

Matheus Felipe Silva

Eleições diretas ao Parlasul e ao Parlandino: possibilidades e limites na democratização da integração na América do Sul



Matheus Felipe Silva

Eleições diretas ao Parlasul e ao Parlandino: possibilidades e limites na democratização da integração na América do Sul

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Conselho, Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Exemplar apresentado para exame de qualificação.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano

Bolsa: CNPq

Silva, Matheus Felipe
Eleições diretas ao Parlasul e ao Parlandino:
possibilidades e limites na democratização da
integração na América do Sul / Matheus Felipe Silva –
2018
149 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus
Araraquara)

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano

1. Parlasul. 2. Parlandino. 3. Mercosul. 4.
Comunidade Andina. 5. Integração Regional. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Matheus Felipe Silva

Eleições diretas ao Parlasul e ao Parlandino: possibilidades e limites na democratização da integração na América do Sul

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Conselho, Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Exemplar apresentado para exame de qualificação.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano

Bolsa: CNPq

Data da defesa: 22/01/2018

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho FCLAr

Membro Titular:

Maria Teresa Miceli Kerbauy

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho FCLAr

Membro Titular:

Regiane Nitsch Bressan

Universidade Federal de São Paulo

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

A todos e todas que, de alguma forma, contribuíram com a minha jornada até aqui e no prosseguimento da mesma. Mas dedico principalmente a minha orientadora, a meus pais, minha irmã e minha namorada.

Agradecimentos

Aos meus pais, Marta das Dôres Silva e Aurélio Luís da Silva, reconhecendo todo esforço para que eu puderam chegar aqui e continuar essa trajetória.

À minha irmão, Marcelle Janine Silva, que é sempre um porto seguro e que, apesar da distância, nos mantemos próximo.

À minha namorada, Mayara Mayumi Sataka, que divide tantos momentos comigo, inclusive aqueles de escrita, acompanhando meu processo de construção e finalização deste trabalho. Ainda, também peço esforço para que eu pudesse ver para fora da minha agenda acadêmica.

À turma do PPGCS UNESP FCLAr, ingressante de 2016, que tanto me deu oportunidades a aprender e a ingressar no mundo da pós-graduação.

A todos e todas que compõem a FCLAr, desde os professores, que me proporcionaram tantos aprendizados, passando pelos funcionários técnicos, que sempre me atenderam de forma respeitosa e profissional, e chegando a aquelas pessoas que, graças a seu trabalho, me possibilitaram a vida acadêmica na Faculdade desde minha graduação.

Ao grupo de estudos GEICD e minha orientadora Karina Lilia Pasquariello Mariano, que me possibilitaram um processo de crescimento importante.

A meus amigos Samuel Decresci e Isaías A. Moraes, que conheci pós-graduação e com os quais pude aprender e conversar não apenas da vida acadêmica.

Os pais tinham fugido para o Norte. Naquele tempo, a revolução e ele eram recém-nascidos. Um quarto de século depois, Nelson Valdés viajou de Los Angeles a Havana, para conhecer seu país.

A cada meio-dia, Nelson tomava o ônibus, a guagua 68, na porta do hotel, e ia ler livros sobre Cuba. Lendo passava as tardes na biblioteca José Martí, até que a noite caía.

Naquele meio-dia, a guagua 68 deu uma violenta freada num cruzamento. Houve gritos de protesto, pela tremenda sacudida, até que os passageiros viram o motivo daquilo tudo: uma mulher prodigiosa, que tinha atravessado a rua.

_ Me desculpem, cavalheiros – disse o motorista da guagua 68, e desceu. Então todos os passageiros aplaudiram e lhe desejaram boa sorte.

O motorista caminhou balançando, sem pressa, e os passageiros viram como ele se aproximava da saborosa mulher que estava na esquina, encostada no muro, lambendo um sorvete. Da guagua 68 os passageiros seguiam o ir-e-vir daquela linguinha que beijava o sorvete enquanto o motorista falava em resposta, até que de repente ela riu, e brindou-lhe um olhar. O motorista ergueu o polegar e todos os passageiros lhe dedicaram uma intensa ovação. Mas quando o chofer entrou na sorveteria, produziu-se uma certa inquietação generalizada. E quando depois de um instante saiu com um sorvete em cada mão, espalhou-se o pânico nas massas.

Tocaram a buzina. Alguém grudou-se na buzina com alma e vida, e tocou a buzina como alarme de roubos ou sirena de incêndios; mas o motorista, surdo, continuava grudado na perigosa mulher.

Então avançou, lá dos fundos da guagua 68, uma mulher que parecia uma bala de canhão e tinha cara de mandona. Sem dizer uma palavra, sentou-se no assento do chofer e ligou o motor. A guagua 68 continuou sua rota, parando nos pontos habituais, até que a mulher chegou no seu próprio ponto e desceu. Outro passageiro ocupou seu lugar, durante um bom trecho, de ponto em ponto, e depois outro, e outro, e assim a guagua 68 continuou até o fim.

Nelson Valdés foi o último a descer. Tinha esquecido a biblioteca (GALEANO, 2002, p. 42).

RESUMO

A presente dissertação trata das eleições diretas ao Parlamento Andino e ao Parlamento do Mercosul. Estes estão inseridos, respectivamente, na Comunidade Andina e no Mercosul, dois blocos de integração regional da América do Sul. Ademais, até o momento, ambos são os únicos parlamentos de esquemas de integração na América do Sul. Debateremos as problemáticas da democratização dos fenômenos de integração regional e regionalismo a partir da conformação de parlamentos regionais com representantes eleitos de forma direta pelas populações nacionais. Essas eleições regionais guardam singularidades importantes pela especificidade de eleger representantes da integração, valendo também ressaltar a influência dos processos de integração e regionalismo que afetaram a América Latina e América do Sul. Apoiados nos debates do déficit democrático dos processos de integração regional, de teorias de integração regional e da formação de eleições de segunda ordem nas eleições ao Parlamento Europeu, buscamos compreender, dentro das análises das eleições ao Parlandino e ao Parlasul, as possibilidades e os limites que dessas no sentido de democratizar a integração na Comunidade Andina e no Mercosul e, conseqüentemente, nos processos de integração da América do Sul.

Palavras-chave: Parlasul. Parlandino. Mercosul. Comunidade Andina. Integração Regional.

Abstract

This dissertation deals with direct elections to the Andean Parliament and the Mercosur Parliament. These are inserted, respectively, in the Andean Community and in the Mercosur, two regional integration blocs of South America. In addition, until this date, both are the only parliaments of integration schemes in South America. We debate the problems on the democratization of the regional integration phenomena and regionalism from the formation of regional parliaments with representatives directly elected by the national populations. These regional elections hold important singularities for the specificity of electing representatives of integration. It is also worth highlighting the influence of the integration and regionalism processes that affected Latin America and South America. Based on the debates about the democratic deficit of the processes of regional integration, theories of regional integration and the formation of second-order elections in the European Parliament elections, we seek to understand, within the analysis of the elections to Andean Parliament and Parlasur, the possibilities and limits of these to democratize integration in the Andean Community and Mercosur and consequently in the South American integration processes.

Keywords: Parlasur. Andean Parliament. Mercosur. Andean Community. Regional Integration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAMRE	Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores
CAN	Comunidade Andina
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e Aço
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
EUA	Estados Unidos da América
FAR	Fundo Andino de Reservas
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FPV	<i>Frente Para la Victoria</i>
GMC	Grupo Mercado Comum
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MPAIS	<i>Movimiento Alianza PAIS - Patria Altiva i Soberana</i>
MUPP-NP	<i>Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik</i>
NAFTA	Tratado de Livre Comércio Norte-Americano
OEA	Organização dos Estados Americanos

PA	Pacto Andino de Nações
PICE	Programa de Integração e Cooperação Económica
PRIAN	<i>Partido Renovador Institucional Acción Nacional</i>
PSP3	<i>Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero</i>
SAI	Sistema Andino de Integração
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
Parlandino	Parlamento Andino
Parlasul	Parlamento do Mercosul
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Caracterização da pesquisa, metodologias e procedimentos.....	18
1.1.1 Natureza da pesquisa.....	18
1.1.2 Contexto do objeto.....	19
1.1.3 Instrumentos de coleta e análise de dados.....	21
2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL, O CONTEXTO LATINO-AMERICANO E O SURGIMENTO DA COMUNIDADE ANDINA E DO MERCOSUL.....	23
2.1 As ondas de integração e regionalismo e o fenômeno na América Latina.....	23
2.2 O surgimento e consolidação do Pacto Andino de Nações e da Comunidade Andina.....	37
2.3 O surgimento e consolidação do Mercado Comum do Sul.....	45
3 ABORDAGENS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: FUNCIONALISMO, NEOFUNCIONALISMO, INTERGOVERNAMENTALISMO E CONSTRUTIVISMO.....	53
3.1 Funcionalismo.....	53
3.2 Neofuncionalismo.....	56
3.3 Intergovernamentalismo.....	65
3.4 Construtivismo.....	69
4 A PARLAMENTARIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO E ELEIÇÕES REGIONAIS DIRETAS COMO FERRAMENTAS DEMOCRATIZADORAS.....	75
4.1 A parlamentarização da integração.....	75
4.2 O estabelecimento e desenvolvimento das eleições ao Parlamento Europeu.....	81
4.3 As eleições de segunda ordem para o Parlamento Europeu.....	88
5 AS ELEIÇÕES DIRETAS AO PARLANDINO E AO PARLASUL.....	97
5.1 O contexto das eleições ao Parlandino em 2014 na Bolívia.....	97
5.2 O contexto das eleições ao Parlandino em 2000 e 2005 na Venezuela.....	101
5.3 O contexto das eleições ao Parlandino em 2010 e 2014 na Colômbia.....	106
5.4 O contexto das eleições ao Parlandino em 2006, 2011 e 2016 no Peru.....	111
5.5 O contexto das eleições ao Parlandino em 2002, 2006, 2009 2013 e 2017 no Equador.....	115
5.6 O contexto das eleições ao Parlasul em 2008 e 2013 no Paraguai.....	120
5.7 O contexto das eleições ao Parlasul em 2015 na Argentina.....	125

CONCLUSÃO.....	132
REFERÊNCIAS.....	139
SITES DE NOTÍCIAS CONSULTADOS.....	145

1 INTRODUÇÃO

Para entender o que são eleições a um parlamento regional, é necessário compreender o contexto imediato em que este se insere, especificamente os processos de integração regional. Nossa perspectiva é colocar no plural, tendo em vista as diversas possibilidades de arranjos e análises deste fenômeno que não é apenas contemporâneo, mas apresentou dinâmicas diferentes ao longo dos períodos, das regiões onde se apresentou, das estruturas em que se organizou, dos campos nos quais atuou e pelas participações de diferentes atores e grupos.

É possível enumerar algumas das motivações da integração entre os Estados que, dotados de um comportamento racional que pressupõe ações orientadas em torno de propósitos específicos, poderiam optar pela integração em situações variadas. São exemplos de momentos ilustrativos aqueles em que os objetivos não podem ser alcançados de forma individual e unilateral ou quando a ação conjunta fortalece o poder de barganha ao maximizar os ganhos e/ou diminuir os custos das ações. No entanto, também pode haver um caráter reativo na busca por melhor posicionamento em um contexto mais amplo, como uma inserção internacional ou mesmo sua não exclusão em dinâmicas de interação entre Estados e outros atores relevantes (RIBEIRO, 2016).

Além disso, é verificável a diferenciação entre o processo de integração regional e a regionalização. Malamud (2011) aponta ser esta última um processo mais informal em que as relações de interdependência e intercâmbio acumulam-se de forma crescente para além das fronteiras dos Estados nacionais. Tal conjuntura poderia levar à integração na medida em que dois governos nacionais aproximem-se a ponto que de seus respectivos Estados passam a desenvolver mecanismos funcionais dotados de soberania para a atuação sobre conflitos comuns entre os dois.

Dessa forma, o processo de integração poderia seguir tanto por agendas negativas, que significa a ação voltada para a remoção de todas as barreiras que impedem livre trânsito e intercâmbio transfronteiriço. Essa ação baseia-se nos governos, ou agendas positivas, quando são estabelecidas políticas comuns para a regulação supranacional dos mercados, já pressupondo que haja autonomia, autoridade e legitimidade para que as esferas da integração exerçam poder sobre as esferas domésticas (MALAMUD, 2011).

Becker (2011) enfatiza o caráter voluntário e cooperativo da integração, podendo ir de um âmbito bilateral ao regional, enquanto que o regionalismo lida com as ligações geográficas de Estados que apresentam relações de interdependência.

Lima (2013) faz uma diferenciação entre os processos de integração regional e regionalismo. O primeiro necessariamente passaria pela criação de um espaço econômico integrado com coordenação de políticas públicas comuns, enquanto que o regionalismo segue uma lógica intergovernamental com diferentes graus de coordenação em áreas de cooperação entre os governos nacionais, sendo os seus objetivos menos ambiciosos que aqueles dos processos de integração. Assim, é possível notar que o regionalismo não necessariamente cria novas institucionalidades que não aquelas já estabelecidas pelos governos nacionais antes do início da cooperação. A integração pressupõe níveis mínimos de novas institucionalidades, aqui incluído seu parlamento.

Também é importante separar os processos de cooperação e de integração regional, “a integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, atinge a sociedade como um todo, gerando interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal” (MARIANO, 2007, p. 141). Nesse sentido, há também um componente temporal que, inicialmente, transcende os mandatos governamentais, sendo que muitas vezes são estabelecidas novas institucionalidades que garantam a manutenção e cumprimento dos acordos. Além disso, como recorda Mattli (1999, p. 189, tradução nossa), “acordos de integração não estabelecem a integração, eles só são promessas de líderes políticos em um conjunto de ações aglomeradas durante um período determinado em uma tentativa de aproximação econômica entre seus países”.

Hurrell (1995) propõe decompor o termo “regionalismo” em 5 categorias para analisar o processo de integração regional. Primeiramente, temos a regionalização, também chamada de integração informal ou “regionalismo suave”, que pressupõe a crescente integração de sociedades civis em uma sociedade civil transnacional baseada, frequentemente, em processos de interação social e econômica impulsionados fora das esferas oficiais dos governos. Posteriormente, há o estabelecimento de consciência e identidade regionais no compartilhamento de valores e sentimentos de pertença internos ou na repulsa a um “outro” externo que representa ameaça ou desafio. Em terceiro, a cooperação regional entre Estados, ocorre nas negociações e convergências intergovernamentais e interestatais, podendo ser informais ou formais, sem que níveis de institucionalização garantam eficácia do processo. Em quarto, a integração econômica, quando são iniciadas as agendas negativas da integração para que seja possível a real execução das agendas positivas. Em quinta e última categoria, a

coesão regional, quando a região passa a ter uma importância unitária maior do que os Estados nacionais membros, para as negociações externas ou para a organização política, econômica e social domésticas.

O regionalismo pressupõe necessariamente o adensamento das relações de interdependência que ultrapassam as fronteiras geográficas dos Estados, assim como as próprias capacidades dos governos nacionais. Segundo Mattli (1999), quando líderes políticos optam por processos de integração, o sucesso destes depende que um grupo consiga liderar os ganhos da interação e que, dentro do mesmo, haja um *pay-master*, que ocupe um papel central e referencial na região, sendo que a existência de instâncias de monitoramento e reforço seria um catalisador do processo.

O momento da integração econômica tem sido considerado crucial para alguns estudos; essa percepção tem coerência, já que é a partir desse processo que começam as agendas positivas e negativas de integração, necessariamente com a convergência de políticas de eliminação de regulações dos governos nacionais, que afeta suas capacidades de poder sobre os fluxos fronteiriços. Alguns estudos propuseram uma ordem sequencial “evolutiva”, mas os modelos de integração nem sempre cumpriram com uma sequência estrita nesta etapa, apresentando inclusive modelos mistos.

Urruchurtu (2014) retoma as 8 etapas comumente citadas na literatura especializada, sendo: acordo preferencial, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, mercado único, união econômica, união monetária e união econômica plena. Para Mattli (1999), a integração de mercados demanda uma governança que não se limite às fronteiras domésticas para garantir os ganhos do processo e estabilizá-lo através de normatizações e fiscalizações das atividades dos setores interligados (inclusive os setores políticos oficiais), para que as demandas destes sejam devidamente organizadas em função da região.

A União Europeia (UE) é tida como o modelo mais completo de integração regional e seu início na década de 1950 é utilizado como ponto de partida para as formulações teóricas na conformação de blocos regionais. Grande parte das abordagens teóricas sobre regionalismo e integração regional são de fato eurocêntricas, mas consideramos que são válidas para compreender outros arranjos e/ou outras regiões. Segundo McGowan (2007), a integração europeia se deu em um processo no qual a autoridade sobre determinados temas foi transferida para o nível europeu e as decisões originadas deste impactaram diretamente governos nacionais e suas populações.

Os princípios da UE podem ser atribuídos à legislação da competição em setores específicos, visto que o final da Segunda Guerra trouxe a possibilidade de competição por

regulações e reordenamentos produtivo e comercial, tanto interno e quanto externo ao terreno nacional. Dessa forma, a integração de mercados na região necessitava um árbitro neutro e soberano, isto é, uma supranacionalidade institucionalizada para disciplinar os processos emergentes, agregando competências de investigar, julgar, sentenciar e executar regras (MCGOWAN, 2007).

Caporaso (1998) trata da europeização no ofuscamento das fronteiras dos Estados nacionais em uma dinâmica de aumentos e expansões institucionais supranacionais, cujas capacidades de governança – autoridade – ampliam-se na medida em que suas capacidades decisórias aumentam e os indivíduos reconhecem-se nelas. A partir desse ponto, haveria o progressivo aumento de instituições e temas em uma esfera decisória nova, que reorganiza mecanismos de barganha e solução de conflitos.

Mattli (1999) afirma que o fenômeno da integração regional na Europa, ou seja, concertação de regras, regulações e políticas comuns na região, é produto de muitas diferentes forças. O caso da Comunidade Europeia envolve questões políticas, econômicas e de segurança, resultado do pós-guerra, no qual os países da região queriam assegurar a paz para a reconstrução da região e, portanto, necessitavam de instituições supranacionais que coordenassem política e economicamente esse processo e também as resoluções pacíficas para desacordos.

A partir da década de 1960, com os desdobramentos da integração europeia indo da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) à Comunidade Europeia e à conformação de um mercado comum na região, o termo integração regional passou a ter conotações mais específicas para os estudos de economia (a conformação de espaço econômico unificado) e de relações internacionais (construção de novas esferas políticas) (MARIANO, ROMERO, RIBEIRO, 2015). A preocupação dos teóricos era, segundo Hurrell (1995, p. 30) nas “relações intrarregionais, nas condições que poderiam promover ou impedir o avanço rumo à integração econômica regional e nas relações entre o aprofundamento da integração econômica, de um lado, e as perspectivas de uma comunidade política, do outro”. Tendo em vista essas preocupações, é possível compreender porque alguns estudos apresentaram perspectivas normativas, o que muitas vezes levou os estudiosos a afirmarem que outros arranjos de integração são imperfeitos.

A relevância do termo também decorre da ultrapassagem das esferas explicativas da cooperação internacional, por envolver maiores custos do compartilhamento de soberanias em um processo mais abrangente, que demanda maiores compromissos dos governos envolvidos no aprofundamento do processo e segurança nos benefícios no cumprimento de regras

(MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015). O termo regionalismo também seria insuficiente, na medida em que é mais genérico referir-se a diferentes dinâmicas de interação que nem sempre lidam com as questões de autoridade, legitimidade e soberania de atores políticos da governança regional e/ou nacional (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015).

Também seria possível explicar a integração europeia pela mudança de preferências dos segmentos das sociedades rumo a uma crescente Euro-cultura para a qual direcionariam suas a realização de suas expectativas e preferências (MATTLI, 1999). Essa influência cognitiva da terminologia também se aplica visto que a integração retoma uma ideia de processo coeso a uma cooperação direcionada e o regionalismo traz consigo uma ideia mais geográfica, de pertencimento a um espaço geográfico (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015).

Visando compreender as possibilidades e as limitações das eleições diretas aos parlamentos da Comunidade Andino e do Mercosul na democratização de seus blocos regionais e, conseqüentemente, no quadro geral da integração da América do Sul, a presente dissertação está dividida em cinco seções, uma conclusão e as referências.

Na seção 1, a introdução, oferecemos uma breve contextualização mais geral dos debates acerca do fenômeno da integração regional, seguimos para uma seção de apresentação e caracterização da pesquisa em relação às metodologias utilizadas.

A seção 2 trata dos debatemos as ondas de integração regional e suas manifestações no contexto latino-americano, localizando o surgimento e desenvolvimento da Comunidade Andina e do Mercosul. Nesta etapa, levantamos dados a partir de uma revisão bibliográfica sobre o surgimento e desenvolvimento do fenômeno na região e dos dois blocos em questão. Também localizamos o surgimento e o desenvolvimento institucional de seus parlamentos.

Na seção 3, organizamos as abordagens teóricas importantes para a compreensão acerca dos fenômenos de integração regional, que serão utilizadas na análise dos dados coletados. As abordagens em questão são o funcionalismo, o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo e o construtivismo. Estas foram escolhidas por um caráter de complementaridade explicativa que foi aproveitado para problematizar os avanços e limites em torno do surgimento e desenvolvimento do Parlasul e do Parlandino dentro dos contextos de seus blocos de integração sub-regional.

O neofuncionalismo (e o funcionalismo) nos ajudam a compreender impulsos iniciais para a integração, seu aspecto gradual de crescimento e de inclusão de novos atores. Haas aponta pressupostos importantes para compreendermos o engajamento de grupos de interesse e de partidos políticos no processo de integração estaria baseado na percepção da vantagem

apresentada pela esfera regional sobre a nacional na consecução de objetivos, mas estes colocados de forma gradual e entregues a um núcleo funcional supranacional após acordos intergovernamentais. A justificativa ao estabelecimento de uma instituição parlamentar residiria na mediação e moderação da competição crescente no nível da integração. Assim, a democratização estaria atrelada à competição inerente aos benefícios da integração.

O intergovernamentalismo enfoca a prevalência dos setores governamentais no processo de integração. Essa é uma marca muito recorrente da integração na América Latina, como veremos no decorrer desta dissertação. Por este motivo, a teoria é indispensável para compreendermos a natureza da formação dos parlamentos regionais que a nós são caros e a suas posições dentro dos arranjos de integração. Ainda, poderemos analisar o fator democratizador das eleições à integração em relação a essa característica fundamental na região.

O construtivismo nos ajuda a compreender aspectos simbólicos importantes à construção imagética da integração, o que é fundamental na consolidação de eleições regionais e inclusão das populações que, na maioria dos casos, estão afastadas dos macroprocessos regionais e de suas engenharias institucionais. Para eleições tão específicas, o construtivismo é uma alternativa importante para observar o aspecto comunicativo fundamental na mobilização do eleitorado em relação à integração e aos partidos, lembrando o desafio de que estes possuem raízes nacionais.

A seção 4 é dedicada ao debate da democratização dos arranjos de integração a partir da conformação de parlamentos regionais. A parlamentarização da integração buscava legitimar as decisões tomadas fora da esfera doméstica, sendo que as críticas quanto ao déficit democrático dos processos de integração levou ao mecanismo de seleção de parlamentares regionais de integração a partir de eleições diretas. Não apenas a legitimação, mas também a representação e a aproximação da esfera regional estavam sendo buscadas.

Ainda nessa seção, trazemos os debates a respeito da conformação das eleições diretas ao Parlamento Europeu, as quais ficaram caracterizadas como eleições de segunda ordem. Não pretendemos aplicar o modelo aos casos estudados, já que são muitas as disparidades nacionais e regionais entre a Europa e a América do Sul.

O que buscamos é uma aproximação com os pressupostos centrais, de que essas eleições são de segunda ordem porque estão subordinadas às de primeira, que são aquelas que formam um governo. Além disso, segunda ordem refere-se a uma ideia de que há menos importância porque há menos em disputa, além do fato de essas eleições envolverem retomarem mais as temáticas das disputas nacionais do que regionais.

Acreditamos que compreender se as eleições ao Parlandino e ao Parlasul são de segunda ordem possibilita entender seus potenciais para a democratização da integração em seus blocos e na região sul-americana, tendo em vista que, até o momento, são os dois únicos parlamentos de arranjos de integração na América do Sul. Além disso, as teorias de integração nos ajudam a compreender melhor o efeito da consolidação ou não de eleições de segunda ordem na integração e as possibilidades e limites na sua democratização.

A seção 5 trata das análises dos resultados das eleições diretas ao Parlandino e ao Parlasul. É importante lembrar que todas ocorrem em seus territórios nacionais, sem disputas de partidos ou alianças transnacionais. Dessa forma, as regras também variam de um país para outro. Buscamos entender as lógicas que envolvem essas eleições, se há de fato um senso de integração ou se as mesmas refletem as disputas políticas e partidárias nacionais.

Na conclusão, retomamos os debates estabelecidos em torno das possibilidades democratizadoras das eleições ao Parlasul e ao Parlandino, indicando os fatores mais relevantes encontrados nas análises dos dados mediante ao aporte teórico levantado.

1.1 Caracterização da pesquisa, metodologias e procedimentos

Nesta seção da presente dissertação, apresentaremos a caracterização da pesquisa, a perspectiva da abordagem do objeto e instrumentos e procedimentos de coleta e organização de dados.

1.1.1 Natureza da pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se enquanto qualitativa, de tipo descritivo-explicativo com bases documentais e bibliográficas e uma metodologia indutiva por meio de comparação de variações concomitantes.

O objeto escolhido, a saber, as eleições diretas aos parlamentos regionais do Mercosul e da Comunidade Andina (CAN), apresentam semelhanças desde suas funções até seus mecanismos e participantes. Ainda, ambos se inserem em um fenômeno de integração regional em um mesmo espaço sul-americana. Uma vez que eleições são instituições democráticas, a metodologia comparativa pareceu adequada, tendo em vista que “a vocação dos estudos comparados consiste na busca da construção de inferências causais generalizantes, aptas a explicar formação, estabilidade e mudança em instituições políticas” (SANTOS, 2012, p. 204). As variações concomitantes são aquelas impossíveis de ser isoladas em um fenômeno, portanto, não podem ser eliminadas quanto ao resultado de uma pesquisa (GONZALEZ, 2008). Desse modo, consideramos que a aproximação dos dois arranjos

eleitorais escolhidos deve ser explicada simultaneamente e em relação a uma generalização possível a ambos a partir da aproximação de características concomitantes encontradas 1) na instituição em relação ao bloco e 2) nas eleições diretas. As generalizações estão restritas à integração regional na América do Sul.

Tendo em vista todo o contexto dos desafios e possibilidades do Parlandino e do Parlasul em favorecer a superação do déficit democrático em seus blocos, elaboramos perguntas norteadoras às nossas observações: seriam as eleições regionais um fator capaz de impulsionar a democratização regional? Estariam elas mobilizando elites políticas em uma disputa por cargos políticos e votos em torno de diferentes agendas? O que estaria em jogo nessas eleições? Quais os fatores de mobilização do eleitorado a um engajamento de debates com dimensões à construção de uma representação regional?

1.1.2 Contexto do objeto

Tendo em vista que o objeto desta pesquisa são as eleições diretas aos parlamentos de integração regional da América do Sul, sendo estes o Parlamento Andino e o Parlamento do Mercosul, necessitamos explicitar melhor o objeto, estabelecer contextualizações mais gerais que balizam essa pesquisa e orientar o sentido de nossas análises.

Entendendo como um conjunto o estabelecimento de ambos os parlamentos regionais e a realização de eleições diretas às representações das populações nos mesmos, nosso objetivo é entender se o aspecto da democratização transpôs ou não a formalidade eleitoral e da engenharia institucional, favorecendo assim uma democratização da integração. Uma vez que tratamos da América do Sul, analisamos seus dois parlamentos de integração, sendo que cada um corresponde a um bloco específico. Pressupomos que o déficit democrático pode ser enfrentado com eficiência a partir de um Parlamento com eleições diretas, mas que as dinâmicas da instituição dentro do bloco e dessas eleições é que matizam seu real papel democratizador.

A integração regional é concebida a partir da aproximação e convergência entre Estados e governos nacionais. A complexificação desse processo leva ao aumento de sua importância e influência, na medida em que passa a exercer determinações objetivas e subjetivas nas relações entre entes nacionais e supranacionais e também nas esferas domésticas. Conseqüentemente, há crescentes demandas e disputas por participação direta e indireta nos processos de integração regional, em especial quando lidam com posicionamento privilegiado próximos às esferas decisórias e à conformação de agendas.

As eleições diretas a parlamentos regionais conformam um mecanismo de representação parlamentar das populações na integração, tendo premissas de reproduzir as heterogeneidades internas a cada Estado e de mobilizar as elites políticas organizadas em partidos em um regime competitivo a um órgão que estabelece relações de contra peso com os outros órgãos que compõem o arranjo de integração.

Os significados e as ações mobilizadas em relação às eleições diretas a parlamentos regionais têm a ver primeiramente com sua formatação enquanto instituição, ou seja, suas normas e premissas. Assim, essa disputa eleitoral enquadra-se em um modelo apropriado para conformar uma representação parlamentar.

Em um segundo nível, o parlamento regional é parte integrante do fenômeno de integração regional, que têm uma estruturação institucional mais ampla na qual o parlamento é um componente. A especificidade objetiva do parlamento regional dentro do arranjo estrutural da integração é componente dos significados simbólicos estabelecidos em relação às suas eleições. Assim, as eleições a parlamentos regionais têm um alcance relativo à função dos próprios parlamentos dentro do arranjo de integração.

Em um terceiro nível de análises, os arranjos de integração regional possuem relações espaciais e temporais mais ou menos restritas. Enquanto que existem generalizações abstratas quanto ao fenômeno da integração regional, sua localização geográfica contempla contextos mais específicos que influenciam nos arranjos e nas dinâmicas de interação de seus membros. Além disso, a própria diversidade entre os membros e mesmo uma contextualização comum entre estes formata a própria estruturação do arranjo de integração. Apesar de a integração regional ser um fenômeno de ocorrência em diferentes partes do mundo, cada arranjo encerra em si especificidades que têm a ver com uma historicidade de seus membros e da região.

Postas estas considerações, explicar em que medida as eleições diretas a parlamentos regionais colaboram com processos de democratização do processo de integração regional na América do Sul levanta a necessidade de aproximar os dois parlamentos de integração regional presentes na América do Sul, o Parlandino e o Parlasul. A compreensão dessas eleições está relacionada à apreensão de todo o contexto histórico da integração na América do Sul e também nas estruturas dos blocos em que estão inseridos, onde assumem funções e potencialidades em relação aos demais órgãos.

Propomos então entender a democratização da integração a partir das eleições diretas a parlamentos regionais vistas dentro dos contextos institucionais dos mesmos, para posteriormente fazer inferências quanto aos seus potenciais frente ao fenômeno da integração. Buscamos um movimento de construção analítica mais endógena do fenômeno, considerando,

concomitantemente, condicionantes exógenas advindos da estruturação institucional dos blocos regionais e de seus desenvolvimentos históricos relativos às especificidades da região no qual se inserem.

As análises então se dividem em dois níveis: do contexto da integração regional na América do Sul e, mais especificamente, da CAN e do Mercosul para que seja possível organizar debates acerca da democratização dos mesmos com a conformação de seus parlamentos com eleições diretas de seus representantes. As abordagens teóricas também se dividem nesses dois níveis, inicialmente compreendendo o fenômeno geral da integração regional, para, posteriormente, debater sua democratização através de seus parlamentos com respectivas eleições diretas de representantes, sendo que estas também são compreendidas em suas especificidades enquanto um fenômeno de eleições regionais.

1.1.3 Instrumentos de coleta e análise de dados

É necessário compreender que, diferente do contexto do Parlamento Europeu, onde as eleições são simultâneas e unificadas (regionais, de fato), as eleições ao Parlasul e ao Parlandino ocorrem simultaneamente às eleições gerais de cada país. O período de análise vai de 2000 a 2017, visto que foram cinco eleições no Equador (2002, 2006, 2009, 2013 e 2017), três no Peru (2006, 2011 e 2016), duas na Colômbia (2010 e 2014), uma na Bolívia (2014) e três na Venezuela (1998¹, 2000 e 2005) antes de iniciar, em 2006, seu processo de desligamento da CAN, completado em 2011. O Parlasul, por sua vez, teve duas eleições no Paraguai (2008 e 2013) e uma na Argentina (2015).

Quanto à análise dessas eleições regionais, nos apoiamos nas bibliografias sobre parlamentarização da integração, déficits democráticos em blocos regionais e a formação de eleições de segunda ordem ao Parlamento Europeu. Buscamos seus aspectos qualitativos gerais, que destacam o distanciamento da integração em relação às populações nacionais, assim como uma desvalorização das eleições regionais tanto pela secundarização dos debates da integração, mas também por não mobilizarem uma disputa democrática e plural como se espera.

Para a contextualização das eleições regionais, lançamos mão de notícias de periódicos que pudessem evidenciar os momentos mais marcantes entre a organização e a realização dessas eleições, assim como seus momentos posteriores mais marcantes. A escolha dos periódicos seguiu dois procedimentos: primeiramente, a tentativa de encontrar os periódicos

¹ Essa informação consta no trabalho de Barreto (2006), mas não foi possível encontrar dados para essas eleições, tanto no site oficial do Conselho Nacional Eleitoral venezuelano (www.cne.gob.ve) como em outras fontes.

mais relevantes de cada país e, caso os mesmos não apresentassem notícias suficientes, realizar buscas aleatória no Google (google.com) através de termos genéricos sobre as eleições dos anos determinados. Também lançamos mão de buscas mais específicas com os termos “*elecciones Parlasur*”, “*elecciones Parlamento Andino*”, “*Parlamento Andino*” e “*Parlasur*”. O foco da seleção de notícias foi a escolha daquelas que trabalhassem de forma mais abrangente a figura dos parlamentares regionais, do parlamento regional e as impressões sobre suas eleições diretas.

A última base de dados utilizada foi um conjunto de entrevistas separadas em dois blocos. Pelo Parlandino, as entrevistas utilizadas foram coletadas e cedidas pela professora doutora Regiane Nitsch Bressan e pelo doutorando Bruno Theodoro Luciano. Sobre o Parlasul, o pesquisador coletou entrevistas em 2014 com representantes da delegação do Paraguai e em 2016 com um representante e assessor parlamentar que se candidatou ao Parlasul no ano anterior. Estas entrevistas foram gravadas em áudio a partir de um aparelho celular. Uma outra entrevista foi realizada por e-mail no mesmo ano com uma representante regional da delegação argentina.

Ao final, alcançaremos uma visão completa do nosso objeto de estudo, as eleições diretas aos parlamentos de integração regional da América do Sul, na medida em que utilizamos diferentes instrumentos de coleta de dados e os articulamos com diferentes abordagens teóricas para avaliar suas possibilidades na democratização da integração regional sul-americana.

2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL, O CONTEXTO LATINO-AMERICANO E O SURGIMENTO DA COMUNIDADE ANDINA E DO MERCOSUL

Nesta primeira seção, pretendemos situar temporalmente e caracterizar os fenômenos de integração regional dentro das chamadas ondas de integração e regionalismo. Apesar de algumas discordâncias entre alguns estudos, buscamos uma caracterização por elementos mais gerais, que incidem nas análises do fenômeno no contexto da América Latina e do Sul. Depois seguimos para a reconstrução do surgimento da Comunidade Andina (inicialmente, Pacto Andino de Nações) e do Mercosul nesse contexto comum de regionalismo e integração na América Latina e do Sul. Pretendemos aproximar esses dois blocos e situá-los em um contexto tanto regional quanto fenomenológico comuns.

2.1 As ondas de integração e regionalismo e o fenômeno na América Latina

Mattli (1999) indica que o voluntarismo na integração tem seu primeiro caso em 1828, quando a Prússia estabeleceu uma área de livre comércio com uma tarifa externa comum com Hesse-Darmstadt, um território que hoje faz parte da Alemanha. Posteriormente, o modelo foi replicado por outros territórios da região. Foi em 1952, após o final da Segunda Guerra Mundial, que a integração na Europa foi reinventada e abarcou as questões econômicas e políticas, já que em 1952 foi fundada a Comunidade Europeia do Aço e Carvão, seguida pelo Tratado de Roma de 1957, que estabeleceu a Comunidade Europeia, pelas incorporações de mais membros em 1973, 1981 e 1986. A Comunidade Europeia tornou-se União Europeia (UE) em 1993, após as assinaturas dos tratados de 1979 (criação da Unidade Monetária Europeia) e 1992 (Tratado de Maastricht, pela união monetária e política na região) (MATTLI, 1999).

Na América Latina, Mattli (1999) indica que o fenômeno da integração regional nos anos 60 surgiu nos debates acerca da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Pacto Andino de Nações (PA) e o Mercado Comum Centro-americano (MCCA), sendo que os anos 90 mostravam novo dinamismo do processo na região, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e o Tratado de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA), que contou com a participação do México. A última década do século XX apresentou um contexto em que os Estados Unidos da América (EUA) redefiniam agendas em relação à América Latina pela Iniciativa para as Américas, de 1990, com a estratégia do estabelecimento de

acordos bilaterais e a proposta de integração hemisférica da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) de 1994, fatores que influenciaram a integração e o regionalismo na América do Sul (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015).

Há uma convivência de diferentes arranjos com características próprias, sendo que surgiram ao longo dos diferentes ciclos de regionalismo que não se restringem apenas à região, mas que apresentaram dinâmicas particulares. Os primeiros projetos vêm dos anos 60, quando, por exemplo, foi estabelecido o Pacto Andino, seguidos de revisões e um período de novos arranjos a partir dos anos 80 e 90, em que foi lançado o Mercosul e o Pacto Andino foi relançado como Comunidade Andina (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015). Posteriormente, a primeira década do século XXI apresentou uma nova dinâmica do regionalismo e da integração na região, com arranjos pós-hegemônicos como a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), além da influência dos grandes acordos na região do Pacífico e do relançamento de blocos já existentes (MARIANO; RIBEIRO, 2015).

Souza (2012) aponta que, tratando-se de uma região com contextos de dependência e subdesenvolvimento, a integração seria uma ferramenta para o aumento no grau de autonomia e ampliação de desenvolvimento dos países da região. É possível, então, estabelecer uma relação entre a inserção subordinada da região no contexto da economia mundial e uma maior desintegração na mesma e, por outro lado, o avanço da integração em momentos em que a inserção internacional entra em crise e as demandas por autonomia e fortalecimento regional aumentam.

No entanto, a integração regional e o regionalismo não são um fenômeno exclusivo da América Latina ou do Sul. De uma forma geral, os estudos os colocam em duas ondas distintas, havendo alguns que apontam uma possível terceira, esta mais específica à América do Sul. O panorama do fenômeno permite a coexistência de esquemas microrregionais coexistindo ao lado de outros macrorregionais, os quais entre si interagem e têm ligações contextuais mais amplas, que poderiam ser explicadas nessa separação por ondas (HURRELL, 1995).

A primeira onda de regionalismo de fato iniciaria na Europa e, devido ao seu sucesso, espalhou-se enquanto possibilidade para América Latina, África e Ásia como um modelo que pudesse empreender o desenvolvimento econômico (RIBEIRO, 2016). Na década de 50, processos de integração firmaram-se e avançaram para além de seus objetivos iniciais. Refletindo sobre o contexto europeu, Caporaso (1998, p. 334, tradução nossa) afirma que

“sendo a integração um processo e não um ‘fim do Estado’, alguns aspectos desse processo consolidaram estruturas, regras e práticas que ainda perduram”.

A primeira onda regionalista ocorreu a partir da década de 1950, período posterior à Segunda Guerra Mundial, início da Guerra Fria e ordem bipolar. Neste contexto, o regionalismo surgiu na tentativa de estabelecer relações solidárias para evitar nacionalismos exacerbados e estabelecer ideais hegemônicos, estruturando organizações microeconômicas de cooperação e fortalecimento econômico, como a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e organizações políticas macrorregionais pela estabilidade, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) (BECKER, 2011).

A primeira onda regionalista, também chamada de regionalismo fechado, é comumente caracterizada por lógicas comercialistas e de protecionismos econômicos apoiados em altos graus de institucionalidade formal dos arranjos, níveis supranacionais e independentes aos governos na formação de blocos e baixos níveis de participação social (MARIANO; RIBEIRO, 2015).

Já no século XIX havia propostas ideológicas de união e integração da América Latina, mas as iniciativas que de fato concretizaram arranjos surgiram após a Segunda Guerra Mundial, quando contextos externos e internos à região favoreceram que os países buscassem estratégias conjuntas de cooperação econômica, industrialização e desenvolvimento (BECKER, 2011). Mattli (1999) indica que a região buscou integrar-se para enfrentar ameaças externas, como a integração europeia, que incidiria sensivelmente em uma redução de mercados à região visto o contexto de protecionismo.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) elaborou, mediante uma visão de deterioração dos termos de troca e uma divisão global entre centro e periferia, propostas de integração da América Latina baseadas na industrialização por substituição de importações, com o estabelecimento de um mercado regional que aproveitasse as vantagens comparativas e as possibilidades de complementariedade e dinamização econômica entre os países da região (BECKER, 2011).

O modelo cepalino de substituição de importações já havia sido aplicado anteriormente durante a grande crise de 1914 a 1945. Brasil, México e Argentina são os países que conseguiram mais resultados, mas também países menores, como Chile, Colômbia e Uruguai, conseguiram iniciar um processo de industrialização ao substituir importações por produção interna, utilizando-se também de medidas protecionistas, instalação de indústrias de base pelo Estado, financiamentos públicos e transferência de renda do setor primário para a indústria e fortalecimento do mercado interno (SOUZA, 2012).

Mediante a esse contexto, a CEPAL previa que a integração era fundamental para a industrialização dos países que ainda não haviam iniciado o processo, ao passo que os países que já o haviam feito, dependiam da integração para implantar a indústria pesada, para que então seguissem rumo à implantação de indústria leves de bens de consumo (SOUZA, 2012).

Em 1959, a CEPAL apresentou para a América Latina uma estratégia de integração regional como a solução para o estreitamento exterior da região a partir da expansão do comércio intrarregional, que ampliaria seus mercados, capacidade produtiva e competitiva e reduziria custos. Também era necessário um plano de desenvolvimento industrial conjunto na região, que integrada poderia enfrentar o subdesenvolvimento. O modelo de integração seria baseado nas vantagens comparativas, para que fossem possíveis especializações sem que houvesse competição interna. O caráter gradual da integração seguiria um período de 10 anos até a criação de um mercado comum, exigindo que se iniciasse por uma zona preferencial e a eliminação progressiva de barreiras alfandegárias (GUILLÉN ROMO, 2001).

Marcadamente, havia uma orientação nacionalista no desenvolvimento, fortalecida pela aliança entre os Estados e as burguesias nacionais, fato que favoreceu a diversificação econômica no período (SOUZA, 2012). O conceito de desenvolvimento, nos anos 60, estava vinculado à substituição de importações e proteção da produção e mercado nacionais (GUILLÉN ROMO, 2001).

A ALALC foi estabelecida pelo Tratado de Montevideu de 1960, assinado por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Equador e Colômbia (1961), Venezuela (1966) e Bolívia (1967) aderiram ao Tratado. Era suposto o estabelecimento gradual e progressivo de um mercado comum latino-americano com integração e complementariedade econômica baseada na reciprocidade de benefícios. Foram estabelecidos planos graduais de implementação de listas de redução tarifárias, que foram adotadas de forma incompleta e, em 1967, o comércio intrarregional parou de crescer, enquanto o extrarregional mantinha alto. O Protocolo de Caracas de 1969 buscou programar a extensão do prazo do estabelecimento da área de livre comércio de 1973 para 1980, além de flexibilizar algumas regras (MATTLI, 1999).

O início da ALALC foi promissor e otimista, conduzindo à criação do Parlamento Latino-Americano (Parlatino) em 1964, que ampliaria a agenda da integração pela participação de parlamentares nacionais. Ainda assim, o contexto de ascensão de governos ditatoriais fez com que o órgão não fosse institucionalizado. A desarticulação de agendas sociais, políticas e econômicas dividiu os países-membros da ALALC, já que alguns desejavam uma integração aos moldes europeus (MARIANO; RIBEIRO, 2015).

No contexto de bipolaridade internacional, a ALALC foi uma resposta de não alinhamento e união do chamado Terceiro-Mundo. Nesse ponto, os Estados Unidos pressionaram em contrapeso as propostas da CEPAL, desde o Tratado de Montevideu, limitando os objetivos da integração na região. Com a reconstrução europeia e japonesa, os EUA precisavam modernizar seu parque industrial e, para isso, elaboraram uma estratégia de transferência de seu parque industrial menos moderno para os países latino-americanos. A partir da década de 1960, os governos da região, que substituíram seus antecessores “nacionalistas e protecionistas”, passaram a alinhar-se com a política exterior dos EUA, contexto que afetou negativamente os acordos no interior da ALALC (SOUZA, 2012).

Segundo Mattli (1999, p. 162, tradução nossa), “durante a primeira onda de integração, há mais ou menos 30 anos, a maior parte dos líderes latino-americanos denunciaram com vigorosidade as tentativas dos Estados Unidos de condicionar suas provisões de assistência financeira, o que infringiria de forma intolerável na soberania nacional”.

A ALALC previa acordos de blocos sub-regionais e, nesse sentido, em 1966, Chile, Venezuela, Peru, Equador e Colômbia firmaram a Declaração de Bogotá em busca de um processo de integração. Souza (2012) indica que os países andinos ainda eram compostos por governos nacionalistas e progressistas que se opunham a interferências estrangeiras à região. Mattli (1999) indica que o Pacto Andino entre Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Equador foi formado porque a ALALC já não oferecia muitas garantias e nem muitos ganhos a estes, visto que Argentina, Brasil e México, os três gigantes da região, dominavam as negociações e eram pouco flexíveis nos termos da integração. As discussões haviam começado em 1967 e, em 1969, os países assinaram o Acordo de Cartagena. A Venezuela o fez em 1973 para integrar o grupo, estabelecendo o Pacto Andino, que integrava o Sistema Andino de Integração. Assim, o Pacto Andino foi uma resposta ao pouco avanço da ALALC e não exatamente a fatores de outros arranjos de integração externa (MATTLI, 1999).

Os insucessos da ALALC relacionam-se com a ascensão de governos ditatoriais, as crises econômicas dos anos 70, o baixo nível de vínculos econômicos, as insuficiências na infraestrutura da região e o protecionismo, que em muitos momentos mostrou-se uma barreira para a cooperação entre governos. Não obstante, o contexto de descrença com os processos de integração não se restringiram à América Latina.

Buscando enfrentar essa crise, na Europa, foram instituídas eleições diretas ao Parlamento Europeu e foi assinado o Ato Único Europeu para construir uma união econômica na região (MARIANO; RIBEIRO, 2015). Na América Latina, a ALALC foi substituída pela

Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), mesmo período da instituição de um parlamento dentro do Pacto Andino.

O Tratado de Montevideu de 1980 manteve a ALADI alinhada ao objetivo de estabelecer mercado comum a logo prazo. Ainda assim, em curto prazo, era a criação de uma zona preferencial com disposições a acordos setoriais, bilaterais e sub-regionais. A possibilidade era aproveitar o potencial de uma integração fragmentada e gradual. Enquanto a ALALC apresentava modelos mais normativos, a ALADI buscava uma flexibilidade de liberalização com menor número de preferências tarifárias e um pragmatismo compatíveis à realidade da região, ampliando possibilidades de acordos bilaterais e sub-regionais (GUILLÉN ROMO, 2001).

Sobre uma divergência em relação à caracterização dessa primeira onda em relação à integração ocorrida no contexto latino-americano, Briceño Ruiz (2011) discorda da caracterização de um regionalismo fechado. Para o estudioso, as propostas cepalinas, as grandes organizadoras do processo de integração na América Latina nesse momento, previam um período mais restrito no início pela necessidade de coordenar esforços de desenvolvimento na região e construção do projeto regional, para que a integração tivesse autonomia frente às outras regiões. O processo de desenvolvimento por industrialização a partir de substituição de importações era fundamental antes de qualquer abertura comercial. Dessa forma, o termo regionalismo autônomo seria mais apropriado.

Mesmo pleiteada a necessidade de proteger as produções regionais em uma primeira fase do processo de integração, de maneira a permitir que se incrementasse sua competitividade através da competição regional, era previsto que, nas fases posteriores, se produzisse uma abertura aos mercados mundiais (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 16, tradução nossa).

O autor ainda indica outra característica que é uma ressalva acerca do que seria o caráter nacionalista dessa onda. Em realidade, a América Latina apresentava um nacionalismo ancorado na repulsa por interferências na região (BRICEÑO RUIZ, 2011), especialmente em relação aos Estados Unidos.

Firmar a região como realidade no cenário internacional era uma forma de autopreservação e autoexpansão, sendo importante a filosofia desenvolvimentista e integracionista da CEPAL, tendo em vista também a superação do subdesenvolvimento e a posição de subordinação da região na ordem internacional do pós-guerra (BRICEÑO RUIZ, 2011). Além disso, uma vez que a guerra havia terminado, os países da região temiam

perder mercados nos quais ganharam espaço, inclusive o europeu, que começava a se organizar em nível regional.

De acordo com o autor, entre as décadas de 50 e 80, houve um período de voluntarismo até a criação do Pacto Andino, seguido por um revisionismo até no início dos anos 80 – iniciado pelo próprio Pacto Andino de 1969 e aprofundado com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Dessa forma, o termo regionalismo fechado suprime esses períodos e as estratégias particulares de cada país à integração (BRICEÑO RUIZ, 2011). Nesse sentido, a autonomia refere-se à própria busca dos países pela integração regional enquanto ferramenta; ainda assim, o esgotamento de integração na região possibilitou uma revisão mais pragmática em relação ao que a integração poderia oferecer.

A segunda onda regionalista, ou regionalismo aberto, iniciou-se no final dos anos 80 e consolidou-se nos anos 90, percorrendo até o início dos anos 2000. Hurrell (1995) sumariza 4 características centrais do fenômeno nesse período: emergência do regionalismo Norte-Sul, que podemos exemplificar pelo Tratado de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA); multiplicação de arranjos com diferentes níveis de institucionalização, preferencialmente menos burocráticos, logo, menos espelhados no modelo europeu; multidimensionalidade, que combinava mecanismos de abertura comercial com estratégias de inserção econômica e política no sistema internacional e; aumento da consciência regional, em diferentes áreas geográficas.

A estratégia de integração realizou-se na medida em que os governos nacionais necessitavam ampliar seu poder de barganha e da autonomia de seus Estados em relação à crescente interdependência e competitividade do contexto de globalização (BECKER, 2011).

O regionalismo aberto na América Latina seguiu uma lógica de alinhamentos estratégicos junto às três áreas econômicas hegemônicas à época (América do Norte, Europa e Ásia Oriental) em busca de melhor inserção internacional de atores estatais e não-estatais. A segunda onda de regionalismo apresentou um contexto de busca na instituição de mecanismos de regulação pelo Estado para lidar com desafios da globalização. Desse modo, ampliou tanto esse processo quanto o regionalismo em políticas de liberalização econômica intrarregional com baixa proteção externa (SANAHUJA, 2009). Dado o contexto global de competição, havia uma ênfase no melhor posicionamento dentro do mercado global, mesmo que isso significasse deixar de cumprir com as obrigações assumidas nos processos de integração (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015).

A segunda onda de regionalismo compreende uma liberalização comercial ampla como etapa intermediária de uma liberalização econômica multilateral. O fim da bipolaridade refletiu, nos planos global e regional, a tendência a acordos preferenciais de comércio, baseando-se na abertura de mercados e acordos entre parceiros com importantes assimetrias. O neoliberalismo dos anos 90 vislumbrava o desenvolvimento nacional a partir de uma integração voltada para a economia global e por medidas como desnacionalização econômica, privatizações, altas nos juros e abertura econômica (MENEZES; KLEMI, 2016).

Um elemento marcante da segunda onda de regionalismo é o contexto de expansão de grupos transnacionais, o que afetou diretamente a capacidade dos governos nacionais de controles de processos que não se restringiam aos espaços geográficos determinados dos Estados-nação e envolviam diferentes sociedades. Assim, falar de integração regional nesse contexto alude a reconfiguração dos Estados nacionais e a capacidade de seus governos em lidar com questões que ultrapassam seus campos tradicionais de poder e ação (MARIANO, 2007).

O regionalismo aberto era acompanhado por uma racionalização do Estado nacional. Sendo as organizações regionais e demais órgãos, criados ou restaurados, responsáveis pela coordenação política em temas nos quais as políticas nacionais não eram capazes de resolver satisfatoriamente. Tal conjuntura está relacionada com a globalização, que trazia novas demandas de governabilidade, que requeriam interdependências crescentes tanto para a solução de problemas quanto para a consecução de objetivos (SANAHUJA, 2013).

Fernández (2007) indica que o ciclo de regionalismo aberto na União Europeia desenvolveu-se em uma fase neoliberal de aumento de competitividade do bloco na concorrência do mercado global por um processo de incremento de capacidade fiscal na supranacionalidade do bloco e redefinindo as políticas de cunho keynesianos a nível nacional que ainda estavam em funcionamento. O sentido da competitividade foi trabalhado mais especificamente a partir do Tratado de Maastrich de 1993, no projeto de reestruturar a região por meio de uma nova economia do conhecimento, pontuando que “a coesão territorial e a redução das desigualdades territoriais dependem do desenvolvimento de mecanismos regionais e locais de aprendizagem e inovação que conduzam à competitividade” (FERNÁNDEZ, 2007, p. 101, tradução nossa).

A estratégia de desenvolvimento latino-americano na segunda onda foi orientada para o exterior, levando a região a uma maior abertura à economia mundial via liberalizações unilaterais e multilaterais. A integração era um instrumento para um melhor posicionamento

na competição econômica mundial. O diagnóstico cepalino tratava da globalização como promotora do acesso às tecnologias e investimentos necessários ao aumento da competitividade, sendo a integração o elo entre esses objetivos (MENDONÇA JÚNIOR, 2014). A CEPAL afirmava ser o regionalismo aberto

um processo de crescente interdependência econômica regional, impulsionado tanto por acordos de preferências de integração, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e de construir, na medida do possível, um crescimento para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994, p. 8 *apud* GUILLÉN ROMO, 2001, p. 365, tradução nossa).

O período possuía um contexto muito diferente daquele da primeira onda de integração. Um fator importante era a integração Norte-Sul pelo NAFTA, fato quase impossível no período anterior. Além disso, a globalização demandava flexibilidades e liberalizações no campo econômico, algo que um regionalismo estruturado e voltado mais para dentro, mesmo que inicialmente, poderia implicar numa dinâmica de exclusão de um processo que abarcava todas as regiões. A integração teria que acompanhar esse movimento mais geral e ainda oferecer a seus membros um posicionamento vantajoso dentro da competição mundial.

Também surge da necessidade de resposta a eventos externos que ameaçavam as economias da região nos aspectos comerciais. O fim da Guerra Fria abria novas possibilidades globais, mais especialmente para a Europa. A América Latina receava que as áreas de investimentos, comércio e provisão de medicamentos fossem afetadas negativamente. Outro fator foi a integração do México a Canadá e Estados Unidos, aumentando a apreensão das Américas Central e do Sul (MATTLI, 1999).

O Consenso de Washington de 1989 influenciou a região em políticas de abertura econômica e diminuição da participação estatal para privilegiar o setor privado. Essa situação influenciou a integração a adotar baixa institucionalidade, com perspectiva intergovernamental, pela remoção de barreiras tarifárias para desenvolvimento comercial. Incluíram-se países com diferentes níveis de desenvolvimento sem tratamentos preferenciais, o que levaria a uma superação da situação periférica por inserção mais competitiva e vantajosa no mercado mundial (MARIANO; RIBEIRO, 2015).

O regionalismo aberto na América Latina, além do seu forte componente de inserção econômica, compreendia também o fator político da busca dos governos em recuperar poder nas grandes negociações e instituições internacionais que haviam marginalizado a participação da região durante o período da Guerra Fria (MARIANO, 2007).

Um paralelo interessante é notar que os Estados nacionais latino-americanos, no início dos anos 90, eram reestruturados para ampliação da participação e democratização ao mesmo tempo em que o contexto internacional do pós-Guerra Fria também reestruturava os Estados nacionais. Entretanto, este último o realizava nos âmbitos da soberania e territorialidade para atender ao contexto de maior fluidez do capital e ampliação – em quantidade e alcance – das organizações transnacionais.

Assim, os processos de integração, tanto os que surgiram quanto aqueles que já existiam e foram reestruturados no período de redemocratização, buscaram institucionalizar instâncias de representação regional às populações (MARIANO; RIBEIRO, 2015). Concomitantemente, as políticas de diminuição da intervenção estatal favoreciam a participação da sociedade organizada em atores privados que seriam promotores do desenvolvimento (MENDONÇA JÚNIOR, 2014).

Nesse contexto, o Tratado de Assunção de 1991 fundou o Mercosul após um período de aproximação e acordos entre Argentina e Brasil, que foram ampliados para a incorporação e participação de Uruguai e Paraguai. Tendo em vista as negociações da ALCA, a América Latina buscou estratégias de fortalecimento na negociação com os EUA, sendo o Mercosul uma delas (SOUZA, 2012). O bloco surgiu com uma instância parlamentar, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que foi instituída na estrutura do bloco em 1994. Por sua vez, o Pacto Andino foi relançado no Protocolo de Trujillo de 1996 sob o nome de Comunidade Andina (CAN). O Sistema Andino de Integração (SAI) também começou a contar com a normativa de eleições diretas ao Parlandino.

Ao substituir o objetivo de desenvolvimento por liberalização comercial, não foi possível o aproveitamento do potencial da integração para lidar com problemas históricos e estruturais da região, dentre elas as assimetrias entre os países integrantes. O retrocesso no comércio intrarregional em relação ao extrarregional de 1998 a 2003 na CAN e no Mercosul mostrou limitações do regionalismo aberto.

O contexto de um “regionalismo ligeiro” (SANAHUJA, 2009) foi baseado no intergovernamentalismo de tomada de decisões por unanimidade, prevalecendo aspectos da soberania nacional e rechaçando instâncias soberanas na integração que tivessem caráter imperativo sobre o cumprimento de normas regionais comuns, criando uma situação de descumprimentos de acordos e normas unilateralmente, dificultando o controle, eficiência e credibilidade dos processos de integração (SANAHUJA, 2013).

No entanto, “ao mesmo tempo em que se adotam medidas unilaterais que deterioram o processo de integração, nos órgãos regionais, em nível mais alto, são acordados novos

compromissos políticos, estabelecendo metas integracionistas ainda mais ambiciosas, que igualmente não se cumprem” (SANAHUJA, 2009, p. 18, tradução nossa). Como exemplo deste último fator, temos as eleições ao Parlandino que foram instituídas nos contextos nacionais de forma fragmentada, já que cada membro ficou responsável de estipular as regras eleitorais como e quando fosse mais conveniente até prazos máximos. Esses aspectos não foram seguidos à risca, enquanto que o Mercosul manteve crescentes institucionais que, apesar da ampliação, nem sempre significaram aprofundamento do processo.

Apesar de êxitos no início do regionalismo aberto, houve impedimentos na sustentação e aprofundamento do processo, muitas vezes ocasionados por choques entre o poder governamental e as esferas da integração e suas normativas. Há que se observar que a maior parte dos êxitos comerciais da integração na região foram aproveitados pelos países mais fortes, uma vez que as assimetrias regionais não foram enfrentadas de maneira eficaz. Numa lógica baseada na liberalização comercial, os países menores ficaram em situação marginal em relação aos ganhos com a integração (GIRALDO; ORTIZ, 2007). Outro fator foi as novas crises econômicas dos anos 2000, que favoreceu a volta da união ideal latino-americanista para enfrentamento colapso nos países da região (MENDONÇA JÚNIOR, 2014).

A primeira década dos anos 2000 foi marcada pela ascensão de governos progressistas na América do Sul, favorecendo sua convergência e expandindo agendas de cooperação na integração para temas políticos e sociais por maior autonomia da região. Nesse contexto também ocorreu o rechaço às negociações da ALCA.

Ainda assim, “enquanto os governos assumiram muitas demandas das organizações da sociedade civil, o novo cenário não necessariamente reteve os mesmos espaços para a participação de cidadãos na reconstrução do regionalismo da América do Sul” (SERBÍN, 2013, p. 297). As cúpulas formadas para o debate de agendas sociais até chegavam a contar com a participação de alguns grupos e representantes da sociedade civil, mas eram amplamente dominadas pelos Executivos nacionais – no que tange as capacidades de implementação no contexto regional – e aqueles se mantinham basicamente consultivos. As experiências de integração na região contam com esferas de participação que seguem a lógica consultiva e tem presença fragmentada nos arranjos institucionais.

O regionalismo do século XXI estabeleceu-se a partir da crítica das agendas políticas neoliberais. Quanto à integração, era necessário um redirecionamento para temas de bem-estar, inclusão e desenvolvimento, com vistas à autonomia da região em relação ao sistema interacional. Dois termos são mais correntes para caracterizar esse novo regionalismo, sendo pós-liberal, pela ênfase na crítica às políticas neoliberais, e pós-hegemônico, tendo em vista

que o período apresenta diferentes arranjos que não buscavam um modelo preestabelecido de integração; sendo a América do Sul uma região na qual novos arranjos emergiram (MARIANO; RIBEIRO, 2015).

O caso europeu também foi afetado no mesmo período, ainda que de forma distinta. De acordo com Fernández (2007), a etapa do “Novo Regionalismo” lidava com duas questões centrais: a competitividade no cenário global e o desenvolvimento territorial e socialmente assimétrico na integração. Para isso, foi adotada uma estratégia em nível supranacional de promoção de poderes decisórios por regiões, que cooperavam entre si na criação de redes pelo desenvolvimento e inovação entre atores públicos e privados.

Nesse novo ciclo de regionalismo, é possível observar uma forte tônica no aumento de coesão na integração e de promoção do desenvolvimento de forma endógena, sem que isso signifique protecionismo, até porque a necessidade de competitividade no mercado mundial era uma preocupação primordial (FERNÁNDEZ, 2007). A América Latina, enquanto região, já apresentava distintos blocos de integração sub-regional.

Dessa forma, há um caráter endógeno que pode ser visto como um esforço de fortalecer esses arranjos, buscando níveis de comunicação e coordenação entre eles, como no caso da criação da UNASUL. Para Urruchurtu (2014), o período marca o fortalecimento da integração sul-americana para uma posterior expansão e inclusão de membros em toda a região da América Latina, diferentemente da segunda onda regionalista, que se concentrou em arranjos sub-regionais.

A América do Sul teve governos com respaldo democrático e orientação neodesenvolvimentista (defesa de inclusão social e nacionalismo na exploração de recursos) com propostas refundadoras, de agendas mais radiciais e críticas severas ao modelo neoliberal, e renovadoras, que se pautavam em maior apoio institucional e integração ao sistema político e faziam críticas moderadas ao modelo neoliberal (MENDONÇA JÚNIOR, 2014).

Essa divisão parece mais adequada do que por espectro político, dado que há questionamentos se alguns governos de região realmente impulsionaram agendas de ruptura com os modelos neoliberais. Comumente, o período é chamado de giro à esquerda ou onda rosada. A onda neodesenvolvimentista acreditava no crescimento econômico baseado no fortalecimento do mercado interno de consumo de massa e desenvolvimento social com participação da regulação estatal na economia (MENEZES; KLEMI, 2016).

O período pós-liberal foi marcado por novas problematizações dos governos da região em relação às agendas econômicas e de política exterior, aplicadas por seus antecessores. A

construção de blocos regionais com propostas de revisão de políticas de desregulamentação, financeirização e flexibilização do trabalho e o livre mercado era uma visão estratégica em oposição à integração global promovida no período neoliberal. Além de novas iniciativas, houve também a revisão de arranjos já existentes, sempre em torno de potencializar a soberania nacional ainda nos marcos do sistema capitalista (STOESSEL, 2014).

A nova integração dos anos 2000 contou com o afastamento da agenda de integração dos EUA, possibilitando arranjos que priorizavam projetos que agregavam integração em âmbitos comerciais, sociais, políticos, culturais, produtivos e inclusive físico-energéticos. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a América Latina ficou em segundo plano na política externa dos EUA. Por outro lado, a busca de inserção internacional autônoma da região contou com ampliação de investimentos chineses para projetos, inclusive de infraestrutura (MENEZES; KLEMI, 2016).

Os novos arranjos mais notáveis são a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Houve tentativas de criar uma Área de livre Comércio entre CAN e Mercosul no interior da ALADI, sendo que a UNASUL foi vista como um espaço de convergência entre os blocos.

Essa nova fase do regionalismo caracterizou-se pela proposta de cooperação à correção dos problemas do modelo de desenvolvimento social e econômico postos em prática durante o regionalismo aberto. Sanahuja (2009) aponta 8 características fundamentais do regionalismo pós-liberal: primazia de uma agenda política e menos atenção a uma agenda econômica e comercial; o retorno da agenda de desenvolvimento; protagonismo de atores estatais; ênfase na agenda positiva; construção de agenda social de enfrentamento à desigualdade, à pobreza e assimetrias regionais; enfrentamento de gargalos da integração e carências da infraestrutura regional; ênfase na segurança energética com perspectivas de complementariedade neste campo e; incentivos à participação e legitimidade social dos processos de integração.

Em 2011, fruto da aproximação entre UNASUL e ALBA, a Declaração da Cúpula da Unidade, que contou com a assinatura de 33 governos da América Latina e Caribe, fundou a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Esse fato demonstra que a integração na América Latina afastou-se de uma proposta pan-americanista para retomar propostas de latino-americanismo.

Paradoxalmente, o momento atual de integração apresenta dois contextos simultâneos, o de fragmentação de diferentes arranjos sub-regionais, e o de renovação de esforços de uma

integração que envolva a todos os países latino-americanos. Sanahuja (2012) descreve um “trilema” latino-americano na raiz do multilateralismo na região, que envolve a defesa da soberania nacional, o discurso de integração regional e a busca de autonomia internacional.

Essencialmente, o regionalismo pós-hegemônico pode ser caracterizado enquanto uma repolitização do processo para além das agendas econômicas e comerciais, buscando agregar a participação de cidadãos, movimentos sociais, partidos políticos e governos nacionais na construção de uma comunidade regional (SERBÍN, 2012). O Estado surge, por um lado, como o promotor da integração e retomam as agendas de desenvolvimento e, por outro, como garantidor da soberania nacional.

A volta do Estado mais ativo na integração e o intergovernamentalismo apoiam-se mutuamente, visto que os Executivos são vistos como defensores e garantidores do interesse nacional e, desse modo, legítimos formuladores das agendas regionais. Nesse sentido, a participação cidadã tem poucas capacidades de implementar ou reforçar instâncias de participação, que acabam por se fragmentar e pouco influenciar nas instâncias decisórias do processo. Mesmo outros atores políticos importantes da esfera nacional, como os partidos, ficam delegados a um segundo plano (salvo aqueles que ocupem o governo) (SERBÍN, 2013).

Uma análise do período revela um pragmatismo dos governos na convergência para questões comuns que pudessem solucionar problemas imediatos, garantindo investimentos à promoção de desenvolvimento, mantendo a integração numa lógica cooperativa para alcançar posições mais vantajosas no cenário internacional. Esse contexto gerou fragmentação do regionalismo na América do Sul e baixos níveis de comprometimento com um projeto de integração na região (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015).

A repolitização da integração apresenta um fator negativo à participação cidadã. Nessa conjuntura, os atores políticos tradicionais, os partidos, os candidatos e os representantes são aqueles que cumprem essa repolitização, deixando à margem os atores não partidários da sociedade civil, inclusive a redes regionais. Nesse sentido, eleições de representantes na integração legitimam elites políticas na integração, mas não inserem plenamente a cidadania no processo (SERBÍN, 2012).

A retórica da inclusão e da cidadania na integração por parte dos governos nacionais derivou da necessidade de legitimar as agendas sociais propostas na região, no entanto houve pouco avanço em torno de real empoderamento e participação da cidadania. A arquitetura regional não conseguiu resolver o déficit democrático², nem na CAN, que lançou acordos e

² O termo é referência à baixa participação social na integração por poucos ou inexistentes canais. Também refere-se à baixa prestação de contas quanto ao que se passa nas esferas regionais, havendo também poucos

resoluções de agendas sociais pouco implementadas, e nem no Mercosul, que limitou os espaços de participação a agendas pré definidas e um maior peso de grupos corporativos e tecnocratas em algumas das discussões do bloco (SERBÍN, 2012).

Apesar das novas dinâmicas, há uma percepção de crise e estagnação tanto do Mercosul, que teve baixas enquanto união aduaneira pela superposição de interesses domésticos e ainda tem o Brasil vacilante quanto a uma liderança do bloco, quanto da CAN, que com uma grande mas ineficaz estrutura institucional, sofre com “compromissos políticos que não se cumprem, países que, em processo de ‘refundação’ de estruturas, propõem modelos de integração de qualidade ‘bolivariana’ e outros que apostam em uma estratégia ‘radical’ (*hub and spoke*) baseada em acordos de livre comércio com terceiros” (SANAHUJA, 2009, p. 13, tradução nossa). A Venezuela rompeu com a CAN em 2006 após Colômbia e Peru assinarem tratados de livre-comércio com os Estados Unidos.

2.2 O surgimento e consolidação do Pacto Andino de Nações e da Comunidade Andina

A Declaração de Bogotá de 1966, assinada por Venezuela, Colômbia, Peru, Chile e Equador criou uma comissão mista de caráter político para proposições à criação de um mercado comum, iniciando o Pacto Andino. As negociações e os acordos foram no interior da ALALC até que, em 1968, a comissão apresentou as primeiras propostas do Acordo de Cartagena e da Cooperação Andina de Fomento (CAF), organismo financeiro da futura integração sub-regional. Em 1969, o Acordo de Cartagena foi assinado pela Bolívia e os demais países da Declaração de Bogotá, à exceção da Venezuela, que recusou o Acordo por discordâncias quanto às agendas de redução tarifária e da Taxa Externa Comum (TEC) que poderiam afetar negativamente suas indústrias. A Venezuela só assinou o Acordo em 1973, 3 anos antes da saída chilena do grupo (BRICEÑO RUIZ, 2011). A Declaração inseriu o Pacto Andino no Sistema Andino de Integração.

O Pacto Andino foi o início do período revisionista na integração latino-americana, sucedendo o período de voluntarismo quase automático dos países da região. O revisionismo seguiu-se até os anos 80, quando a ALALC é refundada enquanto ALADI. O período é caracterizado por um rechaço às propostas basicamente comerciais da ALALC que beneficiavam os países mais industrializados, retomando propostas cepalinas de desenvolvimento planejado (BRICEÑO RUIZ, 2011). O Pacto Andino surgiu na tentativa de, através da integração econômica, promover desenvolvimento industrial, crescimento e melhoria das condições sociais nos países-membros para uma posterior incorporação mais mecanismos de fiscalização e controle dessas instituições e das ações dos governos a nível regional.

madura na integração de um mercado comum latino-americano (GRAGEA; CEVALLOS, 2009). O próprio nome dado ao bloco de integração faria uma referência aos objetivos do grupo, “uma aposta na qual os incentivos eram mais políticos do que econômicos, mais públicos do que privados, quer dizer, era mais de governos do que das bases involucradas” (AGUILAR, 2001, p. 9, tradução nossa).

O Acordo de Cartagena trouxe um hibridismo entre intergovernamentalismo, representado pela Comissão (órgão máximo com capacidade exclusiva de legislar) e supranacionalidade, representada pela Junta (órgão de caráter técnico e responsável por encaminhamentos de propostas legislativas à Comissão). Também havia o Comitê Consultivo que era o elo entre os países-membros e a Junta e Controlava os Comitês Assessores Econômico e Social, instâncias de participação das populações e setor privado. Não havia uma instância jurídica da integração e a estrutura foi revista por protocolos e acordos posteriores.

O Pacto Andino ainda contava com o Fundo Andino de Reservas (FAR) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) para enfrentar os desequilíbrios internos à integração, do qual ainda teve uma institucionalização de estruturas burocráticas supranacionais para garantir melhor andamento do processo. É importante lembrar que a integração dos anos 60 teve seu contexto influenciado pela experiência da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), sendo que o Pacto Andino buscou algumas semelhanças institucionais (LUCIANO; MARIANO; BRESSAN, 2014).

Em 1979 foram criados o Parlamento Andino (órgão deliberante e consultivo da integração, que iniciou atividades em 1984) e dois órgãos que foram criados, mas não inseridos à estrutura. O Conselho Presidencial Andino fazia reuniões para debates de pautas gerais e o Conselho de Ministros de Relações Exteriores reunia-se para recomendar linhas gerais a serem seguidas pelos órgãos do bloco. Ambos, apesar de só terem sido instituídos em 1996, tiveram participação importante nas discussões das agendas de integração no bloco, ocupando papel mais influente que o próprio Parlandino (BUSTAMANTE, 2004).

O Acordo de Cartagena estabeleceu instrumentos comerciais (agendas negativas) e de economia política (agendas positivas) para estabelecer uma união aduaneira com mercado comum até dezembro de 1980. Dessa forma, foram organizadas listas de redução tarifária e uma TEC estabelecida gradualmente para fortalecimento do comércio intrarregional. Também foram organizados programas industriais para estimular diversificação e a cooperação e interdependência produtiva com mecanismos de harmonização e coordenação de políticas

econômicas e sociais (BRICEÑO RUIZ, 2011). Foram previstas cláusulas de tratamento especial e mais flexível para Equador e Bolívia.

Apesar de um aprofundamento institucional e de instâncias supranacionais para resguardar a integridade do processo de integração, “o Pacto Andino nunca alcançou elevadas taxas de comércio intrarregional por causa da similaridade de sua estrutura exportadora e da ausência de um verdadeiro mercado regional” (SANAHUJA, 2012, p. 24, tradução nossa).

Segundo Briceño Ruiz, (2011), os anos de 1970 mostraram resultados modestos para as ambições do Pacto Andino. Houve liberalização comercial interna e o nível de exportações do bloco cresceu ligeiramente, fatores que favoreceram a diversificação produtiva na região. No entanto, a partir da metade da década, surgiram divergências internas quanto ao papel da TEC, para os membros menores, instrumentos à industrialização e harmonização entre os países a partir de medidas mais flexíveis e protecionistas e, para os maiores, mecanismos de regulação econômica por agendas negativas para aumento de competitividade do setor privado. Isso levou à flexibilização de algumas listas em 1975, fator que levou à saída chilena no ano seguinte. Outros aspectos favoreceram uma estagnação do Pacto Andino: as crises do final dos anos 70 e início dos anos 80 e, conseqüente implementação de medidas protecionistas unilaterais; o imediatismo e inflexibilidade pouco pragmáticos e sem diagnósticos da Junta; a não definição das prioridades nacionais e regionais; baixo cumprimento de acordos e o nulo avanço dos mecanismos de cooperação industrial.

Nos âmbitos econômico, comercial e industrial, o Protocolo de Quito flexibilizou a liberalização comercial, a adoção da TEC, os investimentos estrangeiros e as listas de comércio, ainda com tratamentos preferenciais a Bolívia e Equador. A união aduaneira foi fixada para 1997 e os instrumentos de inspiração cepalina foram flexibilizados. Apesar de um inicial aumento no intercâmbio comercial na região, as imprecisões do documento favoreceram o fortalecimento de medidas protecionistas que seriam apenas transitórias, dado que em 1989 o Desenho de Galápagos reestruturou o bloco e foi abandonado o modelo autônomo de integração (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Entre 1980 e 1988, o período caracterizado por abandono e paralisia compreendeu o de decisões e resoluções não cumpridas, combinadas à década perdida que afetou os países da região e o Pacto. Também houve uma série de flexibilizações que descaracterizaram em grande parte alguns dos programas estabelecidos (AGUILAR, 2001).

A década perdida dos anos 80 marcou uma desilusão com o projeto de integração que não apresentava uma dinâmica satisfatória para a crise vivida na região, além da percepção de esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado em um nacionalismo de forte presença

estatal e na industrialização por substituição de importações. Os países realizaram reformas estruturais em torno da diminuição da presença do Estado, adotando agenda de liberalização na esfera doméstica e internacional, os quais também procuravam uma melhor e mais vantajosa inserção na economia mundial. A integração passou a ser vista de uma forma mais pragmática e menos normativa, sofrendo alterações a partir do Protocolo de Quito de 1987, que estipulou o Protocolo Modificatório do Acordo de Cartagena. A integração devia seguir a uma modernização produtiva para aumento dos poderes de competitividade e de negociação da região na esfera internacional. Programas foram flexibilizados, o que, por exemplo, possibilitou o ingresso de investimentos externos e iniciativas de desenvolvimento agropecuário, ambos ausentes até então (GRAGEA; CEVALLOS, 2009).

A reestruturação do bloco organizou as esferas decisórias do bloco junto aos Executivos nacionais, especialmente nos presidentes, que mostrou a não restrição da integração a aspectos comerciais e econômicos.

O Protocolo de Quito reforçou as institucionalidades de participação por representação (Parlandino) e direta (Conselhos Consultivos, que foram aproximados ao Conselho). Também houve avanço na segurança jurídica com a criação do Tribunal Andino. Comissão e Junta foram mantidas como os órgãos mais importantes nas legislações e execuções das agendas da integração, contando com uma participação informal do Conselho Presidencial Andino e do Conselho de Ministros de Relações Exteriores. Assim, concomitantemente em que o Parlandino teve maior institucionalização, houve um rearranjo estrutural no Pacto Andino que ganhou um caráter de reforço intergovernamental nas esferas decisórias e legislativas, impulsionado pelo regionalismo aberto que buscava menor burocratização dos arranjos regionais (LUCIANO; MARIANO; BRESSAN, 2014).

Uma terceira etapa da integração andina realizou-se a partir do Protocolo de Quito em 1988, quando os programas foram revisados e houve avanço em áreas sociais, contando com a institucionalização do Parlamento Andino e do Tribunal Andino (AGUILAR, 2001).

A partir de 1989, houve empenho dos presidentes em iniciar um processo de relançamento do bloco, contribuindo para a convergência no estabelecimento da zona de livre comércio em 1993 e ajustes na TEC.

Outro marco importante foi o Protocolo de Trujillo de 1996, que de fato relançou o bloco com o nome de Comunidade Andina (CAN) no Sistema Andino de Integração, reunindo e coordenando instituições financeiras, legislativas, jurídicas sociais e trabalhistas em um ordenamento jurídico comunitário.

A problemática central da Comunidade Andina de Nações, desde seu início, é como encontrar o caminho que leve a resolver com justiça a livre circulação de bens entre seus países sem afetar negativamente as estratégias de desenvolvimento de cada um deles. Isto significa o estabelecimento da união aduaneira e, a partir daí, avançar rumo a um mercado comum. Ao mesmo tempo em que necessita convergir seus associados para uma intervenção em bloco nas negociações com o Mercosul e o resto do mundo (AGUILAR, 2001, p. 13, tradução nossa).

A institucionalidade do bloco teve um salto na década de 90. A substituição da Junta Técnica pela Secretaria-Geral ampliou o alcance da formulação e execução de leis supranacionais, enquanto que houve o aumento da dimensão política na institucionalização do Conselho Presidencial Andino e do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores em 1997, ambos nas instâncias decisórias da integração e controlados a partir das esferas Executivas nacionais. Ainda em 1992, Venezuela e Peru romperam relações após o presidente peruano Fujimori assumir poderes ditatoriais e, posteriormente, desligar-se temporariamente do Pacto Andino até seu reingresso gradual em 1994 (MATTLI, 1999).

Em 1989, foi lançado o Manifesto de Cartagena, que criou a Reunião Periódica de Presidentes e iniciou um processo mais pragmático na integração que voltava-se para a inserção mais acelerada da região na economia internacional. Também foi aprovado o Desenho Estratégico e um cronograma de liberação econômica em ações de curto, médio e longo prazo, que contavam com participações externas em algumas esferas. Também foi salientada a necessidade de coordenação para temas como infraestrutura e comunicação. A Reunião de Machu Pichu de 1990 criou o Conselho Presidencial Andino com a responsabilidade de avaliar a integração. No mesmo ano, foram definidas, além da facilitação de circulação de capital externo, diretrizes políticas comuns para o setor agropecuário, que ainda permanecia regulado apenas nas esferas nacionais. A partir da Ata de Barahona de 1991, Venezuela e Colômbia aperfeiçoaram uma zona de livre comércio bilateral e acordaram uma TEC no ano seguinte, o qual levou às negociações da entrada de Equador e Bolívia para 1993. Em 1995 foram iniciadas as negociações a um mercado comum até 2005, inclusão de uma agenda social e uma reforma institucional no bloco. A zona de livre foi exitosa até 1999, quando crises econômicas e políticas afetaram os países da região (BRICEÑO RUIZ, 2011).

O Protocolo de Trujillo, de 1996, institucionalizou os compromissos firmados a partir da Reunião de Quito. O novo momento iniciou com o relançamento do Pacto Andino como Comunidade Andina (CAN). A reforma na estrutura da integração contou com novas instituições, como a Secretaria-Geral, e influenciou outras, como as diretivas a eleições diretas para representantes do Parlandino. Houve a institucionalização do Conselho Presidencial

Andino e do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores junto às esferas decisórias. A reestruturação afetou todo o SAI.

Bustamante (2004) resume a base institucional da CAN em 6 órgãos: o Conselho Presidencial Andino, órgão máximo do SAI, com tarefa de emitir diretrizes do processo de integração aos demais órgãos do bloco; o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores (CAMRE), o qual formula a política externa e as ações em assuntos de interesse regional nos países-membros e dentro do arranjo da integração; a Comissão, que deixa de ser órgão máximo para se encarregar da formulação, execução e avaliação da política de integração em temas comerciais e de investimento ou junto ao CAMRE em outras temáticas (esses dois órgãos têm poder normativo); a Secretaria-Geral, que passa a coordenar e conectar órgãos decisórios do SAI e conta com seu Secretário-Geral eleito consensualmente pelo CAMRE, substituiu a Junta e converteu-se em órgão executivo da Comunidade, mantendo uma característica de órgão técnico e perdendo a capacidade de iniciativa da extinta Junta; o Tribunal Andino de Justiça, com poder judicial e arbitral, podendo tomar decisões em desacordo com interesses nacionais, mas em acordo com as normas do SAI e; o Parlamento Andino, que pela primeira vez foi incorporado com sua definição e suas funções no Acordo.

Havia ainda outros órgãos, foram mantidos o Fundo Andino de Reservas e a Corporação Andina de Fomento, além de instâncias consultivas (Convênios Sociais, das quais a Universidade Simón Bolívar faz parte, os Conselhos Consultivos Empresarial e Laboral, e a Reunião de Representantes do SAI, esta com atividades mais próximas à CAMRE).

Em 1997, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo do Parlandino dotou-o de personalidade jurídica internacional, especificou seus papéis dentro da integração andina e instituiu a norma de 5 representantes eleitos diretamente pelas populações, sendo que eram escolhidos dentro dos Congressos Nacionais até então (CERA, 2009). O Parlandino firmou-se enquanto órgão deliberante do SAI, com natureza comunitária e representativa das populações nacionais, sendo que seus parlamentares votam pessoal e individualmente em nome de seus representados e não de seus Estados nacionais (DRI, 2009).

A ratificação da Ata de Cartagena das Índias de 1999 ocorreu na reunião XII Conselho Presidencial Andino, quando se afirmou um modelo de integração comunitária no modelo do regionalismo aberto, com flexibilidade ao processo para “desenvolver uma estratégia de integração regional e hemisférica na economia mundial” (AGUILAR, 2001, p. 22, tradução nossa).

O regionalismo andino transitou de um regionalismo “fechado” para o regionalismo “aberto”. Assim como no Mercosul, uma TEC baixa significou a não proteção das indústrias

mais frágeis da região. A CAN seguiu uma fragmentação, Equador, Peru e Colômbia assinaram acordos bilaterais com os EUA, fato que levou à saída da Venezuela rumo ao Mercosul (SOUZA, 2012).

Pouco antes de 2005, quando se iniciou um processo de assinatura dos acordos mencionados anteriormente, esses membros pressionavam que a CAN protelasse a conformação de uma união aduaneira e, posteriormente, descartaram-na, para abrir caminho a seus acordos com o vizinho do norte. O atual contexto releva uma situação paradoxal na CAN.

Por um lado, os países participantes parecem haver reconhecido que as interdependências e as contingências derivadas das dinâmicas de transnacionalização e os processos de globalização demandam políticas e marcos regulatórios que ultrapassam os limites do Estado-nação, dos quais o regionalismo e multilateralismo fazem parte das respostas. No entanto, na medida em que essas dinâmicas são apresentadas como neoliberalismo, a resposta também é o “retorno ao Estado” e o reforço de um profundo nacionalismo presente nas identidades da região e da cultura política, e os clássicos discursos “westifalianos” e práticas de soberania nacional, que podem ser chamadas de “sulfralianos” em sua definição latino-americana. Este marco “ideacional” estabelece as potencialidades e os limites do regionalismo. Igualmente, determina sua natureza intergovernamental, limitando sua efetividade e alcance (SANAHUJA, 2012, p. 62, tradução nossa).

Apesar da saída da Venezuela, o bloco contava, desde 2006, quando o Peru finalizou o processo de eliminação de barreiras alfandegárias, a vigência de uma zona de livre comércio entre todos os membros, esta acordada desde 1990 (GRAGEA; CEVALLOS, 2009).

Havia um contexto dual e até conflitante na CAN na relação entre o discurso pró-integração, pois contava com baixa complementariedade de mercados, o que privilegiava em muitas situações as relações extracomunitárias, grande parte apoiadas em ações impulsionadas unilateralmente por cada um dos Estados parte, dificultando uma política externa comum do bloco (TAMOYO; MARTINEZ, 2012).

É possível verificar a zona de livre comércio, que entrou em vigência há quase trinta anos, dinamizou as trocas comerciais na região, que apresentaram crescimento maior do que as trocas extrarregionais. No entanto, a crise internacional de 2008 fez decrescer o comércio intra e extrarregional, evidenciando a vulnerabilidade da região a conjunturas internacionais desfavoráveis e carência de mecanismos de proteção do bloco e seus membros em situação adversas (TAMOYO; MARTINEZ, 2012).

Com a reconstrução dos diferentes momentos do regionalismo que atravessaram a região, é possível evidenciar que o Pacto Andino recebeu um otimismo demasiado a partir da

inspiração europeia, do regionalismo fechado e também da convergência entre seus membros que trocaram a integração da América Latina pela sub-região andina. Tanto a euforia como também a concepção de integração vigente à época levaram a um desenho institucional ampliado, mas que foi sendo minado pela diminuição dos resultados positivos iniciais.

Os países da região dividem suas prioridades exteriores entre as relações no bloco, os Estados Unidos, maior importador e exportador à região, União Europeia, a China, a região do Pacífico e a América do Sul, especialmente o Mercosul. O volume comercial de cada um dos países com esses parceiros altera significativamente as estratégias da política externa de cada um, assim como suas motivações entre a compatibilização da CAN e acordos de livre comércio com parceiros extrarregionais (TAMOYO; MARTINEZ, 2012).

A soberania de órgãos comunitários da CAN deve ser vista no exercício de soberania através de atribuição e não transferência de soberania, o que limitava a capacidade das esferas supranacionais a cumprirem funções específicas e delegadas mediante consenso dos governos, uma vez que o ordenamento jurídico comunitário incidira acima dos ordenamentos nacionais (GRAGEA; CEVALLOS, 2009).

Outro limitador às instâncias supranacionais no Pacto Andino e, posteriormente, na CAN é o fato de que, na assinatura do Acordo de Cartagena em 1969, muitos governos da região eram dominados por militares. Tal aspecto levou as instâncias supranacionais a se concentrar em temas que não conflitassem com as concepções tradicionais de soberania nacional, que limitava o mimetismo das estruturas europeias como recomendava a CEPAL (BUSTAMANTE, 2004). Na reestruturação de 1996, a CAN buscou uma institucionalidade mais ágil, fluida e menos burocrática para o estabelecimento do livre comércio, sendo que instâncias intergovernamentais foram vistas como facilitadoras, enquanto que as supranacionais foram encolhidas, como o exemplo da incorporação da Junta pela Secretaria-Geral, ou limitadas, como o Parlandino (BUSTAMANTE, 2004).

Fica evidente que, apesar de ter recebido inicialmente um caráter supranacional, as atribuições do Parlandino eram de deliberação, afastado das esferas decisórias da integração. Além disso, na reestruturação no contexto do regionalismo aberto, a desburocratização para facilitar o livre comércio provocou ainda um encolhimento das atividades do parlamento Andino no bloco, apesar de ter sido a partir da reestruturação que foram organizadas as regras para mandatos exclusivos de parlamentares eleitos diretamente. Mesmo o último ciclo de regionalismo, que traria a repolitização da integração, apenas manteve fortalecida a lógica intergovernamental.

Se, por um lado, há o elemento de mobilizar a participação, por outro, a função do Parlandino dentro da integração andina teve sua importância diminuída. Resta verificar se, mesmo com pouco poder a ser disputado nessas eleições, houve mobilização referente à integração e prestígio à instituição.

2.3 O surgimento e consolidação do Mercado Comum do Sul

O final dos anos 80 foi um período de redemocratização na região, afetando positivamente as relações entre Brasil e Argentina que, deixando antigas rivalidades de lado e sob os governos de Sarney e Alfonsín, iniciaram uma aproximação que gerou protocolos referentes a diferentes áreas, desde comércio de alimentos até biotecnologia e energia nuclear (CASTRO, 2011).

Os primeiros passos rumo ao Mercosul iniciaram com a Ata de Integração de 1986 entre Brasil e Argentina, documento que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), seguido do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina de 1988. A proposta era a coordenação política e eliminação de barreiras comerciais num período de 10 anos. O Acordo de Complementação Econômica e outros protocolos foram assinados pelos dois países no interior da ALADI em 1990, quando foi firmada a Ata de Buenos Aires (SOUZA, 2012).

A partir da Ata de Buenos Aires, notamos que há uma mudança dos governos de Brasil e Argentina, que estavam sob mandatos de Collor e Menem e também o fortalecimento do regionalismo aberto. Assim, o acordo reduziu de 10 para 4 anos as agendas negativas à conformação de um mercado comum e coordenação de políticas macroeconômicas (PATRÍCIO, 2013).

A influência do Consenso de Washington e das políticas neoliberais influenciaram diretamente a troca de uma proposta baseada em instrumentos de desenvolvimento autônomo da região mediante parcerias produtivas em áreas como bens de capital e tecnologias avançadas, para políticas de liberalização e abertura econômicas capazes de acelerar a abertura comercial. E, conseqüentemente, acarretou na inserção de seus países nos fluxos de comércio e investimento internacionais, as quais foram as bases do nascimento de um Mercosul, priorizando questões de livre comércio (SOUZA, 2012).

Outro fator externo importante à mudança na direção da integração foi o avanço das propostas de conformação de uma integração hemisférica na ALCA. Havia um evidente desequilíbrio entre o propositor, Estados Unidos, e a América Latina, que buscava formas de

fortalecer-se para estabelecer parâmetros mais vantajosos nas negociações. O foco da integração comercial para o nascente Mercosul era uma estratégia de garantir um nível comum de ganhos para então negociar uma integração mais ampla, que deveria oferecer ainda mais vantagens.

Ainda em 1990, na Reunião de Chanceleres e Ministros da Economia de Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, da qual o Paraguai foi convidado, a posição chilena foi por permanecer como associado no processo, enquanto que Paraguai e Uruguai passaram a acompanhar o processo com vistas de participação plena. No final do mesmo ano, a reunião do Grupo do Mercado Comum Argentina-Brasil reuniu-se com delegações paraguaia e uruguaia. Este foi o início da gestação do Tratado de Assunção, de 1991 (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Os quatro países já haviam realizado ajustes estruturais de redução de tarifas, o que facilitou a proposta de implementação gradual e progressiva de políticas econômicas e setoriais que favorecessem a liberalização comercial para estabelecimento de uma TEC em 1994 e estabelecer uma zona de livre comércio (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Ao transcender os limites da cooperação, o Mercosul se estabeleceu em uma institucionalidade mínima que pudesse assegurar os compromissos firmados e o andamento do processo, mas os mecanismos criados tiveram impactos mais duradouros porque foram permanentes para as negociações (MARIANO, 2013).

No novo contexto, os processos avançam de acordo com seus próprios dinamismos, características e objetivos, sem buscar necessariamente seguir algum padrão pré-determinado. [...] Assim, o Mercosul coloca como uma de suas finalidades a aproximação dos Estados como forma de estabelecer uma identidade comum perante o resto do mundo, defendendo a cooperação e a integração como instrumento eficaz para a promoção de seu desenvolvimento (MARIANO, 2007, p. 137).

O surgimento do Mercosul apoiou-se no potencial que os intercâmbios comerciais na região ofereciam à aceleração do desenvolvimento econômico e competitividade para a inserção internacional marcada pela globalização e regionalização, ao mesmo tempo que o contexto de redemocratização aproximava os países na intenção de estabilizar a região e torná-la mais confiável (especialmente aos investimentos) (LAFER, 2013).

Segundo Briceño Ruiz (2011), é comum dizer que o Mercosul desenvolveu-se em 3 etapas. Na primeira, o período de transição, de 1991 (assinatura do Tratado de Assunção) até 1994 (assinatura do Protocolo de Ouro Preto), o bloco teve uma agenda de aperfeiçoar a zona de livre comércio e estabelecer parâmetros para uma união aduaneira. A segunda etapa

compreende o período de 1995 a 1998, quando seriam continuados os ganhos do período de transição e, a etapa seguinte (terceira), iniciada a partir de 1999, seria marcada por um retrocesso na integração.

A etapa de transição conseguiu o incremento do comércio intra-bloco com o sistema de eliminação automática de barreiras alfandegárias, combinado a um espaço aos governos nacionais para organizar as demandas internas consequentes dessas medidas de comércio regional, fatores que favoreceram a convergência entre os membros.

Em 1991, com a proposta de criar um mercado comum com livre circulação de bens, capitais e pessoas até o ano de 1995, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção. No entanto, no Tratado de Ouro Preto de 1994, os países acordaram a consolidação de uma união aduaneira imperfeita para o ano seguinte. Em 1995, o Mercosul lançou um programa de 5 anos de reparos em sua união aduaneira para completá-la (MATTLI, 1999).

O Tratado de Assunção refletiu o ideário do regionalismo aberto, implicando a ênfase comercial e a lógica intergovernamentalista na estruturação do bloco. Há menções quanto à preocupações sociais e participação, mas são poucas. Assim, são duas esferas decisórias e uma consultiva (esta não institucionalizada formalmente) que compuseram a fase transitória do Mercosul. A esfera decisória ficou sob controle dos governos nacionais, composta pelo Conselho do Mercado Comum, CMC, órgão máximo composto pelos Ministros de Relações Exteriores e Ministros da Economia e responsável pelas decisões que na condução política do processo de integração, e o Grupo Mercado Comum, GMC, órgão executivo composto pelos Ministros de Relações Exteriores e uma Secretaria-Geral, responsável pelas resoluções de proposições de medidas (MARIANO; RIBEIRO, 2015). A esfera consultiva inicialmente foi ocupada pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que era composta por 16 parlamentares eleitos por cada Congresso Nacional e possuía as responsabilidades de acelerar a internalização de normas regionais e harmonizar as legislações nas esferas nacionais.

A Agenda de *Las Leñas*, de 1992, constituiu-se como marco para harmonização de políticas macro e microeconômicas no bloco. Um de seus legados mais importantes foi as negociações da TEC, estabelecida no Protocolo de Ouro preto de 1994, quando foi instituída a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), além também da aprovação de outros instrumentos de políticas comerciais (BRICEÑO RUIZ, 2011).

O protocolo de Ouro Preto, de 1994, consolidou a estrutura do Mecosul, que ficou composto por 6 órgãos. A esfera decisória do grupo ficou concentrada no Conselho do Mercado Comum (CMC), e órgão máximo com função da tomada de decisões, e o Grupo

Mercado Comum (GMC), órgão executivo que, através de resoluções, colabora com o CMC. Ambos órgãos são compostos pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia; a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que assessora o GMC no que tange à políticas comuns e é coordenada por meio dos Ministérios de Relações Exteriores; a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), composta por delegações parlamentares designadas nos Congressos Nacionais e responsável por representar a estes, com funções básicas de harmonizar legislações e acelerar internalização de normas do Mercosul e a possibilidade de enviar recomendações ao GMC; o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), composto por representações dos setores econômicos e sociais na conformação de um órgão consultivo e; a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), que apoiava as atividades do GMC. Algumas instâncias técnicas foram criadas posteriormente, principalmente para assessorar o CMC e o GMC. Ainda assim, tais ocorrências não significaram alteração na estrutura do bloco (ALMEIDA, 2001).

Na segunda etapa do Mercosul, continuou o avanço da “regionalização do comércio”; foram avanços mais tímidos na eliminação de barreiras não alfandegárias e o parcial cumprimento das políticas comerciais comuns diminuíram o ritmo acelerado de integração (BRICEÑO RUIZ, 2011). A nova estrutura do Mercosul entrou em vigência a partir de 1995, encerrando o período da transição com uma TEC acordada (PATRÍCIO, 2013). No entanto, a adoção de uma TEC baixa favoreceu as importações da região, provocando déficits comerciais e comprometendo setores produtivos, além da redução sem planejamento de tarifas entre os países-membros, ficando evidente com a aproximação dos anos 2000 (SOUZA, 2012).

A terceira etapa, de crise no Mercosul, tem como fatores marcantes a crise entre Brasil e Argentina por medidas unilaterais que afetavam o bloco, a política de desvalorização do Real e a queda no volume comercial alcançado até então, todos somados ao incumprimento de acordos estabelecidos. Briseño Ruiz (2011) aponta como fatores dessa crise no Mercosul a debilidade institucional, a demora na adoção de mecanismos efetivos de proteção e garantias, a falta de decisões políticas que eliminassem barreiras não alfandegárias e a permanência de incentivos às exportações intrarregionais.

Em 1998, foi assinado o Protocolo de Ushuaia³, sendo uma reafirmação dos princípios democráticos nacionais como fundamento à participação no bloco. Além disso, também indica que os países-membros fariam consultas quando necessário para averiguação de situações

³ O qual, posteriormente, foi revisto e reafirmado em 2013 pelo Protocolo de Montevideú, também conhecido como Ushuaia II.

controversas em relação a governos legítimos e soberanos, bem como os laços democráticos estabelecidos na região.

Onuki (2008) mostra o cenário de um Mercosul que se expandia com acúmulo de acordos e temas tratados, ao mesmo tempo que demandava um aumento de institucionalidade e de maior clareza e cumprimento das regras estipuladas pelo bloco. Dessa forma, o contexto de baixa nos resultados da integração e a ausência de expectativas levou os governos nacionais a buscarem a revitalização do Mercosul, inclusive enfrentando o déficit democrático na integração. Isso partiu também da crescente demanda por participação, tendo em vista que esta ocorreu, frequentemente, a partir de ações da sociedade civil de forma fragmentada. Além disso, com sinais de *spill-over*, fortaleceu-se a ponto de demandar cada vez mais por espaços de participação, enquanto a integração pelos governos alcançava ganhos menores do que eram esperados, como a flexibilização da TEC e o pequeno avanço de uma zona de livre comércio para uma união aduaneira imperfeita.

O relançamento do Mercosul partiu da convergência dos governos dos Estados “com o intuito de aprofundar o processo de integração, consolidar a União Aduaneira e avançar na construção do Mercado Comum” (SOUTO, 2000, p. 3).

A elaboração da chamada Agenda 2000, lançada pela reunião de Ministros de Relações Exteriores, Economia e Defesa do Brasil e da Argentina, veio para salientar a necessidade da superação da crise nos/entre os dois países e a paralisia que o bloco vivia em negligências sequenciais quanto à implementação de normas acordadas desde 1994 (VAZ, 2000).

Nesse sentido, o CMC emitiu 11 decisões divididas em 5 temas distintos: coordenação e convergência da política macroeconômica; potencialização dos ganhos de competitividade da integração com mecanismos de eliminação de assimetrias, financiamento do desenvolvimento conjunto e promoção comercial conjunta; fortalecimento do arcabouço jurídico e institucional do Mercosul, reafirmando a conciliação entre caráter intergovernamental do bloco e a vigência dos mecanismos acordados em relação à resolução de controvérsias (Protocolo de Brasília de 1991), aos mecanismos de regulação comercial e incorporação de normativas mediante uma agenda disposta na Decisão nº 23/00 do CMC; orientação no relacionamento externo do bloco e; organização da estrutura do Mercosul, fortalecendo as Secretaria Administrativa e reajustando atividades de órgãos técnicos.

É importante ressaltar quais seriam as prioridades do Mercosul naquele momento, o que envolveria um alargamento do bloco e o uso do mesmo como plataforma de negociação para aproximações com outros arranjos ou com parceiros estratégicos. Dessa forma, era

importante buscar adesão definitiva de Chile e Bolívia, concomitantemente em que avançariam negociações com a Comunidade Andina, para criação um espaço de integração da América do Sul. Também eram prioridades as negociações com o México e a África do Sul, as possibilidades de avanço ou retrocesso da ALCA e uma aproximação à União Europeia (SOUTO, 2000).

De acordo com Pietrafesa (2009), a integração entre os anos de 1990 e 2000, baseada em temas econômicos, demandava novos mecanismos, especialmente de resolução de conflitos, que pudessem enfrentar o cenário de crise e desentendimentos no bloco. Os governos nacionais passaram a concentrar-se em propostas de um órgão eficiente na resolução de controvérsias.

A Decisão do CMC nº 25/00, indicou o início de um período de estudos e propostas para aperfeiçoamento dos mecanismos de resolução de controvérsias, sendo emergente que alterações nesse âmbito fossem realizadas para alcançar uma uniformização na incorporação e aplicação das normativas do bloco. O que se seguiu foi o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul de 2002, compreendendo medidas compensatórias e a criação do Tribunal Permanente de Revisão (MARTINS, 2009). É interessante notar que a negociação entre os Estados seria a primeira instância de resolução de conflitos, sendo possível chegar a um acordo em até 15 após uma das partes comunicar à outra quanto à sua intenção de iniciar o processo de resolução. Este é um evidente traço da lógica intergovernamentalista do bloco, que reservou espaço para debates e manobras entre chefes de Estado na tentativa de resolver conflitos, sem levá-los a instâncias da integração.

O início dos anos 2000 foi marcado pela convergência dos presidentes de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai quanto à necessidade de expandir as estruturas do Mercosul e incluir novas agendas políticas e sociais. Em relação ao Parlasul, inicialmente as posições paraguaia e uruguaia eram contrárias, já que definiam como prioridade o fortalecimento da CPC. Não obstante, após eleições nos dois países, houve consenso quanto à necessidade de um Parlamento regional, que passou a ser discutido a partir de 2003 pela Decisão da CPC nº 23, que lançou o Programa de Trabalho 2004-2006 (PIETRAFESA, 2009).

No Mercosul, o período do giro à esquerda foi marcado pela criação, em 2004, do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), pelo início do funcionamento do Parlamento do Mercosul (Parlasul) em 2007 e a instalação da Universidade de Integração Latino-Americana, em 2010 (MENEZES; KLEMI, 2016).

Em 2006 foi elaborado o Protocolo de Adesão da Venezuela no Mercosul, aprovado pelos Congressos Nacionais de Argentina e Uruguai no ano seguinte e no Brasil em 2010. Os

argumentos favoráveis baseavam-se na revitalização da ampliação do Mercosul com a incorporação da Venezuela com sua importância econômica e geográfica. Por outro lado, os argumentos contrários baseavam-se nas diferentes concepções de Chávez, no que dizia respeito aos processos de integração e da própria democracia venezuelana, além do pouco caráter técnico das negociações quanto ao cumprimento de normas do Mercosul pela Venezuela (LAFER, 2013).

Em 2012, um rápido processo de *impeachment* do então presidente paraguaio, Fernando Lugo, levou o Mercosul a acionar o Protocolo de Ushuaia em virtude da ruptura do processo democrático, suspendendo o país até suas próximas eleições. Seguidamente, Brasil, Argentina e Uruguai, aprovaram a Venezuela enquanto membro pleno, uma vez que já haviam aprovado o ingresso do país, em seus respectivos Congressos Nacionais (PATRÍCIO, 2013). No mesmo ano, era prevista uma reunião do Parlasul que inclusive contaria com uma delegação venezuelana pela primeira vez, contudo foi suspensa após o impedimento de ingresso da delegação paraguaia (a única eleita diretamente até então) e o esvaziamento argentino para que não fosse alcançado o quórum mínimo (LUCCI, 2012).

É importante notar que o Protocolo de Ushuaia previa a suspensão como medida, mas que esta seria posterior a uma consulta direta ao Estado e seus representantes para que então uma decisão fosse tomada em consenso. Na ocasião, não houve consulta a uma avaliação e tanto o Legislativo quanto o judiciário paraguaios foram desconsiderados em todas as etapas da suspensão (LAFER, 2013). O retorno paraguaio ocorreu em 2013, mesmo ano em que o país aprovou em seu Congresso Nacional o ingresso da Venezuela no Mercosul.

Há um desencontro quanto aos objetivos ambiciosos que envolveram o desenvolvimento do Mercosul e as imprecisões ou insuficiências quanto aos métodos e prazos para a realização daqueles, já que as negociações seguiram por protocolos que, de forma geral, responderam pontualmente a um grupo restrito de demandas mais evidentes, sem que houvesse um automatismo de regras e mecanismos que garantissem seu cumprimento, no sentido de aprofundar o Mercosul e conferir densidade à sua institucionalidade. Muitas dessas insuficiências institucionais foram, na verdade reflexo desse mesmo problema, que os países da região apresentaram em relação a mecanismos domésticos para internalização de normas regionais (VEIGA; RIOS, 2002).

Os espaços de participação ainda eram limitados, sendo o Parlasul o mais notório. Após sua institucionalização em 2006, este passou a organizar-se internamente a partir dos debates de seus parlamentares. Apesar desse fator de independência relativa no contexto da integração no Mercosul, a participação foi organizada com agendas pré-definidas e ocorreu,

de modo geral, em espaços com maior controle de grupos corporativos e tecnocratas (SERBÍN, 2012).

Apesar dos esforços de coordenação macroeconômica e da importância dos intercâmbios intrarregionais para as economias dos países-membros, o bloco permanece enquanto uma união aduaneira imperfeita pelas exceções nacionais que integram a lista da TEC (PATRÍCIO, 2013). O intergovernamentalismo dos processos decisórios buscam a ampliação e aprofundamento do bloco, ao mesmo tempo que favorece medidas unilaterais pelo não estabelecimento de um direito comunitário que harmonize o cumprimento das normas regionais (SANAHUJA, 2009).

O Parlasul deriva de uma Comissão Parlamentar originada na lógica do regionalismo aberto, sendo a função dessa atuar na lógica de acelerar acatamento de normas regionais nos Congressos Nacionais e atuar pela harmonização das legislações. No contexto do regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal, há uma vontade ligada aos presidentes de Brasil e Argentina de criar o Parlamento do Mercosul, que já era uma proposta anterior a seus governos. Se a mobilização inicial é creditada aos presidentes, foram as delegações nacionais na CPC que organizaram a fundação do Parlasul.

No entanto, a diferença básica do Parlasul para a CPC é a premissa de mandatos exclusivos a partir de eleições diretas nos países-membros, sendo proposta a unificação dessas eleições em um mesmo Dia do Mercosul Cidadão. Neste ponto, o Parlasul se aproxima do Parlandino, possui capacidades consultivas na integração e suas eleições não disputam um poder de fato. Resta verificar se essas eleições diretas conseguem mobilizar o eleitorado e criar um ambiente de real participação regional.

3 ABORDAGENS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: FUNCIONALISMO, NEOFUNCIONALISMO, INTERGOVERNAMENTALISMO E CONSTRUTIVISMO

Nesta seção, fazemos um levantamento e uma exposição de 4 importantes abordagens teóricas para o fenômeno da integração regional e o regionalismo. Estes formarão parte das análises da seção 5, sem que haja uma preferência por uma abordagem em detrimento de outra. Propomos o uso das diversas teorias em perspectiva de complementaridade explicativa.

3.1 Funcionalismo

Antes de 1960, as teorias sobre integração regional tinham vieses mais normativos e eram consideradas pré-integração, como o funcionalismo, que focava na organização e estabelecimento da integração a partir da preocupação em prevenir conflitos em modelos que transcendiam o estatocentrismo (WIENER; DIEZ, 2009). A teoria funcionalista foi concebida por David Mitrany como um sistema que fosse capaz de superar acirramentos dos nacionalismos e das competições políticas dos Estados, por meio de parâmetros pragmáticos, tecnocráticos e flexíveis, em mecanismos permanentes de paz conjunta. No entanto, a ampliação de agendas possíveis a partir desse nível de convergência passariam pela densidade de outros campos que não a manutenção da paz, podendo gerar tensões e erosões dentro do sistema (MALAMUD, 2011).

A segunda guerra mundial arrasou territórios inteiros da Europa a partir de um crescente acirramento de rivalidades de cunho nacionalista em esferas políticas e econômicas. Para uma reconstrução, era necessário um esforço conjunto europeu; entretanto, ainda havia o risco de emergência e conflitos de nacionalismos que comprometessem o processo. Nesse sentido, o esforço conjunto deveria orientar-se a partir de “um sistema que torne possível e automática uma ação social contínua, adaptando-se permanentemente às condições e às necessidades em mudança” (MITRANY, 1990, p. 567).

Mitrany (1990) trata de um esgotamento dos modelos rígidos e tradicionais que o Estado nacional estabeleceu com seus cidadãos, no qual um conjunto de liberdades negativas separava os polos de governança soberana e a cidadania coletivizada. Era necessária uma nova noção de coletividade, transcendente aos limites do Estado-nação, compatível com as dinâmicas de interação e fusão entre Estados com uma coordenação comum. A governança deveria então orientar-se dentro dessas novas lógicas de ampliação de interações e de espaços

das mesmas. Essa decisão demanda o abandono dos antigos modelos constitucionais tradicionais, que previam a separação de espaços para a interação social e o exercício de autoridade, em troca de modelos pragmáticos que possam dar respostas às novas dinâmicas (MITRANY, 1990).

De acordo com o mesmo autor, o aspecto democrático do processo seria importante, na medida em que o engajamento de atores e setores sociais realizar-se-iam de acordo com o consenso na participação das novas esferas de participação, da qual todos partilhariam seus benefícios. O processo então não é abrupto, mas adequado em relação aos grupos que envolve e as demandas que atende, ou seja, às funções nas quais estes novos espaços são criados e atuam sobre, de acordo com as necessidades de transferência de poderes e centralização organizacional da readaptação constitucional básica aos novos formatos e interação.

O núcleo da teoria funcionalista baseia-se no pressuposto de que “as dimensões funcionais determinam-se a partir delas próprias. De maneira análoga, as funções determinam os seus órgãos apropriados. Elas revelam também na prática a natureza de ação exigida em certas condições e, assim, os poderes de que deve ser investida a autoridade respectiva” (MITRANY, 1990, p. 576). É possível notar as preocupações fundamentais com a insuficiência espacial dos Estados nacionais e a limitação política da autoridade dos governos para os crescentes níveis de interação, visto que, após a etapa de convergências de grupos, atores e suas dinâmicas de interação transfronteiriça, novas instituições passam a ser formatadas mediante as funções que devem exercer. Assim, os elementos de sua autoridade e legitimidade são organizados para atuação em campos previamente determinados por aquelas interações.

O estudioso previa que a ampliação funcional do processo dependeria de demandas de grupos que também convergissem seus interesses para novas esferas, que implicariam em uma coordenação única na planificação desses grupos internacionais, criando um regime político internacional baseado na cooperação entre suas partes integrantes. A necessidade de superar os limites rígidos nacionais passava necessariamente pelo estágio de convergência entre estes na consolidação de novos arranjos, capazes de garantir interações de ganhos compartilhados em resoluções específicas para demandas emergentes.

Mattli (1999), por sua vez, resume que o funcionalismo inicia-se com os estudos de David Mitrany, pois este procurava mostrar que acordos baseados em co-participação de diferentes nações conduz ao exercício de autoridade pactuada para assegurar a contínua construção da paz. Nesse sentido, a noção tradicional de território cede lugar a uma noção mais ampliada, que envolve a diferentes instituições e membros, os quais gradualmente

passam a ampliar as agendas para outros campos, como a prosperidade. Esse é o processo no qual parte-se da soberania transferida a partir da autoridade tradicional para a nova, que é o resultado da soma dessas transferências de todos os membros. O exercício mútuo estabelece redes de cooperação, iniciados em temas da baixa política e baixa economia, com menores custos à autoridade dos Estados. Tal consideração pressupõe a crescente e gradual convergência garantida por instituições internacionais fundadas mediante as funções específicas que garantam o cumprimento dos acordos e divisão dos benefícios da integração. O sucesso desse processo amplia-se em processo cumulativo de novos pactos e novas dessas instituições internacionais (MATTLI, 1999).

O funcionalismo poderia ser visto no Pacto Andino na medida em que sua ampla abrangência institucional inicial foi se desgastando após um início promissor. O modelo a partir do mimetismo da experiência europeia justamente não foi em um sentido orgânico a partir das convergências entre interesses e a gradual necessidade de transferência de capacidades que garantissem os avanços pontuais. O caso andino foi justamente o contrário, o que resultou na reforma do Acordo de Cartagena em 1997.

Pela visão funcionalista, o Mercosul poderia ser visto enquanto um processo endógeno gestado a partir de Brasil e Argentina, que buscavam aumentar a cooperação entre si. Uma vez que prevaleceram os interesses econômicos e a inserção mais vantajosa no mercado mundial, marca do regionalismo aberto na América Latina, foi estabelecido um Mercosul mínimo em 1991 que durou até 1994, quando foi ampliado mas ainda assim de forma tímida. No entanto, crescimento do Mercosul não garantiu que o mesmo se aprofundasse continuamente.

O funcionalismo veria uma relação entre supranacionalidade crescente e democratização no sentido de que mais atores passariam a integrar e interagir na esfera regional. Nesse sentido, eleições fazem muito sentido, na medida em que chamam a participação da sociedade como um todo. Assim, não apenas setores já incluídos na integração, mas tantos outros vislumbrariam a possibilidade de a esfera regional ser aquela com primazia para o endereço de suas expectativas. No entanto, entre o Parlasul e o Parlandino, apenas este possui a característica fundamental aos funcionalistas, que é a supranacionalidade. Essas observações serão complementadas quando tratarmos do neofuncionalismo.

3.2 Neofuncionalismo

Esse viés teórico, nova versão do funcionalismo, mantém a argumentação de que o aumento nos níveis de interdependência demandaria a cooperação internacional e que as novas instituições deveriam originar-se a partir das funções pré-estabelecidas a elas e, assim, determinar seu funcionamento. No entanto, o neofuncionalismo amplia as concepções do comportamento dos Estados, pois os compreende como entidades racionais e as instituições como garantidoras de níveis comuns de informação, previsibilidade ou estratégia, o que demanda que sejam supranacionais. O núcleo da teoria neofuncionalista é a afirmação de que a “o processo de integração regional (em uma configuração contemporânea) depende da realização de ganhos mútuos a partir da cooperação em arenas políticas caracterizada por altos níveis de interdependência funcional” (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2015, p. 4, tradução nossa).

O neofuncionalismo é uma teoria importante que visa uma explicação compreensiva do fenômeno de construção de processos de integração (MATTLI, 1999). Essa abordagem é resultado do refinamento da teoria funcionalista e afirma ser a supranacionalidade o único modo pelo qual os Estados asseguram o comprometimento de todos os membros com o processo de integração e, nessa direção, é possível utilizar as explicações funcionalistas de *spill-over*, mudanças de interesses e interações entre grupos subnacionais e supranacionais (MATTLI, 1999).

Desse modo, o neofuncionalismo reformula o funcionalismo inicialmente por tratar a integração regional e não só internacional, desconstruindo a análise normativa em torno dos sistemas de paz e analisando a dimensão utilitária da função dos processos de integração (MATTLI, 1999). Já desde o funcionalismo, há o pressuposto da gradualidade e a consumação de objetivos moderados, progressivos e incrementais, o que está diretamente relacionado a necessidade de contar com o apoio de muitos e exclusão de poucos, haja vista que os diferentes grupos que compõem a integração recebem ganhos desiguais com o processo (HAAS, 1966).

Um importante teórico dessa corrente é Ernst Haas. Para ele, o nacionalismo pressupõe que certas elites afirmem valores positivos à própria nação e menos positivo a outras, esperando então que do Estado políticas específicas que atendam a essas percepções. A consciência nacional seria um sentimento de pertença compartilhado por uma comunidade que vivem sob determinado governo ou desejam formar um. A consciência nacional abarcaria sentimentos de lealdade e identidade entre membros de uma nação. Assim, em condições

determinadas de tempo e espaço, uma comunidade tem definidas, acerca da nação, seus locus de poder, de liberdade de manobras e seu lugar frente a outras nações (HAAS, 1966).

Ao explicar o início da integração na Europa, Haas (1966) retoma o pós Segunda Guerra indicando um sentimento na região de pessimismo e enfraquecimento dos nacionalismos, ao passo que sentimentos pela paz e bem-estar social dariam o mote da reconstrução do continente, ao mesmo tempo que operaria um sentimento de não repetição dos erros que os nacionalismos extremistas e excludentes guiaram. A etapa inicial foi a criação de instituições federais e de compromissos intergovernamentais e, posteriormente, a criação de instituições supranacionais com funções específicas, mas de grande importância. O Estado é um ator importante na formalização de processos já iniciados de forma mais informal por setores inclusive fora das esferas governamentais. O sucesso da integração está em uma convergência entre os países que coincidem em agendas de temas econômicos e sociais (HAAS, 1966).

Ao analisar o caso europeu, Haas (1966) indica que a integração não está diretamente relacionada a homogeneidades culturais entre os países, como, por exemplo, língua e cultura, atendo-se então a apenas homogeneidades estruturais, o que favoreceu inclusive a integração de grupos, antes isolados, no sistema de competição de mercado e também a inserção e organização de outros na esfera política, buscando partidos e representações no Parlamento regional.

Em relação às nações e seus diferentes grupos, Haas (1966) indica que, diferente do que seria o impulso de integração na América Latina, na Europa, houve uma tendência conservadora, buscando inovar com a finalidade de conservar algo já existente, sendo que os grupos sociais já não viam no Estado nacional totais capacidades para a solução dos problemas emergentes do pós guerra (garantia de bem-estar, segurança e usufruto da democracia e dos direitos humanos). O impulso não havia sido no sentido de criar uma nova sociedade ou um novo ser humano, mas salvaguardar maneiras de viver que ganhavam nova possibilidade com o final da Guerra.

Haas (1966) indica que as explicações funcionalistas se foram impulsionadas porque os choques entre os governos europeus foram postos de lado para a convergência econômica, sendo que o avanço da integração e da supranacionalidade teve como grandes responsáveis os técnicos encarregados pelo planejamento econômico, pela burocracia, pelos setores industriais da Europa e os sindicalistas. Em um segundo momento, tiveram papéis os políticos e os eruditos. Assim, não por um propósito comum estabelecido, mas por razões nacionais particulares e convergentes, os países iniciaram a integração e formaram instituições

supranacionais. Na sequência, a organização funcional da integração propiciou que os atores políticos proeminentes abandonassem os temas da alta política e se concentrassem em objetivos políticos mais modestos na integração. No entanto, ao atingir a alta política e compromissos básicos entre atores governamentais, a integração ganha um caráter mais durador e estável (HAAS, 1966).

A opção à integração estaria relacionada a pluralismos a nível nacional e uma economia industrial e racionalizada já estruturada, o que seria essencial para a existência de partidos políticos e de grupos de interesse, ambos com capacidades de organizar-se na esfera doméstica e vislumbrar possibilidades regionais. A partir de uma etapa inicial da formação de mercados comuns, a gradualidade quase automática da expansão da integração estaria na capacidade de estadistas e elites convergirem em interesses econômicos incrementais, como havia sido no caso europeu (HAAS, 1966).

Ainda, o avanço da integração econômica e a criação de uma entidade política geraria possibilidades de conflitos, o que demandaria uma mediação política que não poderia ser o Estado nacional, já que este poderia recompensar as elites domésticas e sacrificar os ganhos da integração (HAAS, 1966). Nesse sentido, a classe funcionalista da integração – a burocracia e os técnicos econômicos da integração –, se encarregariam da supranacionalidade e a garantia dos êxitos regionais atingidos. Apesar de seu diagnóstico, Haas (1966) admite que, à época da obra, as elites ainda não haviam aderido à supranacionalidade como um princípio em si, mas haviam apenas se acomodado à lógica.

Basicamente, Haas (1966) indica que integração não é apenas convergência de interesses, mas primordialmente a percepção de uma esfera vantajosa às elites e seus interesses. Significa entender que há distribuição desigual dos logros da integração entre os setores de uma sociedade e que não é o todo desta que está intimamente ligado aos impulsos de integração. Entre as elites relevantes e atores governamentais, níveis mínimos de convergência na esfera econômica seriam essenciais para o início a integração e progressiva supranacionalidade.

A classe dos funcionalistas seria composta por técnicos da economia e burocratas, sendo as institucionalizações moderadas e iniciadas no intergovernamentalismo. O aumento da integração geraria um aumento de competições, sendo a supranacionalidade essencial para garantia dos ganhos e a institucionalização de esferas políticas necessárias à mediação e moderação dos setores competitivos. Os atores políticos, por sua vez, enfrentariam um crescente nos custos da saída do processo de integração, ao mesmo tempo em que tenderiam a

um sistema federal e supranacional de decisões, essencial para o estabelecimento de uma comunidade política regional.

Ao tratar da Assembleia que precedeu o Parlamento Europeu, Haas (1966) indica que uma instituição parlamentar regional deveria estar dotada de poderes que minimamente criassem esferas de engajamento e competição dos partidos e organizasse condutas a esses grupos que deveriam atuar de forma supranacional. Para ele, eleições diretas baseadas num espírito voluntarista europeu correriam o risco dar vozes a grupos de pressão nacionais hostis à integração, visto a distância e ignorância dos eleitores a temas mais técnicos tá integração como a economia.

Ainda segundo Haas (1966), a convergência à supranacionalidade estaria ligada à ideia de lograr objetivos específicos, que poderiam ser de um longo prazo ou de prazo mais curto que poderiam criar ou aflorar novos objetivos. Muitas vezes, o apoio à integração apoia-se em fragmentações ideológicas e de opiniões na esfera nacional, o atrela a ideia de que a esfera supranacional passa a ser mais viável (para convergências ou para arcar com custos de temas onerosos). Para grupos opositores a nível nacional, alguns passam a aceitar negociar com a supranacionalidade, enquanto outros são suprimidos por manobras poderosas entre a integração e o governo nacional, eliminando possibilidades de vetos na esfera doméstica.

Hurrell (1995) indica que o neofuncionalismo analisava o processo de integração como inevitável dado o crescimento de relações de interdependência entre os Estados que continuamente estabeleceriam vínculos cooperativos. Nessa visão, a supranacionalidade é a garantia de resolução meramente técnica para conflitos das entidades nacionais, especialmente no que tange o poder político dos governos. Retomando os postulados de Haas, Mariano (2013) indica que o início da integração estaria de fato na cooperação entre governos que já não tinham, de forma unilateral, capacidades de enfrentar novos desafios que surgiam, o que os levaria à cooperação na criação de instituições eficazes que pudessem resolver esse problema e garantir o *status quo* dos governos como entidades decisórias.

Outro aspecto importante da leitura neofuncionalista da integração regional é o mecanismo de retroalimentação do processo, que seria uma consequência não pretendida nas interações entre os governos e sua delegação de porções de autoridade à entidade supranacional. O *spill-over* se dá na medida em que as soluções burocráticas e técnicas da supranacionalidade passam a retirar cada vez mais o poder decisório das mãos dos governos nacionais, visto que as decisões regionais e o espaço da integração crescem continuamente e cada vez mais demanda coesão em maior alcance e em maior número de temas (HURRELL, 1995).

Há no neofuncionalismo uma atenção para o aspecto da burocracia técnica supranacional, que tem uma elite que avança junto ao movimento de *spill-over*. Assim, busca-se o mecanismo de alcançar seus interesses, posto que o espaço de poder da esfera doméstica transfere-se de competências para que a supranacionalidade possa desempenhar suas funções previamente estabelecidas. Amplia-se, desse modo, sua autoridade, pela crescente lealdade às suas decisões por parte dos cidadãos, que passam a ser mais regionais do que nacionais (SCHMITTER, 2010).

Ernst Haas é um dos nomes mais importantes do neofuncionalismo. Seus postulados enfocam elites, ideologias e instituições que interagem por interesses próprios e impulsionam o alargamento das esferas supranacionais na medida em que estas garantem a manutenção dos êxitos das cooperações entre setores e recebem funções “transferidas” para a sua resolução em contínuo *spill-over* que se expande a áreas políticas e socioculturais de integração, agregando cada vez novos setores ao processo (BECKER, 2011).

Haas propôs uma teoria que conseguisse explicar a integração com incorporação de diferentes agendas. A integração envolveria uma nova engenharia institucional, na qual interagiriam burocracias nacionais, líderes políticos e organizações internacionais. Tal processo decorre continuamente com o adensamento de suas relações pelo *spill-over* de uma área que se consolida para outra determinada, pelo cálculo utilitário dos atores relevantes (MALAMUD, 2011).

Ao retomar os argumentos de Haas, Mattli (1999) indica serem os governos aqueles que detêm o poder político de última instância, logo têm capacidades de aceitar, rejeitar ignorar ou mesmo sabotar as decisões de federações (de Estados). A formação de uma comunidade regional é dominada por grupos nacionais que buscam a supranacionalidade quando essa esfera apresenta-se como mais vantajosa para seus interesses e demandas específicos. Os atores supranacionais buscam expandir suas capacidades por meio de instituições que tenham maior poder nas decisões dessa comunidade.

No sentido de buscar um ponto inicial para o processo, o neofuncionalismo converge com o funcionalismo na pressuposição de que a integração econômica é que impulsiona a integração política, uma vez que aquela não diretamente incide em questões controversas de soberania e autoridade dos Estados nacionais (MATTLI, 1999).

Para Haas, seriam 3 dinâmicas pelas quais o processo de integração expande-se: o *spill-over* funcional, o *spill-over* político e a mudança dos interesses comuns. Respectivamente, a primeira dinâmica decorre da integração setorial no campo econômico e da crescente interdependência dos setores econômicos; a segunda dinâmica seria uma resposta

à integração setorial, desencadeando um processo de adaptação de comportamentos por mudanças de expectativas e valores, formando grupos de interesses a níveis supranacionais a partir da convergência de grupos de interesse e partidos políticos nacionais e; na última dinâmica, o nível supranacional pressuporia que os Estados-membros decidiriam de forma conjunta à agenda política, sendo a solução o estabelecimento de consensos em uma instituição supranacional e mediadora autônoma para a garantia dos compromissos firmados.

Não há necessariamente um processo automático e cumulativo de níveis maiores de integração que culminem em uma inevitável integração completa. “A abordagem simplesmente argumenta que, havendo problemas que atravessam as fronteiras e percebe-se a necessidade, atores de níveis subnacional e supranacional mobilizarão recursos para que os problemas sejam resolvidos” (MATTLI, 1999, p. 28, tradução nossa).

Etzioni (1963) indica que as relações internacionais são majoritariamente influenciadas por processos originados por pressões de elites ou pelas coerções de possíveis malefícios da não integração quando comparados a processos voluntários e igualitários. Desse modo, podemos ampliar essas sanções para uma forma menos objetiva, pois afastar-se de processos de integração poderia significar a exclusão dos possíveis ganhos, que seriam gerados e compartilhados com outros membros, ou mesmo, em um segundo momento, uma não adequação a uma modalidade mais eficiente de enfrentamento de problemas, nos quais o ator nacional isolado já não é plenamente capaz. Ressaltamos a importância da responsividade das elites com as unidades participantes do processo, que garantiria níveis mínimos de coesão para que empreendam os processos de integração e estes possam institucionalizar-se (ETZIONI, 1963).

Etzioni (1963) afirma que o processo de supranacionalização estabiliza-se tendo em vista que a autoridade sobre decisões internacionais é transferida em níveis em capacidades decisórias suficientes para o exercício de poder sobre as subunidades, nesse caso, dos Estados nacionais. O autor argumenta que o processo inicia pela convergência intergovernamental, entretanto só alcança um nível autossustentável quando transferido para a estrutura supranacional, que inicialmente funcionaria de forma técnica e imparcial. O processo continuaria por *spill-over*, porquanto a esfera supranacional sobrepusesse às limitações de atividades técnicas e passasse a exercer papéis políticos que estavam nas esferas com limites intergovernamentais. Nas palavras do estudioso, o *spill-over* “refere-se à expansão supranacional de atividades e controle de uma esfera de comportamentos internacionais para outra” (ETZIONI, 1963, p. 415, tradução nossa).

Philippe Schmitter (2015) ofereceu novas possibilidades ao avanço da integração dentro da análise neofuncionalista. De acordo com o cientista político, o processo de integração invariavelmente gera conflitos entre os membros em relação às suas preferências e o projeto em curso, refletindo diretamente nas estruturas que comportam os acordos. Além disso, afeta as instituições da integração com incremento de autoridade (*build-up*), com uma ampliação funcional de seus alcances (*spill-around*) ou o aumento da institucionalização da integração com expansão de funções (*spill-over*). Também há o *spill-back*, que ocorre quando um membro, voluntariamente ou por coerção, recua quanto à participação na integração (por exemplo, o *Brexit*) ou se nega a aplicar regras da supranacionalidade no espaço nacional (por exemplo, moeda única).

Por outro lado, McGowan (2007) aponta que a pressão de interesses econômicos organizados sobre governos em prol de centralização política e institucional são centrais à perspectiva neofuncionalista e, nessa direção, o *spill-over* encaminhando-se a uma integração regional. Uma vez estabelecido, o centro passa a se reforçar frente ao governo nacional e ser visto como legítimo, sendo que o doméstico passa cada vez mais a ser decidido nesse centro supranacional. Assim, o *spill-over* seria quase um fenômeno automático de crescente acolhimento à solução de conflitos e demandas que passavam a não mais ser endereçadas ao governo nacional, mas ao poder supranacional. Para atender às críticas teóricas e às variações empíricas na experiência europeia posterior, o neofuncionalismo deu ao *spill-over* uma maior multiplicidade de dinâmicas, inclusive a de retração, o *spill-back*. O próprio *spill-over* passou não mais a abordar o fenômeno da integração como um todo, visto que o processo europeu teve uma lentidão após rápida expansão inicial, no que concerne a determinação de políticas na esfera doméstica, sendo mais adequado enquanto uma explicação mais localizada em alguns setores da integração (MCGOWAN, 2007).

O neofuncionalismo recebeu críticas no que tange à hipervalorização do papel das instituições e por oferecer poucas contribuições efetivas à compreensão do surgimento do processo do surgimento de esquemas de regionalismo. Sua tendência de ofuscamento crescente do Estado entrou em crise na medida em que os Estados nacionais europeus mantiveram muitas de suas funções e o processo de integração na região desacelerou em alguns períodos, revelando suas dificuldades explicativas em arranjos de baixa institucionalização (HURRELL, 1995).

O neofuncionalismo constitui-se como teoria dinâmica e preditiva, considerando alterações nas interações e nos atores, por meio de uma visão endógena ao princípio da integração. Ainda assim, McGowan (2007) considera que essa perspectiva foi criticada, pois a

explicação centrada em um Estado quase imutável e com preferências tão fixas não logra abarcar dinâmicas do processo de crescimento de interdependência entre os atores dentro de arranjos de integração, sendo importante notar as transformações nos processos de institucionalizações e mudanças de identidade.

Na medida em que os partidos têm uma atuação privilegiada na esfera nacional, assim como é nesta onde estabelecem reais laços de comunicação e responsividade com o eleitorado, a sua participação em esferas regionais pouco teria relação com uma supranacionalização efetiva, especialmente com referência às possibilidades de participação em decisões políticas. No entanto, os partidos políticos, se considerados dentro de um quadro de elites políticas, seriam fundamentais para um processo de integração segundo os postulados neofuncionalistas.

O parlamento regional não forma parte nas esferas decisórias dos processos de integração e pouco influencia politicamente as vidas dos cidadãos nacionais. Dessa maneira, torna-se um ambiente que não estimula um cálculo político diferenciado, não relacionado a um real exercício de poder. Isso não quer dizer que não haja pressão dos parlamentares que ocupam essa instância no propósito de fortalecer a instituição e elevá-la e dotá-la de reais capacidades legislativas da integração. Esse posicionamento produz-se justamente pela necessidade de estabilizar o parlamento regional enquanto instância que se justifica pela função ocupada, alcançando sua autossustentação no processo.

De acordo com os autores que tecem acerca do assunto, o posicionamento pró-parlamento regional também está ligada a duas questões: a primeira, é que a instituição confere legitimidade à integração, o que, por adensamento do processo, diminui as chances de *spill-back* e; uma segunda, que lida com as disputas pelo poder decisório da integração entre as diferentes instituições e organismos que a compõe, muitas vezes relacionadas com as disputas de poder nacional, no caso de que sejam os mesmos atores que repetem essas disputas nas esferas doméstica e regional, o que acontece facilmente em estruturas intergovernamentais. Assim, as elites políticas organizadas reproduzem a disputa por poder nacional e disputam também o poder na integração nos espaços em que ocupam, tanto no sentido de barganhar com base na importância dessas instituições regionais para o conjunto, quanto para ocupar uma posição privilegiada dentro da estrutura e minimamente diminuir as desigualdades na distribuição do poder decisório da integração.

Dito tudo isso, é possível considerar um processo de *spill-over* para um adensamento institucional e não exatamente pela conformação de uma esfera independente e supranacional. O parlamento regional mantém relações estreitas tanto com as disputas políticas e eleitorais

nacionais, bem como a base de apoio das elites que o compõem. Não há um corpo técnico que demande o crescimento da instituição, contudo este acontece mediante cálculos políticos desses atores essencialmente nacionais, que ocupam uma nova esfera de disputas na integração.

Para o caso do Parlandino, este foi criado pouco depois da fundação do Pacto Andino. Nesse sentido, poderia ser indicado um *spill-over* institucional no fortalecimento da integração política. Porém, dado que o Parlandino se manteve em seu mesmo *locus* na integração, levando-o a um desgaste tal que já se discuta sua eliminação ou incorporação pelo futuro parlamento da UNASUL, este poderia ser visto como um contexto de *spill-back*.

O Parlasul tem um contexto um pouco diferente. Na transição da CPC ao Parlasul, apesar do impulso dos presidentes nacionais, as propostas foram elaboradas e aprovadas pelos congressistas da CPC. O Parlasul, além das funções da CPC, estabeleceu a representação proporcional e eleita diretamente para exercício de mandato único, além de ter recebido a capacidade de fazer recomendações às esferas decisórias do Mercosul. Este seria o panorama de um *spill-over* institucional e um tímido *spill-over* funcional.

No tocante à democratização, Haas dá indicações importantes que reforçam elementos já observados na estruturação tanto do Parlasul quanto do Parlandino. Suas posições débeis nas estruturas de integração, não há de fato um poder político em disputa nas suas eleições diretas. Haas observa que o engajamento na integração não é por voluntarismo, mas por cálculo estratégico e que, no contexto cumulativo, acirra disputas. A supranacionalidade que, inicialmente seria no entorno de interesses econômicos, passa a mobilizar diferentes setores e a organização de esferas políticas, como assembleias e parlamentos, seria uma resposta à mediação e moderação de interesses e das competições.

Um processo de integração intergovernamental, sem supranacionalidade, conflita com a possibilidade de engajamentos descentralizados, transferências de expectativas da esfera doméstica à regional e, conseqüentemente, sem uma competição a nível regional, seriam elementos limitadores à expansão da integração, justamente, segundo Haas, pela falta da etapa de supranacionalização. O risco de eleições a um parlamento sem competição seria a expressão de grupos hostis à integração, fortalecidos justamente porque a esfera nacional será muito valorizada, valendo-se ainda do fato de a grande massa da população estar afastada e ser ignorante em relação aos grandes temas regionais.

Estas observações parecem especialmente sintomáticas ao Parlasul e ao Parlandino. Ao olhar para os dados coletados, teremos atenção se esta leitura de Haas se aplicará ou, em caso afirmativo, se as eleições são capazes de mobilizar os temas regionais, o eleitorado,

candidatos e partidos, o que poderia inclusive significar possibilidades de valorização dos parlamentos.

3.3 Intergovernamentalismo

De forma geral, intergovernamentalismo pressupõe a integração a partir dos governos que buscam satisfazer demandas de atores nacionais relevantes e, ao mesmo tempo, fortalecer seu poder enquanto detentores das decisões, inclusive de retirar-se da associação. As instâncias intergovernamentais seriam uma esfera que facilitaria negociação e implementação de acordos que, inicialmente, teriam que abarcar o aumento do comércio exterior e da necessidade de medidas de liberalização comercial (MALAMUD, 2011). Para Schmitter (2010, p. 13), o intergovernamentalismo pressupõe que “a direção e o ritmo da integração regional serão determinados pela interação de Estados soberanos, que controlam não só o início do processo de integração, mas também todos seus estágios subsequentes”. O foco dos intergovernamentalistas estaria no processo político, na negociação e nas esferas decisórias da integração, as quais são dominadas pelos governos nacionais (WIENER; DIEZ, 2009).

A abordagem intergovernamentalista busca explicar o processo de integração regional com base na Ciência Política, ao compreender o processo como “uma série de barganhas políticas entre os líderes políticos dos maiores Estados de uma região. Essas barganhas resultam da convergência das preferências desses líderes. Estados menores são normalmente cooptados por bonificações oferecidas pelos Estados líderes” (MATTLI, 1999, p. 10). Dessa forma, as estruturas da integração ficam sob controle dos governos nacionais e funcionam enquanto instâncias de barganhas dos governos nacionais em torno de suas preferências. A abordagem não trata das mudanças nas preferências e nem dos diferentes momentos da integração e de suas instituições, que poderiam influenciar nessas preferências e nas interações entre os governos. Também são secundarizados processos históricos econômicos, legais e sociais, uma vez que o intergovernamentalismo busca uma explicação da lógica corrente de momento no arranjo de integração (MATTLI, 1999). A integração avança ou retrocede baseado no cálculo dos governos regionais na manutenção e/ou maximização de seu poder, especialmente nesse caso, no que se refere à formulação da agenda de integração.

As lideranças políticas cuidadosamente minimizam o inevitável sacrifício de parte de sua soberania nacional, necessária para assegurar a realização de objetivos comuns, sendo que os Estados maiores têm a capacidade de veto em relação às regras e instâncias da integração (MATTLI, 1999).

As barganhas convergem em um mínimo denominador comum entre os Estados maiores. Nesse sentido, “o intergovernamentalismo argumenta que o ‘topo’ da integração, ou seja, o nível decisório, é resultado da convergência de preferências dos Estados líderes. Nesse sentido, a desaceleração ou a paralisia da integração refletem a convergência de preferências” (MATTLI, 1999, p. 29, tradução nossa).

Uma referência nos estudos de intergovernamentalismo é Andrew Moravcsik. Mattli (1999) indica que Moravcsik refinou a abordagem intergovernamentalista ao apontar uma lógica de dois estágios, na qual primeiramente as preferências nacionais são determinadas face aos constrangimentos e oportunidades que a interdependência econômica impõe. No segundo momento, as demandas dos governos passam por determinações relativas ao poder de barganha de cada um deles e à funcionalidade dos benefícios oriundos de institucionalizações na integração, estas envolvendo maiores custos e interferências nos controles de agendas domésticas.

Moravcsik direcionaria a observação da formação de preferências a partir dos atores governamentais com capacidade decisória e que participam da criação institucional da integração, mantendo sobre elas poder de constrangê-las (WIENER; DIEZ, 2009).

Os dados importantes à análise intergovernamentalista são extraídos das interações entre os atores e instituições relevantes no processo de integração, sendo que os comportamentos podem revelar motivações e cálculos de estratégia que orientam os processos de barganhas ao longo do tempo de acordo com os níveis de preferência que tenham (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009). Segue-se que “o intergovernamentalismo liberal é, por suposto, a teoria da tomada de decisões intergovernamentais em anarquia” (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 73)

São 3 os fundamentos para entender a interação entre os governos. Primeiramente, a formação da preferência nacional é uma unidade composta por prioridades em torno dos diversos temas, visto que diferentes setores canalizam suas demandas por canais domésticos à elite governamental. Setores pressionam tanto por conflitos domésticos quanto por suas (im)possibilidades de interação fora da esfera nacional, ao mesmo tempo que os governos também podem ser pressionados por contextos externos. O segundo momento é justamente o de barganhas assimétricas entre governos, tanto em uma questão de poder de um Estado nacional quanto em relação a níveis de informação na esfera de negociações. Nesse momento são estabelecidas concessões, bem como as divisões de ganhos e perdas no processo de cooperação. O último momento é o da institucionalização, que diz respeito a intencionalidade de lidar com as consequências inesperadas no decorrer do processo e garantir durabilidade na

cooperação, além de fornecerem segurança e aumento de benefício em negociações futuras ao mesmo tempo em que são fonte de informação necessária ao ator governamental (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009).

Ao mostrar o exemplo da concentração de poder nacional na Europa sobre agendas de políticas agrícolas, Moravcsik e Schimmelfennig (2009) afirmam que as preferências nacionais mantêm certa regularidade, como a própria agricultura e o comércio. Dessa forma, a variação não é especificamente nas preferências, mas sim nas negociações e barganhas ao longo do processo.

Moravcsik (2002) acredita que falar em déficit democrático na União Europeia é alarmista, visto que as instituições supranacionais ainda estão afastadas da maioria dos temas das políticas nacionais implementadas pelos governos da região. Além disso, a supranacionalidade do bloco estaria em contrapeso com dois mecanismos de *accountability*, um direto, o Parlamento Europeu, e um indireto, a eleição de seus representantes. O autor indica que o Parlamento Europeu, durante o passar do tempo, assumiu funções políticas que antes recaíam nas mãos da Comissão Europeia e atingiram uma posição privilegiada na atuação legislativa ao lado do Conselho Europeu na formulação da agenda regional.

A falta de importância das questões da União Europeia nas mentes dos europeus é o maior motivo pelo qual eles não participam ativamente no nível europeu de eleições ou debates. Muito do que é percebido como déficit democrático deriva da impopularidade geral do governo e da decisão infeliz de pressionar debates públicos desnecessários e referendos sobre reformas constitucionais confusas (MORAVCSIK, 2009, p. 84).

O Parlamento Europeu conta com representações proporcionais a partidos com raízes nacionais, o que, segundo Moravcsik (2002), dificulta a dominação de um partido nas votações, favorece atuações de alinhamentos ideológicos nas votações e representam as clivagens sociais nacionais.

Em debate com a abordagem neofuncionalista, Moravcsik (2005) afirma que essa não é uma teoria, mas uma ferramenta explicativa para o desenvolvimento do processo de integração, que trata de um processo dinâmico de alterações nas interações entre atores, demandas e atuações. Inicialmente foi concebida para predizer o processo de integração, entretanto suas insuficiências a colocam como uma melhor aplicabilidade explicativa.

Duas explicações neofuncionalistas do processo de integração são criticadas pela teoria intergovernamentalista e são base as suas pressuposições. A primeira é a de que grupos de interesse econômico são *inputs* aos governos nacionais para que centralizem as políticas e instituições que passaram a convergir às regulações sobre a crescente interdependência

econômica (MORAVCSIK, 2005). A segunda é que os governos, após o início da integração, não tem controle sobre o processo crescente e cumulativo de *spill-overs*. São eles divididos em dois tipos: o funcional, quando setores sociais ou econômicos pressionam pela integração e; o político, no qual a própria estrutura supranacional começa a demandar que os governos deleguem cada vez mais autoridade (MORAVCSIK, 2005).

Dessa forma, o intergovernamentalismo apresentou três bases de argumentos em suas críticas ao neofuncionalismo: os *outputs* das funções exercidas pela interdependência na formação das preferências nacionais, as negociações entre Estados em relações desiguais de poder de barganha e a estratégia de delegar funções e atribuições a uma esfera supranacional, como estratégia para aumentar a credibilidade dos compromissos (MORAVCSIK, 2005).

Moravcsik (2005) não nega a função explicativa do *spill-over*, mas reduz seu campo de atuação para temáticas que demandem coordenação de aspectos menos impactantes nas atividades diretas de tomada de decisões governamentais que estejam intimamente relacionadas com as preferências nacionais.

McGowan (2007) discorda da crítica intergovernamentalista de que os arranjos de integração recebem pouco apoio das populações e que isso limita seus poderes e capacidades de expansão, mantendo-se sob controle dos governos nacionais. O autor considera necessário compreender as capacidades dinâmicas das instituições supranacionais em buscar seu refinamento precisamente na competição com o Estado nacional e seu governo em torno dos limites de sua autoridade.

O intergovernamentalismo tende a olhar a integração por um prisma mais pontual, uma cooperação em um campo no qual os interesses avolumaram-se e passaram a demandar uma organização com maior alcance do que os governos nacionais. Após um processo de barganhas, consensos são estabelecidos junto a uma forma da coesão com uma institucionalidade. Esta institucionalidade é fixada através de delegação de autoridades mínimas e funções restritas por aqueles acordos específicos, garantindo ganho duplo ao Estado nacional: um ponto fixo e seguro para retomada etapa de barganhas quando necessário e a liberdade de manter-se exercendo o poder sobre questões primordiais à esfera doméstica.

As teorias do intergovernamentalismo justamente explicam as limitações tradicionais dos processos de *spill-over* na integração da América do Sul. Nesta, as instâncias decisórias são todas intergovernamentalistas, sem que haja nenhum tipo de mecanismo ou instituição de controle e balanço de poderes na integração. Os parlamentos regionais têm se consolidado enquanto esferas consultivas sem poderes realmente legislativos, fazendo inclusive com que suas capacidades de representação sejam incompletos. Os Executivos nacionais dominam as

agendas da política externa nacional e a integração na região, fruto do histórico hiperpresidencialismo presente na América latina como um todo.

A marca da integração intergovernamentalista foi de fácil constatação nas revisões bibliográficas que fizemos na seção anterior. No entanto, elas marcam mais dificuldades do que possibilidades à democratização da integração via um parlamento eleito diretamente. O desequilíbrio das esferas executivas das integrações andina e do Mercosul em relação a seus parlamentos marcam limites importantes à participação e ao engajamento partidário e parlamentar. O reforço regional do poder dos governos nacional mantém o jogo de interesses dos diversos grupos presos à esfera doméstica. A princípio, constataremos nas eleições ao Parlasul e ao Parlandino uma dificuldade de superação dos debates nacionais e as disputas governamentais serão temas preponderantes, o que apoiará as teorias de eleições de integração como eleições de segunda ordem.

3.4 Construtivismo

A abordagem construtivista tem forte influência de teorias sociológicas. É uma perspectiva estatocêntrica, uma vez que considera que o sistema internacional é composto por atores diversos e que são os Estados que dominam as negociações e apresentam as características dinâmicas da abordagem. São as suas relações que produzem e reproduzem o seu sistema de interação, análogo a uma sociedade. Os estudiosos consideram que é uma abordagem com algumas divergências internas, por exemplo, em relação à análise da interação dos Estados levando em maior ou menor grau suas sociedades. No entanto, aqui tratamos dos elementos mais gerais e comuns que identificam o construtivismo como um todo.

É necessário indicar que o construtivismo pondera os níveis simbólico e linguístico na formação de comunidades (CAPORASO, 1998). Tal compreensão significa que os Estados são observados não enquanto entes isolados e egoístas com desejos e interesses, que em seu limite tangenciam a anulação de outros Estados, senão enquanto participantes de um processo comunicacional em torno de símbolos e significados comuns que são a base de sua interação. A abordagem sistêmica e processual dá um caráter dinâmico às interações, sendo que estas e os Estados em si passam por modificações objetivas e subjetivas de acordo com o sentido comunicacional que estabelecem ao interagir.

Posições egoístas e unilaterais seriam compatíveis com um momento prévio à cooperação, quando as relações ainda são baseadas em signos em torno do exercício de força

e dominação, porém estes passam a ser incompatíveis na medida em que as interações aumentam. A abordagem construtivista enfatiza que interesses e identidades são construídos socialmente em um processo de aprendizagem e construção de comunidades de segurança, que são regiões onde há crescente renúncia ao uso da violência enquanto recurso e os Estados-membros compartilham instituições, que compreendem valores, normas e identidades comuns (MALAMUD, 2010).

O construtivismo conquista espaço nos debates após o término da Guerra Fria, ao enfatizar relações contextuais para novas percepções em relação ao fenômeno da globalização, que favoreceu a ênfase nas estratégias conjuntas, interdependentes e menos individualistas entre Estados e governos. Dessa forma, as novas dinâmicas nas relações internacionais, que passaram a incluir mais intensamente atores não estatais ou governamentais, levaram a uma nova consciência identitária, que reflete as próprias motivações das ações de cada um desses atores (MARIANO, 2013).

Ademais, tanto estruturas normativas e materiais são, concomitantemente, estruturadoras e estruturadas pelas relações entre Estados, governos e demais atores. Significa que dizer que as ações individuais compreendem em si motivações mais amplas que são construídas nas relações entre atores dentro de um conjunto comum institucional mais ou menos formal (MARIANO, 2013).

As relações entre os Estados são influenciadas por contextos domésticos, tendo em vista que estes são estruturados em reflexo ao que seria a identidade nacional, com o modo com o qual um Estado percebe a si e aos outros dentro do sistema internacional, sendo, dessa maneira, a base para o estabelecimento de processos comunicativos a partir de interações entre o “eu”, o outro e o nós. Os construtivistas retomam o processo histórico na construção de identidades coletivas por meio dos sucessivos processos de socialização pelos quais uma sociedade passou, o que explica o surgimento e transformação de instituições, bem como os seus efeitos sobre essas próprias sociedades (MARIANO, 2013).

A abordagem pressupõe um sistema estruturado e dinâmico à interação intersubjetiva e objetiva dos Estados. “O construtivismo é caracterizado pela ênfase na importância de estruturas normativas e materiais, no papel da identidade que molda a ação política e na relação construtiva mútua entre agentes e estruturas” (REUS-SMIT, 2001, p. 209, tradução nossa). As estruturas, para os construtivistas, podem ser duas: materiais, que compreendem uma quantidade de recursos disponíveis e por oferecer conhecimento compartilhado acerca dos mesmos e; normativas ou ideais, que moldam as identidades sociais de atores políticos e seus interesses (REUS-SMIT, 2001).

Para os construtivistas, agentes e estruturas constituem-se mutuamente. As estruturas ideais e normativas condicionam identidades e interesses, porque oferecem conhecimento e repertório mútuos compartilhados pelos atores. Com padrões de interação institucionalizados, as estruturas são moldadas na medida em que os atores empreendem suas atividades sobre os recursos disponíveis para alcançar interesses não fixos, mas relativos às próprias estruturas. Assim, compreender a formação de interesses dos atores é também compreender todo o contexto de relações entre identidades de indivíduos e/ou Estados, possibilitando a existência de um interesse que conduza a uma ação (REUS-SMIT, 2001).

Os mecanismos estruturais que moldam interesses e identidades ocorrem por idealização, comunicação ou constrangimento. A idealização produz-se tanto em relação aos objetivos almejados quanto aos meios para obtê-los. A comunicação ancora-se no estabelecimento de normas que legitimem condutas, ou seja, o momento de tornar público o que define o aceitável ou razoável na estrutura. O conjunto de normas constituem constrangimentos não só porque definem padrões de comportamento moralmente aceitáveis entre os atores, mas também porque são as próprias normas que dão conteúdo e significado às ações dos atores, independentemente às assimetrias que existam entre estes (REUS-SMIT, 2001).

A relação entre os Estados revela dinâmicas de compreensão sobre a justificação moral de organizações políticas e suas alterações, afetando diretamente a formatação dos Estados nacionais e seus governos. Essa medida ressignifica as dimensões de compreensão acerca do exercício de soberania e autoridade na correspondente esfera doméstica, (re)formatando as estruturas institucionais internas e refletindo essa organização na forma de identidade (REUS-SMIT, 2001).

Wendt (1999) utiliza-se de analogias das relações sociais para explicitar os mecanismos de interação entre Estados. “Um princípio fundamental da teoria social construtivista é o de que as pessoas agem relativamente aos objetos, incluindo outros atores, com base no significado que os objetos têm para elas” (WENDT, 2013, p. 429, tradução nossa). O construtivismo busca compreender como as práticas constituem os sujeitos em processos cognitivos e intersubjetivos, nos quais as identidades e os interesses têm origem endógena da interação.

Seria possível combinar elementos das identidades dos Estados contidos em instituições domésticas e em nível internacional. As identidades nacionais são mais ou menos enraizadas nos arranjos sociais domésticos, explicando maior ou menor facilidade na mudança das identidades dos Estados. Sendo assim, uma mudança cultural pressupõe uma

mudança estrutural, não se caracterizando como um processo rápido ou fácil. Por outro lado, tratando-se de identidades e interesses, fenômenos cognitivos, a mudança nos significados da interação conseqüentemente leva a uma alteração nas identidades (WENDT, 1999).

Ainda para Wendt (1999), as estruturas moldam os interesses dos Estados, pois oferecem possibilidades diferentes para que busquem seus desejos, sendo que estes próprios passam a se modificar ou mesmo a criar novos e diferentes objetivos. Fundamentalmente, a estrutura oferece estratégias não individuais, pressupondo uma adequação em maior ou menor grau a este elemento fundamental à socialização entre atores, uma mínima percepção de limite na convivência entre o “eu” e o outro.

O autor contrapõe a mudança de identidade dos Estados entre processos evolutivos de seleção natural e cultural. O primeiro, rejeitado pelo autor, trata da sobrevivência de Estados egoístas mais adaptados aos novos contextos. Por sua vez, a seleção cultural seria um processo evolutivo que trata da transmissão de comportamentos e valores entre entes e gerações em processos de socialização baseados especialmente no aprendizado e na imitação. Enquanto se estabelece com referenciais a um modelo ou padrão ideal de sucesso, aquele diz respeito a uma relação complexa na relação com o outro, uma vez que significam também o que representa o “Eu” nas relações, tanto à forma com que são tratados pelo outro e quanto como o tratam. Nesse sentido, as relações de interdependência e assimetrias de poder são componentes importantes e a seleção cultural pressupõe uma relação adaptativa nos processos de socialização entre diferentes entes.

Essa fundamentação teórica explica os interesses e as identidades como elementos endógenos às interações estabelecidas, sendo a mudança estrutural uma própria redefinição dos participantes e de seus interesses. As estratégias próprias não são mutuamente exclusivas, já que refletem as diferenças entre participantes em relação à mudança estrutural e suas causas. Tal característica explica-se tendo em vista que, como já dito, o construtivismo pressupõe não só o dinamismo das estruturas, das identidades e das interações, mas também elementos de assimetria que influenciam todo o processo de cognição de cada Estado.

A formação de coletividades tem em si a sua finalidade, representa a conformação e desejo de preservação de uma cultura e identidade comuns. O grupo não é apenas a viabilização a estratégias unilaterais, egoístas ou excludentes entre si, mas uma nova racionalidade coletiva de pertencimento e ação. No entanto, persistem os choques entre posições e identidades egoístas, além do fato de que as identidades coletivas são criadas em bases de relações e preocupações específicas e não totais. Mesmo a institucionalização de

uma identidade comum e internalizada não presume relações positivistas entre atores (WENDT, 1999).

De acordo com o estudioso, são 4 as variáveis da formação de identidades comuns entre Estados: interdependência, destino comum, homogeneidade e auto-restrição. As três primeiras são dependentes à quarta para que de fato sejam válidas.

A interdependência implica que a ação de um indivíduo depende das escolhas de outro(s), assim, as ações de um afetam diretamente nos resultados dos comportamentos de outro(s). Dessa forma, uma escolha, como a de cooperar, pressupõe que os outros conheçam e considerem essa possibilidade. Embora essa decisão não seja moldada, sua realização é executável, pois os outros Estados compartilham da mesma possibilidade e, por isso, tornam conhecidas e objetivadas as suas auto-restrições necessárias à cooperação.

De forma mais geral, o destino comum manifesta-se, no contexto internacional, na relação reativa a um outro que representa ameaça. Quando essa situação é objetivada e demanda real enfrentamento, vislumbra-se a formação de grupos com uma mesma identidade coletiva percebida.

A homogeneidade pode dar-se tanto por semelhança em forma ou conteúdo dos Estados. A forma refere-se às afinidades como generalizações quanto à qualificação de um Estado – autoridades centralizadas na monopolização do uso legítimo e estruturado da violência em dado território –, enquanto que o conteúdo diz respeito às instituições internas afins que legitimam o Estado – os regimes, especialmente políticos.

A auto-restrição está na diminuição do “eu”, visto que o outro é visto de maneira mais integral dentro de um ambiente de convivência, que desestimula o empreendimento de ações unilaterais e egoístas que ameacem a conservação desse outro. As instituições externas de constrangimento surgem, pois há confiança nos acordos firmados para além de possíveis ações unilaterais e egoístas, coibidas institucionalmente. Assim, essas instituições refletem, ao mesmo tempo, a segurança dos acordos e a confiança na soberania dos mesmos.

Os interesses não estão dados à *priori*, senão concebidos nos processos de interação entre as identidades do “eu” e do outro em relações não simétricas, apesar do compartilhamento simultâneo de significados pelas estruturas. “A distribuição do poder pode sempre afetar os cálculos dos estados, mas como isso ocorre depende da compreensão intersubjetiva e das expectativas, da ‘distribuição do conhecimento’, que constituem as concepções acerca de si próprio e de outros” (WENDT, 2013, p. 429, tradução nossa).

No que concerne à identidade de si, tal instância é construída em relação ao outro dentro de um universo de significados coletivos compartilhados e mobilizados nas interações

relativas às instituições de socialização. Dadas às múltiplas instituições de interação e socialização, o aspecto da multiplicidade afeta a identidade, compreendida então em um âmbito plural relacional entre a percepção do “eu” com os outros.

As instituições representam um conjunto estável de normas e conhecimentos socializados pelas identidades e interesses oriundos das interações em seu interior, sendo possível caracterizar as instituições como entidades cognitivas apoiadas na crença de seus membros quanto às suas capacidades de assegurar cognição sobre o “eu” e o outro nos processos de interação (WENDT, 1999).

Pela visão construtivista, parlamentos regionais eleitos diretamente seriam uma alternativa importante na construção de novos imaginários processos comunicativos entre os atores já inseridos no processo de integração e outros novos, como partidos políticos e as populações. Além disso, as eleições criariam um ambiente de informação necessário tanto para a capacitação dos quadros representativos como na informação da opinião popular acerca da importância da integração.

O construtivismo é uma abordagem interessante que pode ajudar a elucidar potenciais nas eleições ao Parlasul e ao Parlandino que poderiam passar despercebidos se apenas consideradas teorias que dão primazia às estruturas institucionais. O construtivismo ainda é interessante para colocarmos o contínuo das eleições realizadas em cada país, comparando se as percepções regionais puderam ser moldadas nos momentos eleitorais de modo a criar subjetividades que demandem a representação na integração, o que ainda abre espaço para o avanço do processo e também para o fortalecimento dos parlamentos regionais. Assim, combinamos o aprofundamento da integração pelo incremento institucional pelas transferências de expectativas, mas também poderemos buscar os signos e símbolos necessários (presentes ou ausentes) para a inserção de novos grupos e agenda na integração a partir das eleições e dos parlamentos, enfrentando satisfatoriamente o déficit democrático.

4 A PARLAMENTARIZAÇÃO DA INTEGRAÇÃO E ELEIÇÕES REGIONAIS DIRETAS COMO FERRAMENTAS DEMOCRATIZADORAS

Esta seção é dedicada ao debate da parlamentarização dos blocos regionais na busca da democratização dos mesmos. Uma vez estabelecidos parlamentos regionais, a etapa seguinte foi justamente a preocupação com a sua institucionalização plena, para que pudessem assumir maiores capacidades dentro da integração. Assim, as eleições diretas de parlamentares regionais seriam um passo importante para conferir uma legitimidade tanto ao próprio parlamento regional quanto ao bloco todo. Concomitantemente, o monopólio da autoridade na integração nas esferas supranacionais e intergovernamentais passaria também a ser questionado, no que se refere ao parlamento também exercer poder político no bloco.

4.1 A parlamentarização da integração

Com o crescente interesse de parlamentares pelos temas internacionais, ao mesmo tempo em que buscavam fóruns para participação nestes, a criação de instâncias parlamentares para além das fronteiras nacionais foi visto como mecanismo de democratização e aumento da transparência na governança global. Para isso, é um requisito básico que estes parlamentares sejam eleitos de forma democrática. Suas atividades devem ser não apenas na ampliação do fluxo de informações e na defesa de agendas mais inclusivas com diferentes interesses, mas também no controle e crítica a ações governamentais, como forma de influenciar a tomada de decisões, dominada pelas esferas intergovernamentais (SABIC, 2008).

De acordo com Sabic (2008), em 1889, Willian Penn chamou de parlamento o primeiro arranjo interparlamentar (União Interparlamentar), surgido na Europa, para arbitrar disputas entre Estados a partir da criação de institucionalidades capazes de manter as negociações em patamares pacíficos. Em 1907 foi criada a União Interparlamentar Nórdica, que conseguiu fomentar a cooperação entre seus membros, apesar das tensões entre Noruega e Suécia. Em 1948, foi criada a Associação Parlamentar Comum, composto por parlamentares dos domínios britânicos e suas colônias com governo próprio.

Dessa forma, foi marcante naqueles dois primeiros arranjos interparlamentares a preocupação em trazer parlamentares de diferentes países para cooperar em temas

controversos entre seus governos, agindo tanto no controle das negociações em torno de parâmetros pacíficos quanto em disputas entre os governos. Já a Associação Parlamentar Comum tinha a preocupação de manter um fórum permanente entre parlamentares para os debates de temas que a eles fossem importantes, não em torno dos movimentos dos governos diretamente.

O final da Segunda Guerra Mundial marcou a Europa com um sentimento em relação à necessidade de transparência e democratização das decisões tomadas na esfera internacional, uma vez que os governos nacionais não conseguiram manter negociações em níveis pacíficos. Dessa forma, a ideia de integração caminhava ao lado de propostas de assembleias parlamentares que acompanhassem o processo. O período da Guerra Fria viu surgir uma parlamentarização das relações internacionais, com o surgimento de instâncias mais ou menos institucionalizadas que agregavam parlamentares oriundos de diferentes países para desempenhar diversificadas atividades (SABIC, 2008).

Afirma Sabic (2008) que, dentre as Instituições Parlamentares Internacionais, há as Associações Interparlamentares e os Órgãos Parlamentares Internacionais, estes últimos tendo como melhor exemplo o Parlamento Europeu (PE), que progressivamente apresentou um desenvolvimento baseado na busca de correlação de forças junto às esferas intergovernamentais da integração e sua capacidade de interferir nos processos decisórios regionais.

Os parlamentares nacionais que exercem cargos em órgãos ou instituições externas tendem a ver-se na posição de representantes de seus parlamentos. Outro fator que afeta a qualidade de suas atividades são os recursos disponíveis, especialmente financeiros, sendo indispensável que recursos públicos sejam assegurados aos mesmos (SABIC, 2008).

A participação de parlamentares é considerada legitimadora de atividades extranacionais porque esses são eleitos entre as populações e representam diretamente seus interesses⁴.

Dessa forma, recursos e pessoal especializado, que prestem assessoria a esses parlamentares, garantem um melhor ou pelo menos o mínimo de exercício parlamentar em esferas extranacionais. As eleições diretas facilitam que haja um distanciamento entre esses parlamentares e as lógicas do parlamento nacional, propiciando a criação de uma consciência parlamentar e representativa baseadas no processo de integração. Além disso, geram uma

⁴ Essa característica de legitimação existe nos casos em que os parlamentares são designados por voto direto ou indireto para exercício de funções fora da esfera nacional.

maior segurança para as atividades a serem desenvolvidas, com a certeza de que há de fato reconhecimentos e recompensas para parlamentares e a própria instituição.

Mais especificamente no contexto de integração, no qual os governos cedem parte de sua autoridade para esferas intergovernamentais ou supranacionais, há o paradigma do déficit democrático dos processos de integração regional. O fenômeno trata, por um lado, do desequilíbrio de poderes entre as instituições regionais nas instâncias decisórias, sendo estas dominadas na maioria das vezes pelos governos nacionais. Por outro lado, há também a crítica de que o processo de integração e as normas derivadas dele estão distanciadas das populações, sem que possam interferir, questionar e expressar suas vontades e preferências no que tange à integração.

Um parlamento regional trata inicialmente de equilibrar a representação popular com a representação do Estado unitário, exercida pelo chefe do Executivo nacional que, nos arranjos de integração, ocupa-se de instâncias decisórias. O vazio nas esferas de representação popular seria sanado na medida em que o parlamento regional fosse progressivamente institucionalizado e aproximado das populações nacionais, para que pudesse expressar suas preferências quanto à integração, tornando-se assim indispensável que esses parlamentares fossem eleitos diretamente, criando, assim, uma disputa entre diferentes agendas que materializam a heterogeneidade interna de cada população. Além disso, as eleições a parlamentos regionais criariam um momento singular de comunicação acerca da formação de uma consciência regional.

Nesse sentido, é possível compreender as funções acessórias que os parlamentos regionais podem desempenhar na integração. Segundo Malamud e Sousa (2005), a institucionalidade pode servir como alicerce complementar, pois cria dinâmicas para a ampliação de agendas e a inclusão de novos atores, podendo atuar positivamente em momentos de estagnação das negociações nos blocos regionais. Dessa forma, sua atuação pode fomentar a construção e fortalecimento de uma identidade regional, na qual interação elites políticas, ampliando também a presença simbólica nos debates públicos e aumentando o fluxo de comunicação intrarregional.

Ainda de acordo com os autores, o parlamento foi concebido para desempenho de funções em esfera nacional, em relação ao governo, em uma partilha do poder e mesmo de fiscalização de suas ações. Também teve a sua existência legitimada na característica de representar a pluralidade presente na sociedade. Com a crescente relação entre os países, os parlamentos passaram a buscar mecanismos de participação na política externa, ao mesmo

tempo em que o seu formato pareceu o mais adequado para ser replicado em esquemas de integração para legitimar acordos e resoluções na própria esfera regional.

A institucionalização de parlamentos regionais seria uma resposta imediata ao déficit democrático da integração, compreendendo que o Executivo não poderia manter-se soberano e isolado nas esferas decisórias. Essa democratização da integração estaria baseada ainda no estabelecimento de uma representação que pudesse ser presente em processos de comunicação interinstitucional nas decisões e normativas regionais, legitimando-as. Mais ainda, o debate regional seria mais amplo e público, com o avanço da própria legitimação do parlamento frente a seus representados (BRESSAN; LUCIANO, 2014).

Espera-se, tradicionalmente, que um parlamento apresente algumas características típicas. Primeiramente, devem ser instituições com pluralidade de membros que tenham capacidade de representar a heterogeneidade entre os interesses e preferências daqueles que os designaram. Entre as funções da instituição, estão representar, legislar, controlar outros poderes (com referências diretas à relação de peso e contrapeso de poderes com o Executivo) e recrutar lideranças políticas que tenham capacidade de mobilizar seus simpatizantes em torno de agendas (MALAMUD; STAVRIDIS, 2011).

Dri (2006) indica haver uma reformatação da democracia tradicional na construção de blocos regionais, uma vez que os parlamentos regionais não presume a supressão daqueles nacionais, mas novas tratativas de temas que não eram debatidos na esfera doméstica, visto que a formação dos parlamentos nacionais não pressupunha capacidades para lidar regularmente com temas internacionais. Um relacionamento aproximado entre parlamentos regionais e nacionais é uma forma de contornar essa falta de especialização técnica dos parlamentos nacionais para lidar com temas exteriores (DRI, 2006).

Ainda assim, essa aproximação é, na maioria das vezes, conflituosa, já que demanda a compreensão da especificidade da integração por parte dos atores e poderes nacionais (DRI, 2006). Há que se considerar que as elites políticas tradicionalmente consolidadas são nacionais (o caso dos partidos políticos), além da necessidade de um parlamento regional, para sua institucionalização plena, expandir suas capacidades e autoridades sobre temas e poderes que estavam restritos aos Legislativos e Executivos nacionais. Esse contexto é agravado pelo distanciamento entre os arranjos de integração e as esferas nacionais.

Tendo em vista esses fatores, a criação de uma dimensão eleitoral em escala regional é turva. O Parlandino é um órgão apenas deliberante, enquanto que o Parlasul tem atuação consultiva no Mercosul. Nenhum dos dois têm capacidades legislativas ou uma atuação direta junto à tomada de decisões de seus blocos, que são dominadas por institucionalidades

intergovernamentais (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2015). Ambos também estão desprovidos da emissão de resoluções vinculantes e de mecanismos eficazes no controle das instâncias decisórias de suas integrações. Assim, é de se esperar que as suas eleições diretas sejam permeadas por ceticismo e incertezas quanto à importância de suas institucionalidades e dos papéis desempenhados por seus membros.

O valor democrático é fundamental para que haja coesão interna na integração; além disso, é uma demanda dos setores envolvidos e mesmo de parceiros externos. Os regimes democráticos implicam procedimentos de decisões coletivas e autorização para exercício de autoridade, construindo um governo legitimado por uma maioria e os dispositivos de prestação de contas e transparência estão abertos a todos (BRESSAN, 2011). Por sua vez, governos autoritários não são obrigados a oferecer informações às suas populações e, a terceiros, são incertos quanto ao cumprimento de acordos.

No contexto da integração, esses preceitos democráticos transbordam da esfera nacional para a regional, já que cada vez mais atores sociais e políticos passaram a reivindicar participação e prestação de contas de seus governos. A década de 90 conviveu com triunfo da democracia liberal dos Estados Unidos sobre a União Soviética, simultaneamente em que havia a redemocratização e a ampliação do engajamento social organizado na luta democrática na América Latina (BRESSAN, 2011).

Na esfera econômica, a América Latina acabava de passar pela década de 80, conhecida como década perdida. O contexto de crise na região poderia ser piorada pelo fim da Guerra Fria, já que muitos investimentos dos Estados Unidos e da União Europeia poderiam migrar para os países do leste europeu. Acrescenta-se ainda o fato de a região não ter se tornada competitiva, em consequência de seu pouco desenvolvimento, colocando-a em posição subalterna ao novo cenário multipolar global. A integração baseada no fortalecimento da democracia na região foi uma maneira de enfrentar a marginalização e vulnerabilidade no cenário dos fluxos econômicos globais (BRESSAN, 2011).

Assim, a institucionalização de parlamentos regionais não é, por si, garantia da superação do déficit democrático da integração. Embora seja uma etapa importante, é necessário que o parlamento consiga estabelecer um elo entre a esfera regional e os seus representados, que são as populações nacionais. Além disso, a atuação de seus parlamentares deve refletir nas agendas da integração, o parlamento deve ser uma instância com capacidades de influenciar e interferir nos processos decisórios regionais.

O Parlandino e o Parlasul tiveram, inicialmente, suas representações organizadas por indicações a partir dos Congressos Nacionais. A obrigatoriedade de eleições diretas foi

implantada enquanto mecanismo de aproximar as agendas regionais à população, compreendendo o período eleitoral como fundamento da democracia representativa, no qual se estabelece a comunicação necessária à formação de preferências, captadas pelas elites políticas que organizam agendas e candidatos para disputar, simultaneamente, votos e cargos ao exercício político-institucional.

Entretanto, diferente do que aconteceu no Parlamento Europeu, a instituição de eleições diretas não acompanhou o aumento de autoridade dos dois parlamentos dentro de seus blocos de integração e sobre as esferas regionais. Ao contrário, ambos ficaram entre os Legislativos nacionais e os Executivos, que dominam as esferas nacionais e regionais. A normativa para essas eleições ficou a cargo dos Congressos Nacionais, que não deram urgência à matéria. Enquanto a Venezuela realizou suas primeiras eleições ao Parlandino em 1998, a Bolívia apenas o fez em 2014; apenas Paraguai e Argentina elegem diretamente suas delegações ao Parlasul. Os prazos máximos para estabelecimento dessas eleições foi por vezes adiado pelo Parlandino, sendo que no Parlasul o prazo de 2020 parece insuficiente.

Em sua criação, as instâncias parlamentares do Mercosul e do Pacto Andino/CAN estavam mais ligadas aos interesses negociados pelos Executivos, visto que suas funções eram relacionadas em grande medida à agilização da internalização de regras regionais pelos Congressos Nacionais. Favoreceu-se nestes a produção legislativa necessária à harmonização em relação aos demais membros do bloco, afastando assim esses parlamentares das funções reais de representação e de diálogo com a sociedade, favorecendo o negociado em prejuízo da legitimação popular (DRUMMOND, 2010).

Drummond (2010) aponta o fato de as democracias na região serem jovens, apresentando pouca maturidade frente à cultura política autoritária de diferentes governos ao longo da história, dificultando a organização e participação política da sociedade civil como um todo em torno de suas demandas, visto que há um quadro amplo de déficit democrático pela pouca transparência e prestação de contas a níveis nacionais e regionais. Apesar da tentativa de recriar instituições nacionais a nível regional, como é o caso dos parlamentos, a integração na região sofre com a incapacidade de recriar a divisão de poderes tripartida que existe na esfera nacional.

Assim, a inclusão de parlamentos regionais diretamente eleitos estabeleceu possibilidades de representação parcial (DRUMMOND, 2010), haja vista a ausência de capacidades legislativas e a manutenção do controle decisório nas esferas intergovernamentais (MARIANO; LUCIANO; BRESSAN, 2015).

Além disso, não houve um aumento na transparência e na prestação de contas em relação às decisões tomadas a nível regional, porquanto nenhum dos dois parlamentos regionais tenha um papel de protagonismo na relação com as normas regionais e os Legislativos nacionais (BRESSAN, 2011). Desse modo, com baixo grau de participação da sociedade civil sobre a esfera regional, é apenas convocada a participar nas eleições diretas de delegações regionais.

Sendo assim, o item seguinte discute duas perspectivas analíticas das eleições ao Parlamento Europeu, nas quais tentaremos responder as inquietações anteriores. Dessa maneira, as aproveitaremos nas observações das eleições ao Parlandino e ao Parlasul.

4.2 O estabelecimento e desenvolvimento das eleições ao Parlamento Europeu

Nos debates sobre a implementação de eleições diretas ao Parlamento Europeu (PE), Feld e Wildgen (1975) atentavam para o fato de que estas poderiam conferir algum controle popular sobre as atividades da União Europeia (UE). No entanto, pelo fato de o PE, àquela época, desempenhar poucas funções legislativas na integração, atentavam que era necessário que houvesse alguma recompensa nessas eleições para despertar o interesse de partidos e candidatos. Seriam necessárias recompensas materiais, pessoais, eleitorais e propriamente parlamentares, além também de valorização do cargo representativo e promoção de prestígio dentro da integração como um todo.

Diagnosticam-se que todas essas recompensas estavam ligadas ao Estado-nação, base para o processo identitário imediato necessário para a caracterização de eleições competitivas em torno de disputas por recursos, poder e capital políticos. À época, os parlamentares europeus eram indicados por seus parlamentos nacionais e desempenhavam mandato duplo. Apesar de progressivamente desenvolverem uma consciência regional, seus mandatos na integração eram de caráter voluntarista e suas atitudes eram voltadas para as disputas políticas nacionais (FELD; WILDGEN, 1975).

Em razão do mandato duplo, os deslocamentos a Bruxelas significavam distanciamento em relação ao eleitorado, a cobiçados cargos no Executivo nacional e benefícios partidários. Com isso, suas capacidades de influenciar o Legislativo nacional eram negativamente afetadas. Eleições nesse cenário representariam incertezas para candidatos e partidos, que teriam incertezas quanto a ganhos políticos, eleitorais e institucionais. O eleitorado poderia ser afetado negativamente, aumentando as chances de alta abstenção ou comparecimento ritualístico às urnas (FELD; WILDGEN, 1975).

Dessa forma, Feld e Wildgen (1975) prescreviam que as eleições diretas ao PE deveriam significar o surgimento de uma consciência europeia capaz de mobilizar eleitores em torno de suas preferências e parlamentares e partidos com agendas construídas em alianças transnacionais, viabilizando a emergência de uma liderança europeia que criasse um efeito *spill-over* suficiente para ampliar as capacidades institucionais do PE para temas de controle orçamentário, legislação vinculante e controle institucional de esferas executivas.

Na década de 70, era esperado que as eleições diretas ao PE pudessem fazer emergir um senso identitário europeu, no qual partidos e candidatos participariam de uma competição democrática por votos baseados na expressão de preferências por diferentes agendas políticas à integração (HIX, 2002; HIX, 2004). Havia a expectativa que a realização das eleições simultâneas para Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Reino Unido e Países Baixos em 1979 fomentasse principalmente senso de identidade e pertencimento à UE. Um fator importante era a existência de grupos políticos transnacionais participando desde essas primeiras eleições.

As sucessivas eleições diretas ao PE, contando com o aumento de membros, na Europa Central e Oriental, e o fato de o próprio Parlamento ter recebido mais atribuições e capacidades por uma série de tratados, ainda deixam dúvidas no que tange o avanço da democratização na UE. As eleições ao PE são esvaziadas, baseadas em debates nacionais organizados por partidos nacionais e poucos interessantes para debates públicos, envolvendo uma preocupação maior com o governo e as políticas nacionais do que com temas europeus. Além disso, essas eleições lidam com partidos, candidatos, opiniões públicas e grupos midiáticos com raízes nacionais, sendo que a atividade parlamentar primordial, que realmente lida com questões essenciais à vida dos cidadãos, está a cargo dos parlamentos nacionais (HIX, 2002).

Uma vez em que não há a disputa pela formação de uma maioria para o estabelecimento de um governo, que poderia de fato colocar em prática as agendas apresentadas aos eleitores, além do fato de a capacidade de legislar ser dividida entre o PE e os órgãos intergovernamentais da UE, a disputa eleitoral europeia orbita entre personalismos e disputas partidárias nacionais. Também há o fato de que o PE carece de mecanismos mais eficientes de controle e interferência sobre as instâncias Executivas da UE (a Comissão e o Conselho europeus) (HIX, 2002).

Tal conjuntura justifica-se tendo em vista que há pouco em disputa e porque o mesmo tem pouco poder na estrutura da UE, tornando-o pouco determinante na vida dos eleitores, inferior aos parlamentos nacionais. Mesmo com o progressivo aumento de poderes do PE na

integração, as abstenções aumentaram e eleitores continuaram punindo ou referendando seus governos nacionais nessas eleições. O motivo seria centralidade do poder político na esfera nacional e um maior número de incentivos e benefícios nas eleições nacionais em relação às europeias (HIX, 2002).

Hix (2003) aponta que os debates acerca do fenômeno do déficit democrático na integração europeia buscaram enfatizar a proeminência e centralidade das esferas Executivas regionais, em grande medida dominadas pelos governos, em detrimento à esfera parlamentar e suas deficiências quanto ao pleno exercício de um poder legislativo regional e independente. Nessa direção, as discussões reservariam pouca ou nenhuma atenção para um fundamento de regimes democráticos e representativos, que seria o caráter competitivo de eleições – nesse caso, regionais –, quando as diferentes agendas seriam confrontadas para que eleitores pudessem expressar suas preferências.

Ainda segundo o autor, considerando que o PE não depende de uma maioria para formar um governo e, assim, assumir as capacidades decisórias da UE, e as regulações base do mercado comum europeu restringirem as possibilidades de promessas de campanha, as eleições europeias tendem a apresentar campanhas mais ao centro ou com posições extremas quanto a uma reforma no sistema europeu ou até mesmo a saída da UE. O centrismo visto como benéfico para a consolidação da integração em curto prazo e tende ao desgaste por não produzir uma competição entre diferentes projetos ou a construção de uma referência regional traduzida na forma de uma liderança.

Com isso, os momentos de crise na integração conduzem-se a uma maior dificuldade na sua resolução. A maioria dos partidos tendeu a uma visão superficial e pouco diversificada sobre a UE, os eleitores médios transitaram entre a indiferença e o ceticismo em relação à real possibilidade de participar na construção da integração e, conseqüentemente, nenhuma liderança regional estabeleceu-se ao longo das eleições europeias com capacidades suficientes de mobilizar elites nacionais e regionais para enfrentar momentos de incerteza na integração (HIX, 2003).

Outro limitador à construção de uma eleição realmente europeia foi constatado por Hix (2004), que ponderou que a posição nacional dos partidos influencia seus parlamentares europeus na maioria das vezes, uma vez que as eleições são realizadas separadamente em cada país. Quanto mais dependente um candidato é de alguma elite partidária – tanto em relação a mecanismos partidários de constrangimento quanto em relação a disputas eleitorais –, menos independente das posições partidárias nacionais será a sua atuação no PE. Assim, a

chave para entender o comportamento parlamentar no PE estaria no sistema eleitoral que o elege, se centralizado no candidato ou no partido.

De acordo com Gerkrath (2005), o sentimento de pertencimento à UE deve estar assentado em uma representação plural, possível de ser traduzida no interior do PE de forma democrática e considerando que a integração abarca diversas cidadanias. Não obstante, a estrutura de representação com proporcionalidade degressiva, adotada pelo PE em relação a cada Estado-membro, implica em distorções institucionais na tradução dessa multiplicidade. Além disso, essas eleições são realizadas por regras diferentes em cada país, apesar da unificação de sua realização, facilitando que os partidos políticos nacionais dominem os debates em detrimento dos partidos europeus.

Em um estudo que buscava compreender a coesão parlamentar no PE entre 1979 e 2001, Hix, Noury e Roland (2005) indicaram que os grupos partidários, apesar de seu crescimento e conseqüente aglomeração interna de diferentes nacionalidades, conseguiram aumentar sua coesão na medida em que o PE recebeu mais atribuições e capacidades na integração, sendo possível dividir os comportamentos partidários por linhas ideológicas entre esquerda e direita. Assim, o PE deveria ser visto em um recorte transnacional de partidos e atores políticos com preferências previsíveis, principalmente para temas regulatórios da UE e temas redistributivos e de políticas macroeconômicas.

Tendo em vista que a atividade parlamentar europeia progressivamente institucionalizou-se, produziu-se certa distância a clivagens nacionais e, uma vez que uma maioria no PE não define quem governa, as votações são organizadas primordialmente em torno das posições ideológicas, não em relação ao cálculo numérico necessário para definir a vitória ou derrota de uma proposta. Por outro lado, a coesão interna do PE decresceu. Dessa forma, aumentar as capacidades desses parlamentares em influenciar as decisões da integração significaria aumentar a competição por agendas e fortalecer as alianças transnacionais (HIX; NOURY; ROLAND, 2005).

Retomando os debates sobre o déficit democrático na integração europeia, Follesdal e Hix (2006) buscam uma explicação diferente daquela que trata mais da distância entre a população e a UE, da dominância das instâncias intergovernamentais e das limitações do PE. Para eles, democracia pressupõe a contestação pela liderança no exercício de poder da governança, sendo necessário criar um ambiente no qual o PE fosse definitivo na eleição do poder Executivo europeu, o que invariavelmente levaria a uma competição dentro da instituição que seria decidida através do voto universal.

Follesdal e Hix (2006) apontam que o desenho ideal a uma instituição política eleita é aquele no qual há uma competição real pelo exercício de poder, havendo posições claras que diferenciam grupos e candidatos através de suas agendas, levando aos eleitores uma clareza maior quanto às possíveis escolhas e nos julgamentos de seus representantes. Além disso, seria possível uma relação aproximada entre a representação e as preferências dos eleitores.

Dessa forma, os debates eleitorais públicos devem oferecer as informações necessárias justamente na formação de preferências eleitorais e diferenciar as propostas entre candidatos e partidos. A formação de preferências é fundamental para a competição eleitoral, mas também para o aumento da *accountability* e do controle sobre as decisões tomadas em instância regional. Esses são constrangimentos democráticos necessários justamente a uma tomada de decisões legítimas que publicizam não apenas os atores políticos e as instituições, senão ao conteúdo de suas atividades e decisões políticas (FOLLESDAL; HIX, 2006).

Para o caso europeu, seria necessário que os eleitores tivessem a certeza de que seus representantes levariam em conta suas preferências e atuariam de forma efetiva na tomada de decisões de temas vitais à vida de cada cidadão, como temas regulatórios e econômicos. Nesse sentido, a institucionalidade do PE deveria avançar sobre a integração, exercendo um papel fundamental na esfera decisória, o que poderia ser solucionado se o PE tivesse capacidade exclusiva de eleger o poder Executivo da UE (FOLLESDAL; HIX, 2006).

Em relação a prestígios e poderes de exercício político, considerando hierarquicamente os contextos nacionais e da integração, Hix (2008) aponta ser a representação no PE a menos interessante. O órgão estaria ocupado por parlamentares que constroem suas carreiras de parlamentares europeus, por aqueles jovens oportunistas que desejam acumular capital político – eleitoral e partidário – para então buscar cargos na esfera nacional (sejam eletivos ou postos indicados na esfera Executiva) e por aqueles que já estão em final de carreira política.

A ambição política futura e as possibilidades que o cargo exercido acarretam, são componente dos comportamentos de legisladores. Para os parlamentares europeus, é mais comum que haja aspirações de ascensão na própria integração e em alcançar cargos elevados na esfera nacional. Para ambos, há o objetivo de conquista de maior capital político para exercício de liderança no partido e/ou grupo político do qual participam. Dentre esses parlamentares, os que visam futuros cargos nacionais tendem a votar contra proposta de expansão de supranacionalidade, ocorrendo o oposto para aqueles com interesses na integração (MESERVE; PEMSTEIN; BERNHARD, 2009).

Nessa direção, há basicamente dois comportamentos possíveis. O primeiro é o exercício legislativo em torno dos interesses do futuro posto. Se esse é próprio da instituição a qual pertence, então o parlamentar busca ascensão na hierarquia institucional com posições de defesa e expansão da autoridade da institucionalidade. O segundo é o movimento oposto, com uma atuação em favor da manutenção da autoridade do posto almejado quando este se localiza em outra institucionalidade. Assim, na medida em que os membros do PE têm interesses futuros dentro do próprio cargo ou na integração, buscam ampliar a autoridade supranacional sobre os Estados-membros. Por outra parte, os que usam o PE como “trampolim” para altos cargos nacionais, buscam salvaguardar a autoridade e legitimidade de instituições nacionais e atuam contra a expansão da supranacionalidade (MESERVE; PEMSTEIN; BERNHARD, 2009).

Ainda assim, os parlamentares também calculam os custos políticos referentes a suas ambições futuras. Uma vez que os partidos nacionais dominam as eleições ao PE, votar de acordo com as preferências do partido são vantajosas para a disputa de incentivos internos de partidos, como posição em listas e a nomeação de candidaturas. Os grupos políticos do PE têm mecanismos de controle mais fluidos, mas controlam fundamentalmente as possibilidades de ascensão na instituição (MESERVE; PEMSTEIN; BERNHARD, 2009).

Os autores consideram que a realização de eleições diretas ao PE foi um fator que aumentou o interesse de seus membros por cargos na integração. Entretanto, no caso do conflito de interesses entre os grupos do PE e os partidos nacionais que elegeram parlamentares, estes votam em favor de seus partidos. Quanto mais próximas às eleições nacionais, que as oportunidades para aqueles que almejam cargos nacionais, maior o número de votos contra pautas da integração.

A idade também é um fator levado em consideração por partidos e políticos em relação ao exercício de mandatos no PE. Para jovens com pouca experiência, o PE pode ser uma oportunidade de ascensão e construção de carreira política para futuras disputas nacionais ou cargos de liderança regional. Para os mais velhos e mais experientes, seus prestígios e capital político podem ser empregados para eleições que são menos onerosas e podem compensar desgastes políticos que seriam determinantes em eleições a cargos nacionais. No entanto, o exercício de mandatos no PE também diminui as ambições a cargos nacionais, visto certo distanciamento do exercício parlamentar regional e o eleitorado, aumentando ambições na integração (MESERVE; PEMSTEIN; BERNHARD, 2009).

É evidente que o PE avançou institucionalmente na integração pela somatória de ampliação de suas capacidades e pelo estabelecimento da norma das eleições diretas de seus

membros. Com isso, foi possível o estabelecimento de uma cultura política institucionalizada, na medida em que seus grupos internos políticos passaram a exercer influência sobre o comportamento dos parlamentares e construir coesões internas. Na ampliação do número de membros da UE e do PE, conseqüentemente, é positivo que haja heterogeneidade entre os grupos e que os parlamentares não se pautem apenas nos consensos gerais.

Não obstante, as eleições, apesar de simultâneas, permanecem fragmentadas entre os países-membros e os sistemas por estes adotados. A esfera nacional é dominada por atores domésticos, que muitas vezes têm capacidades de impor constrangimentos políticos consideráveis sobre seus parlamentares europeus, podendo ser o elemento decisivo para o comportamento parlamentar em determinadas matérias regionais, principalmente pelo fato de que um número considerável de parlamentares busca possibilidades de disputar os benefícios da esfera política nacional.

A posição do PE com as outras instâncias da UE não tem um mesmo equilíbrio que os Legislativos nacionais e os demais poderes domésticos. Nesse sentido, as plataformas políticas apresentadas por candidatos são limitadas, havendo um contexto de mesmice. Por outro lado, candidaturas mais radicais propõem a saída da UE ou uma modificação estrutural da integração. O debate acerca de agendas que realmente explorem o fator regional acaba perdendo espaço, diminuindo o caráter competitivo e os esforços de candidatos, partidos e eleitores nas eleições ao PE, que tem seus benefícios políticos dominados pelos partidos europeus, que punem parlamentares de posições anti-Europa. Pese ainda o fato de que os postos da Executiva da UE não são recrutados dentro do PE.

Por sua vez, o eleitorado europeu está dividido em eleições realizadas dentro dos contextos nacionais, dificultando o surgimento de um eleitorado genuinamente regional e unificado. Nesse sentido, parece mais importante a criação de uma representação de tipo transnacional, visto que os partidos organizam-se em grupos partidários por meio de suas afinidades no espectro direita-esquerda. Há a necessidade de maior aproximação e clareza entre eleitorado e sua representação regional, para que seja possível compreender as funções e limitações dos parlamentares europeus, fortalecendo laços entre os corpos eleitorais e representativos na democratização da integração a partir expressão e consideração das reais preferências das populações.

4.3 As eleições de segunda ordem para o Parlamento Europeu

Um ano após as primeiras eleições diretas ao PE, em 1979, Reif e Schmitt (1980) propuseram um modelo analítico sobre o tema, como eleições de segunda ordem. À época, as eleições ao PE foram realizadas pelos nove países que compunham a UE e Reif e Schmitt (1980) indicavam o fato de que se tratava não de uma eleição regional, mas nove eleições nacionais de segunda ordem. Tal análise justifica-se tendo em vista que eram relativas às disputas pelo governo nacional, travadas nas eleições gerais nacionais de primeira ordem.

Eleições de primeira ordem definem simultaneamente quem está no governo e as políticas desejadas. As de segunda ordem são menos politizadas e, por isso, mobilizam menos interesses de quem concorre e de quem elege, havendo então menos em disputa. Assim, a baixa participação não decorre do não reconhecimento da legitimidade do PE ou da UE, mas da baixa politização e mobilização eleitoral nessas eleições (SCHMITT et al., 2004).

Comportamentos diferentes são esperados entre as duas, especialmente o voto em diferentes siglas, uma vez que as eleições de segunda ordem são relativas as primeiras. Inicialmente, um eleitor poderia decidir não votar, considerando o cálculo de poucos benefícios e o baixo custo do não comparecimento nessas eleições onde há pouco em disputa. Havendo menos constrangimentos eleitorais a serem observados, o eleitorado opta pelo voto sincero no partido que melhor representam-lhe suas preferências, afetando, de modo, os partidos grandes, que recebem uma quantidade considerável de votos úteis nas eleições nacionais por serem aqueles com chances reais de vencer (REIF; SCHMITT, 1980).

Além disso, há de considerar-se que dado que essas eleições ocorreram, em sua maioria, em períodos de desgaste do governo nacional (meio do mandato), as eleições ao PE também propiciaram o voto de protesto contra o governismo. Nesses dois casos, a tendência constatada foi a migração de votos para partidos menores e mais aos extremos direita-esquerda (REIF; SCHMITT, 1980).

Considerando a possibilidade do voto sincero em ambas as eleições, duas explicações são possíveis. A primeira é a de que os eleitores têm preferências específicas em temas que concernem à integração. Nesse sentido, o voto teria um conteúdo relacionado à esfera em disputa. A outra possibilidade, que é base para a teoria de eleições de segunda ordem, indica que as preferências dos eleitores europeus estão relacionadas a questões nacionais, sendo que buscam os candidatos e partidos que tratem desses temas nas eleições ao PE. Tratando-se, nesse caso, de uma preferência momentânea, dado o momento de realização das disputas.

As eleições de primeira ordem variam de acordo com a forma de governo: em regimes parlamentares, estão as eleições ao parlamento nacional, enquanto que em regimes presidenciais, são as eleições nacionais para presidente. As outras eleições, as de segunda ordem, são relativas à de primeira, na medida em que as preocupações de primeira ordem influenciam partidos e eleitores nas diferentes arenas políticas (REIF; SCHMITT, 1980).

Eleições de segunda ordem são percebidas enquanto de menor importância, tendo em vista que há menos poder político em disputa, além das próprias limitações nas capacidades dos eleitos em exercer poder real. Além disso, também são de segunda ordem na medida em que são relativas às de primeira ordem, ou seja, são compreendidas inicialmente por preocupações que não estão em disputa. No caso das eleições ao PE, essa compreensão materializa-se a observação da existência de um debate em torno de temas nacionais e a própria disputa estar centrada nas regras e nos atores nacionais, secundarizando o debate da integração (REIF; SCHMITT, 1980).

Reif e Schmitt (1980) afirmaram que as eleições de segunda ordem ao PE são específicas, pois tratam de um tema que transcende as esferas nacionais de seus membros – a integração – e busca a participação partidária, parlamentar e eleitoral em seu processo constitutivo e na legitimação das normativas unificadas regionais, sendo que antes este era dominado por alguns poucos atores políticos, técnicos e diplomatas. Assim, atores nacionais passam a ocupar um espaço que demanda uma consciência comum europeia. Nessa direção, candidatos e partidos com melhor definição de suas posições relativas à esfera em disputa têm melhores chances de êxito, questão não muito simples, já que a maioria desses possui base predominantemente nacional.

Com o decorrer de outras eleições diretas ao PE e de seu desenvolvimento institucional na integração, contando também com o aumento de membros da UE, estudos posteriores observaram uma alteração no panorama de representação partidária no PE – aumento de partidos pequenos e novos e decréscimo dos maiores – após a realização de suas primeiras eleições diretas em 1979, acompanhado de uma diminuição do já baixo comparecimento eleitoral e elevado nível de votos anulados. Dessa forma, a teoria das eleições de segunda ordem para o PE foi testada por diversos trabalhos.

O modelo das “eleições de segunda ordem” foi inicialmente proposto por Karlheinz Reif e Hermann Schmitt com base em análises comparativas dos resultados das primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu (1979). Muito se tem escrito desde então sobre as “eleições de segunda ordem” e seria por isso impraticável listar aqui (sequer apenas) os títulos mais importantes a este respeito. Na minha perspectiva, é importante referir três

notas para entender este modelo e os seus desenvolvimentos. Primeiro, apesar de o referido modelo analítico ter sido delineado com base nas eleições para o Parlamento Europeu, a sua concepção e as suas linhas de força inspiraram-se claramente nas análises desenvolvidas nos EUA sobre as chamadas *midterm elections* (eleições intercalares), ou seja, as eleições para o Congresso dos Estados Unidos (Câmara dos Representantes e Senado), que ocorrem a meio do mandato do presidente. Segundo, desde 1980 que o “modelo das eleições de segunda ordem” tem sido aplicado a vários tipos de eleições, que não apenas as europeias, nomeadamente às eleições locais e regionais, às *by-elections* no Reino Unido e, mais raramente, às eleições presidenciais em regimes semipresidenciais. Terceiro, a lógica fundamental do modelo das “eleições de segunda ordem” assenta na ideia de que se trata de votações com menor importância relativa para o funcionamento dos sistemas políticos, perante as consultas de primeira ordem, nomeadamente porque são eleições em que não está em jogo a distribuição do poder executivo nacional (ou sequer europeu, no caso das votações para o PE) e porque são consultas em que os temas em jogo, as campanhas dos partidos e as motivações dos eleitores estão muitas vezes relacionados com questões que dizem respeito a outras eleições e a outros contextos (nomeadamente às eleições de primeira ordem). Daqui decorre, por exemplo, que nas eleições de segunda ordem, geralmente, os eleitores participam menos, usam as consultas para punir os governos incumbentes (sobretudo quando estão no meio do ciclo eleitoral nacional) e votam mais “com o coração” (“voto sincero”) e menos “com a razão” (“voto tático” ou “voto útil”), nomeadamente escolhendo em maior proporção os pequenos partidos (especialmente quando estes não estão no poder) (FREIRE, 2005, p. 759).

Considerando a teoria de eleições de segunda ordem ao PE, Marsh (1998) analisou as eleições ao PE de 1974 a 1994 e buscou uma relação com as eleições nacionais ocorridas após cada uma das eleições europeias no período. Foi possível reafirmar o modelo das eleições de segunda ordem, havendo padrões de migração de votos em sentido antigovernista, reafirmando a fragilidade dos governos quando as eleições ao PE ocorriam no meio dos mandatos domésticos.

No entanto, Marsh (1998) também encontrou a migração de votos para o antigovernismo é maior nos países onde há a obrigatoriedade de alternância de governo e, conseqüentemente, uma relação mais clara entre o voto e a formação de um governo, facilitando a diferenciação entre eleições de primeira e de segunda ordem em quanto ao que estaria em jogo e a motivação de votar em cada delas.

Foram importantes as análises feitas em relação às eleições de 2004. Comparativamente a 1979, o PE teve suas capacidades aumentadas e o número de membros subiu de 9 para 25, notadamente países da Europa oriental, com regimes políticos diferentes dos registrados na Europa ocidental e com um histórico de democracia recente e volatilidade eleitoral de seus sistemas partidários não plenamente consolidados. Para as eleições ao PE, foi constatado que regimes com voto compulsório diminuem a abstenção e as eleições aos

domingos as favoreciam. Outra especificidade em relação a alguns desses novos membros foi a realização simultânea das eleições nacionais e europeias, fator mobilizador e fomentador do comparecimento (SCHMITT et al., 2004).

Ao confirmar as eleições ao PE em 2004 enquanto de segunda ordem, apesar de algumas peculiaridades em relação aos novos países-membros e variáveis analisadas, Schmitt (et al., 2004) apontou a manutenção na ausência de competição partidária real em torno de agendas que demandem uma maioria entre os parlamentares europeus, do distanciamento entre o eleitorado e a integração, dos partidos nacionais com campanhas baseadas em temas domésticos, da personalização política na UE em figuras que ocupam outros cargos (como Angela Merkel), do pouco debate público necessário para mobilizar temas da UE e a pouca comunicação entre os sistemas eleitorais nacionais e o europeu.

Weber (2007) busca complementar as observações acerca das eleições de segunda ordem ao PE ao basear suas análises em uma visão a partir do comportamento dos partidos. Diferente da maioria dos outros estudos, que tinham como base analítica o comportamento do eleitorado e concluíam majoritariamente haver, nessas eleições, o voto de protesto, Weber (2007) compreende que os as eleições nacionais de primeira ordem são determinantes na formação das estratégias dos partidos nas eleições de segunda ordem. Suas análises consideram as eleições ao PE de 1999 a 2004 e as eleições nacionais relativas ao mesmo período.

A análise de Weber (2007) não contradiz a teoria das eleições de segunda ordem, mas trata de um de seus pressupostos, o de que o governismo perde em razão dos votos de protesto. O autor concorda que os partidos governistas sofrem o ciclo de desgaste e seu ponto máximo é o meio de um mandato. As eleições ao PE sendo realizadas nesse período dificultam a mobilização por parte do governismo, que está em um momento de defender suas agendas, enquanto a oposição tem facilidade em mobilizar-se em torno de pontos mais vulneráveis que já estão controversos entre o eleitorado.

Weber (2007) mantém que há despolitização dos debates eleitorais ao PE, mas centraliza sua argumentação no fato de essas eleições ocorrerem em um momento de fragilidade do governo no meio de seu mandato – tanto na diminuição de seu apoio inicial como no fato de suas agendas estarem na metade –, não tendo espaço para propor novas agendas e defender aquelas em curso. O governismo tem as eleições de primeira ordem para propor novidades e depende das eleições de segunda ordem para defender suas políticas em curso. A oposição pode propor novas agendas nas duas eleições, sendo as de segunda ordem o

momento pelo qual buscam ampliar seu apoio eleitoral e antecipar as campanhas para as próximas eleições de primeira ordem.

Nesse panorama apresentado, as eleições ao PE não são construídas por diferentes agendas políticas com relação aos temas da integração, mas reforçam os debates acerca da representação partidária na esfera nacional e das críticas, principalmente a agendas econômicas, sejam as colocadas em prática pelo governismo, sejam as apresentadas pelos grupos opositores. Não há uma disputa eleitoral entre diferentes agendas com capacidade de mobilizar o eleitorado para eleições genuinamente europeias.

Também analisando as eleições ao PE de 1999 e 2004 e concentrando-se em pesquisas de opinião conduzidas junto a eleitores europeus, Hobolt, Spoon e Tilley (2008) reafirmam ser adequado o modelo analítico de eleições de segunda ordem, todavia ressaltam que o fator integração ganhou mais espaço no cálculo do eleitorado na forma de euroceticismo, sendo correto afirmar que a integração também influencia o eleitorado. Desse modo, as eleições ao PE não são estritamente o momento em que os eleitores punem os partidos governistas.

Primeiramente, os autores afirmaram que os partidos governistas perdem nas eleições europeias porque são, em sua maioria, pró-integração. Assim, a parte eleitorado conquistado pelo governismo nas eleições de primeira ordem, que tende ao euroceticismo, majoritariamente abstém-se ou busca o voto sincero nas eleições regionais (HOBOLT; SPOON; TILLEY, 2008).

Outro fator relevante, segundo os autores, são as coberturas midiáticas das eleições ao PE. Quando estas envolveram altos níveis de ceticismo, por críticas negativas à integração, por veiculação privilegiada de discursos anti-europeus ou por demonstração ao desconhecimento e distanciamento geral entre a UE, suas instituições, as esferas domésticas e a população, maior foi o número de votos eurocéticos (HOBOLT; SPOON; TILLEY, 2008).

Schmitt, Sanz e Braun (2008), analisando dados das eleições ao PE de 2004 e as nacionais que as precederam, apresentam os comportamentos possíveis dos eleitores para as eleições de segunda ordem: votar no mesmo partido; alternar seu voto para outro partido; abster-se, tendo votado nas eleições de primeira ordem e; votar, tendo se absterido nas eleições de primeira ordem.

Para as eleições do PE, o aspecto que ficou mais evidente foram as alternativas segunda e terceira das apresentadas anteriormente. Além disso, os autores ainda indicaram os mecanismos que afetam votações nas eleições de segunda ordem: mobilização eleitoral para expressar preferências; voto sincero e voto estratégico (SCHMITT, SANZ, BRAUN, 2008).

Nas eleições ao PE, o voto sincero prevaleceria por uma identificação entre eleitorado e partidos, candidatos e agendas, sendo menos importante votar no partido ou candidato que vencerá as eleições, e expressar uma preferência sincera, já que as eleições ao PE são vistas como envoltas por baixos custos políticos. O eleitorado também pode votar sinceramente no candidato ou partido que tenha maior relação com a arena em disputa, valorizando os partidos europeus sobre os nacionais. Além disso, a abstenção pode ser sincera quando ocorre pelo afastamento entre o eleitorado e a arena em disputa, dificultando ao eleitor uma escolha sincera entre as opções apresentadas (SCHMITT; SANZ; BRAUN, 2008).

O voto estratégico nas eleições ao PE estaria manifesto pelo caráter relacional que estas têm com as eleições nacionais de primeira ordem. Assim, os eleitores buscariam expressar seu descontentamento com as políticas adotadas pelos governos nas esferas nacionais, punindo-os (SCHMITT; SANZ; BRAUN, 2008).

Considerando os comportamentos possíveis no contexto do PE, Schmitt, Sanz e Braun (2008) indicaram maior incidência do voto sincero com alternância partidária em relação às eleições nacionais, enquanto que as abstenções sinceras variavam entre o euroceticismo e o desinteresse para com as eleições ao PE. Apesar de pequena, a abstenção estratégica ocorreu, principalmente, nos países do leste europeu.

Hobolt e Wittrock (2011) conduziram um experimento com grupos de eleitores europeus que participaram das eleições ao PE de 2009. O estudo reafirmou o modelo das eleições de segunda ordem, indicando que o nível de informações a respeito da UE, tanto no entendimento do processo de integração quanto na clareza das posições de partidos e de candidatos, influencia o eleitorado. Sendo assim, quanto mais informações a respeito da integração, mais o eleitorado busca partidos que representem suas preferências no PE, sem buscar prioritariamente punir o partido governista. Além disso, uma melhor apresentação da agenda partidária em relação à integração possibilita uma diferenciação entre partidos e candidatos, nas dimensões direita e esquerda e em atitudes pró ou anti-integração, favorecendo a escolha sincera.

Nem todos os estudiosos concordam com a ênfase da literatura na expressão do euroceticismo nas eleições ao PE. Willermain (2014) pontua que a maioria de parlamentares europeus pertence aos partidos europeus e que, com o passar do tempo, os grupos políticos do PE conseguiram instituir coesões internas a si e, com isso, uma cultura política institucional. Também asseverou que os dados de 2014 do Eurobarômetro indicaram um aumento no sentimento de importância da UE e das eleições ao PE. Apesar de concordar que as eleições ao PE são de segunda ordem, o autor mostrou-se otimista, em especial com a função

desempenhada pela primeira vez ao PE em 2014, quando elegeu o presidente da Comissão Europeia (apesar de não indicar as candidaturas).

Willermain (2014) aponta 8 aspectos que manteriam as eleições ao PE como de segunda ordem: a não formação direta de um governo a partir das eleições ao PE; a falta de interlocução, durante as campanhas, entre as instituições da UE e os partidos; a baixa apresentação da afiliação dos partidos nacionais aos grupos políticos do PE; a baixa democracia interna entre partidos europeus e os grupos do PE; a falta de campanhas primárias para que candidatos à presidência da Comissão Europeia apresentem suas agendas aos parlamentares europeus e às populações; o domínio dos partidos nacionais nas campanhas ao PE; a fragmentação das eleições europeias entre os países-membros e a pouca importância eleitoral dada ao papel do PE em eleger o presidente da Comissão.

Não só pelas inovações institucionais, as eleições de 2014 ao PE foram aguardadas com expectativa. Havia um contexto de crise econômica, xenofobia, instabilidade e austeridade em relação ao momento vivido pela UE. De um lado, haviam países mobilizados contra medidas de austeridade, enquanto outros se queixavam porque se colocavam como credores daqueles. Assim, sentimentos de descrença e divisão poderiam influenciar os resultados eleitorais daquele ano. Buscando avaliar essa hipótese, Toygur e Schmitt (2014) avaliaram os resultados dessa eleição, comparando-as com eleições nacionais de cada membro ocorridas a partir de 2009.

Com os resultados, concluíram que o euroceticismo não era a maior causa de abstenções, que ocorrem proporcionalmente em maior número no leste europeu, que ainda caminha para consolidar seus regimes democráticos. Houve um acréscimo de participação em 11 dos 28 membros, possivelmente pelo fato de temas europeus estarem mais evidentes no período, sendo que a UE poderia ser determinante na superação de crises em território nacional como no caso da Grécia e sua situação econômica (TOYGUR; SCHMITT, 2014).

Também constataram que os governos receberam menos votos nas eleições ao PE, mas que estas são diminuídas quando essas eleições são realizadas pouco antes ou pouco depois de eleições nacionais. Também se manteve majoritariamente a tendência de os partidos menores receberem mais votos nas eleições ao PE do que nas eleições nacionais. No entanto, contrariando algumas expectativas de trabalhos acerca das eleições ao PE, constatou-se que os eleitores não buscaram diretamente o voto eurocético, porque não avaliaram os partidos por esse prisma, motivo pelo qual esses partidos eurocéticos não foram melhor na Zona do Euro em comparação ao resto da EU, como era esperado (TOYGUR; SCHMITT, 2014).

O modelo analítico das eleições ao PE como eleições de segunda ordem parece adequado para as observações sobre o Parlandino e o Parlasul. Se é constatado que o PE ainda tem um caminho particular na construção de eleições genuinamente regionais e, ao mesmo tempo, democratizar a integração na EU, principalmente fazendo valer as preferências de seu eleitorado junto às decisões regionais, verifica-se que os parlamentos de integração na América do Sul parecem ter dilemas ainda maiores.

Ocupando funções basicamente consultivas, Parlandino e Parlasul não tem capacidades diretas de interferência nas esferas decisórias de seus blocos. Para a sociedade em geral, as eleições a esses parlamentos são os únicos momentos em que têm um contato mais aproximado à integração, menos para brasileiros, uruguaios e venezuelanos. Os mandatos regionais duplos e exclusivos coexistiram no Parlandino até 2014 e permanecem no Parlasul, mas a prazo final à uniformização de mandatos exclusivos foram por vezes prorrogados.

Diferente do PE, Parlandino e Parlasul instituíram as regras de eleições diretas de seus parlamentares, sem que suas institucionalidades fossem ampliadas em capacidades regionais. Além disso, a legislação dessas eleições ficou a cargos dos Congressos Nacionais, que, à exceção do Paraguai – que realizou eleições ao Parlasul antes mesmo do final das negociações de sua proporcionalidade interna – e da Venezuela, trataram com pouca agilidade o tema.

Os dois parlamentos foram institucionalizados no pretexto de legitimação das decisões regionais, sem que tivessem participação nessas. Mesmo nos momentos de dinamização de ambos os blocos, suas institucionalidades não avançaram na integração. No relançamento do Pacto Andino enquanto CAN, as instâncias intergovernamentais foram ampliadas sobre as outras. No Mercosul, o contexto do progressismo impulsionou a substituição da CPC pelo Parlasul e os debates por suas eleições diretas, porém não houve a mobilização necessária nos Congressos Nacionais e os prazos foram prorrogados três vezes, sem que haja previsão dessas eleições no Brasil, na Venezuela e no Uruguai. Ainda, o Parlasul não avançou de suas capacidades consultivas.

Enquanto a totalidade dos membros do Parlandino e do Parlasul são presidencialistas, a maioria dos países-membros do PE são eleitos em sistemas parlamentaristas. Ainda assim, há algumas semelhanças em relação ao que foi apresentado em relação ao leste europeu no que concerne à realização simultânea das eleições de integração e as nacionais, além também de a obrigatoriedade do voto ser majoritária. Outra semelhança importante é o fato de que a América do Sul ainda vive um período de consolidação democrática, não isento de instabilidades.

A seção seguinte trata das análises das eleições diretas ao Parlandino e ao Parlasul. O modelo analítico das eleições de ordem ao PE será organizado de forma qualitativa, considerando os resultados das eleições aos parlamentos regionais e as eleições nacionais, especialmente porque ocorrem juntas (à exceção da Venezuela, que realizou suas últimas eleições ao Parlandino em 2005 separadas às nacionais de 2006). Na Colômbia, há uma diferença de praticamente dois meses (de março a maio) em relação às eleições legislativas e ao Parlandino e as presidenciais.

Retomamos o debate dos parlamentos na integração e aprofundamos as análises sobre a conformação de suas eleições diretas através de dados coletados em jornais online de cada país que as realiza e por entrevistas realizadas com parlamentares regionais e assessores de ambos os parlamentos, assim como funcionários do Parlandino.

O que buscamos é enriquecer o debate sobre as eleições diretas de parlamentos de integração na América do Sul, não testar se um modelo analítico desenvolvido a partir dos contextos do PE se aplica ou não ao nosso objeto. Também não é o intuito deste trabalho estabelecer uma teoria sobre eleições regionais para a integração na América do Sul, e sim levantar características que se mostraram relevantes ao longo do processo tão fragmentado e desigual da realização dessas eleições.

5 AS ELEIÇÕES DIRETAS AO PARLANDINO E AO PARLASUL

Esta seção é dedicada à análise das eleições diretas ao Parlandino e ao Parlasul. Como visto até aqui, essas eleições – nos países-membros que as realizam – são o único momento em que a integração convoca as sociedades nacionais à participação, onde há uma publicização massiva acerca da dinâmica regional. Nesse contexto, as elites políticas partidárias mobilizam seus candidatos e apresentam suas propostas à população, que após o período de campanhas, recebeu informações importantes à formação e posterior expressão de suas preferências.

Consideramos as dimensões apresentadas quanto ao estado da integração na CAN e no Mercosul, bem como as capacidades de seus parlamentos na integração. No que diz respeito às eleições, buscamos analisá-las em relação às suas possibilidades democratizadoras a partir de seu papel esperado, de mobilização das populações nacionais e fortalecedoras dos parlamentos regionais. Como apoio a essas análises, levamos em consideração os debates da seção anterior a respeito da formação, consolidação e realização de eleições ao PE.

5.1 O contexto das eleições ao Parlandino em 2014 na Bolívia

A Bolívia foi o último país a realizar suas primeiras eleições diretas ao Parlandino em 2014. Em 28 de abril desse mesmo ano, a Lei nº 522 regulamentou as eleições diretas de representantes a organismos parlamentares supraestatais, o que significa que os eleitos não têm mandatos limitados à atuação apenas no Parlandino. Ficou definido que as eleições designariam mandatos de 5 anos para 9 parlamentares com mesmo número de suplentes, eleitos por voto majoritário em listas partidárias fechadas apresentadas em cada um dos 9 departamentos do país. Além disso, seriam realizadas junto às nacionais.

Formando parte do Legislativo nacional, os eleitos votariam as designações internas para os órgãos parlamentares, referendados posteriormente pelo Legislativo. Teriam a obrigação de participar das sessões da Comissão Permanente de Órgãos Parlamentares Supraestatais de Integração, no qual prestariam contas de suas atividades, receberiam espaço de reuniões e pessoal de apoio. Por sua vez, o Executivo organizaria os recursos necessários a esses parlamentares dentro de cada orçamento anual a ser apresentado ao Legislativo nacional.

Eleitos por um sistema que não segue a proporcionalidade de cada departamento, os parlamentares supraestatais bolivianos são designados para representar o Estado boliviano nos órgãos em que formem parte, com a atuação orientada pela política externa do país. Sua relação com o Executivo seria estabelecida a partir do Ministério de Relações Exteriores por mecanismos a serem definidos em conjunto com esses parlamentares.

Uma lei de 2015 (nº 716) trouxe algumas modificações, notadamente que a designação dos eleitos para órgãos parlamentares seria feita pela Comissão Permanente de Órgãos Parlamentares Supraestatais de Integração e também que a relação com o Executivo seria feita através da Presidência da Assembleia Legislativa nacional por mecanismos a serem definidos.

Nesse contexto, é possível perceber que a representação supraestatal boliviana é eleita igualmente em cada departamento para exercer funções pautadas no interesse nacional e seguindo a política externa do país, visto que, como já trazido nesta dissertação, há um domínio dos governos na elaboração e execução da agenda exterior. Apesar dos avanços quanto a recursos e a integração desses parlamentares dentro do Legislativo nacional, estes estão subordinados pela instituição total, já que sua atuação é limitada a uma comissão e dependem de seu presidente para realizar interlocução com o Executivo.

Apesar da desproporcionalidade nas eleições desses parlamentares, as candidaturas em níveis departamentais facilitam as candidaturas e uma aproximação ao eleitorado, particularmente em departamentos menores e menos populosos, podendo ser uma vantagem na interlocução necessária ao estabelecimento de uma comunicação eleitoral para essa nova eleição.

Nas análises sobre a cobertura de meios de comunicação sobre as eleições de representantes regionais, foram escolhidos os periódicos *Eju* (eju.tv) e *Página Siete* (pagnasiete.bo), ambos com boa projeção nacional. Em ambos, foram utilizados os campos de busca de seus sites para pesquisar os termos *Parlamento Andino* e *Supraestatales*, para observar de que forma era tratada a temática da representação regional e a necessidade de sua eleição direta.

De forma geral, em ambos os sites, houve divulgação em relação às atividades desempenhadas pelo Parlandino, especialmente nas suas agendas regionais que tratavam das relações entre países da região (incluindo a Venezuela) e o manejo de temas ambientais. Também houve cobertura do processo legislativo para regulamentação das eleições a parlamentares supraestatais, até mesmo indicando o fato de ser uma prerrogativa do Parlandino e uma forma de instituir mandatos exclusivos dedicados a temas de integração.

Sobre a instituição dessas eleições, não foi encontrada uma campanha de ceticismo ou oposição à integração.

O periódico *Página Siete* noticiou que, aproximadamente um mês antes das eleições de 2014, parlamentares andinos de todas as delegações visitaram quatro departamentos bolivianos para divulgar o Parlandino e a importância das eleições diretas que ocorreriam pela primeira vez na Bolívia (PÁGINA SIETE, 2014). Sobre a reforma na lei de eleições de representantes supranacionais, o periódico constatou a subordinação desses à Assembleia Legislativa nacional (PÁGINA SIETE, 2015).

O periódico *Eju* noticiou a crise do Parlandino de 2013, quando a delegação boliviana foi suspensa temporariamente por não haver realizado os aportes financeiros de sua responsabilidade na instituição, momento que coincidia com a denúncia de que os governos e grupos políticos buscavam o fechamento do Parlandino (EJU, 2013). Na cobertura das eleições de 2014, divulgou partes de um manifesto de organizações da sociedade civil, que afirmava que o Tribunal Supremo Eleitoral boliviano teve pouca disposição na disponibilização de dados das candidaturas que não eram para presidência (EJU, 2014).

Sobre a atuação dos parlamentares supraestatais, o *Eju* identificou uma forte influência dos governos e de temas nacionais sobre suas atividades, visto que seriam instruídos para advogar em prol de uma saída marítima para o país (EJU, 2015a) e, no caso dos alinhados ao governismo (a ampla maioria, já que 8 dos 9 eleitos eram do partido de Evo Morales) ainda realizariam campanha no exterior a favor do projeto de reeleições do presidente (EJU, 2015b).

Em 2016, o *Eju* divulgou duas matérias críticas à atuação dos parlamentares supraestatais, indicando que exigiriam custos adicionais aos parlamentares nacionais em virtude de suas viagens no exterior (EJU, 2016a). Havia também uma crítica quanto aos trabalhos dos supranacionais, que haviam aprovado poucos projetos de lei (apesar de haverem propostos outros tantos com base nos interesses sociais da região) e que tinham atuação marginal em relação ao Legislativo nacional (EJU, 2016b).

Dessa forma, é possível perceber que a ausência de um ceticismo inicial dos periódicos em relação às eleições de parlamentares supraestatais, o momento posterior às eleições revelou dúvidas quanto a real funcionalidade desses parlamentares. Apesar do trabalho realizado por parlamentares andinos no debate com a população, os parlamentares supraestatais estavam sujeitos à subordinação aos outros poderes nacionais e justamente suas poucas possibilidades de desempenho de funções legislativas de fato passaram a ser reconhecidas como um fator débil.

As eleições de 12 de outubro de 2014 foram marcadas pela ampla vitória da lista governista encabeçada por Evo Morales, sendo derrotada apenas no departamento de Beni. Assim, dos 9 representantes supraestatais, apenas um não era do partido governista. O governo conquistou 61,01% dos votos válidos, frente a uma abstenção de 12,1% e brancos e nulos com 5,79%. No departamento de Beni, a lista do *Unidad Democrática* venceu com 51,44% dos votos (contra 41,49% pelo governismo), sendo a abstenção de 20,12% e brancos e nulos com 5,33%⁵.

Comparando os resultados do departamento de Beni com a média nacional e o resultado geral, não houve uma diferença significativa, apesar de a abstenção ter sido maior. Nesse sentido, as eleições de representantes supraestatais estiveram ligadas à candidatura à presidência, que encabeçava as listas. Além de a organização legislativa ter colocado esses parlamentares em capacidades subalternas ao Legislativo e Executivo nacionais, valendo ainda a observação de que Supremo Tribunal Eleitoral enfatizou as candidaturas presidenciais, as eleições a parlamentos regionais foram apreendida enquanto de segunda ordem.

Ainda que haja alto comparecimento eleitoral, valendo-se de características como eleições em um domingo e voto obrigatório, o que realmente estava em jogo eram as eleições nacionais, especialmente ao Executivo. Com o sistema de lista única e indivisível, os parlamentares supraestatais foram eleitos com os mesmos coeficientes que os outros cargos disputados, sendo difícil verificar as premissas das eleições de segunda ordem. O governismo ganhou para representação supraestatal porque ganhou as eleições nacionais.

Uma análise neofuncionalista revela que a limitação do Parlandino não favoreceu na Bolívia uma mobilização efetiva de suas elites e uma transferência de lealdades e expectativas à integração e seu parlamento. A limitação da competição à esfera nacional e a preponderância do Executivo em temas externos são limitadores a possibilidade supranacionais com efetividade nos arranjos de integração nos quais o país forma parte, valendo-se então de esquemas intergovernamentais. Pelo construtivismo às análises das eleições, não houve uma suficiência comunicativa na mobilização dos signos da integração, fazendo com que os temas fossem usados simbolicamente no reforço das disputas políticas da esfera doméstica.

Não obstante, encontramos elementos de eleições de segunda ordem na compreensão no que tange o ambiente eleitoral criado para as eleições supraestatais especificamente. Não houve, de fato, o cuidado de estabelecer um debate sobre o que estas significavam e o que estava em jogo nessa representação. Além disso, o período posterior a essas eleições revelou

5 Disponível em: <<https://www.oep.org.bo/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

dúvidas em relação à efetividade e mesmo validade da promoção desse novo tipo de representação parlamentar, visto que as atividades desses representantes mostraram-se distantes e de difícil apreensão por parte do público.

As eleições de parlamentares supraestatais na Bolívia são secundarizadas e apoiam-se justamente no fato de ocorrerem junto às nacionais. Entretanto, o cenário apresentado mostra que há dificuldades na consolidação das mesmas, sendo possível que sejam progressivamente atacadas e alvo de projetos que as eliminem.

5.2 O contexto das eleições ao Parlandino em 2000 e 2005 na Venezuela

A Venezuela foi o primeiro país a eleger diretamente seus representantes ao Parlandino. O país atendeu aos acordos de 1997, sendo o Novo Tratado Constitutivo do Parlamento Andino e seu Protocolo Adicional das Eleições Diretas e Universais de representantes, que juntos estabeleceram a natureza e as funções do Parlandino na SAI e a obrigatoriedade de eleição direta dos parlamentares andinos. Sua segunda eleição direta ainda precedeu a Ata de São Francisco, de 2004, que determinava que os países-membros deveriam iniciar as eleições diretas ao Parlandino já em suas próximas eleições nacionais.

Com base nas resoluções eleitorais em 1999, o sistema adotado foi o de listas completas e fechadas com votação por distrito nacional único e representação proporcional D'Hondt. Os mandatos de 5 anos teriam garantidos a presença de, pelo menos, um parlamentar eleito pelos povos indígenas (BARRETO, 2006). O sistema adotado foi mesmo para deputados da Assembleia Nacional, conselhos legislativos estaduais e locais e também para o Parlamento Latino-Americano.

As eleições de 2000 foram chamadas de “mega eleições”, já que todos os cargos eletivos foram votados em eleições simultâneas de acordo com o previsto pelo referendo aprovado no ano anterior. As eleições seguintes foram separadas entre eleições parlamentares em 4 de dezembro de 2005 e as presidenciais em 3 de dezembro de 2006. Em ambas, o voto foi facultativo e era permitida a reeleição.

As duas eleições ocorreram em momentos de turbulência e modificações em instituições políticas. Chávez havia sido eleito em 1998 e convocou um referendo constituinte no início de 1999 que foi aprovado, resultando na redação de uma nova constituição por uma Assembleia Constituinte. As eleições de 2000 conformaram a primeira votação direta de todos os cargos eletivos do país. Em 2002, um golpe de estado destituiu Chávez por 2 dias e, em 2004, Chávez venceu um referendo convocado pela oposição quanto à permanência ou não do

presidente no cargo. No seguinte, nas eleições parlamentares, a oposição se retirou e houve baixo comparecimento às urnas.

Neste contexto, a situação nacional esteve sempre em evidência, assim como figura de Hugo Chávez, seu “socialismo do século XXI” e discursos bolivarianistas. Além de uma aproximação a Cuba, a estratégia de integração do país seguiu rumo a uma América do Sul e aos povos bolivarianos da região, com fortes componentes sociais e críticas severas a modelos neoliberais. Considerando que a CAN visava fortalecer o livre comércio, enquanto que o Mercosul ampliava agendas sociais com o contexto dos governos progressistas aproximou-se do bloco, ao mesmo tempo em que manteve proximidade a Equador e Bolívia e distanciou-se de Colômbia e Peru.

Assim, o anúncio venezuelano de saída da CAN era fruto de um desgaste interno à integração, tendo o ápice os acordos de livre comércio entre países do bloco e os Estados Unidos. Além disso, já haviam as estratégias em curso para a conformação da ALBA e da UNASUL e também do ingresso no Mercosul.

As turbulências na esfera doméstica venezuelana colocaram o Executivo em total evidência, sendo que a integração andina foi sendo esquecida. Nesse sentido, os esforços eleitorais fundamentais precisavam orbitar em torno da figura de Chávez, garantindo que o mesmo pudesse enfrentar os seguidos questionamentos da oposição e as tentativas de minar sua popularidade e permanência na presidência.

Sobre a cobertura midiática das eleições ao Parlandino, foi escasso o material encontrado. Apesar de buscar primeiramente fontes que pudessem acrescentar nas observações pretendidas por esta dissertação, para depois limitar os sites de periódicos a serem utilizados, mesmo assim, quase nada foi encontrado em relação às eleições ao Parlandino na Venezuela. Do pouco encontrado, quase todas tratavam apenas dos resultados eleitorais, sendo que algumas nem traziam aqueles referentes ao Parlandino.

A única matéria que de fato trata dessas eleições está trata justamente das eleições ao Parlandino em 1998, cujos resultados foram impossíveis de ser encontrados, inclusive na página do Conselho Nacional Eleitoral venezuelano. As eleições a órgãos parlamentares regionais seria em 8 de novembro de 1998, quando seriam eleitos 5 parlamentares para o Parlandino e 12 para o Parlatino para mandatos de 1999 a 2004. A Venezuela seria a primeira a realizar essas eleições e, apesar disso, a equipe do periódico não encontrou materiais de campanha nas ruas e conversou com um eleitorado que desconhecia essas eleições.

A notícia aponta que essas eleições aconteciam na surdina, longe dos holofotes dados às várias candidaturas presidenciais. Além disso, havia um contexto de crise econômica que

diminuiu recursos para campanhas, que apresentavam também poucas ideias. Contando com entrevistas com parlamentares que pertenciam às delegações indicadas aos dois parlamentos, apontou-se a presença de nomes com experiências diplomáticas e parlamentares ocupavam as listas. Apesar da pouca publicidade dada a essas eleições, os entrevistados indicaram que seriam as próprias eleições que estabeleceriam seu legado em seu fortalecimento, sendo, naquele momento, difícil de realizá-las em separado às nacionais.

Esses parlamentares não teriam atuação no Congresso Nacional, no entanto manteriam sua relação com seus pares nacionais, visto que as atuações regionais deveriam refletir os posicionamentos desses últimos. Sobre as eleições ao Parlandino, um dos entrevistados afirmou que estas se consolidariam junto à própria consolidação da instituição, que iniciava um processo de acordos comuns para contar com seus integrantes eleitos por voto direto. Uma das necessidades desses parlamentares era justamente a resolução de pendências legislativas referentes aos processos de integração (IPS NOTICIAS, 1998).

Quanto às eleições de 2000, o periódico *El Tiempo* noticiou que as “mega eleições” eram baseadas campanhas breves que apostavam nos personalismos principalmente de Chávez e seu maior opositor, que retomavam inclusive eventos históricos em seus embates, mas sem propostas concretas para reverter o quadro de crise econômica do país. Indicou ainda que a manobra de Chávez de aumentar o salário-mínimo combinaria com a falta de vontade do eleitorado em trocar o atual presidente por um novo que ainda precisaria iniciar sua gestão (EL TIEMPO, 2000).

Sobre as eleições de 2005, o *El País* salientou a retirada da oposição em protesto contra o processo eleitoral sob alegação de fraudes e ausência de garantias democráticas, convocando a abstenção do eleitorado (EL TIEMPO, 2005). Apesar de algumas manifestações de descontentamento com a decisão da oposição e da alta abstenção próxima a 75%, o governismo posicionou-se como favorável às eleições, nas quais elegeram totalmente suas candidaturas, inclusive ao Parlandino (EL TIEMPO, 2005).

As eleições de 2000 e de 2005 mostraram que a turbulência nas disputas nacionais estavam em maior evidência. Nesse contexto, seria impossível conceber a construção de eleições parlamentares a órgãos regionais que pudessem criar uma cultura própria em torno de sua importância, juntamente porque não estavam no centro das preocupações das elites políticas e do eleitorado. Com a retirada da oposição, houve o favorecimento da sensação de que os resultados das eleições de 2005 não faziam diferença.

Dessa forma, vemos que as eleições ao Parlamento Andino, juntamente às eleições ao Parlamento Latino Americano, foram do desconhecimento à indiferença por parte do

eleitorado, e pela secundarização por parte dos partidos, tudo isso pelo contexto doméstico apresentado. Apesar de nomes de com respaldo de exercício de cargos políticos nas listas das eleições de 2000, isso não foi o suficiente para fortalecer as eleições a parlamentos regionais posteriores.

Refletindo o favoritismo Chavista em 2000, seu partido, Movimento V República, obteve 49,39% dos votos válidos e conquistou quatro das cinco vagas ao Parlandino. Para essas eleições, foi registrada uma abstenção de 43,96% e os votos nulos somaram 39,67%. Nas eleições presidenciais, apesar de simultâneas, os registros oficiais indicaram uma abstenção ligeiramente menor, de 43,69%. Os resultados desta foram a vitória da coligação chavista, com 59,76%, e uma porcentagem muito menor de votos nulos, 5,25%⁶.

Nas eleições ao Parlandino de 2005, com uma abstenção de 75%, a lista do partido de Chávez recebeu 90% dos votos válidos e foram anulados 8% dos votos. No ano seguinte, nas eleições presidenciais, que contaram com uma abstenção de 25,3% dos eleitores e 1,35% de votos nulos, Chávez venceu seu principal opositor com 62,84% dos votos contra 36,9%⁷.

Segue o resumo dos resultados de todas essas eleições.

Quadro 1: Resultados das eleições na Venezuela entre 2000 e 2006

Dado eleitoral	Ano e disputa eleitoral			
	2000 (Parlandino)	2000 (Presidencial)	2005 (Parlandino)	2006 (Presidencial)
Percentual de comparecimento	56,04%	56,31%	25%	74,07%
Percentual de votos nulos	39,67%	5,25%	8%	1,35%
Sigla vitoriosa	Movimento V República	Movimento V República	Movimento V República	Movimento V República
Percentual de votos válidos da sigla vitoriosa	49,39%	59,76%	90%	62,84%

Fonte: elaboração própria com base nos resultados oficiais

Apesar de as eleições venezuelanas serem realizadas em domingos, o voto facultativo possibilita taxas de abstenções mais elevadas. No entanto, as eleições presidenciais são de fato de primeira ordem no país, visto inclusive que a oposição retirou-se das eleições legislativas de 2005, momento onde poderia organizar uma estratégia para montar quadros e fortalecer-se

⁶ Disponível em: <cne.gov.ve>. Acesso em: 15 dez. 2017.

⁷ Disponível em: <cne.gov.ve>. Acesso em: 15 dez. 2017.

para as disputas com o chavismo. Assim, não só as eleições ao Parlandino e ao Parlatino foram desprestigiadas, mas houve a ênfase pelas disputas presidenciais.

Em 2000, os números destoantes que são significativos são os votos nulos, praticamente 34% a mais para o Parlandino em relação às candidaturas presidenciais. Somando-se ao fato de que as eleições a órgãos parlamentares externos era ainda uma novidade, as “mega eleições” desse ano colocaram outros tantos cargos em disputa, com os quais os eleitores já tinham certa familiaridade. Somou-se, assim, o fato de as eleições ao Parlandino e ao Parlatino serem ainda desconhecidas pelo eleitorado e não ocuparem prioridade nas agendas partidárias de campanhas.

Em 2005, não houve qualquer mudança prévia para as eleições a parlamentos regionais. No entanto, a separação das eleições legislativas e presidenciais, somadas à retirada da oposição favoreceram o aumento da abstenção. Como consequência, o registro de votos nulos para o Parlandino decresceu significativamente quando comparado às eleições anteriores, certamente porque os poucos eleitores que compareceram já tinham voto certo (mais por preferência partidária do que por algum candidato específico).

Encontramos elementos que levam a crer que as eleições ao Parlandino na Venezuela são de segunda ordem, visto que foram levadas pelo cenário político nacional e seguiram o contexto geral das eleições às quais foram simultâneas. Não encontramos as características eleitorais clássicas apontadas por Schmitt, mas uma evidência específica foi o número superior de votos nulos em 2000 em relação às eleições presidenciais do mesmo período. Considerando as informações encontradas a respeito da realização de eleições a parlamentos regionais pela Venezuela em 1998, não houve a consolidação e fortalecimento destas, que não contaram com envolvimento das elites política e ficaram distanciadas da população.

Analisando essas eleições na Venezuela pelo construtivismo, podemos inferir de que houve uma tensão constante em relação às eleições presidenciais, acompanhada por momentos de incertezas e tensões, fatores essenciais à secundarização das eleições ao Parlandino.

Com uma proeminência doméstica tão grande do Executivo, as relações externas do país estariam muito atreladas ao governo e sua burocracia, mas também à figura presidencial, especialmente em se considerando o presidente Hugo Chávez.

Enquanto as relações exteriores estivessem com canais limitados à participação de setores que estabelecessem competições entre si sem atuação arbitrária de um mediador (aqui pensando o Executivo nacional), seria impossível transpor do nível intergovernamental ao supranacional.

5.3 O contexto das eleições ao Parlandino em 2010 e 2014 na Colômbia

A Colômbia tem a economia mais expressiva dentro da CAN e abriga em sua capital, Bogotá, a sede do Parlandino. Seria de se esperar que fosse o maior interessado na integração política e econômica andina, além também de ter uma população mais próxima ao processo regional. Em se tratando do Parlandino, porém, foi o penúltimo país a realizar suas eleições diretas à instituição e foi um dos protagonistas nas campanhas de desmonte da esfera parlamentar, inclusive anulando a lei dessas eleições diretas e retomando o sistema de indicação indireta no Congresso Nacional.

A Lei nº 1157 de 2007 regulamentou a eleição de 5 parlamentares a compor a delegação colombiana no Parlandino, utilizando o mesmo sistema das eleições para o Senado, que prevê a possibilidade da apresentação de listas abertas ou fechadas pelos partidos, o voto em lista ou em candidatos pelo eleitorado e a distribuição proporcional de votos para listas com mais de 2% dos votos totais pelo método D'Hondt.

Após a realização de suas duas eleições ao Parlandino, uma nova lei de 2014 (nº 1729) anulou a lei de 1157 e retomou a conformação da representação na instituição a partir de indicação dentro do Congresso Nacional (duas pelo Senado e três pelos Deputados). As eleições diretas ao Parlandino haviam sido realizadas meses antes da lei, mas não foram validadas pelo Conselho Nacional Eleitoral colombiano porque os votos em branco superaram os válidos. Assim, em vez de repetir essas eleições, a representação colombiana de 2014 foi indicada em setembro do mesmo ano.

O contexto colombiano de retrocesso na ampliação do mecanismo central de participação e representação popular na integração andina não foi apenas resultado dos precários resultados nas eleições de seus parlamentares regionais. Já havia um conjunto de vozes oficiais advogando pelo próprio fim do Parlandino, evidenciando que essas eleições não conseguiram estabelecer um vínculo para seu fortalecimento entre representantes e representados, pesando também o fato de que as elites políticas as instituíram com uma mera inclusão no sistema adotado ao Senado e, posteriormente, as suprimiram e retomaram o antigo sistema indireto sobre aquela que seria a última representação eleita diretamente em 2014.

A eliminação das eleições diretas ao Parlandino estavam acompanhadas das articulações dentro do Executivo para a campanha pelo fechamento da instituição regional. Essas eleições não contaram com o apoio do eleitorado, de candidatos (mesmo aqueles “eleitos”) e dos partidos em torno da mínima conformação da última representação eleita diretamente. O quadro geral foi de repulsa à própria integração política na região.

Analisamos o cenário eleitoral ao Parlandino na Colômbia com o apoio de matérias do periódico *El Tiempo*. É possível notar que essas eleições foram meramente introduzidas no sistema eleitoral nacional, sem que o governo ou órgãos eleitorais apresentassem suas premissas e mesmo o próprio Parlandino, que apostava nas eleições diretas pela democratização e dinamização da integração andina que estava estagnada. Ainda segundo o jornal, as campanhas de 2010 gravitavam entre ataques ao parlamento regional e propostas demagógicas (EL TIEMPO, 2010a).

Segundo o periódico, as eleições de 14 de março de 2010, apesar de apresentar listas com nomes de congressistas tradicionais, não despertou interesse de eleitores e de partidos, vista a difícil interlocução em relação à necessidade das eleições ao Parlandino, já criticado pela falta de capacidades e pelo pouco impacto das atividades de seus parlamentares sobre a vida dos cidadãos (EL TIEMPO, 2010b). O resultado dessas eleições foi a vitória do voto em branco sobre o candidato mais bem votado, fato que levou um ex ministro e um grupo de juristas a pedir anulação das mesmas, ao mesmo tempo em que cresceu a percepção de serem meramente burocráticas, inúteis e custosas (EL TIEMPO, 2010c). No entanto, as eleições foram validadas porque os votos em branco deveriam ser mais da metade dos votos válidos, o que não ocorreu.

Em 2013, duas importantes vozes oficiais colombianas no contexto da integração deram declarações negativas em relação ao futuro do Parlandino. A então ministra de Relações Exteriores indicava que o surgimento de um parlamento regional na UNASUL significaria a substituição de um outro velho, no caso o Parlandino. Segundo a BBC, seu argumento era contra a proliferação de parlamentos regionais (BBC, 2013). Por sua vez, o então presidente Juan Manuel Santos alegou a necessidade de diminuir os custos dispendidos pela Colômbia, sendo que os presidentes do bloco já havia iniciado processos de reengenharia da CAN, segundo o *El Universal* (EL UNIVERSAL, 2013).

Com um ambiente negativo em relação ao Parlandino, suas eleições em 9 de março de 2014 forma marcadas pela vitória do voto em branco com maioria entre os votos válidos. Segundo o *El Tiempo*, o resultado refletia a sensação de inutilidade do Parlandino e também o fato de suas eleições terem sido originadas a partir de atores políticos e não de uma demanda popular (EL TIEMPO, 2014a). O Conselho Nacional Eleitoral não validou os resultados e não convocou novas eleições, já que tramitava no Congresso o projeto de lei para acabar com as mesmas, sendo aprovado pouco depois e utilizado na designação da nova delegação colombiana no Parlandino (EL TIEMPO, 2014b).

Tudo isso dá conta de que o projeto de eleições ao Parlandino não eram vistas como necessárias por parte da população e com irrelevância por parte dos partidos. Aparentemente, a institucionalização das mesmas baseou-se em mera formalidade, talvez pra cumprir acordos firmados em seus protocolos internos. O desprestígio público foi exacerbado quando o presidente colombiano e sua ministra de Relações Exteriores fizeram declarações pelo fechamento do Parlandino, que já não estava mais desempenhando funções significativas na integração. O esvaziamento eleitoral e o voto de descrédito foram consequências.

As entrevistas cedidas pela professora doutora Regiane Nitsch Bressan (UNIFESP) e pelo pesquisador Bruno Theodoro Luciano (doutorando em Ciência Política e Estudos Internacionais na Universidade de Birmingham) acrescentam neste debate. O então presidente do Parlandino e representante equatoriano, Pedro de la Cruz, indicou o mau estar gerado no Parlamento, tendo em vista que as decisões de eliminação da norma de eleições diretas não passaram pela representação colombiana. Além disso, a não compreensão pelo processo de democratização regional e a campanha pelo fim do Parlandino seriam um atentado contra a participação popular e também contra os parlamentares que cumpriam seus mandatos legitimados pelos votos de suas populações, além de abrir descompassos institucionais e funcionais na integração andina⁸.

Pedro Montero apontou como dificultador da integração política o fato de atores políticos importantes da Colômbia priorizarem o estabelecimento de acordos bilaterais⁹. O assessor Carlos Chacon tratou do paradoxo entre o fato da sede do Parlandino estar em Bogotá e a população estar distante do debate regional. Segundo ele, o Executivo e outros atores partidários relevantes da Colômbia atacaram o parlamento regional por interesses próprios, o que levou a campanhas eleitorais com debates locais e sem abordar os temas da integração.¹⁰

A então Vice-Presidente do Parlandino e representante colombiana, Luisa Del Río Saavedra, argumentou que os presidentes colombianos não souberam aproveitar o espaço da diplomacia parlamentar regional para o estreitamento de laços na região e para buscar outras alianças, sendo de suas responsabilidades os desperdícios de recursos despendidos com o Parlandino e não o contrário¹¹.

8 Entrevista realizada por Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano em setembro de 2013, com o presidente do Parlamento Andino, Pedro de la Cruz, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

9 Entrevista realizada em setembro de 2013, com o Pro Secretário de Assuntos Internacionais do Parlamento Andino, Pedro Miguel Montero, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

10 Entrevista realizada por Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano em setembro de 2013, com o Assessor Andino, Carlos Chacon, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

O assessor Victor Mario Gasca afirmou que há uma percepção entre os Congressos Nacionais e as populações dos membros da CAN, mas principalmente na Colômbia, de que as relações exteriores são temas do Executivo e das chancelarias. Para ele, as eleições ao Parlandino de 2010 foram afetadas pela novidade que representava, mas pelo sistema adotado, que também era novo, a possibilidade de listas partidárias fechadas ou abertas com voto preferencial. A não preocupação de uma campanha pedagógica e o novo sistema teriam favorecido o voto em branco, ocasionando a desvalorização da representação andina e posterior sensação de acúmulo burocrático e desperdício de recursos¹².

Para a assessora Monica Junca Rodríguez, o Congresso Nacional colombiano não tinha o interesse em regulamentar as eleições diretas ao Parlandino, sendo que os parlamentares que representavam país no parlamento regional tinham os mandatos duplos com maior peso das agendas nacionais, o que fragmentava os trabalhos das diferentes representações colombianas e não as impulsionava em torno do esforço de legislar pelos mandatos únicos e eleitos diretamente¹³.

A assessora Lourdes de Castro apontou a fragmentação do bloco por interesses dos membros em torno de arranjos regionais diferentes (Pacífico e Cone Sul). Apontou uma divisão na concepção do papel da integração no desenvolvimento nacional, que opuseram Bolívia e Equador (processos mais endógenos) a Colômbia e Peru (baseado no livre comércio e acordos bilaterais para melhor inserção no comércio mundial)¹⁴.

As entrevistas dão conta de que a fragmentação interna da CAN, por questões de interesses nacionais divergentes, passaram a ser sentidas principalmente nas posições governamentais colombianas. Além disso, tanto o Congresso Nacional colombiano, como os partidos políticos do país secundarizaram a integração política regional, sem promover debates necessários à consolidação das eleições ao Parlandino. Em um contexto eleitoral de novidades e de poucas informações, o eleitorado expressou que as eleições ao parlamento regional tinham pouco significado e que os temas regionais ainda eram muito distantes. Aproveitando-se dessa situação, o governo e outros atores políticos domésticos renovaram

11 Entrevista realizada por Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano em setembro de 2013, com a Vice-Presidente do Parlandino, Luisa Del Río Saavedra, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

12 Entrevista realizada em setembro de 2013, com os assessores do Parlamento Andino, Lourdes Castro e Victor Mario Gasca, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

13 Entrevista realizada em setembro de 2013, com assessora do Parlandino, Monica Junca Rodríguez, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

14 Entrevista realizada em setembro de 2013, com os assessores do Parlamento Andino, Lourdes Castro e Victor Mario Gasca, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

seus discursos pelo enxugamento da integração, rotulando o Parlandino como um todo enquanto um desperdício de tempo e recursos.

Em 14 de março de 2010, o Parlamento Andino foi votado, apresentando abstenção de 65,41%, votos nulos em 6,22%, votos não marcados em 22,29%, votos em branco em 14,74% e votos em partidos em 56,74% dos votos válidos. Os 1.445.999 votos em branco superaram a lista vencedora do partido governista, que recebeu 1.277.559, mas foi inferior à somatória dos votos em partidos¹⁵.

Nas eleições presidenciais no mesmo ano, o primeiro e segundo turnos foram vencidos pelo candidato do governismo, apesar das respectivas abstenções de 50,51% e 55,66%, e votos nulos, brancos ou não marcados em taxas inferiores a 4%¹⁶. Apesar do alto índice de abstenção, provavelmente fruto do voto facultativo, as eleições presidenciais tiveram maior comparecimento e menor número de votos bancos, nulos e não marcados. Somado o resultado eleitoral a todo o contexto descrito, as eleições ao Parlandino na Colômbia em 2010 foram de segunda ordem.

Em 9 de março de 2014, as eleições ao Parlandino apresentaram o seguinte cenário: abstenção de 68,49%, votos não marcados em 28%, votos nulos em 5,01%, votos brancos em 35,61 e votos em partidos em 31,35%¹⁷. Pouco depois, o primeiro e segundo turnos presidenciais apresentaram, respectivamente, abstenção de 59,91% e 52,23%, votos brancos, nulos e não marcados abaixo de 6%¹⁸.

O presidente Santos, apesar de perder o primeiro turno, venceu o segundo e se reelegeu presidente. O fato de as eleições ao Parlandino terem apresentado mais votos em branco do que no total de siglas deixou ainda mais claro seu quadro de segunda ordem, visto que os resultados precários das eleições anteriores agora eram somados aos discursos oficiais pelo fim do parlamento regional.

O caso colombiano é emblemático no sentido de que foi um termômetro para uma agenda política regional de retrocesso na integração. O *spill-back* institucional proposto visava o fim do processo de integração política no SAI como um todo, favorecendo as instâncias de lógica intergovernamental. Foram as próprias elites políticas nacionais que se apressaram na abolição das eleições diretas ao Parlandino no país, deixando claro que não viam ganhos políticos nessas. A população, por sua vez, deu indícios cada vez mais claros do seu distanciamento e desinteresse em relação à representação parlamentar andina.

15 Disponível em: <registraduria.gov.co>. Acesso em: 15 dez. 2017.

16 Disponível em: <registraduria.gov.co>. Acesso em: 15 dez. 2017.

17 Disponível em: <elecciones.registraduria.gov>. Acesso em: 15 dez. 2017.

18 Disponível em: <elecciones.registraduria.gov>. Acesso em: 15 dez. 2017.

O resultado negativo da participação eleitoral desde a primeira eleição direta ao Parlandino favoreceu o sentimento de ceticismo e uma naturalização da ideia de inutilidade não apenas dessas eleições, mas também do próprio parlamento regional. Se tanto as elites quanto a população como um todo não viu ganhos na esfera regional, a CAN, que tem seu futuro incerto, tem o membro com maior expressão econômica sem eleições diretas ao Parlandino, o que pode influenciar nas eleições à integração em outros países do bloco.

5.4 O contexto das eleições ao Parlandino em 2006, 2011 e 2016 no Peru

O Peru aprovou a lei nº 28360 em 2004 para regulamentar a eleição direta ao Parlandino juntamente às eleições à presidência e vice e ao Congresso Nacional unicameral. Sendo incluída no sistema que rege as eleições ao Congresso Nacional, a regra ao Parlandino estabelece listas partidárias com 15 candidatos (5 titulares e 10 suplentes) a serem eleitos a partir da proporcionalidade de votos nas listas (sistema D'Hondt) para distribuição das vagas, sendo seguida pela ordenação das mesmas a partir da proporcionalidade entre o voto na lista e o voto preferencial. Contando com cotas de gênero para composição das listas e uma cláusula de barreira de 4%, os eleitos exercem mandatos de 5 anos, seguindo regime orçamentário do Congresso Nacional, ao qual prestam contas anualmente (BARRETO, 2006).

Apesar de os sistemas de cálculos entre os votos em lista e o voto preferencial, o sistema adotado foi o mesmo do que já era usado para o Congresso Nacional, então a novidade seria mesmo o novo cargo em disputa, sendo importante a permeabilidade da população para os debates sobre a integração. Uma vez que o país já fazia parte da CAN, era de se esperar que os cidadãos já tivessem alguma percepção a respeito da integração.

Verificando a participação midiática na construção da percepção do eleitorado em relação ao Parlandino, as matérias tratavam mais das atividades dos parlamentares. Com a lei de voto obrigatório, as matérias passaram a abordar mais o funcionamento do Parlandino, sua relação com a integração e com as esferas domésticas.

Em 2006, ano de suas primeiras eleições diretas, o *El Comercio* destacou a novidade da terceira lista a ser votada além do Congresso Nacional e presidência. A matéria abordou que o sistema de indicações havia sido modificado para que os cidadãos pudessem escolher seus representantes, apesar do pouco destaque a essas candidaturas (EL COMERCIO, 2006). Nas eleições de 2011, o *El Comercio* enfatizava que os trabalhos realizados no Parlandino não repercutiam nas vidas cotidianas dos cidadãos, destacando que o Congresso Nacional não havia aprovado nenhuma das propostas remetidas pela instituição regional, fatos que

favoreceram um quadro de indecisão de um eleitorado que indicava majoritariamente o voto em branco nessas eleições segundo pesquisas de intenção de votos (EL COMERCIO, 2011).

A partir de 2012, surgiram algumas polêmicas em torno das atividades da representação peruana. O *Peru21* noticiou a divisão interna da delegação nacional quando dois de seus membros buscavam moção de apoio ao governo argentino por expropriar uma petroleira espanhola (PERU21, 2012a). Em 2013, praticamente um ano antes das próximas eleições, o *Peru21* cobriu o apoio do Congresso Nacional ao fim do Parlandino (PERU21, 2012b), enquanto que a delegação regional militou pela manutenção (PERU21, 2012c).

Em 2014, segundo o *El Popular*, uma das representantes regionais pelo Peru mobilizou-se pelo cancelamento de um programa de humor que trazia uma personagem caricata que ridicularizava mulheres indígenas, posição rechaçada pelo então presidente do Parlandino e também representante peruano (EL POPULAR, 2014).

Nas eleições de 2016, houve um número elevado de artigos com críticas ao Parlandino e à realização de suas eleições diretas no país, que não teriam ganhado expressividade entre o eleitorado, que caracteristicamente apresentava altos índices de votos em branco. Interessante que o periódico *Peru21* veiculou uma matéria na qual retomava as debilidades institucionais e a aparente pouca utilidade do Parlandino para os cidadãos, referenciando a decisão colombiana de eliminar essas eleições diretas (PERU21, 2016).

Se não fosse o suficiente, o *Jurado Nacional Electoral* peruano validou os resultados de 2016, apesar de a soma dos votos brancos e nulos ter superado os dois terços dos válidos, condição constitucional para anulação eleitoral, como exposto em matéria do *RPP* (2016).

Após as eleições, o representante Mariano Gonzáles aceitou o cargo de Ministro da Defesa, renunciando posteriormente e retornando ao Parlandino após denúncias de assédio sexual, segundo o periódico *Peru21* (PERU21, 2017a). Em 2017, ele foi denunciado por casos de corrupção com a construtora Odebrecht, levantando um debate quanto à extensão das imunidades parlamentares concedidas pelo Parlandino, como exposto em matéria do *Peru21* (2017b). Segundo o periódico, no mesmo ano, a delegação peruana no Parlandino buscaram uma aproximação com o Congresso Nacional, propondo participação plena na Comissão de Relações Exteriores (PERU21, 2017c).

Em 2017, foi dada ênfase ao apoio da delegação nacional aos peruanos que residiam nos Estados Unidos pela crise na imigração e na Venezuela pela instabilidade no país. Também foi noticiada a atuação junto a ações humanitárias em regiões do Peru que haviam sido afetadas por desastres naturais. Nesse sentido, parece ter abordagem quanto à atuação dos representantes andinos do país em torno dos problemas “reais” dos cidadãos.

De uma forma geral, é possível apreender que a campanha negativa ao Parlandino e suas eleições ganhou crescente espaço na mídia na medida em que não eram apresentados resultados imediatos sobre problemas sentidos na esfera doméstica. Foi crescente a expressão da desaprovação nos sucessivos períodos eleitorais. Aparentemente, a delegação nacional buscou seu fortalecimento na esfera doméstica e aproximar-se dos cidadãos, já que pleiteou participação na Comissão de Relações Exteriores do Congresso Nacional. Mas este movimento mostra justamente o prestígio da esfera nacional sobre a integração.

Dentre as entrevistas disponíveis, destacamos as observações de Pedro de la Cruz, que narrou o fato de integrantes das delegações do Equador e do Peru no Parlandino terem sugerido a mudança da sede da instituição, tendo em vista um ambiente hostil criado pelas atitudes do governo colombiano contra o parlamento regional¹⁹. A parlamentar andina pela Colômbia Saavedra apontou que, em comparação entre diferentes representações nacionais, a delegação peruana apresentava uma agenda de trabalhos mais próxima ao seu Congresso Nacional, onde podia realizar seções e aguardava o resultado de projetos de lei que lhe dariam capacidades propositivas no Legislativo do país²⁰.

Essas duas falas dão conta justamente do enfraquecimento da dimensão regional de integração e prestígio das esferas nacionais. Se, por um lado, a própria sede do Parlandino está ameaçada por um ambiente de hostilidade e, principalmente, a posição do presidente colombiano em acabar com a instituição, por outro, o fortalecimento do exercício parlamentar regional parece mais ligado à proximidade em relação ao Legislativo nacional.

Os quadros a seguir apresentamos resultados das eleições no Peru entre 2006 e 2011.

19 Entrevista realizada por Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano em setembro de 2013, com o presidente do Parlamento Andino, Pedro de la Cruz, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

20 Entrevista realizada por Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano em setembro de 2013, com a Vice-Presidente do Parlandino, Luisa Del Río Saavedra, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

Quadro 2: Resultados das eleições ao Parlandino no Peru

Dado eleitoral	Ano de realização das eleições diretas ao Parlandino		
	2006	2011	2016
Percentual de comparecimento	88,67%	83,73%	81,88%
Percentual de votos brancos	28,26%	26,05%	25,65%
Percentual de votos nulos	13,41%	13,23%	20,57%
Sigla mais votada	<i>Unión por Perú</i>	<i>Gana Perú</i>	<i>Fuerza Popular</i>
Percentual de votos válidos da sigla mais votada	23,97%	27,02%	38,10%
Segunda sigla mais votada	<i>Partido Aprista Peruano</i>	<i>Fuerza 2011</i>	<i>El Frente Amplio</i>
Percentual de votos válidos da segunda sigla mais votada	22,60%	23,21%	15,46%

Fonte: elaboração própria com base nos resultados oficiais

Quadro 3: Resultados das eleições presidenciais no Peru

Dado eleitoral	Ano e turno das eleições presidenciais					
	2006 (1°)	2006 (2°)	2011 (1°)	2011 (2°)	2016 (1°)	2016 (2°)
Percentual de comparecimento	88,71%	87,72%	83,7%	82,5%	82,95%	80,10%
Percentual de votos brancos	11,87%	1,09%	8,85%	5,59%	11,88%	0,82%
Percentual de votos nulos	4,23%	7,43%	3,44%	0,71%	6,24%	5,67%
Sigla mais votada	<i>Unión por Perú</i>	<i>Partido Aprista Peruano</i>	<i>Gana Perú</i>	<i>Gana Perú</i>	<i>Fuerza Popular</i>	<i>Peruanos por el Cambio</i>
Percentual de votos válidos da sigla mais votada	30,62%	52,63%	31,70%	51,45%	39,86%	50,12%
Segunda sigla mais votada	<i>Partido Aprista Peruano</i>	<i>Unión por Perú</i>	<i>Fuerza 2011</i>	<i>Fuerza 2011</i>	<i>Peruanos por el Cambio</i>	<i>Fuerza Popular</i>
Percentual de votos válidos da segunda sigla mais votada	24,32%	47,37%	23,55%	48,55%	21,05%	49,88%

Fonte: elaboração própria com base nos resultados oficiais

Estabelecendo uma relação entre os dois quadros, é possível constatar que os partidos vencedores do primeiro turno presidencial também recebem mais votos ao Parlandino, levando a crer que as alternâncias partidárias no governismo (favorecida pelo impedimento da reeleição imediata e pela volatilidade do sistema partidário) não afetam as eleições de parlamentares regionais no país.

Apesar de notória, a figura de Keiko Fujimori não parece ter sido determinante na quantidade de votos recebidas pelo seu partido nas listas ao Parlandino. Apesar de ter elegido maioria com sua vitória no primeiro turno de 2016, sua candidatura havia ficado em segundo lugar nos dois turnos presidenciais e na votação ao Parlandino em 2011, o que embasa ainda mais dizer que a vitória no primeiro turno impulsiona a vitória ao parlamento regional.

O alto comparecimento nas eleições ao Parlandino é fruto da obrigatoriedade do voto e da simultaneidade com as eleições gerais. Em relação aos votos brancos e nulos, sua somatória foi superior aos dois terços dos votos válidos não apenas em 2016, mas também em 2012. É estranho que este fato tenha sido desapercibido pela opinião pública, já que não foi encontrada nenhuma manchete de jornal sobre isso. Se os números oficiais disponíveis estão corretos, as eleições ao Parlandino realmente não tiveram muita importância.

Apesar da diminuição de votos brancos e nulos no comparativo de 2006 com 2011, e do menor número de votos brancos em 2016, os votos nulos tiveram uma alta expressiva nessas últimas eleições, gerando então a soma superior a dois terços dos votos válidos. Considerando todas as características apresentadas, as eleições peruanas ao Parlandino são de segunda ordem.

5.5 O contexto das eleições ao Parlandino em 2002, 2006, 2009 2013 e 2017 no Equador

O Equador foi o segundo país a realizar suas primeiras eleições diretas ao Parlandino, mas foi o que realizou mais vezes. Com eleições a cada quatro anos, os parlamentares regionais são eleitos pelo sistema utilizado para a Assembleia Nacional (unicameral) durante as eleições gerais (BARRETO, 2006). O método adotado é a apresentação de listas partidárias com 5 candidatos, cabendo ao eleitor utilizar o instrumento do voto pluripessoal, seja pela lista completa de um partido ou por até 5 dos nomes totais apresentados. As vagas são distribuídas proporcionalmente ao número de votos recebidos por partido.

O sistema adotado, apesar de ser o mesmo aplicado a outros cargos eleitos proporcionalmente, parece um dificultador na consolidação das eleições ao Parlandino no país. Visto o distanciamento dos temas regionais em relação à vida dos cidadãos, escolher 5

nomes para algo que não se conhece e não se sabe função ou impacto parece difícil, especialmente se essas eleições se consolidam a partir de sentimentos de descrédito e de ignorância em relação às agendas regionais e sua relação com eleitorado.

Se esse for o caso, poderia fortalecer os votos nulos ou em branco, mas também o voto por partidos, sendo estes nacionais. Significa que se as eleições ao Parlandino se consolidam em meio a um senso de desprezo e indiferença, o maior estímulo parece ser o voto em lista completa que, independente de ser ou não no mesmo partido que se vota nas eleições de primeira ordem, a referência partidária será sempre a esfera nacional, secundarizando os debates eleitorais da integração e mesmo a singularidade dessas eleições regionais.

Na busca por notícias a respeito das eleições ao Parlandino no Equador, houve pouco material referente aos anos de 2002 e 2006, especificamente porque só as citavam em meio às eleições gerais. O jornal *El País* mostrou que as eleições de 2002 foram marcadas pelas dúvidas e incertezas do eleitorado, pela alta dos votos brancos e nulos e pela subida da taxa de abstenção apesar do voto obrigatório, além da desorganização dos órgãos eleitorais durante o processo (EL PAÍS, 2002).

Em 2006, o *La Nación* destacou o centro do debate eleitoral daquele ano, a possibilidade de um governo de esquerda assumir e mudar os rumos do país (LA NACIÓN, 2006). Importante notar que Rafael Correa era visto também como amigo de Hugo Chávez, sendo este o debate mais intenso em termos do que representavam aquelas eleições no futuro das relações entre o Equador e seus vizinhos. Novamente, as eleições ao Parlandino apareciam apenas como mais cargos eleitos a serem eleitos.

Nas eleições ao Parlandino em 2009, o tema ficou mais evidente pela denúncia da Secretaria Nacional do Parlandino no Equador quanto a erros na convocação dessas eleições por parte do Conselho Nacional Eleitoral do país, que também não havia incluído nas cédulas as fotos dos candidatos ao parlamento regional, como apurado pelo *La Hora* (2009). Sobre essas eleições, o *El Comercio* que a falta de identidade cidadã e de peso político eram as duas marcas do sentimento da população em relação ao Parlamento (EL COMERCIO, 2009a). Também segundo o periódico, o eleitorado não via importância no Parlandino, contexto ajudado pelas críticas de Correa à integração andina (EL COMERCIO, 2009b).

As eleições equatorianas de 2013 estiveram centradas no debate de uma polêmica, a novidade das reeleições imediatas que havia sido impulsionadas e conquistadas por Correa. Segundo o *El Comercio*, havia um contexto eleitoral de tensão em vista da polarização política vivida, sendo que para além de todos os cargos político a serem votados, ainda haveriam as eleições ao inútil Parlandino (EL COMERCIO, 2013a). No período pós-eleitoral,

o *El Comercio* abordou a decisão de fechamento do Parlandino, indicando os altos custos e poucos avanços deste, mas questionou se seria o início do desmonte da integração andina (EL COMERCIO, 2013b).

Em 2016, ano anterior às últimas eleições ao Parlandino no Equador, o *El Comercio* noticiou o fato de que havia certa curiosidade da população sobre o que era e o que fazia o parlamento regional, apesar das 4 eleições diretas realizadas para o mesmo. A curiosidade não era gerada pelos debates eleitorais, mas pela evidência do Parlandino nas polêmicas de nomeação da reitoria da Universidade Andina Simon Bolívar (EL COMERCIO, 2016).

Nas eleições de 2017, o *El Comercio* mostrou que apesar da intensificação das campanhas para os vários cargos políticos a serem votados, o eleitorado tinha suas atenções centralizadas nas campanhas ao Executivo (EL COMERCIO, 2017a). É necessário indicar que a lei que possibilitou a reeleição imediata de Correa em 2013 previa a permissão a reeleições sucessivas a partir de 2021, o que foi um dos temas mobilizadores das eleições gerais. Apesar de não serem atacadas, as eleições ao Parlandino passavam despercebidas.

Aparentemente pela permanência desse quadro de pouca relevância dada às eleições diretas ao Parlandino, este firmou, em 2017, um acordo com o Conselho Nacional Eleitoral para capacitar pessoal, produzir materiais e estabelecer mecanismos que pudessem melhorar os procedimentos eleitorais no sentido do fomento de práticas democráticas no âmbito eleitoral a nível regional, como apurado pelo *El Comercio* (2017b).

É possível compreender, a partir da cobertura midiática, que a evidência eleitoral estava justamente nas candidaturas presidenciais, mantendo distantes os debates da integração. Por outro lado, as sucessivas críticas aos órgãos eleitorais em relação às eleições ao Parlandino levou a uma resolução de cooperação entre este e o Conselho Nacional Eleitoral equatoriano, o que pode ser promissor se traduzido em canais de comunicação entre eleitores e a delegação nacional.

Por parte das entrevistas, a assessora andina Lourdes indicou que as eleições ao Parlandino no Equador tiveram números positivos e um ambiente mais favorável do que nos demais países²¹. A parlamentar Saavedra salientou que este ambiente estaria ligado à relação que o presidente Rafael Correa estabeleceu com as delegações nacionais eleitas, que também teriam uma pública importante para temas regionais²².

21 Entrevista realizada em setembro de 2013, com os assessores do Parlamento Andino, Lourdes Castro e Victor Mario Gasca, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

22 Entrevista realizada por Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano em setembro de 2013, com a Vice-Presidente do Parlandino, Luisa Del Río Saavedra, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

Pedro de la Cruz, da delegação equatoriana, destacou que sua candidatura havia sido um pedido de Correa, sendo que o atendeu pelo interesse nos temas da integração. Para ele, um parlamento regional avança na medida em que chancelarias e Congressos Nacionais aceitam delegar autoridade de funções de controle e capacidades legislativas para propor leis comuns. Quanto às eleições, o parlamentar afirmou ser necessário todo um esforço pedagógico de informar o eleitorado, sendo que a mídia justamente não estaria cumprindo essa função adequadamente²³.

Tendo base nessas falas, o Equador parece ter apresentado o quadro mais positivo para as eleições ao Parlandino. As visões externas apontam uma posição privilegiada da delegação na esfera nacional, enquanto que o representante do país indicou a necessidade de aprofundar com o eleitorado os temas da integração. Um fator interessante apontado foi a relação positiva com o Executivo nacional, sendo que Correa teria participado das decisões da composição da lista governamental ao Parlandino.

Os quadros a seguir apresentam os resultados das eleições ao Parlandino no Equador entre 2002 e 2017, assim como os resultados das eleições presidenciais do período.

Quadro 4: Resultado das eleições diretas ao Parlandino no Equador

Dado eleitoral	Ano de realização das eleições diretas ao Parlandino				
	2002	2006	2009	2013	2017
Número de eleitores	8.154.425	9.021.773	10.529.765	11.666.478	12.816.698
Número de votos válidos	18.143.820	21.246.625	26.436.190	29.842.151	36.223.181
Número de votos brancos	795.297	1.000.867	484.528	1.438.334	1.214.373
Número de votos nulos	848.356	1.199.631	2.100.550	868.040	1.019.733
Percentual de abstenções	35%	27,8%	24,72%	18,91%	18,31%
Sigla vitoriosa	<i>Partido Social Cristiano</i>	<i>Partido Renovador Institucional de Acción Nacional PRIAN</i>	<i>Movimiento Alianza PAIS MPAIS</i>	<i>Movimiento Alianza PAIS MPAIS</i>	<i>Movimiento Alianza PAIS MPAIS</i>
Percentual de votos válidos da sigla vitoriosa	22,1%	24,5%	45%	53%	37%

Fonte: elaboração própria com base nos resultados oficiais

²³ Entrevista realizada por Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano em setembro de 2013, com o presidente do Parlamento Andino, Pedro de la Cruz, na sede do Parlandino, Bogotá, Colômbia.

Quadro 5: Resultado das eleições presidenciais no Equador

Dado eleitoral	Ano de realização das eleições diretas ao Parlandino							
	2002 (1°)	2002 (2°)	2006 (1°)	2006 (2°)	2009	2013	2017 (1°)	2017 (2°)
Número de votos válidos	4.569.182	5.116.097	5.457.607	6.966.145	7.928.748	8.602.603	10.470.174	10.636.008
Número de votos brancos	245.494	50.938	316.376	70.219	534.149	179.230	286.069	64.436
Número de votos nulos	483.905	640.074	775.694	681.960	496.687	684.027	736.743	670.731
Abstenções (%)	35%	29%	27,80%	24%	24,72%	18,91%	18,37%	17,08%
Sigla vitoriosa	Aliança PSP3 e MUPP-NP	Aliança PSP3 e MUPP-NP	PRIAN	MPAIS	MPAIS	MPAIS	MPAIS	MPAIS
Votos válidos da sigla vitoriosa (%)	20,60%	54,79%	26,80%	56,67%	51,99%	57,20%	39,36%	51,16%

Fonte: elaboração própria com base nos resultados oficiais

No ano de 2002, o vencedor das eleições nacionais foi um partido novo (PSP3) coligado a um grupo político que representava os interesses indígenas (MUPP-NP) que já havia disputado duas eleições anteriores, inclusive compondo uma candidatura presidencial. Tanto o governismo quanto essa coligação que venceu os dois turnos presidenciais foram derrotados por partidos tradicionais e pelo *Movimiento Ciudadano Nuevo País*.

É necessário indicar que este foi um resultado atípico, no qual a coligação que elegeu presidente e vice não elegeu nenhum representante no Parlandino. Assim, nesse ano, os resultados das eleições ao Parlandino não acompanharam os apresentados nas votações presidenciais, sendo exceção em relação aos outros.

Em 2006, o partido que ganhou o primeiro turno presidencial foi aquele que mais recebeu votos ao Palandino. A partir de 2009, o MPAÍS, fortalecido pela vitória de Correa no segundo turno das eleições anteriores, passou a ser o mais votado nas presidenciais e ao parlamento regional, destacando o fato de que quanto maior era sua vantagem para o segundo colocado nas eleições presidenciais no primeiro turno, maior também era a diferença de votos nas suas listas ao Parlandino.

Observamos também que o voto pluripessoal pode dificultar a eleição de uma das candidaturas preferidas, já que importa mais o número de votos conquistados pela lista na distribuição de assentos ao Parlandino. Este fator, somado à relação entre a vitória no primeiro turno presidencial e a conquista de mais votos ao Parlandino, indicam que as eleições ao Parlandino no Equador são de segunda ordem.

5.6 O contexto das eleições ao Parlasul em 2008 e 2013 no Paraguai

O Paraguai foi o primeiro país a realizar suas eleições diretas ao Parlasul. No entanto, o fato rendeu críticas por parte dos outros membros, já que ainda não estavam definidas as regras de proporcionalidade a serem aplicadas na composição das delegações. O Paraguai manteve-se, ao lado do Uruguai, na defesa da manutenção de representações iguais entre os países, mantendo o modelo adotado na CPC. Provavelmente por isso, apressou-se em eleger 18 representantes, número que virou a base da posterior proporcionalidade do Parlasul.

A lei nº 3166 de 2007 foi resultado de um projeto elaborado pelo então senador Alfonso Gonzalez Núñez, do *Partido Associação Nacional Republicana*, também conhecido como *Partido Colorado*. O parlamentar é notório por ter amplo engajamento na representação paraguaia no Mercosul, tendo sido da CPC, na qual participou ativamente como líder da delegação de seu país nas negociações do Protocolo Constitutivo do Parlasul.

Essa lei estabeleceu adequações constitucionais para a realização das eleições diretas ao Parlasul por representação proporcional, sendo as candidaturas organizadas em listas nacionais e completas a serem votadas simultaneamente às eleições gerais (a cada 5 anos). O número de 18 representantes surgiu na resolução 55/07 do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, que convocou as eleições do ano seguinte. A resolução 63/13 trouxe a mesma regra.

É importante notar que o projeto de lei foi apresentado em 2006, pouco depois da aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlasul pelo Congresso Nacional Paraguaio. Sendo a lei 3166 do ano seguinte, o Paraguai teve um tempo de debate breve da proposta, sendo que a presidência e a maior bancada Legislativa por parte do *Partido Colorado* facilitavam a aprovação do projeto de um de seus senadores. A celeridade também pode ser compreendida no interesse do país em manter uma representação mínima semelhante à que tinha na CPC.

O jornal com maior circulação no país é o *ABC Color*, sendo que nele encontramos um bom material de coberturas das eleições diretas ao Parlasul, bem como de momentos importantes de negociações. Já em 2005, ainda nas negociações acerca da proporcionalidade, o *ABC Color* mostrou a inflexão do Congresso Nacional uma regra diferente que não fosse a

representação paritária, posição que desacelerava a construção do Protocolo Constitutivo do Parlasul (ABC COLOR, 2005a).

Em dezembro de 2005, o mesmo periódico publicou um artigo de opinião que avaliava o Parlasul como um engendro dos políticos profissionais e parasitas da América Latina, que abandonavam os debates dos problemas reais de suas populações para buscar privilégios no inoperante Mercosul, que apresentaria menos vantagens aos membros menores, Paraguai e Uruguai (ABC COLOR, 2005b). Em 2006, uma outra matéria apontava o Parlasul como parlamento de segunda escala, já que suas eleições serviriam para atender a interesses próprios dos governos e dos partidos de cada um de seus membros (ABC COLOR, 2006).

Em 2007, o *ABC Color* iniciou a aprovação dos recursos para a delação do país no Parlasul. Além dos salários, que eram iguais aos dos deputados nacionais, ainda havia um recurso extra para as viagens a Montevideú, fazia esses parlamentares serem mais caros apesar de terem poucas reuniões por ano (ABC COLOR 2007a). No final do mesmo ano, o periódico indicou que a lista do *Partido Colorado* seria composta por políticos jovens interessados nos atrativos do cargo e por legisladores experientes (ABC COLOR 2007b).

Com a aproximação das eleições de 2013, o *ABC Color* publicou um artigo no qual mostrou que a lista ao Parlasul prêmio de consolo nas disputas internas dos partidos dentro da conformação das candidaturas a serem lançadas. Os candidatos ao parlamento regional estariam envolvidos em polêmicas negativas, ao passo que seria esperada a indicação de nomes notáveis que pudessem defender os interesses do país na integração (ABC COLOR, 2013).

Analisando a cobertura midiática paraguaia, é possível perceber que houve repercussão sobre o Parlasul mesmo durante as negociações de seu Protocolo Constitutivo em 2005. As críticas foram ganhando matizes diferentes, mas sempre evidenciaram uma falta na clareza do que realmente fariam os parlamentares de mandato exclusivo. Uma constante também foi a contextualização entre o Parlasul, suas eleições e as disputas partidárias internas, revelando que as listas ao Parlasul não eram prioritárias em relação às demais a serem apresentadas nas eleições gerais.

Na entrevista com o representante paraguaio Eduardo Bernal²⁴, o mesmo indicou três fatores que levaram o Congresso Nacional a aprovar as eleições diretas ao Parlandino. Primeiramente, o exercício de mandatos duplos poderia significar, especialmente em períodos eleitorais, de um distanciamento à esfera doméstica em virtude de compromissos em

24 Entrevista realizada em julho de 2014, com parlamentar regional pela delegação paraguaia Calixto Eduardo Bernal Amarilla, em Assunção, Paraguai.

Montevideu. Assim, a candidatura, que teria que ser para a Legislatura nacional, estaria em desvantagem. O segundo fator seria a dificuldade em desempenhar, de forma plena, as funções legislativas nacionais e as representativas na integração. O último fator seria justamente cumprir os acordos celebrados no próprio Parlasul.

Sobre as eleições, o parlamentar afirmou que o *Partido Colorado* o havia oferecido a candidatura a deputado, mas preferiu as eleições ao Parlasul por sua formação como advogado e por ser envolvido em temas de cultivo de soja. Quanto à interlocução com o eleitorado, indicou o distanciamento e a pouca publicidade sobre a integração como os maiores complicadores na interlocução com o eleitorado, que mostrava maior interesse na medida em que sua candidatura apresentava os benefícios da integração. Apontou ainda que o Congresso Nacional não discute os temas abordados pela delegação no Parlasul.

Avaliando o Parlasul, Bernal criticou a fragmentação dos trabalhos pelas poucas reuniões anuais e pelos seus pares de outras delegações com mandatos duplos, que não tinham o Parlasul como prioridade. Além da demora na tomada de decisões internas, estas ainda dependeriam das esferas decisórias do Mercosul para que de fato fossem levadas a cabo. Para ele, os governos desperdiçavam a possibilidade de o Parlasul ser um espaço de resolução para controvérsias do comércio nacional.

Para o parlamentar, a suspensão do Paraguai do Parlasul foi injusta porque seus parlamentares eram os únicos eleitos diretamente e que de fato representavam sua população. Assim, foram suspensos os parlamentares “mais legítimos” da instituição, o que inclusive significou a estagnação das atividades no Parlasul. Para ele, foi uma decisão política e ideológica, especialmente para possibilitar a entrada da Venezuela no bloco, à qual tem ressalvas em relação ao governo venezuelano, não à entrada do país.

Um outro elemento importante apontado por Bernal foi sua visão sobre o motivo que levavam Brasil e Argentina a não regulamentarem suas eleições diretas ao Parlasul. Para ele, as questões eram na destinação de parte do orçamento para a delegação, precisaria de um aporte específico e condizente com suas atividades. Afirmava que a economia paraguaia era muito menor que a brasileira e a argentina, mas que o tomou a dianteira no investimento na integração no parlamento regional por eleger representantes que contavam com recursos específicos.

De forma geral, a fala de Bernal sobre a decisão do Congresso Nacional de aprovar a lei de eleições diretas ao Parlasul indica o cálculo político dos aspirantes ao Legislativo nacional. Esse distanciamento da integração ficou evidente em relação aos atores políticos e também em relação ao eleitorado, na medida em que este não seria cético ou descrente, mas

desinformado quanto ao processo regional. Ao apontar os custos da integração e a necessidade de destinar recursos a parlamentares que aí desempenham suas atividades, o parlamentar indicou ser um tema polêmico entre os países.

Ricardo Canese²⁵, que foi eleito em 2008 pelo *Partido Popular Tekojoja*, que compunha a *Alianza Patriótica Para el Cambio* e venceu as eleições presidenciais daquele ano, foi reeleito em 2013 pelo *Frente Guasú*, este resultado da convergência dos partidos que se mantiveram na *Alianza*. Foi o único representante eleito ao Parlasul pelo grupo. Segundo o parlamentar, a relação com os vizinhos é um tema de importância para a população e a mídia.

Canese indica que as eleições gerais envolvem 6 candidaturas, sendo a do Parlasul a que recebe menor importância. Haveria uma secundarização dos debates da integração por causa da simultaneidade com as eleições gerais, que ainda apresentavam um número muito grande de outras candidaturas. No entanto, isso facilitaria o voto do coração, na medida em que partidos menores receberiam mais votos do que para alguns dos cargos nacionais e o eleitorado buscaria os candidatos a partir de suas trajetórias.

Para o parlamentar, o consenso no Congresso Nacional derivou das preocupações de um país pequeno e mediterrâneo, além das poucas vozes políticas opositoras ao Mercosul, fatos que favoreceram uma posição pró-integração. Além de sua atuação sobre temas da hidrelétrica binacional Itaipú, Canese indicou que tem interesse nos debates sobre integração, que sua candidatura foi fruto da indicação de seu nome por seu partido.

Em sua análise, o Congresso Nacional e a representação no Parlasul teriam posições convergentes. No entanto, as posições daquele são estritamente nacionais, o que marginaliza o debate de temas da integração em seu interior. Para ele, as relações burocráticas no interior do Mercosul deveriam ser substituídas pela ampliação de capacidades do Parlasul por parte das instâncias decisórias do bloco, para maior autonomia do parlamento regional em relação às esferas domésticas, cujos contextos afetam diretamente o trabalho da instituição parlamentar. Assim, seria prioritário dotar o Parlasul de capacidades de propor legislações.

O parlamentar deu, em sua fala, algumas das características das eleições de segunda ordem apontadas por Schmitt no caso do Parlamento Europeu: partidos menores recebendo mais votos nessas eleições do que nas de primeira ordem, o voto do coração e a secundarização dessas eleições e dos debates da integração. Além disso, apontou a convergência das posições entre o Congresso Nacional e as delegações do país no Parlasul, mas não se atentou para o fato de que ambas instituições são majoritariamente dominadas por

²⁵ Entrevista realizada em junho de 2014, com o parlamentar regional pela delegação paraguaia Ricardo Canese Krivoshein, em Assunção, Paraguai.

dois partidos tradicionais que apresentam um histórico de aliança: o *Partido Colorado* e o *Partido Liberal Radical Autentico*.

Quanto aos resultados das eleições para presidência e ao Parlasul em 2008 e 2013, o quadro a seguir sumariza seus resultados.

Quadro 6: Resultados das eleições à presidência e ao Parlasul em 2008 e 2013 no Paraguai

Dados Eleitorais	Resultados das eleições presidenciais por ano		Resultados das eleições ao Parlasul por ano	
	2008	2013	2008	2013
Percentual de participação	66%	68,52%	65,93%	68%
Número de votos brancos	38.485	72.006	89.779	135.101
Número de votos nulos	27.818	59.637	43.589	70.931
Sigla vitoriosa	<i>Alianza Patriótica Para el Cambio*</i>	<i>Partido Colorado</i>	<i>Partido Colorado</i>	<i>Partido Colorado</i>
Número de votos da sigla vitoriosa	766.502	1.104.169	564.458	947.745
Segunda sigla mais votada	<i>Partido Colorado</i>	<i>Alianza Paraguay Alegre</i>	<i>Partido Liberal Radical Autentico</i>	<i>Partido Liberal Radical Autentico</i>
Número de votos da segunda sigla mais votada	573.995	889.451	498.529	644.183

* A *Alianza* era composta por vários partidos, notadamente o *Liberal Radical Autentico*, o *Partido Demócrata Cristiano* e o *Partido Popular Tekojoja*.

Fonte: elaboração própria com base nos resultados eleitorais oficiais

Os resultados dessas eleições mostram que, no Paraguai, as eleições ao Parlasul estão muito ligadas às disputas domésticas e aos partidos tradicionais. É necessário indicar que em 2008, o *Partido Colorado* e o *Partido Liberal Radical Autentico* romperam sua aliança, um dos fatores que debilitou aquele nas eleições presidenciais. Nas eleições após o impeachment do então presidente Lugo, do *Alianza Popular Para el Cambio*, em 2013, quando reataram suas relações, os dois venceram as eleições presidenciais e reafirmaram sua hegemonia na representação ao Parlasul.

Acreditamos que as eleições ao Parlasul no Paraguai são de segunda ordem pelas evidências quanto ao cálculo político em relação às listas ao parlamento regional, as últimas apresentadas dentre as seis que compõem as cédulas eleitorais. Tanto pela mídia quanto pelas entrevistas dos parlamentares foi possível notar que há um privilégio das disputas das eleições

de primeira ordem, ocorrendo um esvaziamento dos debates sobre a integração especialmente pelo fato de todas essas eleições ocorrerem simultaneamente.

5.7 O contexto das eleições ao Parlasul em 2015 na Argentina

A Argentina foi o país onde mais foram apresentados projetos de lei para a realização das eleições ao Parlasul. Apesar de os primeiros datarem de 2008, o projeto que foi aprovado e converteu-se na lei de eleições ao Parlandino foi proposto e aprovado em dezembro de 2014, sendo convertido em lei no ano seguinte. Foi um processo rápido, mas ajudado pela maioria legislativa do governismo na época e pelo fato de ter sido originado a partir de modificações de um outro projeto que já havia sido avaliado por Comissões do Congresso Nacional.

Em 2006, o Congresso Nacional do país havia aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlasul pela lei 26.146. A lei 26.571 de 2009 estabelecia que as eleições ao parlamento regional também deveriam passar pelas primárias (PASO). Em 2014, Jorge Landau, então deputado do *Frente Para la Victoria* (FPV), apresentou o projeto 0134-D-2014, que tinha como proposta a reformulação do projeto 7928-D-2013 do também deputado do mesmo partido Andrés Larroque (SILVA, 2017). A revisão buscava aglutinar os consensos da proposta inicial e solucionar algumas controvérsias.

O projeto de Landau iniciou o trâmite em comissões da Câmara dos Deputados em 03 de dezembro de 2014, sendo votada e aprovada no plenário daquela em 16 de dezembro do mesmo ano. Dois dias depois, iniciou seu trâmite em comissões do Senado, votado e aprovado em 30 de dezembro, na última sessão do Congresso Nacional naquele ano. Assim seguiu-se o Decreto nº 11/2015, que declarava a lei 27.120, responsável pela organização das eleições de 43 representantes ao Parlasul por um sistema misto (majoritário em cada uma das províncias e na Capital Federal e proporcional nas listas nacionais com 19 nomes) junto às eleições gerais (SILVA, 2017).

A adoção do sistema misto ocasionou distorções ao estipular uma vaga por província, visto que as populações representadas não eram uniformes. Além disso, a lista nacional não apresentava qualquer mecanismo de correção daquela distorção, nem mesmo uma alternância por região na composição das listas. Se o sistema majoritário buscava os mais notáveis de cada província, a lista nacional buscava os mais notáveis do país. As candidaturas ao Parlasul estariam logo após as presidenciais nas cédulas eleitorais. A única cota apresentada foi de mulheres, que já era uma regra para as demais listas.

O sistema misto ainda apresentava uma questão importante. A quem os eleitos deveriam prestar contas? Seria apenas à população nacional, já que a atuação no Parlasul é por delegação nacional, ou deveriam preocupar-se inicialmente ou mesmo unicamente com aqueles que os elegeram? Além disso, seria necessário atender a demandas de províncias específicas durante atuação no parlamento regional? Assim, apesar de a representação ser de toda população, o cálculo eleitoral demandaria diferentes estratégias de comunicação.

A tramitação de projetos de eleições diretas ao Parlandino não passou despercebido pela mídia, especialmente aquele que foi convertido em lei. Em 2014, o periódico *Página 12* tratou da proposta governista que tinha trâmite apressado, apesar das críticas da oposição quanto às imunidades dos representantes eleitos e a acusação de tentativa de manipular as eleições, uma vez que Cristina Kirchner poderia ser candidata ao Parlasul e sua imagem figurar ao lado do candidato de seu partido à presidência (PÁGINA21, 2014).

Próximo às eleições primárias de 2015, que já incluíam voto ao Parlasul, o *El Tribuno* publicou que a maioria dos eleitores desconhecia o parlamento regional e os nomes dos candidatos (EL TRIBUNO, 2015). O *La Nación* apontava que era prematuro eleger ao Parlasul, que só iniciaria suas funções de fato a partir de 2020 quando todos os seu integrantes já teriam sido eleitos por voto direto. Além disso, o periódico indicou que essas eleições eram um projeto governista para acomodar quadros e refletia o populismo latinoamericano (LA NACIÓN, 2015a).

Pouco depois das eleições primárias, o *Infobae* publicou uma análise dos resultados dessas e a vitória do FPV, indicando que o projeto de lei que havia sido imposto pela maioria governista no Legislativo para manipular a representação nacional no Parlasul (INFOBAE, 2015). Dos resultados das eleições ao parlamento regional, o *La Nación* destacou a pequena vantagem do FPV sobre o *Cambiemos* no distrito único, apesar da ampla vitória por províncias, restando dúvidas sobre o que esses novos parlamentares fariam e o que seria do Parlasul até 2020 (LA NACIÓN, 2015b).

As polêmicas em relação ao Parlasul continuaram em 2016. Como indicado pelo *Infobae*, as detenções de José Lopez e Milagro Sala no início desse ano reabriram os debates sobre o alcance das imunidades parlamentares dos representantes do Parlasul. Outro tema notório foi a decisão do Governo de não destinar parte orçamentária para a delegação do país no Parlasul, respaldada mais de uma vez pela justiça (INFOBAE, 2016).

As coberturas midiáticas dão conta de que todo o processo de estabelecimento das eleições diretas ao Parlasul na Argentina estiveram em torno dos debates entre as disputas do FPV e do *Cambiemos*, principalmente à presidência. O acirramento se manteve com a decisão

do presidente, do *Cambiemos*, não destinar recursos à representação nacional no parlamento regional, com maioria do FPV. Internamente à delegação, o mesmo se repetiu, já que representantes pelo *Cambiemos* fizeram campanhas contra o que chamaram de privilégios do Parlasul (salários e imunidades).

O fato é que a lei 27.120 não previa a obrigatoriedade de reserva no pressuposto nacional para financiar a delegação do país no Parlasul. A decisão de não pagar salários esteve baseada principalmente no fato de o Parlasul só se efetivar em 2020 com todos seus parlamentares eleitos diretamente. Por parte das imunidades, essas seriam as mesmas dos deputados nacionais, com o acréscimo de uma “imunidade de opinião”. Também não foram definidos locais de reunião para além das sessões no Parlasul e nem pessoal especializado de assessoria, uma vez que o órgão que o fazia, a ENLACE, era ligada ao Congresso Nacional e servia apenas durante a representação por mandato duplo.

A forte influência das disputas políticas no cenário nacional foram evidentes na possível manobra de Cristina Kirchner para fortalecer seu candidato à presidência e o uso da lista para acomodação de quadros. Tudo isso mostrou como as eleições ao Parlasul na Argentina são de segunda ordem, na medida em que não há uma preocupação com as temáticas da integração e as disputas domésticas orientam mesmo a atividade dos representantes Argentinos no Parlasul.

Na entrevista com Lilia Puig²⁶, representante regional pelo *Cambiemos*, a parlamentar afirmou que sua candidatura foi fruto de decisão do partido, que havia a pouco rejeitado o projeto apresentado do FPV por uma proposta de eleição ao Parlasul simultânea às mesmas no Brasil. Seu partido seria favorável a um Mercosul favorável a todos os vizinhos, que possa convergir desde o México até o Pacífico, também aproximando-se da União Europeia.

Para Puig, a não destinação de recursos à delegação nacional limita a possibilidade de viajar e participar de todos os compromissos no Parlasul, que teve ainda suas atividades desaceleradas com as conjunturas políticas turbulentas no Brasil, na Venezuela e na Argentina. Avaliou que os parlamentares que exercem mandatos duplos têm pouca dedicação ao parlamento regional e que há uma dificuldade na interlocução com a população para dar visibilidade às atividades realizadas na integração.

O representante eleito como suplente por Córdova, Huberto Benedetto, assumiu o cargo depois que o titular assumiu um cargo junto ao Executivo nacional. Ele explicou que esse contexto já era esperado desde a candidatura, por isso ambos fizeram campanhas nas

²⁶ Entrevista realizada em dezembro de 2016 com a representante da delegação argentina no Parlasul Lilia Jorgelina Guadalupe Puig, eleita na lista de distrito nacional pelo partido *Cambiemos*.

disputas ao Parlasul. Eles se aproveitaram do fato de a província estar na chamada “rota do Mercosul” para explicar o que seria o Parlasul e qual seu benefício para a população de Córdoba²⁷.

Benedetto analisou a integração no Mercosul enquanto ausente de tipartição de poderes, sendo que as chancelarias nacionais exercem influência na integração e os Congressos Nacionais controlam a produção legislativa doméstica. Assim, a ampliação de capacidades do Parlasul se choca com esses atores nacionais que, junto aos governos, não querem aceitar os custos da integração.

Segundo ele, há um desequilíbrio interno no Parlasul pela coexistência de parlamentares com mandato exclusivo e outros com mandato duplo, estes com menor dedicação à integração. Na medida em que os mandatos fossem exclusivos, que os parlamentares contassem com recursos financeiros essenciais e o Parlasul tivesse capacidades legislativas, as suas eleições seriam mais competitivas e o próprio debate eleitoral sobre a integração seria fortalecido.

Sobre as eleições, o parlamentar afirmou que as candidaturas por províncias estão centradas na proximidade com a população, enquanto que as de lista nacional privilegiam nomes midiáticos. Para ele, é necessário que o Parlasul melhore seus mecanismos de comunicação para disponibilizar e publicizar informações, especialmente para a prestação de contas dos seus parlamentares.

Os resultados das eleições ao Parlasul seguiram, em sua análise, os resultados das eleições presidenciais, o que seria confirmado na votação por lista nacional, pela qual o *Cambiemos* ficou com apenas uma vaga de desvantagem em relação ao resultado obtido pelo FPV no distrito único.

Pablo Vilas falou da relação pessoal de Cristina Kirchner na elaboração do projeto que originou a lei 27.120²⁸. Também narrou a difícil relação – principalmente nos temas dos salários à delegação – entre a presidência argentina do *Cambiemos* e a delegação do país no Parlasul, majoritariamente do FPV. Sua candidatura foi indicação do próprio partido, tendo ocupado, durante os governos Kirchner, cargos relacionados aos debates da região e da integração.

Para Vilas, os temas da América do Sul foram ampliados ao cotidiano da população, mas não o sentimento de cidadania mercosulina. O voto direto justamente fortaleceria a

27 Entrevista realizada em outubro de 2016, como parlamentar regional pela delegação argentina Humberto Benedetto, em Buenos Aires, Argentina.

28 Entrevista realizada em outubro de 2016 com Pablo Vilas, candidato a parlamentar regional pelo FPV por distrito nacional em 2015 e assessor do deputado Andrés Larroque, em Buenos Aires, Argentina.

integração e o Parlasul, principalmente porque os demais espaços de participação social na integração são organizados a partir de setores. A eleição direta seria, então, o mecanismo de incluir a todos os cidadãos e construir uma representação da multiplicidade nacional.

Na sua avaliação, pelo menos por enquanto, seria necessário que o Parlasul tivesse relação próxima aos governos e aos Congressos, já que as recomendações votadas pelo parlamento regional devem seguir para as esferas decisórias do Mercosul e, se aprovadas, para os Congressos Nacionais, para que sejam apreciadas e, se aprovadas aí também, sejam convertidas em leis.

Nas eleições, haveria uma questão da visibilidade condizente com a disputa, assim como a prestação de contas imediata com os que elegeram um representante. No entanto, não haveria diferença entre os parlamentares, ao mesmo tempo que os eleitos por províncias necessitariam transcender demandas locais e buscar a representação da população argentina. O FPV buscou, para as listas do distrito único, nomes reconhecidos por experiência com temas exteriores e que representassem a visão do partido em relação à integração.

Outra preocupação do FPV durante as campanhas foi realizar um trabalho de formação específica a respeito da integração junto aos seus candidatos ao Parlasul. Com a população, a preocupação era enfrentar o desconhecimento quanto à integração e apresentar seus benefícios, fazer debates públicos com os candidatos da lista única e defender a necessidade das eleições diretas ao parlamento regional para sua legitimação e fortalecimento.

As entrevistas indicaram pontos fundamentais. Puig e Benedetto mostraram que a posição do *Cambiamos* contra salários à delegação argentina não era respaldada por todos os representantes regionais eleitos pelo partido. Enquanto Puig mostrou o Mercosul em uma posição estratégica entre a integração da América Latina e o Pacífico, além de uma aproximação com a União Europeia, Benedetto mostrou uma preocupação maior justamente com a consolidação do Parlasul para fortalecer as disputas e os debates eleitorais da integração. O parlamentar ainda indicou a proeminência das disputas ao governo e a necessidade de o parlamento regional enfrentar seu distanciamento em relação às populações.

Pela entrevista de Pablo Vilas, foi possível compreender que o a figura do governo nacional exerce influência sobre as eleições ao Parlandino desde a conformação das listas partidárias, pautando-se pela relação das disputadas partidárias nacionais para interferir em questões de recursos e mesmo da atuação dos representantes regionais do país. Em todo esse contexto, a representação parlamentar regional é prestigiada na medida em que converge com as posições do presidente.

Em nossas análises sobre os resultados eleitorais, encontramos uma particularidade, o sistema misto adotado para as eleições ao Parlasul na Argentina. Ao considerarmos o resultado das eleições ao Parlasul no país, teríamos que verificar tanto o resultado das listas únicas nacionais, mas também as eleições em cada uma das províncias.

Há uma bibliografia importante que trata de eleições subnacionais, nas quais poderiam ser classificadas as eleições a estados ou províncias. As eleições subnacionais também guardam relações com as eleições e competições a nível nacional. Nesse sentido, se considerarmos aqui uma relação entre eleições ao Parlasul, eleições subnacionais e eleições nacionais, corremos um grande erro ao não considerar que as lógicas subnacionais poderiam influenciar de forma importante as eleições ao Parlasul que ocorrem nas províncias.

Apesar de o FPV ter vencido a maioria das cadeiras ao Parlasul por províncias, na disputa da lista nacional, o partido superou o opositor *Cambiemos* por apenas uma cadeira (8 contra 7, respectivamente). As eleições primárias apresentaram um cenário um pouco mais favorável do que o consolidado nas eleições gerais. Como o candidato do FPV venceu o primeiro turno, isso provavelmente favoreceu que o partido conseguisse a maioria no Parlasul. Parece realmente haver uma relação entre a vitória de um candidato à presidência no primeiro turno e uma maioria do mesmo partido no parlamento regional.

Os quadros a seguir resumem os resultados das eleições de 2015 na Argentina.

Quadro 7: Resultados das eleições presidenciais argentinas nas primárias, primeiro e segundo turnos de 2015

Dado eleitoral	Resultados das eleições presidenciais de 2015		
	Primárias	Primeiro turno	Segundo turno
Percentual de abstenções	25,09%	18,93%	19,23%
Percentual de votos brancos	5,06%	2,55%	1,18%
Percentual de votos nulos	1,06%	0,77%	1,28%
Sigla mais votada	FPV	FPV	<i>Cambiemos</i>
Percentual de votos válidos da sigla mais votada	36,69%	37,08%	51,34%
Segunda sigla mais votada	<i>Cambiemos</i>	<i>Cambiemos</i>	FPV
Percentual de votos válidos da segunda sigla mais votada	28,57%	34,15%	48,66%

Fonte: elaboração própria com base nos resultados eleitorais oficiais

Quadro 8: Resultado das eleições primárias e gerais ao Parlasul em 2015 na Argentina (lista nacional)

Dado eleitoral	Resultados das eleições ao Parlasul em 2015 (lista nacional)	
	Primárias	Gerais
Percentual de abstenções	25,09%	18,93%
Percentual de votos brancos	11,61%	7,83%
Percentual de votos nulos	0,99%	0,73%
Sigla mais votada	FPV	FPV
Percentual de votos válidos da sigla mais votada	35,29%	37,46%
Segunda sigla mais votada	<i>Cambiemos</i>	<i>Cambiemos</i>
Percentual de votos válidos da segunda sigla mais votada	26,28%	34,03%

Fonte: elaboração própria com base nos resultados eleitorais oficiais

Os resultados apontam que as disputas ao governo nacional entre *Cambiemos* e FPV se repetiram nas eleições ao Parlasul, tanto para a distrito único como por províncias. Dada a simultaneidade de realização dos pleitos, o FPV foi favorecido na eleição ao Parlasul pelas suas vitórias à presidência nas primárias e no primeiro turno nos dois sistemas de eleição. Os votos em branco foram maiores nas eleições ao Parlasul do que nas presidenciais, sendo que os votos nulos nem sempre foram maiores. As abstenções, segundo os dados oficiais, foram as mesmas entre as eleições à presidência e ao Parlasul nas primárias e no primeiro turno.

O contexto de organização legislativa das eleições ao Parlasul já indicavam a tensão existente quanto ao futuro do FPV e da então presidente Kirchner. A oposição construiu uma posição sobre um Mercosul não ideológico, sem privilégios, o que captou a atenção de setores céticos à integração e também aqueles que pouco viam vantagem ou ignoravam o mesmo. Se, pelo lado do FPV, a vitória de primeiro turno pode ter ajudado na vitória da lista nacional ao Parlasul, pelo lado do *Cambiemos*, a construção de uma campanha em torno da renovação política e abertura externa do país podem ter favorecido que a disputa ao Parlasul na lista nacional tenha sido tão acirrada.

Não fica dúvidas de como a esfera regional foi utilizada tanto pelo governismo, na busca de fortalecer-se às disputas domésticas, como pela oposição, que ampliou aí seu discurso renovador e de reestruturação principalmente com vistas à economia. O apoio de setores políticos ao estabelecimento das eleições diretas não teve relação com a transferência

de lealdades ou expectativas e nem mesmo de criar um ambiente à inserção e ampliação de debates da integração, mas foi o cálculo pragmático da arena político-partidária nacional.

Concluimos que houve um forte componente das disputas nacionais influenciando os resultados das eleições ao Parlasul. Ao mesmo tempo em que não se pode ignorar um aspecto personalista, já que o kirchnerismo sempre foi identificado com o aprofundamento da participação argentina no Mercosul. As dificuldades na interlocução entre integração e a população argentina, inclusive no caso da representação do país no Parlasul, mostram que o debate e a disputa eleitoral regional estão ofuscados pela competição partidária e que nem mesmo a posição privilegiada nas cédulas eleitorais das candidaturas ao Parlasul foram suficientes para amenizar esse quadro de eleições de segunda ordem.

CONCLUSÃO

A construção de arranjos parlamentares fora das esferas nacionais não é exclusiva de arranjos de integração regional. No entanto, nestes, ela assume um status de institucionalidade com relações às esferas domésticas, suas populações e governos, e com as demais instâncias da integração. O exemplo mais concreto de um parlamento regional se dá na União Europeia, processo de integração em que o processo de *spill-over* institucional acompanhou também uma redistribuição de funções internas para cada uma das instituições da integração. Na medida em que as elites políticas demandavam mais espaço na integração, a criação de um parlamento regional conseguiu, momentaneamente, essas reivindicações.

Nesse sentido, o avanço para uma maior integração política foi acompanhado também pelo fortalecimento do Parlamento Europeu a partir do alargamento de funções da instituição na integração, mas também sua autoridade sobre a região, inclusive sobre os Estados nacionais. Além disso, suas eleições diretas consolidaram o aspecto de uma representação democrática, visto que os cidadãos nacionais passaram a ter a possibilidade de escolher quem seriam seus representantes específicos para ocupar um cargo regional. As eleições também são um mecanismo de participação massiva importante dentro dos regimes democráticos. Assim, os cidadãos estariam mais próximos da temáticas da integração.

Essa visão seria idealizada, na medida em que o Parlamento Europeu ainda tem limitações em suas capacidades na integração e frente aos Estados nacionais. Segundo a teoria intergovernamentalista, o Parlamento Europeu ocuparia uma posição marginal em temas

centrais das decisões políticas na integração, cujas esferas decisórias estariam dominadas pelas barganhas entre os governos nacionais, que também dominam a esfera doméstica.

Se vista por um viés construtivista, as eleições aos parlamentos regionais seriam importante ferramenta comunicativa entre todos os envolvidos no processo de integração, sendo fundamental para o crescimento e consolidação da integração política. A participação eleitoral para a escolha de representantes seria um mecanismo útil na aproximação entre as populações e a integração, instaurando um processo de maior pluralidade na apreensão e construção dos processos regionais.

Nos debates sobre o déficit democrático na integração regional, grande parte da literatura se concentrou na crítica justamente à lógica intergovernamentalista das esferas decisórias e dos poucos e/ou inexistentes mecanismos de prestação de contas participação disponíveis às populações. Um parlamento eleito por voto direto e que progressivamente assumisse mais funções e autoridades na integração seria uma solução desejável no enfrentamento desse quadro.

No entanto, Hix e Follesdal (2009) indicaram exatamente que não bastam os arranjos institucionais e a formalidade eleitoral. Ao debate do déficit democrático, os dois acrescentaram que as eleições, em regimes democráticos, pressupõem disputas por exercício de poder e autoridade baseados em agendas políticas distintas entre as elites que competiriam entre si pela quantidade de votos necessária para alcançar a vitória nas urnas. Observando as eleições ao Parlamento Europeu, ou autores indicaram que essas características estavam ausentes.

É nesse mesmo entendimento que Reif e Schmitt (1980) propuseram um modelo analítico para as eleições ao Parlamento Europeu, as quais denominaram eleições de segunda ordem. O termo fazia referência ao pouco que estava em disputa nessas eleições, o que as tornava menos importantes do que as eleições de primeira ordem, que seriam as dos governos nacionais. Além disso, nos debates das eleições de segunda ordem, prevaleceria o imaginário das disputas políticas e partidárias da esfera doméstica, despolitizando as temáticas da integração. Nesse sentido, as eleições regionais serviriam, para o eleitorado, para dar respostas ao seu governo, tanto de aprovação quanto de desaprovação.

Parece que a integração na região fortalece as explicações do intergovernamentalismo, já que na formulação da política externa e na negociação de acordos, os Executivos agem sem constrangimentos evidentes. Nesse sentido, a democratização via um parlamento com funções consultivas e representativas, mas sem poderes na integração, limitam justamente que a

integração não se restrinja à formalidade eleitoral e conduza à organização de grupos e interesses que influenciem as negociações daqueles Executivos.

Se os desenhos institucionais limitados e a prevalência do intergovernamentalismo enfraquecem as visões neofuncionalistas, o construtivismo ainda poderia apegar-se a uma construção subjetiva da integração a partir de campanhas e eleições regionais. Mas a limitação de atuação dos partidos às esferas nacionais, a proeminência dos temas e personagens domésticos e a manutenção do distanciamento entre a massa da população e a integração são fatores dificultadores nessa construção. A consolidação de eleições de segunda ordem aos parlamentos regionais dificulta um otimismo de que as eleições seriam um caminho de fortalecimento institucional.

A análise das eleições nos países deu margem à constatação do risco antevisto por Haas quanto à realização de eleições diretas a parlamentos ou assembleias que não possuíssem de fato um poder a ser disputado, abrindo-se espaço ao ceticismo e à indiferença. A democratização apenas procedimental pode significar o retrocesso institucional, como vimos no caso colombiano que pode ser especialmente sintomático se considerada a posição do país em seu bloco de integração.

A democratização das integrações na América do Sul esbarra na formação de eleições de segunda ordem aos parlamentos regionais, na lógica intergovernamentalista de integração e nas insuficiências de seus parlamentos regionais, cujas eleições não possuem um debate propriamente regional, mas de reiteração das disputas domésticas. Os parlamentos regionais não se desenvolvem, a integração não avança e não há engajamento das populações nas eleições regionais. A democratização avançou apenas ao nível procedimental de seleção de representantes.

O fenômeno da integração não seria exclusivo da Europa, sendo que a América Latina e a América do Sul apresentaram, ao longo do tempo, diferentes arranjos que foram tomando dinâmicas próprias. Dos insucessos nas tentativas de integrar todos os países latino-americanos, abriu-se a possibilidade para acordos sub-regionais, do qual a América do Sul foi palco desde 1969, quando o Pacto Andino foi fundado pelo Acordo de Cartagena.

Com um início promissor e institucionalidades aproximadas aos moldes da União Europeia, os resultados iniciais foram promissores e houve otimismo de que o processo se consolidasse. Com a proposta de agendas para além dos aspectos econômicos e comerciais, o Parlamento Andino foi criado em 1979. No entanto, o processo se desgastou e o parlamento regional não desenvolveu capacidades para além de suas deliberação. Em 1996, o Acordo de

Trujillo refundou o Pacto Andino enquanto Comunidade Andina. A partir daí, o Parlandino foi inserido na integração e estabeleceu-se a regra de eleições diretas de seus parlamentares.

Apesar do compromisso firmado, a realização dessas eleições ocorreu em prazos diferentes entre os países-membros. Não apenas isso, mas nunca foi possível a unificação de todas as eleições ao Parlandino simultaneamente. Antes de realizar seu pedido de saída da CAN, a Venezuela já havia realizado três eleições ao parlamento regional, seguida apenas pelo Equador.

A Bolívia foi o último a realizar essas eleições pela primeira vez em 2014, com a particularidade de eleger parlamentares supraestatais para atuarem nos arranjos parlamentares a nacionais do qual o país tome parte. Essas eleições na Bolívia ocorreram no mesmo ano em que, na Colômbia, suas eleições ao Parlandino eram anuladas por maioria de brancos e nulos, sendo que o país abandonou o modelo direto e retomou as indicações indiretas pelo Congresso Nacional.

Por sua vez, o Mercosul surgiu nos anos 90, em um contexto marcado pelo neoliberalismo e pela estratégia de integração para conquistar um posicionamento mais vantajoso nos fluxos comerciais mundiais. A CPC figurou ligeiramente no Tratado de Assunção de 1991, sendo incorporado formalmente no bloco em 1994 no Tratado de Ouro Preto, que estabeleceu as funções da Comissão entre acelerar a harmonização das legislações nacionais e a incorporação das regras regionais.

O Parlasul substituiu em 2005 e recebeu ainda a capacidade de emitir recomendações às esferas decisórias do bloco. Além disso, seu Protocolo Constitutivo já estabelecia que seus parlamentares deveriam ser eleitos diretamente. A consolidação do Parlasul se deu no contexto do “giro à esquerda” dos governos da região, majoritariamente progressistas que convergiram na crítica ao modelo de integração neoliberal. O regionalismo pós-liberal, como foi chamado, apresentou um contexto de ampliação de agendas para temas sociais.

O Paraguai apressou-se a realizar suas primeiras eleições de 18 representantes ao Parlasul em 2008 e novamente em 2013. A Argentina teve um processo legislativo ligeiro em 2014 na aprovação do projeto impulsionado por Cristina Kirchner e seu partido para as eleições diretas ao Parlasul em 2015.

O Parlandino e o Parlasul apresentaram contextos bem semelhantes, inclusive nas lógicas de suas eleições em cada país-membro. Apesar de nos concentrarmos no aspecto qualitativo da teoria das eleições de segunda ordem para parlamentos regionais, encontramos algumas características como altas nas abstenções, nos votos brancos e nulos. No entanto, os resultados eleitorais estiveram muito relacionados às eleições presidenciais que ocorrem

simultaneamente. Em geral, quando o governismo perdeu nas eleições ao parlamento regional, foi porque perdeu também a presidência. Outro fator recorrente foi o fato de a maioria dos vencedores do primeiro turno presidencial terem formado maioria na delegação de seu país no parlamento regional.

Os parlamentos não foram capazes de diminuir o distanciamento entre as populações e a integração, o que ficou evidente nas entrevistas e nas matérias de jornal. Estas, por sua vez, tinham um aspecto importante em suas críticas: qual a legitimidade de representantes que formam parte em um parlamento regional que não tem as capacidades de um parlamento? A lógica intergovernamentalista da integração Sul-Americana manteve dos parlamentos regionais em posição subalterna aos governos nacionais e aos Congressos Nacionais. Poderia ser o fato de os governos não quererem arcar com os custos de um verdadeiro parlamento regional.

O Parlandino parece ter uma institucionalidade mais preparada para acolher os representantes, visto que além de todo o pessoal e os recursos disponíveis na sede, em Bogotá, conta ainda com escritórios em todos os seus membros. Se o Parlasul tivesse uma estruturação igual, a representação argentina agora poderia estar em uma situação menos instável, já que não conta com recursos financeiros ou de pessoal e nem espaços de reunião fora aqueles destinados às sessões plenárias e em comissões em Montevidéu. Isso também poderia diminuir os atritos entre o governo nacional e a delegação do país no Parlasul, que seria, por sua vez, mais autônoma e independente para tratar dos temas da integração.

Não encontramos evidências de que a população seja essencialmente contra a integração. No entanto, quando assumiram a função de eleitores, viram pouco ou nenhum sentido em eleger parlamentares regionais. No caso da América Latina, as democracias na região são jovens e passaram por momentos de instabilidade ao longo de diferentes períodos. Assim, as atenções estão voltadas para as disputas nacionais, que são tão dinâmicas e politicamente mais significativas.

As leis de eleições diretas ao Parlasul e ao Parlandino são diferentes entre si, algumas com lacunas notáveis, como no caso argentino onde o governo não disponibiliza orçamento para a delegação regional do país. Outro fator é o não cumprimento de regras, já que os mandatos no Parlandino são de cinco anos, mas Equador e Colômbia têm eleições a cada quatro anos, enquanto que os mandatos no Parlasul são de quatro anos e o Paraguai realiza eleições a cada cinco anos. Por duas vezes, o Peru contrariou suas regras eleitorais e validou eleições ao Parlandino.

Os assessores e parlamentares entrevistados mostraram seu desconforto quanto ao estado da integração e a participação dos parlamentos regionais. Foi possível averiguar a forte influência de agendas e atores políticos nacionais nas atividades dos parlamentos regionais, que são ainda muito sensíveis a turbulências nas esferas domésticas. As eleições regionais ainda são muito desprestigiadas politicamente e o debate sobre a integração é quase inexistente, já que prevalecem candidaturas próximas às políticas propostas nas candidaturas à presidência.

Outro fator encontrado foi justamente a estagnação da integração política, o que aumentou os questionamentos de diversos setores da sociedade e da política sobre a real necessidade de eleger diretamente representantes ao parlamento regional. Esse contexto afeta também as instituições, já que o Parlandino teve seu fim anunciado e o Parlasul caminha para 2020 sem previsão de ter aí todos os seus parlamentares eleitos diretamente.

Uma saída buscada por delegações nacionais foi a aproximação aos seus respectivos Congressos Nacionais, inclusive com possibilidade de participar com proposições legislativas. Esse aspecto reforça o desprestígio dos parlamentos regionais, uma vez que seus membros buscam seu fortalecimento a partir das instituições nacionais. Além disso, indica-se aí uma quebra da lógica de representação na integração por uma lógica de atuação nacional sobre temas de integração.

As instituições que não são intergovernamentais na CAN vêm sofrendo *spill-backs* tanto em suas funções como na estrutura geral da integração, que diminui progressivamente. Duas possibilidades ao Parlandino parecem seu fechamento ou sua incorporação pelo futuro parlamento da UNASUL. No Mercosul, o *spill-over* na integração política foi tímido para além da ampliação institucional, já que o Parlasul, além das prerrogativas de mandatos únicos e eleitos diretamente, meras funções consultivas.

Basear a democratização da integração e a justificação do parlamento regional apenas no fato da eleição direta de representantes é muito frágil, visto o que ocorreu na Colômbia, que aprovou um último projeto de lei que suspendeu aquele que regulamentava as eleições diretas ao Parlandino e retomou o sistema de indicação pelo Congresso Nacional no ano em que deveria escolher diretamente sua última delegação regional.

Os resultados eleitorais também pareceram receber uma influência grande da opinião do governo nacional em relação à integração. Os presidentes com maior proximidade aos debates regionais e às suas delegações em parlamentos regionais (valendo inclusive por questões de maioria partidária) se saíram melhor de uma forma geral. Os que tinham uma posição mais crítica, como na Argentina e na Colômbia, tiveram facilidades em desprestigiar

o papel desses representantes e do próprio parlamento regional. Isso pode ser ajudado pela crença de que assuntos externos são de maior competência do Executivo.

Somente quando atores transnacionais disputam as eleições é que se pode iniciar um processo de representação regional. Do contrário, a representação é dos diferentes povos, por delegações nacionais, o que dificulta a criação de um interesse e mesmo cidadania regionais. Isso porque o debate eleitoral gravita em torno de atores e interesses de base nacional, assim como a necessidade de prestação de contas entre a delegação de um país e sua população, não à totalidade dos povos. Nesse sentido, os canais de comunicação e de prestação de contas mais eficientes estão na esfera nacional, não na regional, dificultando justamente esse fundamental senso de cidadania regional.

É possível traçar um paralelo entre Uruguai e Colômbia, já que em ambos há a sede de um parlamento regional, mas assumem posições políticas de rechaço e desinteresse à instituição. O Uruguai é o único país dentre todos os membros que não tem nenhum projeto de eleições diretas ao Parlasul. A Colômbia aboliu a regra de eleições diretas e retomou as indicações no Congresso Nacional. Para ambos, o mandato duplo não seria tão oneroso, na medida em que suas delegações não precisariam comparecer a sessões e reuniões no exterior.

Fica claro que a CAN e o Mercosul apostaram em parlamentos regionais para a ampliação de agendas, a incorporação de novos atores e renovar os ânimos da integração comercial e econômica. No entanto, não bastam parlamentos eleitos diretamente. É necessário que sejam fortalecidos com autonomia e autoridade para o exercício de funções de fato legislativas, o que mobilizaria disputas por agendas e por formação de bancadas a partir da seleção por voto direto, construindo uma democracia plural e competitiva que justamente tivesse a capacidade de representar os diferentes projetos para a integração.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, H. C. Los países andinos frente la globalización. **Espacio y desarrollo**, Lima, n. 13, p. 7-25, 2001.

ALMEIDA, P. R. Trajetória do Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil. **URUTÁGUA**, Maringá, n. 03, 2001. Disponível em: <<http://www.urutagua.uem.br//03almeida.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BARRETO, E. Elecciones al Parlamento Andino: legislación y experiencias comparadas. In: **Jurado Nacional de Elecciones, Gerencia de Educación Electoral y Comunicaciones**, 2006, Lima. Jurado Nacional de Elecciones, Gerencia de Educación Electoral y Comunicaciones, Lima, 2006. Disponível em: <portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electtorales%20-%20Exposiciones/ee2006/mar_21feb2006.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BECKER, A. P. Regionalismos e integração regional sul-americana: como abordar a Unasul?. In: III Seminário de pesquisa interdisciplinar: a primeira década do novo milênio – sociedade, instituições e inovações, 3., 2011, Florianópolis. **III Seminário de pesquisa interdisciplinar: a primeira década do novo milênio – sociedade, instituições e inovações**, Santa Catarina: Ed. da UNISUL, 2011. Disponível em: <http://www.unisul.br/wps/wcm/connect/198c0a68-add6-4985-957a-671f6eac08f0/artigo_regionalismos-e-integracao-regional_3spi.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 08 jun. 2017.

BRESSAN, R. N. O desafio democrático para a integração latino-americana. In: 3º Encontro Nacional ABRI: governança global e novos atores, 3., 2011, São Paulo. **3º Encontro Nacional ABRI: governança global e novos atores**, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC>. Acesso em: 06 mar. 2017.

BRESSAN, R. N. MARIANO, K. L. P. LUCIANO, B. T. Parlamentos regionais na América Latina em estudo comparado. In: ST 05: Experiências de participação institucional em perspectiva comparada. 2., 2015, Campinas. **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, Campinas, UNICAMP, 2015. Disponível em: <<http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPIjtzOjM6IjU5MCI7fSI7czoXOiJoIjtzOjMyOiI4OTc3MTcxOTdjYjNIMDI2MjBkZTI0ZmI1MWRmZW E2ZCI7fQ%3D%3D>>. Acesso em: 02 set. 2017.

BRICEÑO RUIZ, J. **La integración regional en América Latina y el Caribe**. Mérida: Codepre, 2011.

BUSTAMANTE, A. M. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. **Aldea Mundo**, Bogotá, n. 16, p. 16-24, 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54381603>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

CAPORASO, J. A. Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future. In: SANDHOLTZ, W. SWEET, A. S. (orgs.). **European integration and supranational governance**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 334-352.

CASTRO, A. C. B. **Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul: bases para uma política de cooperação**. Brasília: Funag, 2011.

CERA, S. Las elecciones directas en el Parlamento Andino: un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. **Revista de Derecho**, Barranquilla, n. 32, p. 306-333, 2009.

DRI, C. F. As funções do parlamento entre o Estado-nação e a integração regional: esgotamento orgânico ou adaptação institucional?. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n. 39, p. 83-98, 2006.

_____. Funcionalidade parlamentar nas experiências europeia e andina: quais perspectivas para o Mercosul?. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 14, n. 1, p. 169-184, 2009.

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

ETZIONI, A. Epigenesis of political communities at the international level. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 68, n. 4, p. 407-421, 1963.

FELD, W.; WILDGEN, J. K. Electoral ambitions and European integration. **International Organization**, Cambridge, v. 29, n. 2, p. 447-468, 1975.

FERNÁNDEZ, V. R. Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: una perspectiva latinoamericana. **Revista EURE**, Santiago, v. 33, n. 98, p. 97-118, 2007.

FREIRE, A. Introdução. Eleições de segunda ordem: Portugal no contexto internacional. **Análise Social**, Lisboa, v. 40, n. 177, p. 757-762, 2005. Disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218711596A1zVN1nz9K113MA1.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GALEANO, E. **O livro dos abraços**. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GERKRATH, J. Representation of citizens by the EP: Articles EC 189; Draft Convention I-19, I-45 and III-232 et seq. **European Constitutional Law Review**, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 73-78, 2005.

GIRALDO, A. G.; ORTIZ, C. O. Incidencia de los actuales gobiernos de izquierda de América Latina, en el proceso de integración comercial de la región. **Revista Virtual Facultad Ciencias Empresariales**, Medellín, n. 7, 2007. Disponível em: <<http://web.usbmed.edu.co/usbmed/mercatura/nro8/docs/incidencia.doc>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

GONZALEZ, R. S. O Método comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 2, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/download/1464/1097>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

GRAGEA, A. M. C.; CEVALLOS, M. R. La Comunidad Andina. In: GUERRA-BORGES, A. (coord.). **Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico**. Cidade do México: Siglo XXI, 2009. p. 139-151.

GUILLÉN ROMO, H. De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina. **Comercio Exterior**, Cidade do México, v. 51, n. 5, p. 359-369, 2001.

HAAS, E. B. **Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea**. Tradução: Néstor Míguez. Buenos Aires: INTAL, 1966.

HIX, S. **Linking national politics to europe**. Londres: Foreign Policy Centre, 2002.

_____. The end of democracy in Europe? How the European Union (as currently designed) restricts political competition. **School of Economics and Political Science**, Londres, 2003. Disponível em: <http://personal.lse.ac.uk/HIX/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. Electoral institutions and legislative behavior. Explaining voting defection in the European Parliament. **World Politics**, Cambridge, v. 56, n. 2, p. 194-223, 2004.

_____. Towards a partisan theory of EU politics. **Journal of European Public Policy**, Londres, v. 15, n. 8, p. 1254-1265, 2008.

HIX, S.; NOURY, A.; ROLAND, G. Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 35, n. 2, p. 209-234, 2005.

HOBOLT, S. B.; SPOON, J.; TILLEY, J. A Vote against Europe? Explaining defection at the 1999 and 2004 European Parliament elections. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 39, n. 1, p. 93-115, 2008.

HOBOLT, S. B.; WITTRICK, J. The second-order election model revisited: An experimental test of vote choices in European Parliament elections. **Electoral Studies**, Oxford, v. 30, n. 1, p. 29-40, 2011.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 17, p. 23-45, 1995.

LAFER, C. Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 19-27, 2013.

LUCCI, J. J. Parlamento del MERCOSUR: debilidad institucional y estancamiento político. Análisis a seis años de su inauguración. **Densidades**, Buenos Aires, n. 11, p.79-88, 2012.

LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. O problema do déficit democrático. In: MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. **Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016. p. 134-156.

LUCIANO, B. T.; MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N. Entraves e perspectivas atuais à democratização da integração Andina: o caso do Parlamento Andino. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, Buenos Aires, n. 10, 2014.

MALAMUD, A. Latin American regionalism and EU Studies. **Journal of European Integration**, Nova Iorque, v. 32, n. 6, p. 637-657, 2010.

_____. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **NORTEAMÉRICA**, Cidade do México, n. 2, p. 219-249, 2011.

MALAMUD, A.; SOUSA, L. Parlamentos Supranacionais na Europa e na América Latina: Entre o Fortalecimento e a Irrelevância. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 27, p. 369-409, 2005.

MALAMUD, A.; STAVRIDIS, S. Parliaments and parliamentarians as international actors. In: REINALDA, B. (ed.). **The Ashgate Research Companion to Non-State Actors**, Farnham: Ashgate, 2011. p. 101-115.

MARIANO, K. L. P. Globalização, integração e o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

_____. **Um modelo para a avaliação de integração regional e a experiência do MERCOSUL**. 2013, 134 f. Tese (Livre-docência), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2013.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. R. N. Regionalismo e Democracia: a participação nos processos de integração na América do Sul. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 2015, Lima. **Anales del VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**, Lima, 2015.

MARIANO, K. L. P.; ROMERO, A. M. S.; RIBEIRO, C. C. N. Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 21, p. 33-43, 2015.

MARSH, M. Testing the second-order election model. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 591-607, 1998.

MARTINS, E. M. O. MERCOSUL: O mecanismo de solução de controvérsias sob a égide do Protocolo de Olivos. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 70, 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6846&revista_caderno=19>. Acesso em: 24 jul. 2017.

MATTLI, W. **The logic of regional integration**: Europe and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MCGOWAN, L. Theorising European integration. **European integration online papers**, Viena, v. 11, n. 3. 2007. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-003a.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

MENDONÇA JÚNIOR, W. O regionalismo pós-liberal na América do Sul. **Revista Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 18-24 2014.

MENEZES, R. G.; KLEMI, A. M. M. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 03, p. 135-150, 2016.

MESERVE, S. A.; PEMSTEIN, D.; BERNHARD, W. T. Political ambition and Legislative behavior in the European Parliament. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1015-1032, 2009.

MITRANY, D. A paz e o desenvolvimento funcional da organização internacional. In: BRAILLARD, P. (ed). **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1990. p. 566-584.

MORAVCSIK, A. Defence of the “democratic deficit”: reassessing legitimacy in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, New Jersey, v. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.

_____. The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy. **Journal of European Public Policy**, Abingdon, v. 12, n. 2, p. 349-386, 2005.

MORAVCSIK, A.; SCHIMMELFENNIG, F. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, A.; DIEZ, T. (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 67-87.

ONUKI, J. Democracia e integración regional: perspectivas del PARLASUR. **Boletín Informativo del CENSUD**, Buenos Aires, n. 12, p. 1-5, 2008.

PATRÍCIO, M. G. L. O processo de integração do Mercosul: particularidades e atualidades. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 41-47, 2013.

PIETRAFESA, P. A. **A construção de uma nova instituição parlamentar no Cone Sul: o Parlamento do Mercosul**. 2009. 119 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

REUS-SMIT, C. Constructivism. In: BURCHILL, S. et al. (Org.). **Theories of International Relations**. London: Macmillan, 2001. p. 209-230.

REIF, K.; SCHMITT, H. Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results. **European Journal of Political Research**, Amsterdã, v. 8, n. 1, p. 3-44, 1980.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais**. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP), São Paulo, 2016.

SABIC, Z. Building democratic and responsible global governance: the role of international parliamentary institutions. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 61, n. 2, p. 255-271, 2008.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. **Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires, n. 7, p. 11-54, 2009. Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2009/02450.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, Buenos Aires, n. 9, p. 19-71, 2012. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. La Unión Europea y el Regionalismo Latinoamericano: un balance. **Investigación & Desarrollo**, Barranquilla, v. 21, n. 1, p. 156-184, 2013.

SANTOS, A. M. Quando comparamos para explicar. Desenhos de pesquisa e seqüências temporais na investigação de instituições políticas. **RBCS**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 203-217, 2012.

SCHMITT, H. et al. The European Parliament elections of June 2004: still second-order? **West European Politics**, New York, v. 28, n. 3, p. 650-679, 2005.

SCHMITT, H.; SANZ, A.; BRAUN, D. The micro-foundations of second-order election theory: theoretical reconstructions and empirical tests based upon the European election study 2004. In: The Citizen Politics Workshop, Manchester, 2008. **Report on the CSES Workshop at APSA 2008**, Manchester, 2008.

SCHMITTER, P. A Experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 80, p. 9-44, 2010.

SCHMITTER, P.; LEFKOFRIDI, Z. The Politicization of European Integration in Times of Crisis. **Panel 267: European Disintegration – A Blind Spot of Integration Theory?**, Paris, n. 22, p. 1-39, 2015.

SERBIN, A. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe**, n. 9, Buenos Aires, p. 73-127, 2012. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 297-327, 2013.

SILVA, M. F. Eleições diretas ao Parlasul na Argentina e no Paraguai: da representação parlamentar na integração à conformação eleitoral regional na esfera doméstica. **Cadernos Prolam/USP**, v.16, n.30, p.73-93, 2017.

SOUTO, C. Relançamento do MERCOSUL. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, n. 02, p. 3-5, 2000.

SOUZA, N. A. América Latina: as ondas da integração. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012.

STOESSEL, S. Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. **Polis**, Cidade do México, n. 39, p. 1-22, 2014.

TAMOYO, G. A. P.; MARTINEZ, E. D. M. La Comunidad Andina: cohesión interna e intereses individuales de los Estados miembros. In: OLIVEIRA, R. P.; NOGUEIRA, S. G.; MELO, F. R. (orgs). **América Andina**. Integração regional, segurança e outros olhares. Campina Grande, EDUEPB, 2012. p. 43-58.

TOYGUR, I.; SCHMITT, H. The European Parliament elections of May 2014: second-order or crisis elections? In: **ECPR General Conference**, 8., 2014, Glasgow. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2f0179fd-26ca-4833-b23b-e987f3d3a4bc.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 20 set. 2017.

URRUCHURTU, P. A. Integración versus ideología en América Latina: ¿eterno e infructífero debate? Una aproximación desde el neoliberalismo institucional en Relaciones Internacionales. In: **Conferencia Internacional FLACSO – ISA**, 2014, Buenos Aires: 2014. Disponível em: <<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/c9849eee-10df-4b48-9444-0f5f65b94f87.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

VAZ, A. C. O Relançamento do Mercosul. **Boletim Meridiano** 47, Brasília, n. 1, p. 3-4, 2000.

VEIGA, P.; RIOS, S. O Mercosul na encruzilhada: uma agenda para os próximos anos. In: HUGUENEY, C.; CARDIM, C. H. (org). **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul**. Brasília: IPRI/FUNAG-BID-MRE. 2002. p. 335-349.

WEBER, T. Campaign effects and second-order cycles. A Top-down approach to European Parliament elections. **European Union Politics**, Los Angeles, v. 8, n. 4, p. 509-536, 2007.

WENDT, A. **Social Theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. A anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da política de poder. **Monções**, Dourados, v. 2, n. 3, p. 420-473, 2013.

WIENER, A.; DIEZ, T. Introducing the mosaic of Integration Theory: its past, present and future. In: WIENER, A.; DIEZ, T. (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 1-22.

WILLERMAIN, F. European elections: from “second-order” elections to “first-order supranational” elections. How can a “first-order supranational” European election be created? **European Policy Brief**, Bruxelas, n. 34, p. 1-9, 2014.

SITES DE NOTÍCIAS CONSULTADOS

A falta de gestão, supraestatales del MAS harán campaña en el exterior por el Sí a reelección de Evo. **EJU**, La Paz, 22 out. 2015b. Disponível em: <<http://eju.tv/2015/10/a-falta-de-gestion-supraestatales-del-mas-haran-campana-en-el-exterior-por-el-si-a-reeleccion-de-evo/>>. Acesso em: 14dez. 2017.

Anuncian cierre del Parlamento Andino. **BBC**, Londres, 25 set. 2013. Disponible em: <http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/09/130925-ultnot-cierre-parlamento-andino-jgc>. Acceso em: 15 dez. 2017.

Apatía fue la reina en Venezuela. **EL TIEMPO**, Bogotá, 05 dez. 2005. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1850988>>. Acceso em: 15 dez. 2017.

Bolivia se queda sin representación en el Parlamento Andino. **EJU**, La Paz, 25 set. 2013. Disponible em: <<http://eju.tv/2013/09/bolivia-se-queda-sin-representacin-en-el-parlamento-andino/>>. Acceso em: 14 dez. 2017.

Burla electoral. **EL COMERCIO**, Quito, 22 jun. 2009b. Disponible em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/burla-electoral.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Cámara elige tres representantes de Colombia en Parlamento Andino. **EL TIEMPO**, Bogotá, 06 set. 2014b. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14509935>>. Acceso em: 15 dez. 2017.

Candidatos gastan suela y garganta la víspera de cierre de campaña. **EL COMERCIO**, Quito, 15 fev. 2017a. Disponible em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/candidatos-vispera-cierre-campana-elecciones.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

CNE y el Parlamento Andino se comprometen a fortalecer relaciones. **EL COMERCIO**, Quito, 07 jun. 2017b. Disponible em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/cne-ecuador-parlamentoandino-fortalecer-relaciones.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Congresistas apoyan cierre del Parlamento Andino. **PERU21**, Lima, 27 set. 2012b. Disponible em: <<https://peru21.pe/politica/congresistas-apoyan-cierre-parlamento-andino-126131>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Cuestionan elección a Parlamento Andino. **LA HORA**, Quito, 19 mai. 2009. Disponible em: <<https://lahora.com.ec/noticia/878233/home>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Desconocimiento respecto al Parlasur | Paso 2015, legisladores del Mercosur, Parlasur, candidatos a presidente y vice, diputados nacionales, El Tribuno de Jujuy, Mercosur. **EL TRIBUNO**, Salta, 08 ago. 2015. Disponible em: <<https://www.tribuno.com/ujuy/nota/2015-8-8-0-0-0-desconocimiento-respecto-al-parlasur-paso-2015-legisladores-del-mercosur-parlasur-candidatos-a-presidente-y-vice-diputados-nacionales-el-tribuno-de-ujuy-mercosur>>. Acceso em: 05 dez. 2017.

Diputados supranacionales gastan Bs 1,9 millones para viajes. **EJU**, La Paz, 05 set. 2016a. Disponible em: <<http://eju.tv/2016/09/diputados-supranacionales-gastan-bs-19-millones-para-viajes/>>. Acceso em: 14 dez. 2017.

Ecuador elige mañana a su próximo presidente. **LA NACIÓN**, Buenos Aires, 14 out. 2006. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/849445-ecuador-elige-manana-a-su-proximo-presidente>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Ecuador elige presidente en medio de un clima de escepticismo y de rechazo a la clase política. **EL PAÍS**, Quito, 21 out. 2002. Disponible em:

<https://elpais.com/diario/2002/10/21/internacional/1035151217_850215.html>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Elección del Parlamento Andino podría anularse si se aplica ley electoral. **RPP**, 19 abr. 2016. Disponible em: <<http://rpp.pe/politica/elecciones/la-eleccion-del-parlamento-andino-podria-anularse-segun-ley-electoral-noticia-955342>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Elecciones a la sordina para dos parlamentos. **IPS NOTICIAS**, Montevideú, 31 out. 1998. Disponible em: <<http://www.ipsnoticias.net/1998/10/boletin-integracion-venezuela-elecciones-a-la-sordina-para-dos-parlamentos/>>. Acceso em: 15 dez. 2017.

El Parlamento Andino debate, no decide. **EL COMERCIO**, Quito, 10 jun. 2009a. Disponible em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/parlamento-andino-debate-no-decide.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

El Parlamento Andino funciona com 51 personas. **EL COMERCIO**, Quito, 09 fev. 20016. Disponible em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/parlamento-andino-funciona-51-personas.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

El Parlasur es el nuevo engendro de politicos parasitarios. **ABC Color**, Assunção, 01 dez. 2005b. Disponible em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/el-parlasur-es-el-nuevo-engendro-de-politicos-parasitarios-872400.html>>. Acceso em: 05 dez. 2017.

El Parlasur: sobrerrepresentación peronista. **INFOBAE**, Buenos Aires, 11 ago. 2015. Disponible em: <<http://opinion.infobae.com/leandro-querido/2015/08/11/el-parlasur-sobrerrepresentacion-peronista/index.html>>. Acceso em: 05 dez. 2017.

Eliminación del Parlamento Andino. **EL COMERCIO**, Quito, 05 out. 2013b. Disponible em: <<http://www.elcomercio.com/opinion/eliminacion-del-parlamento-andino.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Fátima Toche: ¿Necesitamos un Parlamento Andino? **PERU21**, Lima, 02 abr. 2016. Disponible em: <<https://peru21.pe/opinion/fatima-toche-necesitamos-parlamento-andino-214500>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Juan Manuel Santos quiere acabar el Parlamento Andino. **EL UNIVERSAL**, Cartagena, 25 set. 2013. Disponible em: <<http://www.eluniversal.com.co/politica/juan-manuel-santos-quiere-acabar-el-parlamento-andino-135939>>. Acceso em: 15 dez. 2017.

La carrera hacia el Parlasur. **PÁGINA21**, Buenos Aires, 15 dez. 2014. Disponible em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-261980-2014-12-15.html>>. Acceso em: 05 dez. 2017.

La corte confirmo que los legisladores del Parlasur no tienen fueros. **INFOBAE**, Buenos Aires, 06 jul. 2016. Disponible em: <<https://www.infobae.com/politica/2016/07/06/la-corte-confirmo-que-los-legisladores-del-parlasur-no-tienen-fueros/>>. Acceso em: 05 dez. 2017.

La elección. **EL COMERCIO**, Quito, 14 fev. 2013a. Disponible em: <<http://www.elcomercio.com/opinion/eleccion.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

La paisana Jacinta: Parlamento Andino no quiere veto a serie. **EL POPULAR**, Lima, 23 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.elpopular.pe/espectaculos/2014-08-23-la-paisana-jacinta-parlamento-andino-no-quiere-veto-imitacion-de-jorge-benavides>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

Los disparates del Parlasur. **LA NACIÓN**, Buenos Aires, 07 ago. 2015a. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1816921-los-disparates-del-parlasur>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Mariano González: Tras oficializarse su renuncia se reincorporó al Parlamento Andino. **PERU21**, Lima, 06 dez. 2017a.. Disponível em: <<https://peru21.pe/politica/mariano-gonzalez-oficializarse-renuncia-reincorporo-parlamento-andino-235211>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

Megaelecciones en Venezuela. **EL TIEMPO**, Bogotá, 02 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1288290>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Morales recomienda a legisladores supraestatales difundir la demanda marítima boliviana. **EJU**, La Paz, 21 jan. 2015a. Disponível em: <<http://eju.tv/2015/01/morales-recomienda-a-legisladores-supraestatales-difundir-la-demanda-maritima-boliviana/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

No se cerrará el Parlamento Andino. **PERU21**, Lima, 31 out. 2012c. Disponível em: <<https://peru21.pe/politica/cerrara-parlamento-andino-130806>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

Organizaciones de la sociedad civil piden superar la “ineficiente” planificación del TSE. **EJU**, La Paz, 16 dez. 2014. Disponível em: <<http://eju.tv/2014/12/organizaciones-de-la-sociedad-civil-piden-superar-la-ineficiente-planificacin-del-tse/>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

Parlamentarios andinos inician visita a cuatro departamentos. **PÁGINA SIETE**, La Paz, 18 set. 2014. Disponível em: <<http://www.paginasiete.bo/nacional/2014/9/18/parlamentarios-andinos-inician-visita-cuatro-departamentos-32590.html>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

Parlamento Andino pide participar en sesiones del Congreso. **PERU21**, Lima, 03 mai. 2017c. Disponível em: <<https://peru21.pe/politica/parlamento-andino-pide-participar-sesiones-congreso-74992>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

Parlamento de segundo piso. **ABC Color**, Assunção, 05 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/opinion/parlamento-de-segundo-piso-922226.html>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Parlasur: amplio triunfo del oficialismo a nivel nacional. **LA NACIÓN**, Buenos Aires, 26 out. 2015b. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1839874-parlasur-amplio-triunfo-del-oficialismo-a-nivel-nacional>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Parlasur el nuevo espacio de rebusque para políticos. **ABC Color**, Assunção, 15 dez. 2007b. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/parlasur-el-nuevo-espacio-de-rebusque-para-politicos-1031110.html>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Partidos usan parlasur como cargo consuelo. **ABC Color**, Assunção, 29 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/partidos-usan-parlasur-como-cargo-consuelo-532932.html>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

Pesos pesados del Congreso buscan un puesto en el Parlamento Andino. **EL TIEMPO**, Bogotá, 22 jan. 2010b. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7018987>>. Acceso em: 15 dez. 2017.

¿Por qué votar por el Parlamento Andino? **EL TIEMPO**, Bogotá, 06 fev. 2010a. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3826727>>. Acceso em: 15 dez. 2017.

Posicion paraguaya obligaria a aplazar acuerdo sobre parlasur. **ABC Color**, Assunção, 02 jun. 2005a. Disponible em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/posicion-paraguaya-obligaria-a-aplazar-acuerdo-sobre-parlasur-834471.html>>. Acceso em: 05 dez. 2017.

Prevén salarios y viaticos para el Parlasur. **ABC Color**, Assunção, 31 ago. 2007a. Disponible em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/preven-salarios-y-viaticos-para-el-parlasur-1020405.html>>. Acceso em: 05 dez. 2017.

¿Qué es el Parlamento Andino y cuáles fueron sus logros desde 2006? **EL COMERCIO**, Quito, 30 mar. 2011. Disponible em: <<http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/que-parlamento-andino-cuales-fueron-sus-logros-desde-2006-noticia-735269>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

¿Que institución tendría en sus manos levantarle la inmunidad a Mariano González? **PERU21**, Lima, 23 nov. 2017b. Disponible em: <<https://peru21.pe/politica/rolando-sousa-parlamento-andino-levantarle-inmunidad-mariano-gonzalez-385377>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Rafael Rey: “Parlamento Andino no tiene por qué meterse en el tema de YPF”. **PERU21**, Lima, 24 abr. 2012a. Disponible em: <<https://peru21.pe/lima/rafael-rey-parlamento-andino-meterse-tema-ypf-25515>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Representantes al Parlamento Andino ganarán 26 mil soles. **EL COMERCIO**, Quito, 23 jan. 2006. Disponible em: <<https://elcomercio.pe/EdicionImpres/Html/2006-01-23/impPolitica0442968.html>>. Acceso em: 18 dez. 2017.

Si no sirve, que no estorbe. **EL TIEMPO**, Bogotá, 02 ago. 2010c. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4078803>>. Acceso em: 15 dez. 2017.

Supraestatales dependerán totalmente de la Asamblea. **PÁGINA SIETE**, La Paz, 22 jun. 2015. Disponible em: <<http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/6/23/supraestatales-dependeran-totalmente-asamblea-60861.html>>. Acceso em: 14 dez. De 2017.

Ven irrelevante la labor de los parlamentarios ‘supraestatales’. **EJU**, La Paz, 18 jul. 2016b. Disponible em: <<http://eju.tv/2016/07/ven-irrelevante-la-labor-los-parlamentarios-supraestatales/>>. Acceso em: 14 dez. 2017.

¡Y ganó el voto en blanco! **EL TIEMPO**, Bogotá, 17 mar. 2014a. Disponible em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13674316>>. Acceso em: 15 dez. 2017.