

**DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA:  
O PROTOCOLO DE USHUAIA E AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NO MERCOSUL**

**DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA:  
EL PROTOCOLO DE USHUAIA Y LAS RELACIONES INSTITUCIONALES EN EL  
MERCOSUR**

*Gabriel Barroso Fortes<sup>1</sup>*

*Filomeno Moraes<sup>2</sup>*

**Resumo**

Com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 1998, firmou-se um pacto pela democracia no âmbito do Mercosul, no sentido de que a manutenção das instituições democráticas seria condição indispensável para existência e desenvolvimento do bloco. O compromisso foi assumido, ademais, por outros Estados que também enxergaram o pacto democrático como circunstância essencial para o processo de integração que vem ocorrendo na América Latina. É certo, pois, que a democracia não se mostrou presente na história do continente e, nesse contexto, o acordo firmado revela-se importante para a perspectiva de que o avanço econômico da região seja acompanhado por um correspondente progresso político, social e cultural dos povos latino-americanos, especificamente no âmbito do Mercosul, que é o bloco em mais avançado estágio de integração. Por meio do presente trabalho, buscou-se analisar a repercussão que o compromisso assinado pode acarretar para o progresso do Mercosul, diante da realidade sociopolítica dos países da América Latina, tendo-se em conta, ademais, o recente ingresso da Venezuela no bloco, que se viabilizou por conta da suspensão que foi imposta ao Paraguai com base na aplicação da cláusula democrática. Observou-se, todavia, que esta norma foi criada sem que se revestisse de parâmetros objetivos indicadores de seu conteúdo e, dessa forma, não se definiu, no âmbito normativo, o que seria considerado um regime democrático, o que pode acabar gerando insegurança político-jurídica para os projetos de integração. Verificou-se, ademais, que a própria aplicação da cláusula, no episódio em destaque, ocorreu desconforme à previsão dos acordos firmados no Mercosul, pois não se seguiram devidamente os procedimentos para tanto estabelecidos, fato que acaba comprometendo o próprio desenvolvimento institucional do bloco.

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Pesquisador do Núcleo de Estudos Internacionais (FUNAG/UNIFOR).

<sup>2</sup> Doutor em Direito (USP). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (UNIFOR). Procurador do Estado do Ceará.

**Palavras-chave:** Mercosul; Protocolo de Ushuaia; cláusula democrática; democracia; América Latina.

### **Resumen**

*Un pacto por la democracia ha sido firmado en el ámbito del Mercosur, a partir del Protocolo de Ushuaia (1998), significando que el mantenimiento de las instituciones democráticas sería condición indispensable para la existencia y desarrollo del bloque. El compromiso fue firmado por otros Estados que también entendieran el pacto democrático como condición esencial para el proceso de integración que ha tenido lugar en América Latina. Es cierto, además, que la democracia no se presentó a contento en la historia del continente y, así, el acuerdo es de gran importancia a la posibilidad de que el progreso económico de la región sea acompañado de el correspondiente desarrollo político, social y cultural de los pueblos de América Latina, específicamente en el Mercosur, que es el bloque en fase más avanzada de integración. Así, a través de este estudio hemos tratado de analizar el impacto que el compromiso firmado puede conducir al desarrollo de Mercosur, teniendo en cuenta la realidad socio-política de los países de América Latina y, además, el reciente ingreso de Venezuela en el bloque, que se hizo posible por cuenta de la suspensión que se impuso al Paraguay, basa en la aplicación de la cláusula democrática. Se observó, sin embargo, que esta norma fue creada sin también que fuesen delimitados los parámetros objetivos indicadores de su contenido, porque no se hay definido en la normativa lo que se consideraría un régimen democrático, y esto puede generar inseguridad política y jurídica para los proyectos de integración. Se encontró, además, que la aplicación de la cláusula, en el episodio seleccionado, se produjo mal ante la predicción de los acuerdos firmados en el ámbito del Mercosur, porque no se respetaran los procedimientos establecidos, y esto es una causa que compromete el desarrollo institucional del propio bloque.*

**Palabras-chave:** Mercosul; Protocolo de Ushuaia; cláusula democrática; democracia; América Latina.

### **Introdução**

A incorporação da Venezuela ao Mercosul, como membro efetivo, gerou muita repercussão no cenário político internacional, principalmente por duas razões.

A primeira delas está no fato de que a decisão que chancelou a entrada do novo sócio foi tomada durante um momento de instabilidade institucional do bloco, porque, no momento do ato, o Paraguai estava suspenso de seus direitos de deliberação e decisão.

Isso se deu porque, após o *impeachment* do “*primer mandatario*” paraguaio, Fernando Lugo, os líderes dos demais Estados Partes do Mercosul censuraram a forma como o processo de “juízo político” efetivou-se no país, por conta da falta de condições adequadas para defesa, em face do exíguo tempo disponível, o que haveria significado nítida ofensa ao devido processo legal e ao direito de ampla defesa, traduzindo-se, portanto, em medida arbitrária, não condizente com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Em face disso, o Paraguai foi suspenso, sob argumento de quebra do compromisso democrático assumido pelos membros do Mercosul, instrumentalizado no Protocolo de Ushuaia, que passou a ser tido como condição essencial para desenvolvimento da integração latino-americana e para ingresso e saída de sócios do bloco.

A segunda polêmica – que está intimamente ligada com a primeira – tem respaldo, justamente, no fato de que a própria Venezuela não é vista como exemplo de um país democrático, em função de aspectos políticos e sociais que caracterizam o país, como a falta de liberdade de imprensa, e, no entanto, foi admitida no bloco sem ressalvas.

Diante disso, o que chama atenção nesse episódio decorre da falta de critérios objetivos para definir o que seria democracia nesse contexto, pois, inobstante o valor – pelo menos político-ideológico – atribuído à manutenção de um regime democrático como condição para o desenvolvimento da política externa na América Latina, desde os membros Mercosul aos demais países associados, as bases normativas que instituíram essa nova regra para o bloco não definem, porém, o seu núcleo essencial: se não há definição do que caracteriza um regime democrático, como se pode falar em um regime antidemocrático? A manutenção das instituições democráticas, ainda que meramente formais, seriam suficientes para indicar a presença da democracia? E o que seriam tais instituições?

Isso abre espaço, certamente, para oportunismos políticos e, quiçá, para conchavos, internos ou internacionais, além de, é claro, gerar insegurança jurídica, circunstância que é antagônica a qualquer processo de integração regional.

Como já destacado, as indagações ganham destaque, ademais, diante da institucionalização da cláusula no âmbito do Mercosul, que condiciona a (des)associação de membros ao compromisso de vigência das instituições democráticas, o que possui relevância nesta era de globalização econômica, em que a adesão a blocos regionais mostra-se uma tendência mundial.

Como se observará neste trabalho, inobstante o arcabouço jurídico instituído para a proteção e preservação do compromisso democrático, não há previsão, no próprio tratado que o sedimentou, do que se definiria por “democracia” ou mesmo algum apontamento, que

ensejasse uma interpretação abalizada, acerca de circunstâncias essenciais que configurariam o desrespeito às instituições democráticas em cada país.

Nesse sentido, cumpre avaliar as consequências que tal situação enseja para o próprio contexto de integração latino-americana, destacando-se o Mercosul como principal espaço jurídico-político da região.

Afinal de contas, é possível achar um conceito homogêneo de democracia para a América Latina? A realidade política vivenciada nos próprios países do continente seriam exemplos de regimes democráticos? Ademais, seria mesmo a democracia o requisito essencial para a integração regional?

Buscou-se neste trabalho explorar a temática com foco na atual estrutura do Mercosul, com os instrumentos e mecanismos instituídos para a integração democrática, e nas condições político-sociais que caracterizam a realidade da democracia na América Latina.

### **Integração Regional e o Mercosul**

O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991 pelos Chefes de Estado de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, foi celebrado no intuito de criar um Mercado Comum para os quatro países, com a finalidade de, entre outros benefícios, constituir-se em um sistema regional de otimização econômica para a região (JAGUARIBE, 2007, p. 5).

Todavia, é impossível negar-se que o bloco vem deixando de ser apenas um acordo de livre comércio entre seus sócios e, hoje, conta com uma estrutura institucional que o caracteriza como um verdadeiro projeto de integração, segundo Percy Arslanian (2011, p. 85). A criação, por exemplo, de um Fundo de Convergência Estrutural e de um Parlamento, destaca o autor, denota que o bloco já não é um empreendimento de integração apenas comercial, mas, também, político e social.

De fato, antes visado como um mecanismo de abertura de mercados, o Mercosul passou por mudanças institucionais que modificaram seu aspecto jurídico, como o que decorreu do Protocolo de Ouro Preto (1994), que, além de reformar sua estrutura, para adaptá-la ao processo de integração em progresso, lhe atribuiu personalidade própria de direito internacional, assim como pela criação de mecanismos próprios de solução de controvérsias no âmbito do bloco, como a criação do sistema de tribunais arbitrais, por meio do Protocolo de Olivos (2002), que reconforta a segurança jurídica no âmbito do bloco – substituindo a menos complexa sistemática do Protocolo de Brasília (1991).

Não se pode deixar de reconhecer, então, o desenvolvimento institucional pelo qual vem passando o Mercosul, que, desde sua fundação, revela-se, cada vez mais, um potencial

projeto de integração, o que, no caso do Brasil, ganha destaque a partir do comando da Constituição de 1988, no sentido de que a República brasileira deve buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (art. 4º, par. ún.).

Não se trata, nesse ponto, destaca José Afonso da Silva (2009, p. 53), de simples faculdade política, mas de um verdadeiro mandamento constitucional a ser cumprido pelo Estado brasileiro, razão pela qual a participação do Brasil em organismos associativos entre países latino-americanos deve ser estimulada e acentuada, cada vez mais, no sentido de buscar-se uma verdadeira integração – contexto em que sobressai o Mercosul, bloco regional mais expressivo na América Latina, com relevante projeção internacional, do qual o Brasil torna-se naturalmente líder.

Não se nega, de fato, que todo processo integrativo regional tem gênese na busca de um espaço comum para incorporação de mercados, mas a integração pressupõe, além disso, uma convergência normativa e uma solidariedade econômica, social e, até, política (ARSLANIAN, 2011, p. 86), na tendência de formar uma comunidade interestatal.

Mas, para que ocorra a integração, é necessário firme engajamento político e institucional, orientado por certo grau de solidariedade, clara percepção e sensibilidade, entre os Estados participantes, no sentido de confeccionar o projeto comum de desenvolvimento regional (CASELLA, 2010, p. 172), pois a integração implica em transformação dos objetivos individuais de cada país em um objetivo único para o conjunto (OCAMPO, 2009, p. 23).

Por isso dizer-se que na origem da integração está a aceitação, por parte de um grupo de Estados, de valores que lhes sejam comuns e que, desde o início, lhes forneçam um objetivo e uma ideia diretores aos quais os participantes estejam dispostos a subordinar seus próprios interesses (OCAMPO, 2009, p. 131), por meio de efetivas mudanças em suas instituições públicas e sociais, não apenas no cerco da economia.

No caso do Mercosul, além dos já mencionados avanços institucionais que o caracterizaram desde sua criação, dotando-o de estrutura compatível à sua atual qualidade de organismo interestatal cujo estágio de desenvolvimento é o mais avançado na América Latina, outros passos foram dados, no marco do Tratado de Assunção, no sentido de viabilizar a integração não apenas econômica, mas, também, política, social e cultural, dando-se destaque, nesse ponto, tanto ao Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2006), cujo intuito de criação foi dar representação aos cidadãos no processo político da região, quanto, em especial, ao compromisso democrático, celebrado no Protocolo de Ushuaia (1998).

Ressalte-se, de antemão, que este segundo documento, na ocasião, foi assinado não apenas pelos Estados Partes do Mercosul, mas também pela República da Bolívia e pela República do Chile, o que demonstra a capacidade integrativa que a adoção do pacto ensejaria, aproximando países do bloco e países externos, em torno de um valor político comum, por meio de um vínculo político-jurídico internacional.

Conforme enuncia o texto desse Protocolo, o compromisso foi celebrado no intuito de reiterar a Declaração Presidencial de *Las Leñas* (1992), no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas seria condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do próprio Mercosul.

De acordo com o art. 2º, as normas do documento de Ushuaia seriam aplicadas às relações que decorressem dos respectivos “Acordos de Integração” vigentes entre os Estados signatários, “no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles”, o que, conseqüentemente, implicaria a aplicação dos procedimentos nele previstos (art. 3º).

Nesse contexto, o Protocolo traz em seu bojo a previsão de medidas que devem ser adotadas pelos pactuantes, sempre que se verifique a quebra do compromisso firmado, situação em que os demais Estados Partes, com vistas ao esclarecimento da situação verificada, deverão promover “as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado” (art. 4º); restando estas infrutíferas, outras medidas serão adotadas, cuja natureza e extensão deverão levar em conta “a gravidade da situação existente” e compreenderão “desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos” (art. 5º).

Como se pode notar, então, o alcance das medidas a serem adotadas em face do descumprimento do pacto – o que, a depender da decisão tomada, poderá até comprometer o próprio desenvolvimento daquele país que tenha larga dependência dos benefícios inerentes aos acordos de integração de que, porventura, seja suspenso – revela o destacado valor político que se reconheceu à vigência das instituições democráticas no âmbito da comunidade.

Esse destaque, ademais, ganha reforço com a Decisão nº 27/11 do Conselho do Mercado Comum, órgão de cúpula do Mercosul, que aprovou o texto do Protocolo de Montevidéu, tratando novamente sobre o compromisso com a democracia na região, mas, dessa vez, além das partes que já haviam subscrito o Protocolo de 1998, contando com a assinatura da República da Colômbia, da República do Equador, da República do Peru e da República Bolivariana da Venezuela – Estados associados do Mercosul.

O novo tratado, que complementaria o de Ushuaia, contudo, ainda não foi ratificado pelos Estados mencionados, o que o leva a não estar incorporado como norma do Mercosul,

mas que revela, por outro lado, o ascendente compromisso que vem orientando o desenvolvimento do bloco.

Nesse contexto, à guisa de exemplificação, o acordo originário da capital uruguaia, reiterando o documento de Ushuaia, aplicar-se-ia, conforme previsto no texto, em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática; todavia, deu outros contornos ao compromisso que já havia sido pactuado, ampliando o rol de proteção e, conseqüentemente, aplicabilidade.

Nos termos do art. 1º, três seriam as situações que poderiam dar ensejo à aplicação do Protocolo de Montevideú: a) ruptura da ordem democrática (ou ameaça de ruptura); b) violação à ordem constitucional; ou c) qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.

Aliás, outra inovação é a própria previsão de quebra do compromisso pela (simples) ameaça à ordem democrático-constitucional, o que enfatiza, ainda mais, o caráter coercitivo/estimulante do pacto, que ganha, com isso, contornos de instrumento de prevenção política.

Em casos tais, o novo acordo, focando na atuação diplomática, estabelece determinadas etapas que devem ser prosseguidas pelas partes pactuantes, durante a ocorrência subversiva, dissemelhantemente do que prevê o Protocolo de Ushuaia, ao prescrever apenas os atos de consulta como obrigatórios, antes que se proceda à adoção de medidas coercitivas.

Não obstante, da mesma forma como já antes previsto, caso as consultas mencionadas resultem infrutíferas ou – pela inovação do recente Protocolo – se as autoridades constitucionais da Parte afetada virem-se impedidas de mantê-las, os Chefes dos demais Estados, nos termos do acordo de Montevideú, “considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas de forma consensuada” (art. 3º).

Tais medidas, que, segundo o texto do Protocolo, serão aplicáveis “em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática” (silenciando, pois, quanto às outras hipóteses de aplicação do Tratado), poderão variar desde a suspensão do direito de participar nos órgãos do bloco ao fechamento total de fronteiras, conforme rol exemplificativo do art. 6º.

Note-se que, enquanto o Protocolo de Ushuaia prevê que as medidas a serem tomadas devem compreender “desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos” (art. 5º), é nítido que as medidas propostas pelo Protocolo de Montevideú são mais severas. Isso porque, como se pode inferir, as providências do acordo da capital uruguaia têm o condão influir diretamente na subsistência da própria população do

país afetado, que porventura dependa, por exemplo, do fornecimento de mercadorias e serviços oriundos dos demais países, de modo que, em um contexto como esse, será possível que essa mesma população, que – como se pressupõe para aplicação do Protocolo – já fora vítima de um possível golpe de Estado, acabe sendo, ainda mais, prejudicada pelas medidas políticas adotadas.

Todavia, para evitar qualquer exagero ou falta de ponderação na atuação dos Estados nessa situação, o citado dispositivo do texto de Montevideu traz limitações para as medidas a serem tomadas (o bem-estar da população, os direitos humanos, a soberania nacional *etc.*).

Além disso, o próprio Protocolo prevê que os chefes de Estado deverão trabalhar de maneira articulada, por meio da diplomacia, no intuito de restabelecer “a ordem democrática e constitucional, o legítimo exercício do poder e a plena vigência dos valores e princípios democráticos no país afetado” (art. 8º).

Em meio, assim, a algumas distinções – que se poderão considerar avanços, na verdade – entre os Protocolos de Ushuaia e de Montevideu, percebe-se, de qualquer modo, a capacidade de interferência da cláusula democrática no funcionamento do próprio Mercosul, constituindo-se (potencial) mecanismo – e, quiçá, o primeiro passo – de uma verdadeira integração político-jurídico-social, portanto, na medida em que, dada a capacidade do bloco de atrair novos afiliados – capacidade que tende a crescer –, as perspectivas para a democracia na América Latina podem prosperar.

Tais acepções, aliás, parecem estar de acordo com as constatações feitas por Mariela Antoniazzi (2010, p. 178) acerca da possibilidade de integração latino-americana:

*Hay un hilo histórico conductor que reafirma el interés de nuestros pueblos (aunque as veces falte la voluntad política) de pronunciarse a favor de la unidad. Pero esta unidad debe basarse en el respeto a la democracia, a los derechos fundamentales, al Estado de Derecho.*

Como se pode inferir, portanto, a plena vigência das instituições democráticas nos países da América Latina tornou-se uma questão capaz de interferir não apenas no processo de integração regional, mormente no âmbito do Mercosul, mas no próprio desenvolvimento dos países locais, dadas as consequências políticas, econômicas e, até mesmo, sociais que o descumprimento dos acordos firmados nessa seara pode(rá) ensejar.

Afinal, como se define o Mercosul um projeto de integração aberto, “*tiene coherencia que establezca con carácter expreso que la cláusula democrática también tendrá aplicación para los futuros Acuerdos de asociación*” (ANTONIAZZI, 2010, p. 191), de modo



que se pode vislumbrar que a integração latino-americana, portanto, ficará condicionada a esse compromisso.

Verificada, então, a importância dada ao comprometimento com a manutenção das instituições democráticas nacionais para o prosseguimento do processo de integração no âmbito do América Latina, exsurge, conseqüentemente, a questão fundamental de definir-se, todavia, o que se entenderia por “democracia” na realidade política na região.

Noutras palavras, resta definir qual seria o parâmetro comparativo para falar-se em respeito às instituições democráticas – e o que seriam tais instituições – nos países latino-americanos, devendo-se ter em conta, ademais, a própria situação política local.

### **Democracia na América Latina**

Como aponta Andrea Hoffman (2010, p. 157), uma primeira dificuldade para se identificarem crises democráticas ocorridas nos Estados membros do Mercosul seria a própria definição do que pode ser tido como democracia.

Dentre várias conceituações possíveis, Hans Kelsen (2000, p. 35) resume que democracia deveria significar “identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo”. Um regime nesses moldes, porém, requer o mínimo de sistematização, no sentido de que se possam definir elementos e regras capazes de assegurar e, ao mesmo tempo, evidenciar o governo do povo, pelo povo e para o povo.

Tal conceito, todavia, sendo genérico e, por certo, abstrato, é algo não apenas praticamente intangível, como incomensurável, visto que, se, por um lado, “não é possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático” (BOBBIO, 2007, p. 327), é certo, por outro, que “nenhum Estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático” (DAHL, 2001, p. 53), no sentido mais puro do termo.

Pode-se dizer, contudo, que, pelo menos até que se haja definido o significado comportamental de democracia, certamente não será um regime democrático aquele que não observar mínimas regras desse processo, segundo define Norberto Bobbio (2007, p. 327), como a supremacia do órgão legislativo, que, assim como o chefe de Estado, deve ser eleito, garantindo-se a todos os cidadãos o direito de votar, de maneira livre e isonômica, em diferentes partidos políticos, para que as eleições e decisões políticas sejam adotadas pelos critérios de maioria, sem, no entanto, limitarem-se os direitos das minorias, que devem poder competir em igualdade de condições – entre outras regras.

Portanto, a apuração da existência de um regime democrático não pode, de fato, limitar-se à mera decretação formal no sentido de que um país constitui num Estado Democrático de Direito. Robert Dahl (2001, p. 99) sugere, reiterando o pensamento de Bobbio, um conjunto mínimo de instituições políticas capazes de caracterizar a presença de um sistema democrático: “1) funcionários [políticos] eleitos; 2) eleições livres, justas e frequentes; 3) liberdade de expressão; 4) fontes de informação diversificadas; 5) autonomia para as associações; 6) cidadania inclusiva”.

É necessário, então, que a democracia esteja presente no sistema institucional do Estado, enraizada na sua organização política, fazendo-o funcionar de acordo com essa perspectiva no âmbito econômico, social, jurídico, cultural *etc.*

Portanto, é essencial, para a estabilidade democrática, a institucionalização de um sistema político (BAQUERO, 1988, p. 21), que deve estatuir as regras pelas quais terão lugar, inevitavelmente, o governo do povo e a limitação de poder, que são indissolúvelmente associados na visão ocidental de democracia, conforme Alexandre de Moraes (2005, p. 2).

Todavia, o índice de institucionalização política na América Latina, de maneira geral, “tende a ser relativamente baixo, gerando conflitos e tensões que estabelecem um distanciamento entre a sociedade e o Estado” (BAQUERO, 1988, p. 21), o que se pode verificar no próprio comportamento dos cidadãos latino-americanos em relação às instituições políticas, sociais e jurídicas nacionais.

Segundo Marcello Baquero (1998, p. 17), “quando se pensa no conceito de democracia, constata-se que uma das características mais notáveis dos problemas de institucionalização democrática tem a ver com a falta de raízes do chamado credo democrático da população” e, no caso de uma projeção democrática regional/internacional, “uma das grandes dificuldades para a consolidação de uma definição universal de democracia seria se alcançar um sistema de direitos desvinculado de especificidades culturais” (HOFFMAN, 2010, p. 165).

Ocorre que o processo democrático sempre acompanha a evolução cultural de cada povo, sofrendo influência da formação histórica e do conjunto de tradições que se acumularam ao longo dos anos (HERTEL, 2007, p.30), o que ganha relevância no estudo da América Latina, onde é evidente “a descrença ou o baixo nível de confiança das pessoas nas instituições políticas (parlamento, partidos, administração pública e justiça)” (HOLANDA, 2010, p. 74).

A situação desse distanciamento entre cidadãos e instituições políticas, no contexto latino-americano, além de ter raízes em um processo histórico de marginalização político-

social durante o qual a alternância entre oligarquias caudilhistas e regimes totalitários centralizadores – a exemplo do Brasil – relegaram o *status* republicano dos países na região a mera titulação constitucional, vem sendo agravada pelo próprio sistema político adotado e pelas próprias práticas governistas repetidas, principalmente, na América do Sul.

Vive-se uma crise institucional – aflorada após o processo de “redemocratização” – nos países latinos, caracterizada, segundo Francisco Urribam Holanda (2010, p. 80), por:

Ausência de condições que asseguram o exercício do poder sem o uso de procedimentos violentos; permanência de vícios tradicionais na prática política: clientelismo, paternalismo, corrupção, troca de favores, predomínio de leis eleitorais anacrônicas e ausência de comportamento democrático da população; degradação das condições sociais: desemprego, expansão da pobreza e do processo de concentração de renda.

Um exemplo desse marasmo democrático é a constatação de que os partidos políticos colocam-se, cada vez mais, distantes dos interesses das nações (HOLANDA, 2010, p. 74), revelando a ausência completa de representatividade popular no continente (HERTEL, 2007, p. 116), o que, ademais, torna ainda mais limitado o alcance dos institutos de democracia postos à disposição da população, como a eleição de um corpo parlamentar representativo.

Aliás, a democracia formal, fundada nas instituições de mera representação popular, desenvolve no povo apenas um interesse de participação política, por meio das eleições, “sem criar nele um interesse pela coisa pública, pelas decisões que o Estado deve tomar em seu nome”, destaca Jaqueline Hertel (2007, p. 116), apontando vantagens na adoção de um regime de democracia participativa. Todavia e apesar dos impasses da democracia representativa (BERCOVICI, 2005, p. 281-303), deve-se prestar bastante atenção ao aspecto da “complementaridade” entre uma e outra forma da democracia. A propósito da democracia brasileira e da tensão entre representação e participação, é oportuno recorrer a Wanderley Guilherme dos Santos, quando considera que a democracia direta é uma ideia sedutora e generosa, todavia, o parlamento vem a ser precisamente o lugar em que são expostos argumentos contraditórios, em que se processa a persuasão de uns, a reconsideração de outros e a deliberação que, afinal, raramente corresponde imaculadamente a alguma das opiniões originárias.

E quanto às grandes expectativas a propósito dos mecanismos complementares de democracia direta, conclui que “[...] são, essencialmente, omnifuncionais, tanto servem à democracia como podem beneficiar tiranias” (SANTOS, 2007, p. 7, 8 e 10). Por tudo isso, muitos dos textos reunidos clamam pela necessidade de valorização de aspectos da democracia representativa, tais como eleições, partidos, sistema de governo, parlamento.

De qualquer modo, essa distância que se percebe entre o povo e o corpo de seus representantes, na América Latina, foi o que sempre permitiu a tomada de decisões políticas à mercê da população. As consequências ensejadas por um sistema montado nesses moldes acabam ferindo o que Norberto Bobbio (2007, p. 326) definiria como valores considerados característicos dos ideais democráticos, como “solução pacífica dos conflitos sociais, da eliminação da violência institucional no limite do possível, do frequente revezamento da classe política, da tolerância e assim por diante”, desaguando num postura que classifica como “subversivos” movimentos sociais, como o dos sem-terra, que reivindicam direitos que lhes cabem segundo a lei e a Constituição (MÜLLER, 2010, p. 115).

Por conseguinte, um dos reflexos dessa sistemática, do ponto de vista econômico, é a concentração da renda, que aumenta, cada vez mais, agravando as condições sociopolíticas dos países do continente, pois, como observa Friedrich Müller (2010, p. 118), “em nenhuma região do mundo a distância entre os mais ricos e os mais pobres se acentua tanto como nos países emergentes da América Latina”.

A desigualdade social, por certo, é um fator de risco para a democracia, pois “o descenso econômico leva rapidamente à privação sociocultural e à apatia política – o que, quase sempre, satisfaz aos desígnios das esferas dominantes da sociedade” (MÜLLER, 2010, p. 114), num ciclo vicioso que impede a concretização dos valores inerentes ao Estado Democrático de Direito, como a separação de poderes, o pluralismo político, a isonomia, a legalidade e, até mesmo, a dignidade da pessoa humana (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 171).

Segundo Norberto Bobbio (2000, p. 38), a democracia teve sempre dois significados prevaletentes, ao menos na origem, conforme se ponha em evidência o conjunto de regras que permite a distribuição do poder político à maior parte dos cidadãos ou o ideal de igualdade, no qual todo governo democrático dever-se-ia inspirar. A realidade vivenciada nos países da América Latina e, especificamente, do Mercosul, todavia, revela certa inaptidão do sistema político operado na região para lograr os objetivos até agora expostos.

Nesse contexto, segundo Friedrich Müller (2010, p. 113), “aqueles que não consideram o problema da exclusão social usam a expressão ‘povo’ de forma meramente icônica; eles não são democratas, não participam do discurso democrático”. Afinal, “uma democracia legitima-se a partir do modo pelo qual ela trata as pessoas que vivem no seu território” (MÜLLER, 2010, p. 112). Portanto, segundo Antoniazzi (2010, p. 199):

*La situación de los derechos humanos, la independencia del poder judicial, la inseguridad, entre otros factores, abren serios cuestionamientos en cuanto a la*

*efectividad de la democracia en algunos países, lo cual supone estar alerta para exigir el estricto cumplimiento de la cláusula democrática.*

Como se pode perceber, essa (negativa) conjunção sociopolítica tanto é reflexo quanto reflete o próprio déficit democrático vivenciado na América Latina, resultando em contínuo desrespeito aos direitos fundamentais no continente – e, como lembra Dirley da Cunha Júnior (2011, p. 547), o nível de desenvolvimento da democracia em um país é medido, inegavelmente, pelo respeito e expansão dos direitos fundamentais, ou mesmo às liberdades básicas dos cidadãos.

Se é verdade que não pode chamar-se, propriamente, liberal um Estado que não reconheça o princípio democrático da soberania popular, ainda que limitado ao direito de uma parte [...] dos cidadãos darem vida a um corpo representativo, é ainda mais verdadeiro que, segundo a concepção liberal do Estado, não pode existir Democracia senão onde forem reconhecidos alguns direitos fundamentais de liberdade que tornam possível uma participação política guiada por uma determinação da vontade autônoma de cada indivíduo (BOBBIO, 2007, p. 324).

Essa situação, ademais, é agravada pela adoção histórica de um sistema presidencialista, altamente concentrador de poderes nas mãos dos chefes de Estado, o que permite – e sempre permitiu, na história do continente – a adoção de práticas destoantes dos princípios republicanos, como lembra Mariela Antoniazzi (2010, p. 199): *“si bien es cierto que las dictaduras militares forman parte del pasado, es igualmente cierto que se constata una recentralización y algunos gobiernos pueden ser catalogados desde democracias participativas hasta autocracias electorales”*.

A figura do presidente, na América Latina, sempre representou alternativa – e, em muitos casos, solução – contra a fragmentação geográfica do poder, buscando-se concentrá-lo na competência de um (suposto) representante da nação, (aparentemente) capaz de unificá-la e dar-lhe identidade, fundamento utilizado desde a independência dos países da região até a instituição de regimes ditatoriais no século XX.

O sistema presidencialista, todavia, por conta da concentração de poderes que sempre o caracterizou na América Latina, acabou dando cabimento a abusos, desvios e exageros políticos contados pela história do continente, cumprindo observar, nesse contexto, que, em regimes democráticos, o poder está mais amplamente distribuído; a centralização é mais característica de regimes autocráticos (BOBBIO, 2000, p. 94). Aliás, como aponta Hans Kelsen (2000, p. 88), “a ideia de democracia implica ausência de chefes”.

Realmente, quando à frente da população de eleitores, que conta milhões de indivíduos, está um único indivíduo eleito, a ideia da representação do povo necessariamente perde o seu último resquício de fundamento. Aquilo que num

parlamento, em que estejam compreendidos todos os partidos, talvez seja possível – isto é, que da cooperação de todas essas forças resulte algo que possa ser considerado vontade nacional – é, ao contrário, impossível no caso do presidente designado por eleição presidencial direta e que, por isso mesmo, independe totalmente do parlamento e, por outro lado, não é controlável por todo o corpo popular, imenso e incapaz de agir (KELSEN, 2000, p. 90).

O enraizamento de um sistema político baseado na ideia de um chefe para a nação, contudo, teve consequências que até hoje são percebidas nas sociedades latino-americanas, especialmente após os governos neoliberais frutos do período ditatorial vivenciado na segunda metade do século passado.

O Brasil teve de distanciar-se de um regime militar precedente e a elaboração e promulgação de sua constituição, como se sabe, ocorreram no contexto de uma transição pactuada, e não revolucionária. O peso quase opressivo do seu regime presidencialista conduz, em uma sociedade civil ainda insuficientemente organizada e mobilizada, ao que se chamam, nas pesquisas sobre os processos de transição, democracia “defeituosa”, uma vez que a exequibilidade de uma política democrática fica prejudicada pela falta de estruturas própria ao Estado de Direito (MÜLLER, 2010, p. 124).

Nesse quadro, até mesmo o revezamento no poder passa a ser dificultado – trazendo consequências ruins para o pluralismo característico da democracia – pela presença de mecanismos políticos como o da reeleição, realidade comum nos países latino-americanos, mas que enseja repercussões negativas para os princípios democrático-republicanos:

Tendência ao uso da máquina governamental, abuso de poder políticos, condutas vedadas a agentes públicos, captação ilícita de sufrágio, desequilíbrio da competição política, oligarquização e personalização do poder e empreendedorismo político distante dos valores republicanos constituem, entre outros, aspectos negativos vinculados ao mecanismo (MORAES, F., 2010, p. 131).

Dessa forma, segundo Robert Dahl (2001, p. 157), “alguns estudiosos afirmam que a combinação latino-americana de presidencialismo e representação proporcional contribuiu para as quebras da democracia, tão frequentes entre as repúblicas das Américas Central e do Sul” e, “embora seja difícil separar os efeitos da forma constitucional das condições adversas que eram as causas subjacentes da polarização e da crise política, talvez fosse mais sensato que os países democráticos evitassem a opção latino-americana” (DAHL, 2001, p. 157-158).

Ademais, segundo Bobbio (2007, p. 326), numa proposta de (re)definição de democracia, devem-se compreender três pontos essenciais: o recrutamento, que deve ser orientado pela escolha eleitoral livre de uma classe política; a extensão, que demanda a pluralidade de classes para a formação de um governo independente; e a fonte do poder:

Quando este é exercido por uma classe política representativa, com base numa delegação periodicamente renovável e fundada sobre uma declaração de confiança, e no âmbito de regras estabelecidas (Constituição) e não em virtude de dotes carismáticos do chefe ou como consequência da tomada violenta do poder (golpe de Estado, revolta militar, revolução *etc.*).

Diante da análise de Bobbio, todavia, percebe-se que os três elementos suscitados pelo autor sempre tiveram pouco espaço de desenvolvimento nos países da América Latina, tanto pelo histórico de competições eleitorais que, se não fraudulentas, não se efetuaram – nem ainda se efetuam – de maneira livre e igualitária, do que são exemplo os famigerados currais eleitorais, quanto pela ausência de pluralidade na extensão do poder, tendo-se em vista que é usual a disputa política circunscrever-se a duas ou, no máximo, três agremiações partidárias, especialmente nos países do Cone Sul.

Com relação ao terceiro ponto mencionado por Bobbio, a própria história do Brasil contempla vários casos de tomada e detenção do poder pela violência institucional e militar, que chegaram a “legitimar-se”, ademais, pelos citados “dotes carismáticos do chefe”, a exemplo do governo, inicialmente populista, de Getúlio Vargas, que se estendeu numa verdadeira ditadura.

A figura do chefe de Estado de estilo de características populistas, aliás, vem reaparecendo nos países latino-americanos, a exemplo de Evo Morales, na Bolívia, Hugo Chávez, na Venezuela, e, em certo ponto, Lula, no Brasil.

Diferentemente, porém, de um governo pautado por uma política integrativa e discursos e práticas que busquem aflorar o pensamento nacionalista, observa-se que:

O populismo pode significar um estilo pessoal e demagógico, encontrável em diversas quadras históricas e que, na atualidade, de modo voluntarista e irresponsável, pretende colocar-se acima da política e das suas astúcias. Este populismo faz tremer experimentos democráticos recentes, afastando de alguns países as possibilidades democrático-institucionais (MORAES, F., 2010, p. 117).

Nesse contexto, aponta Francisco Urribam Holanda (2010, p. 87):

A herança tardia de como se deu o processo de formação da sociedade civil na América Latina talvez explique o comportamento tão vivo de figuras como Hugo Chávez, um caudilho que, agindo em nome do povo, fazendo política para necessidades reais de parte da população e afirmando servir aos verdadeiros serviços de sua pátria, justifica sua postura, divide opiniões e até a sociedade, mas não cria um processo de empoderamento da população, não projeta novas lideranças e não fortalece as organizações institucionais da sociedade, mas promove reformas constitucionais para alargar o seu tempo no poder, como se fosse o púnico capaz de salvar o seu país da ‘diabólica ameaça americana.

Enfim, a constatação que se faz do quadro político da América Latina demonstra, de antemão, a dificuldade que resulta para a definição de um regime democrático como valor regionalizado, visto que “uma identidade regional democrática pressupõe que seus Estados membros em si também sejam democracias relativamente homogêneas” (HOFMANN, 2010, p. 167-168), quando, na verdade, como se pode perceber, nem mesmo se poderia falar – sem o mínimo de ressalvas – em democracia plena em, ao menos, um de cada país do continente.

Não obstante, cumpre ressaltar outra observação de Norberto Bobbio (2007, p. 329), no sentido de que “o conceito de democracia atribuído aos estados socialistas e aos Estados do Terceiro Mundo espelha mais fielmente o significado aristotélico antigo de Democracia”, ou seja, “o Governo dos pobres contra os ricos, [...] um Estado de classe, e tratando-se da classe dos pobres, é o Governo da classe mais numerosa ou da maioria” (BOBBIO, 2007, p. 329).

Ademais, na acepção de Friedrich Müller (2010, p. 122):

A democracia exige que processos econômicos sejam inseridos em processos sociais. Na situação atual, isso parece requerer a ajuda de conjuntos de regras internacionais, na medida em que o Estado-nação não pode mais, sozinho, produzir e impor suas regras.

É justamente nesse contexto, então, que sobressai a ideia de integração regional como alternativa para o desenvolvimento político, econômico, social e cultural no continente, destacando-se, em particular, os acordos firmados no marco do Tratado de Assunção, em especial aquele que está aqui em debate: o compromisso democrático.

Todavia, a questão da promoção e da proteção da democracia “de fora para dentro” foi tratada por Andrea Hoffman (2010, p. 166), para quem:

Fatores exógenos podem oferecer estímulos positivos e podem até ter efeitos significativos determinantes no curto prazo, mas a consolidação profunda da democracia requer o desenvolvimento de uma verdadeira cultura democrática, ou seja, um complexo processo sociocultural que necessita do envolvimento da sociedade doméstica e que pode levar gerações.

Portanto, embora não se consiga – ou, talvez, não se possa – definir um conceito válido e neutro para o que, no âmbito do Protocolo de Ushuaia, seria um regime democrático, tendo-se em vista a realidade política vivenciada, ao longo dos anos, na América Latina, o futuro da região aponta nessa direção, como lembra Mariela Antoniazzi (2010, p. 192):

*En el ámbito regional interamericano y, particularmente en el suramericano, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho se presentan como conceptos interconectados”, de modo que, conclui a autora, “la democracia es una conditio sine qua non para la integración en América del Sur.*



## **Democracia no Mercosul: aplicação do Protocolo de Ushuaia**

No âmbito do Mercosul, a questão da democracia trazida, oficialmente, pelo Protocolo de Ushuaia não suscitou muita discussão, até o ano 2005, quando a República Bolivariana da Venezuela requereu sua adesão oficial ao bloco, “notícia que surpreendeu a políticos, atores econômicos e sociais e, inclusive, acadêmicos pois, apenas um ano antes, havia sido admitida como membro associado do bloco (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 163).

Não apenas por isso, porém, chamou atenção o pedido venezuelano; para muitos, o país não poderia ingressar no bloco, tendo em conta o disposto no Protocolo de Ushuaia.

Segundo Andrea Hoffman (2010, p. 163), “se interpretada de uma maneira rígida, a cláusula democrática não apenas poderia ser invocada como impedimento para a ratificação do tratado de adesão da Venezuela ao bloco”, como sequer a sua condição de país associados poderia haver sido efetivada. Não obstante, o Protocolo de adesão da Venezuela foi votado e aprovado pela maioria dos membros do Mercosul, faltando apenas que o Congresso do Paraguai ratificasse o acordo firmado.

O procedimento, contudo, estancou no Senado paraguaio, sob o argumento de que o regime vigente no Estado da Venezuela não seria compatível com o compromisso assumido com a democracia no âmbito do bloco, tendo em vista, principalmente, as práticas políticas do governo de Hugo Chávez.

Para muitos, de fato, aquele país não se enquadraria nos parâmetros (toleráveis) de democracia. Aponta Demétrio Magnoli (2007, p. 38), por exemplo, que, no plano interno, “as prioridades políticas do chavismo são a formação de um partido unificado e a aprovação da reeleição ilimitada, algo que romperia o quadro precariamente democrático no qual ainda se move o país”, não se podendo olvidar que os regimes totalitários estão geralmente “ligados à conjugação de messianismos ideológicos com partidos de massas e utilização de processos de domínio da comunicação social” (MIRANDA, 1998, p. 28).

Não obstante, como já relatado, a maioria dos membros do Mercosul aprovou o ingresso da Venezuela, entendendo, portanto, que o país não estaria descumprindo o compromisso democrático.

Por outro lado, a falta de um parâmetro seguro para aferir a “democratização” de cada Estado membro ou candidato ao bloco torna-se ainda mais problemática por conta da ausência de qualquer mecanismo previsto na legislação do Mercosul para o fim específico de monitoramento do processo democrático no continente ou, mesmo, pela não previsão de um elemento preventivo nos instrumentos jurídicos da comunidade.

Como ressalta Andrea Hoffman (2010, p. 167), para que o Mercosul cumpra seu papel na promoção da democracia em seus Estados-Membros é essencial que ele disponha de “instrumentos específicos eficazes”. Nesse ponto, destacam-se, além da própria assinatura do Protocolo de Ushuaia, o mecanismo de observação eleitoral e outras atividades do Observatório da Democracia, criado pela Decisão nº 05/07 (HOFFMAN, 2010, p. 156).

Deve-se ter em conta, todavia, que, apesar da instituição de órgãos técnicos próprios para a temática, a decisão final – tratando-se de averiguação do nível de democracia no bloco – compete ao Conselho do Mercosul, órgão de cúpula integrado por Ministros de Estado das partes, ou seja, a decisão a ser tomada acaba tendo cunho unicamente político.

Nesse ínterim, enquanto estava pendente de aprovação a adesão da Venezuela, porque o Parlamento paraguaio ainda a considerava como um Estado não democrático, o próprio Paraguai, no dia 29 de junho, foi suspenso do Mercosul, conforme a decisão nº 28/12, do Conselho do Mercado Comum.

Segundo o texto da decisão, a medida foi tomada pelos Presidentes dos demais Estados membros do bloco e teve como fundamento o processo de *impeachment* sofrido pelo então presidente paraguaio Fernando Lugo – o que, todavia, segundo entenderam os outros chefes de Estados do bloco, se tratou de manobra política para tomar o poder, tendo-se em vista, inclusive, que o procedimento parlamentar operado não respeitou haveria respeitado o devido processo legal, porque não haveria sido dada oportunidade adequada para exercício do direito de defesa, ferindo o princípio do devido processo legal.

Consequentemente, instalou-se uma crise político-institucional no Paraguai, o que culminou na decisão referida, ao argumento de que houve desrespeito ao compromisso democrático daquele país. Contudo, independentemente do mérito dessa decisão cumpre fazer algumas observações.

Como já relatado neste trabalho, suspender os direitos e obrigações de algum Estado Parte do Mercosul é, sim, uma medida prevista no Protocolo de Ushuaia, cuja decisão deve ser tomada por consenso, levando-se em conta a gravidade do caso. Deve-se esclarecer, porém, duas questões pelas quais se deveria analisar o caso em tela.

A primeira delas diz respeito ao próprio procedimento adotado pelos Estados Partes do bloco para tomar a decisão final de “suspender” a participação do Paraguai no Mercosul.

Como mencionando, a decisão foi adotada pelos chefes de Estado sem que se desse oportunidade, porém, para que o próprio Paraguai pudesse defender seus interesses ou, pelo menos, para que pudesse esclarecer-se diante da comunidade.

Suspender o país, sem que se lhe assegurasse ao menos o direito de defesa, portanto, acabou caracterizando uma supressão do devido processo legal – ironicamente, o mesmo argumento utilizado para a suspensão do Paraguai, após o sumário processo de *impeachment*.

Porém, o Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, previu procedimentos próprios para sua aplicação, é dizer, como já mencionado antes, o documento assenta que, em caso de descumprimento do compromisso democrático, os demais Estados deverão promover “consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado” (art. 4º), para esclarecimento da “crise”, e, caso não se resolva, outras medidas deveriam ser adotadas em consenso (art. 5º).

Cumprir observar, porém, que, em 2002, conforme também já citado, foi assinado o Protocolo de Olivos, que, em resumo, instituiu novo mecanismo para solução de controvérsias no âmbito do Mercosul – substituindo expressamente o disposto no Protocolo de Brasília.

Conforme seu art. 1º, as normas do documento de Olivos devem ser aplicadas sempre que surjam controvérsias entre os Estados Partes “sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção”.

Ocorre que o Protocolo de Ushuaia constitui um desses “acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção” e, nesse contexto, interpretando-se sistematicamente o conjunto normativo do Mercosul, seria possível concluir pela derrogação do documento de Ushuaia, na parte em que trata do procedimento a ser seguido para solver o caso de descumprimento de suas normas, porque o tratado de Olivos haveria substituído todas as outras formas de dirimir conflitos inerentes aos acordos no âmbito do bloco.

Noutras palavras, em vez de formulação de consultas mútuas, seguidas da possível adoção de medidas coercitivas, adotadas por consenso, conforme previsto no Protocolo de Ushuaia, o procedimento a ser seguido deveria ser aquele previsto no documento de Olivos.

Nesse diapasão, prevê o Protocolo que, havendo controvérsia – no caso em debate, o não cumprimento de normas dispostas no documento de Ushuaia – os Estados deverão promover negociações entre si (art. 4º), possíveis consultas ao Grupo Mercado Comum (art. 6º) e, finalmente, buscarão a decisão do Tribunal Arbitral (art. 9º).

Reforçando esse argumento, por exemplo, o próprio Protocolo prevê expressamente que controvérsias decorrentes de acordos de comércio podem ser resolvidas em outros foros internacionais, deixando margem à interpretação de que os demais protocolos e acordos, firmados no marco do Tratado de Assunção, ou seja, aqueles que não são comerciais devem obrigatoriamente ser submetidos ao sistema previsto no documento de Olivos.

No caso de aplicação ou não cumprimento do Protocolo de Ushuaia, trata-se, na verdade, de uma questão jurídica – cumprimento ou não de um acordo internacional (entre nações) – que tem gênese e consequência políticas. Nesse ponto, o tratado de Ushuaia em nada seria diferenciado dos demais acordos firmados no âmbito do Mercosul.

Nesse sentido, o não cumprimento de um Protocolo que não trate de questão comercial (como o de Ushuaia) poderá/deverá ser levado a cabo de acordo com os procedimentos estabelecidos no Protocolo de Olivos. Isso implicaria, inevitavelmente, na constatação de ilegalidade e ilegitimidade da decisão que foi tomada em relação ao Paraguai.

Não obstante, um entendimento nesse sentido demandaria um aprofundamento hermenêutico que não cabe nem se pretende neste espaço, mas o intuito da presente observação – além de outros exemplos que poderiam ser dados – é apenas chamar atenção para a necessidade de uma interpretação integrativa do ordenamento jurídico que, aos poucos, vai consolidando-se no Mercosul, o que requer não apenas a sistematização das normas inerentes ao bloco, na composição de um organograma jurídico interligado e bem delineado, mas também o desenvolvimento de uma doutrina hermenêutica, ocasião em que poderá ter destaque o próprio Tribunal Permanente de Revisão instaurado pelo Protocolo de Olivos.

Porém, de outro lado, se, por uma questão de especialidade normativa, se entender que, embora sendo anteriores, as normas do Protocolo de Ushuaia, por serem específicas, não foram derogadas pelo de Olivos, que teria caráter geral, e continuam aplicáveis para solver controvérsias, outras observações devem ser feitas quanto ao caso da suspensão do Paraguai.

É que, como já apontado, os demais chefes de Estado, ao decidirem, de maneira sumária, aplicar a sanção máxima, abstiveram-se de cumprir o primeiro passo determinado pelo Protocolo de Ushuaia, nos casos de crise democrática: a consulta diplomática.

De fato, a decisão, tomada poucos dias após a saída de Lugo da Presidência, não foi precedida daquilo que o documento de Ushuaia determina que seja efetivado.

Deve-se ressaltar, então, que a formulação de consultas entre os Estados não seria mera faculdade diplomática, mas verdadeira obrigação jurídica, advinda do tratado assinado por todos os membros. O próprio documento prevê que somente se as consultas restarem infrutíferas é que se adotarão medidas políticas. A consulta prévia, ademais, está justamente relacionada com a oportunização do direito de defesa ao Estado afetado.

Assim, como se pode ver, também por essa ótica, a medida adotada contra a República do Paraguai foi, pelo menos, ilegal, visto que consistiu em nítida afronta e desrespeito à própria norma que ensejou a punição adotada.

Destarte, se se aplicassem as regras previstas tanto no Protocolo de Olivos quanto no de Ushuaia, verificar-se-ia, pois, que o procedimento adotado para tomar a medida efetuada desrespeitou completamente o ordenamento do Mercosul, o que gera instabilidade jurídico-político-institucional e acaba contribuindo para o desgaste do próprio bloco.

Além disso, frise-se, diante duma situação de possível quebra da ordem democrática, não poderia deixar de atuar o Parlamento do Mercosul, cuja criação significou “*una manera de concretar el principio democrático en la región*” (ANTONIAZZI, 2010, p. 194).

De fato, segundo o Protocolo Constitutivo do órgão (2006), compete-lhe assumir a promoção de defesa da democracia, da liberdade e da paz (art. 2º, II), bem como a equidade e da justiça nos assuntos regionais e a solução pacífica de controvérsias (art. 2º, VIII) e, entre as atribuições do órgão, ademais, está a de velar pela observância das normas do Mercosul (art. 4º, I) e pela preservação do regime democrático nos Estados membros, de conformidade com as normas do bloco e, “em particular, com o Protocolo de Ushuaia” (art. 4º, II).

Como se pode ver, portanto, o Protocolo que constituiu o Parlamento alterou as normas sobre o compromisso com a democracia no âmbito do Mercosul, de modo que, desde então, seria impossível que alguma questão político-institucional que envolvesse a cláusula democrática pudesse ser resolvida sem passar pelo crivo do órgão. Isso demonstra, ainda mais, a desconformidade jurídico-política da decisão adotada contra o Paraguai.

Por outro lado, como citado, a suspensão dos direitos do país acabou permitindo, em consequência, a adesão da Venezuela, já que o que a empecilhava era, justamente, a objeção do Senado paraguaio. Não havendo, porém, mais direito de veto a ser reconhecido ao membro suspenso, o caminho ficou livre para o ingresso do país comandado por Hugo Chávez.

Deve-se ressaltar, todavia, que permitir a adesão plena de um novo sócio, durante a suspensão de direitos do único membro do bloco que a isso se opunha, não é medida salutar para a própria higidez institucional da comunidade.

Ora, se o Paraguai foi suspenso, não expulso, por trás dessa medida estaria a “certeza” de que o país passava por um momento de alteração ou, ao menos, de instabilidade, que, não obstante, seria passageiro; caso contrário, falar-se-ia em exclusão do sócio, não em suspensão.

O mais prudente, nesse contexto, seria aguardar que o Paraguai retomasse sua estabilidade democrático-constitucional, para que, após seu retorno às atividades políticas do bloco, se decidisse a entrada de um novo sócio.

Portanto, assim como a suspensão do país, no rito utilizado, foi contrária às normas do próprio Mercosul, também a decisão de integrar a Venezuela, durante um momento de

instabilidade institucional no bloco, revelou-se, se não ilegal, ao menos, ilegítima/imprudente e, tratando-se de relações internacionais, “não importa a dimensão do conflito ou sua complexidade, não se justifica para o Direito uma solução fora dos padrões de legitimidade (MENEZES, 2007, p. 212).

Alertando, ainda, sobre os prováveis aspectos negativos de uma ampliação de membros no Mercosul, o que, inclusive, poderia diluir os esforços políticos feitos, caso não haja cumprimento dos compromissos pertinentes, Mariela Antoniazzi (2010, p. 199) já previa que o ingresso da Venezuela poderia significar “*una especie de spillback, dado que la constelación de ‘cuarteto’ se vería alterada y la no coincidencia de objetivos sobre la integración conllevaría inestabilidad para el bloque*”.

De fato, a adesão de um novo membro deveria ser amplamente discutida não apenas pelos chefes dos Estados, mas também pelo órgão de representação do povo no Mercosul, o Parlamento. De qualquer forma, não se poderia formular uma decisão de tamanha relevância, sem que, todavia, todos os integrantes da comunidade pudessem participar do procedimento.

Entretanto, tomou-se uma decisão, por meio de um procedimento ilegal, ilegítimo e não democrático, que não permitiu a participação sequer dos representantes da população no Mercosul, a qual deveria, na verdade, ser o elemento norteador de todo o processo de integração. Aliás, nem os próprios representantes do povo paraguaio, assentados no Parlamento do bloco, tiveram voz para contribuir na celeuma instalada.

Em resumo, uma decisão tomada de maneira não democrática, que visou a combater um estado de desrespeito à democracia, acabou permitindo o ingresso no bloco de um país de qualificação democrática duvidosa...

## **Conclusão**

A adoção de um pacto democrático como condição essencial para a integração da América Latina e, em especial, para o desenvolvimento do Mercosul, que se mostra o espaço político regional mais apto a concretizá-la, revela a maturidade político-institucional que o bloco vem congregando.

O compromisso regionalizado com a democracia, ademais, acaba orientando a política externa do continente, porque permite que os próprios países não apenas monitorem a região, desenvolvendo mecanismos eficazes de controle, mesmo que diplomáticos, mas acaba “forçando”, também, que se adotem regimes políticos internos que respeitem os direitos fundamentais e a separação de poderes, valores essenciais do Estado Democrático de Direito

– contexto em que o Mercosul sobressai, como principal articulador da integração jurídico-político-social na América do Sul.

Todavia, a homogeneização dos regimes democráticos no continente enfrenta desafios de diversas ordens, tanto por conta da realidade política dos países da região, caracterizados pela exclusão social e pelos desrespeitos aos valores republicanos, quanto pela própria ausência de um parâmetro comparativo de “democratização” na região latino-americana, que não conta com bons exemplos de processos democráticos ao longo da história.

Amostra dessa confusa delimitação – do que seria democracia nestes países – foi a decisão de integrar a Venezuela (país de conhecido déficit democrático) ao Mercosul, tomada enquanto o Paraguai (único que se opunha à adesão venezuelana) estava suspenso do bloco, justamente, porque haveria desrespeitado o compromisso democrático, em razão do recente *impeachment* do então presidente, que haveria sido vítima de um procedimento arbitrário.

Não obstante, como exposto, a decisão tomada contra o Paraguai, independentemente de seu mérito, mostrou-se totalmente ilegal, pois não respeitou as normas do ordenamento jurídico do bloco, principalmente no que diz respeito aos procedimentos que seriam cabíveis no caso, como o pronunciamento do Parlasul.

Ademais, a própria decisão de integrar um novo sócio, enquanto se deixava suspenso o membro que notadamente a isso se opunha, revela um viés de arbitrariedade nessa conduta, gerando mais insegurança para o próprio processo de integração e, em especial, para o Mercosul, que segue orientando-se por um regramento (a cláusula democrática) de grande valor político, mas não ainda jurídico.

## Referências

ANTONIAZZI, Mariela Morales. La cláusula democrática y el Parlamento del Mercosur: contextualización de su alcance y dimensionalidad. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org.). **A construção da democracia na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

ARSLANIAN, Percy. O Mercosul, do tratado de Assunção até hoje. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2011.

BAQUERO, Marcello. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org.). **A construção da democracia na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (org.). **Direito constitucional contemporâneo**: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUIRO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13 ed. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto e Renzo Dini. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.
- CASELLA, Paulo Borba. Repensar a integração regional. **Integração da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2011.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- HERTEL, Jaqueline Coutinho Saiter. **As dimensões democráticas nas Constituições brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007
- HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Promovendo a democracia no Mercosul: desafios teóricos, institucionais e políticos. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org.). **A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.
- HOLANDA, Francisco Urubam Xavier de. A democracia na América Latina: desafios contemporâneos para um território-problema. In: SOUSA, Fernando José Pires de (org.). **Poder e políticas públicas na América Latina**. Fortaleza: UFC, 2010.
- JAGUARIBE, Helio. Problemas e perspectivas do Mercosul. In: BASSO, Maristela (org.). **Mercosul–Mercosur: estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: atlas, 2007.
- KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MAGNOLI, Demétrio. Mercosul + 1: o chavismo contra o Mercosul. **União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, maio 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MENEZES, Wagner. **Direito internacional na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2007.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 2 ed. Coimbra: Coimbra, 1998. t.IV.
- MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos artS. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MORAES, Filomeno. **Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil**. Fortaleza: UFC, 2010.
- MÜLLER, Friedrich. A democracia em face da exclusão social. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org.). **A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.



OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito internacional público da integração**. Trad. S. Duarte. Rio de Janeiro: Elseiver, 2009.

SANTOS, Wanderley G. dos. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Brasília, n. 52, p. 149-166, jul. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 6 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.