



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Instituições regionais e a percepção social: impacto dos parlamentos regionais

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Como citar: MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Instituições regionais e a percepção social: impacto dos parlamentos regionais. *In:* PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (org.). **Visões do Sul:** crise e transformações do sistema internacional. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 149-174.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-793-7.p149-174>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

INSTITUIÇÕES REGIONAIS E A PERCEPÇÃO SOCIAL: IMPACTO DOS PARLAMENTOS REGIONAIS

Karina Lilia Pasquariello Mariano

O debate sobre governança internacional no caso de processos integracionistas enfatiza que as instituições regionais buscam maior autonomia em relação aos governos e tentam estabelecer uma governança supranacional que melhor atenda aos interesses dos atores transnacionais (sociedade transnacional), ganhando autonomia em relação aos próprios Estados que as criaram.

O pressuposto desses teóricos é que uma vez estabelecida a regra comunitária para um determinado “domínio” isso geraria uma dinâmica auto-sustentável, que levaria a um gradual aprofundamento da integração naquele setor, podendo se espalhar para outros, dentro de uma lógica semelhante à do *spillover* neo-funcionalista. E deste modo, o próprio funcionamento do processo decisório estimularia uma maior institucionalização da integração regional.

Assim, pensar em governança no plano internacional implica na necessidade de pensar também em mecanismos de democratização do sistema político internacional. O objetivo desta análise é compreender se e como a institucionalização de um parlamento regional afeta a percepção da sociedade sobre o próprio processo de integração.

Há vários níveis de integração regional. Sob uma perspectiva econômica trabalha-se essa variedade a partir da amplitude da interdependência estabelecida entre os países participantes que pode ir de uma área de livre comércio à uma união monetária (BALASSA, 1980). Já numa abordagem mais política, essa variação pode ser medida a partir da complexidade institucional que vai dos acordos estritamente intergovernamentais a um sistema de governança supranacional. Em ambos os casos, pressupõe-se que o aprofundamento da integração é acompanhado por maior envolvimento da sociedade no processo e, conseqüentemente, pela institucionalização de mecanismos para lidar com a questão do déficit democrático.

Neste sentido, o aprofundamento da integração levaria a um aumento na institucionalização e à construção de estruturas comunitárias com capacidade decisória e com relativa autonomia dos Estados, o que poderia suplantiar o papel dos governos nacionais como intermediários na relação entre atores não-governamentais e essas instituições comunitárias. Isso demanda a construção de um sistema de governança internacional próprio.

O pressuposto dessa percepção é que uma vez estabelecida a regra comunitária para um determinado “domínio” isso geraria uma dinâmica auto-sustentável, que levaria a um gradual aprofundamento da integração naquele setor, podendo se espalhar para outros, dentro de uma lógica semelhante à do *spillover* neo-funcionalista. E deste modo, o próprio funcionamento do processo decisório estimularia uma maior institucionalização da integração regional.

Assim, pensar em governança no plano internacional implica na necessidade de refletir também sobre os mecanismos de democratização do sistema político internacional no qual haveria um conjunto de organizações, associações e agências realizando projetos próprios, mas que estariam sujeitos aos constrangimentos de processos democráticos e de uma estrutura de ação política comum.

Um passo importante nesse processo de construção de um sistema de governança supranacional é a constituição de um parlamento regional porque dentro da cultura democrática-liberal ocidental supõe-se que este transportaria para a esfera comunitária as atribuições conferidas ao Poder Legislativo no âmbito doméstico, ou seja:

- representação: funcionando como um instrumento de intermediação entre governo e sociedade, canalizando a transmissão de demandas e respostas entre ambos;
- legislação: participando do processo decisório (iniciativa, discussão e deliberação);
- controle do executivo: o Legislativo teria como prerrogativa, a constante vigilância do comportamento do governo;
- legitimação: o Legislativo é a esfera de diálogo, negociação e representação dos diversos interesses presentes na sociedade, sendo o espaço privilegiado para a produção de consenso/dissenso em relação às decisões tomadas pelo governo.

A institucionalização de um parlamento regional seria fundamental na construção desse sistema de governança porque a nova realidade demanda maior envolvimento das esferas de representação social como forma de aumentar a *accountability* e a democracia na institucionalidade regional. Desta forma, o parlamento permitiria uma maior participação da sociedade e isso implicaria numa difusão de informação sobre a integração e sobre a escolha de representantes nesse âmbito.

O objetivo desta análise é compreender se e como a institucionalização de um parlamento regional afeta a percepção da sociedade sobre o próprio processo de integração, verificando quais seriam os seus reflexos na opinião da população sobre a importância dos blocos regionais para a promoção de seus interesses. A hipótese deste trabalho é que a percepção social não é afetada pela constituição do parlamento regional, a menos que essa instituição possua influência no processo decisório central da integração.

Demonstrarei essa hipótese a partir da análise das experiências europeia e andina considerando o contexto da realização das eleições diretas para o Parlamento Europeu e para o Parlamento Andino (Parlandino), respectivamente. No caso do Mercosul, considerarei dois momentos: a institucionalização do Parlamento do Mercosul (Parlasul) e a realização de eleições diretas no Paraguai.

1 REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR NA INTEGRAÇÃO

Os parlamentos regionais são reconhecidos como instâncias legítimas de representação dos interesses da sociedade dentro da institucionalidade dos processos de integração econômica promovidos pelos governos. Algumas dessas instâncias são bastante antigas como no caso do Conselho Interparlamentar Consultivo do Benelux¹ (criado em 1955), para tratar de assuntos sócio-políticos uma vez que o acordo estabelecia como um de seus objetivos a livre-circulação de pessoas, bens e serviços entre os países signatários.

Muitas dessas instituições parlamentares regionais surgiram durante a segunda onda integracionista impulsionada no anos 1980 que deu origem a vários processos de integração ou um novo impulso a processos de cooperação da primeira onda ocorrida nas décadas de 1950 e 1960, que entraram em crise durante os anos 70.

Neste último caso, encontramos a experiência da América Central que em 1962 iniciou o SICA (Sistema da Integração Centro-americana) com a assinatura da Carta da Organização dos Estados Centro-americanos (ODECA), mas que somente em 1987 constituiu uma instância parlamentar (o Parlamento Centro-Americano) que foi incorporada ao processo de integração pelo Protocolo de Tegucigalpa em 13 de dezembro de 1991.

O mesmo ocorreu com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental criada em 1973 e relançada em 1993. No ano seguinte, seu tratado constitutivo foi reformado pelo Protocolo de 1994 (que entrou em vigor em 2002) que criou o Parlamento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental com representação proporcional, que estabelece a seguinte distribuição para as suas 115 cadeiras: Nigéria possui 35, Gana 8, Costa do Marfim 7, Burkina Faso, Guiné, Mali, Níger e Senegal 6 cada; Benin, Cabo Verde, Zâmbia, Guiné Bissau, Libéria, Serra Leoa e Togo 5 cada um

No caso de processos mais recentes, percebemos que estes já se originam preocupados com o estabelecimento de alguma instância de participação parlamentar. É o caso do Mercosul ou da Comunidade Econômica

¹ O acordo do Benelux entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo é de 1944.

dos Estados da África Ocidental² criada por Quênia, Tanzânia e Uganda³, que em seu Tratado Constitutivo assinado em 30 de novembro de 1999, já instituiu a Assembleia Legislativa da África Oriental com representação paritária (9 membros de cada país indicados pelos congressos nacionais) e com a participação dos chamados membros-natos: ministros das relações exteriores de cada Estado, o Secretário-geral da Comunidade da África Oriental e o Conselheiro da Comunidade (DRUMMOND, 2010).

A constituição de um órgão vinculado ao Poder Legislativo dentro de um processo de cooperação regional é quase uma constante em todos os casos de integração que visam ir além da formação de uma zona de livre comércio. Isto pode ser explicado por dois motivos: a necessidade de criar canais de expressão de demandas da sociedade e a defesa da democracia como valor fundamental para a própria integração.

Esse último requisito está presente nos pressupostos neo-funcionalistas, elaborados para a análise da experiência europeia. Esta teoria definiu como condição fundamental para qualquer processo de integração que este fosse promovido por países democráticos, pois as tensões nas relações entre Estados autoritários impossibilitariam avanços na cooperação. Este pressuposto foi muitas vezes questionado, porém a análise histórica demonstrou que somente os processos de integração entre democracias progrediram de forma positiva.

As experiências de cooperação parlamentar internacional estão ligadas à percepção liberal de democracia, mas os parlamentos regionais não desempenham as mesmas funções de seus similares nacionais. Na tradição parlamentarista, por exemplo, o parlamento tem como função primordial eleger o governo, propor projetos de leis, controlar a ação do Poder Executivo e representar os diversos interesses presentes nas sociedades. No caso dos processos de integração regional, no entanto, as atribuições parlamentares são bem mais restritas e, em geral, mais voltadas para atividades consultivas e de debates.

Essa diferenciação da atividade parlamentar no âmbito regional e nacional nutre o debate sobre o déficit democrático existente nos proces-

² Para mais informações ver www.eac.int/eala

³ Em 1 de julho de 2007 aderiram também Ruanda e Burundi.

sos integracionistas, apesar da discussão estar mais centrada no problema do distanciamento entre o poder executivo e a população no que se refere às decisões envolvendo política externa. Esse problema se acentua quando não há envolvimento do Poder Legislativo no processo decisório da integração ou nos casos dos blocos regionais que são construídos dentro de lógicas intergovernamentais estritas, privilegiando a concentração das negociações e decisões entre os representantes governamentais.

A preocupação com a democratização desse processo decisório, no entanto, é relativamente recente, mesmo no caso europeu, apesar da existência de uma instância parlamentar desde o início de suas negociações. Em geral, a participação de parlamentares é vista pelos negociadores como um elemento de legitimação da integração, de consulta e de facilitação na incorporação das normas comunitárias.

Desta forma, os Parlamentos criados pelos processos de integração econômica regional exercem parcialmente a função de representação, uma vez que seus integrantes são detentores de mandatos obtidos por meio do voto. Na maioria dos casos, no entanto, esse mandato não é para exercer a função de representação dentro do bloco regional, mas sim no âmbito nacional, a exceção daqueles parlamentos regionais eleitos diretamente para esse tipo de representação.

Em geral, os parlamentos regionais são instâncias consultivas, sem capacidade de exercer uma função legislativa efetiva. Tampouco possuem poder de controle sobre as demais instituições da integração, chegando em alguns casos a ter dificuldade de acompanhar as negociações e debates.

Ainda que mais restritas, este trabalho supõe que as instâncias parlamentares regionais contribuiriam para a democratização na integração porque trariam potencialmente para esse âmbito os elementos centrais do liberalismo-democrático: representação, participação e controle. No entanto, isso não significa necessariamente que alterem a percepção da população. Este é o ponto central nesta análise: o parlamento regional influencia a percepção da população sobre o processo de integração somente na medida em que contribuiu para a efetiva democratização do processo.

Ao pensar em democratização da integração não significa a superação do problema do déficit democrático apontado por vários autores, mas

no mínimo a amenização de aspectos centrais dessa questão. Essa discussão sobre os limites do déficit deu origem a um acalorado debate sobre a experiência europeia. Segundo Andrew Moravcsik (2002, 2004), essa questão estaria superada porque de acordo com sua concepção teórica intergovernamentalista, a participação e as escolhas dos cidadãos se realizaram no âmbito nacional, com a eleição do governo e dos parlamentares. Na esfera regional não haveria a necessidade de uma nova etapa de participação – ou de implementação de instrumentos democráticos –, porque os governos estariam apenas barganhando entre si as preferências nacionalmente definidas.

Esse tipo de proposição sustenta-se mais sob a perspectiva da lógica argumentativa do que da análise concreta sobre a representação dos interesses sociais no plano regional, pois seus críticos ressaltam o fato de que a participação no âmbito nacional não é suficiente para garantir a democraticidade de um processo ou política regional, exigindo também a possibilidade de contestação.

A argumentação de Moravcsik fundamenta-se numa concepção de democracia inspirada no modelo liberal e caracterizada pela lógica da representação vertical, pela qual os cidadãos são representados pelo Estado que lhes garante um conjunto mínimo de direitos (RINESI, 2007). Esta concepção é diferente da tradição democrática participativa que pressupõe uma participação popular deliberativa e ativa, e que está presente em seus críticos.

Hix e Follesdal (2006) consideram que a impossibilidade de contestação à liderança política da União Europeia (UE) é um sinal de déficit democrático, especialmente porque esse processo significou um aumento no poder do Executivo e uma diminuição no controle exercido pelos parlamentos nacionais, enquanto o Parlamento Europeu (PE) permanece como uma instância fraca, pois ainda que este tenha tido um aumento de atribuições e poderes desde 1980, a maioria da legislação europeia passa pelo procedimento de consulta, sobre o qual o PE tem pouco poder de intervenção, podendo apenas atrasar ou postergar. Os autores consideram que as decisões tomadas no âmbito regional não refletem as preferências e interesses da maioria dos eleitores nacionais.

Isto toca num ponto importante sobre a argumentação do papel dos parlamentos regionais para a democratização da integração: a possibi-

lidade de representação das sociedades por meio da escolha de seus integrantes a partir de eleições diretas. Para os defensores desta perspectiva, a existência de um parlamento regional promoveria um aprofundamento no processo trazendo o debate político para o cotidiano das sociedades e estimularia a formação de uma identidade política e uma cidadania regional (DR. ROSINHA, 2009; COSTA FILHO, 2011; DRUMMOND, 2011).

Mas o parlamento regional teria de fato essa capacidade?

2 OPINIÃO PÚBLICA E AS ELEIÇÕES DIRETAS NA INTEGRAÇÃO

A realização de eleições diretas para parlamentos regionais fundamenta-se numa série de supostos que podemos agrupar em dois centrais: fortalecimento da instituição e democratização. No primeiro caso, pressupõe-se que representantes diretamente escolhidos para um mandato exclusivo no âmbito regional aumentariam o poder e capacidade decisória do parlamento porque voltariam sua atenção e energias para tratar apenas da integração regional.

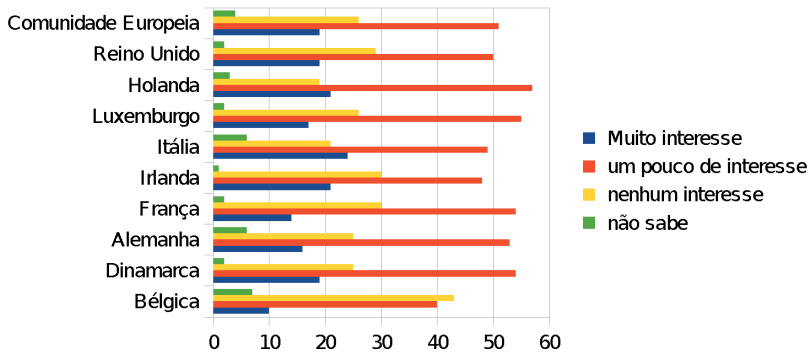
Ao mesmo tempo, essa maior dedicação e envolvimento permitiria um processo de transbordamento para a sociedade porque estimularia um debate maior sobre a integração e estimularia na população um envolvimento com essa temática, ainda que no início isso fique restrito aos momentos eleitorais.

Nesse sentido, a eleição direta para um parlamento regional pressupõe um amadurecimento do debate sobre a integração na esfera política, estabelecendo uma função real para esses parlamentares, e sobre o próprio projeto de integração que se pretende implementar em médio e longo prazo. Ao mesmo tempo, esse novo momento implica na incorporação desse modelo integracionista nos projetos nacionais e nas estratégias de desenvolvimento desses países, já não mais pensados de forma isolada, mas inseridos numa lógica regional.

Este artigo analisa se a institucionalização de um parlamento regional estimulou de fato esse amadurecimento em três processos integracionistas: UE, Comunidade Andina de Nações (CAN) e Mercosul. Dos casos estudados apenas a UE possui informações sobre esses aspectos

porque são realizadas periodicamente pesquisas de opinião que avaliam as percepções sociais em todos os países membros da integração europeia (o Eurobarômetro). Utilizarei esses dados para ilustrar esta análise. No caso da CAN e do Mercosul não há levantamentos tão detalhados sobre a percepção social em relação à integração, mas alguns dados do Latinobarômetro apresentam indícios sobre isso.

Gráfico 1: Índice de Interesse nos Assuntos Comunitários (Comunidade Europeia - out/nov de 1978)

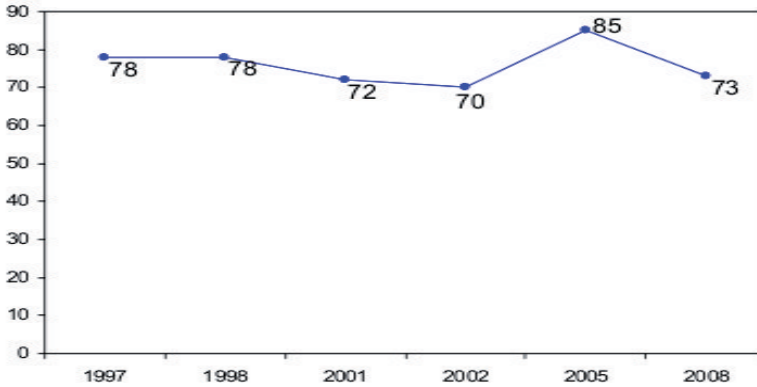


Fonte: Commission of the European Communities (jan. 1979).

Aproximadamente seis meses antes da primeira eleição direta para o PE nota-se um nível razoável de atenção da população em relação aos assuntos comunitários, com a média geral indicando que mais de 50% dos entrevistados apresentava algum interesse, embora em geral o desinteresse fosse maior do que a proporção daqueles que estavam muito interessados (a exceção da Itália).

No caso da América Latina, dados de 2008 apontam que há uma percepção muito favorável em relação aos processos de integração. Numa medição feita pelo Latinobarômetro entre 1997 e 2008 (LATINOBARÓMETRO, 2009) verifica-se um alto índice de apoio à participação em processos integracionistas, embora os dados apresentem uma queda significativa a partir de 2005.

Gráfico 2: Evolução do Apoio à Integração na América Latina (1997-2008)

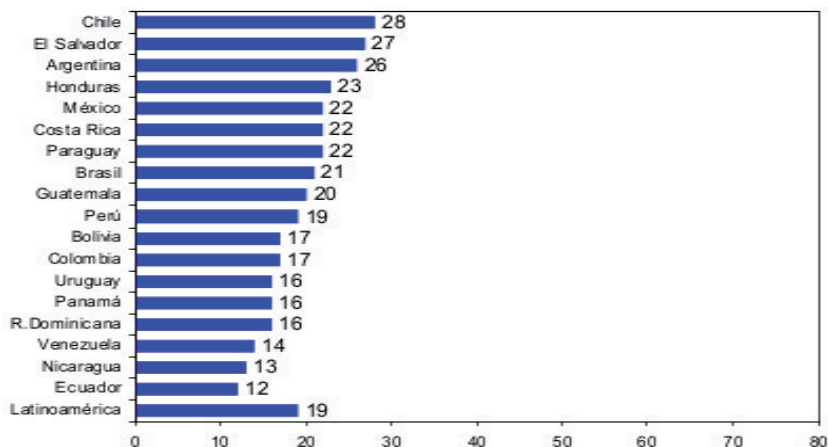


Fonte: Latinobarómetro, 1997-2008.

Os dados tais como apresentados indicam que na América Latina haveria um apoio expressivo nas populações à integração, enquanto na Europa embora o processo tivesse mais de duas décadas de existência, este mobilizaria pouco a atenção das sociedades. O problema está em qual a percepção que os entrevistados possuem sobre o assunto. Isto é, o quê eles entendem por integração regional? Ou identificam como sendo central nela?

O mesmo levantamento que identificou um forte apoio à integração, aponta também para uma forte indisposição dos países em realizar concessões para aprofundar a integração, com mais de um quinto da população do Brasil (21%) e da Argentina (26%) considerando como inaceitável ceder para avançar. Esse índice é um pouco mais baixo nos países da CAN, mas ainda assim expressivo se olharmos as posturas de Peru, Bolívia e Colômbia.

Gráfico 3: Disposição de não fazer concessões para avançar na integração por País (2008)



Fonte: Latinobarómetro, 2009.

O fato positivo é que a medição realizada entre 2002 e 2008 indica na média latino-americana uma redução nessa tendência de 24% para 20% de indisposição em fazer concessões, o que pode ser interpretado como uma redução às resistências em relação a essa questão. A disposição em realizar concessões pode não ser um bom indicador, uma vez que há uma tendência na população a associar as concessões com custos econômicos, o que não é necessariamente verdade.

O aprofundamento nos processos de integração implica em perda de autonomia por parte dos governos em troca de maior controle sobre a ação dos demais ou, no limite, a aceitação de submissão a normas e regras definidas fora de suas fronteiras. Esse talvez seja a principal concessão envolvida nos processos de integração, especialmente naqueles com forte viés intergovernamentalista como o Mercosul, mas mesmo no caso da UE essa tensão entre autonomia nacional e imposições regionais não está plenamente resolvido.

No caso da América Latina, essa redução nas resistências a realizar concessões pode estar associada a uma maior clareza quanto aos reais custos da integração (embora não isso não possa ser afirmado porque não há dados que o comprovem), ou às mudanças políticas ocorridas na região

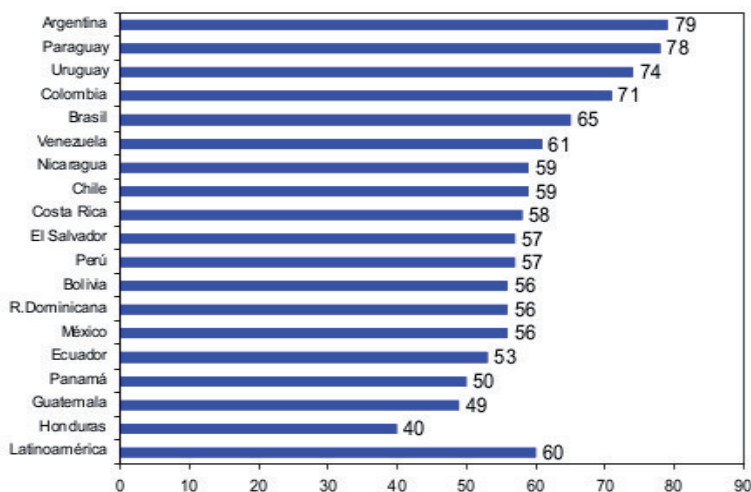
que estimularam um novo ciclo de crescimento econômico e abandono de estratégias neoliberais que tiveram fortes impactos nas políticas sociais da última década do século XX.

De qualquer forma, o apoio ou não da população à integração está vinculado à expectativa sobre os ganhos que este processo pode gerar para o país como um todo e para a melhoria na qualidade de vida das sociedades, tendo repercussão nos interesses dos indivíduos. Nesse ponto, é preciso entender qual a percepção sobre o bloco como um todo e o que se identifica como benefícios da cooperação.

Novamente, os dados coletados pelas pesquisas de opinião são um bom indício dessas percepções, ressaltando-se que não é possível comparar os resultados europeus com os latino-americanos porque as perguntas são bastante diferentes. O interessante neste caso é apresentar indícios de tendências de comportamento ou de expectativas.

No caso latino-americano há um forte apoio à cooperação política entre os países, o que não significa necessariamente a mesma coisa que integração regional. A cooperação neste caso pode representar uma preocupação com a maior articulação entre essas nações nos foros internacionais, sem que isso represente necessariamente disposição em integrar-se.

Gráfico 4: Apoio à Cooperação Política por País (2008)



Fonte: Latinobarómetro, 2009.

Ainda assim, considerando que a pergunta foi realizada conjuntamente com as questões referentes à integração regional, pode-se considerar que haveria uma correspondência entre o apoio à cooperação política e à integração, ainda que a pergunta não coloque isso explicitamente. Um forte indício dessa correspondência é o fato de que dos cinco países que apresentam maior suporte à cooperação, quatro deles pertencem ao Mercosul.

Seguindo o mesmo raciocínio, pode-se afirmar que no caso da CAN há um certo desgaste no apoio à cooperação entre os seus membros, com porcentagens menores do que a média latino-americana. É importante apontar também que na série histórica entre 2002 e 2008 houve uma queda acentuada de 9% na média geral de apoio à cooperação política na região, mas os dados agrupados não permitem verificar se essa tendência é geral ou reflexo da queda em algum grupo específico de países.

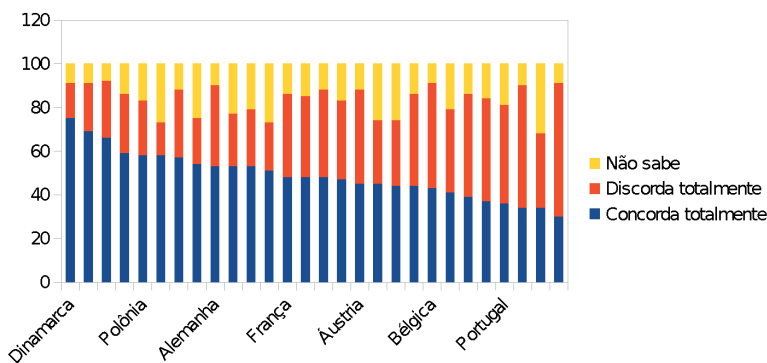
Esse apoio à integração está articulado com a percepção e compreensão da sociedade sobre o que a integração representa para seus países e seu bem-estar. No caso Europeu, apesar da crise econômica, a percepção da população em relação aos benefícios gerados pela cooperação é bastante claro, como apontam os gráficos 5 e 6 e as Tabelas 1 e 2. Os entrevistados indicam que consideram a integração um importante instrumento para a maximização de benefícios e, ao mesmo tempo, como um mecanismo de salvaguarda aos efeitos negativos da globalização.

Tabela 1: UE contribui para aumentar os benefícios da globalização para os seus cidadãos (2012) – em %

	Concorda totalmente	Discorda totalmente	Não sabe
Dinamarca	75	16	9
Suécia	69	22	9
Finlândia	66	26	8
Holanda	59	27	14
Polónia	58	25	17
Malta	58	15	27
Luxemburgo	57	31	12
Bulgária	54	21	25
Alemanha	53	37	10
Irlanda	53	24	23
Estónia	53	26	21
Lituânia	51	22	27
França	48	38	14
Eslováquia	48	37	15
Eslovênia	48	40	12
União Europeia	47	36	17
Áustria	45	43	12
Letónia	45	29	26
Espanha	44	20	26
Hungria	44	42	14
Bélgica	43	48	9
Reino Unido	41	38	21
República Checa	39	47	14
Itália	37	47	16
Portugal	36	45	19
Chipre	34	56	10
Roménia	34	34	32
Grécia	30	61	9

Fonte: Eurobarometer, 2012.

Gráfico 5: UE contribui para aumentar os benefícios da globalização para os seus cidadãos (2012)



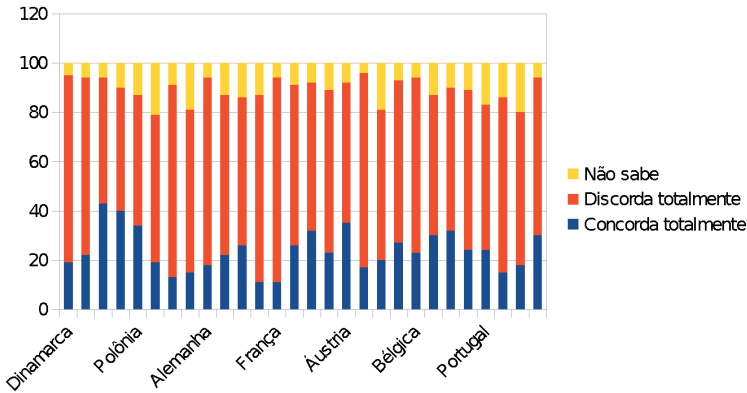
Fonte: Eurobarometer, 2012.

Tabela 2: Meu país pode lidar sozinho com efeitos negativos da globalização (2012) – em %

	Concorda totalmente	Discorda totalmente	Não sabe
Dinamarca	19	76	5
Suécia	22	72	6
Finlândia	43	51	6
Holanda	40	50	10
Polônia	34	53	13
Malta	19	60	21
Luxemburgo	13	78	9
Bulgária	15	66	19
Alemanha	18	76	6
Irlanda	22	65	13
Estônia	26	60	14
Lituânia	11	76	13
França	11	83	6
Eslováquia	26	65	9
Eslovênia	32	60	8
União Europeia	23	66	11
Áustria	35	57	8
Letônia	17	79	4
Espanha	20	61	19
Hungria	27	66	7
Bélgica	23	71	6
Reino Unido	30	57	13
República Checa	32	58	10
Itália	24	65	11
Portugal	24	59	17
Chipre	15	71	14
Romênia	18	62	20
Grécia	30	64	6

Fonte: Eurobarometer, 2012.

Gráfico 6: Meu país pode lidar sozinho com efeitos negativos da globalização (2012)



Fonte: Eurobarometer, 2012.

Os dois gráficos e as tabelas demonstram um reconhecimento de que a integração é um importante mecanismo tanto para amenizar os efeitos negativos do sistema mundial, como um instrumento para intensificar as vantagens que podem ser obtidas nessa esfera. No primeiro caso, o índice médio dos países demonstra que quase a metade (47%) considera vantajosa a participação na comunidade, se considerarmos os dados por país, percebe-se que esse apoio cai expressivamente naqueles países em que os impactos recentes da crise econômica foram mais intensos, como no caso da Grécia.

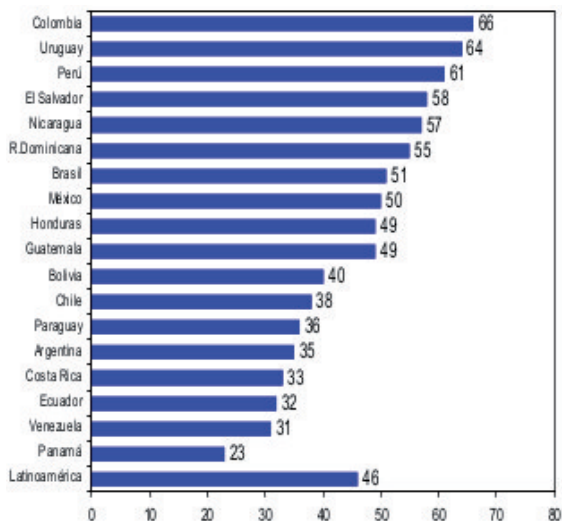
Ainda assim, os respondentes reconhecem que a situação poderia ser ainda pior se seu país não fizesse parte do bloco, porque 65% dos grupos também afirmaram que seu país não conseguiria lidar sozinho com os efeitos negativos da globalização. Ou seja, embora a comunidade europeia sofra críticas quanto aos benefícios gerados e à sua distribuição, há um reconhecimento de que a participação é vantajosa. A discordância disso aparece nos países que a participação ainda está em negociação, como no caso da Islândia e Turquia, provavelmente porque ainda não há clareza por parte da população sobre as vantagens dessa participação, uma vez que ela ainda não se concretizou.

No caso das informações colhidas no Latinobarômetro, não há perguntas semelhantes sobre a percepção da população que indiquem as vantagens na participação, ainda assim é possível delimitar o que os respondentes entendem como sendo benefícios da integração, ou neste caso, os desafios a serem enfrentados pelos blocos regionais para aprofundar e fortalecer as iniciativas integracionistas. De acordo com as pesquisas realizadas quatro pontos foram ressaltados: energia; investimentos estrangeiros, banco central comum e livre-circulação de pessoas.

Nos dois primeiros temas, a grande maioria dos entrevistados (69% em ambos os casos) mostrou-se favorável tanto à promoção de políticas conjuntas para lidar com os problemas energéticos, enquanto a criação de um Banco Central Sul-americano foi apoiado por 57% dos respondentes. O ponto mais interessante neste caso, no entanto, é a percepção em relação à livre-circulação. Embora 46% aprovem essa proposta – entendida pelas teorias integracionistas como uma etapa central no processo de aprofundamento da integração regional – a população de países envolvidos em blocos regionais nem sempre entende esse livre trânsito de pessoas como algo positivo, como no caso da Argentina e Venezuela.

A livre-circulação é um tema que constantemente aparece na agenda do Mercosul, sem chegar a um consenso sobre o assunto. Essa questão também aparece nos debates do Parlasul como uma preocupação importante para os parlamentares, especialmente pelos efeitos sociais que representa, uma vez que a livre-circulação pressupõe novos arranjos para a questão previdenciária regional, impacto nos mercados de trabalho e extensão de direitos para além das fronteiras (ou no limite, a incorporação desses imigrantes na cidadania nacional).

Gráfico 7: Concordância com a livre circulação de cidadão na região sem controle fronteiriço (2008)

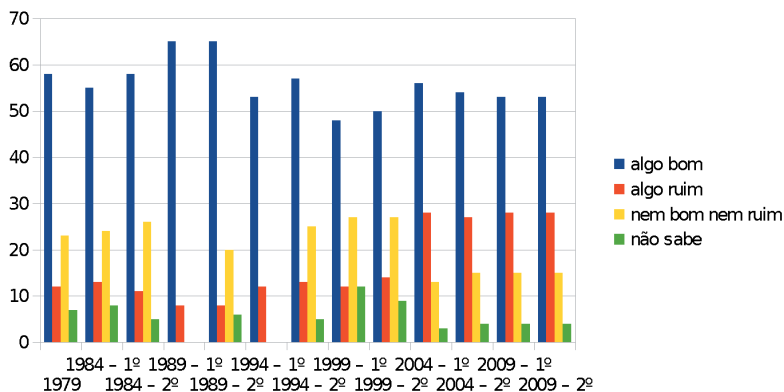


Fonte: Latinobarómetro, 2009.

3 ELEIÇÕES DIRETAS PARA PARLAMENTO IMPORTAM?

De acordo com a hipótese deste artigo, a preocupação está em demonstrar se houve uma melhora na percepção da população em relação à integração regional, ou ao menos se aspectos centrais foram incorporados nas expectativas da sociedade. No caso europeu é possível identificar uma ampliação na percepção positiva do bloco, embora isso não possa ser atribuído à existência do Parlamento Europeu.

Gráfico 8: Como considera o pertencimento ao bloco europeu?



Fonte: Elaboração própria a partir dados colhidos nos relatórios do Eurobarometer de 1979-2010.

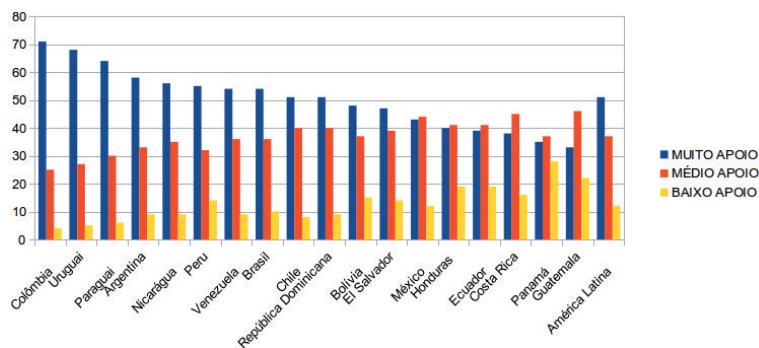
No entanto, no caso dos processos latino-americanos isso não fica claro, mesmo considerando as lacunas de informação nas pesquisas de opinião, percebe-se que houve nos últimos anos uma retração no apoio à cooperação política entre os países e que a integração acabou associada à solução de problemas imediatos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

A diferença nos dois casos estaria na realização de eleições diretas para o parlamento regional? Não, porque a realização de eleições diretas também ocorreu nos casos dos países latino-americanos, e isso não ajudou a conter o decréscimo no apoio à integração, ou mesmo baixos índices de apoio. O Gráfico 9 apresenta dados que corroboram esta afirmação.

Em primeiro lugar é preciso lembrar que todos os países latino-americanos analisados pelo Latinobarômetro participam de pelo menos um processo de integração regional (CAN, NAFTA, APEC, Mercosul, Unasul, SICA etc). Em alguns desses blocos existem parlamentos regionais com membros escolhidos por meio de eleições diretas (CAN e SICA) ou que estão implementando esse procedimento, como no caso do Mercosul em que Paraguai por duas vezes elegeu diretamente seus representantes no Parlasul.

Outro ponto relevante é o cruzamento entre o apoio à cooperação política e a disposição em relação às medidas envolvidas na integração (como cooperação energética, investimentos, livre-circulação, limites territoriais etc) realizado pelo Latinobarômetro.

Gráfico 9: Intensidade do apoio à integração (2008)

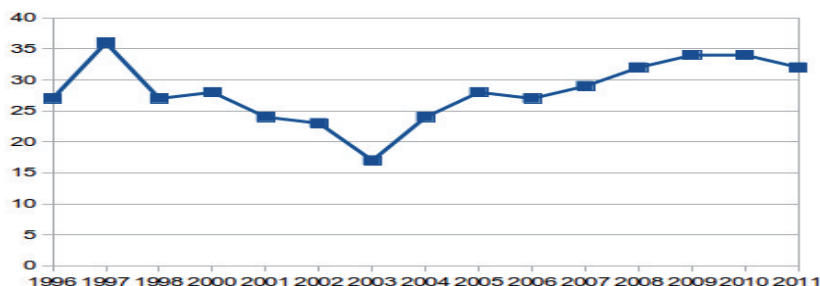


Fonte: Latinobarómetro, 2008.

Os dados demonstram que as taxas de apoio variam bastante com quase metade dos países apresentando na alternativa de forte apoio índices inferiores a 50%, como no caso da Guatemala (33%) que chama a atenção porque justamente esse Estado é sede do Parlamento da SICA (o Parlacen). Além disso, ressalta-se o fato de que países integrantes de blocos regionais desde o final da década de 60 (como Equador, Costa Rica, Bolívia, El Salvador etc) apresentem taxas elevadas de Médio Apoio e Baixo Apoio.

Essas taxas de médio e baixo apoio referem-se à pouca disposição em implementar medidas que aumentem a integração entre pessoas e culturas entre aqueles que afirmam que apoiam a cooperação política entre os países, concentrando o apoio nas questões estritamente econômicas.

Gráfico 10: Índice de confiança nos parlamentos nacionais na América Latina (2011)



Fonte: Latinobarómetro, 2011.

Os dados apresentados reforçam os indícios de que a existência de um parlamento regional no caso dos países latino-americanos não contribui para uma melhora na percepção da integração regional nas populações envolvidas. Aparentemente essa conclusão poderia ser reforçada pelo alto índice de descrédito que as instâncias parlamentares apresentam na região (como demonstra o Gráfico 10).

No entanto os dados colhidos pelo Eurobarômetro refutam essa afirmação porque embora os índices de confiança nos parlamentos nacionais dos países europeus sejam semelhantes aos encontrados na América Latina, os índices de confiança e apoio no Parlamento Europeu são média de 10 a 15% mais altos (EUROBAROMETER, 2012), chegando a marca de 56% em 2009.

Portanto, as eleições diretas para o parlamento regional poderiam ter importância na percepção da população. Mas quando? Somente quando estão atreladas à um fortalecimento institucional do Parlamento em virtude de sua legitimidade.

Desde seus primórdios a integração europeia recebeu a crítica de não conseguir promover a democratização de sua institucionalidade, mantendo um forte distanciamento entre a sociedade e as estruturas comunitárias (inclusive no caso dos representantes parlamentares) e dificultando o controle e acompanhamento de seu processo decisório porque para a sociedade é difícil assimilar o que ocorre na União Europeia (e suas estruturas

precedentes). A percepção que predomina no senso comum das populações é que suas instituições estariam fora do alcance das pressões sociais.

O Estado continua sendo a referência principal para a reivindicação das demandas sociais, mas perdeu capacidade de dar-lhes resposta, enquanto a integração que poderia suprir esta lacuna parece distante e desprovida dos tradicionais mecanismos democráticos. Daí a ideia de déficit.

O Parlamento Europeu e sua antecessora (a Assembleia Comum) foram criticados por não conseguirem amenizar essa falta de democracia no processo de integração, tanto por não exercerem eficientemente um papel de representação dos interesses sociais dentro das negociações, como por não terem capacidade de influir nas decisões e nem de controlar a ação dos negociadores.

Mas essa percepção não é verdadeira no caso da experiência recente do Parlamento Europeu que desde 1979 passou por uma ampliação de poderes no âmbito regional, ocupando atualmente um papel importante no processo legislativo comunitário e exercendo pressão e controle tanto sobre o Conselho de Ministros, como na Comissão Europeia.

Ainda assim, a realização de eleições diretas para a escolha dos membros do Parlamento Europeu não conseguiu amenizar o problema de desconhecimento, o que chama a atenção porque inclusive no caso do Mercosul a proposta de realizar eleições diretas tem como um de seus objetivos contribuir para divulgar e informar sobre o processo de integração no Cone Sul.

Os autores que analisam esta questão apontam algumas causas para esse desconhecimento: em geral todos os grupos apresentam uma proposta bastante semelhante (comprometimento com o euro e a União Europeia); demandam mais poderes para o Parlamento; discussão acaba tornando-se técnica e distante do cotidiano da população, o que gera desinteresse.

Além disso, os candidatos para o Parlamento Europeu são apresentados não pelos partidos europeus (regionais), mas ainda pelos partidos nacionais o que dificultaria a separação da agenda doméstica das questões da integração, ou melhor, dificulta o debate sobre as questões regionais que se tornam secundárias na atenção dos eleitores. Nesse sentido, o déficit democrático na Europa hoje refere-se muito mais à distância e desconheci-

mento da população em relação às instituições europeias, do que à existência de um parlamento desprovido de competências efetivas.

Uma outra explicação chama a atenção para os aspectos culturais. Os cidadãos têm dificuldade de perceber a dinâmica democrática fora das instituições do Estado e, no caso específico de países com tradição parlamentarista, esses eleitores sabem que a escolha para o Parlamento Europeu não se refletirá na formação de um governo (europeu) e nem tem clareza sobre a influência do mesmo sobre a agenda política da integração.

Alguns autores Hix, Noury e Rolando (2007), Drummond (2010) e Pfetsch (2001), entre outros, indicam que o Parlamento Europeu estaria hoje numa situação de mudança de comportamento, porque a ampliação de seus poderes estaria próxima do limite possível e sua atuação agora deveria abandonar a lógica de reivindicação de mais espaços e se voltar para exercer plenamente os poderes que já possui, tendo um status semelhante ao Conselho de Ministros dentro do processo decisório europeu e, conseqüentemente, possui influência no próprio comportamento dos governos nacionais, ainda que indiretamente (KREPPEL, 2002, p. 1).

No caso dos parlamentos regionais latino-americanos, esse processo de fortalecimento não ocorreu e nem aparece na pauta das discussões entre os governos que recorrentemente reafirmam em seus discursos e atitudes o compromisso na manutenção de uma lógica institucional regional estritamente intergovernamental. Ainda assim, 55% da população latino-americana apoia a ideia da criação de parlamentos regionais com poder para propor leis comuns aos países-membros (LATINOBARÓMETRO, 2008).

REFERÊNCIAS

BALASSA, B. *Teoría de la integración económica*. Ciudad de México: Hispano Americano, 1980.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Euro-Barometer Public Opinion in the European Community*: initial results of a public opinion poll in the nine community countries on direct elections to the European Parliament, n. 10. Bruxelas, 1979.

COSTA FILHO, A. F. da. Entrevista. Brasília, DF, 2011. Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

DR. ROSINHA. Parlamento do Mercosul e sociedade civil: caminhos para uma maior democratização da integração regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2009, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (IRLS) e Instituto Solidariedade, 2009.

DRUMMOND, M. C. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal).

DRUMMOND, M. C. *Entrevista*. Brasília, DF, 2011. Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

EUROBAROMETER. Public opinion in the European Union Report. *Standard Eurobarometer*. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm. Acesso em: 25 abril 2015.

EUROBAROMETER. Public opinion in the European Union Report. *Standard Eurobarometer*, n. 78, Autumn 2012. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. Acesso em: 25 abril 2015.

HIX, S.; FOLLESDAL, A. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, Oxford, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KREPPPEL, A. *The European Parliament and supranational party system*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

LATINOBARÓMETRO. *Oportunidades de integración regional II – Latinobarómetro 1997*. Santiago, abr. 2008. Disponível em: http://www.latinobarometro.org/docs/OportunidadesDeIntegracionIICAFLimaPeru_Abril_16_2008.pdf. Acesso em: 14 maio 2013.

LATINOBARÓMETRO. *América Latina mira al Mundo. La economía y la política de las Relaciones Internacionales*. Santiago, jun. 2009. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Acesso em: 14 maio 2013.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2011*. Santiago, out. 2011. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Acesso em: 14 maio 2013.

MORAVCSIK, A. In defence of the “Democratic Deficit”: reassessing the legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Chichester, v. 40, n. 4, p. 603-634, 2002. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00390/pdf>. Acesso em: 14 maio 2013.

MORAVCSIK, A. Is there a “democratic deficit” in world politics?: a framework for analysis. *Government and Opposition*, Cambridge, v. 39, n. 2, p. 336-363, 2004.

PFETSCH, F. R. *A União Européia: história, instituições, processos*. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.

RINESI, E. Representatividad, legitimidad, hegemonía: los dilemas de la representación política después del desbarajuste. In: EMILIOZZI, S.; PECHENY, M.; UNZUÉ, M. (Comp.). *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía em Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 111-136.

