

Representação em blocos regionais: um parlamento é suficiente para democratizar.

Costa Xavier Lins Keren-Hapuque.

Cita:

Costa Xavier Lins Keren-Hapuque (2010). *Representação em blocos regionais: um parlamento é suficiente para democratizar*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/527>

Representação em blocos regionais: um Parlamento é suficiente para democratizar?¹

Keren-Hapuque Costa Xavier Lins

Keren.xavier@gmail.com

Universidade Federal de Pernambuco- UFPE.

Recife - PE, Brasil.

¹ Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino - Americana de Ciência Política – ALACIP. Buenos Aires, 28 a 30 de Julho de 2010. Área temática: Relações Internacionais. Subárea: Globalização e Integração.

Resumo

O regime democrático encontra-se consolidado nos Estados nacionais. O crescimento de processos regionais dentro da dinâmica global contemporânea traz novas questões para análise, uma delas é: como os blocos de integração podem ser democráticos. Transpor as instituições comuns às democracias para o âmbito supranacional parece o mais óbvio a fazer e instituir parlamentos é a primeira forma encontrada de dar representatividade aos cidadãos dos países envolvidos. No entanto, o funcionamento destes órgãos em uma escala maior não parece ter o mesmo efeito que dentro da esfera doméstica. Quais são as alternativas apontadas pela literatura para a eficácia de um legislativo em um escopo regional? Verificar como é compreendido esse dilema é o objeto desse trabalho.

Palavras Chaves: Blocos Regionais, Democracia, Parlamentos Regionais.

Introdução

Tendo em vista a difusão do regime democrático no mundo ocidental e a sua legitimidade diante das sociedades nacionais, a manutenção desse sistema e as possíveis possibilidades de sua ampliação passam a ser preocupação das escolas de pensamento.

No que diz respeito a sua manutenção, um problema em geral discutido é a escala, como pode sobreviver a democracia, manter-se, em unidades territoriais cada vez maiores? O exercício desse sistema político em sua plenitude sempre esteve associado a pequenas comunidades, com o desenvolvimento da modernidade mecanismos foram encontrados para que o sistema funcionasse nos Estados-nação.

A representação foi a saída encontrada. No entanto, a medida que o espaço geográfico das decisões aumenta a representação não conseguem reproduzir os mesmos efeitos de participação e *accountability* possíveis em um nível nacional. Dessa maneira uma pergunta premente é como manter o sistema democrático nos escopos que se constroem para além do ambiente doméstico?

O debate a respeito dos problemas enfrentados pela democracia nas sociedades nacionais são comuns, a busca por um aprofundamento da democracia, por instrumentos que garantam a manutenção do regime em meio as diversas dificuldades enfrentadas, como o crescente surgimentos de grupos de intermediação entre sociedade e estado, a apatia política, a tecnocratização da política, etc. Essas questões continuam constantes e necessitam de reflexão. Isso não reduz a necessidade de outro debate em paralelo, ao qual nos juntamos aqui, impulsionado pelos novos arranjos institucionais formados com a construção de organizações internacionais.

A instituição do parlamento tem sua história ligada a representação dos interesses de determinados grupos da sociedade, seu surgimento moderno remonta o parlamento inglês. Sua difusão e consolidação nos demais estados, impulsionada pelas revoluções liberais, revela claramente a aceitação do órgão como um instrumento que valida o sistema, por possibilitar que os interesses dos cidadãos sejam representados quando elegem aqueles que vão compor o parlamento de uma nação. Ela tornou-se assim parte intrínseca dos regimes democráticos modernos.

Entre os processos de integração em curso atualmente no ocidente, existem três casos conhecidos de parlamentos regionais. Um é o caso da União Européia, mais antigo e avançado processo de integração. O outro é o caso da Comunidade Andina, processo relativamente antigo, mas que não logrou muito sucesso na prática de seus objetivos, e mais recentemente o Mercosul, que vive atualmente o processo de implementação de um legislativo. A literatura que em geral se debruça sobre esses casos, tende a ver a criação de um órgão legislador nos blocos de integração como a busca por legitimar democraticamente o sistema. Apresentamos uma breve exposição da associação que é feita entre a criação do parlamento regional e o debate democrático nos respectivos blocos.

Porque democratizar os blocos regionais?

O ideal democrático se consolidou no mundo moderno e como forma de governo desfruta de grande credibilidade (Warren, 2006). O casamento entre democracia e liberalismo, que resultou na democracia liberal existente, está implementada em quase todo o mundo ocidental. Essa união entre a filosofia política democrática e a filosofia política liberal parece hoje indissociável. A igualdade de condições políticas e as garantias de liberdades individuais não são possíveis de serem pensadas como extremos ou mesmo excludentes. Bobbio, (2000) em seu artigo “O Futuro da Democracia” embora perceba os problemas e paradoxos do modelo democrático, acredita que não são suficientes para mudar o sistema, pelo contrário tem se mantido e crescido no mundo moderno. Esse crescimento percebido pelo autor está relacionado com uma tendência a expansão da democracia do âmbito estritamente político, decisões de governo, para a esfera da sociedade. Bem como a convivência de formas de democracia participativa e representativa em conjunto, nos estados nacionais.

Marke E. Warren (2006) em seu trabalho “Democracia e o Estado”, discute os problemas enfrentados pelos procedimentos democráticos diante das mudanças que estão ocorrendo com os estados e dentro dos estados, inclusive ameaçando a permanência desses mecanismos. Quando o *ethos* democrático universaliza-se os prospectos institucionais da democracia parecem diminuir.

Essas posições confluem no que diz respeito ao mérito e aceitabilidade da difusão dos ideais democráticos. Dahl (2001) reconhece que a preocupação sobre a construção das instituições políticas é motivada pela importância que os valores democráticos possuem para as sociedades.

Os estados modernos abraçaram o regime democrático liberal. Alguns podem ser ditos mais democráticas, outras menos, a depender do parâmetro que se utilize. Mas a questão é que com a aceitação massiva desse regime pelos diversos setores da sociedade; formadores de opinião, mídia, ONGs, movimentos sociais, etc., sua credibilidade é tamanha que nenhum outro regime pode lhe fazer frente. Tudo o que se opõe ao que é democrático, ameaça as liberdades, as condições de igualdade política e a manutenção da paz, que na modernidade vem sendo associada a democracia. Portanto a confiabilidade desse regime é parte do discurso das grandes potências ocidentais e é reproduzido em todo o mundo. Esse raciocínio valida, inclusive, ações de países ocidentais contra outras nações orientais², em geral outros interesses estão em jogo, mas o discurso de levar a democracia a um país absolutista que não respeita as liberdades individuais é parte da estratégia de convencimento junto a comunidade internacional, para angariar apoio de demais estados e suas populações.

Os blocos regionais surgem em meio ao processo da globalização, são vistos como resposta as imediatas interligações que começam a ocorrer em vários aspectos da vida política, econômica, social, e cultural dos povos e também como mecanismo de inserção de um grupo de países em uma nova ordem mundial, essas motivações não são excludentes entre si. O aparecimento de organizações internacionais fomenta uma preocupação teórica com a adaptação da democracia a essas esferas. A expansão do domínio da democracia é um tema da teoria democrática contemporânea. Um Indicador

² O discurso fez parte da estratégia americana para declarar guerra ao Afeganistão em 2001 e ao Iraque em 2003.

dessa discussão é os desafios vivenciados pelos estados nacionais, com a influencia externa pesando em seus processos de decisão já é (Dahl, 1994). A necessidade de lidar com mecanismos diversos que diminuem a capacidade de controle do cidadão sobre o processo decisório é latente dentro dos estados globalizados. Esse debate ganha maior terreno com a construção de novas instituições criadas além da estrutura estatal.

Quando os processos transnacionais³ começam a se consolidar, em especial os blocos de integração regionais, a demanda para que se estabelecesse uma forma democrática do processo é quase natural, dada a tamanha aceitabilidade desse sistema no mundo ocidental.

Essas construções buscando se legitimar ante a sociedade internacional e às sociedades envolvidas no processo, a população dos estados que tomam essas iniciativas, estruturam-se de forma que venham a garantir o desenvolvimento de instituições e de procedimentos democráticos em sua composição. Essa é uma alternativa viável para obter o reconhecimento e suporte das instâncias as quais se necessita apoio, uma vez que este sistema político é legitimado pelas sociedades e garante o mais justo e equilibrado controle pelo poder. (Dahl, 1994)

Foi assim que a União Européia - UE estabeleceu uma assembléia de representantes desde o início de seu processo (Vázquez, 2004). A Comunidade Andina-CA ao longo de seu desenvolvimento criou mecanismos que garantisse a existência do *check and balance* em sua estrutura, inspirada na UE (Malamud; Souza, 2005). E o mesmo vem ocorrendo com o Mercosul atualmente, desde sua criação possuía uma Comissão Parlamentar Conjunta, que deu lugar ao Parlamento do MERCOSUL, no final de 2005⁴. Esses são os casos mais conhecidos em processos de integração, no mundo ocidental.

Existe uma importante discussão, aqui será apresentada, a respeito do quão democrático ou não pode ser um bloco de integração. Esse é um aspecto da questão onde diferentes opiniões se cruzam, entretanto a tentativa de construir esses projetos como sistema democrático faz parte da busca pela credibilidade e legitimidade do escopo, perante as populações e sociedade internacional, convencidas que o ideal democrático é o melhor.

Uma discussão realizada pela literatura cosmopolita coloca em evidência as interconexões crescentes, os problemas em comum vividos pela comunidade internacional. Temas como segurança e meio ambiente, a influência externa nas decisões de uma nação, tudo isso como fatores que ligam as comunidades através de um afrouxamento dos limites territoriais. Isto implicaria no enfraquecimento do estado e nesse sentido uma democracia internacional pode ser especulada, regulando toda a comunidade internacional.

As evidências atuais não apontam para o esmorecimento do estado, e em contrapartida surgem de fato novos problemas comuns a sociedade mundial, novas

³ No que diz respeito a bloco de integração transnacional, apenas a União Européia é reconhecidamente tida como tal. De toda forma, neste trabalho utilizaremos outros dois exemplos de blocos de integração que parecem, em dado momento de suas histórias recentes, buscar os mesmos objetivos: Comunidade Andina das Nações e Mercosul.

⁴ Disponível em: www.parlamentodelmercosur.org

organizações internacionais e uma maior influência externa na arena doméstica, esses aparentes contra-sensos sugerem sérias análises. Destacamos, no entanto a relevância que o processo democrático tem nessa discussão, ao se tratar dessas mudanças e novas estruturas se carrega a idéia do regime democrático para construção desses novos processos que estão sendo esboçados.

Warren (2006) convoca-nos a pensar de forma criativa, como o estado pode auxiliar a construir formas democráticas das novas estruturas que surgem para além do próprio estado. As tradicionais formas de instituições democráticas doméstica são a matéria prima, portanto devem servir como base para as novas construções que deverão ocorrer.

A literatura em geral tem se debruçado sobre o processo da União Européia, o único processo de integração que logrou uma estrutura institucional, em certa medida supranacional e está em constante aperfeiçoamento. Um debate em torno desse processo está em perceber se existe uma tendência em transformar a velha política nacional para produzir um novo tipo de política ou simplesmente adaptá-las as novas circunstâncias (Bellamy, 2006).

Transpondo mecanismos nacionais para estruturas regionais

Uma vez reconhecida a necessidade de se estabelecer um processo democrático ao se criar um bloco de integração, qual a melhor forma de fazê-lo? Uma resposta, talvez a mais óbvia e observável nos processos atuais, é transpor a estrutura democrática nacional para o novo escopo criado, possibilitando a existência de pesos e contrapesos na nova estrutura. Esse é o exemplo do que se tenta fazer na União Européia, processo mais avançado de integração. Também se tentou fazer na Comunidade Andina, sendo discutível seus efeitos e é o que parece se tentar fazer atualmente no Mercosul.

O problema de importar o desenho existente em um estado nacional para uma estrutura regional é que a avaliação de sua eficiência se dará com base nas mesmas reivindicações que ocorrem a nível doméstico. Essa parece a principal dificuldade atual, embora se reconheça que a forma mais segura de garantir uma efetiva democracia, como a conhecemos procedimentalmente, seja transpondo os mecanismos domésticos para o novo domínio, isso não garante a manutenção do sistema democrático.

O pessimismo de Robert Dahl ao analisar este cenário é justificado uma vez que quando ele fala em mecanismo de controle, utiliza os procedimentos que hoje são reconhecidos mundialmente como características de um governo democrático, tendo como base o estado.

Os líderes políticos teriam de criar instituições políticas que proporcionassem participação, influência e controle de eficácia mais ou menos equivalente à existente em países democráticos. Para aproveitar essas oportunidades, os cidadãos teriam de estar mais ou menos interessados e informados sobre as decisões políticas das organizações internacionais bem como sobre a decisão do governo de seus países. Para os cidadãos estarem informados, as elites da política e da comunicação teriam de discutir publicamente as alternativas, de maneira que envolvesse a atenção e a emoção do público. Para assegurar o debate público, seria preciso criar um equivalente internacional à competição política nacional de partidos e pessoas em busca do posto. Os representantes eleitos ou seus equivalentes

funcionais (sejam quais forem) teriam de exercer controle sobre importantes burocracias internacionais mais ou menos tão bem quanto o fazem os legislativos e os executivos nacionais. (DAHL, 2001, p. 131)

Essa comparação por outro lado é inevitável, já que o reconhecimento de algo como processo democrático está de fato associada a garantia desses procedimentos. Uma nova estrutura que busque ser democrática, mas releve os principais instrumentos conhecidos e aceitos como mínima garantia sofrerá resistência, ainda assim a característica inovadora dessas construções deixa abertura para criatividade institucional.

Os processos de integração fomentaram em certa medida a idéia de governos supranacionais. A criação de estruturas que representem executivo, legislativo e corte em uma esfera superior a nacional induz de alguma maneira a crença na possibilidade de governanças regionais. No entanto, os indícios empíricos mostram que o termo governo ou governança não encontra suporte real nos processos em curso no nível internacional, e logo não são apropriados para se referir aos casos de integração.

A transferência de soberania, mesmo parcialmente é vista ainda com objeção e difícil de equacionar, pois os estados parecem não estar preparados para cedê-la e as populações nacionais apresentam-se em geral contra essas iniciativas. Um exemplo claro foi rechaçamento dos cidadãos de países europeus em referendos de determinados acordos que implicariam em maior cessão de soberania, como o da Constituição Européia. Na América Latina, sequer os governos aceitaram até agora qualquer partilha de soberania nacional em prol do projeto de integração, mesmo quando criaram estruturas que implicaria nesse desdobramento.

Nestes processos há uma forte tendência intergovernamental, mesmo na UE que possui consolidadas instâncias supranacionais⁵, o recente tratado de Lisboa, busca suavizar essa idéia de governança européia, para angariar maior apoio das sociedades nacionais, insatisfeitas com a integração (Hoffmann; Wessels, 2008). A Comunidade Andina criou instituições supranacionais, mas que não atuam como tal (Malamud; Souza, 2005). O Mercosul não possui nenhuma estrutura supranacional, sua preocupação estaria em não reproduzir os erros da CA assumindo instituições supranacionais quando não está ainda preparado para tê-las (Medeiros, 2008). O surgimento de Parlamento do Mercosul - Parlasul embora possa aparentemente indicar uma inclinação para a construção da supranacionalidade, emerge sem poder algum. Essas construções e seus emblemas refletem a característica *sui generis* desses processos e talvez isso seja um indicador de que o modelo de democracia de estado nacional pode não fazer muito sentido para um bloco regional.

Um debate fecundo sobre esse processo se dá na discussão entre Andrew Moravcsik e Simon Hix, em suas posições opostas sobre a análise do processo europeu. O primeiro reconhecendo a legitimidade democrática do bloco e o segundo negando-a. Ambos os argumentos são poderosos e fundamentados em lógicas e teorias aceitáveis. No entanto é patente uma diferença entre o que entendem como democracia para a UE e, portanto é difícil colocá-los em uma mesma balança.

⁵ A exemplo, o Parlamento Europeu e a Corte de justiça.

Quando Moravcsik (2002) reconhece a União Europeia como um órgão democraticamente legítimo, sua análise se dá sobre tudo na capacidade dos resultados obtidos serem os melhores para as sociedades envolvidas. O autor critica também um estudo do processo por si só, ou seja, sem levar em consideração as mudanças que estão ocorrendo nos estados nacionais. A estrutura criada na UE para as tomadas de decisões são de multiníveis e nesse escopo se tem garantido a existência dos pesos e contrapesos.

The EU is not a system of parliamentary sovereignty but one of separation of powers. Power is divided vertically among the Commission, Council, Parliament and Court, and horizontally among local, national and transnational levels – requiring concurrent majorities for action. For legislation, the Commission must propose; the Parliament must consent; if the result is then challenged, the Court must approve; national parliaments or officials must transpose into national law; and national bureaucracies must implement. (MORAVCSIK, 2002, P. 610.)

As mudanças ocorridas nas democracias nacionais modernas, como a especialização da política e o insulamento das tomadas de decisão, são questões enfrentadas pelos estados, então não seria estranho esse fenômeno se repetir em um nível mais complexo. Também quanto a existência do Parlamento Europeu e seu crescente aumento de poder, representa um indicador de que há uma preocupação por manter o processo legítimo. No entanto, algumas questões debatidas no nível da UE não são assuntos dos quais seja possível o eleitor europeu possuir compreensão a respeito, tendo em vista que as principais preocupações, ou as mais imediatas, como saúde, bem estar, emprego, ainda são debatidas em nível nacional.

Hix, (2006) ao tentar responder as críticas de Moravcsik, levanta algumas análises do processo Europeu levado em considerações as premissas democráticas mínimas que em geral são aceitas por teóricos da área. A contestação política, existente em meio a um processo de competição onde situação e oposição possam disputar as preferências dos eleitores, esta é a principal falta identificada pelo autor no processo europeu.

A falta de saliência do eleitorado europeu para as questões debatidas no nível da UE é uma consequência da disposição institucional atual do bloco que não favorece o desenvolvimento das preferências dos eleitores.

Quanto as bons resultados das políticas da UE, elas não garantem que no futuro esses resultados continuem sendo os melhores, a necessidade de uma estrutura institucional que garanta seguramente que a legitimidade do processo ocorrerá é o que deve ser levado em consideração e neste momento o processo decisório não apresenta essa segurança. Como evidência disto, o insulamento do Conselho de ministro, a tecnocratização da Comissão que também não passa por nenhum processo de eleição e a falta de partidos políticos europeus que disputem as preferências dos eleitores, as eleições europeias funcionariam como ambiente de contestação das políticas nacionais, assim, um laboratório para os partidos nacionais que ganharam eleições e gostariam de medir sua aprovação. Também a falta de uma participação mais ativa dos legislativos nacionais no processo de decisão do bloco contribui para um quadro de déficit democrático da UE.

Os dois autores, acima apresentados, parecem colocar as questões principais do debate apontado.

Para Moravcsik, a crítica que se faz a legitimidade democrática da UE, em geral está associadas a uma idéia de democracia mais abstrata e ideal que não condiz com o que se pratica atualmente nos estados modernos democráticos. Hix, por sua vez, ao fazer sua crítica considera os procedimentos mínimos aceitos que caracterizam um regime democrático, competição dos líderes pelas preferências dos eleitores (Dahl, 1994). A questão, portanto além de considerar necessariamente o que se compreende por democracia, também leva em conta o entendimento do grau de democratização possível em um bloco regional. Uma vez que mesmo com os critérios mínimos levantados não há um consenso na identificação da UE como processo democrático.

A característica inovadora dos blocos de integração pode levar a uma nova concepção de regime de “governo” no escopo internacional, ou mesmo uma variante da democracia que seja aplicável satisfatoriamente a esses novos processos.

Parlamentos regionais - algumas experiências conhecidas.

A legitimidade das assembleias parlamentares está em sua direta associação com o sistema democrático moderno. Na impossibilidade de reuniões de todo o povo em assembleias, como se caracterizava a democracia dos antigos, nos grandes estados modernos, a eleição de representantes para ocupar as assembleias e deliberar com o suporte de seus eleitores foi a melhor alternativa encontrada. Quando os processos de integração buscam legitimar-se, a alternativa primeira é a criação de assembleias que incluam representantes dos estados nacionais envolvidos.

A união Européia teve inicialmente em seu processo evolutivo a criação de uma assembleia que incluía representantes de seus estados membros. Com o desenvolvimento de sua estrutura e o desenho institucional que foi se montando, logo a assembleia ganhou status de parlamento com eleições diretas institucionalizada. Desde então o papel desse órgão vem crescendo dentro do cenário europeu, os tratados que se seguiram desde sua criação até hoje aumentaram⁶ seu poder de influência e decisão. Embora se discuta sobre o déficit democrático europeu, sobre a legitimidade do bloco, como apresentamos acima, a permanência e consolidação do PE indica não apenas a tentativa do processo de buscar credibilidade mediante a opinião pública, mas também pode ser compreendido como o ganho de atribuições estimulado pela demanda dessa instituição, reivindicando espaço e poder.

O caráter supranacional do PE é reconhecido pela literatura que o examina. No entanto a aceitação de que ele se constitui como um instrumento democrático é questionável. Embora exista eleições diretas regulares, a falta de uma participação mais ativa no processo eleitoral, de um debate sobre as idéias opostas a serem julgadas e a falta de proximidade dos partidos europeus com o eleitor europeu (Hix, 2002), fortalecem essa visão.

Por outro lado de uma perspectiva que avalie a existência de mecanismos procedimentais e a reconheça como suficiente para validar um sistema democrático, o parlamento europeu parece atender a essa exigência. Há eleição de representantes que

⁶ Tratados de Nice, Maastricht, Lisboa. Para mais detalhes ver TSEBELIS, 2002.

competem de forma equivalente e periodicamente, todos os cidadãos adultos podem participar das eleições. Além do ganho de poder crescente dado ao novo órgão.

Uma pesquisa realizada por uma agência⁷ que analisa o processo europeu mostra um interessante resultado. De 1987 a 1996 enquanto houve uma tendência de diminuição do suporte do cidadão europeu à união européia, houve um aumento do suporte ao parlamento europeu, ou há uma união européia responsável pelo parlamento. Este índice veio acompanhado do crescente aumento de consciência do cidadão sobre a existência do parlamento

Uma análise sobre a democracia nos blocos de integração sempre que tender a um excessivo padrão procedural ou a um peso maior substancial, será alvo de críticas. O consenso a respeito da questão não parece possível. No entanto, um estudo que queira entender o papel de uma assembleia de representantes dos estados nacionais no escopo integracionista, necessariamente acaba levando em conta outras instituições e procedimentos existentes na estrutura para reconhecer como legítimo ou não o processo. Um parlamento regional é importante, imprescindível inclusive em uma estrutura onde se busque a legitimidade diante das sociedades envolvidas, mas sozinho não caracteriza a democratização do processo. Outros procedimentos e instituições precisam entrar em ação para validar aquele primeiro passo. Essa é a lição do processo europeu

O Parlamento Andino foi criado em 1979, a clara influência do processo Europeu, está na estruturação das instituições andinas, que seguem, em geral, o padrão de arranjos criados na UE; conselho de ministro, um conselho presidencial, uma comissão, um tribunal de justiça, um parlamento, entre outras comissões específicas⁸, objetivando também uma legitimidade e credibilidade democrática no processo de integração andino.

Embora a diversidade institucional da Comunidade Andina seja amplamente apresentável e distinta em suas atividades e funções, a eficiência delas não segue seu desenho. Problemas estruturais e contextuais parecem ter impedido o órgão de funcionar como se estruturou para fazer (Salgado, 2007). No caso do Parlamento Andino, as eleições diretas foram estabelecidas em 1997, em um reajuste institucional passado pelo bloco, no entanto a efetivação daquela determinação não ocorreu ainda com todos os estados-membros.

Entre seus membros atuais, Equador e Peru realizaram eleições diretas. A Colômbia realiza sua eleição em 2010, fica ainda restando à Bolívia. Mesmo após passados doze anos completos o acordo não foi cumprido a contento. A falta de credibilidade do órgão é afetada não só quanto ao que tange a democracia, mas implica na própria legitimidade do bloco regional andino quanto a sua finalidade. Os problemas contextuais pelos quais passaram os países da América Latina no final do século XX; ditadura, crise econômica, pobreza extrema e baixa distribuição de renda, pesaram nas iniciativas da região e, portanto deve ser considerado nas avaliações desse processo.

⁷ Análise reproduzida em *Parties at the European level*, Hix, 2002

⁸ Para mais informações: www.comunidadandina.org

Outros fatores como o legado de fortalecimento do executivo nos governos da região também pode ajudar a entender a falta de eficiência dessas instituições criadas no escopo supranacional. Hoje o processo Andino é avaliado como pouco eficaz no que diz respeito às tentativas de se configurar como um processo legítimo de integração. A incapacidade dos acordos entre seus membros prosperarem e de suas instituições funcionarem são indícios de que não há respeito às normas assumidas na CA e logo não há uma integração real. Mesmo com os problemas vivenciados pela região sendo considerados, a permanente continuidade desses problemas leva ao descrédito do bloco. As suas instituições não possuem força para angariar e demandar poder e espaço, possivelmente constringidas pela estrutura global do processo.

No que diz respeito ao seu parlamento, é uma assembléia que existe a trinta e cinco anos, ela é composta por representantes eleitos, em geral para os legislativos nacionais, mas que convive também com outra parte eleita diretamente para o Parlandino. Essa estrutura gera uma falta de equilíbrio dentro do processo, pois aqueles eleitos diretamente para o PA demonstram mais interesse nas atividades do órgão do que os que não o foram (Dri, 2009), ressalta-se que isso vem ocorrendo por um período razoável de tempo.

Do ponto de vista democrático, a avaliação do Parlamento Andino não é positiva, pela inércia na qual esteve submetida, o que é um reflexo do processo Andino como um todo. Embora mecanismos tenham sido criados para que o funcionamento do bloco tenha seu *check and balance*, a incapacidade das instituições demandarem mais poder parece ter levado à paralisia ou atrofiamento, pelo menos até o momento. O que por certo, não legitima democraticamente o bloco. A visão de que as eleições diretas é um estímulo a busca de democracia e, talvez, em consequência uma atuação efetiva do bloco ainda persiste⁹.

O Mercado Comum do Sul, quando surge estabelece uma comissão parlamentar conjunta representada por parlamentares dos estados nacionais. Embora ela surja sem papel efetivo a sua criação reflete uma preocupação em legitimar o processo que está sendo construído. É o Tratado de Assunção (TA) que institui o Mercosul, e se estabelece a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) enquanto órgão que deveria manter informado os legislativos nacionais e facilitar a implementação do Mercosul. O aumento da relevância deste corpo viria com o Protocolo de Ouro Preto (POP), é ele quem define as atribuições da CPC e a insere como a instância que representa os parlamentos nacionais¹⁰. O desenvolvimento desse processo conduz a transformação da CPC no Parlamento do Mercosul, hoje já atuando embora em sua fase de implementação.

Mesmo com as mudanças implementadas pelo POP a CPC continuou sem muita expressão dentro do Mercosul, a incapacidade de mobilizar os Parlamentos nacionais, onde a maior parte de integrantes não conheciam os objetivos da Comissão, e a sua fraca atuação, restrita por suas limitadas atribuições, a deixaram a margem do processo decisório (Mariano, 2002). Ainda assim o desenvolvimento do Parlasul é visto por

⁹ Ver: Las elecciones directas Em el Parlamento Andino Un camino para Fortalecer su papel como institución promotora de la integración, Cera, 2009.

¹⁰ Dados disponíveis em: www.mercosur.int - Instrumentos Fundacionais do Mercosul

alguns como uma evolução das tratativas ocorridas dentro da CPC (Caetano, 2004). O que evidenciaria uma vitalidade da instituição em demandar espaço e poder.

A falta de um espaço que garanta legitimidade democrática ao Mercosul foi tema de debate na literatura, o déficit democrático foi e é apontado como um dos problemas do bloco (Caetano2004; Vásquez, 2008; Mariano, 2002). O aumento de grupos organizados da sociedade civil interessadas no processo evidencia a existência de uma demanda social crescente: grupos empresariais, sindicatos, ONGs, acadêmicos, etc. Nesse sentido o parlamento vem tentar preencher essa lacuna.

O caráter intergovernamental do processo decisório é uma marca do processo no Cone Sul e não há uma clara tendência em aprofundar o bloco, embora a criação do Parlasul tenda a ser vista como uma busca por uma maior integração. As constantes divergências entre os estados membros, a dificuldade de implementar o parlamento, são indícios que levantam dúvidas sobre a possibilidade de se criar uma estrutura parlamentar real no bloco.

A literatura que se detém sobre o caso do Mercosul avalia a criação do Parlasul como um provável amenizador de déficit democrático sofrido pela bloco, em sua estrutura completamente intergovernamental. É possível que o parlamento, como instituição não constrangida pela estrutura do bloco prossiga em um processo de buscar espaço, legitimidade e poder. Ainda assim como isso não garante a conformação de um processo integracionista democrático, o Parlamento é parte necessária mais não suficiente.

No caso do Mercosul, a implementação do órgão enfrenta atrasos já que até seu protocolo de implementação previa eleições diretas até o ano de 2010, o que ocorreu apenas a um país membros. O não cumprimento sequencial das determinações pode indicar um caminho do processo de integração mais próximo ao da Comunidade Andina do que ao da União Européia, e como consequência a reivindicação por um processo democrático, pode ressoar no vazio.

Referências

BELLAMY, Richard. *The Challenge of European Union*. In: DRIZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York, Oxford University Press, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

CAETANO, Gerardo. (2004), *Los Retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*. Uruguai, Fundação Friedrich Erbert Stiftung. Disponível em: <<http://library.fes.de>> Acesso em: 22. Abr.2009

CASAL, Oscar. (2006), *El Camino Hacia el Parlamento del Mercosur*. Uruguai, Fundação Friedrich Erbert Stiftung.

CERA, Silvana Insignares. *Las elecciones directas en el Parlamento Andino Un camino para fortalecer su papel como institución promotora de La integración*. Revista de Derecho, N° 32, Barranquilla, 2009.

DAHL, Robert A. *A Democratic Dilemma: System effectiveness versus citizen participation*. In Political Science Quarterly. Vol. 109 n. 1, p. 23-34, 2004

DAHL, Robert A. (2001), *Sobre a Democracia*. Brasília, editora UNB.

DRI, Clarissa Franzoi. *Funcionalidade Parlamentar nas experiências européias e andinas: quais perspectivas para o Mercosul*. Estudos jurídicos – NEJ- Vol. 14, nº. 1 pag. 169-184.

HIX, Simon. *Parties at the European Level*. In: WEBB, Paul; FARRELL, David M.; HOLLIDAY, Ian. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York, Oxford University Press, 2002.

HIX, Simon. (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, Journal of Common Market Studies, 3, 44: 533–562.

HOFFMANN, Andreas; WESSELS, Wolfgang. *O tratado de Lisboa uma resposta sustentável e definitiva*. In: HOFMEISTER, Wilhelm. Anuário Brasil-Europa. Rio de Janeiro, Konrad-Adanauer-Srftung, 2008.

MALAMUD, Andrés; SOUZA, Luiz de. *Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o fortalecimento e a irrelevância*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, Vol. 27, nº2, p. 369-409, 2005.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. (2002), *Mercosul: A Emergência de uma nova Sociedade*, Revista Estudos de Sociologia, 07,12:169-201. Disponível em: <<http://www.fc.lar.unesp.br/seer/index.php?journal=estudos&page=index>>. Acesso em: 16.Ago. 2008.

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

MORAVCSIK, Andrew. (2002), *In Defence of the 'Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, Journal of Common Market Studies, 4, 40: 603–624.

SALGADO, Germánico. *El Grupo Andino Eslabón Hacia La Integración de Sudamérica*. Quito, Corporación editora nacional, 2007.

SAWARD, Michael. *Democracy and Citizenship: Expanding Domains*. In: DRIZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York, Oxford University Press, 2006.

VÁZQUEZ, Mariana. *De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur Um estudio comparativo sobre La representación política en los procesos de integración regional*. Agenda Internacional, nº 2. 90-111, 2004.

VÁZQUEZ, Mariana. (2008) *Luces y sombras de la participación social en el Mercosur*, Revista Densidades, 01,01: 88-96.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. (2001), *Democracia e Atores Políticos no Mercosur*. In: SIERRA, Gerónimo de (Org.). (2001), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, Clasco.

VILLA, Rafael Duarte; TOSTES, Ana Paula Baltasar. *Democracia cosmopolita versus política internacional*. Lua Nova, São Paulo, 66: 69 -107, 2006.

WARREN, Marke E. *Democracy and the State*. In: DRIZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York, Oxford University Press, 2006.