seus respectivos Congressos Nacionais. Um ponto a ser ressaltado é que o Regimento do Parlandino estabelece que as decisões são tomadas por maioria simples (PINTO, 2001), considerando que essa medida contribui para facilitar a adoção das deliberações parlamentares.

A criação desse parlamento regional procurava sanar ou amenizar o problema de déficit democrático nesse processo de integração, reconhecendo que a ausência de uma menção à dimensão social e democrática no Acordo de Cartagena revela a falta de importância da sociedade civil no âmbito desse projeto. Havia um entendimento de que a ausência dessa participação social era um fator de enfraquecimento do bloco, em virtude dos poucos canais de interlocução da integração andina com os cidadãos, embora atores econômi-

cos, como trabalhadores e empresários tivessem alguma voz nesse processo (Zegarra, 2005).

O Parlandino tinha por desafio justamente fomentar essa participação social e fortalecer a interlocução com a sociedade civil no contexto regional, contribuindo para a conformação de uma identidade comum andina, que permitisse a construção de interesses comuns e de estratégias de inserção internacional articuladas.

No entanto, a mera implantação do Parlandino não se mostrou suficiente para promover esses objetivos. Os governos reconheceram que o Parlamento Andino e o Tribunal tinham um papel muito limitado na integração regional (Zegarra, 2005). Houve um consenso em torno da necessidade de fortalecer essas instâncias e no caso específico do parlamento, a solução encontrada foi a realização de eleições diretas.

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

As eleições diretas criaram nos parlamentares a expectativa de que esse instrumento representaria uma ampliação das atribuições do parlamento regional (Avendaño, 1999), tal como ocorrera no caso europeu. 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.

Conforme indicado previamente, o Tratado Constitutivo do Parlamento Andino de 1979 demarcou as atribuições e as competências do Parlandino no âmbito da integração. Além de esclarecer o papel do parlamento na institucionalidade do bloco e de dotá-lo de personalidade jurídica internacional, enquanto seu Protocolo Adicional inovou ao inserir a representatividade direta na composição das bancadas nacionais, sem alterar seu papel dentro do SAI.

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. Esse documento deixou a cargo dos governos nacionais o estabelecimento das regras eleitorais para a realização das eleições diretas dos parlamentares andinos. No entanto, algumas diretrizes gerais foram estabelecidas:

“(...) 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 não foi possível atingir o objetivo de que a totalidade dos parlamentares andinos seja eleita diretamente, conforme previa o referido Protocolo Adicional. Dos países-membros da integração sub-regional andina a Bolívia não realizou eleições diretas para o Parlamento Andino e segue escolhendo seus representantes indiretamente, dentro de seu Congresso Nacional, embora todos os países tenham incorporado a previsão de eleições diretas dos representantes andinos nos arcabouços constitucionais domésticos (Cera, 2009).

O primeiro país a eleger diretamente os parlamentares andinos foi a Venezuela, país que se retirou do processo de integração andina e pediu adesão ao Mercosul (Bustamante, 2006). O país escolheu seus representantes para o Parlandino nas eleições gerais de 2002, realizando novamente o pleito regional em 2005, antes de se sair desse bloco 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, tendo realizado já duas eleições. A segunda foi em 2011, juntamente com os pleitos nacionais para a escolha do presidente e membros do Congresso.

Na Colômbia, a primeira e única vez que os representantes andinos do país foram eleitos foi nas eleições de 2010, conjuntamente também às eleições para cargos legislativos 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. Setores sociais e políticos do país pediram a anulação desse pleito e a realização de novas eleições para os parlamentares andinos, mas essa solicitação não foi acatada 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, sem mencionar a falta de eleições no caso boliviano, a escolha nacional dos representantes andinos representa, em alguma medida, a vontade dos atores políticos 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 é 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. PARLANDINO E O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

No caso andino, o enfrentamento da questão do déficit democrático levou quinze anos. Durante os primeiros dez anos, a integração andina conviveu com um contexto de autoritarismo na região que em boa medida reprimiu debates mais amplos sobre esse problema. Os governos acordaram implantar um parlamento regional somente em 1979, o que se concretizou efetivamente apenas cinco anos depois (em 1984) com a institucionalização do Parlandino (Parlamento Andino) em Bogotá.

A criação do Parlandino pressupunha um impulso importante na democratização do processo de integração e para a sua própria consolidação. Os países andinos tomaram essa decisão influenciados pelo contexto regional e internacional: no primeiro caso, em muitos países da América do Sul o pro-

cesso de abertura e redemocratização de seus sistemas políticos colocava na agenda da integração o enfrentamento do problema do déficit democrático. Ao mesmo tempo, os avanços realizados no bloco europeu no enfrentamento desse problema, caminhavam para o fortalecimento do parlamento regional, tendo como principal medida a realização de eleições diretas para a escolha de seus integrantes.

A institucionalização de um parlamento regional permitiu fortalecer o discurso em torno do aprofundamento da integração e de maior incorporação da sociedade nesse processo, indicando um maior comprometimento desses países com o bloco andino, assim como uma sintonia maior com a onda de democratização nos países ocidentais que durante as décadas de 1960 e 1970 estiveram sob regimes autoritários.

Contraditoriamente, a institucionalização do parlamento regional na CAN aconteceu em um momento de alteração na lógica que impulsionava os processos de integração: a construção de uma institucionalidade regional mais autônoma (com características de supranacionalidade) era considerada prejudicial para a sua consolidação porque burocratizaria a integração e tornaria o processo decisório mais lento e, portanto, inadequado para um contexto marcado pela globalização.

As mudanças decorrentes do fenômeno da globalização econômica exigiram adequações dos blocos integracionistas para se ajustar à nova realidade que requeria economias mais dinâmicas, competitivas e, principalmente, abertas. Isso alterou a percepção dos governos em relação aos processos de integração que passaram a constituir-se primordialmente em instrumentos de inserção internacional, em detrimento da ideia de usá-los como promotores do desenvolvimento conjunto.

O início das atividades do Parlandino coincidiu com a ascensão do pensamento neoliberal na América Latina e a defesa de uma redução no papel do Estado na economia da região. Consequentemente defendia-se a redução da estrutura institucional nos processos de integração regional, ressaltando as vantagens da lógica intergovernamental para o dinamismo das negociações.

O intergovernamentalismo e a democratização mostraram-se duas lógicas aparentemente complementares, mas que no caso da integração revelaram-se contraditórias para o desenvolvimento do parlamento regional. Essa contradição é o elemento chave para explicar a evolução dessa instituição e os desdobramentos de sua existência para a integração andina.

A lógica intergovernamentalista reforça a estruturação de um processo decisório mais enxuto. Isto significou uma concentração das decisões na Comissão da Comunidade Andina, no Conselho Presidencial Andino e no Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, todos eles formados por representantes governamentais exclusivamente. As instâncias com caráter comunitário, como o Parlandino, e as de participação da sociedade civil não possuem poder decisório.

A democratização da integração, por outro lado, pressupõe mecanismos e instâncias de participação da sociedade que permitam a esta de alguma forma intervir no processo decisório. A atual discussão sobre o déficit democrático na União Europeia (UE) é interessante para refletir sobre este aspecto, justamente porque o debate centra-se em definir as características e os limites da democracia num bloco regional.

Para Andrew Moravcsik (2002) haveria legitimidade democrática na UE porque esta apresenta uma série de elementos procedimentais que teriam sanado o problema do déficit democrático: sistema de pesos e contrapesos; limites fiscais e orçamentários (controlados por órgãos judiciais e parlamentares); mandatos estritos de seus principais oficiais; um processo decisório baseado em sistema de votos majoritários e/ou consensuais; e a separação de poderes entre os órgãos da integração.

O parlamento regional exerce um papel estratégico para a democratização do bloco europeu porque participa efetivamente do sistema de pesos e contrapesos, e exerce plenamente as funções de controle e representação (especialmente por ser diretamente eleito). Isso garantiria que o processo decisório europeu seja transparente, eficiente e responsivo às demandas dos cidadãos europeus (Moravcsik, 2002). A existência de mecanismos diretos e indiretos de *accountability* por meio, respectivamente, dos representantes do Parlamento Europeu e dos oficiais dos governos nacionais garantiria um duplo controle democrático sobre as decisões tomadas a nível europeu.

Os críticos dessa posição argumentam que o déficit democrático na UE não foi superado porque inexistem recursos de contestação política na integração. Dentre os argumentos apresentados pelos autores, destacam-se: o aumento dos poderes dos órgãos executivos nacionais e europeus com a integração, em detrimento da redução do controle parlamentar nacional; a fraqueza do Parlamento Europeu em relação aos demais órgãos participantes do processo decisório europeu; o fato de não haver eleições “europeias”, reguladas e pro-

movidas em âmbito europeu e não nacional; a distância da UE dos eleitores e cidadãos europeus; e o descompasso existente entre as políticas europeias e os interesses e preferências dos cidadãos europeus (Follesdal; Hix, 2006).

Resgatamos esse debate para ilustrar melhor nosso argumento: a democratização do processo de integração regional só é possível se os parlamentos regionais têm poder decisório. Ou seja, não há democratização do processo de integração se essa instância não participa das decisões tomadas no bloco. O parlamento é um órgão de proposição, representação e controle. O pleno exercício de suas funções pressupõe capacidade de intervir nas decisões governamentais; sem esse poder sua existência torna-se inócua tanto para o funcionamento da integração, como para sua democratização. O funcionamento do Parlandino revela esse limite institucional.

Conscientes dessa limitação, os governos decidiram fortalecer o Parlandino e aumentar a sua legitimidade, estabelecendo que a partir de 1996 a escolha de seus integrantes se realizaria por meio de eleições diretas. Argumentou-se que as eleições aproximariam a população dos representantes andinos por meio do voto e da participação popular.

Nas entrelinhas dessa decisão estava o pressuposto de que se replicaria na Comunidade Andina o sucesso obtido no fortalecimento do Parlamento Europeu, com as eleições diretas. O problema é que se tomou como causa um elemento que era consequência. É inegável que o Parlamento Europeu ganhou maior legitimidade com as eleições diretas. Contudo, o que lhe garantiu a ampliação dos poderes foi a aceitação de uma maior participação nas decisões comunitárias por parte da Comissão Europeia e do Conselho de Ministros (Rittberger, 2003).

A realização de eleições diretas mostrou-se eficiente para enfrentar o problema do déficit democrático quando a representatividade direta ao parlamento serve como elemento dinamizador dessa relação sociedade-integração. Isto supõe que o parlamento tenha capacidade de influir nas decisões e canalizar as demandas dos cidadãos, inclusive incorporando na agenda da integração temas de interesse social e que extrapolam o âmbito econômico-comercial.

A inexistência desse poder decisório debilita o papel do parlamento na integração, ainda mais quando há eleições diretas. Em primeiro lugar está o problema das próprias campanhas eleitorais: quais são as promessas que podem ser realizadas pelos parlamentares, se estes não possuem capacidade de interferir nas decisões? No caso dos países andinos, esse problema foi contornado pelo fato das eleições se realizarem concomitantemente com os pleitos

nacionais, o que permitiu aos partidos apenas incorporarem em suas listas partidárias os candidatos ao Parlandino, sem realizarem uma campanha voltada para discutir a integração especificamente.

Um segundo ponto é a própria consciência do parlamentar sobre o seu papel na integração. O fato de o parlamento permanecer como uma instância consultiva (não-decisória), dificulta a percepção do ator sobre as suas possibilidades de ação concreta e de como essa experiência regional pode contribuir para a sua carreira política. Finalmente, a maior visibilidade decorrente das eleições acaba se tornando um ponto negativo para a instituição porque evidencia para a opinião pública a sua inoperância dentro do processo de integração, contribuindo para um aumento no seu descrédito. O parlamento regional deixa de ser um ganho para a democratização do processo, para se tornar um custo na integração.

Desta forma, a lógica institucional intergovernamental mostra-se como um limite efetivo para a democratização do projeto de integração na CAN, ao impedir que o Parlandino funcione de forma plena como uma instituição de representação e controle, mesmo hoje em dia quando a maior parte de seus membros é eleita diretamente pela sociedade. Nas próximas seções deste artigo demonstraremos as consequências dessa situação tanto no seu funcionamento, quanto na percepção da sociedade sobre esse órgão.

#### 4. IMPACTOS DAS ELEIÇÕES NA EXPERIÊNCIA DO PARLANDINO

O desenvolvimento de novas iniciativas de integração regional na América Latina tem dificultado a compreensão da atual relevância dos projetos de integração tradicionalmente existentes na região. As entrevistas realizadas com funcionários e parlamentares andinos oferecem alguns subsídios para se compreender o papel da Comunidade Andina na inserção regional e internacional dos países da região, o lugar do Parlandino dentro da integração da CAN, bem como a importância das eleições andinas para a democratização do processo de integração.

Segundo Montero (2013), o processo de integração andino surgiu em um contexto distinto em relação aos demais projetos atuais, como a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e a Aliança do Pacífico, os quais têm radicalizado e polarizado a postura dos Estados-membros da região. Nesse sentido, existe uma preocupação em garantir que este processo seja flexível para facili-



tar que seus membros participem dos projetos atuais e busquem novos sócios no âmbito da cooperação regional.

Uma crítica apontada ao projeto andino foi o impedimento à Colômbia e ao Peru de realizarem com mais facilidade acordos de livre-comércio (TCL) com os Estados Unidos e com a União Europeia. No caso colombiano, foram firmados mais de 20 acordos deste tipo fora da Comunidade Andina.

Ao mesmo tempo, os países não deveriam se descomprometer com a integração andina, ou seja, não deveriam torná-la secundária em seus interesses, devido à potencialidade enorme de comércio que representa. Ademais, esse bloco serviria como plataforma ideal de comunhão de forças para a inserção internacional dos seus membros em um mundo irreversivelmente globalizado, no qual este projeto representa indispensável estratégia geopolítica. Segundo Montero, a Comunidade Andina não poderia impedir seus membros de realizarem outros acordos.

A Comunidade Andina tem um acervo institucional comunitário importante. Os mais de quarenta anos de percurso da CAN representam um aprendizado em cooperação significativo, a partir das experiências boas e ruins. Este processo foi o que mais avançou em termos institucionais na América Latina, apresentando avanços sociais resultantes da integração econômica e comercial.

Apesar dos avanços institucionais, a questão da vontade política dos governos permanece como um problema, agravado muitas vezes por conjunturas graves e difíceis entre estes países, dificultando diretamente o desenvolvimento da integração. Há um recorrente desinteresse em aprofundar a cooperação política porque os políticos, sobretudo no caso colombiano, preferem os acordos em nível bilateral, concentrando suas apostas nos acordos com os Estados Unidos e União Europeia, em detrimento da região.

Na visão dos funcionários do Parlamento Andino entrevistados, a CAN constitui um projeto de trajetória muito ampla, um modelo com valores agregados à integração da região de avançada institucionalidade. O processo de reengenharia e reforma da integração andina que transformou o Pacto Andino em Comunidade Andina foi necessário. Contudo, as concepções que conceberam este projeto não são as mesmas em relação aos desafios que os países enfrentam hoje na integração. As expectativas e possibilidades da região não são as mesmas do momento da reforma da CAN.

O projeto da CAN enfrenta hoje fortes questionamentos e o desafio de acomodar sua agenda e interesses aos projetos novos de integração que surti-

ram na região, como a UNASUL, a CELAC e a Aliança do Pacífico. Para muitos dos entrevistados, essa realidade torna necessária uma nova reforma, devido à debilitação atual do sistema andino, sobretudo após a saída da Venezuela, que consistiu em um dos golpes mais fortes à integração, revelando e confirmando os interesses divergentes no cerne do projeto andino, somado aos interesses dos seus membros em outras iniciativas regionais: ALBA, MERCOSUL, Aliança do Pacífico.

Além disso, os modelos de desenvolvimento dos quatro países andinos mostram-se muito diferentes, Equador e Bolívia de um lado, Peru e Colômbia de outro. Estes últimos focam no desenvolvimento pelos acordos de livre comércio, os primeiros buscam um desenvolvimento endógeno antes de se inserirem no mercado internacional.

Segundo os assessores entrevistados, seria muito importante que os países continuassem fazendo os esforços pela integração andina, fomentando os pontos e visões comuns, elegendo lideranças favoráveis à continuidade do processo, preparando-se para a inserção hemisférica. Caso contrário, os países andinos se tornariam reféns das decisões tomadas pelas grandes potências.

Ainda para os assessores entrevistados, os tratados de livre comércio foram mal negociados, como na Colômbia, onde alguns setores foram por muitos anos golpeados por diferentes medidas liberais do governo. Os governos nem sempre deixam claro que os tratados de livre comércio são importantes e trazem benefícios, mas que também geram perdas e muitas vezes não atendem aos interesses de longo prazo dos países andinos, beneficiando majoritariamente às grandes potências e mercados.

Percebe-se uma visão geral negativa quanto ao atual estágio da integração andina, tendo em vista a polarização dos países andinos e a baixa credibilidade da CAN dentro dos Estados-membros. Ao mesmo tempo, permanece a opinião otimista quanto aos sucessos e à potencialidade que esse bloco ainda contém nos rumos da integração sub-regional.

#### **4.1 A Importância do Parlandino na Comunidade Andina**

Apesar de toda a estrutura institucional da Comunidade Andina, o déficit democrático nos processos de integração regional permanece como um problema mal-resolvido porque somente os representantes dos Poderes Executivos deliberam sobre todas as decisões e avanços do bloco. Ademais, não há atores que contro-

lem o cumprimento destas decisões (DRI, 2009). O Tribunal de Justiça da CAN, que é vinculante e tem claro caráter sancionador, tem sido *desinstitucionalizado* na última década, embora tenha funcionado quando acionado.

Na visão dos entrevistados, o Parlandino apresenta algumas poucas ferramentas de vinculação política, as quais deveriam ser potencializadas. Caso contrário, os governos se apoderam do projeto de integração, conduzindo-o à sua estagnação. Como não há um órgão sancionador para estes casos, que obrigue o executivo a cumprir todo o acordado, a falta de vontade dos governantes impera e obstrui avanços importantes a este projeto.

Opinião comum entre os entrevistados consultados é de que o Parlandino é uma instituição importante no âmbito da integração andina, porém marginalizada frente ao papel dos presidentes e chanceleres dos países-membros no processo decisório andino. A proposta do fechamento do Parlamento Andino apresentado pela reunião de chanceleres dos países da CAN reforça essa afirmação de que o parlamento é uma instância periférica na integração.

Identifica-se uma politização relevante nos debates e deliberações dentro desse órgão. Por contar com uma sede própria e um corpo de funcionários exclusivos, fora o fato de que três dos quatro países-membros possuem parlamentares diretamente eleitos e com mandato exclusivo, garante-se regularidade e constância das atividades do parlamento regional.

Dentro do Parlandino, debatem-se distintos temas. Entretanto, não há discussões no cerne da integração sobre assuntos relativos à educação e trabalho, segundo a assessora Lourdes de Castro, que normalmente são questões de intenso debate nos Congressos Nacionais. Também é importante ressaltar que o comportamento dos parlamentares varia de acordo com o assunto tratado: em alguns casos atuam segundo lógicas nacionais para tratar de certos temas, e em outros, impera a perspectiva política-ideológica.

Isso significa que em alguns momentos a articulação parlamentar dentro do Parlandino realiza-se a partir das bancadas nacionais, articuladas pelos interesses econômicos, sociais e políticos, enquanto temas que envolvem diferentes ideologias políticas tendem a gerar articulações parlamentares transnacionais. A saber, os partidos de esquerda se uniram para discutir e poder aprovar temas como a Carta Social Andina, os direitos de reprodução, de aborto, de direitos para LGBT. Além disso, existe a particularidade de que a posição parlamentar em muitos temas não é obtida por nacionalidade nem por ideologia política, mas por crenças individuais e pessoais.

Embora existam atividades internas regulares dentro do Parlamento Andino, questiona-se a possibilidade de influência efetiva desse parlamento no âmbito da integração andina. Dificuldades profundas de posicionamento e influência na integração são encontradas, frente à prevalência das estruturas intergovernamentais nas decisões e no estímulo político desse parlamento (Puertas, 2006).

Isso significa que o ritmo da integração é pouco influenciado pela dinâmica de atuação do Parlandino. Em consequência disso, a atual fragilização da CAN parece acentuar-se por um crescente desinteresse dos governos. As reuniões do Conselho Presidencial Andino perderam força e não têm sido realizadas, muito embora o Acordo de Cartagena obrigue o Conselho Presidencial a se reunir uma vez ao ano de forma ordinária, estas reuniões não têm acontecido desde 2005.

Até 2005, os cinco presidentes andinos se reuniam e anunciavam os atos presidenciais e decidiam sobre as tarefas dadas ao seu executivo, cuidando de temas variados. A partir de então, os presidentes passaram a tratar de forma secundária do tema andino em outras Cúpulas, como foi na Cúpula União Europeia e América Latina em 2010, na qual houve uma mesa sobre o tema andino, quando emitiram um pronunciamento sobre a integração. Não havendo mais este tipo de reunião, isolou-se o Parlandino, bem como as demais instituições da estrutura de integração andina.

Ainda que houvesse desentendimentos entre as reuniões presidenciais e a estrutura institucional andina, as primeiras conduziam e delimitavam diretrizes importantes às ações institucionais, servindo também como um reforço dos comprometimentos dos governos em relação a integração. Atualmente, pelo contrário, detecta-se um temor por parte dos governos para a produção de documentos que visem o fortalecimento da integração andina.

#### **4.2 As Eleições Diretas**

As eleições diretas são consideradas como um grande avanço na integração andina porque entende-se que ajudariam o parlamento a se fortalecer e a se aproximar da população. Sem eleições diretas seu impacto seria menor, como se exercesse uma atividade secundária. Os membros do Parlandino eram eleitos anteriormente, de forma indireta, ou seja, eram eleitos para cargos em seus países, e posteriormente remanejados e indicados ao Parlandino, e dessa for-

ma, os parlamentares se interessavam por este espaço político somente quando essa participação regional se transformava em algum dividendo político.

Um primeiro impacto gerado pela realização de eleições diretas foi a promoção de reuniões mais constantes entre os parlamentares, os quais passaram a apresentar mais resultados. Na percepção dos entrevistados, a inserção de representação direta no Parlandino permitiu um maior engajamento dos parlamentares, obrigando-os a se reunir mensalmente. Mesmo em meses em que não há reunião ordinária, os parlamentares andinos costumam realizar reuniões extraordinárias.

Em contrapartida, as eleições diretas surtiram pouco efeito na definição de uma agenda regional dentro do debate político nacional. De acordo com o parlamentar equatoriano Pedro de la Cruz, Presidente do Parlamento Andino (2013-2014), as campanhas para o Parlandino ainda apresentam um caráter marcadamente nacional. Em sua fala o entrevistado enfatizou sua preocupação a respeito dessa questão e afirmou que sua campanha eleitoral centrou-se justamente em discutir como fortalecer o processo de integração e, também, mudar a visão sobre o Parlamento.

Contudo, o referido Deputado reconhece que para haver essa mudança seria necessário acelerar as mudanças na base do processo sul-americano, permitindo que as decisões do Parlamento sejam vinculantes. É importante indicar que outro problema apontado é o desconhecimento sobre o Parlandino por parte da população. Portanto, durante a campanha os candidatos tiveram que se esforçar para aumentar o reconhecimento popular do Parlamento Andino, de suas atividades, e das possibilidades e dos benefícios que este traz para a cidadania equatoriana.

Como as eleições diretas para o Parlandino acontecem de acordo com as normas eleitorais nacionais, cada país possui regras e datas específicas para a realização dos pleitos, e cada país apresenta uma dinâmica eleitoral própria. No Equador, não houve muitos votos brancos, nem nulos nas últimas eleições ao Parlandino (6,23% de votos brancos e 3,87% de nulos) (CNE, 2013). No caso dos bolivianos, que se apresentam muito interessados no Parlandino, eles ainda não elegem seus representantes, somente os indicam a partir do Parlamento nacional.

Segundo os relatos de uma parlamentar diretamente eleita pela Colômbia, Luisa Del Río Saavedra, sua campanha política ao Parlandino, de 2010, ressaltou os aspectos de liderança regional de seu país. A base de sua campanha foi de que a Colômbia poderia liderar a CAN, pois possui grande potenciali-

dade no setor industrial, bem como no comércio intra-comunitário. Embora abarcasse teor regional à campanha, a Deputada reconheceu que prevaleceu o completo desconhecimento da população nas eleições diretas, as quais ocorrem simultaneamente ao pleito legislativo nacional.

Na visão de sua assessora parlamentar durante o período de campanha, Monica Junca Rodriguez, faltou muita vontade política do governo da Colômbia para fazer uma divulgação ampla destas eleições. O voto em branco para as vagas andinas foi significativo, o que tem favorecido a proposição de projeto de lei para que se elimine a eleição popular ao Parlamento Andino no país. Os meios de comunicação foram e continuam sendo muito críticos às eleições ao Parlamento Andino, conformando uma percepção social ruim sobre essa instituição e que cada vez mais parece difícil de alterar.

No caso do Peru, o espaço aos parlamentares é melhor. Existe algum conhecimento social sobre o Parlandino e um certo consenso em torno de sua importância, o que se traduz atualmente num projeto para que os parlamentares andinos tenham voz e voto no legislativo nacional, representando algum avanço no tema da integração. Um papel importante no legislativo nacional também é encontrado no Equador, onde a atuação dos parlamentares funciona de forma diferente, com direito a voz e ativa participação no Parlamento nacional. Segundo os parlamentares entrevistados, a delegação equatoriana seria a mais prestigiada e respeitada pela população.

As falas nas entrevistas dos funcionários e parlamentários andinos reforçam a ideia de que as eleições diretas são secundárias em relação aos debates políticos nacionais, tratadas pela literatura de integração regional como *eleições de segunda ordem* (Schmitt, 2005). Como consequência, verifica-se nos pleitos que o nível de votos brancos e nulos para o Parlandino é maior do que os verificados para os cargos políticos nacionais, e prevalece a pouca publicização das campanhas e dos candidatos ao Parlandino.

As campanhas partidárias são essencialmente nacionais, sobre temas e debates nacionais (especialmente pelo fato de que as eleições ao Parlandino ocorrem simultaneamente às eleições legislativas nacionais). Os parlamentares afirmaram nas entrevistas que durante as suas campanhas buscaram informar a população sobre o que é o Parlandino, além de sua importância para a sociedade, porém reconhecem o pouco sucesso alcançado.

A baixa importância eleitoral do Parlandino evidencia as fragilidades desse órgão dentro da integração. A percepção parlamentar sobre o Parlandino

confirma a pouca atenção da opinião pública à atuação do Parlandino, que permanece para a população como uma instituição pouco valorizada e, portanto, um custo para a integração, tornando-se factível, inclusive, a proposta de seu fechamento.

## 5. PERCEPÇÃO PARLAMENTAR SOBRE O PARLANDINO

Conforme os comentários dos entrevistados, a percepção social sobre o Parlamento Andino é significativamente débil. As atividades do Parlamento e dos parlamentares não estão presentes nos meios de comunicação. Pouca importância é atribuída pela mídia aos temas de integração. Há muita desinformação a respeito do significado da integração andina, o que se potencializa quando se trata de uma instituição que não apresenta grandes competências decisórias no processo de integração. O Assessor Parlamentar, Carlos Chacon, reforça que a variedade de temas discutidos e deliberados no âmbito deste Parlamento e que não foram incorporados na agenda decisória da CAN, prejudica o apoio popular a esta instituição.

Essa percepção é identificada em todos os países da CAN, mas se acentua na Colômbia, a qual paradoxalmente sedia o Parlandino. O resultado das eleições de 2010 no país indica como a opinião pública colombiana sobre o Parlandino é problemática. A vitória do voto branco é resultado desse desprestígio, superando a votação do parlamentar que mais teve votos para este cargo. O *Partido de la Unión*, liderado pelo ex-presidente Álvaro Uribe e vencedor nas eleições legislativas de 2010 na Colômbia, foi o que mais obteve votos, no entanto, mais de 50% dos votos foram em branco, denotando o desinteresse pelo Parlandino e gerando desgaste político a todo o processo eleitoral.

Segundo um dos entrevistados, poucas pessoas sabem de todos os benefícios oriundos da integração da CAN, somente aqueles que se beneficiam diretamente, como os comerciantes, ou mesmo aqueles que trabalham com exportação. A visão de grande parte da população é de que os benefícios se limitam a viajar com menos documentação. Esse fato reforça a situação de desconhecimento e por consequência de descrédito quanto ao papel dessa instituição parlamentar regional.

Essa percepção negativa estimula uma discussão de reengenharia da integração andina na qual se reforça opinião contra a continuidade do parlamento regional. O argumento na Colômbia, por exemplo, recai sobre o custo para o

país em manter o Parlandino. Opinião que encontra ecos em outros países e se agrava com o problema de que uma minoria da população tem conhecimento sobre essa instituição.

Dentro da própria integração, o Parlandino tem sido tratado como uma instituição sem função. Ao mesmo tempo, a classe política internamente desacreditada dificulta o aumento em sua credibilidade e o apoio aos parlamentares andinos. Além disso, o Parlandino não tem muito diálogo com os Congressos Nacionais, e estes últimos têm pouca interação com a integração como um todo. Os congressistas nacionais dedicam-se somente às questões pontuais e domésticas. Os temas de integração estão distantes da população. Como reação a essa situação, os parlamentares andinos da Colômbia empreenderam vigorosos esforços para tentar reverter esse desgaste do parlamento regional, todavia não é possível identificar resultados desse movimento e nem um aumento na interação entre o Parlandino e os cidadãos colombianos.

Os processos de integração se caracterizam por apresentarem déficits democráticos significativos, inclusive o processo europeu. O Parlandino tem suas ações limitadas, mas é o único órgão andino composto através de eleições popular. Portanto, poderia caracterizar-se como grande aliado na construção de uma agenda com participação e decisão popular, ao contribuir com o enlace do cidadão às decisões políticas da integração.

Ao mesmo tempo em que a percepção popular é muito negativa, e até nula em alguns países, os órgãos supranacionais do sistema carecem de maior peso e responsabilidade na integração. A importância conferida ao Parlandino pelos governos nacionais é muito baixa, o que se reflete, inclusive, na crise entre os chanceleres e o Parlamento ocorrida ao longo do ano de 2013, que gerou a possibilidade de dissolução desse órgão parlamentar. Para Carlos Chacon, a crise atual que acomete o Parlandino é caracterizada como a pior em toda sua trajetória, ignorada no seio do debate político entre seus principais representantes governamentais.

Para os entrevistados, essa crise evidenciou a necessidade de melhor orientar a opinião pública e situar a integração em uma lógica democrática, retirando a ideia de que o Parlamento não teria serventia. Todavia, em nenhum momento foi possível identificar este esforço, ou seja, mostrar a importância do órgão de eleição popular e democrático no rol do sistema de integração andino. Ademais, tampouco é dito aos cidadãos do papel que o Parlamento exerce sobre o controle político dos demais órgãos de integração, mesmo



com as eleições diretas. Pelo contrário, a desilusão implantada pelos meios de comunicação sobre o Parlandino deveria ser contestada fortemente, diante à popularidade de determinados parlamentares em seus países, como o próprio Presidente do Parlandino, Pedro de la Cruz no Equador. Ademais, Chacon revela seu estranhamento sobre a falta de popularidade deste órgão nas eleições diretas, diante a manifestação de muitos grupos organizados, quanto ao apoio à integração regional .

As eleições diretas trouxeram modificações importantes na organização e nas atividades dos parlamentares andinos. Nos primeiros anos de atividade do Parlandino, o Secretário Geral do Parlandino organizava a agenda e facilitava todo o contato com o Congresso e a chancelaria. Porém, a falta de parlamentares com mandatos exclusivos desde o início, impediu que o Parlandino se fortalecesse. Todos os países enviavam os parlamentares, mas a representatividade era menor. A partir da inclusão de eleições, iniciaram-se as campanhas eleitorais e o nível de representatividade melhorou.

É importante lembrar que no contexto de criação de um Parlamento para a CAN, houve uma forte influência da experiência europeia, o que levou os negociadores andinos a se basearem no exemplo do Parlamento Europeu. No entanto, logo ficou evidente que o modelo europeu demandou uma maior cessão soberania e autonomia institucional, o que não fazia parte da agenda dos governos andinos, levando à estagnação do Parlandino, já que não há consenso nem interesse dos governos da região em relativização da soberania estatal .

Atualmente as atividades do Parlamento se concentram em ampla agenda de conversa, diálogo e controle do executivo. O Parlamento Andino atua como ingrediente democrático ao sistema de integração. Segundo o presidente do Parlandino, Pedro de La Cruz, os parlamentares deveriam trabalhar, sobretudo, no processo de integração entre os povos, uma vez que os governos se concentram majoritariamente na integração comercial e econômica. Na visão do entrevistado, os Parlamentos seriam fundamentais na promoção de democracia participativa, na qual a cidadania pode se expressar e entender como se beneficia diretamente dos processos de integração. No entanto, a integração ainda está muito distante da população e as pessoas desconhecem os benefícios do processo de integração.

Muitas temáticas são debatidas no âmbito do Parlandino: drogas, fome, inter-culturalidade, povos indígenas, defesa da biodiversidade, segurança, integração, temas sociais como laborais, e até políticas públicas. Dentre essas,

a questão do narcotráfico foi a mais enfatizada pelos entrevistados. Todavia, para uma das parlamentares consultadas, Luisa Del Rio Saveedra, o Parlandino deveria trabalhar mais com outros temas como a situação das minorias, negros, afros, homossexuais, mulheres, gênero, setores sociais. Nesse sentido, o sistema andino apresenta documento aprovado, produzido por grande contribuição do parlamento, muito importante e de grande divulgação, trata-se da Carta Social Andina. Importante ressaltar que a consulta aos funcionários e parlamentares indicou consenso de que o Parlandino é um locus para apreciação e defesa dos valores e culturas indígenas compartilhados pelos povos de todos os países andinos.

Diferentemente de outros parlamentos regionais, como o Parlamento Europeu e o Parlamento do Mercosul, não foi identificada nenhuma discussão política a respeito da modificação da estrutura de vagas igualitárias entre os países-membros da CAN no Parlandino (que atualmente é de 5 parlamentares por país).

Existe comunicação entre os parlamentos nacionais e o regional, por conta dos vínculos político-partidários dos parlamentares eleitos com seus partidos nacionais, porém a participação dos parlamentares andinos nos congressos nacionais é baixa, excetuando-se na Bolívia, onde os parlamentares ainda são eleitos indiretamente, e no Equador, onde eles regimentalmente têm direito de voz e de participação nas atividades do legislativo nacional.

Também é identificada alguma interação entre parlamentares de distintos países com familiaridade ideológica, mas não há indícios de organização de grupos políticos transnacionais formais, como no caso europeu. As afinidades ideológicas estão presentes nas negociações entre parlamentares, ainda que o Parlandino seja um órgão pouco politizado, quando comparado aos legislativos nacionais. Muito embora, o compromisso parlamentar a partir das eleições diretas melhorou a dedicação dos parlamentares andinos.

## 6. PARLANDINO: CENÁRIOS, DESAFIOS E OBSTÁCULOS

Nos últimos anos, a CAN tem passado por uma discussão relacionada a uma reestruturação do processo de integração, tendo em vista a conjuntura de descrédito da integração e do surgimento de novos esquemas de integração a partir de configurações de membros ou de ideologias diversas das contidas na CAN (UNASUL, ALBA, Aliança do Pacífico). Derivado desse momento, foi

encomendado um estudo a ser desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para avaliar o estado atual e os obstáculos à integração andina no século XXI. A principal conclusão desse estudo foi de que existe a necessidade de um esforço de reengenharia institucional da CAN a qual, entre outros elementos, deve fortalecer e delimitar melhor as competências do Parlandino, bem como os temas e as atividades de seus parlamentares (FGV; CEPAL, 2013).

Durante esse mesmo período, na reunião de 19 de setembro de 2013, os chanceleres dos países andinos reunidos em Lima propuseram a dissolução do Parlandino e seu possível aproveitamento na futura criação de um Parlamento Sul-Americano, no marco institucional da UNASUL (Observatorio Económico Latinoamericano, 2013).

Os meios de comunicação e o congresso colombianos apoiaram essa iniciativa dos chanceleres, enquanto os parlamentares e funcionários andinos criticaram duramente a proposta executiva, por inclusive contrariar as indicações do estudo da CEPAL e da FGV de que na realidade do Parlamento deveria ser reforçado para passar a influenciar de fato no processo decisório (Ecuador Inmediato, 2013; Jornadanet, 2013).

Esse embate evidencia que não há uma verdadeira vontade política dos governos de fortalecer as estruturas de representação social no sistema de integração regional. O Parlamento Andino é o único órgão democrático do sistema, porém as deliberações emanadas por este Parlamento não foram aplicadas. Os chanceleres tomaram a decisão de extinguir o Parlamento, quando se observa que este é um órgão importante para a integração por estar mais conectado com os cidadãos em comparação aos demais órgãos. Suprimir este Parlamento, como propuseram os chanceleres significa abalar o sistema de integração da CAN, denotando o total desconhecimento das decisões e trabalhos desses órgãos institucionais.

De todos os cenários que se permeiam na região, é preciso definir que tipo de integração os governos desejam, já que ainda há muita diferença na percepção e interesse sobre integração. Os atores políticos realizam severa confusão entre o tipo de integração andino, com os demais projetos existentes, que são mais rasos e tratam de objetivos mais gerais, como a CELAC, UNASUL, ALBA e a própria Aliança do Pacífico, de caráter estritamente comercial.

A integração andina é bastante diferente destes casos citados. Funciona a partir de princípios de supranacionalidade, com instituições diversas e em

várias áreas. Por esta razão, a integração andina obriga os Estados a cederem soberania, pois necessita, para seu funcionamento, estar acima dos Estados, como acontece na União Europeia. Portanto, a integração andina não deve ser comparável à UNASUL, a qual consiste em um projeto mais enxuto, marcado apenas por um cenário de cooperação intergovernamental.

Alguns atores da integração apostam na criação do Parlamento da UNASUL, o qual deveria substituir o próprio Parlandino. Segundo o assessor do Parlandino, Pedro Montero, além da dificuldade em se criar uma estrutura parlamentar em um projeto tão amplo, recente e pouco institucionalizado, sua capacidade de implantação é pequena, pois não há instituições na sua estrutura para facilitar sua consolidação. Este seria o único esboço de supranacionalidade em um esquema estritamente intergovernamental. Carlos Chacon, assessor parlamentar, argumentou com mais ênfase sua oposição pela crença de que o Parlandino poderia ser substituído pelo Parlamento da UNASUL, pois este último estaria muito distante de ser constituído e ter condições de substituir o órgão andino.

Por sua vez, na visão do mesmo, a Aliança do Pacífico pode ser interessante pelo seu pragmatismo, mas não pressupõe supranacionalidade, ao representar interesses estritamente comerciais. Seria um lugar comum para acomodar os interesses com a Ásia e Pacífico, mas não deveria afetar a Comunidade Andina. Além disso, é possível que a proposta desta Aliança resulte muito positivamente para o comércio da CAN. No entanto, não se deve rejeitar esta última em virtude da Aliança do Pacífico. A CAN deveria tratar a Aliança de forma estratégica, sem ignorar esta iniciativa por um lado, mas aproveitando este interesse dos países para os ganhos comuns. Ademais, ainda que se encontre em momento difícil e bastante delicado, a experiência andina poderia deixar um aprendizado ao Mercosul e aos demais projetos regionais.

Na opinião do presidente do Parlandino, a proposta de convergência planejada de fusão com o Parlamento da UNASUL é uma proposta demasiada sensível: não há protocolo adicional específico sobre o tema. Este argumento permitiu a ascensão de propostas mais radicais como a dos chanceleres colombianos que estão defendendo a eliminação do Parlandino, justamente porque seria absorvido pelo Parlamento Sul-Americano.

No entanto, o Parlandino constitui espaço legislativo situado no sistema andino de integração, fazendo parte de várias instituições regionais: Conselho Presidencial Andino, Conselho de Ministros, Secretaria Geral, Corporação

Andina de Fomento (que se ampliou para toda a América Latina), Tribunal Andino de Justiça e muitas outras instituições criadas neste sistema. Os membros do Parlandino trabalham para aprimoramento da Constituição no marco da Integração Andina. As decisões dos chanceleres para eliminar o Parlamento Andino precisam se atentar ao documento modificativo do Acordo de Cartagena. Desse modo, a decisão de suprimir o Parlandino poderia ser considerada um golpe à democracia.

Após a repercussão da decisão dos chanceleres e a polemização da questão pela opinião pública dos países andinos, o Parlamento manteve suas atividades regularmente e novamente os colombianos elegeram seus representantes andinos em março de 2014 (votos brancos superaram mais uma vez os votos da lista partidária vencedora, em 4%) (Registraduría Nacional, 2014).

Nesse sentido, o cenário que parece imperar na CAN e no Parlandino para os próximos anos não é de dissolução, nem de reforço institucional do Parlamento Andino, entretanto, de manutenção da estrutura institucional do mesmo, mantendo-se o quadro latino-americano de manutenção de vários esquemas de integração regional baseados em instituições fracas e com pouca permeabilidade democrática (MALAMUD, 2009).

Essa perspectiva de continuidade da instituição é positiva no sentido de que não representa um retrocesso institucional no processo de democratização da integração andina. No entanto, não se apresenta como um indício de possíveis mudanças no sentido de reforçar o papel do Parlamento no interior do sistema andino e nem de alterar a situação atual, mesmo com a perspectiva de realização de eleições diretas para a escolha dos representantes bolivianos significando que a totalidade dos integrantes do Parlandino seria diretamente eleita.

Como afirmado anteriormente, pressupõe-se que a realização de eleições diretas para o Parlandino se desdobraria 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. A intensificação do diálogo com a sociedade, maior visibilidade e dedicação exclusiva seriam elementos importantes em um contexto em que os parlamentares aumentariam a sua legitimidade, porque passariam a ser eleitos diretamente. Nesse cenário, haveria condições adequadas à ampliação dos poderes parlamentares e maior influência no processo decisório dentro da integração.

Entretanto, 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 promoveu a superação do déficit democrático. A democratização da integração exige uma institucionalidade mais autônoma, que não se verificou no caso do Parlandino. 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.

Além disso, 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. Propostas de criação de parlamentos em projetos de integração mais amplos, ideologicamente diversos, como da ALBA, Aliança do Pacífico, UNASUL e CELAC tendem a diminuir relevância de instâncias como o Parlandino, reforçando as propostas de sua substituição.

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 desta sub-região da América do Sul em compreender o significado e a importância da integração regional para suas sociedades. Oito 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. Os índices de abstenção, votos brancos e nulos para os cargos de parlamentar andino são superiores aos dos demais cargos eletivos incluídos nas mesmas eleições. O caso colombiano é o mais emblemático, no qual o número de votos brancos superou a quantidade de votos que recebeu o partido mais votado nas eleições para o Parlandino. Esse fato fez com que houvesse uma contestação social com relação à validade das eleições para o Parlandino na Colômbia, posteriormente indeferida pelas autoridades eleitorais desse país (Mariano, 2014).

O cruzamento dos dados eleitorais andinos com os indicadores de percepção social do Latinobarômetro agrega conclusões adicionais para o entendi-

mento 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.

Somente 26% dos entrevistados declararam conhecer a CAN que é o processo de integração mais antigo da região (Latinobarómetro, 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 dos representantes bolivianos. 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 fomenta maior desconhecimento da integração.

Além disso, 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 (PNUD, 2004).

Em relação aos pressupostos democráticos, 69,1% da população dos países da Comunidade Andina acreditam que a democracia seja a melhor forma de governo. No entanto, 60,8% destes entrevistados estão insatisfeitos com a democracia em seus países, comprovando o desagrado popular com a instabilidade democrática na América do Sul na última década, sendo que 75,3% destes mesmos entrevistados responderam ser desinteressados pela política de forma geral.

Os dados comprovam 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 (Latinobarómetro, 2010).

Portanto, a construção de Parlamentos no seio da integração, não pareceu resolver as contestações políticas quanto à falta de democracia e de participação na integração regional. Esses órgãos foram cada vez mais sendo identificados como condições necessárias, porém não suficientes, para a redução do déficit democrático regional.

Por sua vez, o contexto político instável no qual os sistemas democráticos nacionais se encontram, 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, e são afetadas diretamente pelos seus contextos domésticos e regionais.

## REFERÊNCIAS

BUSTAMANTE, Ana Marleny. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Del Mundo*, San Cristobal, Venezuela, v. 16, n. 8, p.16-28, 09 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18164/1/articulo16-2.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

CÁRDENAS, Miguel Eduardo. *El futuro de la integración andina*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia – Frescol; Centro de Estudios de La Realidad Colombiana – CEREC, 2004.

COMUNIDADE ANDINA. *Sociedad Civil propone crear Consejo de Participación Ciudadana y gestionar reincorporación de Venezuela a la CAN*. 18 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np18-9-11.htm>>. Acessado em 08 de maio de 2012.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. *Resultados Elecciones*, 17 Febrero, 2013. Disponível em: <<http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=8&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>>. Acessado em 13 de maio de 2014.

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.

ECUADOR INMEDIATO. Parlamentarios andinos de Ecuador proponen alternativa a cierre del organismo, 01, oct, 2013. Disponível em: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818748299&umt=parlamentarios\\_andinos\\_de\\_ecuador\\_proponen\\_alternativa\\_a\\_cierre\\_del\\_organismo](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818748299&umt=parlamentarios_andinos_de_ecuador_proponen_alternativa_a_cierre_del_organismo)

FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, vol. 44, n. 3, p. 533-62, 2006.

FGV; CEPAL. *Informe final versión de trabajo, para el análisis del comité ejecutivo del proyecto de la reingeniería, y presentación y debate en la reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*, Lima, el 15 de junio de 2013.

JORNADANET. Duro golpe contra la integración regional, 26, sep, 2013. Disponível em: <http://www.jornadanet.com/Opinion/n.php?a=3836>

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

MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, vol. 40, n. 4, p. 603-24, 2002.

MUTIZ, Paula Lucía Arevalo. *Derecho de La Integración*. Bogotá: Fundación Universitaria los Libertadores, 2011.

OBSERVATORIO ECONÓMICO LATINOAMERICANO. *Editorial de Integración Económica: Se integran más las bolsas del MILA y se cierra el Parlandino*, Octubre 2013. Disponível em: <http://www.obela.org/node/1586>

PUERTAS, Jaime. La desintegración andina. *Nueva sociedad*, n. 204, 2006.



REGISTRADURÍA NACIONAL. *Resultado elecciones de Congreso y Parlamento Andino*. 2014. Disponível em: [http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99PA/DPA9999999\\_L1.htm](http://www3.registraduria.gov.co/congreso2014/preconteo/99PA/DPA9999999_L1.htm)

RITTBGERGER, Berthold. The Creation and Empowerment of the European Parliament. *JCMS*, vol. 41, no 2, p. 203-25, 2003.

SAINZ BORG, Juan Carlos. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina. In: *Politeia*, vol.30, no.38, p.127-150, jun. 2007,. Disponível em: <[http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0303-97572007000100005&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572007000100005&lng=es&nrm=iso)>. Acessado em 17 de novembro de 2011.

SCHMITT, Hermann. As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, vol. XL (177), p. 765-794, 2005,.



## PARLASUL E A DEMOCRATIZAÇÃO DO MERCOSUL

*Karina L. Pasquariello Mariano*

Nas últimas três décadas o processo de globalização impulsionou importantes alterações no comportamento do Estado e na sua agenda política interna. Até o final dos anos 1970 a ação do Estado brasileiro estava segmentada em duas grandes esferas: a doméstica, voltada para atender as demandas internas e permeada pela participação de instâncias de representação social governamentais ou não; e a externa, pautada pelo chamado interesse nacional que se refletia numa estratégia de inserção internacional que pretendia estabelecer formas de aumentar o poder do país no sistema mundial, da qual participavam prioritariamente estruturas governamentais.

A intervenção do legislativo sobre a política exterior dos países, em geral, estava mais vinculada às questões econômicas e comerciais porque estas teriam implicações diretas sobre interesses presentes nas sociedades, e na legitimação de iniciativas de cooperação no plano internacional promovidas pelos governos, por meio da ratificação de acordos e tratados.

Independentemente do grau de intervenção parlamentar na política externa do país, encontramos como uma característica comum em todos os casos a preponderância da agenda doméstica sobre a política exterior dentro das casas legislativas. Os parlamentares são políticos que se mantêm dentro desse sistema somente quando eleitos e, para tal, devem atender aos interesses centrais da nação que no imaginário popular tradicionalmente não têm qualquer vinculação com o que ocorre no exterior, que por sua vez, aparece como não tendo nenhuma relação com as questões centrais que estimulam o voto nas populações (segurança, saúde, emprego e educação). Assim, a política externa não é um tema importante para a opinião pública em geral e a atuação nela não se traduz em visibilidade política e nem em mais votos.

O fato é que a maioria da sociedade não se interessa pelos temas relativos à política externa, a não ser quando estes passam a ter implicações diretas

em sua vida. Consequentemente, haveria um baixo estímulo para uma maior intervenção dos parlamentares na política externa, ou melhor, haveria a preponderância da agenda doméstica sobre a agenda internacional na atuação dos membros dos legislativos.

A globalização afeta justamente essa separação: o doméstico está crescentemente permeado pelo internacional. Portanto, a incorporação progressiva – e intensa – das questões externas no cotidiano das sociedades, potencializadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, promovem uma alteração importante no comportamento da opinião pública geral que aos poucos introduz na agenda doméstica nacional temáticas antes exclusivas da política externa.

Esta nova realidade apresenta um grande desafio para os parlamentares porque ao mesmo tempo em que o Poder Legislativo tem participação restrita na formulação da política externa, enfrenta uma crescente pressão por intervenção nessa área ou por produzir respostas para processos sobre os quais não possui mecanismos de influência e nem participação. As estruturas parlamentares nacionais estão sendo pressionadas a repensar suas atribuições e funções, e a elaborar novos mecanismos para lidar como essa nova agenda de trabalho.

Nas últimas décadas multiplicaram-se as iniciativas de diplomacia parlamentar, com diferentes lógicas, funções, objetivos e institucionalidade. Neste último caso, existem assembleias internacionais com status jurídico de direito internacional público (isto é, formalmente institucionalizadas) e sem ele (são estruturas informais juridicamente), como é o caso do Parlamento Amazônico e do Parlamento Indígena. As assembleias internacionais com status jurídico podem ainda ser subdivididas em dois grupos distintos: instâncias de diplomacia parlamentar e instituições de processos de integração (Drummond, 2010).

Essas experiências variadas de ação parlamentar internacional têm em comum o reconhecimento da necessidade de uma articulação transnacional para lidar com uma determinada questão, seja porque os congressos nacionais não estão preparados para lidar com ela, ou porque não são suficientes. É o mesmo princípio que, segundo a teoria da interdependência complexa, estimularia os Estados a participar de arranjos institucionais internacionais. Deste modo, algumas iniciativas de cooperação interparlamentar estão voltadas para temas específicos como segurança, cultura e meio ambiente, ou para questões mais amplas que se desdobram em múltiplos pontos, como no caso dos processos de integração.

As iniciativas de cooperação internacional parlamentar são mais simplificadas do que no caso dos processos cooperativos entre Estados porque não envolvem uma discussão sobre soberania. No entanto, há uma preocupação com a questão das atribuições e da legitimidade. As estruturas parlamentares internacionais muitas vezes não encontram respaldo legal para seu funcionamento ou apresentam dificuldade de internalizar as decisões e consensos obtidos.

Outro aspecto que torna ainda mais complexa a cooperação transnacional interparlamentar é a dificuldade de democratizar essas instâncias, uma vez que na esfera internacional as instituições e a própria lógica do sistema não estão pautadas pelo pressuposto democrático.

A corrente neo-institucionalista é um ponto de partida útil para a reflexão sobre o Parlasul porque supõe que a presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos (Keohane, 1989) e é central para analisar a cooperação entre Estados ao supor que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais por terem impacto sobre: os fluxos de informação e as oportunidades de negociação; a habilidade dos governos de controlar o cumprimento dos compromissos, tanto de sua parte como a dos demais (dando credibilidade aos comprometimentos assumidos); e as expectativas em torno dos acordos internacionais, as quais tendem a se tornar mais positivas.

Os processos de integração regional criam sempre alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento. Mas há uma distinção entre instituição multilateral e processo de integração regional, pois embora o último seja uma instituição internacional multilateral, sua finalidade é bem diferente. Uma instituição multilateral é criada para viabilizar uma determinada finalidade – promoção da paz, controle nas relações econômicas, etc. – garantindo previsibilidade nas relações entre nações para um determinado aspecto. Um processo de integração regional, no entanto, ultrapassa esse objetivo ao pressupor alterações nos Estados participantes, e não somente a cessão de soberania, mas a possibilidade de criação de um poder supranacional (Matlary, 1994).

A questão das instituições envolve também um debate sobre o projeto de cooperação presente nas relações entre os países envolvidos, assim como nos interesses em promover o seu aprofundamento ou alargamento. De um lado estão os defensores de uma institucionalidade com mais autonomia, sem a qual argumentam que seria difícil aprofundar o Mercosul porque a

lógica institucional atual tende a centralizar excessivamente as decisões e a torná-las mais demoradas. Do outro lado, os argumentos centram-se na preocupação com a burocratização excessiva do bloco, encarecendo as negociações e engessando-as em estruturas nem sempre adequadas para a atual etapa de integração.

A tensão entre essas duas visões sobre a integração esteve presente no Mercosul desde o início e está por trás de mudanças importantes, especialmente na complexificação de seu organograma, embora exista uma preponderância da perspectiva intergovernamental. Pode-se afirmar que a estrutura institucional do Mercosul serviu como uma solução relativamente eficiente para os problemas da ação coletiva, como supõem os neo-institucionalistas, porque simplificou o processo de interação entre os atores, limitando-lhes as escolhas e facilitando o acesso às informações necessárias para a tomada de decisão, o que diminui os custos de realizar escolhas.

Em seus vinte anos de existência o Mercosul passou por uma complexificação em seu organograma, ao desdobrar antigas estruturas em novas instâncias e ao criar organismos para atender a novos temas que foram sendo incorporados nas negociações. Isso trouxe um aumento significativo no número de órgãos pertencentes e de participantes envolvidos (entendidos aqui como representantes dos Estados-membros). Este desenvolvimento institucional pode ser entendido como uma ampliação burocrática da integração, mas não uma mudança no tocante ao seu processo decisório ou nas regras que orientam as ações dos atores. Portanto, as normas e procedimentos permanecem rígidos e pouco flexíveis.

Hoje no bloco existem três tipos básicos de órgãos: os decisórios, os deliberativos e de assessoramento e os consultivos. Participam do primeiro grupo apenas o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio (CCM). Os órgãos consultivos são integrados em geral por representantes da sociedade, como no caso do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Todos os demais são instâncias de deliberação e assessoramento nas negociações.

De todas as instâncias desse bloco, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo não pertencente à institucionalidade do Mercosul,

em um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco mantiveram as mesmas características iniciais.

Desde o início, o processo decisório do Mercosul caracteriza-se pela difusão de instâncias de discussão – geralmente coordenadas por representantes dos ministérios de relações exteriores que orientam os trabalhos de acordo com a agenda pré-estabelecida pelos governos –, e a concentração decisória, não havendo ampliação da mesma desde o Protocolo de Ouro Preto de 1994, pelo qual se criou a Comissão de Comércio que assessora o GMC e tem por objetivo conduzir a política comercial acordada pelos quatro Estados Partes.

Os Grupos Ad Hoc (GAH), os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e as Reuniões Especializadas têm como objetivo assessorar e subsidiar os trabalhos do GMC que é o órgão executivo do Mercosul. Embora seu papel seja regulamentar a aplicação do Tratado de Assunção, assegurar o avanço da integração regional e negociar acordos com terceiros países e/ou integrações regionais, é nesta instância que se deliberam quais serão as resoluções a ser encaminhadas para o CMC.

Ou seja, ainda que nos organogramas o CMC apareça como o órgão máximo do Mercosul – constituído por ministros das relações exteriores e da economia de todos os Estados Partes – responsável final pela tomada de decisão, na prática é no âmbito do GMC que se definem as escolhas sobre quais serão as políticas a serem decididas. Propostas produzidas pelo Parlamento (e pela antiga Comissão Parlamentar Conjunta) e pelos Foros Consultivos, por exemplo, são encaminhadas ao GMC que as analisa e determina quais delas tramitarão pelo CMC. Esse filtro exercido pelo GMC muitas vezes desestimula a atuação dessas instâncias de representação da sociedade porque limita a sua capacidade de produzir resultados efetivos.

Posso afirmar que os momentos de crise do Mercosul ao longo de seus vinte anos de existência se dão em função de sua incapacidade de reduzir a incerteza de seus participantes nos momentos decisórios. Isto é, o comportamento prevalente desde o final do período de transição (especialmente após as crises econômicas do final dos anos 1990) é o de descumprimento dos acordos e o estabelecimento de exceções às regras acordadas.

O Mercosul apresenta uma tensão nesse caso, porque ao mesmo tempo que os discursos reforçam a importância do processo integracionista para os países-membros e as estratégias em outras instâncias internacionais fundamentam-se nessa relação, há dificuldade em fortalecer sua estrutura institu-

cional e dar mais estabilidade às relações, inclusive promovendo mudanças institucionais significativas.

As tentativas de mudança institucional se deram no sentido de ampliar a participação de atores não-governamentais na integração, sem modificar de fato a lógica de seu processo decisório que apresentou ao longo do tempo uma série de problemas: déficit democrático, pouca efetividade, lentidão, incerteza etc.

Encontramos no Mercosul alguns momentos desse tipo, identificados muitas vezes como “relançamentos” da integração, quando os governos apresentam uma disposição em promover inovações institucionais a fim de impulsionar uma nova dinâmica no processo integracionista, mas procurando manter intacta a característica central do bloco: o intergovernamentalismo.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que os presidentes dos quatro países-membros acordaram em 2003 promover um novo impulso na integração regional a partir de um ajuste institucional e pela ampliação da temática social nas negociações. Consideraram como um passo fundamental a institucionalização de um parlamento regional que suscitou desde o início um intenso debate entre os céticos sobre necessidade dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio, e os defensores do aprofundamento do processo que entendem a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas como uma questão de identidade ou destino coletivo, e para a qual o parlamento é um instrumento central na sua consolidação e democratização.

As mudanças políticas nos cenários domésticos com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros permitiu uma influência maior deste último grupo sobre o processo decisório do Mercosul. Essa nova concepção de integração presente no núcleo governamental, no entanto, não alterou a lógica institucional do Mercosul que permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia para as instâncias regionais.

Partindo do pressuposto institucionalista de que é difícil controlar a direção que as mudanças institucionais seguirão, pois não é possível garantir quais serão os efeitos e resultados das mesmas (Tsebelis, 1998), o intuito desta análise é apontar possíveis cenários para a integração a partir da institucionalização do Parlasul.



Considerando que o Parlamento do Mercosul iniciou suas atividades em meados de 2007 e que os aspectos mais inovadores dessa proposta – a representação proporcional e a realização de eleições diretas para seus integrantes – ainda não foram implementados, não foi possível estabelecer a extensão exata da mudança e impacto dessa instituição no processo de integração do Cone Sul, mas pode-se chegar a formulação de alguns cenários possíveis a partir desta nova realidade.

O pressuposto deste capítulo é que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxilia a sua democratização, ao estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, normalmente concentrado nas mãos dos governos, porque estimularia o seu enraizamento no cotidiano das sociedades envolvidas.

Portanto, a suposição desta análise é que a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração somente na medida em que conseguisse de fato superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), garantindo maior governança ao processo. A superação das deficiências da Comissão seria um passo importante na construção de uma instância representativa e democrática no âmbito da integração regional do Mercosul, tal como pretendido pelo Parlasul, e na consolidação do processo como um todo.

Para determinar a extensão das mudanças promovidas pelo Parlasul em relação à sua antecessora, considere alguns aspectos condizentes com os pressupostos institucionalistas: fluxo de informação, oportunidades de negociação, regras e procedimentos, e expectativas dos atores.

## 1. FLUXO DE INFORMAÇÕES E NEGOCIAÇÕES REITERADAS

A divulgação de informações no caso tanto da CPCM como do Parlasul deve ser considerada sob três aspectos: a circulação de informações interna entre os integrantes das delegações parlamentares nacionais; a intra-Mercosul, entre essas instâncias e os demais órgãos do bloco; e extra-Mercosul, ou seja, entre as representações e os seus respectivos congressos nacionais.

Dos três níveis comunicacionais, sem dúvida o que mais avançou foi o primeiro. A criação de uma representação parlamentar no Mercosul permitiu uma aproximação e reconhecimento mútuo que não existia anteriormente de forma tão ampla. Antes da criação do bloco existiam contatos entre alguns

parlamentares dos quatro países, mas isto se dava muito mais por aspectos particulares (relações pessoais motivadas por interesses privados) do que um real intercâmbio de informações.

A institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul evidenciou o desconhecimento entre os integrantes das delegações sobre seus parceiros. Essa constatação criava um desconforto que na visão dos membros da CPC só poderia ser superada com a promoção de estudos comparativos que permitissem suprir essa lacuna de conhecimento.

Apesar disso, não houve de fato um esforço em estabelecer uma maior aproximação entre os parlamentares e estes ainda hoje apresentam dificuldade no estabelecimento de um intercâmbio entre os parlamentares da região, de forma a superar a situação marcada pelas relações pessoais, estabelecendo as condições para no futuro criar “famílias políticas regionais”.

Embora não tenha sido possível estabelecer uma articulação maior entre os parlamentares, o convívio estimulado pelo Mercosul – a partir das reuniões regulares – permitiu que os parlamentares conhecessem melhor seus interlocutores: entendessem como se articulam e comportam, quais são suas práticas cotidianas e, principalmente, as suas motivações e interesses.

Isso foi importante no momento de estabelecimento do Parlasul, como veremos adiante na discussão sobre regras e procedimentos, mas também em todo o processo de amadurecimento da ideia de sua criação. Na segunda metade da década de 1990 estava em pauta nas negociações do Mercosul um forte debate sobre o projeto de integração que se traduzia nas expressões “Mercosul Máximo” e “Mercosul Mínimo”.

Novamente, os conceitos refletiam a disputa dos grupos apontados no início deste artigo: os defensores de um aprofundamento da integração baseado na construção de instituições com mais autonomia e os aliados da ideia de consolidação do bloco a partir do fortalecimento das relações comerciais e das interações econômicas.

A ideia do Mercosul Máximo era a de uma integração completa, abrangendo todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos. Seria a institucionalização do mercado comum com estruturas burocráticas amplas similares às existentes na Europa. Esta proposta se opunha diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores dos governos que sugeriam o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

Durante sua XIV reunião (realizada em Montevideu entre os dias 6 e 8 de dezembro de 1999) a CPC aprovou duas disposições que demonstram claramente a defesa da estratégia de uma Mercosul Máximo. A Disposição n. 013/99 estabeleceu a realização de reuniões bimestrais para discussão e negociação dos interesses comuns que afetam a integração, com o intuito de elaborar propostas para solucioná-las e intercambiar informações. Foram várias as propostas de promover essa aproximação, entre elas o Encontro Interparlamentar do Mercosul, a União de Parlamentares do Mercosul, mas nenhuma teve desdobramentos concretos.

Enquanto a Disposição n. 014/99 propunha o início de estudos com o objetivo de estabelecer uma agenda para a institucionalização do Parlamento do Mercosul. Porém, os próprios Congressos Nacionais apresentavam resistências em relação à atuação da CPC, especialmente no referente à criação de um Parlamento do Mercosul, porque havia dúvidas sobre quais seriam suas atribuições e como seria a sua relação com os Legislativos Nacionais. Neste último ponto o problema era bem específico: um Parlamento regional seria subordinado ou não aos Congressos?

Passada mais de uma década desse debate essas dúvidas ainda não foram completamente sanadas, embora o Parlamento do Mercosul já seja uma realidade. A solução encontrada para possibilitar a institucionalização do Parlasul foi estabelecer uma instância parlamentar regional subordinada aos Congressos Nacionais, uma vez que suas deliberações devem ser ratificadas pelos respectivos legislativos, mas não houve um amplo debate sobre o significado dessa institucionalização.

Nos casos intra e extra-Mercosul permanecem ainda dificuldades relevantes no fluxo de informação. Como o Mercosul não é tema central na agenda política e social brasileira, e muito menos um tema eleitoral, ele não é objeto de disputa de poder e de discussão aprofundada nas instâncias parlamentares.

Até 1996 havia um total desconhecimento da CPC dentro do Congresso brasileiro. Hoje reconhece-se o papel da Comissão Parlamentar Mista do Mercosul como uma instância legítima de representação e discussão da integração, mas os legisladores em sua grande maioria continuam ignorando o que está sendo negociado pelo bloco.

O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à

aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo. Dois motivos podem ser atribuídos a essa não-assimilação da questão da integração: a amplitude da agenda nacional e a concepção de que a definição da política externa não cabe, em princípio, aos parlamentares. Ambas as razões estão intimamente ligadas.

Os temas internacionais ficam relegados a um segundo plano dentro do Congresso porque existe uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão, que é o Ministério das Relações Exteriores. No caso do Mercosul, é inegável a influência do MRE sobre o seu desenvolvimento, pois este órgão imprimiu ao processo de integração características que fazem parte de seu próprio projeto de inserção do Brasil dentro do contexto regional e mundial, o que foi favorável devido à tradição desta instituição neste aspecto, e talvez tenha sido uma das razões do sucesso. Portanto, há uma lógica no desinteresse dos parlamentares e na sua concentração na agenda nacional.

No âmbito intra-Mercosul, por sua vez, a institucionalização do Parlasul representou uma melhora no fluxo de comunicação e nas oportunidades de interação dos parlamentares com os membros dos órgãos decisórios do bloco (GMC e CMC).

De início a finalidade da CPC era “(...) facilitar o avanço na conformação do Mercado Comum” (Almeida, 1991), enquanto órgão consultivo e sem pertencer à estrutura institucional do Mercosul. Sua função principal era acelerar a tramitação legislativa dos acordos estabelecidos pelas negociações referentes à integração. Contudo, neste mesmo documento fez-se a ressalva de que os “[...] Poderes Executivos dos Estados Partes manterão informados aos respectivos Poderes Legislativos sobre a evolução do Mercado Comum” (Idem), sem especificar como se daria esta troca de informações e nem qual seria concretamente o seu papel.

Nem sempre estas atribuições se transformaram em realidade. As Recomendações elaboradas pela CPC não tinham a obrigatoriedade de serem consideradas pelo GMC e encaminhadas ao CMC, com isso, em muitos momentos houve desconforto na relação entre essas instâncias porque os parlamentares sentiram-se preteridos e desestimulados em sua participação.

A institucionalização do Parlasul não alterou profundamente essa situação, pois os parlamentares ainda consideram que sua atuação no processo de integração é restringida pela sua falta de capacidade decisória, mas algumas alterações apontam para potenciais melhoras.

O Parlamento possui um compromisso real de conseguir implementar o Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta (assinado em outubro de 2003), pelo qual o Conselho se compromete a consultar a Comissão Parlamentar Conjunta sobre normas em negociação que requeiram trâmite legislativo para a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes. Este acordo ainda não está em pleno vigor porque alguns países ainda não o ratificaram – o que não é o caso do Brasil.

No entanto, os integrantes do Parlasul acreditam que a partir do momento que a representação parlamentar regional seja toda eleita diretamente, o Acordo Interinstitucional representará uma função fundamental dos parlamentares, inclusive no seu diálogo com os Congressos Nacionais (Dr. Rosinha, 2011).

Outro aspecto positivo em relação à CPC foi o estabelecimento de um acompanhamento institucionalizado das ações do CMC. De acordo com os incisos 6 e 7 do artigo 4 do seu Protocolo Constitutivo do Parlasul, fica definido que o Presidente Pro tempore do CMC deve apresentar aos parlamentares regionais o programa de trabalho com suas propostas para o semestre a cada início de mandato, e ao final do mesmo deve apresentar relatório com as atividades realizadas durante o dito período. Dessa maneira os parlamentares podem exercer cobrança política dos Presidentes do CMC.

Ainda que seja limitado esse acompanhamento, ele permitiu um diálogo efetivo entre os membros do Parlasul e os representantes dos governos, e possibilita uma aproximação das agendas de negociação e discussão, enquanto na CPC os debates estavam centrados na maioria das vezes em questões trazidas pelos parlamentares a partir de interesses nacionais negativamente afetados pela integração. Ressalto que esse tipo de discussão é fundamental no Mercosul, mas dificilmente encontrava ressonância nas decisões que estavam sendo tomadas porque não havia uma interação regular e formal entre essas instâncias.

## 2. REGRAS E PROCEDIMENTOS

A discussão sobre regras e procedimentos poderia ser feita de várias maneiras, optei neste caso por apontar dois aspectos que considero fundamentais para verificar possíveis mudanças na representação parlamentar e implicações das mesmas, no tocante à democratização do processo de integração. A primeira se

refere aos procedimentos de escolha dos representantes e a segunda às normas de decisão interna.

Em boa medida, o Parlamento do Mercosul herdou da CPC a função básica de agilização da normativa do Mercosul no âmbito nacional, estabelecendo um mecanismo institucional para regulamentar o aspecto consultivo da instância parlamentar do Mercosul com a regulamentação do acordo interinstitucional. As grandes inovações introduzidas neste órgão, portanto, referem-se muito mais aos procedimentos e regras estabelecidos para desempenhar seu trabalho, do que às funções que efetivamente exerce.

Numa primeira etapa, a representação parlamentar permaneceu semelhante à existente na CPC: 18 parlamentares titulares designados por seus respectivos Parlamentos Nacionais. Mas o projeto de criação do Parlasul previa que a representação não seria mais paritária entre os países, mas proporcional e que os integrantes desse parlamento regional seriam diretamente eleitos por voto popular.

A previsão inicial era que essas duas mudanças entrariam em vigor ao final da primeira etapa de instalação do parlamento regional – de 31 de dezembro de 2006 até a mesma data em 2010 –, mas a realidade mostrou-se muito mais lenta e difícil do que as previsões. A negociação da proporcionalidade deparou-se com diversas dificuldades para estabelecer os critérios para calcular a representatividade de cada parlamentar.

O primeiro desafio era definir o tamanho desse parlamento regional: qual seria o número máximo de representantes? Os negociadores chegaram a um consenso de que não haveria sentido instituir uma representação muito ampla porque isso dificultaria o seu funcionamento – inclusive pela escassez de recursos.

A partir desse consenso sobre um tamanho relativamente reduzido de representantes, um segundo desafio referia-se ao imenso desequilíbrio populacional entre os países que impossibilitava a utilização de uma proporcionalidade pura porque haveria uma super-representação por parte do Brasil. A distribuição de cadeiras deveria respeitar um certo equilíbrio de poder entre os países, mesmo que populacionalmente isso não seja real.

Nesse caso os parlamentares decidiram aplicar a regra de uma proporcionalidade atenuada. O acordo estabelece que somente Uruguai e Paraguai manterão os atuais 18 membros, Argentina terá 26 parlamentares até realizar a eleição direta e após a mesma sua bancada subirá para 43, enquanto o Brasil ficará com 37 até o pleito e 75 após as mesmo.

A nova representação será ampliada à medida que os países implementem a nova regra de escolha de seus representantes parlamentares: a eleição direta. Esta também tinha seu estabelecimento previsto até o final da primeira etapa de implantação do Parlasul, mas somente o Paraguai cumpriu com o previsto tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado e com isso, esse país forçava a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado.

Nos demais países a proposta de realização de eleições diretas para os parlamentares do Mercosul gerou um debate relativamente acalorado, especialmente na definição das regras para a sua realização. No caso brasileiro especificamente, houve em 2011 no Congresso uma disputa entre aqueles que defendiam que esse pleito fosse realizado já em 2012 e os que propunham a sua postergação para 2014.

O primeiro grupo argumentou que os prazos para a realização dessa eleição foram estendidos demais e que sua realização imediata contribuiria para o fortalecimento do Parlasul. Entre os defensores desta proposta estão muitos parlamentares que na eleição de 2010 perderam seus cargos e desejavam voltar ao cenário político nacional o quanto antes, e não vislumbravam esse retorno a partir das eleições municipais. Isto é, pretendiam utilizar o Mercosul como instrumento para seus projetos políticos nacionais.

Os defensores das eleições para 2014 alegavam que a temática da integração ficaria diluída na lógica das eleições municipais e isso não contribuiria para o trabalho de divulgação de informação sobre esse processo previsto, como forma de esclarecer a população sobre o assunto e ajudá-la a votar. No caso das eleições nacionais, a temática do Mercosul poderia atrelar-se inclusive às propostas de campanha dos presidentiáveis, contribuindo para sua visibilidade.

Levando em consideração que naquele momento o Congresso brasileiro não havia aprovado sua delegação de representantes para o Parlasul, suspendendo os trabalhos deste parlamento porque não pode haver sessões sem a presença de membros de todas as delegações, foi impossível o estabelecimento de um acordo sobre as regras para a realização da eleição direta para o Parlasul em 2014 que até então era o prazo limite para a entrada em vigor de novas normas eleitorais um ano antes de sua realização.

Sendo assim, provavelmente as eleições diretas no Brasil ocorrerão apenas em 2018. No entanto, os próximos anos presenciarão uma intensificação

dessa discussão e preocupação em relação à representação parlamentar no Mercosul, especialmente por conta dos preparativos para a realização desse pleito.

Além da mudança na forma de escolha dos seus integrantes, o Parlasul também apresentou mudanças na organização dos trabalhos legislativos. A CPC se organizava em Subcomissões sem caráter estatutário permanente, funcionando como instrumentos ad hoc o que impedia a especialização dos parlamentares ou uma formação progressiva das suas aptidões. O Parlasul estabeleceu em seu Regimento Interno dez comissões permanentes e permite em seu estatuto a criação de comissões especiais e comissões temporárias para a análise de algum tema pertinente.

As comissões e subcomissões são instâncias centrais na atividade parlamentar porque é no seu interior que se realiza a instrumentalização dos estudos sobre temas específicos, os diálogos com a sociedade civil e a produção documental. No caso específico da produção documental da CPC, por exemplo, esta se manifestava aos outros órgãos do Mercosul por meio de recomendações e às instâncias da sociedade por meio de declarações.

A produção das recomendações buscava acompanhar os rumos do processo de integração sugerindo aos órgãos decisores do Mercosul ações específicas ou gerais que julgavam pertinentes. No entanto, essas se apresentaram sempre com um caráter genérico e amplo.

Dois motivos podem ser atribuídos a esse fato: não obrigatoriedade de consideração pelos órgãos decisores, e o próprio modo do processo decisório interno da CPC, por consenso. No primeiro caso, verifica-se a desmobilização dos parlamentares para produzirem estudos aprofundados já que não havia um mecanismo institucional que obrigasse a consideração da proposição feita pelos parlamentares; no segundo caso, a deliberação por consenso reduzia a possibilidade de discutir problemas específicos e/ou polêmicos, ou seja, a forma definida para o processo decisório desarticulava a capacidade de deliberação e tirava a função primordial do parlamentar que é o voto.

A produção documental que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) prevê é mais abrangente, ao estabelecer um caráter propositivo por meio da elaboração de projetos de normas e anteprojetos de normas que serão encaminhados ao CMC. Ao mesmo tempo em que mantém a possibilidade de elaboração de Recomendações e Declarações a outros órgãos ou instâncias da sociedade.



Outra alteração refere-se ao processo decisório interno do Parlasul. Na CPC as decisões eram tomadas por consenso entre as delegações de todos os países, expressas por meio de votação (Artigo 13), e obedeciam a seguinte tramitação: antes das reuniões, os temas a serem discutidos e votados eram distribuídos para quatro relatores (um de cada país), encarregados de emitir um parecer sobre eles no prazo de trinta dias. Em seguida, estes informes eram distribuídos para as delegações aproximadamente 15 dias antes da sessão de votação para que estas pudessem avaliá-los e tomar posições.

No Parlamento do Mercosul a tramitação é semelhante ao que ocorre nos congressos nacionais: uma proposta de ato é encaminhada à Secretaria Parlamentar pelo menos 20 dias antes da sessão na qual será apresentada formalmente à Mesa Diretora que o encaminha à(s) Comissão(ões) correspondente(s) para análise, deliberação e elaboração de parecer que será apreciado pelo Plenário e votado.

Além da maior deliberação, houve uma mudança também nos tipos de atos. A CPC emitia apenas Recomendações que poderiam ou não ser consideradas pelo GMC. O Parlamento do Mercosul pode emitir: Pareceres; Projetos de normas; Anteprojetos de normas; Declarações; Recomendações; Relatórios e Disposições.

O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos. Essa formalização e normatização mais rigorosa não é garantia de um funcionamento mais eficiente dessa instância como órgão de representação e de democratização, mas teve um impacto importante sobre as expectativas dos atores, como veremos na próxima seção.

### 3. EXPECTATIVAS

Tanto os neofuncionalistas como os institucionalistas assinalam a importância da mudança de expectativas nos participantes como um elemento central para o fortalecimento da integração e das instituições, respectivamente. No Parlasul, a alteração nas expectativas se reflete nos dois casos: se os parlamentares assumem uma postura mais positiva em relação à sua participação no processo de integração, isso reforça a instituição e as pressões por maior intervenção nas decisões, o que por sua vez contribuiria para a maior democratização do bloco.

Não é possível afirmar que esse ciclo virtuoso esteja acontecendo, porque o parlamento regional não demonstrou até um momento uma superação real dos problemas apresentados pela sua antecessora, como desinteresse de seus membros, desconhecimento sobre sua atuação, falta de articulação e outros.

Apesar disso, é possível sim reconhecer o crescimento de expectativas positivas em relação a essa instituição que estão fortemente vinculadas à realização das eleições diretas. O estabelecimento dessa novidade normativa em relação à Comissão, embora não tenha gerado ainda resultados práticos, mostra-se um elemento positivo na visão sobre o futuro da integração, especialmente no tocante à ação parlamentar.

Os parlamentares e assessores brasileiros entrevistados pela pesquisa apresentaram uma percepção positiva com as potencialidades da implementação dessa norma, o mesmo é encontrado em documentos e declarações públicas de integrantes do Parlasul. De modo geral, há um consenso de que a dedicação exclusiva do parlamentar impulsionará um novo posicionamento deste em relação à integração.

Hoje mesmo aqueles que participam ativamente das reuniões e negociações do Mercosul, reconhecem que sua atuação é comprometida pela agenda nacional. As questões e demandas internas são preponderantes e ocupam quase integralmente sua atenção, mesmo porque foram eleitos para responderem a esses assuntos e não para serem representantes no Parlasul. Há uma percepção clara que a dedicação às atividades referentes à integração é prejudicial para o seu desempenho eleitoral.

No entanto, reconhecem que haveria possibilidade de desenvolver uma carreira política no âmbito do Mercosul porque o eleitorado estaria se tornando mais sensível a essa temática. Para viabilizar isso seria preciso campanhas de divulgação e conscientização sobre a integração, o que já está previsto no projeto de lei eleitoral para o Parlasul.

Mesmo o debate sobre quando realizar a primeira eleição é um indicativo de que apesar do tema Mercosul ser secundário dentro do Congresso brasileiro, a classe política o identifica como um espaço válido de atuação e de visibilidade para a opinião pública, suficientemente interessante para estimular uma disputa política (ainda que bastante pontual).

A expectativa geral é que um parlamento diretamente eleito e com membros com dedicação exclusiva permitirá uma participação mais efeti-

va e eficiente dos parlamentares no Mercosul, estimulará um debate mais amplo nos quatro países sobre a integração, e impulsionará a formação de blocos ou famílias ideológicas no interior do Parlasul. Este último aspecto pode ser comprovado pelo próprio Regimento Interno do Mercosul que em seu terceiro capítulo regulamenta a forma como os Grupos Políticos podem se apresentar e organizar no interior do Parlasul, a partir de suas afinidades políticas.

#### 4. PARLASUL CONTRIBUIU PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO MERCOSUL?

Como ficou claro ao longo desta análise, a contribuição do Parlasul para a democratização do processo está ainda no âmbito da potencialidade. Em muitos aspectos, superou ou avançou em relação às limitações e problemas apresentados pela Comissão Parlamentar Conjunta. Com o parlamento as relações tornaram-se mais regulares, as normas mais complexas e adequadas, e o escopo de atuação se ampliou.

Na prática, no entanto, a intervenção parlamentar permanece ainda bastante secundária, seja porque não há espaço efetivo para sua intervenção dentro do processo decisório do Mercosul, ou pelas pressões que a agenda nacional lhe impõe, limitando sua capacidade de maior envolvimento, relegando a questão da integração a um plano secundário.

O pressuposto deste artigo era justamente que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxiliaria a sua democratização se conseguisse estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, aproximando esse processo do cotidiano das sociedades envolvidas. Nesse sentido, a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração se conseguisse superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), apontando para a construção de uma instância representativa e democrática no Mercosul.

Embora o Parlasul não cumpra com os pressupostos apontados para garantir a democratização da integração, conseguiu efetivamente avançar em relação à sua antecessora e estabelecer uma perspectiva de atuação futura bastante positiva entre seus integrantes. Desta forma, podemos dizer que a postura atual sobre o potencial democratizante dessa instituição é afirmativa, tendo por base a expectativa favorável em relação aos desdobramentos que os processos eleitorais para deputados do Mercosul poderão gerar.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.). Tratado de Assunção. In *Mercosul: Textos Básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.

COIMBRA, Lelo. Entrevista com Deputado Federal / PMDB – ES. Brasília: Maio de 2011.

COSTA FILHO, Antônio Ferreira da. Entrevista com Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Brasília: Maio de 2011.

DR. ROSINHA. Entrevista com Deputado Federal / PT – PR. Brasília: Maio de 2011.

DRUMMOND, Maria Cláudia. *A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

DRUMMOND, Maria Cláudia. Entrevista com Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Brasília: Maio de 2011.

KEOHANE, Robert O. Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics. In: *International institutions and State power*. San Francisco: Westview Press, 1989.

MATLARY, Janne Haaland. International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?. Bruxelas: Trabalho apresentado na 2nd ECSA – World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, 5 e 6 de maio de 1994 .

MOLLING, Renato. Entrevista com Deputado Federal /PP – RS. Brasília: Maio de 2011.

SERRANO, Marisa. Entrevista com Senadora/ PSDB – MS. Brasília: Maio de 2011.

SIMON, Pedro. Entrevista com Senador/ PMDB – RS. Brasília: Maio de 2011.

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

YOUNG, Oran (ed). *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge: MIT Press, 2000.

## O PROBLEMA DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

*Bruno Theodoro Luciano*

*Regiane N. Bressan*

Críticas foram feitas ao desenvolvimento de instituições em escala internacional. 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. Enquanto alguns renomados acadêmicos entendem que é possível democratizar essas instituições internacionais, ao incluir valores e práticas democráticas utilizadas nas esferas políticas nacionais, outros creem que as organizações internacionais não podem se tornar democráticas, tendo em vista a inexistência de um *demos* regional ou global.

Robert Dahl, um dos pais da teoria democrática contemporânea, é cético em relação à possibilidade de democratizar organizações internacionais. “*In brief: an international organization is not and probably cannot be a democracy*” (Dahl, 1999). Ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de criação de um governo mundial, com o objetivo de tratar de problemas de escopo universal (fome, pobreza, saúde, educação, meio ambiente), entende que as oportunidades disponíveis para um cidadão participar efetivamente das decisões dessas organizações globais são mínimas. Embora haja importância na construção de instituições internacionais mundiais, é preciso reconhecer que o processo decisório internacional não terá condições de ser democrático, como as políticas nacionais (Dahl, 1999).

Nacionalmente as decisões de política externa já são tomadas de modo elitista, sem grande participação popular e sem o controle da maioria dos cidadãos. Em organizações internacionais torna-se mais improvável o controle e a influência de cidadãos de diferentes países no processo decisório internacional. Ademais, a maior heterogeneidade do *demos* nas organizações

internacionais, com a incorporação de países com culturas políticas diversas, traz mais diversidade de interesses para as tomadas de decisões, dificultando sua formulação.

Essas limitações apresentadas indicam a impossibilidade de redução desse déficit de democracia nas instituições internacionais, mesmo no caso de organizações com maior desenvolvimento institucional, como a União Europeia. “*The famous democratic deficit that has been so much discussed with respect to the European Union is not likely to be greatly reduced in the EU; elsewhere the deficit is likely to be far greater*” (Dahl, 1999).

Essa postura não é consensualmente adotada pelos acadêmicos internacionais. Robert Keohane também compreende que:

(..) liberal democratic theory does not match well with the actual practices of global governance. There is no coherent global public engaged in discussions over issues, little shared sense of fate, and no common political culture of democracy, much less one that people regard as global in scope. (Keohane, 2011)

Ainda que haja o reconhecimento das limitações para a transposição dos valores e práticas democráticas para o âmbito internacional, Keohane sugere o fortalecimento de padrões de legitimidade nas instituições internacionais. As instituições de governança teriam o papel de limitar e constranger o potencial de abuso de poder, por meio de uma combinação de pesos e contrapesos (*checks and balances*) e de *accountability* em suas estruturas e princípios (Keohane, 2011).

A aplicação de elementos democráticos às instituições internacionais favoreceria a redução do suposto déficit de legitimidade e de democracia dessas instituições. Aceitabilidade moral mínima (valores básicos que as instituições devem respeitar para evitar injustiças), inclusão, transparência, *accountability*, compatibilidade com democracia dentro dos países-membros e benefício comparativo (as instituições devem gerar mais benefícios do que os previamente existentes) seriam padrões de legitimidade os quais poderiam ser fortalecidos dentro das instituições internacionais (Keohane, 2011). A discussão da existência ou não desses padrões apresentados são reforçadas, pelo autor, no estudo de caso de duas organizações internacionais: a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

## 1. O DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA UNIÃO EUROPEIA

O debate acadêmico a respeito do déficit democrático nas organizações internacionais tomou mais substância no âmbito da integração europeia, à medida que as Comunidades Europeias recebiam, ao longo do tempo, maiores competências dos governos nacionais europeus.

The concept of democratic deficit in EU is the idea that policy-making at European level suffers from lack of democracy in terms of accessibility and representation of ordinary citizens and democratic accountability of EU institutions (Karaman, 2012).

No contexto da discussão acadêmica sobre o déficit democrático na UE, podem ser encontradas duas posturas quanto a essa questão: a de que de fato há um déficit democrático nas instituições da integração europeia e a de que na realidade não há déficit de democracia na UE.

Entre os autores que consideram a UE suficientemente legítima e que veem a ideia de déficit democrático como um mito, Andrew Moravcsik entende que a integração europeia contém uma série de elementos procedimentais que garantiriam a legitimidade do processo integracionista. A UE seria legítima, na medida em que apresentaria: um sistema de pesos e contrapesos; limites fiscais e orçamentários (controlados por órgãos judiciais e parlamentares); mandatos estritos de seus principais oficiais; um processo decisório baseado em sistema de votos majoritários e/ou consensuais (a depender da natureza da matéria em questão); e a separação de poderes entre os órgãos da integração (Moravcsik, 2002).

A integração europeia, nesse sentido, não deve ser tratada necessariamente como um corpo democraticamente ilegítimo. Um sistema de pesos e contrapesos constitucionais e um controle democrático tanto indireto (via governos e chancelarias nacionais) como direto (Parlamento Europeu diretamente eleito e com histórico de poderes crescentes) são suficientes para garantir que o processo decisório europeu seja transparente, eficiente e responsivo às demandas dos cidadãos europeus (Moravcsik, 2002). A existência de mecanismos diretos e indiretos de *accountability* por meio, respectivamente, dos representantes do Parlamento Europeu e dos oficiais dos governos nacionais garantiria um duplo controle democrático sobre as decisões tomadas a nível europeu.

As matérias de competência da UE seriam marcadamente de natureza econômica e regulatória, pouco próximas à população. Temas como educação, saúde e seguridade social, mais próximos aos cidadãos, não seriam de competência exclusiva da UE, mas se manteriam na alçada nacional. Diferentemente dos governos nacionais, a UE também não apresentaria a possibilidade de taxaço sobre produtos, propriedades ou indivíduos, afastando-se do princípio do *no taxation without representation*, base dos modelos democráticos representativos. Esse conjunto de constrangimentos constitucionais, segundo Moravcsik (2002), impediria qualquer aumento de competências da UE para objetos e esferas que estejam fora dos seus tratados constitucionais, rejeitando o mito do estabelecimento, especialmente a partir do Tratado de Maastricht – o qual institui a União Europeia – de um superestado europeu.

Em resposta aos argumentos sobre a inexistência de um déficit democrático na UE, capitaneados por Moravcsik, entre outros, Follesdal e Hix (2006) defendem que há um déficit democrático na integração europeia, haja vista a inexistência de recursos de contestação política no seio da integração. Dentre os argumentos apresentados pelos autores, destacam-se: o aumento dos poderes dos órgãos executivos nacionais e europeus com a integração, em detrimento da redução do controle parlamentar nacional; a fraqueza do Parlamento Europeu, em relação aos demais órgãos participantes do processo decisório europeu; o fato de não haver eleições “europeias”, reguladas e promovidas em âmbito europeu e não nacional; a distância da UE dos eleitores e cidadãos europeus; e o *gap* existente entre as políticas europeias e os interesses e preferências dos cidadãos europeus (Follesdal; HIX, 2006).

Como proposta para a redução do déficit democrático na integração da Europa, é sugerido o reforço de eleições competitivas em escala europeia, não somente para a escolha dos parlamentares europeus, mas também para o executivo europeu, a saber, eleições diretas para escolha do presidente da Comissão Europeia. Eleições plurais e competitivas seriam necessárias para tornar as políticas e os representantes eleitos mais próximos das preferências do eleitorado europeu (Follesdal; Hix, 2006). Seguindo a tradição do pensamento democrático de Robert Dahl, ainda que este seja avesso à construção de democracias supranacionais ou internacionais, Follesdal e Hix defendem a ampliação de canais de participação do eleitorado nas políticas europeias, como forma de aproximar os cidadãos dos temas europeus. As políticas europeias não seriam apenas de natureza regulatória e econômica, conforme argu-



menta Moravcsik (2002). Os temas políticos europeus afetariam diretamente os cidadãos europeus e, portanto, deveriam ser controlados e apoiados por seus cidadãos.

Existem diversas formas de entender o problema do déficit democrático e de legitimidade na integração regional. Diferentes concepções e proposições são utilizadas pelos estudiosos, o que causa dificuldade no entendimento do conceito no diálogo entre argumentações (Follesdal, 2006). A revisitação ao conceito de legitimidade nos processos de integração regional indica três tipos de legitimação da integração europeia, utilizados muitas vezes indiscriminadamente pelos acadêmicos que tratam do assunto: *output*, por resultados (governo para o povo); *input*, por participação popular (governo pelo povo); e *throughput*, pelos processos ao longo do exercício de governança (Schmidt, 2013).

A defesa do déficit democrático na UE por Follesdal e Hix (2006) enfatiza a falta de mecanismos de *input*, de participação popular, no sistema político europeu, consideradas suficientes por Moravcsik (2002). Em termos de *output*, este último também considera os resultados das políticas europeias, limitadas a temas econômicos e regulatórios, satisfatórios, tendo em vista que, segundo o mesmo autor, matérias dessa natureza não afetariam diretamente os interesses e preferências dos cidadãos. Follesdal e Hix (2006) consideram que os *outputs* produzidos pela UE não têm atendido as preferências da maioria dos cidadãos europeus, que nem sequer estariam sendo consultados, vista a distância da população europeia dos funcionários e representantes dos órgãos políticos europeus.

Essa terceira conceituação (*throughput*) é só recentemente trazida para o debate sobre o déficit democrático na UE:

Throughput consists of governance processes with the people, analyzed in terms of their efficacy, accountability, transparency, inclusiveness, and openness to interest consultation. (Schmidt, 2013)

Essas características encontradas ao longo do processo decisório e da implementação das políticas europeias (eficácia, *accountability*, transparência, inclusão e publicidade) conferem legitimidade à integração regional, em complementação às duas outras formas de legitimação (*output* e *input*) apresentadas. Segundo Schmidt, diferentemente das noções de *input* e *output*, que

afetam a percepção pública de legitimidade quando aumentam ou reduzem, a legitimação via *throughput* é mais visível quando há uma percepção negativa da mesma. Práticas políticas consideradas opressivas, incompetentes, corruptas e enviesadas tendem a por em questão a legitimidade (inclusive em termos de *input e output*) de toda a integração regional.

Embora haja variações de postura quanto o atual grau de legitimidade democrática das instituições europeias, existe “*o consenso na literatura científica é que precisa haver maior participação democrática, maior transparência no modo operandi das instituições*” (Grant, 2002). O surgimento de propostas de novas formas de acréscimo de legitimidade tem visado a uma legitimidade direta, deslocada para *inputs* (participação), e não somente reduzida aos *outputs* de desempenho ou eficiência.

A valorização de instituições representativas na integração tem sido entendida como caminho natural, porém não exclusivo, ao fortalecimento da legitimidade da integração europeia. O princípio da democracia representativa ou parlamentar é um princípio constitucional fundamental compartilhado por todos os Estados-membros da UE. A transferência de poderes para as instituições europeias tem levado à necessidade de construção de um projeto de governança multinível para a Europa comunitária, que respeite e fortaleça os laços entre os cidadãos europeus e as esferas políticas nacionais e europeias (Gerkrath, 2005).

A democracia, no entanto, não se limita à mera realização de eleições diretas em escala nacional e europeia. Inclui também a proteção de direitos fundamentais, o estado de direito e certa redistribuição com o objetivo de garantir equidade e oportunidade. Eleições livres, iguais e secretas são somente condições necessárias para a redução do déficit democrático europeu, e não garantias perfeitas de representação dos grupos ou das regiões de um sistema político (Lehmann, 2011).

A constituição de um sistema de governança democrática e participativa não é necessariamente uma panaceia. Esse modelo pode contribuir positivamente para o crescimento de legitimidade na Europa, contanto que seja acompanhado de reformas nas instituições de governo (órgãos envolvidos no processo decisório europeu) (Schmitter, s/d). A mera implantação de princípios de legitimidade democrática, tradicionais nos sistemas políticos dos países da Europa, não é totalmente possível na estrutura institucional complexa e multinacional da União Europeia (Lehmann, 2011). O desenvolvimento de

estruturas com alto grau de legitimidade democrática na UE, no sentido de redução de seu déficit democrático, necessitará da combinação de princípios democráticos utilizados nacionalmente com estruturas e práticas políticas inovadoras, haja vista o contexto recente de construção de uma comunidade política supranacional e plurinacional na Europa.

## 2. DÉFICIT DE DEMOCRACIA NA ESTRUTURA DO MERCOSUL

A questão do déficit democrático nas organizações internacionais regionais não foi somente discutida no âmbito da União Europeia, projeto de integração regional de maior desenvolvimento institucional. Reflexões têm sido sobre a existência de déficit de democracia e de legitimidade em outros projetos de integração regional ao redor do mundo, como é o caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Com o desenvolvimento e aprofundamento da integração regional no âmbito do Mercosul, surgem maiores questionamentos sobre a necessidade de participação de atores políticos e sociais nesse projeto de integração, inicialmente concebido com o objetivo de tratar estritamente de matérias econômico-comerciais, em direção à consolidação de uma união aduaneira subregional. Tendo em vista a tendência de inserção de temáticas que não necessariamente são de natureza regulatórias na integração do Mercosul, surge a necessidade de maior inclusão dos atores políticos nesse contexto de aprofundamento da integração, no sentido de garantir a legitimidade democrática do bloco. “*A questão democrática constituía-se em tema importante da integração, ainda que não tenha sido explicitamente considerada no Tratado de Assunção, que constitui o Mercosul*” (Vigevani *et al*, 2000). O Mercosul nasce em um ambiente de redemocratização dos países da região, especialmente por meio da aproximação diplomática entre os presidentes do Brasil e da Argentina, Sarney e Alfonsín. A institucionalidade dos projetos de integração criados nesse contexto não poderia se eximir de se situar em um quadro em que há o respeito dos valores democráticos retomados nacionalmente nos Estados-membros.

Uma das características pontuadas anteriormente acerca dos fundamentos do Mercosul é a natureza intergovernamental fortemente estabelecida nesse processo de integração, em contraste ao caso europeu, em que houve, desde o início da integração, desenvolvimento de estruturas supranacionais. O forte controle dos poderes executivos nacionais no processo decisório do Mercosul,

a partir de sua criação, limitou e afastou a possibilidade de controle democrático sobre as decisões tomadas no âmbito da integração. Segundo Vigevani *et al.* (2000), esse aspecto da integração levou a um relativo compromisso dos partidos políticos com o projeto integracionista, dada a dificuldade em instrumentalizar seus objetivos políticos no contexto regional. Conforme exposto previamente, a falta de participação dos atores políticos e dos cidadãos nas estruturas de integração e o fortalecimento dos executivos nacionais nessas mesmas seriam alguns dos principais sintomas do déficit democrático na integração regional, nos termos de Follesdal e Hix (2006).

A partir da aprovação e ratificação do Protocolo de Ushuaia (1998) pelos países-sócios do Mercosul, é reafirmado o compromisso de valorização e defesa das instituições democráticas dentro dos países do bloco. O respeito dos preceitos democráticos a nível nacional não condiz com as práticas nas esferas regionais, haja vista a percepção de manutenção do déficit democrático na institucionalidade do bloco. Essa contradição de valores indicada favoreceria, inclusive, a percepção negativa, por parte dos cidadãos dos Estados do Mercosul, a respeito da integração regional (Vigevani *et al.*, 2000). A defesa da estabilidade democrática para a participação efetiva na integração não significa que o Mercosul não apresente um déficit democrático (Mariano; Ramanzini, 2009).

A percepção de necessidade de redução do déficit democrático na integração no quadro do Mercosul não é consensual entre os atores políticos regionais. Malamud e Castro (2007) apontam duas posições políticas identificadas, quanto aos caminhos e aos objetivos que a integração do Mercosul deve seguir: o grupo dos *progressistas*, os quais têm uma visão mais ampla e abstrata do processo de integração regional, composto, por exemplo, por grande parte dos altos escalões do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo; e o grupo dos *liberais*, que apresentam uma visão mais pragmática e funcional sobre o desenvolvimento do Mercosul, posição adotada no Brasil pelos componentes e entusiastas da administração Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

De acordo com estes últimos, a integração regional não sofreria de um déficit de democracia, mas sim de um déficit de interdependência e de integração econômica (Malamud; Castro, 2007). A excessiva politização da integração regional prejudicaria, segundo os mesmos, o desenvolvimento econômico dos países da região e o comércio intra e extrarregional. O apego a ideologias políticas traria dificuldades ao alcance dos objetivos econômico-comerciais estabelecido no início dos anos 1990 pelo Tratado de Assunção.

Para os progressistas, o Mercosul de fato sofre de um déficit democrático, na medida em que a integração se atenta pouco aos aspectos sociais e políticos. Esses funcionários do governo e formadores de opinião têm defendido o aumento da participação da sociedade civil e o estabelecimento de instituições representativas, responsáveis por construir um modelo democrático em escala regional. “*Progressive admirers of the European Union champion the creation of supranational institutions in Mercosur such as a parliament, a tribunal and a commission*” (Malamud; Castro, 2007).

A influência dessa posição política torna-se relevante após as crises econômicas vivenciadas pelos países da região, particularmente Brasil e Argentina, em 1999/2000. Com a virada do século, houve um impulso à reestruturação institucional do Mercosul, no sentido de busca por maior legitimidade democrática ao bloco. “*Os executivos nacionais parecem ter percebido, ainda que tardiamente, a falta de legitimidade democrática reinante no bloco*” (Vaz; Figueira, 2006).

Para atender a seus anseios de forma adequada, as instituições da integração devem ser capazes de trazer para o âmbito regional aqueles atores presentes nacionalmente, criando um pacto político representativo de seus interesses. Desse modo, é imprescindível a participação dos cidadãos dos mais diversos setores sociais como forma de ampliar sua representatividade no bloco. (Faria; Piñero, 2010)

Nesse contexto de apreciação da legitimação das organizações regionais de integração, Medeiros *et al* (2010) consideram que a legitimidade da integração pode caminhar por dois aspectos: “1) a identificação entre esfera pública e organização supranacional e 2) a diminuição do déficit democrático por meio da instituição de mecanismos de controle” (Medeiros *et al*, 2010). O primeiro reflete a necessidade de construção de laços identitários transnacionais entre os cidadãos e as organizações regionais, com a finalidade de constituição de um *demos* supranacional. O segundo, a demanda pela consolidação de instituições de controle democrático na estrutura da integração, garantindo transparência, *accountability*, eficiência (legitimidade via *throughput*) na consecução das políticas de integração.

No âmbito do Mercosul, a constituição de uma democracia transnacional e a consolidação de instituições de controle democrático, ideias de natureza

progressista, encontram-se em fase embrionária, o que torna difícil uma real avaliação sobre possíveis soluções ao déficit democrático nesse projeto de integração. “(...) a hipertrofia dos poderes Executivos nacionais e da tecnocracia é acentuado pela débil competência das instâncias representativas, entre elas o FCCR e o Parlasul” (Medeiros *et al*, 2010).

Ademais, a não dotação de um orçamento regional pelo Mercosul limita sua atuação como ator regional redistributivo, o qual seja capacitado para implementar políticas públicas regionais que afetem e atendam as preferências e as necessidades dos cidadãos do bloco. A adoção de políticas regionais é plenamente dependente das finanças e da internalização de normas dos governos nacionais, especialmente do Estado *paymaster*. Essa limitação estrutural do bloco reduz a possibilidade de fundamentação da legitimidade por seus resultados (legitimidade via *output*) (Medeiros, 2008).

O encapsulamento das propostas e das iniciativas em curso que induz um quadro de excessiva fragmentação e de distanciamento dos atores sociais, não contribuindo, portanto, para atenuar e, menos ainda, para reverter o déficit democrático do Mercosul. (Vaz; Figueira, 2006)

A atualidade e a incipiência das proposições de modificações institucionais no Mercosul limitam qualquer análise que seja pautada pelos resultados identificados. A construção de um Parlamento Regional, do Tribunal Permanente de Revisão e do Fundo de Convergência (FOCEM) é ainda recente e oferece poucos indicativos de que essas instituições sejam inovações caracterizadas como fontes de legitimidade democrática para a integração do Mercosul.

Outra posição intelectual que pode ser aplicada à questão do déficit democrático do Mercosul é a opinião de Ventura (2005) ao discutir as assimetrias entre UE e Mercosul. Segundo a autora, não há que se falar em déficit democrático no Mercosul como comumente visto no caso da Europa. O déficit democrático no Mercosul seria somente uma transplantação do déficit democrático nacional (caracterizado pelas tradições autoritárias regionais e baixa participação da sociedade civil na esfera política). Difere-se legitimidade democrática, muito discutida até então, de legitimidade diplomática. Esta última seria característica no âmbito do Mercosul, haja vista o forte e exclusivo papel das chancelarias nacionais no processo decisório da integração. O

intergovernamentalismo do Mercosul reduz a participação popular e a transparência das decisões. Os atores e instituições na integração mercosulina, até o momento, são apenas formais, sem qualquer poder decisório significativo (Ventura, 2005).

Um grande ponto comum entre os dois processos de integração analisados é que os cidadãos não se sentiriam pertencentes ao projeto integracionista e nem se preocupariam com o mesmo. A baixa participação da sociedade civil é visível tanto no quadro político europeu quanto nas instâncias regionais do Mercosul, indicando que há uma falta de valores e práticas democráticas nos dois projetos de integração regional expostos (ainda que no caso europeu, por meio de referendos e eleições europeias, os temas da intenção europeia sejam mais discutidos publicamente, em comparação ao caso mercosulino).

### 3. CRISE DEMOCRÁTICA REGIONAL OU NACIONAL?

O questionamento da falta de estruturas democráticas e legítimas não é feito somente com relação às organizações ligadas a projetos de integração regional. As estruturas democráticas não estão em crise só regionalmente, mas também no contexto político nacional. A democracia, nos âmbitos nacional e regional, não está necessariamente em declínio, muito menos em risco de iminente fim. Na realidade, os sistemas democráticos passam por um processo de transformação, e em alguma medida de aperfeiçoamento, tendo em vista que os princípios representativos baseados em eleições competitivas entre partidos políticos para a formação do governo não são mais suficientes para garantir participação e exercício da cidadania. Nesse sentido, “(...) *the inability of electoral/representative politics to keep its promises led to the development of indirect forms of democracy*” (Rosanvallon, 2008).

Esses mecanismos indiretos de democracia, desenvolvidos às margens das instituições democráticas tradicionais, têm atuado por três formas: vigilância, prevenção e julgamento. No primeiro, os cidadãos e as organizações baseadas na sociedade civil buscam monitorar e tornar públicos os comportamentos dos representantes e governantes eleitos; o segundo caracteriza-se pela capacidade de mobilização e resistência frente a determinadas políticas que não atendam os interesses da sociedade; e o terceiro manifesta-se no momento em que grupos sociais e individuais, por meio de cortes e instâncias jurisdicionais, buscam julgar publicamente políticos que se afastem da idoneidade e integri-

dade na função pública. Curiosamente, praticamente todas essas novas práticas políticas de *counter-power* se desenvolvem à margem da institucionalidade política (Rosanvallon, 2008).

A adesão de estruturas políticas decisórias supranacionais, situadas em uma esfera regional, torna mais complexa a transformação do exercício político democrático. Esse espaço político turvo criado pelo modelo de governança multinível, em que as estruturas políticas são fragmentadas entre os âmbitos local, nacional e regional/supranacional, dificulta a identificação, por parte dos cidadãos, dos responsáveis pela tomada de decisões de determinadas matérias. Segundo Schmitter (2004), o futuro da democracia, especialmente no caso da Europa, reside mais na mudança das instituições formais e práticas informais do que no próprio fortalecimento e perpetuação desses elementos.

(...) the crisis would not be of democracy itself, but of a set of institutions that have come to be closely identified with it. And the solution, therefore, is to be found not in getting rid of this type of regime, but in transforming or re-dimensioning the role played in it by political parties and elections. (Schmitter, s/d)

O estabelecimento de práticas políticas inovadoras é essencial no desenvolvimento de valores democráticos superiores às estruturas do Estado-nação, com vistas a um exercício pós-democrático da autoridade política. De acordo com Habermas (2012), a comunidade internacional de Estados deve evoluir para uma comunidade política de cidadãos e Estados, por meio da transnacionalização da soberania popular e do fortalecimento do direito positivo supranacional. Este último é fortemente fundado no caso europeu, porém ainda incipiente no contexto mercosulino. Os governos nacionais permaneceriam cumprindo seus deveres e seu papel constitucional já estabelecido domesticamente. O que ocorreria seria a incorporação de um novo modelo de comunidade política, dessa vez plurinacional, à escala supranacional. “*o Estado-nação não pode mais fornecer a base apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro que se anuncia*” (Habermas, 1995). Segundo o autor, com o fito de salvar a herança republicana, seria necessário transcender os limites do Estado-nação, por meio do desenvolvimento de comunidades políticas supranacionais, como é o caso da União Europeia.

A questão do déficit democrático não pode se resumir ao descontentamento da sociedade com as bases políticas, sejam essas nacionais ou regionais/



supranacionais. “*Some discontent is intrinsic to democracy, since its ideals will always exceed its practices*” (Schmitter, 2004). Este deve ser compreendido pela demanda por fontes de representação, participação e legitimação nas estruturas políticas estabelecidas. O transbordamento da crise democrática para o nível regional/supranacional somente acentua os problemas e as transformações vivenciadas pelas sociedades contemporâneas, que frequentemente tem gerado descrédito generalizado da classe política. A institucionalização de instâncias representativas nacionais é considerada uma das primeiras e prontas respostas ao déficit democrático na integração regional, contudo, não deve ser vista como a única, já que, nacionalmente, essas instâncias parlamentares não são mais suficientes para garantir legitimidade política.

#### 4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PARLAMENTOS REGIONAIS NA REDUÇÃO DO DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A consolidação de Estados democráticos nacionalmente trouxe a demanda para que as organizações internacionais também fossem imiscuídas de características democráticas e transparentes (Bummel, 2011). O entendimento de que o executivo não deveria se manter como o *player* exclusivo no campo da política externa favoreceu a *parlamentarização* das relações internacionais, com a construção de instituições de características ou composição próximas aos dos parlamentos nacionalmente constituídos. Esse fenômeno é frequentemente percebido tanto como resultado quanto causa da democratização no âmbito doméstico (Malamud; Stavridis, 2011).

Há, a partir desse contexto, a visão de que é necessária uma conexão direta entre as instituições globais com os cidadãos. Essa tendência democratizante aplicada às organizações internacionais influenciou no fortalecimento da interação entre os representantes eleitos nacionalmente, no sentido de criação de mecanismos parlamentares formais dentro dessas organizações (Bummel, 2011). Tanto a democratização como a transnacionalização são processos fundamentais na evolução contemporânea das relações internacionais. Os dois fenômenos conjuntamente auxiliaram na expansão de parlamentos internacionais e associações interparlamentares. Essas instituições introduzem elites nacionais e grupos opositores no jogo político internacional, tornando mais plurais e transparentes as discussões de política externa, tradicionalmente encapsuladas nas chancelarias nacionais (Cutler, 2001).

No contexto de déficit democrático em escala internacional/regional, o estabelecimento de instituições parlamentares foi comumente visto como primeira e principal resposta à falta de democracia nas instâncias superiores ao Estado-nação. O fortalecimento de parlamentos regionais ou internacionais seria a maneira básica de legitimar as decisões tomadas nos processos decisórios internacionais, particularmente nas políticas adotadas na integração regional, tema do presente estudo.

A proliferação de instituições parlamentares regionais tem início no continente europeu após a II Guerra Mundial. Esse esforço parece estar mais associado a um desejo de aproximação entre os parlamentos nacionais, no desenvolvimento de aspectos de diplomacia parlamentar, do que a uma conscientização do problema do déficit democrático em escala internacional (Drummond, 2005).

Since the end of the Cold War, however, there has been a ‘parliamentarization’ of politics in several public policy areas, as is shown by the growth of ‘public’ and ‘parliamentary’ diplomacy. The emergence, consolidation and proliferation of regional and other international parliamentary assemblies is another sign of this trend. Regional integration processes have facilitated the ‘parliamentarization’ of world politics because of the emergence of hybrid areas that are not only ‘intermestic’ but, in the case of the EU, ‘communitarian’, and thus transcend the national–international dichotomy. (Malamud; Stravidis, 2011)

Segundo Drummond (2005), as instituições parlamentares estabelecidas internacionalmente podem ser divididas em dois modelos, de acordo com os objetivos e as associações a organismos internacionais e regionais: *assembleias de diplomacia parlamentar* e *assembleias parlamentares de integração*. As primeiras teriam características de diplomacia parlamentar e estariam voltadas para o diálogo entre delegações nacionais de países distintos, podendo apresentar vocações regionais, como o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), ou universais, que é o caso da União Interparlamentar (UIP). As segundas instituições internacionais citadas, referidas nesse estudo como *parlamentos de integração regional*, como o próprio nome indica, são instaladas dentro de organizações de integração regional, exemplificados pelo Parlamento Europeu (PE) e pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul), objetos do presente estudo. Enquanto as primeiras têm o objetivo de serem instrumentos para o desenvol-

vimento da diplomacia parlamentar, as segundas são diretamente relacionadas à necessidade de acréscimo de estruturas democráticas aos processos de integração regional.

#### 4.1 União Europeia

No contexto da integração europeia, a introdução de uma Assembleia Europeia, posteriormente denominada de Parlamento Europeu, foi considerada como resposta imediata para lidar com a questão do déficit democrático no processo integracionista. O Parlamento, nesse sentido, fora compreendido como órgão defensor e representante da democracia, eficiência, transparência e *accountability* dentro da UE (Lodge, 1994). O acréscimo de poderes desse órgão de características parlamentares na Europa foi uma resposta padronizada para a eliminação do suposto déficit democrático da integração (Goetze; Rittberger, 2010).

The response among political elites to this democratic challenge has been more or less uniform: empowering the European Parliament (EP) and, as of more recently, expanding the role and influence of national parliaments in EU decision-making (Goetze; Rittberger, 2010).

A criação e empoderamento do Parlamento Europeu, somados ao recente fortalecimento do diálogo com os parlamentos nacionais, foram as soluções defendidas pelos grupos políticos do continente para garantir que as instituições europeias fossem compostas pelos mesmos valores e princípios democráticos existentes no plano político nacional. A demanda de construção da democracia representativa em escala europeia levou à necessidade de desenvolvimento de estruturas parlamentares supranacionais, as quais trariam legitimidade ao sistema político europeu (Goetze; Rittberger, 2010).

Essa visão relaciona-se à opinião de que a constituição da Europa deveria representar mais do que uma mera associação de Estados e tribunais, calçadas em estruturas intergovernamentais e tecnocráticas. Deveria apresentar-se como uma associação de seus próprios cidadãos. Nesse sentido, foi possibilitado ao PE tornar-se cada vez mais forte, em termos de competências e poderes no processo decisório europeu, embora as eleições para esse órgão careçam de uma real legitimidade democrática (Brunkhorst, 2006).

O fato de que a escolha dos parlamentares é feita dentro de cada Estado-membro, a falta de legislação uniforme para as eleições para o Parlamento Europeu e a dificuldade de participação política dos grupos ou famílias políticas europeias no sistema político europeu são impedimentos à construção de estruturas representativas legítimas no seio da UE (Gerkrath, 2005). Uma representação democrática efetiva possui como condição necessária, mas não suficiente, um parlamento com poderes legislativos e de controle significativos.

Conforme Habermas (2012), a transnacionalização das eleições para o Parlamento Europeu necessita de uma legislação eleitoral uniforme e de certa europeização do sistema partidário existentes, com vistas ao fortalecimento de estruturas político-partidárias verdadeiramente europeias, independentes das estruturas partidárias nacionais. A composição do Parlamento sediado em Estrasburgo por linhas partidárias baseadas em afinidades ideológicas transnacionais, e não pelas nacionalidades dos partidos, indicaria esses contornos de europeização do exercício democrático-representativo.

No âmbito europeu, há um desacordo presente sobre quais reformas particulares podem, de fato, acrescer de democracia a integração europeia (Katz, 2001). Apesar da crença de que um parlamento no contexto da integração seja uma condição imediata para o desenvolvimento de democracia supranacionalmente, a *parlamentarização* da integração não é plena garantia de solução do déficit democrático no bloco. Mais essencial que a introdução de elementos democráticos formais é o desenvolvimento, no nível europeu, de uma democracia substancial, “(...) *una democracia que se interesa menos por las formas que por el contenido y que permite a todos los ciudadanos participar en la definición y el control de las políticas europeas*” (Calame, 2009).

Os parlamentos, ainda que sejam considerados instituições democráticas formais, podem ser instrumentos para a criação de um espaço público regional ou supranacional, que permitam o debate público, a contestação e o controle das políticas da integração.

Por lo tanto, en la actualidad, es el PE el único espacio que puede tomar la iniciativa de los verdaderos debates de la sociedad, que puede permitir a los ciudadanos decir qué Europa quieren y debatir sobre esto. Este debate es particularmente necesario (Calame, 2009).

A inclusão de instâncias parlamentares na integração regional não somente aproxima as elites políticas das decisões tomadas no âmbito regional, como constitui um ambiente público propício à informação e à participação da sociedade nas discussões políticas regionais. Essa argumentação pode valer tanto para as questões europeias quanto a outros processos de integração que passam por um processo de maior institucionalização, como é o caso do Mercosul a partir do início do século XXI.

A constituição de um órgão vinculado ao poder legislativo dentro de um processo de integração é quase uma constante para todos os casos de integração regional que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. São os casos da União Européia, do Pacto Andino e também do Mercosul. (Vigevani et al, 2000)

#### 4.2 Mercosul

A introdução de uma esfera parlamentar no âmbito da integração do Mercosul, do mesmo modo que no caso da Europa, foi vista como uma forma de trazer legitimidade ao processo de integração que se iniciou, conforme previamente exposto, em um contexto de redemocratização dos países do Cone Sul. *“(...)a soma de uma situação de efetiva preocupação pela democracia com uma situação concreta de baixa intensidade participativa, favoreceu o surgimento de uma instância parlamentar da integração”* (Vigevani et al, 2000).

*“The establishment of a supranational parliament is expected to confer democratic legitimacy on a Mercosur that supposedly suffers from a democratic deficit”* (Malamud; Castro, 2007). A transformação da Comissão Parlamentar Conjunta em um Parlamento do Mercosul, a partir de 2006, representou essa preocupação das chancelarias e dos parlamentares dos Estados-membros de fortalecer o diálogo democrático dentro da integração, embora essa instituição tenha mantido o mesmo caráter consultivo da antiga Comissão Parlamentar. Um parlamento para a integração mercosulina, com representantes diretamente eleitos, foi compreendido como um instrumento para promoção da participação popular e da representatividade dos cidadãos da região, essencial em um processo decisório regional considerado opaco e distante das populações, carregado mormente de preocupações em matérias econômico-comerciais do que de temas sociais e políticos (Malamud; Castro, 2007).

A estrutura intergovernamental do Mercosul manteve a preponderância de visões nacionais sobre o processo de integração, em detrimento de uma construção política comunitária. O Parlamento do Mercosul representa a busca pela atenuação desse processo, ao inserir as pluralidades políticas domésticas em uma esfera pública regional. “(...) *la importancia del Parlamento regional trasciende estos elementos: es el espacio institucional para la construcción de una visión regional, desde una perspectiva plural y multicultural, en un marco de tradiciones políticas nacionales diversas*” (Caetano et al, 2009). Essa abertura para uma comunidade política regional, distinta do mero somatório de visões integracionistas nacionais, constituída pelas elites políticas, em conjunto à sociedade civil, torna-se um dos objetivos normativos de um parlamento no Mercosul. A instalação do Parlasul, nesse sentido, seria uma primeira etapa, porém não suficiente, para a democratização e legitimação da integração regional do Mercosul (Caetano et al, 2009). A completa institucionalização de um parlamento no Mercosul, como órgão independente e autônomo dos executivos nacionais, seria fundamental para a representação dos interesses comuns dos povos da região e não dos interesses particulares de seus Estados (West, 2009). “*Es importante, entonces, que los parlamentarios representen no sólo a sus países sino a las regiones que integran sus naciones en el Parlasur, de manera que puedan estar relacionados con sus propios electores*” (Jedlicki, 2009).

Hay, efectivamente, temas que a nivel regional que podrían tener un tratamiento más eficaz. Se trata de problemáticas comunes, como el narcotráfico, la trata de personas, la prostitución infantil, la desocupación, el medio ambiente, la defensa de nuestros recursos naturales como el agua, el Amazonas, el Acuífero Guaraní y la energía, etc (West, 2009).

Temáticas dessas naturezas não são completamente solucionadas pela atuação singular de um ou outro Estado. Esses temas perpassam as fronteiras nacionais, sendo que o trato regional e conjunto dos mesmos parece ser o modo mais eficaz e possível de resolução dessas questões. As instituições regionais servem, desse modo, ao diálogo e à tomada de decisões conjuntas acerca dessas matérias, as quais não podem ser solucionadas nacionalmente. A representatividade da sociedade civil na integração regional por meio, em um primeiro momento, de um parlamento regional pode acelerar o próprio processo integracionista, ao trazer para o debate público outras matérias de

políticas públicas que não faziam parte dos tratados e protocolos que regulamentam a integração.

A institucionalização de um parlamento no âmbito do Mercosul, tal qual na integração europeia, não é plena garantia de um desenvolvimento democrático suficiente no plano regional. “*Pero la cuestión de la representatividad debe extenderse más allá del Parlamento*” (Jedlicki, 2009). O Mercosul ainda deu passos muito limitados, medidas paliativas, para lidar com o déficit democrático na integração. Embora *loci* de representação como a antiga CPC, o Foro Consultivo Econômico Social, e os mais recentes Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, e o próprio Parlasul tenham sido criados no contexto da integração mercosulina, os mesmos apresentam diversas deficiências com relação a poderes decisórios e real representatividade dos segmentos das sociedade da região (Bianculli, 2004).

## REFERÊNCIAS

BIANCULLI, Andrea. *El MERCOSUR: una lectura federal*. Serie Relaciones Internacionales, Documento de Trabajo n. 2, 2004.

BRUNKHORST, Hauke. Unificação desigual: Poder transnacional e crise de legitimação na Europa contemporânea. *Novos Estudos*, n.76, Novembro, 2006.

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.

CAETANO, Gerardo et al. *Bancada Progresista del Parlamento del Mercosur: Un actor regional*. Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

CALAME, Pierre. ¿Para qué sirve el Parlamento Europeo? ¿Para qué podrían servir los parlamentos regionales en otras partes del mundo que han puesto en marcha un proceso de integración regional? *Puente @ Europa*, año VII, Número especial, Dez, 2009.

CUTLER, Robert. The Emergence of International Parliamentary Institutions: New Networks of influence in World Society. In SMITH, Gordon S.; WOLFISH, Daniel (Eds) *Who Is Afraid of the State? Canada in a World of Multiple Centres of Power*. Toronto: University of Toronto Press, 2001 .

DAHL, Robert. Can international organizations be democratic? A skeptic’s view. In SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (orgs). *Democracy’s Edges*. Cambridge University Press, 1999.

DRUMMOND, Maria Claudia. *A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

FARIA, Luiz; PIÑERO, Felipe. Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social. *Textos para Discussão FEE*, no 82, 2010.

FOLLESDAL, Andreas. The Legitimacy Deficits of the European Union. *The Journal of Political Philosophy*, Volume 14, Number 4, 2006, pp. 441–468.

\_\_\_\_\_; HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, vol. 44, n. 3, p. 533–62, 2006.

GERKRATH, Jorg. Representation of citizens by the EP. *European Constitutional Law Review*, 1, p. 73-78, 2005.

GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, Vol. 8, 1, p. 37–54, 2010.

GRANT, Colin. Constitucionalidade, legalidade e legitimidade na União Européia e no Mercosul. *Comunicação & política*, n.s., v.IX, n.2, p.053-171, 2002.

HABERMAS, Jurgen. O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos Estudos*, no 43, 1995.

\_\_\_\_\_. *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity Press, 2012.

JEDLICKI, Claudio. Las instituciones de la integración. *Puente @ Europa*, año VII, Número especial, Dez, 2009.

KARAMAN, Sarper. Output Legitimacy: A Possible Solution for the Union's Legitimacy Problem. *Marmara University: Working Paper*, 2012.

KATZ, Richard. Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union. *European Union Politics*, 2:53, 2001.

KEOHANE, Robert. Global governance and legitimacy. *Review of International Political Economy*, 18:1, p. 99–109, 2011.

LEHMANN, Wilhelm. 2011. Towards a more representative European democracy: the role of reformed electoral procedures. *EUSA Biennial Conference*, Boston, 32p.

LODGE, Juliet. The European Parliament and the Authority-Democracy Crises. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 531, The European Community: To Maasticht and beyond, Jan., 1994, pp. 69-83.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs Leading from Nations States to Global Governance? A skeptical view from Latin America. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Vol. XXXVII: 1, p. 111-130, 2007.

\_\_\_\_\_; STAVRIDIS, Stelios. *Parliaments and parliamentarians as international actors*, In REINALDA, Bob, ed. *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Surrey, UK: Ashgate, 2011, p.101-15.

MARIANO, Marcelo P.; RAMANZINI Jr, Haroldo. *Uma Análise das Limitações Estruturais do Mercosul a partir das Posições da Política Externa Brasileira*. Apresentado no XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos, Rio de Janeiro: Junho 11 – 14, 2009.

MEDEIROS, Marcelo. *Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, no. 67, junho, 2008.

\_\_\_\_\_; LEITÃO, N.; CAVALCANTI. H.; PAIVA. M.; SANTIAGO, R. A Questão da Representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v.18, n.37, p. 31-57, 2010.



MORAVCSIK, Andrew. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. *JCMS*, vol. 40, n. 4, p. 603-24, 2002.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SCHMIDT, Vivien. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies*, Volume 61, Issue 1, p. 2-22, 2013.

SCHMITTER, Philippe. *Re-presenting Representation*. Mimeo. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/RepresentingRepresentation.pdf>>. Acesso: 23/05/2013.

\_\_\_\_\_. *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Estrasburgo: Conselho da Europa, 2004.

VAZ, Alcides; FIGUEIRA, Marco Aurélio. A Agenda não Econômica do Mercosul: aportes para a integração? *Estudos CEBRI*, 2006.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l’intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l’Union européenne. Editions juridiques associées: *Droit et société*, N° 59, 2005.

VIGEVANI, T., OLIVEIRA, M. F. ; MARIANO, K. L. P.. Democracia e atores políticos no Mercosul. *Cenários*, Araraquara/SP, v. 2, p. 201-248, 2000.

WEST, Mariano. Representar Estados o Ciudadanos: La Cuestión de la Representación en el Mercosur. *Puente @ Europa*, año VII, Número especial, Dez, 2009.



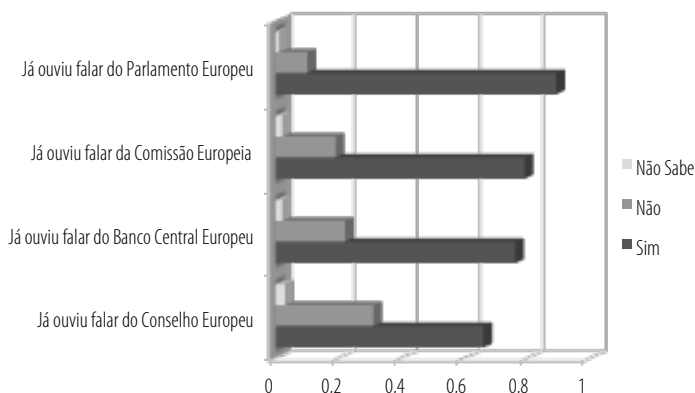
## DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO NA EUROPA: AVALIAÇÃO A PARTIR DOS DADOS DO EUROBARÔMETRO

*Karina L. Pasquariello Mariano  
Felipe Bueno Quirino*

A experiência de integração europeia é apontada como a principal referência quando se discute o problema da democratização dos processos de integração, seja pela ampla institucionalização desse processo e o aumento de importância do Parlamento Europeu (PE), ou pelo enraizamento que a integração apresenta no cotidiano de seus cidadãos. Apesar das críticas e visões pessimistas em relação ao seu futuro, é inegável que a União Europeia (UE) é amplamente conhecida pelas populações de seus países membros e que há um reconhecimento de que suas decisões afetam o dia a dia dos indivíduos.

Isso não significa necessariamente que esses cidadãos tenham pleno conhecimento de como a UE funciona ou de quais sejam as funções e procedimentos de seus diferentes órgãos. As pesquisas de opinião realizadas pelo Eurobarômetro demonstram que nem sempre o saber que existe significa conhecer.

**Gráfico 1.** Conhecimento sobre Instituições da União Europeia



Fonte: EB 72, 2009. Elaboração própria.

Os dados coletados nas pesquisas realizadas no ano de 2009 demonstram que ao mesmo tempo em que a grande maioria dos entrevistados possuem conhecimento sobre a existência das principais instituições europeias (ver Gráfico 1), o índice daqueles que responderam desconhecer como é o funcionamento da União Europeia foi significativamente alto (48% declararam não saber como funciona a UE, enquanto 44% afirmaram ter conhecimento) indicando que há um descompasso entre ter acesso às informações e compreender como o sistema comunitário funciona, ou mesmo ter interesse em compreendê-lo.

Essa dificuldade em conhecer o processo integracionista europeu se deve em boa medida à complexa rede organizacional que é a UE, que apresenta uma estrutura de múltiplos níveis e coexistência de instituições com supranacionalidade e intergovernamentalidade. Isto significa que existem no âmbito europeu estruturas fortemente vinculadas aos interesses dos governos e instâncias com autonomia para implementar medidas que às vezes são desagradáveis a esses mesmos governos.

O bloco europeu estabeleceu dentro desse complexo esquema institucional uma estrutura de pesos e contrapesos na qual existiriam quatro instâncias estratégicas que se assemelhariam às estruturas nacionais que fundamentam os Estados: o Parlamento que representa os interesses das populações, a Comissão Europeia relacionada ao interesse comunitário, o Conselho de Ministros que representa os interesses dos Estados-membros e o Tribunal de Justiça que é o garantidor da tutela da legitimidade comunitária.

Esse intrincado esquema trouxe para o âmbito regional as preocupações inerentes à estruturação dos Estados liberais europeus que deveriam conciliar capacidade decisória com representatividade popular. As estruturas estatais tinham por finalidade garantir os interesses de governos e a execução de suas decisões e políticas, ao mesmo tempo em que determinadas instâncias concedem a esses Estados a legitimidade necessária.

O Parlamento é a principal instância de representação dos interesses dos cidadãos e, portanto, de legitimidade dentro da perspectiva democrática-liberal, tendo sido responsável pela discussão de novas temáticas e a consequente ampliação de direitos ocorrida ao longo da construção desses Estados. Apesar da crise que enfrenta atualmente o sistema político, o parlamento permanece como um órgão de referência quando se pensa em espaços de canalização

das demandas sociais inclusive daquelas originadas pelos desdobramentos das mudanças promovidas no cenário mundial recente.

O reconhecimento desse fato estimulou a institucionalização de parlamentos regionais nas estruturas institucionais de diversos processos de integração, com o objetivo principal de amenizar o problema do déficit democrático e, em alguns casos, contribuir para o aprofundamento do projeto integracionista ao ampliar a agenda de negociações, incorporando temáticas que ultrapassam os aspectos meramente comerciais, especialmente naqueles blocos que pretendem ir além de uma zona de livre comércio (Klor, 2004).

Nesse último caso, as experiências parlamentares regionais utilizam como referência o Parlamento Europeu, embora apresentem características e formas de funcionamento bastante diversas das deste. A inspiração no PE resultou em boa medida como consequência da ampliação das suas funções e do seu poder no interior do processo de integração, que ocorreu simultaneamente ao aprofundamento da cooperação e à consequente incorporação de uma nova agenda integracionista, na qual os aspectos políticos e sociais ganharam relevância (Mariano, 2011; Pierson, 1998; Moravcsik, 2005).

Considera-se que o PE permitiu uma democratização da integração ao estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, normalmente concentrado nas mãos dos governos e da Comissão Europeia. Mas isto não significou a superação do problema do déficit democrático, mesmo porque prevalece na opinião pública a percepção de que esta instituição está distante dos eleitores e há um grande desconhecimento sobre ele.

A realização de eleições diretas para o Parlamento Europeu a partir de 1979 contribuiu para aproximar essa instituição das populações dos países integrantes do bloco, amenizando o problema do déficit democrático existente, também colaborou para a ampliação de sua agenda de negociações. No entanto, não foi suficiente para garantir a democraticidade desse processo e nem a construção de uma cidadania regional como pretendia a proposta de criação de uma constituição europeia.

Ao longo deste capítulo demonstraremos como a institucionalização do PE contribuiu com a democratização desse processo de integração, refletindo sobre os impactos que a implantação das eleições diretas tiveram na participação e conhecimento das sociedades em relação ao bloco e ao próprio parlamento regional.

## 1. A IMPORTÂNCIA DAS ELEIÇÕES DIRETAS

O primeiro estudo realizado pelo Eurobarômetro em relação às eleições de 1979 foi em novembro do ano anterior, visando captar a percepção pública e a postura dos futuros eleitores em relação à realização do primeiro pleito direto para o Parlamento Europeu. Naquele momento havia uma expectativa de que os votantes chegariam a um total de 180 milhões de eleitores e a pesquisa buscava identificar o que eles estavam pensando sobre essa mudança.

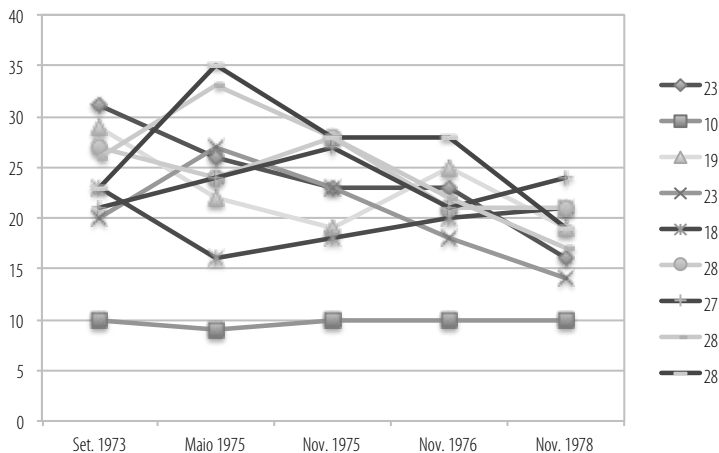
Naquele momento, o bloco europeu ainda era um mercado comum em construção – a Comunidade Econômica Europeia – constituído de apenas nove países: Alemanha (ainda não unificada), França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.

A primeira conclusão desse estudo foi que faltando seis meses para as eleições, os debates sobre elas ainda estavam restritos aos círculos políticos nacionais e ainda não havia quase campanha em torno disso. Ainda assim, mais de 53% dos entrevistados manifestou acreditar que a campanha os encorajaria em votar a favor da Europa. Esta disposição apareceu nas respostas da grande maioria dos países, destacando-se os casos de Luxemburgo (72%), Alemanha (67%) e Itália (66%) (EB 11, 1979).

É interessante apontar que a ocorrência das eleições diretas coincidiu com um momento de menor atenção da população em relação às discussões sobre a integração, pois os dados coletados indicavam que naquele momento havia aumentado o desinteresse pelos assuntos comunitários na população, como demonstram os gráficos a seguir.

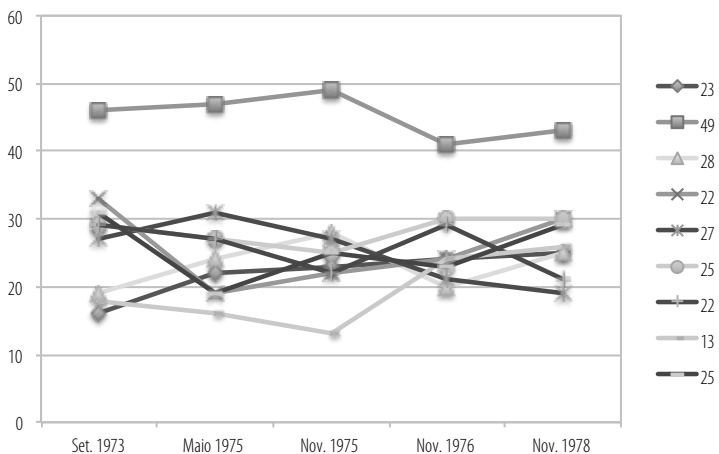
O Gráfico 2 demonstra que a parcela da população que apresentava forte interesse pelos assuntos comunitários decresceu nesse período nos países do bloco, caindo na média geral de 24% em 1973 para 19% em 1978, mantendo-se relativamente estável o índice daqueles que não tinham nenhum interesse nos assuntos comunitários (27% em 1973 e 26% em 1978). O único indicador que apresentou um aumento significativo de 5 pontos percentuais encontra-se no grupo que declarou que tinha algum interesse, que passou de 46% em 1973 para 51%. Podemos levantar a hipótese de que esse aumento esteja relacionado às campanhas eleitorais para o parlamento europeu.

**Gráfico 2.** Muito Interesse nos Assuntos Comunitários (em %)



Fonte: EB11, 1979. Elaboração própria.

**Gráfico 3:** Nenhum Interesse nos Assuntos Comunitários (em %)



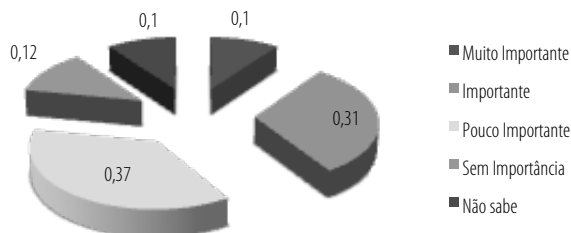
Fonte: EB11, 1979. Elaboração própria.

Ainda assim, consideramos que houve um decréscimo porque o contexto prévio às eleições diretas para o Parlamento Europeu pressuporia um maior interesse da sociedade sobre os assuntos comunitários, mesmo porque as sondagens feitas nesses países indicaram que a exceção do caso do Reino Unido, 50% ou mais da população tinha ouvido falar sobre acontecimentos relativos ao PE e em média cerca de 30% destes entrevistados indicaram que se trata-

va da aproximação das eleições diretas. Ao mesmo tempo, os entrevistados apresentam um forte apoio à realização dessas eleições, como demonstra o Gráfico 4.

Esse forte apoio às eleições diretas está vinculado a dois fatores: importância dada para as possíveis consequências dos resultados dessa mudança dentro da Comunidade Europeia e possibilidade de uma maior participação ou expectativa disso. Quando consideramos os dados relativos à disposição em votar nessas eleições para o Parlamento Europeu encontramos que mais de 75% dos entrevistados pretendiam votar (sendo que destes, 52% afirmaram que certamente iriam votar). Como vimos anteriormente, nas eleições de 1979, 62% dos eleitores efetivamente compareceu às urnas.

**Gráfico 4.** Posição em Relação às Eleições Diretas (% na CEE)



Fonte: EB11, 1979. Elaboração própria.

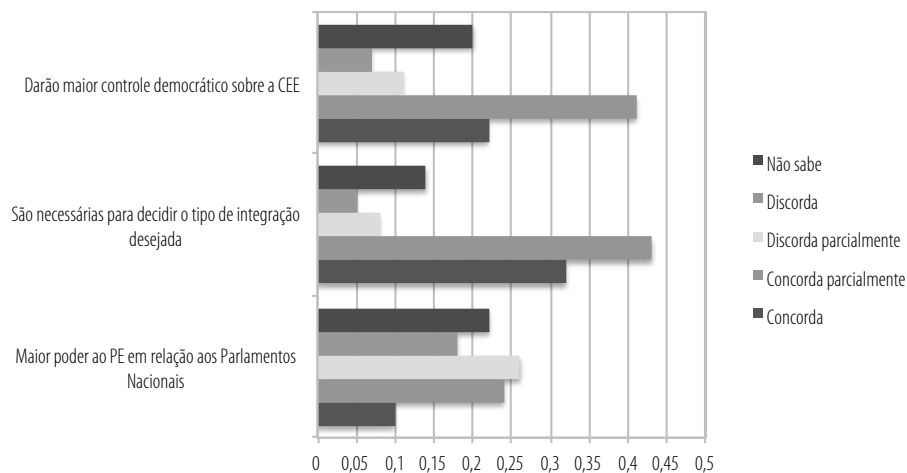
Essa disposição em participar está relacionada às expectativas geradas em torno do papel que o Parlamento Europeu assumiria, porque no imaginário da opinião pública europeia daquele momento a realização das eleições significava uma mudança na estruturação da Comunidade, aproximando-se das experiências dos Estados Nacionais em que o órgão legislativo cumpre as funções de representar os interesses da população, controlar o executivo e legislar.

Seis meses antes das eleições, 50% dos entrevistados acreditavam que a realização das mesmas seria uma importante contribuição para a unificação política do bloco, trazendo uma nova agenda para o processo fortemente identificado com os aspectos econômicos. Não podemos esquecer que esse é um momento de transição na experiência europeia, em que está negociando-se o projeto de relançamento dessa integração e o compromisso de um maior aprofundamento que resultarão em meados da década seguinte no Ato Único Europeu e na consolidação do mercado comum.



O novo cenário tornava premente o enfrentamento do problema do déficit democrático porque o aprofundamento da integração significava maior poder às instâncias comunitárias e, portanto, maior necessidade de se estabelecer mecanismos de controle sobre suas decisões. Essa postura transparece na percepção da população dos países-membros sobre as implicações das eleições diretas que se aproximavam.

**Gráfico 5.** Percepção em Relação às Eleições Diretas (% na CEE)



Fonte: EB11, 1979. Elaboração própria.

Podemos dizer que as expectativas em relação às eleições diretas eram de que estas contribuiriam para amenizar o problema do déficit democrático na medida em que possibilitaria o fortalecimento do Parlamento como um canal de expressão dos interesses da população sobre o tipo de integração desejada e de controle sobre as demais instâncias comunitárias, especialmente as decisórias. Nesse sentido, os dados indicam que os entre os entrevistados que apoiavam as eleições de que estas contribuiriam também para a promoção dos interesses nacionais porque os parlamentares eleitos estariam vinculados ainda aos eleitores de seu país de origem.

Embora nem todas essas expectativas tenham sido atendidas os dados das pesquisas de opinião demonstram um efeito positivo na realização das eleições diretas para o Parlamento Europeu. Já no levantamento feito previamente ao pleito seguinte em 1984 (EB21, 1984), percebe-se que houve um aumento na

conscientização sobre a existência do Parlamento em cinco países (num total de nove), em particular na Alemanha, Reino Unido e França (ver Gráfico 6). No entanto, a mesma pesquisa demonstra que o índice de conscientização sobre a realização das eleições que se aproximavam mostrou-se menor do que o apresentado no mesmo período em 1979 (*idem*).

Ainda assim, considerando as médias apresentadas pelas pesquisas entre 1977 e 1985 em nove países nos quais as comparações foram feitas, os resultados mostram que a consciência sobre o parlamento Europeu cresceu bastante em três deles (Bélgica, Alemanha e Holanda) e decresceu em outros como em Luxemburgo, França e Dinamarca, continuando inalterada na Itália, Irlanda e Reino Unido.

Nas próximas seções verificaremos se as expectativas apresentadas com a implantação das eleições diretas para o PE foram atendidas e como a percepção da população europeia evoluiu ao longo do tempo, conforme os pleitos foram se realizando. Para isso analisaremos primeiro como evoluiu a relação entre a opinião pública em relação ao Parlamento Europeu, para em seguida avaliar como isso impactou a sua posição a respeito da integração e da questão democrática no bloco.

A análise dessas posições será realizada a partir da evolução da percepção medindo-se os posicionamentos dos entrevistados do Eurobarômetro nos anos em que ocorreram eleições para deputados do Parlamento Europeu porque consideramos que haveria uma coincidência de conjuntura: seriam momentos em que tanto o Parlamento como o próprio processo de integração estariam em evidência. Aceitamos a possibilidade de que essa exposição ao tema integração possa distorcer um pouco os resultados apresentados pelas pesquisas de opinião, mas consideramos que essa distorção é compensada pela série histórica utilizada (1979-2009).

## 2. OPINIÃO PÚBLICA E PARLAMENTO EUROPEU

No período analisado ocorreram sete eleições diretas para o Parlamento Europeu, tendo uma periodicidade de um lustro entre cada uma delas (1979, 1984, 1989, 1994, 1999, 2004 e 2009) e cinco pleitos extraordinários para a escolha dos representantes de novos países integrantes que foram anexados no intervalo entre os pleitos:

- 1981: Grécia

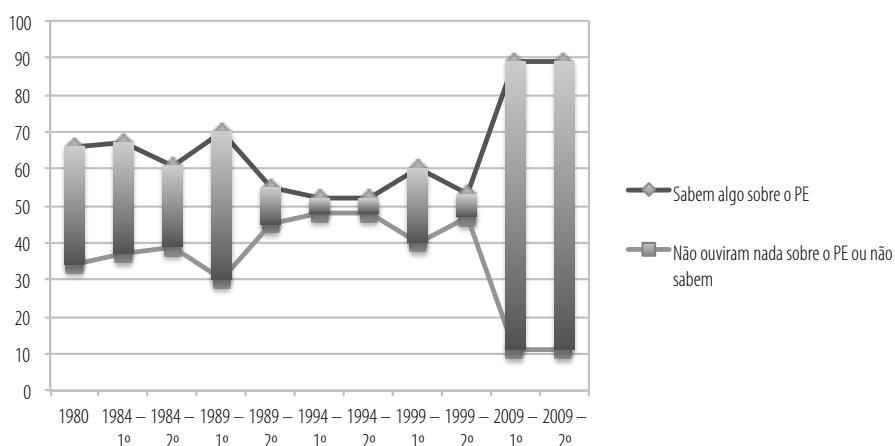
- 1987: Espanha e Portugal
- 1995: Suécia
- 1996: Áustria e Finlândia
- 2007: Bulgária e Romênia

O objetivo desta análise é discutir como a opinião pública se comportou em relação ao PE, levando em consideração as expectativas apresentadas anteriormente. Para isso discutiremos cinco variáveis: conhecimento sobre o Parlamento Europeu; conhecimento sobre as eleições para o PE; poder do parlamento dentro da institucionalidade; contribuição do parlamento para a integração e importância do parlamento no bloco.

Como as pesquisas do Eurobarômetro são realizadas duas vezes ao ano (considerando o primeiro semestre e o segundo) elas apresentam sempre uma visão prévia à eleição e outra após a realização da mesma. Utilizaremos como ponto de partida para nossa análise os dados coletados após a primeira eleição em junho de 1979 porque aqueles referentes à pesquisa realizada no primeiro semestre desse ano já foram considerados na seção anterior.

O primeiro ponto a ser considerado nesta análise é em relação ao nível de conhecimento sobre o Parlamento Europeu, em que consideramos tanto a questão de ter ouvido falar sobre ele, como também se o entrevistado sabe indicar qual a sua função e papel dentro do processo de integração europeu.

**Gráfico 6.** Conhecimento sobre o Parlamento Europeu



Fonte: Eurobarômetro (1979-2009). Elaboração própria.

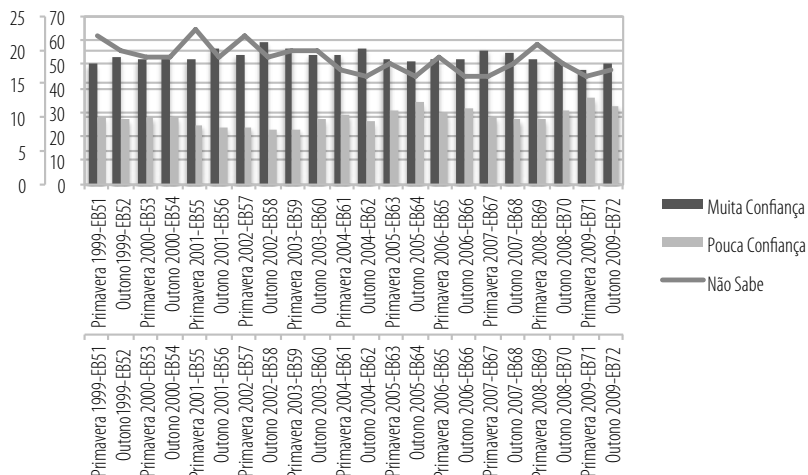
Desde a primeira eleição direta para a escolha dos deputados do Parlamento Europeu sempre os índices daqueles que indicaram ter conhecimento sobre essa instituição estiveram acima de 50% dos entrevistados, tendo se mantido nos últimos 10 anos acima de 70% – chegando na última eleição a quase 90% da população. O Parlamento Europeu é a instituição mais conhecida da UE – ver Gráfico 1 – estando acima inclusive da Comissão Europeia que o órgão central de todo o processo e se esperaria que fosse o mais conhecido. A explicação sobre a popularidade do PE pode estar na realização de eleições para a escolha de seus membros, o que aproxima essa instituição dos cidadãos de seus países membros.

Devemos ressaltar aqui duas questões importantes: o fato de ser a instituição mais conhecida não garante necessariamente que os entrevistados saibam como funciona ou o que está fazendo/discutindo atualmente; esse desconhecimento gera um distanciamento entre as atividades do PE e o cotidiano desses cidadãos que nem sempre identificam nessa instituição um espaço de representação de seus interesses ou como um canal viável para suas reivindicações.

Ainda assim, de acordo com as pesquisas do Eurobarômetro, o PE é reconhecido como a instância com maior índice de confiança perante a população da União Europeia (Gráfico 7) e de maior importância para o bloco (Gráfico 8). Essa série histórica não difere significativamente dos dados encontrados em períodos anteriores e demonstra que mais de 50% dos entrevistados declara ter confiança no Parlamento Europeu enquanto uma instituição relevante dentro da institucionalidade do bloco. Isso está relacionado com o papel que esses indivíduos atribuem ao PE, especialmente na sua importância como instância de controle sobre a burocracia comunitária, de representação dos interesses – inclusive dos nacionais – e de contribuir para o aprofundamento da integração no sentido de caminhar para uma melhor articulação política dos Estados-membros.

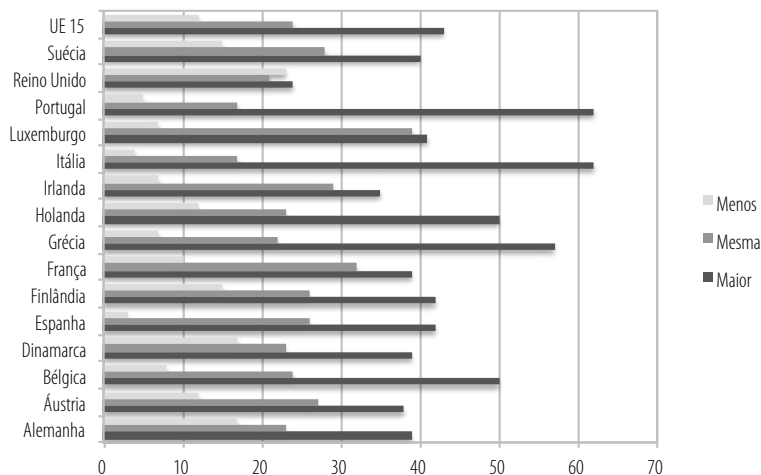
Isso se traduz numa preocupação constante com o aumento do poder dessa instituição dentro do bloco europeu, dado este que já se revelava no momento da primeira eleição direta quando 36% dos entrevistados declarou ter como expectativa em relação à escolha direta dos integrantes do PE que isso representasse um aumento no poder do Parlamento no âmbito regional. Essa posição só se reforçou no momento da eleição seguinte quando 50% dos entrevistados manifestaram esse posicionamento.

**Gráfico 7.** Nível de Confiança no Parlamento Europeu (%)



Fonte: EB 72, 2009. Elaboração própria.

**Gráfico 8.** Importância Desejada ao Parlamento Europeu (%)



Fonte: EB 52, 1999: 82. Elaboração própria.

Pouco mais de um ano após as eleições de 1989, manteve-se o posicionamento majoritário de apoio ao aumento da importância do Parlamento no âmbito da integração. Tanto franceses e holandeses, que não veem o Parlamento como particularmente importante no presente momento, manifestaram ser fortemente a favor dele ganhar importância (59% e 55% respectivamente). Eles se aliaram a maioria dos italianos (69%), portugueses (60%), gregos (54%) e belgas (51%). Somente os dinamarqueses e luxemburgueses afirmaram satisfação pela situação do Parlamento permanecer inalterada (EB34, 1990).

Vinte anos depois da primeira eleição direta e após um efetivo aumento no poder do Parlamento no processo decisório europeu, essa postura favorável a um maior empoderamento permaneceu relativamente constante (ver Gráfico 8), o que podemos considerar como um elemento relevante para o consequente processo de fortalecimento vivido pelo PE nos últimos quinze anos, porque representa um consenso na opinião pública sobre essa questão e uma certa pressão para a realização dessa mudança.

Pouco antes da assinatura do Tratado de Maastricht (1992) as sondagens dos Eurobarômetro buscaram identificar a posição da população em relação à ampliação das atribuições do Parlamento Europeu que esse acordo propunha. No segundo semestre de 1990, os cidadãos da UE entrevistados nas pesquisas indicaram que em sua grande maioria concordavam com a ampliação dos poderes que o Parlamento Europeu adquiriria dentro da futura união econômica, tais como o direito de decidir em conjunto com o Conselho de Ministros sobre a legislação comunitária (64 % contra 14%), para apresentar projeto de leis comunitárias sobre a sua iniciativa própria (57% contra 23 %) e para aprovar a nomeação dos membros da Comissão (56 % contra 18%). Também concordaram que o Parlamento Europeu deveria ter o controle sobre a administração do Banco Central Europeu (52 % versus 21%) e o poder de ratificar todos os acordos internacionais da CE e convenções antes de entrar em vigor (49% versus 23 %) (EB34, 1990).

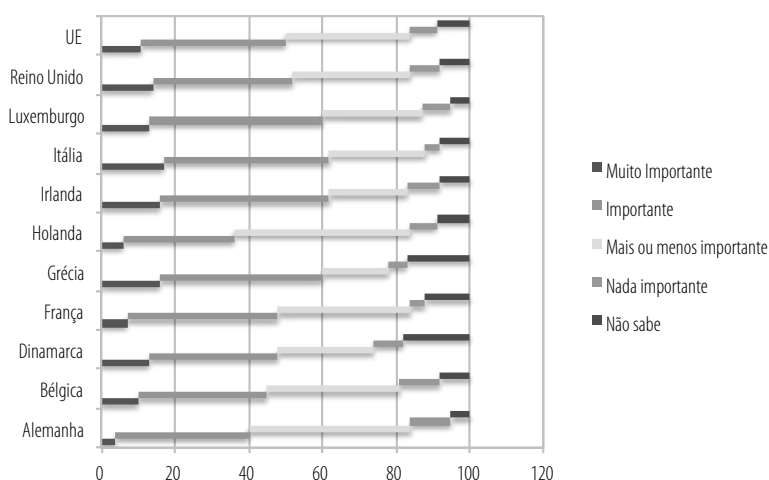
Essa pesquisa de opinião revelou que o apoio público para dar ao Parlamento Europeu poderes legislativos maiores aumentou em 75% dos países da Comunidade, embora na média tenha caído na maioria dos países o apoio sobre a questão de atribuir poderes ao Parlamento Europeu para ratificar acordos e convenções internacionais da CE antes de sua entrada em vigor. Os dados demonstram que havia apoio bastante sólido em todos Estados-membros para a ampliação dos poderes do Parlamento Europeu, nomeadamente no diz respeito ao direito de legislar.

Nas negociações de Maastricht acordou-se que o Parlamento Europeu ganharia o direito de vetar as leis de defesa do consumidor, saúde, educação, redes transeuropeias, cultura, estratégia de ambiente, investigação e do mercado único. Juntamente com isso, tornou-se obrigatória a consulta ao PE sobre a nomeação do Presidente da Comissão Europeia e garantiu-se o seu direito de aprovar a nomeação dos comissários da CE.

O Tratado de Maastricht reforçou os poderes legislativos do Parlamento Europeu, em particular com a introdução de co-decisão legislativa e redefiniu a relação entre o Parlamento, a Comissão e o Conselho. Constitucionalmente isto representou uma mudança na própria natureza das eleições europeias, embora os cidadãos da Europa aparentemente não tenham tomado conhecimento da mesma (EB42, 1994).

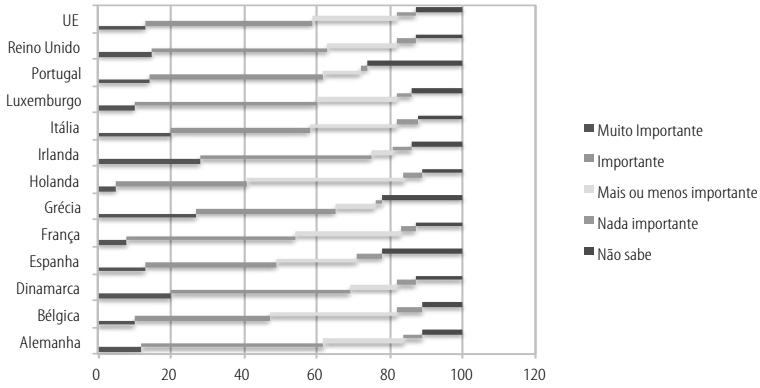
Ao mesmo tempo, pode-se dizer que há um reconhecimento por parte da opinião pública europeia sobre a contribuição e importância do parlamento para a integração. Ao longo do tempo, é possível identificar uma mudança significativa na posição dos países em relação a essa questão, passando de uma postura negativa em relação à relevância do PE na integração em 1984 a uma posição claramente favorável quinze anos depois, como demonstram os gráficos a seguir.

**Gráfico 9.** Importância do Parlamento Europeu em 1984 (%)

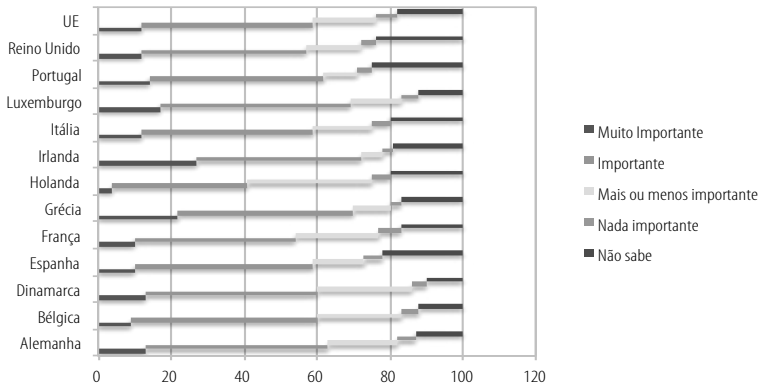


Fonte: European Union, 1995-2010. Elaboração própria.

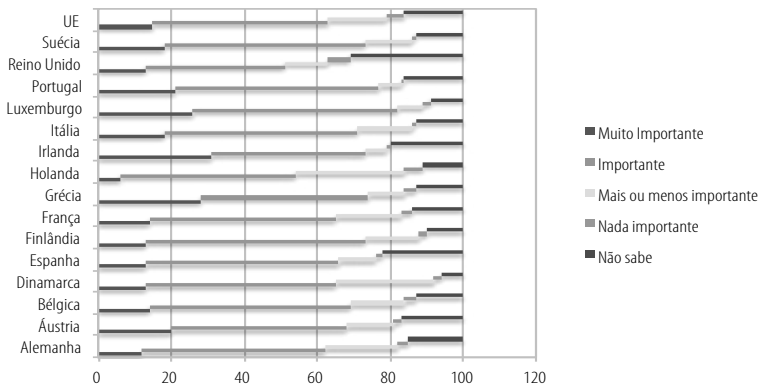
**Gráfico 10.** Importância do Parlamento Europeu em 1989 (%)



**Gráfico 11.** Importância do Parlamento Europeu em 1994 (%)



**Gráfico 12.** Importância do Parlamento Europeu em 1999 (%)





Nota-se ao longo do tempo um crescimento das respostas que assinalam a importância do Parlamento que cresceram em média cerca de 10 pontos percentuais no total da União Europeia. Contudo, o dado mais significativo foi a expressiva redução daqueles que o consideravam como não muito importante (que caiu de cerca de 34% para pouco mais de 15% dos entrevistados no total da UE) e como nada importante, que caiu quase pela metade representando menos de 5%.

Podemos concluir a partir desses dados que após a realização das eleições diretas para a escolha dos integrantes do Parlamento Europeu houve um efeito positivo sobre a percepção da sociedade europeia em relação a essa instituição. Isso pode não ser responsável pelo aumento de poder e atribuições ocorrido nesse período, mas provavelmente foi um elemento positivo para o fortalecimento do PE. Na próxima seção discutiremos em que medida isso tudo afetou a percepção da população sobre o processo de integração como um todo.

### 3. OPINIÃO PÚBLICA E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Assumimos neste texto que a percepção positiva da opinião pública em relação ao Parlamento Europeu poderia ter reflexos similares sobre a forma como a população avalia o processo de integração como um todo. Isso não significa que estejamos estabelecendo uma relação de causalidade, mas sim considerando que juntamente com outros elementos isso teria contribuído para ampliar o apoio dos cidadãos ao projeto integracionista europeu.

O bom desempenho econômico e a implantação da Zona do Euro foram elementos importantes para a construção de uma percepção positiva da integração na Europa, assim como a manutenção da paz e a sensação de que o pertencimento ao bloco garantiria uma maior proteção aos efeitos negativos da globalização e da crise mundial. Em todos esses casos está presente o elemento “expectativa positiva” em relação à participação na União Europeia, apesar dos problemas e crises enfrentados.

Os dados das pesquisas de opinião demonstram que existe um alto grau de confiança por parte da população na capacidade da UE protegê-los dos efeitos negativos das mudanças ocorridas no cenário mundial, assim como para lidar com os problemas comuns vivenciados pelos países europeus: imigração; desemprego; meio ambiente; violência e criminalidade; estagnação econômica entre outros.

Para avaliar em que medida o Parlamento Europeu (e a realização de eleições diretas) contribuiu para melhorar a percepção sobre a integração discutiremos nesta parte do trabalho quatro variáveis: expectativas e apoio à integração; conhecimento sobre assuntos comunitários; e percepção sobre a democracia no bloco. A análise considerará o período em que ocorreram eleições (1979 a 2009), levando em consideração também as posturas mais recentes apontadas pelas pesquisas de opinião realizadas em contextos de acirramento da crise econômica.

A UE era considerada como importante para a definição das condições de vida por apenas 13% dos entrevistados ao final de 2009, logo após a realização da última eleição para o Parlamento Europeu. Naquele momento, transparecia na percepção da grande maioria deles os níveis nacionais e locais como centrais para influir no cotidiano do cidadão, 46% e 34% respectivamente.

Isso significa que apesar dos avanços obtidos pelo processo de integração na Europa, a maioria expressiva da população desses países continuava a ver no Estado nacional a instância de solução de seus problemas e de formulação das soluções. Tanto é assim que quando a pergunta especifica os temas que na opinião do entrevistado devem ser tratados pelo bloco e os que devem ser abordados a partir de decisões nacionais essa divisão fica bastante clara.

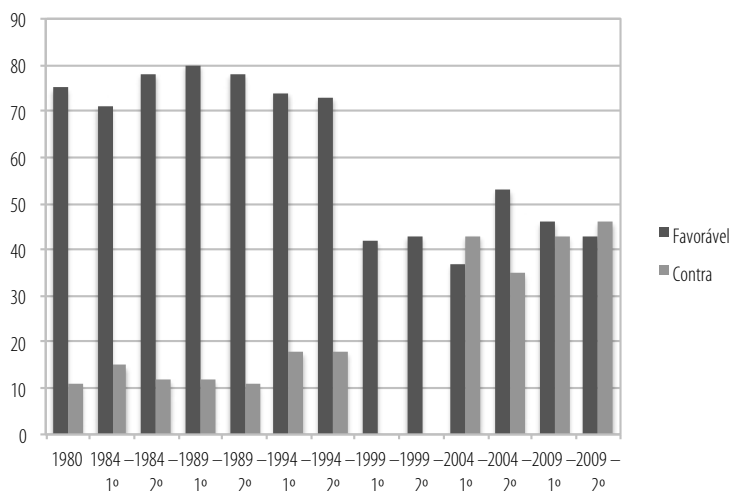
Eram temas de tratamento coletivo ou comunitário segundo a opinião pública o combate ao terrorismo e à insegurança pública, a proteção ambiental, a política externa e de defesa, a questão energética, as políticas voltadas para a pesquisa científica e tecnológica, o problema da imigração, as políticas de desenvolvimento regional voltadas para as regiões economicamente mais frágeis, a regulação dos mercados (especialmente no que se refere ao aspecto da concorrência) e os aspectos econômicos que englobam desde o problema de inflação até a defesa dos consumidores. No entanto, foram identificados por esses mesmos entrevistados como questões a serem tratadas preferencialmente pelos governos nacionais aquelas que normalmente identificamos como vinculadas às políticas sociais: desemprego, educação, saúde, previdência, aposentadoria e impostos.

A UE é identificada como uma instância que trata de questões mais amplas e difusas, enquanto o Estado interfere nos aspectos relacionados ao dia a dia das populações e aos interesses imediatos dos indivíduos. Isso se reflete também nas respostas espontâneas sobre o que a integração representa para os entrevistados. Em primeiro lugar está a livre-circulação, isto é, a possibilidade

de trabalhar e estudar em qualquer parte da UE (46%); logo em seguida, a integração é identificada com o Euro (37%) e com as questões da paz e democracia (cerca de 26%). A partir daí as opiniões destacam como temas que identificam com o processo de integração a diversidade cultural, a prosperidade econômica e um melhor posicionamento no cenário internacional. Também são relevantes os índices que relacionam o bloco com aspectos menos positivos como: desperdício de recursos, burocratização, aumento de criminalidade, falta de controle, desemprego e perda da identidade cultural (EB 72, 2009, p. 138).

Ainda assim, sondagens feitas no primeiro semestre de 2013 indicam que para 22% da população a União Europeia ainda era o ator com melhor capacidade para enfrentar as consequências da crise financeira e econômica mundial, um índice muito próximo do apontado para os governos nacionais (21%) que tradicionalmente são identificados com o papel de proteção dos interesses nacionais frente aos desafios globais (EB79, 2013). Além disso, 90% dos entrevistados indicou estar totalmente de acordo com a proposição de que a melhor forma para enfrentar a crise seria por meio de uma maior cooperação entre os países (mais especificamente pela maior coordenação das políticas econômicas), reforçando o compromisso com a integração, transparecendo na percepção de 53% deles de que após a crise a Europa estará mais consolidada (*idem*).

**Gráfico 13.** Como considera o pertencimento ao bloco? (%)



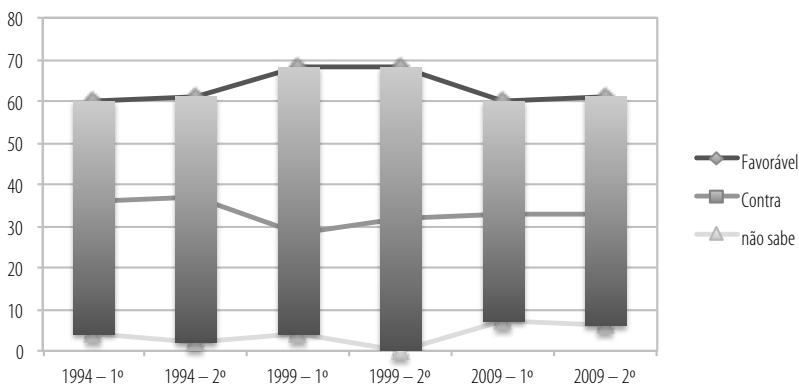
Fonte: Eurobarômetro. Elaboração própria.

Os dados indicam uma manutenção das expectativas positivas em relação à integração regional, apesar dos problemas enfrentados atualmente. Esta afirmação é corroborada quando olhamos as informações referentes ao apoio à integração e os posicionamentos declarados pelos entrevistados. Na sondagem realizada no segundo semestre de 2012, 41% dos entrevistados declarou considerar que a UE estaria no caminho certo para superar a crise econômica e enfrentar os desafios internacionais, contra 32% que desaprovavam seu posicionamento, tendo um peso grande neste grupo os entrevistados daqueles países que estão fora da Zona do Euro.

Outro dado que corrobora essa postura é a percepção em relação à participação do país no processo de integração regional. A grande maioria dos entrevistados respondeu que entendem como algo positivo que seu país seja integrante do bloco e é importante apontar que essa posição se manteve ao longo do tempo, sofrendo obviamente oscilações nos índices, mas mantendo-se sempre em torno de 50% do total, chegando a picos de mais de 60% no período no período de implantação do Ato Único Europeu.

O mesmo tipo de posicionamento é encontrado em relação a outro elemento de aprofundamento da integração: a implantação da Zona do Euro. Apesar das críticas e posições pessimistas em relação à união econômica na Europa, especialmente com a crise que assola as economias mais frágeis atualmente, percebe-se um forte apoio às iniciativas que buscam aprofundar a integração.

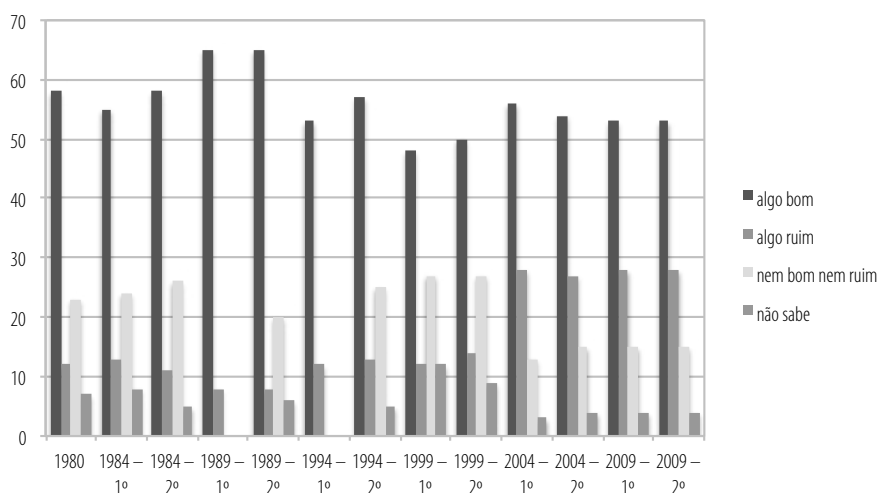
**Gráfico 14.** Qual a sua posição em relação ao Euro? (%)



Fonte: Eurobarômetro. Elaboração própria.

Chama a atenção que há uma distinção entre aprofundamento e alargamento. Enquanto as iniciativas voltadas para consolidar instituições (como no caso do Parlamento Europeu), ampliar os compromissos e a articulação entre os governos são bem-vindas por parte dos entrevistados, as ampliações no número de integrantes foram ao longo do tempo gerando maior resistência e atualmente há uma disposição contrária a continuar esse processo, com 52% dos entrevistados contra um novo alargamento nos próximos anos (EB78, 2012, p. 71).

**Gráfico 15.** Qual a sua posição em relação à incorporação de novos membros na UE?



Fonte: Eurobarômetro. Elaboração própria.

Se por um lado a percepção positiva da integração acompanhou os momentos de negociação de propostas de aprofundamento da integração, reforçando as expectativas dos cidadãos em torno das vantagens de pertencer a esse processo. Por outro, os dados do Gráfico 15 revelam uma preocupação a capacidade de levar adiante esse processo com a incorporação de mais membros que representam para o bloco maior complexidade e novas demandas, especialmente porque são países com economias menores, democracias recentes e problemas sociais nem sempre bem encaminhados.

A integração europeia é vista como algo positivo para a maioria da população entrevistada, de acordo as diferentes sondagens feitas pelo Eurobarômetro ao longo do tempo, inclusive pela opinião pública dos países que pleiteiam

a sua entrada no bloco porque há uma percepção de que o pertencimento a esse processo fortalece a capacidade dos governos nacionais para lidar com os problemas econômicos e sociais que enfrentam, garantindo-lhes um melhor posicionamento no cenário internacional. Ao mesmo tempo, parece haver uma conscientização de que a ampliação do número de membros pode significar um aumento nos custos de participar e uma diminuição nas vantagens obtidas pela integração.

Nem sempre essas posições estão fundamentadas em informações ou dados reais. Na verdade, a maior parte da população europeia não demonstra interesse em acompanhar os assuntos comunitários. Em 2006, a pesquisa do Eurobarômetro aponta que 52% dos entrevistados declarou não ter interesse sobre os assuntos referentes à União Europeia. Esse dado poderia indicar uma apatia política ou dificuldade em acompanhar o que ocorre no plano político. No entanto, 63% desses mesmos cidadãos disseram ter interesse nos assuntos domésticos (EBS 251, 2006, p. 13).

#### 4. PERCEPÇÃO SOBRE A DEMOCRACIA NA UE

Ao longo deste capítulo demonstramos que o Parlamento Europeu é 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.

Os dados revelaram também que há um crescente desinteresse pelos assuntos comunitários e muita desinformação sobre o que ocorre na União Europeia. Em geral, nota-se que a divulgação das informações concentram-se nos momentos de negociação de projetos voltados para o aprofundamento e/ou alargamento do bloco, como no caso do Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, proposta de Constituição etc.

Ainda assim, esses debates públicos não se mostram suficientes para chamar a atenção da população em geral para ter um maior envolvimento ou acompanhamento do processo, revelando um crescente distanciamento entre a esfera regional e os seus interesses cotidianos, ainda que seja possível encontrar uma maior conscientização de que algumas questões consideradas predo-

minantemente domésticas – como desemprego – necessitam cada vez mais de soluções que aumentem a articulação entre os governos.

A grande maioria dos entrevistados ouvidos pelas sondagens feitas pelo Eurobarômetro nas últimas três décadas revela-se insegura sobre o seu conhecimento a respeito do funcionamento da institucionalidade da União Europeia, apresenta dificuldade em identificar ou apontar atores e instâncias relevantes – a maioria desconhece o nome do presidente da Comissão Europeia que é o órgão máximo dessa estrutura – ou mesmo em manifestar qual o papel desempenhado por esses órgãos.

Esse desconhecimento reforça o sentimento de apatia política e desinteresse pela integração regional, revelando pouca preocupação em se informar sobre o que está acontecendo ou mesmo em participar das eleições para a escolha dos representantes para o Parlamento Europeu. Contudo, isso não significa uma expectativa pessimista em relação ao processo de integração. Pelo contrário, os dados também revelam uma manutenção 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.

Essa postura positiva em relação ao processo de integração se traduz também na percepção que se tem sobre o grau de democraticidade existente no bloco, embora permaneça uma preocupação com o seu aprimoramento institucional e a superação do problema do déficit democrático. Em 2009, 54% dos entrevistados disseram estar totalmente satisfeitos com o funcionamento democrático da União Europeia, contra 32% de insatisfeitos (EB 72, 2009, p. 154). As sondagens realizadas em 2012 revelam um crescente descontentamento com uma redução de 10 pontos percentuais entre os que se declararam satisfeitos (44%) e um crescimento de 13 pontos percentuais entre os insatisfeitos (45%) (EB78, 2012, p. 75).

Mesmo após os problemas vivenciados pelos países-membros em consequência da crise econômica internacional, 60% dos entrevistados considerava que o termo democracia descrevia bem sua ideia sobre a UE (EB78, 2012).

Essa oscilação nos índices pode ser explicada pela preocupação com os efeitos da crise econômica porque as medidas para o seu enfrentamento são adotadas primordialmente no âmbito regional e nem sempre estão em sintonia com interesses e anseios nacionais, como revelou a crise na Grécia e as manifestações populares em outros países.

Diante desse cenário há um crescente questionamento sobre a legitimidade das instâncias decisórias da UE – a exceção do Parlamento Europeu – cujos membros não se submetem a processos de escolha popular. Tanto é assim que está em discussão uma proposta que trabalha com a possibilidade de realizar eleição direta para o cargo de presidente da Comissão Europeia juntamente com a eleição dos deputados para o Parlamento Europeu. Essa questão foi incorporada na pesquisa do Eurobarômetro de 2012 e 58% dos entrevistados declararam-se favoráveis à eleição do candidato ao cargo de Presidente da Comissão Europeia (EB78, 2012, p. 73).

A realização de eleições não garante que a população superará o seu problema de desconhecimento e distanciamento, haja vista que 30% dos entrevistados nas pesquisas de 2012 revelaram desconhecer que os integrantes do PE são eleitos diretamente pelos cidadãos de cada Estado membro (EB78, 2012, p. 65). Entretanto é inegável que seria um passo importante aprimorar o funcionamento democrático da integração.

## REFERÊNCIAS

EB11. *Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European Community*. 1979. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EB21. *Standard Eurobarometer – Public Opinion in the European Community*. 1984. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EB34. *Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European Community*. 1990. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EB42. *Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European Community*. 1994. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EB52. *Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European Community*. 1999. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EB72. *Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European Community*. 2009. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EB78. *Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European Community*. 2012. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EB79. *Standard Eurobarometer. Public Opinion in the European*. 2013. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

EBS251. *Special Eurobarometer – The Future of Europe*. 2006. Acessado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm)



EUROBAROMETER. *Citizens' view of European Parliament: perceptions, knowledge and expectations*. Janeiro de 2008. Consultado em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_300\\_280\\_en.htm#288](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_300_280_en.htm#288)

KLOR, A. D. de. La necesidad de un Parlamento para el Mercosur. In COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA DEL MERCOSUR; FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos*. Montevideo: 2004. p. 23-40.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. *Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?*. Relatório de pesquisa financiada pelo CNPq. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, 2011.

MORAVCSIK, Andrew. The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*. Routledge, abril 2005. p. 349-386.

PIERSON, Paul. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. In SANDHOLTZ, Wayne e SWEET, Alec Stone (eds.). *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 1998. p. 27 -58.



## DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL. AVALIAÇÃO A PARTIR DOS DADOS DO LATINOBARÔMETRO

*Regiane Nitsch Bressan*

Este capítulo revela a percepção das sociedades dos países da América do Sul sobre Integração Regional e Democracia. Mantém-se a hipótese central de que a integração regional, ao não incorporar questões relevantes à sociedade, como políticas sociais, consolida o descontentamento populacional com o déficit democrático, ainda que em certa medida, a população apoie acordos de cooperação regional.

A proposta neste capítulo é desvelar e examinar a opinião pública principalmente dos cidadãos dos países do Mercosul e dos países da Comunidade Andina, sobre os processos de integração regional e democracia, utilizando como parâmetro, as pesquisas de opinião do Latinobarômetro. A partir desta análise será possível responder uma das perguntas centrais do estudo desta obra, se a institucionalização de um Parlamento Regional, no caso o Parlandino, favoreceu positivamente a percepção da sociedade sobre a integração. Além disso, foi realizada a correlação entre a preferência pela integração regional sul-americana e o apoio à democracia desta mesma população.

Se por um lado, o déficit democrático doméstico afeta diretamente as propostas de integração, a história recente da América Latina demonstra como políticas regionais em defesa da democracia foram importantes para a manutenção desse regime em diferentes países. Recentes ações concertadas regionalmente para salvaguardar a relativa estabilidade institucional em países como Peru, Equador e Paraguai, são exemplos relevantes deste fato. O Paraguai, perante a crise institucional, utilizou o *Protocolo de Ushuaia*, firmado no marco do Mercosul, no sentido de garantir a normalidade democrática do país, demonstrando a relevância da existência do esquema de integração na região.

Portanto, apesar dos entraves, o processo de integração e suas instituições democráticas podem contribuir de forma decisiva, no aprimoramento e manutenção dos regimes democráticos domésticos na região. A grande compatibilidade entre os preceitos democráticos e as necessidades para a formação da integração, faz com que a última não possa se sustentar senão apoiada pela primeira. Assim, o regionalismo, quando democrático, pode contribuir para a qualificação e aprimoramento das democracias dos países envolvidos.

Por outro lado, é fato que os processos de integração regional são diretamente afetados com os estágios de desenvolvimento e democratização dos países envolvidos. Aquelas sociedades onde a democracia é consolidada e a economia desenvolvida, as instituições domésticas geralmente são mais estáveis, a dinâmica política tende a ser mais transparente e as ações previsíveis, favorecendo substancialmente o desenvolvimento institucional e a participação popular no cerne dos próprios projetos regionais.

O capítulo está dividido em três partes às quais se segue uma conclusão. Na primeira parte, o capítulo narra brevemente o contexto atual de instabilidade democrática na região, situando a pesquisa no contexto histórico em que os dados foram coletados. Na segunda parte, são apresentados e discutidos os dados sobre a percepção da sociedade sul-americana sobre a integração regional e determinadas organizações internacionais, para verificar o nível de reconhecimento destas instituições pelos cidadãos dos países da América do Sul. Na terceira parte, mantendo como variável independente, a preferência das populações dos países do Mercosul e dos países da Comunidade Andina pela integração regional, e os dados demonstram o quanto são favoráveis à democracia e as percepções dos entrevistados sobre as instituições democráticas.

Entende-se por percepção um conjunto de ideias e atitudes correlacionadas, estáveis e condizentes com as crenças e ideologias do indivíduo (Converse, 1964). O sistema de crenças também ser interpretado como as visões e impressões advindas do ambiente físico e social no qual o indivíduo está inserido. Neste cenário, são estabelecidas a ordem de prioridades e metas atreladas às suas preferências (Holsti, 1962). Por fim, o sistema de crenças pode ser compreendido pela soma das orientações cognitivas e normativas que orientam o indivíduo (Putnam, 1976).

O arcabouço quantitativo empregado neste capítulo utiliza como Base de Dados o Latinobarômetro, que consiste atualmente, no principal estudo

sobre o comportamento da sociedade latino-americana. O Latinobarômetro está baseado no modelo do Eurobarômetro, o qual executa, desde os anos 1970, sondagem de opinião nas sociedades da União Europeia, visando contribuir à tomada de decisão dos países membros nos processos de integração. O estudo destes indicadores facilita a análise comparativa das atitudes das sociedades (Latinobarometro, 2006). Os dados analisados neste trabalho compreendem os anos de 2009 e 2010 alcançando 10024 entrevistados.

## 1. INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA DO SUL

Embora cento e quarenta países sejam governados por regimes democráticos em todo o mundo, somente em oitenta e dois existe democracia plena. Mesmo que eleitos democraticamente, muitos governos tendem a manter sua autoridade com métodos não democráticos, como modificar as constituições nacionais em seu favor, intervir nos processos eleitorais e restringir a independência dos poderes legislativo e judiciário.

Essa realidade não é muito diferente na América Latina. Entre os países latino-americanos somente três viviam sob o regime democrático há 25 anos. A partir da década de 1980, os Estados da região sofreram grandes transformações em seus regimes políticos. Em sua maioria, as ditaduras na região foram substituídas *a priori* por governos democráticos. Ao mesmo tempo, a crise da dívida enfrentada por estes países provocou situação de vulnerabilidade externa que foram somadas às dificuldades advindas da desigualdade social, geradora de pobreza e miséria; desta forma, a redemocratização não significou a inclusão da população no regime democrático (PNUD, 2004).

A partir da década de 1990, movimentos sociais e atores políticos, alguns vinculados a grupos étnicos, fortaleceram-se, aumentando sua participação nas políticas domésticas nos anos posteriores. Contudo, alguns desses movimentos apresentaram perspectivas militaristas e nacionalistas radicais, provocando incertezas à região. Mesmo que eleitos democraticamente, muitos governos pressionaram pela manutenção da autoridade com métodos não democráticos, como modificar constituições nacionais para seu próprio favorecimento, intervir nos processos eleitorais, além de restringir a independência dos poderes Legislativo e Judiciário.

A redemocratização na região não representou governos totalmente consoantes aos preceitos democráticos. Em países que não enfrentaram golpes

políticos recentemente, como Brasil, Uruguai e Argentina, foram realizadas manobras políticas que facilitassem a manutenção dos presidentes no poder. Os respectivos representantes promoveram reformas constitucionais para continuar no poder ou viabilizar a reeleição – é o caso de José Sarney (1988), Fernando Henrique Cardoso (1994), as intenções declaradas de Luís Inácio Lula da Silva (2009) no Brasil; de Carlos Menem (1995) na Argentina; e Júlio Sanguinetti (1996) no Uruguai. Desta forma, durante a década de 1990 e no início da década de 2000, a América do Sul se transformou no principal foco da instabilidade política do continente. A instabilidade atingiu, de maneira generalizada, políticos tanto das elites tradicionais como daquelas recentemente alçadas ao poder.

Na Venezuela, houve nesse intervalo três tentativas de golpe de Estado, sendo duas em 1992 e uma em 2001. Ainda nesse intervalo, vários presidentes foram afastados do poder: o social-democrata Carlos Andrés Pérez recebeu *impeachment* em 1993, acusado de corrupção administrativa. No Equador, em menos de três anos, de 1997 a 2000, dois presidentes foram afastados do poder. O primeiro deles Abdalá Bucarán, em janeiro de 1997, acusado de “incapacidade mental” pelo Congresso, com apenas seis meses de governo, e outro presidente, Jamil Mauad, foi derrubado por um golpe cívico-militar em janeiro de 2000, com um ano e meio de governo. No Peru, o presidente em exercício, Alberto Fujimori provocou um golpe com a dissolução do parlamento e do judiciário em 1991. Depois de promulgar-se vencedor numa controvertida eleição em 2000, decidiu se exilar no Japão em 2001. Na Bolívia, o presidente Sánchez de Lozada renunciou em 2003, após a crise política e a mobilização social intensa que se arrastou por todo o ano. Seu sucessor interino, Carlos Mesa, não logrou completar o período de mandato, tendo que renunciar em 2005. Por fim, na Argentina, a volta ao poder da União Cívica Radical durou pouco, posto que a crises institucional e econômica ocasionaram em 2002, a saída do governo do Presidente Fernando de la Rúa.

Concomitante às fragilidades da democracia recém instaurada, cresceu o desencanto da sociedade sul-americana com as reformas neoliberais. As críticas às políticas econômicas adotadas na região na década de 1990 agravaram-se, sobretudo, a partir da sucessão de crises econômicas na virada do século, como a crise da desvalorização do real no Brasil em 1999 e crise argentina em 2001. Além disso, a constatação do fraco desempenho das economias sul-americanas culminou no questionamento das estratégias nacionais e do papel do

Estado na economia. Assim, os maiores países da região revisaram suas escolhas econômicas e com isso as políticas liberalizantes comerciais, sobretudo com os países desenvolvidos, entraram em erosão.

Esse cenário propiciou o surgimento de lideranças identificadas como de esquerda ou direita, as quais revelaram apoio às políticas centralizadoras e autoritárias, principalmente, como solução para questões não resolvidas pelo âmago do regime democrático, e pela necessidade de conter movimentos populares que cresceram nas últimas décadas. No plano doméstico, vislumbrou-se a emergência de governos considerados, em diferentes medidas como progressistas, como Hugo Chávez na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Nestor Kirchner na Argentina, Tabaré Vazquez no Uruguai, Michelle Bachelet no Chile, Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador. A série de vitórias eleitorais desses governos esquerdistas refletiu a insatisfação ao modelo neoliberal no âmbito social. Mesmo que o neoliberalismo beneficiasse alguns setores da economia desses países, o desagrado populacional advindo das ineficiências internas prevaleceu. Assim, a expressão popular passou a reivindicar maior atenção dos Estados às necessidades das classes mais baixas, discurso ofertado justamente pelos políticos de esquerda (Bresan; Furegatti, 2012).

Embora tais governos defendessem necessidades imperiosas de transformação social, apresentaram disparidades entre suas políticas e ideologias, como os governos do Brasil e da Argentina. Ou seja, embora esses governos fossem contrários ao arranjo neoliberal, algumas diretrizes desse modelo perpetuaram na região, marcada por governos com projetos políticos econômicos heterogêneos, que mesclaram prerrogativas sociais, embasadas no nacionalismo, com políticas econômicas ortodoxas.

Tal disparidade entre política e ideologia, dentro da vertente esquerdista, conformou nos primórdios do século XXI, uma nova forma política, o *neopopulismo* (Weyland, 2003), entendido como uma forma política pós-moderna (Traine, 2004). Com base no populismo clássico, os atuais políticos se apóiam da insatisfação populacional latino-americana, relacionada às reformas neoliberais realizadas na década de 1990, aos governos militares de décadas anteriores, e à insatisfação relacionada aos governos democráticos instáveis dos últimos vinte anos. Portanto, as lideranças *neopopulistas* se utilizam desse tipo de descontentamento para emergirem como novos representantes do povo.

Como representantes deste perfil, os líderes Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa foram frutos dos movimentos sociais crescentes e os eleitores descontentes que apoiaram estes governos por suas promessas de derrubar a classe política dirigente e promover políticas de inclusão. De diferentes origens étnica, social, profissional e política, estas lideranças proclamaram objetivos similares, ainda que vivenciassem realidades diferentes enfrentando oposições distintas (Shifer; Joyce, 2008). Portanto, a América do Sul presenciou uma alteração gradativa nas elites e lideranças, principalmente políticas, no núcleo do poder nacional (Stefanoni, 2012).

Não somente as mudanças políticas revelaram a incongruência entre ineficiência das medidas econômicas e desenvolvimento institucional democrático os quais permearam os anos 1990. A constante frustração pela falta de melhores oportunidades e condições de vida, pelos níveis de desigualdade, pobreza e exclusão social resultam em mal-estar, perda de confiança no sistema político democrático e apoio a medidas radicais. Essa tendência foi confirmada pelas informações no relatório do PNUD sobre a Democracia na América Latina. A pesquisa de opinião pública realizada pelo órgão no início dos anos 2000 apresentou a tensão entre a opção pelo desenvolvimento econômico e a democracia pela sociedade. Os dados obtidos indicaram:

- a preferência dos cidadãos pela democracia é relativamente baixa;
- grande parte da população valoriza o desenvolvimento em detrimento à democracia;
- os não-democratas pertencem, geralmente, a grupos com menor nível de escolaridade, cuja socialização ocorreu, fundamentalmente, em períodos autoritários, que têm baixas expectativas de mobilidade social e uma grande desconfiança das instituições democráticas e dos políticos;
- nos países com menores níveis de desigualdade, os cidadãos tendem a apoiar mais a democracia (PNUD, 2004).

Estes dados denotam descrença relevante do sistema democrático de seus países, contribuindo diretamente à instabilidade política e ascensão de governos não democráticos. Portanto, dentro deste cenário, o objetivo geral do capítulo é mensurar a predileção da população dos países da América do Sul, em especial dos países do Mercosul e da Comunidade Andina, pelos preceitos democráticos e o quanto mantém-se favorável aos projetos de integração regional, considerando tal contexto político doméstico da última década.



## 2. A PERCEÇÃO SOCIAL SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

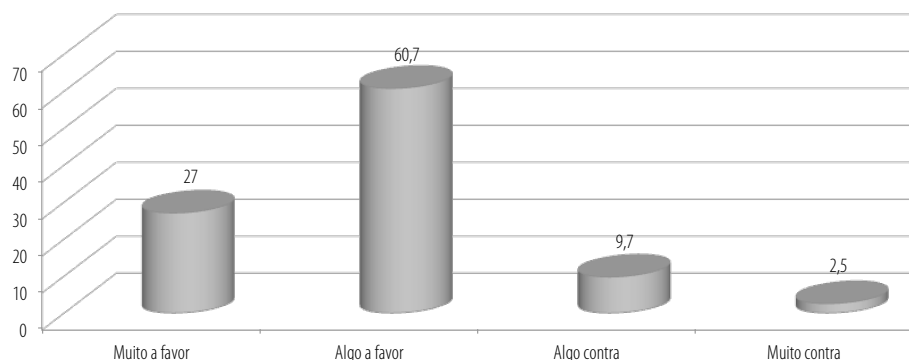
Nesta seção, o intuito é conhecer a percepção da população dos países da América do Sul sobre a integração econômica regional, cooperação política e o reconhecimento sobre determinadas instituições regionais e multilaterais.

Na análise da percepção popular sobre a integração econômica entre os países da América Latina (Gráfico 1. Favorável à integração econômica entre os países da América Latina?), obteve-se um resultado significativo: 60,7% dos entrevistados responderam ter algo a favor à integração, seguidos de 27% dos entrevistados que responderam ser muito favoráveis à integração econômica. Portanto 87,7% do total de entrevistados mostraram-se inclinados pelos projetos econômicos regionais, denotando *a priori* apoio significativo os projetos regionais estudados por esta pesquisa.

Este primeiro conjunto de dados revela apoio importante dos entrevistados à integração econômica de seus países. Ainda que estes dados se limitem a considerar o apoio social, os processos somente alcançam dimensões importantes ao seu desenvolvimento, quando há envolvimento e participação de suas populações, sendo assim, relevante a percepção positiva sobre estes processos.

Os dados deste primeiro gráfico serão utilizados na próxima seção, no cruzamento com as perguntas de democracia, para entender e analisar o quanto a população inclinada à integração regional também é favorável aos pressupostos democráticos.

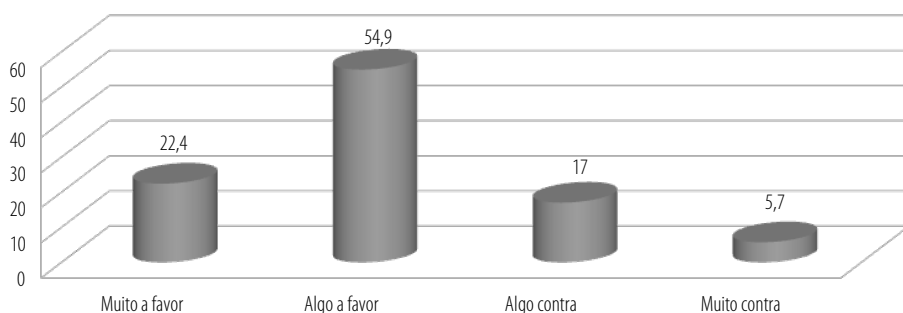
**Gráfico 1.** Favorável à integração econômica entre os países da América Latina?  
Cidadãos dos países da América do Sul (em %)



Fonte: *Latinobarómetro*, 2010.

O Gráfico 2 indica a inclinação dos entrevistados pela cooperação política entre os países da América Latina. Com um resultado também positivo, 54,9% dos entrevistados responderam ter algo a favor à cooperação política, seguidos de 22,4% que contestaram ser muito favoráveis. Portanto, 77,3% do total de entrevistados apoiam a cooperação política entre seus países.

**Gráfico 2.** Favorável à cooperação política entre os países da América Latina?  
Cidadãos dos países da América do Sul (em %)



Fonte: *Latinobarómetro*, 2010.

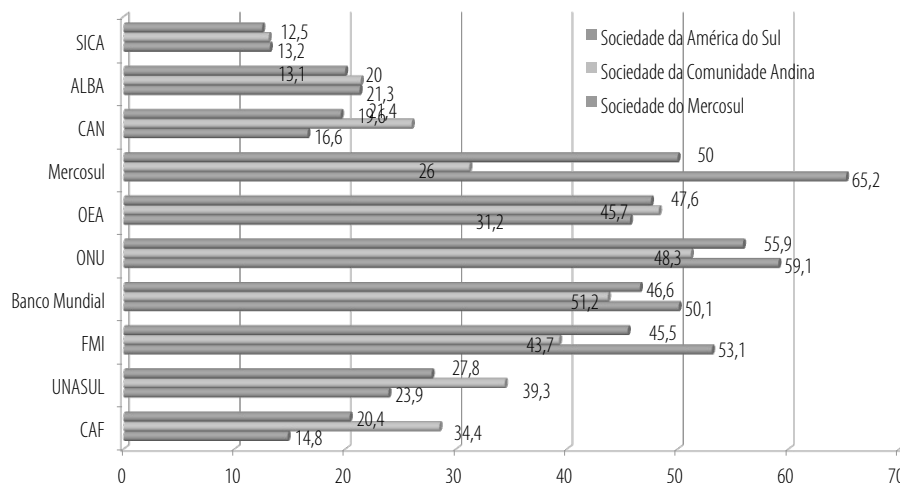
Estes primeiros resultados denotam que as sociedades dos países da América Latina demonstram apoiar os projetos de integração e cooperação entre seus países. Ou seja, ainda que os processos regionais encontrem muitos obstáculos para abarcar e atender aos interesses de suas sociedades é possível vislumbrar, em primeiro momento, apoio social à cooperação política entre estes países.

No entanto, para melhor interpretação, estes dados são discutidos a partir do entendimento dos dados do próximo gráfico (Gráfico 3. Conhece estas instituições?), o qual revela o quanto as sociedades entrevistadas reconhecem as organizações internacionais e os projetos regionais da América Latina.

Para melhor discernimento da percepção dos entrevistados e as diferenças entre as populações dos blocos regionais, os entrevistados foram divididos entre três grupos: populações dos países das sociedades do Mercosul, englobando Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela e Uruguai; as populações dos países das sociedades da Comunidade Andina agregando Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; por fim, o último grupo, as populações da sociedade da América do Sul, soma estes dois primeiros grupos ao Chile e Suriname. O gráfico é composto

pelas entrevistas do Latinobarômetro realizadas em 2009 e 2010, compreendendo uma gama de instituições regionais e multilaterais.

**Gráfico 3.** Conhece estas instituições?(em %)



Fonte: Latinobarómetro, 2009, 2010.

Comparando o conhecimento da população dos países do Mercosul, a organização mais conhecida é o Mercosul (65,2%), seguido das organizações multilaterais: ONU (59,1%), FMI (53,1%), Banco Mundial (50,1%) e OEA (45,7%). Já os projetos regionais são bem menos conhecidos por esta população: 23,9% dizem conhecer a UNASUL, 21,3% a ALBA, 16,6% a Comunidade Andina, 14,8% a CAF e 13,2% a SICA. Estes dados revelam que existe um conhecimento significativo sobre o Mercosul, mas pouco conhecimento sobre as demais instituições de integração, sobretudo quando comparado com os números das organizações multilaterais. Estes dados não condizem com a expressiva predileção dos entrevistados pela integração e cooperação regional, embora demonstrem ser favoráveis à integração econômica e cooperação política entre os países sul-americanos, os entrevistados pouco conhecem os projetos existentes da região.

A análise da percepção popular dos países da Comunidade Andina revela números ainda menos expressivos. Estas populações revelaram conhecer mais as organizações multilaterais que a própria Comunidade Andina e o antigo Banco Andino de Fomento, atual Banco de Desenvolvimento da América Lati-

no (CAF) – o qual fazia parte da estrutura da primeira. A instituição mais conhecida é a ONU (51,2%), seguida pela OEA (48,3%), Banco Mundial (43,7%) e FMI (39,3%). Comparando com o conhecimento do primeiro grupo, a OEA é a única organização mais conhecida dentre estas instituições. Curiosamente, dentro dos projetos regionais mais conhecidos por esta população, a UNASUL (34,4%) e o Mercosul (31,2%) apresentam vantagem sobre a CAF (28,5%), a CAN (26%), a ALBA (21,4%) e a SICA (13,1%). Estes números parecem apontar certo paradoxo quando comparado com dos dados dos primeiros gráficos.

É possível concluir que a população dos países sul-americanos incentiva os projetos de integração e cooperação de forma expressiva. Contudo, possivelmente, o fato de os projetos regionais se mostrarem distantes do cotidiano destes cidadãos, de suas instâncias não sofrerem participação e intervenção destas sociedades, e não promoverem políticas sociais concretas corrobora para o desconhecimento significativo destes projetos regionais. Por sua vez, a maior institucionalização da Comunidade Andina, a própria criação do Parlamento Andino e as eleições diretas em alguns países a este Parlamento, não favoreceram o maior reconhecimento destas instituições pela percepção popular em geral.

Por outro lado, possivelmente pela sua importância e credibilidade no cenário internacional, as organizações multilaterais foram mais reconhecidas pelos entrevistados em comparação às instituições regionais, ressaltando a distância destas últimas em relação às sociedades analisadas.

Os estudos teóricos de integração regional explicam esta distância das massas em relação aos assuntos de política externa. Segundo Ernst Haas (1963), o centro decisório é formado pela liderança composta das elites governamentais e burocráticas, as quais atuam diretamente nas negociações. Ao redor desse suposto núcleo, o outro círculo é formado pelas elites envolvidas na política externa e formadoras de opinião. No círculo seguinte está o público interessado, mas que não é ativo a essas questões. Por fim, na parte de fora localiza-se a massa, alheia às questões internacionais, exceto em momentos em que os assuntos internacionais causem muita repercussão.

No caso dos processos de integração em estudo, o círculo central seria constituído pelos órgãos governamentais nacionais, responsáveis pela instituição dos projetos; seguido pelas elites econômicas, partidos políticos e grupos sociais diretamente envolvidos e afetados pela integração; por fim, a grande população se localizaria no satélite deste sistema. O autor defende o quanto

é perniciosa esta lógica para o desenvolvimento da integração regional, sem participação e envolvimento das sociedades, não há como garantir o funcionamento dos mecanismos democráticos às instituições da integração, fundamentais à evolução e ampliação dos projetos regionais.

Desta forma, o distanciamento e desconhecimento da sociedade pelas iniciativas regionais dificultam fortemente o empoderamento social dos processos regionais e de suas instâncias democráticas. No caso dos Parlamentos Regionais, além das eleições diretas dos seus representantes, esperam-se participação e controle social na agenda dos temas tratados nestes órgãos. Ainda que não detenham capacidade deliberativa, o envolvimento da sociedade com assuntos que cingem as prioridades da agenda destes Parlamentos é fundamental para que a integração incorpore interesses que transcendam as demandas das elites políticas e econômicas, as quais se localizam no núcleo funcional destes processos, e permitam que a integração atenda também às necessidades das sociedades.

O emponderamento social da integração somente seria possível quando a sociedade reconhecer que estes projetos constituem e representam instâncias importantes também para as políticas sociais regionais e domésticas, que interferem na vida cotidiana de seus cidadãos. Por sua vez, este desconhecimento denota também o quanto as iniciativas regionais, suas decisões e ações situam-se distantes das sociedades que abarcam, concentrando-se prioritariamente nos atores que compõem o centro decisório – elites governamentais e burocráticas – além das elites econômicas.

Por fim, o prestígio internacional das organizações multilaterais, somado a maior atuação destes órgãos em políticas domésticas nos países estudados, sobretudo após os anos 1990, fomentam o reconhecimento destas instituições internacionais, superando os números das instituições regionais.

### 3. A PERCEPÇÃO SOCIAL SOBRE DEMOCRACIA

Nesta seção, são apresentados e discutidos os dados do Latinobarômetro referentes à percepção popular sobre os pressupostos democráticos nos seus respectivos países e na região. Os dados consistem no cruzamento entre a preferência pela integração econômica regional e a defesa dos preceitos democráticos, cujo objetivo foi descobrir se a população favorável aos projetos regionais também apoia a democracia e se há relação entre estes dois temas pela

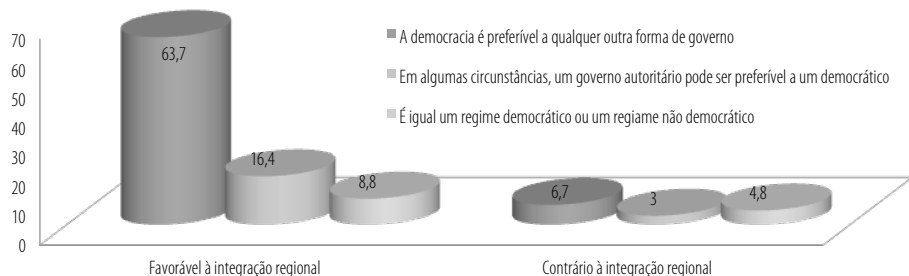
percepção social. Manteve-se a divisão entre os dois grupos de populações, dos países do Mercosul e dos países da Comunidade Andina, no intuito de detectar as diferenças sub-regionais.

Os dados apresentados foram reorganizados em relação ao questionário do Latinobarômetro, para confrontar as opiniões públicas sobre determinados assuntos. Primeiro, são apresentados os gráficos sobre a predileção dos entrevistados sobre democracia;; em seguida, é apresentado o interesse na política pela percepção popular; por fim, são relevados diversos dados em relação ao voto. Os dados apresentados foram criteriosamente selecionados a partir de uma gama de perguntas do Latinobarômetro coletadas em 2010, no intuito de corroborar e auxiliar a discussão e argumentos deste projeto e seus capítulos.

Os Gráficos 4 e 5 (Com quais das seguintes frases, você está mais de acordo?) investigaram o apoio ao regime democrático dos entrevistados dos países do Mercosul e Comunidade Andina. Para ambas as populações, a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo: 70,4% do Mercosul e 69,1% da Comunidade Andina. Contudo, ao aplicar o teste estatístico dos resíduos ajustados, a população dos países do Mercosul que é favorável à integração apresentou destaque ao afirmar que em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático (16,4%). Da mesma forma, os resíduos ajustados mostraram destaque para a população dos países da Comunidade Andina que é favorável à integração regional e afirma que é indiferente ao regime democrático. Este primeiro cruzamento não denotou necessariamente relação entre o apoio à integração e democracia, já que a maioria de ambos os lados defende a democracia como melhor forma de governo.

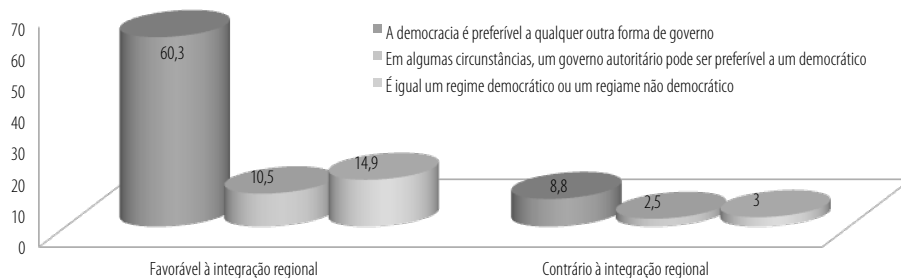
**Gráfico 4.** Com quais das seguintes frases, você está mais de acordo?

Cidadãos dos países do Mercosul (em %)



**Gráfico 5.** Com quais das seguintes frases, você está mais de acordo?

Cidadãos dos países da Comunidade Andina (em %)



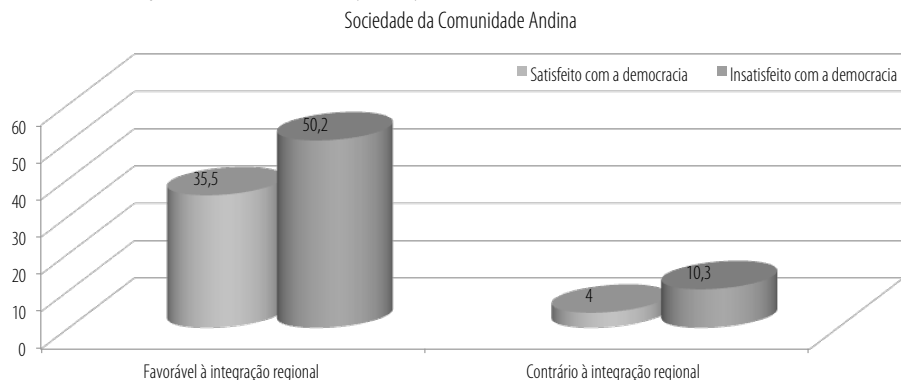
Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

Os Gráficos 6 e 7 (Em geral, você está satisfeito ou insatisfeito com o funcionamento da democracia em seu país?) demonstram relação no cruzamento dos dois temas. Ademais houve diferença expressiva de percepção das populações dos países do Mercosul e da Comunidade Andina.

Dos cidadãos dos países do Mercosul favoráveis à integração, 50,5% estão satisfeitos com a democracia e 38,3% demonstraram insatisfeitos, de forma inversa, daqueles que são contrários à integração, 11,5% estão insatisfeitos com a democracia e em menor número, 4,2% estão satisfeitos deste grupo. Aplicando os testes estatísticos, foi possível identificar correlação no gráfico 8.6.

**Gráfico 6.** Em geral, você está satisfeito ou insatisfeito com o funcionamento da democracia em seu país?

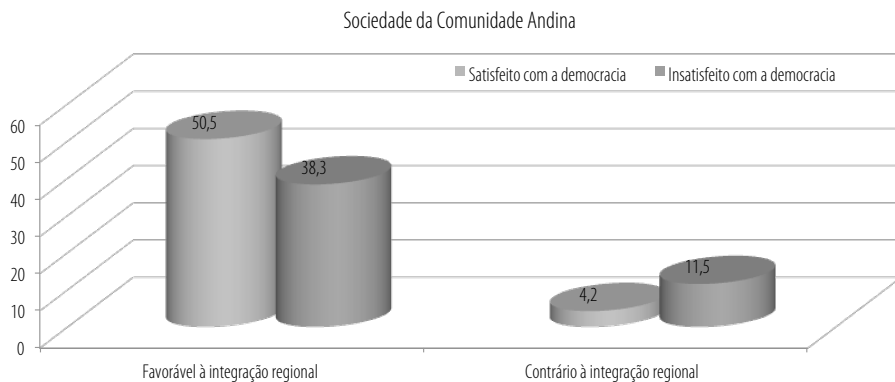
Cidadãos dos países do Mercosul (em %)



Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

**Gráfico 7.** Em geral, você está satisfeito ou insatisfeito com o funcionamento da democracia em seu país?

Cidadãos dos países da Comunidade Andina (em %)



Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

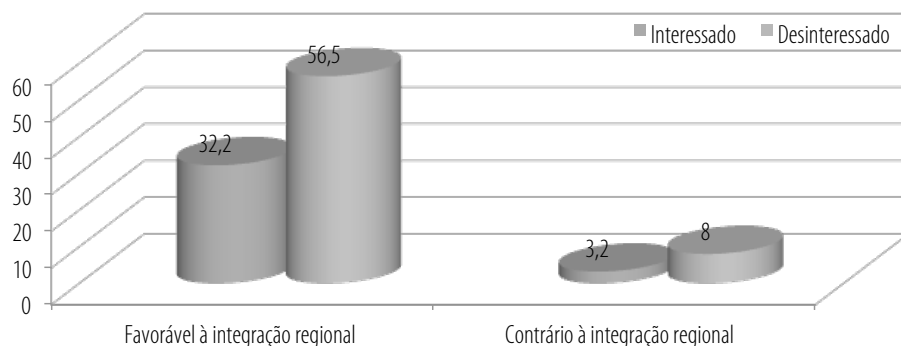
Por sua vez, os cidadãos dos países da Comunidade Andina revelaram maior insatisfação com a democracia de forma geral. De ambos os lados, estas populações estão mais insatisfeitas: 50,2% daqueles favoráveis à integração e 10,3% daqueles que são contrários à integração regional. Portanto, as populações dos países andinos, além de ter menor conhecimento sobre as instituições regionais, também configuram maior insatisfação atual com a democracia

A próxima pergunta quer conhecer o quanto os entrevistados são interessados pela política (Gráficos 8 e 9. Você é interessado na 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. Não houve qualquer correlação com a pergunta sobre integração regional, todavia estes dados revelam o quanto as sociedades analisadas apresentam-se distantes de um assunto que permeia tanto a integração regional, quanto o próprio funcionamento do regime democrático.

Este desinteresse expresso pela população reforça a discussão desta obra, corroborando o argumento de distanciamento e falta de empoderamento social das instituições políticas democráticas, sejam em âmbito doméstico ou regional. O pouco interesse pela política favorece ainda mais o distanciamento das massas do núcleo decisório da integração regional, desfavorecendo a consolidação da democracia nestas esferas regionais.

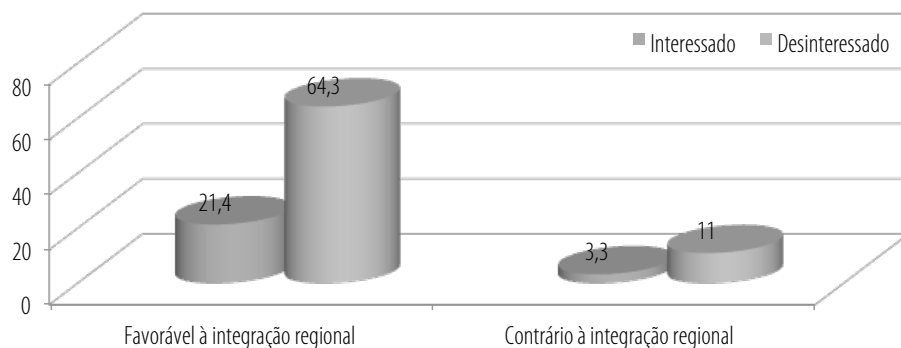


**Gráfico 8.** Você é interessado na política?  
Cidadãos dos países do Mercosul (em %)



Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

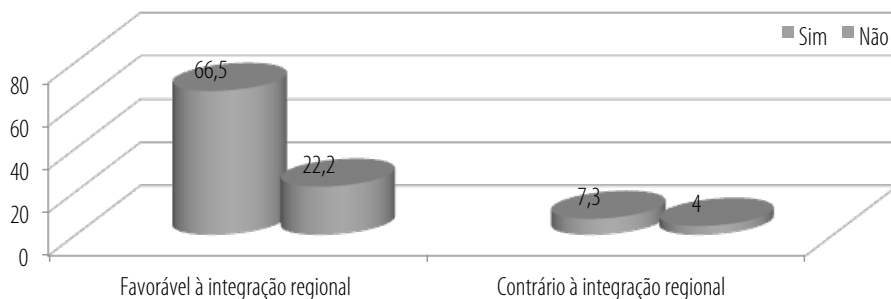
**Gráfico 9.** Você é interessado na política?  
Cidadãos dos países da Comunidade Andina (em %)



Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

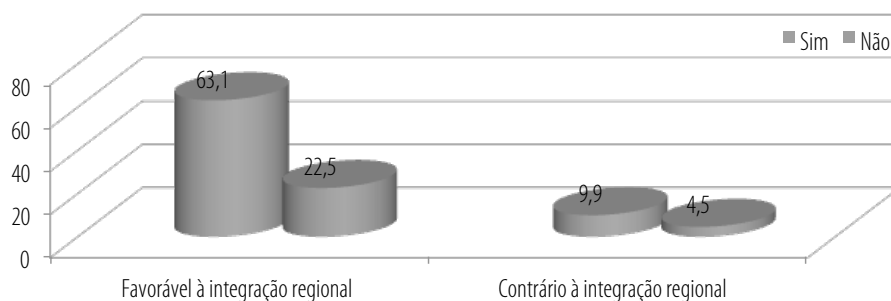
Quando se analisa a percepção da população sobre voto, é expressivo o número de cidadãos que afirmam ser importante votar (Gráfico 10. e 11. Você acha que votar é importante para a pessoa ser considerada um bom cidadão?). Dentre os cidadãos dos países do Mercosul, 73% defendem a afirmação; de forma semelhante, 70% dos cidadãos dos países da Comunidade Andina tiveram a mesma percepção. Portanto, com estes dados parecem indicar que os entrevistados valorizam o voto e seu significado democrático. Contudo, os dados dos gráficos mais adiante põem em discussão esta percepção.

**Gráfico 10.** Você acha que votar é importante para a pessoa ser considerada um bom cidadão? Cidadãos dos países do Mercosul (em %)



Fonte: Latinobarómetro, 2010.

**Gráfico 11.** Você acha que votar é importante para a pessoa ser considerada um bom cidadão? Cidadãos dos países da Comunidade Andina (em %)



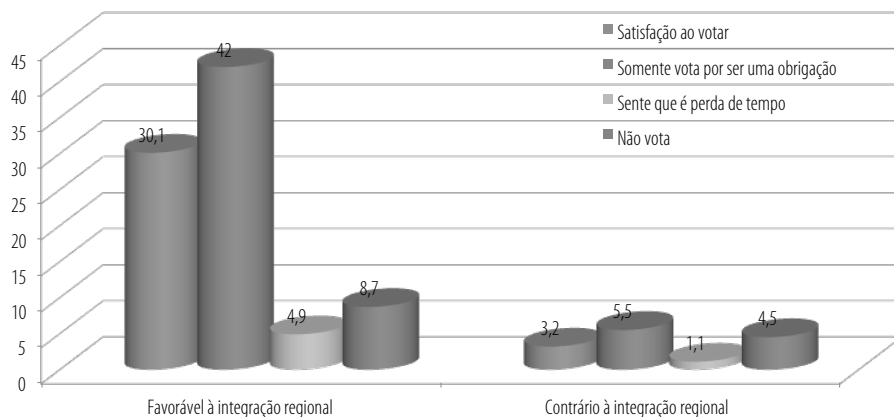
Fonte: Latinobarómetro, 2010.

Os gráficos a seguir (Gráfico 12. e 13. Sentimento de quando vai à urna votar ) perguntam sobre o sentimento da população quando se vai à urna votar. É nítido que ambas as populações votam por obrigação. Dos cidadãos dos países do Mercosul, 47,5% demonstraram votar por obrigação, seguidos de 33,3% que sentem satisfação ao votar, de 13,2% que não votam e 5,1% que sentem ser perda de tempo ir às urnas. Os cidadãos dos países da Comunidade Andina expressaram percepções semelhantes 55,6% afirmaram votar por obrigação, apenas 24% que sentem satisfação ao votar, 12,4% disseram não votar e, por fim, 8% que sentem ser perda de tempo ir às urnas. Apesar de a maioria dos entrevistados afirmar que votar é importante para ser considerado cidadão, atualmente os entrevistados parecem descontentes com este ato valorizado anteriormente.

Estes dados corroboram muito para a compreensão das eleições diretas ao Parlamento Regional. O descaso social com este ato democrático fortalece os argumentos expressos na análise das eleições diretas ao Parlandino: muito desconhecimento e falta de interesse, mormente na Colômbia quanto às eleições diretas a este órgão.

**Gráfico 12.** Sentimento de quando vai à urna votar.

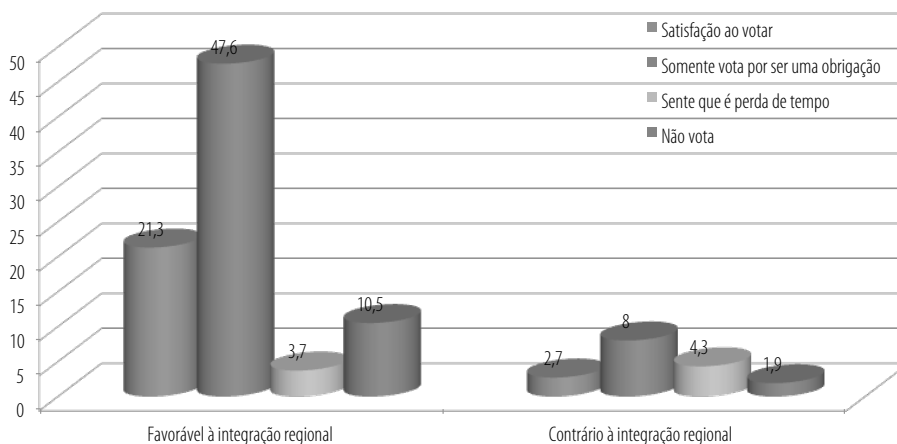
Cidadãos dos países do Mercosul (em %)



Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

**Gráfico 13.** Sentimento de quando vai à urna votar.

Cidadãos dos países da Comunidade Andina (em %)



Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

Na tabela 1. (Se as eleições fossem domingo, em que partido você votaria?), somando os votos brancos, nulos, nenhum e não votaria, obteve-se 25,1% do total de entrevistados das populações dos países do Mercosul e 40,7% da Comunidade Andina. Dados os quais contribuem para o entendimento da abstenção desta população nas eleições ao Parlandino e desmotivação populacional por este canal de participação democrático, que pode ser um dos únicos segundo o conceito da “Democracia Delegativa”. Segundo O’Donnell (2004), o funcionamento da democracia na América Latina consiste na baixa definição e institucionalização das práticas democráticas, pouca transparência no exercício das regras do jogo eleitoral e alta capacidade discricionária do chefe do Executivo associada à alta exclusão social. Tais características marcam o regime democrático na América Latina.

**Tabela 1.** Se as eleições fossem domingo, em que partido você votaria?  
Somente considerados os brancos, nulos, nenhum e não votaria. (em %)

		Favorável à integração regional	Contrário à integração regional
Cidadãos dos Países do MERCOSUL	Nulo/Branco	5,4	0,6
	Nenhum/Não votaria	16,9	2,5
Cidadãos dos Países da COMUNIDADE ANDINA	Nulo/Branco	10,1	2,2
	Nenhum/Não votaria	24	4,4

Fonte: *Latinobarómetro, 2010.*

Os dados desta seção revelam o desgaste das sociedades estudadas em relação ao tema da democracia e seus preceitos. *A priori*, os entrevistados manifestaram predileção pelos regimes democráticos, mas foi possível conferir certo descontentamento com o regime democrático em seus países; ligeira desconfiança nas instituições democráticas; desinteresse expressivo pela política; bem como desmotivação significativa pelas eleições e sufrágio popular.

Estes resultados estão diretamente associados ao contexto histórico explicado na primeira seção. A falta de crença e apoio ao regime democrático pela população também favorece um quadro de instabilidade política doméstica e a ascensão de governos ditos *neopopulistas* como transcorreu nos anos 2000.

Por sua vez, a debilidade democrática interna representa dificuldade para a expansão dos canais democráticos na integração regional. Ainda que o argumento esteja atrelado a dois níveis de análise distintos, dificilmente países com altos déficits democráticos e instabilidade política terão condições de estabe-

lecer projetos de integração estáveis e com determinada participação popular. Portanto, o contexto político atual dos países da América do Sul somado a estes dados sobre a percepção popular pode indicar entrave à institucionalização dos projetos regionais sul-americanos estudados neste relatório.

No caso dos países do Mercosul, a população expressou-se mais favorável aos preceitos democráticos em relação às populações dos países da Comunidade Andina as quais expressarem-se mais céticas em relação à democracia, e menos conscientes dos projetos de integração nos quais seus países participam. De qualquer forma, os dados apresentados neste capítulo demonstram as dificuldades enfrentadas pelo desenvolvimento da integração regional. Embora, os entrevistados apresentem certo apoio à democracia, os dados e o contexto atual demonstram a fragilidade nesse consenso.

Para que haja emponderamento social à integração, é fundamental que os benefícios e impactos positivos gerados por estes processos, tornem-se aparentes, atraindo esses novos atores para sua consolidação. Quanto maior for o número de benefícios, maior será a resposta positiva das camadas participantes e melhor fluirá o processo de integração regional.

Dessa forma, a ampliação da democratização doméstica inclusive nos Estados envolvidos, fomentaria maior participação da sociedade em geral nos projetos de integração. Portanto, é possível afirmar que a diminuição do déficit democrático na integração regional, e a maior democratização interna constituem um processo único e essencial para a consolidação dos dois temas.

Portanto, enquanto não houver adesão efetiva aos preceitos democráticos por parte das sociedades da América do Sul, a integração regional, nos moldes tradicionais, também encontrará resistência e percalços para sua institucionalização, participação popular e emponderamento social. A falta de previsibilidade da ação dos demais Estados, a fragilidade institucional e os percalços à democracia nos contextos domésticos se revelam como fortes barreiras aos processos de integração.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Noberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRESSAN, Regiane Nitsch. *A integração sul-americana e a superação da pobreza: uma abordagem pela percepção das elites*. 2012. 277f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

- BRESSAN, Regiane Nitsch; FUREGATTI, Isabela. 2012. Dicotomia democrática na América do Sul: a esquerda chilena e venezuelana. *Cadernos Prolam*, n. 20, 2012.
- CLEARY, M. R. A 'left turn' in Latin America? Explaining the left's resurgence. *Journal of Democracy*, vol. 17, n. 4, p.35-49, 2006..
- CONVERSE, Philip. "The Nature of Belief System in Mass Public". In APTER, David (Org.) *Ideology and Discontent*. New York: Free Press, 1964.
- COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. 2002. Democracia, Desenvolvimento e Regionalismo. In: *Anais do 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política*. Niterói, p. 01-45.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DE LA TORRE, Carlos. Masas, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo. *Revista de Ciência Política*, Santiago, vol.23, n.1, 2003.
- HAAS, Ernst. El Reto del Regionalismo. In HOFFMAN, Stanley (ed.). *Teorias Contemporaneas sobre las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editora Tecnos, 1963.
- HOFFMAN, Kelly; CENTENO Miguel Angel. El continente invertido. *Nueva Sociedad*, n. 193. Buenos Aires, setembro-outubro, p. 97-111, 2004.. Disponível em: <<http://www.nuso.org/>>. Acessado em 28 de outubro de 2011.
- HOLSTI, Ole. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Michigan: The University of Michigan Press, 1996.
- KEOHANE, Robert O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Cambridge: Westview, 1989.
- LATINOBAROMETRO, 2009, 2010. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/>. Acessado em 06 de novembro de 2012.
- MARTIN, Lisa. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião pública*, v. 11, n. 1. Campinas, 2005.
- MOISÉS, José Álvaro. SADEK, Maria Tereza A. Perspectiva de Consolidação da Democracia na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 9, nº 1. Revista da Fundação SEADE, p. 169-177, jan-mar/1995.
- MONTORO, André Franco. Transição política na América Latina: de regimes autoritários a democracias ainda não consolidadas. *Boletim de Integração Latino-Americana*. Número 15, outubro/dezembro de 1994, Brasília.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31 São Paulo, p.25-40, 1991.
- O'DONNELL, Guillermo. Notas sobre la democracia en América Latina. In: *La democracia en América Latina: el debate conceptual*. Buenos Aires: PNUD, 2004
- PIZARRO, Roberto. Renovación y dinamismo de la integración latinoamericana en los años noventa. *Estudios internacionales*, 110, abril-junho, 1995.

- PUTNAM, Robert. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.
- PNUD. *A democracia na América Latina. Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. São Paulo: PNUD, 2004.
- REMMER, Karen L. Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region. In *International Studies Quarterly*, vol. 42, nº 1, p. 25-51, 1998.
- ROSENTHAL, Gert. Un informe crítico a 30 años de integración em América Latina. *Nueva Sociedad*, nº 133, maio-junho, 1991.
- SELIGSON, Mitchell. Popular Support for Regional Economic Integration in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 31 (1) 1999.
- SHIFER, Michael; JOYCE, Daniel. Bolivia, Ecuador y Venezuela, refundación andina. In: *Política Exterior*, Vol XXII, Mayo/Junio 2008, n. 123, p. 55-66
- STEFANONI; Pablo. Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 239, maio-junho, 2012. Disponível em:<<http://www.nuso.org/>>. Acessado em 08 de julho de 2012.
- TRAINE, Martin. Neopopulismo: o estilo político da pós-modernidade. *Cadernos Adenauer: Neopopulismo na América Latina*, ano V, vol. 2, p.45-60, 2004.
- WEFFORT, Francisco. Democracia política e desenvolvimento econômico. In *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- WEYLAND, Kurt. 2003. Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: how much affinity?. *Third World Quarterly*, v. 24, n. 6, p.1095-1115, 2003.





## 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. A 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

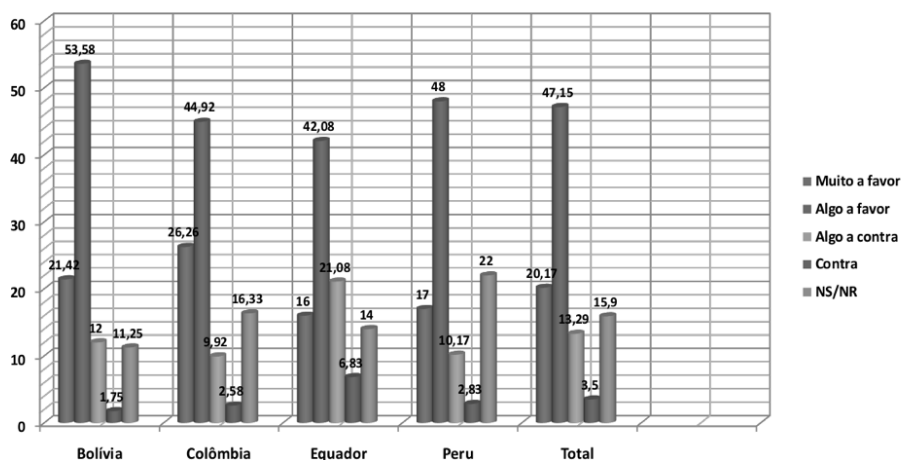
A análise da percepção das sociedades sobre a integração regional e o Parlandino que realizamos nesta seção apoia-se em dados apresentados pelo Latino-barômetro, cuja coleta foi realizada principalmente nos anos de 2009 e 2010. O estudo abrangeu dados de 4200 pessoas dos quatro países da Comunidade

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.

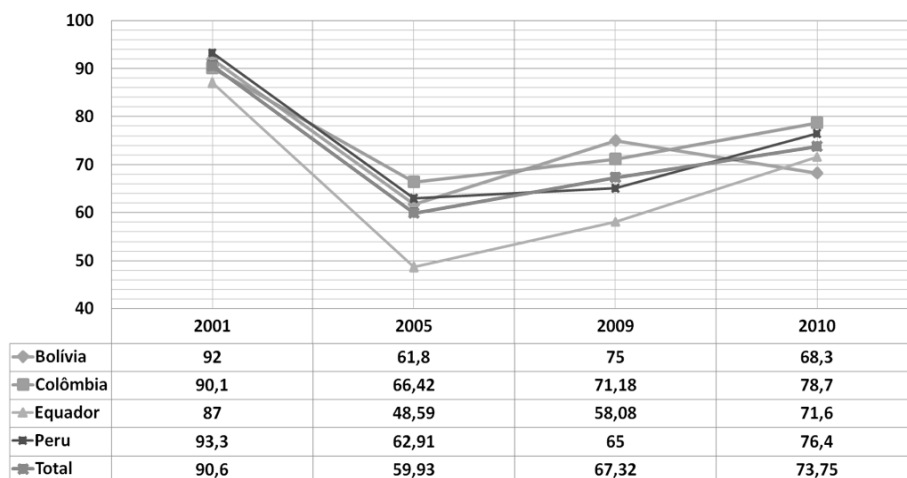
Instituições supranacionais autônomas, como seria em princípio o caso do *Parlandino*, apresentam grandes restrições de atuação no processo decisório andino, o qual se mantém atrelado às culturas políticas presidencialistas da região sul-americana, fazendo com que a forma (institucionalidade supranacional)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

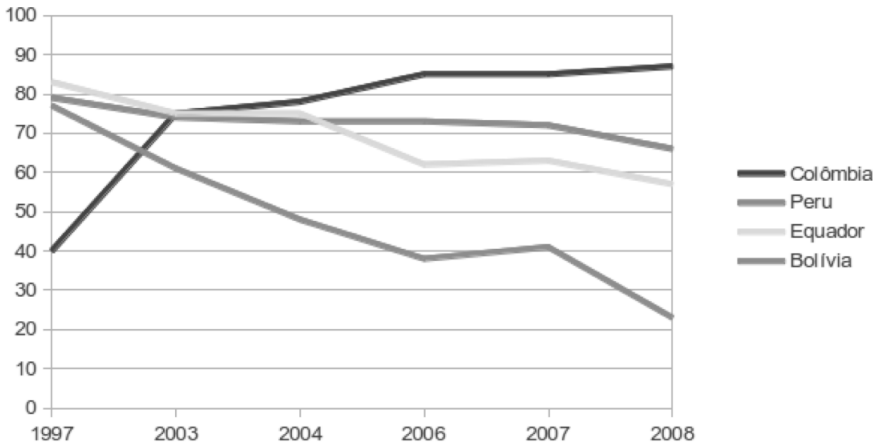


Fonte: *Latinobarômetro*, 2001, 2005, 2009 e 2010.

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 %)

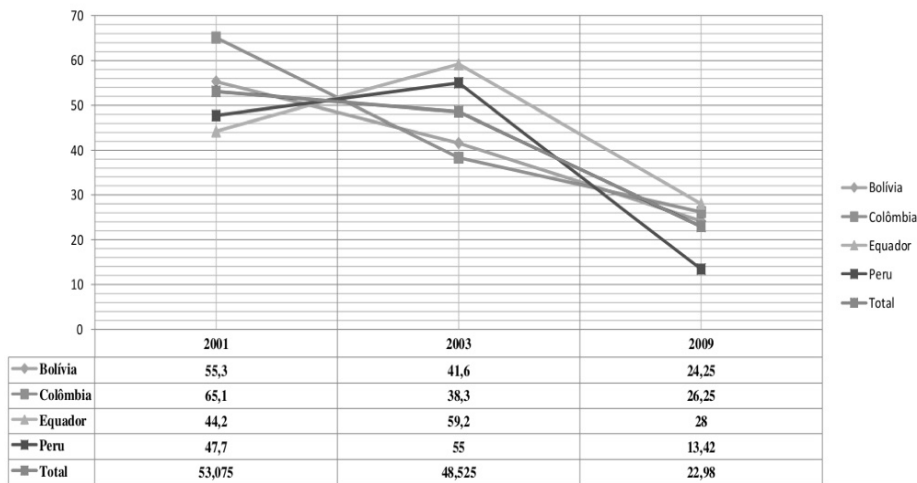
		Bolívia	Colômbia	Equador	Peru	Total
FMI	Não Conheço	66,17	66,92	54,17	55,42	60,67
	Conheço	33,83	33,08	45,83	44,58	39,33
Banco Mundial	Não Conheço	57,25	61,67	54,75	51,42	56,27
	Conheço	42,75	38,33	45,25	48,58	43,73
ONU	Não Conheço	55,25	52,08	47,92	43,08	48,83
	Conheço	47,75	47,92	52,08	56,92	51,17
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 Parlandino 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.

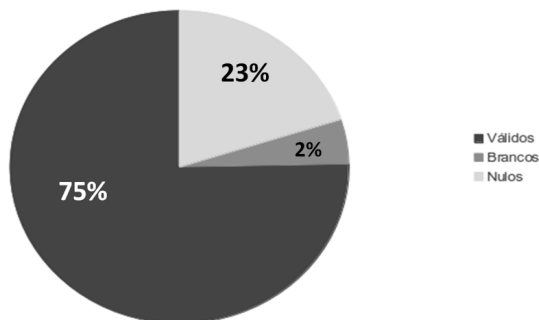


**Gráfico IV.** Conhece a Comunidade Andina de Nações (antigo Pacto Andino)?(em %)



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

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



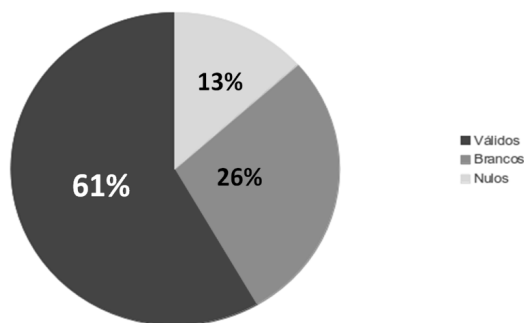
Fonte: *Consejo Nacional Electoral, 2009.*

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).

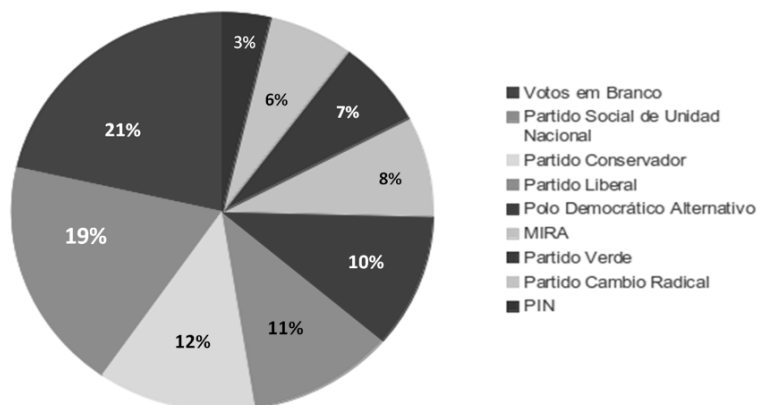
**Tabela II.** Eleições para Parlandino na Colômbia- 2010

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](http://www.cne.gob.ec)
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. [www.cne.gob.co](http://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](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.



## 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 desdobraria 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.

Este livro foi composto  
por Cacau Mendes  
em Minion Pro c.11/15 e  
impresso pela Zit em  
papel pólen 90g/m<sup>2</sup> para a  
Fundação Konrad Adenauer  
em abril de 2016.