

DEBATER DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL. Déficit democrático entre possibilidades e desafios

Matheus Felipe Silva¹

RESUMO: Neste artigo, buscamos estabelecer debates acerca da democratização da integração regional na América do Sul, a partir de uma contextualização de como se deram as emergências de compromissos democráticos entre os países na conformação de blocos regionais, a inserção de representação parlamentar e a eleição direta a ela. Nossa reflexão é qualitativa e de cunho bibliográfico, recorrendo a reflexões que debatam uma situação regional que afete a consolidação de arranjos democráticos, passando, então, a uma reflexão que verse sobre os compromissos democráticos da integração e sobre a sua democratização a partir de eleições diretas de representantes. Nosso objetivo é contribuir para os debates sobre déficit democrático na integração, estabelecendo aproximações a condicionantes específicas da América do Sul, além de refletir sobre uma participação efetiva que não se limite a uma representação parlamentar que, mesmo quando organizada via eleições diretas, apresenta limitações.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Integração. Parlamento Regional.

DEBATING DEMOCRACY AND PARTICIPATION IN REGIONAL INTEGRATION OF SOUTH AMERICA. Democratic deficit between possibilities and challenges

ABSTRACT: In this article, we seek to establish debates about the democratization of regional integration in South America based on a contextualization of the emergence of democratic commitments between countries in the formation of regional blocs and the insertion of parliamentary representation and the direct election to same. Our reflection is qualitative and of a bibliographic nature, using reflections that discuss a regional situation that affects the consolidation of democratic arrangements, moving on to a reflection that deals with the democratic commitments of integration and its democratization through direct elections of representatives. Our objective is to contribute to the debates on democratic deficit in integration, establishing approaches to specific conditions in South America, in addition to reflecting on effective participation that is not limited to parliamentary representation that, even when organized via direct elections, has limitations.

KEYWORDS: Democracy. Integration. Regional Parliament.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da formação de blocos de integração regional perpassa diferentes regiões, modelos e tempos. A América Latina, mas especialmente a América do Sul, tem sido palco nos últimos anos de um crescente nas experiências, seja por revisões em blocos consolidados ou

¹Doutorando em Ciências Sociais. Mestre em Ciências Sociais. Professor no Instituto Agostiniano de Filosofia (IAF) de Franca/SP. E-mail: matheusfsilva.90@gmail.com

pela criação de novos. Entre os diferentes blocos já concretizados e os propostos, há diferentes concepções de qual a finalidade da integração e até mesmo a quem esta se destina.

É necessário indicar que cada região possui uma especificidade segundo seu retrato no tempo contemporâneo, mas que é resultado de processos econômicos, sociais e políticos ao longo da história que têm a ver com particularidades tanto nacionais como regionais, e também mundiais. É nesse sentido que se deve compreender as estratégias de países quanto à sua inserção nos diversos fluxos mundiais, materiais e simbólicos, que estão envoltos a compromissos e valores que não são fixos ao longo do tempo.

Nesse espírito das coisas, propomos refletir sobre uma caracterização da região dentro de preceitos de modernização e desenvolvimento, implicando a consolidação de instituições capazes de assegurar compromissos fundamentais a sociedades democráticas. A partir de então, estabeleceremos debates acerca da integração regional e dos contornos que os valores democráticos assumiram para a consolidação desse tipo de arranjos. Por último, debatemos acerca da implementação de representação por eleições diretas a blocos regionais na região como forma de democratizar a integração.

2. A MODERNIZAÇÃO NA PERIFERIA DEPENDENTE

O ideário liberal burguês que triunfou sobre a era da Tradição inaugurou a modernidade que, inicialmente, afetou a Europa ocidental e os Estados Unidos, e posteriormente as diversas regiões do mundo. A modernidade trouxe consigo a reorganização da produção, agora adequada ao modelo capitalista, das formas de vida e das instituições sociais. Na derrocada dos reis absolutos e das metrópoles colonizadoras, a democracia ressurgiu e trouxe novas configurações, especialmente na formatação dos poderes e dos corpos políticos que os ocupariam. Apesar de os modelos também se replicarem de formas parecidas ao longo dos diversos países, as formas de fazer valer os modelos (e de contestá-los), além dos valores compartilhados entre estruturas e sociedade, variaram bastante.

Para a América, cujo passado é colonial, as independências são pontos fundamentais para se pensar o início da modernização na região. Aqui é importante lembrar, por exemplo, a especificidade da independência brasileira, feita por um membro da família real portuguesa, processo diverso daquele que outros países do continente passaram, de guerras de independência. Mas feita essa ressalva, a marca comum a toda a América Latina é a de periferia do sistema capitalista e de uma modernização dependente, tardia e incompleta, sendo influenciada pelo imperialismo exercido pelos Estados Unidos na região. Não apenas isso, mas

também marcas como o caudilhismo e também a formação de Executivos inchados, que realizavam modernizações de cima para baixo, sendo que muitas vezes as próprias elites econômicas nacionais ocupavam o Estado e colocavam nacionais as suas demandas (VIANNA, 1996; FERNANDES, 1973).

Nogueira (2014, p. 1-2) observa que a ideia de periferia da modernização não é restrita à temporalidade com que a América Latina realiza sua modernização, já que

é periférica não porque se afirme um tempo depois dos países centrais, que as subordinam e exploram, nem porque avance em regiões geograficamente distintas, mas sim porque se objetiva tendo de processar um legado “colonial-autoritário” que obriga tais sociedades a conviver com bases sociais ainda mais explosivas e dilaceradas.

A modernização na região possui uma faceta importante de carregar simultaneamente o arcaico e o moderno. Nesse sentido, possuímos estruturas modernas do capitalismo avançado e também compatíveis com a democracia dos países centrais, mas há dificuldades quanto ao enraizamento destas em toda a sociedade, já que persistem formas autoritárias que permitem o desapego à democracia tanto na população e seus diversos setores quanto nas classes políticas e também nas classes militares.

Não o tecido social e as mazelas neles contidos foram os beneficiados pelos projetos modernizadores. Antes de atores geradores de modernização, a região foi dominada por grupos restritos que propunham a inserção dos países em uma modernidade já corrente, muitas vezes ligadas aos fluxos econômicos internacionais e à internacionalização da economia. Lamounier (1987) reflete sobre como o crescimento econômico ligado a períodos da ditadura militar brasileira serviu para legitimá-la inicialmente, mas que o caráter regressivo das políticas adotadas, inclusive na distribuição de renda, afastou setores que antes apoiavam o governo. Apesar da diferença no conteúdo político e econômico nessa modernização, o Brasil manteve algumas das estruturas democráticas mesmo que em aparência, como eleições periódicas e mandatos fixos, além de fortalecer estruturas capitalistas compatíveis a outros países do centro capitalista.

Ao retomar o clássico Poliarquia de Robert Dahl, Lamounier (1987), que escrevia já às vésperas da redemocratização brasileira, observava que a democratização no país precisava das variáveis da participação e da competição que o modelo liberal propõe, mas que seria necessário que fossem instaurados mecanismos de descompressão, para que realmente canais de disputa em torno do poder pudessem ser abertos pela e para a sociedade. Mas além disso, ainda seria necessário incluir a grande massa de marginalizados e despossuídos a partir de

mecanismos de desconcentração para a construção de uma democracia durável, sólida e abrangente.

Mesmo que nem todos os países da região tenham passado por regimes militares autoritários, os diversos períodos de crises políticas, sociais, econômicas e militares demandaram sempre respostas democráticas dinâmicas que pudessem responder tanto a problemas estruturais como a contingências para uma estabilização democrática a um estado de normalidade. Em alguns casos, países sugeriram, ou mesmo interferiram, por soluções nem sempre bem-sucedidas, enquanto em outros momentos os próprios vizinhos assumiram processos mediadores de conflitos.

As cíclicas turbulências mantêm a região com democracias jovens e não consolidadas e marginalizando grandes porções da população, distanciadas das estruturas do poder político. Nesse sentido, as possibilidades pedagógicas da política representativa que realmente mobilizem a população ficam reduzidas aos atos de referendar e selecionar quadros em eleições periódicas, enquanto experiências de fato inovadoras e de modalidades participativas parecem diretamente ligadas à boa vontade de governos que as institucionalizem.

Na construção de uma ideia de centro e periferia no capitalismo, temos que os dois não estão distantes, mas sim integrados em posições complementares em relação de dependência (do periférico em relação ao central) e de mais-valia (do central em relação ao periférico) (DUSSEL, 2014). Nos contextos de hiperatividade das relações de mercado transnacionais de um movimento de globalização que reforça individualizações e fragmentações de instituições como o Estado e partidos (NOGUEIRA, 2007; NOGUEIRA, 2014), a transnacionalização do capital produtivo central em direção ao periférico na exportação das contradições inerentes à modernização reforçam a característica de dependência, já que esse movimento busca condições arcaicas onde a presença de contradições resultem no barateamento da produção, ao passo que o centro se moderniza (DUSSEL, 2014).

A modernidade e a revitalização da democracia em seu modelo representativo trouxeram consigo a ideia do questionamento público da população em relação aos governantes, tanto em um sentido de referendar agendas quanto agentes (HABERMAS, 1995). Mas os modelos e instituições da modernidade passaram a representar certa incompatibilidade com os fluxos informacionais da sociedade contemporânea que ainda apresenta um crescente número de demandas e canais informais para apresentá-las. Apesar de um quadro geral semelhante, as diferentes populações possuem culturas políticas específicas, assim como demandas pontuais que refletem seu desenvolvimento histórico e sua situação contemporânea. Mesmo com um amplo clamor de soluções à crise da política representativa, compartilhado pela América Latina,

a região também reclama questões estruturais de seu passado relacionadas justamente à sua modernização periférica.

O fenômeno da integração regional deve ser concebido como uma das estratégias possíveis nas agendas de política externa dos países. Muitas são as fontes que impulsionam o processo, que podem ser mais pragmáticas no sentido de resolução de problemas comuns ou empreender estratégias de cooperação, ou então com sentidos mais orgânicos de bases construtivistas, como fortalecer laços culturais compartilhados. Para que haja integração, é necessária a participação dos governos para o estabelecimento de compromissos minimamente formalizados e institucionalizados que garantam a continuidade e os comprometimentos acordados. Para a integração, também são fundamentais que os acordos estabeleçam coordenações entre as nações, o que revela que integrar significa que os acordos sejam politicamente internalizados nas esferas nacionais. Assim, é fácil compreender os questionamentos sobre a democratização das relações internacionais e da integração, para que os governos se vejam livres de quaisquer constrangimentos na firma de acordos que afetam a todo o país.

3. A DEMOCRACIA E A INTEGRAÇÃO NA PERIFERIA

A integração na América Latina viu uma primeira tentativa de integração da região em 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Já em 1964, o bloco iniciou a criação do Parlamento Latino-Americano (Parlatino), mas a ascensão de governos militares e ditatoriais fizeram com que ele não fosse institucionalizado, além de dividir o bloco entre aqueles que buscavam espelhar a experiência europeia e pluralizar as agendas da integração e aqueles que mantinham foco em metas comerciais e econômicas. Outro fator desmobilizador foi a pressão dos Estados Unidos, que passava a competir economicamente com a Europa e o Japão. Para modernizar seu parque industrial, os Estados Unidos buscaram relações próximas aos governos latino-americanos para exportar seu parque industrial defasado.

Com a estagnação da ALALC, o Pacto Andino é formado em 1969, fruto de convergências entre Bolívia, Venezuela, Colômbia, Equador, Chile e Peru. Espelhado na experiência europeia, o bloco surge com uma ampla institucionalidade, contando com o Parlamento Andino a partir de 1979. Mesmo com instituições supranacionais e uma estrutura ampliada, a lógica militar dos governos dos países-membros enfraqueceu as possibilidades de

descentralização do poder da lógica intergovernamental no intuito de fazer prevalecer as soberanias nacionais.

Essa primeira onda de integração é denominada de integração fechada, baseada em maiores protecionismos para que houvesse uma ênfase em aspectos da industrialização e do desenvolvimento. Enquanto a ALALC buscou enfoques comerciais e econômicos, o Pacto Andino buscou a retomada daquelas pautas, mas viu a estagnação do bloco já na década de 70. Na caracterização dessa onda na América Latina, Briceño Ruiz (2011) caracteriza essa integração como autônoma, tendo em vista que o protecionismo seria parte de uma estratégia de desenvolvimento autônomo baseado na substituição de importações para desenvolvimento de uma indústria competitiva.

Na década de 80, anunciavam-se dois contextos na região: as redemocratizações e os preceitos neoliberais que reorganizariam a estrutura produtiva mundial. No início da década seguinte, a queda do muro de Berlim, o fim da Guerra Fria e a globalização eram outros componentes de grande impacto na região. Um novo ciclo de modernização combinado com acirramento da competição no mercado mundial, ao mesmo tempo em que se fazia necessário consolidar regimes democráticos. O regionalismo entrou na sua fase aberta, na qual o foco seria a busca por melhor posicionamento no sistema internacional junto aos fluxos econômicos mundiais, apostando na modernização por esse posicionamento mais privilegiado possível.

A integração andina foi relançada em 1996 como Comunidade Andina (CAN), enquanto o Cone Sul viu surgir o Mercosul entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. A CAN reformulou sua estrutura para torná-la mais enxuta e mais ágil, favorecendo as estruturas intergovernamentais. O Mercosul surge com uma estrutura mais moderada e com o foco em formar uma área de livre comércio. O regionalismo aberto não enfrentou um problema fundamental na integração na América Latina, a assimetria entre países, favorecendo os mais desenvolvidos com liberalizações comerciais. A lógica de funcionamento baseada nas decisões intergovernamentais enfraqueceu possibilidades de participação da sociedade na integração, favorecendo os setores das elites econômicas. Além disso, uma marca da integração na América Latina foi conseguir que as legislações domésticas fossem harmonizadas em relação a acordos regionais, já que a ausência de poderes decisórios supranacionais não obrigaria o acatamento simultâneo e obrigatório de normativas.

A partir da década de 80, a integração e seus membros passam a sentir as pressões em torno da democracia. Briceño Ruiz (2011) indica fatores endógenos e exógenos nessas pressões. Primeiramente, as transformações da globalização e da queda do muro de Berlim faziam com que a região temesse a fuga de investimentos e a marginalização nos processos mundiais de

modernização. Outro fator fundamental foram as redemocratizações nacionais que passaram a retomar lemas de participação e a convergência de interesses de diferentes grupos, sendo tanto um influxo para uma influência maior da sociedade sobre as formulações de política externa quanto um apoio à abertura necessária à integração.

Para Bressan (2011), a redemocratização dos países da região necessitava justamente de compromissos com a democracia em toda região para enfrentar as debilidades na institucionalização democrática nas esferas nacionais, sendo então que a defesa da manutenção da democracia esteve desde o início do Mercosul. Os regimes democráticos dão previsibilidade quanto a procedimentos e também em relação a quem foi referendado à tomada de decisões, enquanto que as relações na esfera regional passam por decisões tomadas coletivamente e firma acordos comuns, levando ainda à emergência de transparência e prestação de contas das relações entre os governos para com suas populações.

O fortalecimento democrático na América do Sul fez com que atores sociais e políticos se reforçassem na esfera nacional e buscassem espaço na dimensão regional, juntamente aos governos e às elites econômicas que se beneficiavam com as liberdades comerciais. Além disso, as elites políticas e o Poder Legislativo, enquanto representantes das populações, também buscavam participação tanto em relação à dimensão representativa quanto a de fiscalizadora do Executivo. Nesse sentido, são criadas, dentro dos ministérios de Relações Exteriores e das instâncias diplomáticas, agências de interlocução com setores sociais e empresariais, assim como partidos, e os Legislativos passam a buscar assessorias de relações exteriores.

Então a democracia da integração na América do Sul teve a influência da vulnerabilidade e da dependência da região, que buscava mostrar-se ambiente seguro para receber os investimentos externos necessários para seu desenvolvimento no contexto de globalização, ao mesmo tempo em que os países viam a retomada da democracia relacionada a motes de inclusão e participação, levando a pressões de setores sociais, políticos e econômicos em torno de espaços de participação e interlocução acerca das relações exteriores e da integração regional.

A integração no início dos anos 90 logrou ganhos significativos nos intercâmbios comerciais e econômicos, mas ainda manteve as disparidades sociais das populações e assimetrias entre os países. No final da década e início dos anos 2000, cresciam as vozes questionadoras das agendas neoliberais junto às populações, ao mesmo tempo em que lideranças políticas ganhavam prestígio e projeção nesse contexto. A primeira década do século XXI viu surgir na América do Sul o chamado giro à esquerda, caracterizado por governos progressistas com orientação neodesenvolvimentista que clamavam por renovações políticas,

incluindo pautas de ampliação da participação popular e recuperação da soberania nacional junto a nações que possuíam o desafio do subdesenvolvimento, que poderia ser enfrentado com o fortalecimento da integração regional (MENDONÇA JÚNIOR, 2014).

No contexto da integração na região, foram propostas agendas que pudessem transcender os limites da integração comercial e econômica e lidar com temas sociais, repolitizando a integração. Isso não apenas favoreceu a revisão das estruturas de integração, como o avanço no compromisso de eleições diretas ao Parlandino (acordo que datava de 1997), mas também a criação do Parlamento do Mercosul com o compromisso de ser eleito diretamente pelas populações, além da abertura de espaços de diálogo e consulta a diferentes setores sociais nos blocos regionais. Ainda, novas propostas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) surgiram com propostas de reforçar compromissos democráticos e pensar a região de forma estratégica.

4. DÉFICIT DEMOCRÁTICO NA INTEGRAÇÃO

O debate da democratização da integração lida com um fenômeno tido por déficit democrático da integração. Segundo Habermas (2013), a integração europeia possuiria uma deficiência de legitimação. Há um reduzido grau de participação das sociedades no processo, com escassez de canais de influência nas esferas decisórias, essas largamente monopolizadas pelos Executivos nacionais e funcionando de forma intergovernamental. Como resultado, a integração regional não apresenta uma prestação de contas satisfatória e possui limitações à participação geral da população, ao mesmo tempo em que alguns setores da sociedade possuem maiores interlocuções com as agendas regionais e se beneficiam das políticas de liberalização econômica (LUCIANO; MARIANO, 2012).

A herança latino-americana do hiperpresidencialismo não só reforça a dificuldade de criar instituições supranacionais na integração, que possuam autonomia decisória e capacidades de implementar medidas sobre membros dos blocos, mas a própria proeminência dos Executivos em temas de relações exteriores. Além disso, outra herança muito presente é a de cooptação de setores, reforçando a seletividade de grupos que conseguem mobilizar capacidades de influenciar as agendas governamentais, ao mesmo tempo em que esses grupos se submetem às lógicas político-partidárias.

As esferas regionais de participação são meios de enfrentar o déficit democrático, mas a aposta maior é a instalação de um Legislativo eleito diretamente e que possa exercer controle sobre as esferas decisórias Executivas, ocupadas pelos governos nacionais. A concepção

clássica de um parlamento é agregar funções de legislar, controlar o Executivo e representar a população. O grande exemplo de um parlamento de integração regional é o Parlamento Europeu, que buscou desenvolver-se baseando na correlação de forças junto às demais instâncias da integração europeia, em especial às instâncias decisórias para assumir capacidades nesse sentido (SABIC, 2008). Mas além daquelas funções, parlamentos regionais devem prover os cidadãos com informações e defender agendas mais inclusivas e diversas, para que elas sejam consideradas nos processos decisórios (SABIC, 2008).

No entanto, não a mera existência de um parlamento regional e de procedimentos eleitorais de seus membros garante todas essas funções que poderiam democratizar a integração, já que

tais organismos exercem a função de representação apenas parcialmente, porquanto embora sejam os seus membros detentores de mandato outorgado por voto popular, não são eleitos por sufrágio universal direto para exercer representação em nível regional ou internacional; não exercem a competência legislativa, mas apenas consultiva, não tendo qualquer protagonismo decisivo na proposição e aprovação de normas negociadas em âmbito regional ou internacional; e tampouco desfrutam do poder de controle sobre outras instituições. No caso específico dos parlamentos vinculados a esquemas integracionistas, não detêm poder de controle sobre as demais instituições da integração – excetuando-se o notório exemplo do Parlamento Europeu. (DRUMMOND, 2010, p. 71).

O momento da campanha eleitoral é, segundo Manin, Przeworski e Stokes (2006), aquele quando candidatos e partidos informam ao eleitorado suas intenções e propostas políticas, sendo então um período informativo e público no qual os eleitores podem buscar a correspondência entre seus desejos e as opções apresentadas. No entanto os autores asseveram que não há mecanismos instituídos que obriguem os representantes a cumprirem seus compromissos de campanha, possibilitando flexibilidade e estratégias quanto ao atendimento seletivo de interesses em seu mandato.

Segundo Hix (2002), as eleições ao Parlamento Europeu possuem uma deficiência na medida em que não se disputa um governo, em que não se busca a formação de uma maioria em torno da consecução de uma agenda programática clara, somado ao fato que sua capacidade institucional de legislar na integração não é exclusiva, mas dividida com outras instituições regionais. Nesse sentido, as eleições orbitariam entre personalismos e temas políticos nacionais, dificultando a construção de um debate eleitoral regional.

Segundo as teorias de eleições de segunda ordem no contexto de integração na Europa (REIF; SCHMITT, 1980), estas possuiriam altos índices de abstenções e estariam

despolitizadas em duplo sentido. Primeiro, a comunicação estabelecida é largamente de temas nacionais, secundarizando os temas de integração aos quais os representantes eleitos ao parlamento regional devem lidar. Segundo, os eleitores que se mobilizam votam não por agendas pela integração, mas sim para sinalizar apoio ou descontentamento a seus governantes nacionais. Assim, as expectativas mobilizadas em torno dessas eleições estão deslocadas de seu contexto de realização e a participação seria relativa à aprovação ou não do governo nacional, compreendendo que a esfera doméstica é aquela onde realmente o poder político é disputado.

As instituições representativas contribuem com a organização dos processos comunicativos e as tomadas de decisão, de forma que os cidadãos estejam minimamente orientados para se organizar entre si e mobilizar sua participação em torno do processo democrático (YOUNG, 2006). Nesse sentido, as eleições aos parlamentos regionais falham no estabelecimento de uma comunicação acerca da prestação de contas e também da informação e mobilização dos eleitores, sendo um fator determinante a ausência de capacidades plenas de um Poder Legislativo a esses parlamentos.

Debater a democratização da integração restrita aos parlamentos regionais eleitos diretamente é perceber que a crise da representação aqui ocorre relacionada à baixa possibilidade de se estabelecer uma relação positiva na comunicação entre desejos e demandas das populações e possibilidades de os representantes fazerem com que essas influenciem as agendas da integração. Na falta dessa possibilidade, essas eleições se tornam baseadas nos juízos políticos, mas estes mais relacionados à aprovação ou não dos governos nacionais.

Nos contextos do Parlasul e do Parlandino, há um agravante em relação ao Parlamento Europeu. Não há, nas eleições aos parlamentares regionais daqueles dois parlamentos, nenhum partido ou grupo político supranacional que possa mobilizar eleitores de diferentes países em torno de pautas comuns que digam respeito à região (SILVA, 2018). Isso aumenta a já distante relação entre as populações e o contexto regional, não havendo grupos políticos que sejam capazes de estabelecer minimamente os processos de comunicação política necessários nos períodos eleitorais, atomizando então a construção de representações entre os diferentes países, valendo ainda salientar que internamente estes possuem diversidades próprias entre regiões, populações e, algumas vezes, nações.

Grande parte do debate sobre o déficit da integração concentra-se na construção de um Legislativo pleno e também na necessidade de institucionalidade de tipo supranacional. No entanto, é necessário ampliar o debate sobre representação, já que o déficit democrático na integração também é reflexo de uma crise maior da representação, nas quais as instituições

tradicionais desenvolvidas para representar e canalizar as demandas políticas da sociedade vêm se desgastando ao longo do tempo.

A construção de uma representação está ligada a uma dicotomia básica entre um representante atuar em torno dos interesses dos seus eleitores, que são aqueles que lhe outorgaram um mandato segundo premissas estabelecidas por interesses mais ou menos definidos, ou então que o representante tem a liberdade de legislar segundo aquilo que julga mais importante ou melhor (PITKIN, 2006). Em ambos os casos, esses representantes são eleitos, podendo haver uma seleção baseada não pautados nos desejos e debates coletivos, mas sim em sentimentos de desconfiança e rivalidade baseados na atomização da ação política participativa, ainda fragmentada em restritos momentos de eleições (ALKMIN, 2013).

Segundo Urbinati (2013), os procedimentos de eleição e representação são fundamentos do processo da inevitável relação entre opinião do povo e tomadas de decisões, mas que os momentos de participação e de expressão de opiniões não se limitam a procedimentos periódicos de seleção e autorização em eleições. Assim, o direito de crítica e expressão de juízos de forma pública não são direitos individuais que lidam apenas com preferências excludentes entre setores sociais e indivíduos, mas com um processo maior que lida com a prestação de contas por parte de governantes e a participação política da população.

Na dicotomia entre mandato independente e mandato restrito a interesses dos eleitores, Pitkin (2006, p. 43) assevera que “apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito”. É importante assinalar, então, que “uma democracia forte certamente requer diversas ocasiões em que autoridades públicas e cidadãos se encontrem para discutir determinadas experiências e questões” (YOUNG, 2006, p. 140).

Compreendendo a democracia enquanto um misto entre participação e representação, a aposta no enfrentamento do déficit apenas por eleições diretas a parlamentos regionais é limitada. É verdade que esses parlamentos são criados justamente para agregar novos debates e agendas à integração a partir da interlocução com as populações. No entanto, as dificuldades no estabelecimento de debates sobre a integração e a interlocução desses entre representantes, partidos e populações, além do fato de que esses parlamentares regionais não possuem instrumentos eficientes que garantam o acolhimento das demandas de seus representados junto às esferas decisórias da integração, dificultam um engajamento das populações junto aos escassos espaços de consulta dos parlamentos regionais.

A própria lógica de participação e consultas à população pelos parlamentos regionais é feita de forma seletiva, já que os grupos que possuem maior capital econômico e mais se beneficiam com a integração, como setores empresariais e do agronegócio, possuem acesso facilitado a partidos, representantes e ainda financiam assessorias particulares para temas exteriores. Outras elites que compõem a sociedade, como sindicatos, acadêmicos e ONGs, também possuem capacidades diferenciadas em relação ao cidadão médio e conseguem acessar a integração com maior êxito.

Dessa forma, vemos um apartado entre a integração e as populações, havendo possibilidades limitadas para que representantes possam influenciar as agendas estabelecidas pelas instâncias decisórias regionais, mas um vácuo maior nos espaços de interlocução entre o parlamento regional e essas populações, vácuo este não sanado pela instituição de eleições diretas. Essa estagnação do avanço democrático contrasta com as contínuas negociações para estabelecimentos de áreas de livre comércio entre os blocos da América do Sul, em especial o Mercosul, e parceiros exteriores. Esse fator parece reforçar que os compromissos democráticos da integração na região estão mais ligados à busca de estabilidade para que as demandas de uma modernização periférica constante possam buscar um posicionamento mais vantajoso no sistema internacional e nos sistemas de trocas da economia mundial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de integração regional possuem desafios no estabelecimento de esferas democráticas em seu interior. A questão do déficit democrático em processos de integração regional é trabalhada por diferentes pesquisas na área de Relações Internacionais, sendo consenso que há severas baixas na transparência e na prestação de contas por parte quanto às decisões regionais. Outro tema muito debatido sobre o déficit democrático é a baixa participação das populações, sendo um caminho importante a implementação de parlamentos regionais eleitos diretamente.

Ao analisar o contexto da América do Sul, os países da região passaram por momentos de crise e instabilidade política, social e econômica. A integração regional foi uma estratégia importante para que os países pudessem fortalecer-se mutuamente, mas a democracia esteve ligada à segurança para recebimento de investimentos externos, como uma garantia. Os parlamentos regionais surgiram de forma débil e assim permaneceram, sem que pudessem ampliar o que a democracia significa na integração na região.

Com parlamentos limitados, a representação limitou-se a um processo de escolha parlamentar em eleições diretas, mas não se traduziu em uma atuação parlamentar efetiva sobre agendas referendadas por eleitores. O processo eleitoral fragmentado apresentado pelo Parlasul e ao Parlandino não aproxima as populações a uma consciência regional compartilhada e falha na construção de uma representação substantiva. As populações, que já têm uma participação nula na integração, não possuem canais de representação efetivos para influenciar nas agendas e decisões tomadas a nível regional.

REFERÊNCIAS

BRESSAN, Regiane Nitsch. 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.

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

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

DUSSEL, Enrique. **A produção teórica de Marx: um comentário aos Grundrisse**. São Paulo: Expressão Popular, 2012, 400 p.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo. 1995, n. 36, p. 39-53, 1995.

_____. Democracia, Solidariedade e a Crise Europeia. In: **CONFERÊNCIA NA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE LEUVEN**, 2013, Bélgica. Disponível em: <<https://gestaoculturalesad.files.wordpress.com/2013/04/democracia-solidariedade-e-crise-europeia.pdf>>. Acesso em: 23 jun. de 2017.

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

LAMOUNIER, Bolívar. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 2, n. 4, 1987.

LUCIANO, Bruno Theodoro. MARIANO. K. L. P. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, p.41-77, 2012.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. p. 105-138.

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

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Bem mais que pós-moderno: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 43, n. 1, p. 46-56, 2007.

_____. Democracia, ativismo e modernidade radicalizada na América Latina. **Polis**, Santiago, v. 37, 14 p., 2014.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, n. 67, 2006.

REIF, Karlheinz; SCHMITT, Hermann. 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.

REIS, Antonio Carlos Alkmim. O paradoxo do conceito de representação política. **Teoria & Pesquisa – Revista de Ciência Política**, 2013, p. 56-71.

SABIC, Zlatko. Building democratic and responsible global governance: the role of international parliamentary institutions. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 61, n. 2, p. 255-271, 2008.

SILVA, Matheus Felipe. **Eleições diretas ao Parlasul e ao Parlandino**: possibilidades e limites na democratização da integração na América do Sul. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfose da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, 2013.

VIANNA, Luiz Werneck. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minoria. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. p. 139-190.