

O regime democrático na América do Sul: o caso do MERCOSUL

Jamile Bergamaschine Mata Diz¹

Renata Mantovani de Lima²

Resumo: o presente trabalho tem por objetivo analisar o instituto da democracia enquanto princípio e fundamento estruturante para os processos de integração regionais. Neste contexto, busca-se estabelecer os pressupostos essenciais para que o MERCOSUL possa ser considerado um processo integracionista calcado na democracia. A análise dos elementos necessários para que o regime democrático possa prevalecer na região demandou um estudo sobre a observância do direito de sufrágio; da existência de instituições garantidoras do Estado Democrático de Direito e do respeito aos direitos humanos, tanto no âmbito nacional como no âmbito regional. Igualmente examinar-se-á os principais instrumentos normativos de caráter regionais vinculados ao fortalecimento da democracia e da proteção dos direitos e liberdades fundamentais. Posteriormente, realiza-se um estudo da questão suscitada pela entrada da Venezuela e da suspensão do Paraguai, sem, contudo, aprofundar-se na perspectiva ideológica política, mas sim nos aspectos procedimentais para a entrada do novo membro. A metodologia de trabalho centrou-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa baseada na interdisciplinaridade ao envolver a discussão do regime democrático num espaço que ultrapassa as fronteiras nacionais e, como tal, demanda a adoção de métodos que possibilitem uma análise cujos objetos referem-se a distintas áreas jurídicas. Neste sentido, foram utilizados métodos que permitam avaliar como e em que medida há uma dialética democrática inerente à formação de uma integração entre Estados, bem como focar a aplicação dos postulados da democracia como fundamento estruturante para o MERCOSUL.

Palavras-chaves: regime democrático; integração regional; MERCOSUL; incorporação Venezuela; suspensão Paraguai.

El régimen democrático en América del Sur: el caso del MERCOSUR

Resumen: el presente trabajo tiene por objetivo analizar como la democracia puede comprenderse como principio y fundamento estructurante para los procesos de integración regionales. En este contexto, se establecieron los supuestos para que el MERCOSUR pueda considerarse como un proceso integracionista calcado en la democracia. El análisis de los elementos necesarios para que el régimen democrático pueda prevalecer en la región demandó un estudio sobre la observancia del derecho de sufragio; de la existencia de instituciones garantistas del Estado Democrático de

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Universidade de Itaúna-MG Brasil. Doutora em Direito Público/Direito Comunitário pela Universidad Alcalá de Henares - Madrid. Assessora Jurídica do Setor de Assessoria Técnica Secretária do MERCOSUL - Montevideu (período: 2008-2009). Master en Instituciones y Políticas de la UE - UCJC/Madrid. E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

² Advogada, Doutora e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, tendo realizado suas pesquisas na Universidade de Pisa-Itália. Professora da Graduação e Mestrado da Universidade de Itaúna/MG. Coordenadora e Professora do Curso de Direito do Centro Universitário UNA. Membro do Jurídico do Grupo Ânima Educação.

Derecho y del respeto a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito regional. También fueron examinados los principales instrumentos normativos de carácter regional vinculados al fortalecimiento de la democracia y de la protección de los derechos y libertades fundamentales. Posteriormente, se realizó un estudio de la cuestión suscitada por la entrada de Venezuela y de la suspensión de Paraguay, sin profundizarse en la perspectiva ideológica política, pero sí en los aspectos procedimentales para la entrada del nuevo miembro. La metodología de trabajo se centró en los aspectos principales establecidos para una investigación basada en la interdisciplinariedad al involucrar la discusión del régimen democrático en un espacio que sobrepasa las fronteras nacionales y, como tal, demanda la adopción de métodos que posibiliten un análisis cuyos objetos se refieren a distintas áreas jurídicas. En dicho sentido, fueron utilizados métodos que permitan evaluar cómo y en que medida hay una dialéctica democrática inherente a la formación de una integración entre Estados, así como enfocar la aplicación de los postulados de la democracia como fundamento estructurante para el MERCOSUR.

Palabras claves: régimen democrático; integración regional; incorporación Venezuela; suspensión Paraguay.

Sumário

1. Introdução. 2. A democracia como fundamento estruturante para a integração. 2.1. Protocolo de Ushuaia: a criação de um substrato normativo para a garantia da democracia. 3. Como fica o regime democrático na nova configuração do MERCOSUL? 3.1. A entrada da Venezuela e as questões procedimentais. 3.2. A suspensão do Paraguai. 4. Considerações finais

1. Introdução

O processo de integração do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), formado pelos países da região sul-americana, sempre foi objeto de análises científicas e políticas, que preconizam, por um lado, um futuro esplendoroso para tal sistema, e por outro, os que “diagnosticam” um futuro voltado para a dissolução do bloco. Atualmente, o momento é de pessimismo diante das condutas desarrazoadas e claramente ilegais adotadas no caso da suspensão do Paraguai e da adesão da Venezuela.

A integração regional deve ser entendida como um movimento constante e dialético onde se conjugam forças antagônicas, mas nem por isso excludentes. As dificuldades inerentes a qualquer tipo de associação interestatal, especialmente aquelas que pretendem forjar laços mais estreitos de união, não podem ser utilizadas pelos

Estados partícipes, de forma individual, para sobrepujar os esforços na criação de um processo pautado em princípios e valores comuns.

Desde a criação do MERCOSUL os movimentos de aproximação e tensão podem ser considerados, em maior ou menor medida, fruto das tentativas de negociação por parte dos Estados componentes deste projeto integracionista. Não obstante, não se deve esquecer que a integração deve ser feita para e em nome dos cidadãos, destinatários finais de qualquer integração.

Nesse sentido, os impactos causados pela entrada da Venezuela no bloco, país que figurava como membro em processo de adesão desde 2006, e a consequente suspensão do Paraguai, em decorrência do afastamento do então Presidente Lugo, mostram-se cruciais para o desenvolvimento da integração mercosulina. Torna-se, portanto, imperioso analisar tais acontecimentos sob uma perspectiva jurídica, ou seja, alicerçada nos instrumentos e normas que formalizam a própria existência do processo de integração. Assim, em um primeiro momento, é necessário tecer breves considerações sobre o fundamento do processo de integração, qual seja democracia, bem como seus elementos jurídicos, para, posteriormente, analisar as novas vertentes estruturais do bloco.

A metodologia de trabalho deverá centrar-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa baseada na interdisciplinaridade do tema ao envolver a discussão do regime democrático num espaço que ultrapassa as fronteiras nacionais e, como tal, demanda a adoção de métodos que possibilitem uma análise cujos objetos referem-se a distintas áreas jurídicas. Neste sentido, devem-se utilizar métodos que permitam avaliar como e em que medida há uma dialética democrática inerente à formação de uma integração entre Estados, bem como focar a aplicação dos postulados da democracia como fundamento estruturante para o MERCOSUL. Desta forma, o método histórico possibilitará analisar como se deu a evolução dos mecanismos vinculados ao regime democrático no MERCOSUL e como a entrada da Venezuela e a suspensão do Paraguai afetam dito regime. Também o método indutivo permitirá focar como a democracia deve ser compreendida num espaço integrado de entes estatais cujas bases normativas possuem certa identidade.

Ainda no que tange a vertente teórico-metodológica, planeja-se seguir uma linha crítico-metodológica, que, nas palavras de Gustin e Dias (2002:41)

Supõe uma teoria crítica da realidade e sustenta duas teses de grande valor para o repensar da Ciência do Direito e de seus fundamentos e objeto: a primeira defende que o pensamento jurídico é tópico e não dedutivo, é

problemático e não sistemático. Essa tese trabalha com a noção de razão prática e de razão prudencial para o favorecimento da decisão jurídica. A segunda tese insere-se na versão postulada pela teoria do discurso e pela teoria argumentativa. Essa linha compreende o Direito como uma rede complexa de linguagens e de significados.

Finalmente, se, num primeiro momento, a concepção de democracia pode entender-se a partir de um sentido “elástico” e plurissignificativo, não se deve menosprezar uma análise voltada para a determinação das premissas necessárias para que o regime adotado pelos Estados, principalmente no plano regional, possa ser considerado ou não democrático. Obviamente que tal concepção volta-se para novos paradigmas que, apesar de não alterarem obrigatoriamente a estrutura fundamental do Estado, supõe, pelo menos, uma nova roupagem e interpretação da própria democracia, ao aplicar-se num espaço multidimensional. Passemos inicialmente à análise da democracia e das premissas que a sustentam, para posteriormente dedicarmo-nos ao estudo das normas mercosulinas relativas à ordem democrática e ao estudo do caso concreto resultante da entrada da Venezuela e da suspensão do Paraguai.

2. A democracia como fundamento estruturante da integração

Qualquer processo de integração regional amparado pelo modelo do Estado Democrático de Direito, encontra na democracia seu pilar estruturante; isto é, a democracia representa o elemento condicionante para a participação e materialização da integração. Claro está que o Estado de Direito - como expressão primeira de garantia de um sistema jurídico eficiente e universal - propõe diversas questões às quais não podemos furtar. Nessa perspectiva, a mera existência de uma ordem jurídica não determina ou mesmo estabelece o acesso dos cidadãos a uma verdadeira democracia. Democracia essa entendida não como meramente vinculada às premissas jurídicas-formais, mas corolário da contínua colaboração entre os poderes do Estado e os cidadãos. Desta forma, forçoso concluir que o Estado Democrático de Direito, mais do que garantir a existência de um *corpus juris*, deve também ser fiador dos demais imperativos para a proteção dos direitos do cidadão e do próprio Estado. A formação do MERCOSUL baseou-se, desde suas origens, na primazia do direito ao estabelecer um arcabouço normativo cuja principal finalidade refere-se à garantia dos direitos pelos próprios Estados instituídos.

Considerando que o MERCOSUL consagrou explicitamente o Estado de Direito como princípio jurídico a ser observado pelos Estados-membros e pelas próprias

instituições desde o Tratado de Assunção, entendemos que é mister realçar os matizes que devem estar presentes no sistema jurídico regional. O Estado de Direito é um elemento nuclear do MERCOSUL, e deve ser considerado como premissa indissociável e inerente à democracia. Neste sentido, BONAVIDES (2008:302) ao analisar o Estado de Direito entende que este pode ser explicitado como:

(...) um status quo constitucional, que reflete nos cidadãos a confiança depositada sobre os governantes como fiadores e executores das garantias constitucionais, aptos a proteger o homem e a sociedade nos seus direitos e liberdades fundamentais.

Por essa vertente, a sujeição ao Direito, a preeminência do direito desde o momento de sua constituição e segundo o desenvolvimento das funções supraestatais, constitui um dispositivo essencial do ordenamento jurídico mercosulino, confirmado, assim, pelos instrumentos fundacionais, notadamente o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Ushuaia, objetos de análise posterior.

A condição da existência e coerência de uma ordem jurídica autônoma dá-se pelo reconhecimento do caráter vinculante das normas por parte dos Estados, instituições e particulares. Por sua vez, a caracterização da integração dos Estados a partir da associação regional e, conseqüentemente, como uma ordem fundada em um Estado Democrático de Direito, implica uma série de obrigações que devem ser respeitadas por todos os membros partícipes do processo de integração. Entre essas obrigações, importa destacar a de observância ao sistema normativo. Isso porque não basta que as instituições se submetam às normas e assegurem o cumprimento destas por parte dos Estados membros, mas é necessário, sobretudo, que os Estados assumam a condição de fiadores do Direito, exatamente por se estruturarem numa composição jurídica democrática, vinculada à segurança que um sistema normativo comporta.

Cabe, agora, questionar como deveria ser analisada a democracia como fundamento essencial para a integração, ou seja, quais seriam as condições consideradas como “democráticas” que deveriam ser cumpridas para que um Estado pudesse participar como membro de uma associação interestatal. É uma questão de relevante complexidade dado as assimetrias conceituais inerentes à própria definição de democracia. Assim para NETTO (2004:150)

“a problemática conceitual que persegue a democracia advém basicamente da diversidade de terminologias que, com frequência, lhe acompanham, podendo indicar ideias que podem parecer antagônicas e excludentes, ou bem “antítese”, sendo as mais frequentes: democracia como um conceito descritivo ou prescritivo; como procedimento institucional ou ideal normativo; direta contra representativa; elitista contra participativa; liberal contra não-liberal (populista, marxista, radical); política contra social;

majoritária contra consensual. Estas limitadas concepções da democracia contribuíram para que ela fosse erroneamente entendida como um ‘conceito essencialmente contestável’ (...).³ (tradução nossa)

Não obstante, e no intuito de delimitar, ainda que de forma sucinta e primária, quais seriam os elementos necessários para que a democracia pudesse ser considerada como um fundamento da integração dever-se-á adotar um marco normativo e teórico, de cunho meramente pretensivo, que venha a estabelecer tais elementos, entendidos como⁴:

a) Realização de eleições por sufrágio universal, direto e secreto

Como pressuposto essencial para um regime democrático prevê-se que no sistema jurídico devem estar presentes normas que venham a garantir a participação no processo decisório, ainda que tal se dê de forma “indireta”. Ainda conforme BONAVIDES (2008:314)

O sufrágio universal foi a grande revolução que impossibilitou politicamente a perpetuidade do Estado liberal. A bandeira da participação dos governados completou a vitória com o princípio da representação proporcional. O formalismo dessa estrutura ordenada juridicamente já constitui muito em matéria democrática nos sistemas políticos contemporâneos.

O direito ao livre sufrágio vincula-se à liberdade de participação numa acepção ampla que abrange dois aspectos: o direito de informação e o direito de participação; neste último caso a participação pode ser concebida de forma geral e diretamente relacionada com a criação e aplicação de políticas públicas voltadas para o atendimento dos direitos fundamentais, além de fortalecer a participação ativa da sociedade civil envolve, por sua vez, o fortalecimento do poder do cidadão e dos grupos organizados em relação à capacidade de influenciar as decisões que condicionam a vida em

³ No original: “la problemática conceptual que persigue la democracia adviene básicamente de la diversidad de terminologías que a menudo le acompañan, llegando a indicar ideas que pueden parecer antagónicas y excluyentes, o bien “antítesis”, siendo las más frecuentes: democracia como un concepto descriptivo o prescriptivo; como procedimiento institucional o ideal normativo; directa versus representativa; elitista versus participativa; liberal versus no-liberal (populista, marxista, radical); política versus social; mayoritaria versus consensual. Estas limitadas concepciones de la democracia han contribuido para que ella fuese erróneamente entendida como un “concepto esencialmente contestable” (...).

⁴ Conforme o documento da ONU - E/CN.4/2002/L.65 de 16 abril 2002, a democracia deve estar amparada pelos seguintes elementos: respeito dos direitos humanos e do princípio da realização de eleições genuínas e periódicas através do sufrágio universal realizado mediante o voto secreto, consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e em diversos instrumentos regionais para a promoção e a proteção dos direitos humanos. Reafirma-se ainda no citado documento que “a promoção e a proteção dos direitos humanos contribuem para a existência de uma sociedade democrática, e reconhecendo a importância que o desenvolvimento e o fortalecimento contínuos do sistema internacional de direitos humanos têm para a consolidação da democracia.”

sociedade. Neste sentido, pode-se vislumbrar a existência de duas dimensões - o direito de ser ouvido e o direito de influenciar as decisões.

No caso específico de processos de integração interestatais a questão do sufrágio deve ser analisada sob uma dupla perspectiva: i) a garantia da existência desse direito pelos Estados que compõem a associação, considerados de forma individual; ii) a criação, no bojo do sistema jurídico-institucional, de instâncias que possibilitem a efetiva participação no processo decisório comum.

Cada Estado da região possui normas de natureza constitucional destinadas a assegurar o direito de sufrágio, caso do art. 37 da Constituição da Argentina⁵; art. 14 da Constituição do Brasil⁶; arts. 3º e 118 da Constituição paraguaia⁷; art. 77 da Constituição do Uruguai⁸ e art. 63 da Constituição da Venezuela⁹. Percebe-se assim que, pelo menos teoricamente, os Estados que compõem o MERCOSUL como membros plenos garantem o direito de sufrágio.

No contexto de um processo de integração, principalmente aqueles tendentes a um âmbito maior de atuação, a eleição dos representantes do Parlamento ou de uma instituição de características parlamentares se faz imprescindível para dotar o processo de maior transparência, participação e efetividade. Os partidos políticos, como nexos entre a sociedade e o Estado, necessários para o fortalecimento do sistema democrático, devem ser incorporados ao processo integrador como instituições fundamentais do sistema democrático, com plena concorrência e direito de acesso para a postulação de candidatos a cargos públicos eletivos, o acesso à informação pública e a difusão de suas ideias, contribuindo para a sustentação econômica de suas atividades e à capacitação de seus dirigentes.

Mas quais deveriam ser os requisitos para a conformação de um sistema jurídico que privilegie o direito de participação e conseqüentemente de sufrágio pelos cidadãos dos Estados partícipes da integração? As normas comuns criadoras de um

⁵ Art. 37 - Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio

⁶ Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (...).

⁷ Art. 118 - El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional.

⁸ Art. 77 - Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

⁹ Art. 63. El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

sistema eleitoral único – destinado à instância parlamentar do processo integrador – reger-se-ão pelos elementos que devem estar presentes na estrutura jurídica global do ordenamento interno de qualquer país, e que segundo SANTOLAYA e IÒIGUEZ (2004:12)¹⁰ fundamentam-se nas seguintes premissas:

- Existem elementos sobre os quais é imprescindível sua inserção no próprio texto fundacional da integração, quais sejam os relativos ao direito de sufrágio ativo e passivo e, muito provavelmente, a definição genérica de algum dos elementos do sistema eleitoral. No entanto, não se deve produzir uma hipertrofia das normas eleitorais pelo procedimento de regulamentar até seus mais supérfluos detalhes.

- O instrumento central da estrutura normativa é sem dúvida a norma eleitoral. Como tal deve ser fruto de um amplo acordo e gozar de um apreciável grau de permanência. No entanto, desde um ponto de vista técnico-jurídico pode ser aconselhável distinguir entre dois blocos de matérias que merecem um tratamento diferenciado: a) por um lado, devem estar presentes as normas referidas ao sistema eleitoral e aos aspectos essenciais do procedimento, que integram o núcleo jurídico e/ou politicamente submetido a mecanismos consensuais; b) por outro, devem ser considerados aqueles aspectos que, ainda que demandem regulação por lei, não só não requerem tão alto grau de consenso, senão que poderiam tornar o sistema eleitoral demasiadamente rígido, o que impediria a adaptação às circunstâncias novas e/ou a intervenção de autoridades subestatais para adequá-lo a concretas necessidades territoriais.

No caso específico do MERCOSUL, é mister promover a renovação dos partidos nacionais e de suas estratégias para responder à nova realidade política e social e para favorecer a consolidação de partidos representativos e de sistemas de partidos sólidos, plurais e estáveis, que sejam partícipes e não mero coadjuvantes do processo de integração. Até o momento, lamentavelmente, os partidos políticos têm estado praticamente fora das negociações levadas a cabo pelos Estados membros, exceção que pode ser feita para aqueles que participam no Parlamento do MERCOSUL (MATA DIZ, 2007).

Registra-se, todavia, que, enquanto não se consiga constituir um sistema eleitoral único, cada país deverá instituir as normas de aplicação para as eleições ao

¹⁰ Os autores enfatizam ainda que “De manera paralela, y precisamente porque su funcionalidad es la misma, ordenar pacíficamente el acceso al poder, existe una doble tendencia universal en el tratamiento de la normativa electoral: Se constitucionalizan los elementos más importantes del sistema, lo que los convierte en indisponibles para el legislador ordinario; Se introducen elementos compromisarios pro futuro, de manera que su desarrollo ha de ser por ley parlamentaria y con frecuencia de mayoría calificada, buscando una integración de las principales fuerzas políticas en la elaboración de esa norma.”

Parlamento, propiciando principalmente uma informação clara e precisa aos cidadãos, de modo a impulsionar uma continuada participação civil na construção do projeto de integração sub-regional. Durante a fase de transição para um regulamento comunitário eleitoral, os Parlamentos nacionais deverão criar uma legislação específica para a eleição dos “mercoparlamentares”¹¹, ou adaptar as normas já existentes para dita eleição, com o intuito de determinar os aspectos centrais sobre a matéria.

b) Existência de instituições garantidoras do Estado Democrático de Direito

A questão que se coloca como fundamental para a garantia e concretização de uma governança democrática é a existência e efetividade de instituições parlamentares e jurisdicionais capazes de sustentar, bem como reforçar as capacidades e competências estatais, não só ao exercerem suas funções, mas, sobretudo, ao promoverem uma mobilização/sensibilização da opinião pública e da sociedade civil, facilitando os processos de reforço eleitoral e constitucional.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento e o adequado funcionamento das instituições democráticas, sobretudo o controle exercido pelo Judiciário, tanto em âmbito nacional, quanto regional, bem como dos mecanismos de gestão democrática dos assuntos políticos, mostram-se indispensáveis para promover o respeito pelos valores e princípios basilares da democracia, além de salvaguardar direitos fundamentais para a manutenção de um Estado Democrático.

Teoricamente, todos os Estados da região contam com uma estrutura institucional fincada na defesa dos direitos e garantias ao estabelecer mecanismos de acesso à justiça independentes e imparciais¹². Não obstante, na prática, nem sempre a atuação dos órgãos judiciais leva necessariamente à implementação dos direitos previstos nas Constituições nacionais. O funcionamento precário da institucionalidade judicial faz com que o acesso nem sempre ocorra de forma homogênea (no sentido de garantir a todos indistintamente) nem célere.¹³

Agora, no âmbito regional a unidade política, econômica e jurídica, vislumbrado pelo Tratado de Assunção só se tornará possível quando se garantir a

¹¹ Vale ressaltar que o único Estado do MERCOSUL que já realizou eleições diretas para o Parlamento do MERCOSUL foi o Paraguai.

¹² Neste sentido, vide art. 43 da Constituição argentina, art. 5, inciso XXXV, da Constituição do Brasil, art. 16 da Constituição do Paraguai e art. 12 da Constituição do Uruguai.

¹³ Sobre as questões do exercício do poder judicial na América Latina recomenda-se a leitura de DAKOLIAS, Maria. **O Poder Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para reforma**. Tradução de Sandro Eduardo Sardá. Documento técnico n. 319. Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento. Washington: Banco Mundial, 1996.

aplicação integral do direito com justiça, por meios e instrumentos imparciais, o que só é compatível com a ideia de tribunal de justiça. Tal tribunal deverá prever a existência de um corpo jurisdicional, permanente e com características orgânicas próprias.

Neste sentido, afirma Santos (1996:30) que:

Magistratura porque é indispensável à existência de prerrogativas que assegurem independência e imparcialidade, fundamentais à Comunidade de Direito, sucessora natural e direta do Estado de Direito, garantindo-se ao Juiz, o ser natural da jurisdição, a aplicação escoreita do Direito e a realização da Justiça.

A criação de um Tribunal de Justiça no espaço mercosulista fará com que os direitos e garantias individuais sejam utilizados como meio de construção da cidadania, possibilitando a participação da sociedade no processo de integração do Cone Sul. Um órgão julgador com características de continuidade contribuiria não só para a maior segurança jurídica do processo de integração, mas também, colaboraria, por meio de suas decisões, para fortalecer a consciência integradora, indispensável para a garantia da união do organismo regional (LABRANO, 1997).

Na verdade, a opção feita para o período atual vivenciado pelo MERCOSUL é o mecanismo da arbitragem, considerado um eficiente meio de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Ouro Preto e no Protocolo de Olivos, e que vem acelerar a prestação jurisdicional acerca dos conflitos que surgem entre os entes que celebraram o Tratado de Assunção.

Não cabe dúvida que o Protocolo de Olivos significou certo avanço na institucionalização do sistema jurisdicional no MERCOSUL, ao estabelecer um Tribunal Permanente de Revisão¹⁴. Conquanto seja verdadeiro que se trata de um órgão estável cuja principal função será a revisão dos laudos arbitrais ditados pelos Tribunais *ad hoc*; poderia significar o “embrião” de uma verdadeira jurisdição comunitária permanente e ser considerado como o primeiro passo concreto para a superação dos procedimentos atuais, transitórios por definição.

Entretanto, um “bloco” que pretende chegar a um processo mais avançado de integração não pode diagramar seu ordenamento com soluções que, longe de conformar uma linha axiológica, convertam-se num cúmulo de exceções aos princípios pelos quais os Estados se comprometeram. Igualmente, a integração do direito interno de cada um

¹⁴ “El Protocolo de Olivos ha creado por fin un tribunal permanente, pero su competencia acusa una dinámica particular, a la cual deberán adaptarse sus árbitros, que exige comprender en cada caso cuáles serán sus funciones para evitar superposiciones de éstas o defectos de funcionamiento.” (SOUTP, 2002: 1036).

dos Estados partes com a interpretação jurisprudencial elaborada pelo Tribunal, constituirá um eficiente mecanismo para conseguir a segurança jurídica, sem prejuízo de melhorar a garantia dos direitos dos particulares frente aos órgãos nacionais e supranacionais, e assegurando uma verdadeira participação destes no processo de construção do MERCOSUL.

Mas, sem dúvida, a ausência de mecanismos de acesso direto dos particulares aos Tribunais Arbitrais, quebranta o caráter de justiça universal, assumida como um direito fundamental do cidadão. Por tanto, a criação de um tribunal de justiça para o poderia significar um passo decisivo para um mercado comum real. Não obstante, deve-se atentar para o fato de que a instituição de um órgão com poderes jurisdicionais supõe sérios e profundos interrogantes (MATA DIZ, 2010).

Seria prematura a idéia de um sistema institucional supranacional no processo de integração do Cone Sul? Estão os Estados preparados para renunciar a uma parte de suas competências em prol de organismos extra-estatais? Lamentavelmente, as respostas a estas perguntas não são de fácil elaboração. Inicialmente, pode-se afirmar que não há, no horizonte próximo, qualquer previsão de implantação de uma estrutura institucional comunitária no MERCOSUL, ainda que tenha sido apresentada ao Parlamento do MERCOSUL – por um parlamentar argentino e um paraguaio – uma proposta de criação de um Protocolo Constitutivo de Corte de Justiça para a região com a previsão de mecanismos para o controle e aplicação das normas comuns. A proposta foi aprovada pelo Plenário, e será discutida no âmbito do órgão parlamentar para que possa, posteriormente, ser elevada à consideração dos órgãos decisórios.

A proposta, apresentada na reunião ordinária do Parlamento em setembro de 2009¹⁵, estabelece os procedimentos para que os particulares possam acudir a prestação jurisdicional, dando-lhe a possibilidade de participação direta no sistema, o que sem dúvida representa um avanço ímpar para o processo de integração, com exceção para o procedimento de consulta prejudicial (mecanismo semelhante às opiniões consultivas) que somente poderá ser solicitada pelos órgãos do MERCOSUL.

A criação de uma Corte de Justiça para o MERCOSUL reveste-se de significativa importância como meio para a consolidação do sistema jurídico do bloco, pois conforme expressado no texto da proposta de Protocolo Constitutivo:

¹⁵ A proposta encontra-se disponível no site do Parlamento do MERCOSUL – www.parlamentodelmercosur.org, acesso em 07 de julho de 2010.

resulta necessário dotar de segurança e certeza jurídica o processo de integração, e com isso garantir a aplicação dos direitos que são atribuídos aos Estados partes, aos órgãos regionais e às pessoas físicas e jurídicas. Em definitiva, a criação da Corte de Justiça salvaguardará o Estado de Direito no MERCOSUL, elevando seu nível de desenvolvimento institucional e jurídico, e satisfazendo, com isso, a ausência de uma instância jurisdicional comunitária.¹⁶ (tradução nossa)

Além disso, no Preâmbulo do Protocolo Constitutivo enfatiza-se a necessidade de dotar o sistema de uma institucionalização que permita estabelecer os elementos indispensáveis, de maneira a garantir que os benefícios do MERCOSUL possam alcançar não só os Estados, mas também os cidadãos.

c) Respeito aos direitos humanos

Pela leitura do artigo 21º (3) da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é possível perceber uma clara vinculação ou mesmo interdependência entre democracia e direitos humanos, senão vejamos:

A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

Não há, pois, como separar os âmbitos democráticos e de direitos humanos, uma vez que estes são alçados como pilares da democracia, exatamente por garantirem um acesso igual e justo aos direitos civis e políticos¹⁷.

Assim, a proteção e garantia aos direitos humanos também deve ser analisada sob uma dupla vertente: a existência de um sistema normativo institucional voltado para o respeito aos direitos humanos no âmbito nacional de cada Estado mercosulista, e a criação de mecanismos regionais que reforcem os meios de proteção dados por estes Estados, bem como a implantação de normas comuns que possibilitem uma efetiva garantia destes direitos.

¹⁶ No original: “resulta necesario dotar de seguridad y certeza jurídicas el proceso de integración, y con ello garantizar la aplicación de los derechos que son atribuidos a los Estados partes, a los órganos regionales y a las personas físicas y jurídicas. En definitiva, la creación de la Corte de Justicia salvaguardará el Estado de Derecho en el Mercosur, elevando su nivel de desarrollo institucional y jurídico, y colmando con ello la ausencia de una instancia jurisdiccional comunitaria.”

¹⁷ Nesse sentido, cabe ainda mencionar que a Assembleia Geral das Nações Unidas juntamente com a Comissão de Direitos Humanos, órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) que, em 2006, foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, realizaram diversos estudos com vistas a promover uma compreensão comum dos princípios, normas, elementos e valores capazes de fundamentar a democracia, e igualmente auxiliar os Estados-membros a criarem tradições e instituições nacionais democráticas e a cumprirem os seus compromissos em matéria de direitos humanos, democracia e desenvolvimento.

No plano nacional, todos os Estados da região, em maior ou menor medida, preveem o respeito aos direitos humanos (muitas vezes transmutados em direitos fundamentais) como parte integrante do sistema constitucional nacional; como exemplo, pode-se citar a Constituição Argentina que, em seus Capítulos I e II, dispõem sobre os direitos inerentes a toda e qualquer pessoa caso do arts. 14 e 15 e a Constituição brasileira que dedica um capítulo específico ao tema.

Já no plano regional, deve-se atentar para a necessidade de criação de um “corpus” normativo que estabeleça como se dará a proteção e garantia dos direitos humanos. Neste sentido, o Conselho Mercado Comum (CMC) – órgão máximo da estrutura institucional do MERCOSUL – adotou em junho de 2005 o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL¹⁸, considerada como norma primária destinada a fomentar o respeito a tais direitos.

O Protocolo já em seus “considerandos” ressalta a importância de promover as medidas necessárias para a proteção e garantia dos direitos humanos, ao enfatizar que deverão ser observados os princípios e normas contidos na Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de direitos humanos, assim como na Carta Democrática Interamericana. Ressalta ainda que a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente e que devem ser considerados como eixo fundamental de todo processo de integração interestatal ao determinar também que o respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais são elementos essenciais da democracia. Nota-se, portanto, que os Estados adotaram uma concepção de correlatividade entre respeito aos direitos humanos e democracia, numa perspectiva de absorção dos ideais democráticos como fundamento subjacente à própria proteção de tais direitos.

De forma a garantir o exercício efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, o Protocolo afirma que toda ruptura ou ameaça ao normal desenvolvimento do processo democrático em uma das Partes põe em risco o gozo efetivo de tais direitos e, portanto, devem ser adotados mecanismos institucionais

¹⁸ MERCOSUL/CMC/DEC. N° 17/05.

comuns¹⁹ que possibilitem a defesa do regime democrático para que haja, por sua vez, uma maior efetividade na proteção dos direitos supramencionados.

Em seu art. 1º o Protocolo estabelece que “a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes”, como o qual se reafirma que a integração deverá pautar-se num regime democrático que venha a garantir a proteção dos direitos e liberdades fundamentais ressaltando uma vez mais a correlação entre direitos humanos e democracia como fator essencial para a existência e manutenção da própria integração.

Também prevê o Protocolo que a aplicação do mesmo se dará em casos de sistemáticas violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais em uma das Partes, que ocorram durante situações de crise institucional ou durante a vigência de estados de exceção previstos nos ordenamentos constitucionais respectivos. Assim, constatada tal violação se promoverão as consultas pertinentes entre os Estados do MERCOSUL e o Estado afetado.

Conforme iremos analisar posteriormente, este mecanismo de consulta pode ser considerado como um meio diplomático de solução de controvérsias e negociação, e serve justamente para estabelecer as primeiras discussões e negociações sobre os fatos ocorridos.

Caso as consultas sejam consideradas ineficazes – apesar do Protocolo não mencionar o que deveria entender-se por ineficaz, pode-se inferir que seria a continuidade da violação aos direitos e liberdades fundamentais – os Estados, considerando a natureza e o alcance das medidas a aplicar e tendo em vista a gravidade da situação existente, poderão adotar desde a suspensão do direito a participar da integração até a suspensão dos direitos e obrigações emergentes do pacto constitutivo da integração. A adoção de tais medidas se dará por consenso – excluída a participação do Estado afetado – e entrarão em vigência na data em que se realize a comunicação respectiva ao Estado objeto da medida. Uma vez comprovado que houve cessação da violação, a partir da data da comunicação ao Estado afetado de que as causas que

¹⁹ Estes mecanismos foram sendo criados ao longo do avançar da integração mercosulina e podem ser considerados como um apoio estrutural à atuação dos Estados no espaço regional. Como exemplo, pode-se citar a criação do Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no MERCOSUL criado com o objetivo de monitorar a proteção e garantia pelas políticas públicas dos direitos humanos nos países do bloco, bem como influenciar no processo de tomada de decisões do MERCOSUL de modo a promover as ações necessárias para a plena vigência dos direitos fundamentais, com ênfases nos setores mais vulneráveis da sociedade.

motivaram as medidas foram sanadas, este readquirirá o status de membro pleno novamente.

Este procedimento, segundo iremos comentar a continuação, tem como premissa a criação de um mecanismo voltado para a proteção dos direitos humanos na região. Contudo, apesar do inegável esforço empreendido pelos Estados no sentido de promover a proteção dos direitos e liberdades fundamentais, algumas questões devem ser levantadas para a aplicação deste mecanismo. A principal delas, sem dúvida, é como compatibilizar as medidas a serem adotada em caso de violações de direitos humanos com a participação do Estado afetado no processo de tomada de decisões de caráter regional. Ainda, como estabelecer os parâmetros do que seriam tais violações e de como deveriam ser analisadas do ponto de vista dos demais Estados. Sabe-se que por serem questões de difícil definição teórica, há o risco de provocar uma discussão relevante sobre a intervenção de Estados sobre outro(s) Estado(s) o que acarretaria grave desrespeito ao direito de não-intervenção e autodeterminação, preceitos universais e inarredáveis do sistema internacional.

2.1. Protocolo de Ushuaia: a criação de um substrato normativo para a garantia da democracia

Ao determinar que a participação no processo de integração encontra-se condicionada a existência de um regime democrático, tal e como analisado anteriormente, fez-se necessário a criação de um substrato normativo que determinasse como seria a aplicação da cláusula democrática e sua correlação com o processo de integração.

Neste sentido, em 1992, os Chefes de Estado do MERCOSUL, reunidos em Las Leñas emitiram uma Declaração Presidencial em que se afirmava a necessidade de estabelecer uma cláusula de garantia democrática que assegurasse a “vigência das instituições democráticas como condição indispensável para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL”.

Posteriormente, em 1996, adotou-se a Declaração Presidencial sobre o compromisso Democrático no MERCOSUL, que por sua vez confirmava a cláusula democrática, além de adotar disposições relativas ao exercício efetivo da democracia e a incompatibilidade das alterações “violentas” e ilegais da ordem democrática com a continuidade do processo de integração. Assim, de modo expreso, ficou estabelecido,

naquela ocasião, que, “Toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso com respeito ao Estado-membro afetado”. Nessa perspectiva, constatada a ruptura da ordem democrática, as Partes deveriam realizar consultas, contando inclusive com a participação do Estado afetado. Caso estas consultas resultassem infrutíferas, fixava-se a possibilidade de suspensão do direito de participação nos foros do MERCOSUL, ou até mesmo “a suspensão dos direitos e obrigações que emergem das normas do MERCOSUL e dos acordos celebrados entre cada uma das Partes e o Estado onde ocorreu a ruptura da ordem democrática.”

O Protocolo de Ushuaia, firmado em 24 de julho de 1998 pelos quatro Estados Partes mais Bolívia e Chile, reafirmava o compromisso democrático dos países da região e fixava em seu art. 1º que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.” Neste sentido, entende-se que a o regime democrático vincula-se à existência e funcionamento de instituições democráticas, em um sentido amplo, e consideradas como elementos condicionantes que devem estar presentes em todo Estado dito democrático.

Nesse ponto, impõe-se uma reflexão: o que se deve considerar como instituições democráticas? Em verdade, são aquelas que garantam a presença do *demos* no processo decisório, ao estabelecer os pressupostos que venham a salvaguardar a participação popular no arcabouço institucional, com a predominância de uma acentuada interdependência de poderes e da existência de instituições garantidoras dos direitos e garantias fundamentais. Além disso, conforme Lessa (2010:68) ao comentar a questão dos arranjos institucionais

a divisão de poderes aparece como um mecanismo no qual cada poder controla os excessos cometidos pelos outros, garantindo, dessa forma, a liberdade dos súditos; a suposição básica de Montesquieu – e que acabará incorporando-se à agenda liberal – é a de que o poder possui uma tendência natural à expansão e ao exercício despótico; sua fragmentação é, pois, necessária para mitigar essa verdadeira lei sociológica (outro eco dessa preocupação institucional pode ser encontrado em David Hume, em sua reflexão sobre a boa república, aquela na qual operam instituições adequadas, sem que seja necessário depender do engenho e da qualidade moral pessoal dos governantes.

A ruptura da ordem democrática torna-se o fundamento principal para a criação do documento, ao estabelecer em seu artigo 2º que os procedimentos previstos no Protocolo se aplicarão justamente quando constatada esta ruptura que, obviamente,

encontra-se vinculada ao pleno funcionamento das instituições democráticas. No caso do MERCOSUL, conforme veremos, a destituição do Presidente Lugo pelo Senado paraguaio foi considerada – pelos representantes dos Estados do MERCOSUL - uma ruptura da ordem democrática.

Os artigos 4º e 5º do Protocolo reforçam o procedimento de consultas diplomáticas que já havia sido adotado na Declaração de 1996 e determinam que, diante do fracasso das negociações, serão aplicadas medidas que “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.” Para a aplicação dessas medidas dever-se-á levar em consideração a natureza e gravidade das mesmas. Contudo, o Protocolo não mensura como seria a proporcionalidade entre a conduta adotada pelo Estado onde houve a ruptura democrática e a “sanção” aplicável.

O Protocolo dispõe ainda, em seu art. 6º, que as medidas adotadas cessarão a partir da comunicação formal pelo Estado “afetado” do restabelecimento da ordem democrática que, segundo o mencionado instrumento, deverá ser efetivo. Note-se que o Protocolo não dispõe sobre como se deveria considerar tal restabelecimento, o que implica distintas possibilidades que poderão ir desde o retorno à situação anterior (no caso, por exemplo, de destituição ilícita de governantes), até a criação ou adoção de condutas consideradas democráticas pelos demais Estados. A abertura e excessiva “vacuidade” do artigo expressam que a análise deverá ser feita diante do caso concreto, com todas as singularidades e riscos que dita situação poderá ocasionar.

Uma questão digna de nota é que o art. 9º do Protocolo enfatiza que tal ato internacional é parte integrante do Tratado de Assunção, instrumento fundacional do MERCOSUL, e dos Acordos de Integração feitos com a Bolívia e o Chile.

Após a entrada em vigor do Protocolo, houve a adesão do Equador em 2004 e da Colômbia, Peru e Venezuela em 2005; sendo que os três primeiros são Estados associados do MERCOSUL. Cabe aqui registrar que foi realizado um acordo de livre comércio e integração entre o bloco mercosulino e a Comunidade Andina de Nações, associação da qual referidos países fazem parte, com exceção de Venezuela que retirou-se em 2006.

Agora bem, em março de 2012, elaborou-se um novo documento também intitulado Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia no MERCOSUL (Ushuaia II) cujo conteúdo, apesar de apresentar certas similaridades com

Ushuaia I, estabelece algumas inovações importantes, especificamente no que tange ao procedimento e às “sanções”. Senão vejamos:

- As principais similaridades se referem ao objetivo pelo instrumento determinado que será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática; violação da ordem constitucional ou qualquer situação que coloque em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos. Note-se que uma vez mais o Protocolo não enumera quais seriam as situações que poderão ser consideradas como necessárias para a aplicação do mesmo. Também, deve-se observar que no Protocolo anterior, não havia referência à expressão violação da ordem constitucional e tampouco se criava uma cláusula tão plurissignificativa, cuja excessiva indeterminação pode levar a uma interpretação elástica e fortuita, cujo conteúdo pode ser moldado por questões políticas e não jurídicas;

- O procedimento previsto no Protocolo de 2012 é também similar ao disposto no instrumento de 1998, com duas exceções dignas de nota: i) prevê-se que a condução do processo de negociação diplomático seja feito através dos Presidentes dos Estados Partes, ou pelos Ministros de Relações exteriores reunidos em sessão extraordinária e ampliada do Conselho Mercado Comum; ii) adota-se o sistema de solução de controvérsias do Direito internacional relativos à consulta e bons ofícios, ambos mecanismos diplomáticos previstos pelas normas internacionais; caso tais mecanismos resultem infrutíferos deverão ser adotadas as medidas previstas no art. 6, segundo comentaremos posteriormente;

- O artigo 4º representa uma disposição inovadora em relação ao protocolo anterior ao possibilitar que o governo constitucional e democraticamente estabelecido em uma das Partes, ao considerar que há violação ou ameaça de violação à ordem democrática, possa solicitar aos Presidentes das Partes ou aos Ministros de Relações exteriores reunidos em sessão ampliada do CMC colaboração para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática. Neste sentido, complementa o art. 5º ao dispor sobre como se daria tal colaboração:

a) Criação de comissões de apoio, cooperação e assistência técnica e especializada à Parte afetada, ainda que o artigo não especifique como seriam os procedimentos adotados por tais comissões nem quais as medidas de colaboração poderiam ser sugeridas e/ou implementadas;

b) Criação de comissões abertas para acompanhar o diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos do Estado onde ocorreu a violação ou ameaça de violação da

ordem democrática, aqui tampouco se especifica como seriam os procedimentos nem quais as medidas a adotar-se.

O artigo insta ainda que tais comissões contem com a participação de membros do Parlamento do Mercosul; Parlamento Andino; dos Parlamntos nacionais e do Alto Representante, além de representantes dos governos dos Estados Partes.

- Indubitavelmente o art. 6º trata do eixo principal do Protocolo ao dispor sobre as sanções que poderão ser aplicadas, caso as negociações diplomáticas não obtenham êxito:

1) Suspender o direito de participar nos distintos órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL: esta disposição, que já constava no Protocolo anterior, prevê uma medida destinada a impedir a participação do Estado afetado nos órgãos que compõem o chamado sistema institucional do MERCOSUL. Neste sentido, é válido recordar que os países que são considerados membros plenos do bloco tem direito a participar, com voz e voto, em todos os órgãos mercosulistas, mas no caso dos Estados associados, esta participação se dá de forma parcial, já que, em geral, se permite somente o direito de voz e não voto.²⁰

2) Fechar - de forma total ou parcial - as fronteiras terrestres; além de permitir a suspensão ou limitar o comércio, tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e a provisão e fornecimento de energia e serviços: disposição que poderia ser considerada extrema pois impede o acesso e livre circulação entre o território do Estado afetado e os demais países o que poderia levar inclusive a controvérsias relativas à proporcionalidade da medida, uma vez que afetaria um direito fundamental dos cidadãos. Vale ressaltar ainda que a permeabilidade das fronteiras possibilita que a integração entre Estados atinja o objetivo estrutural e funcional de facilitar que os fatores produtivos, vinculados ao mercado, possam lograr maior liberdade na circulação e consequente comercialização dos bens e produtos. Sob o prisma da circulação de pessoas, os obstáculos devem ser removidos de forma a promover e garantir a igualdade de direitos e o tratamento não-discriminatório. Claro está que esta permeabilidade não significa um completo abandono de um controle transfronteiriço, mas sim a criação de um sistema territorial dinâmico e contínuo, onde as decisões políticas se enquadram numa perspectiva multidimensional que abrange a adoção de políticas comuns de

²⁰ Sobre os direitos e obrigações dos Estados associados ao MERCOSUL vide MERCOSUL/CMC/DEC n. 18/04.

mobilidade, de fluxos migratórios e de circulação que serão empregadas conjuntamente pelos Estados participantes.

3) Suspender a Parte afetada dos direitos e benefícios derivados do Tratado de Assunção e demais instrumentos adotados: preceito também já previsto no instrumento anterior (Ushuaia I), resulta no impedimento da Parte em usufruir e utilizar os benefícios advindos da integração e determinados pelas normas comuns. No caso do Paraguai, quando da decretação de sua suspensão os chefes de Estado haviam especificado que o país paraguaio não restaria excluído do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL. Sobre este importante mecanismo, pode-se dizer que foi criado para diminuir as assimetrias existentes no âmbito dos países mercosulistas.²¹

4) Promover a suspensão da Parte afetada no âmbito das outras organizações regionais e internacionais. Promover junto a terceiros países ou grupos de países a suspensão da Parte de direitos e/o benefícios derivados dos acordos de cooperação dos quais seja parte: deve-se mencionar que resulta no mínimo interessante uma disposição que prevê sobre a intervenção de Estados em organizações internacionais com o fito de alentar a suspensão de outro Estado. Neste contexto, seria realmente preocupante se uma organização internacional realizasse a suspensão de um de seus membros sem obedecer aos procedimentos que, em geral, são estabelecidos pelos acordos constitutivos das organizações internacionais e que, em maior ou menor medida, adotam regras específicas que permitem o contraditório e a ampla defesa. No caso sob análise, os demais Estados partes do MERCOSUL ao serem também membros da UNASUL provocaram a suspensão do Paraguai desta organização regional, resultando em exacerbadas críticas pela forma de atuação desvinculada de uma integração que se diz pautada no Estado Democrático de Direito.

5) Respalidar os esforços regionais e internacionais, em particular no marco das Nações Unidas, de forma a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação ocorrida no país afetado: trata-se obviamente de fomentar a utilização dos

²¹ O Fundo de Convergência Estrutural foi criado para ajudar os sócios do bloco com menor desenvolvimento econômico, com a finalidade de atenuar as assimetrias, conforme manifestado pelos negociadores dos quatro países nas reuniões prévias realizadas à criação do Fundo ocorridas em 2005. A decisão MERCOSUL/CMC/Dec. nº 18/05 - que dispõe sobre a Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e fortalecimento da Estrutura Institucional do (FOCEM) - determina que a criação deste Fundo destina-se a financiar os seguintes programas: i) promover a convergência estrutural; ii) desenvolver a competitividade; iii) promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e iv) apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. Mata Diz (2011).

mecanismos tradicionais e inerentes à solução de controvérsias no âmbito internacional, caso dos bons ofícios; da mediação e dos tribunais arbitrais e judiciais.

Ainda no caso das sanções prevê o art. 6º a possibilidade de adotar medidas adicionais – de natureza política e diplomática – ainda que tampouco sinalize quais seriam ditas medidas ou mesmo como poderiam ser propostas e adotadas.

Finalmente, como se pode notar a criação de um novo Protocolo voltado para a manutenção e consolidação do regime democrático pelos países do bloco não irá solucionar os problemas que podem originar-se da ruptura da ordem democrática ou a violação do sistema constitucional nacional, dada a amplitude e excessiva “abertura” das disposições no referido Protocolo adotadas.

3. Como fica o regime democrático na nova configuração do MERCOSUL?

O objetivo deste tópico não é aprofundar o debate acerca de todos os elementos que norteiam a construção e manutenção do regime democrático no MERCOSUL, mas analisando os últimos acontecimentos, quais sejam a entrada da Venezuela e a recente suspensão do Paraguai, verificar, à luz das normas e princípios mercosulinos, qual o impacto causado no processo de direcionamento e manutenção do Estado Democrático de Direito.

Tampouco iremos nos debruçar sobre a legitimidade democrática imperante na Venezuela nem realizar ponderações ideológicas sobre a existência de um regime democrático neste país, senão que se realizará um estudo das questões procedimentais para a incorporação da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL, dedicando-nos posteriormente à suspensão do Paraguai como participante do referido processo de integração.

Neste sentido, o que se pretende é analisar como um caso específico de adesão de novos membros pode provocar um impacto significativo no redimensionamento da democracia como fundamento estruturante da integração no MERCOSUL, além de representar uma oportunidade singular no que tange à correlação democracia e respeito aos direitos já instituídos pelos próprios Estados partícipes da associação.

3.1. A entrada da Venezuela e as questões procedimentais²²

No direito da integração mercosulista, as normas originárias se compõem basicamente do Tratado de Assunção (TA), o Protocolo de Ouro Preto (POP) e, apesar de não serem textualmente citadas pelo art. 41 do POP, também devem considerar-se como originárias - pela natureza que ostentam - o Protocolo de Olivos, o Protocolo de Las Leñas e o Protocolo de Santa Maria, entre outros. Igualmente, os acordos firmados entre a União Europeia e o MERCOSUL, bem como entre este e Bolívia, Chile e Peru podem ser considerados como fontes originárias do sistema jurídico do MERCOSUL. As normas fundamentais ou constitutivas do processo de integração assinalam as metas, desenham o sistema de produção de normas e os procedimentos de execução dos atos advindos dos órgãos comuns, conquanto careçam de instituições comunitárias com poderes necessários para aplicar e assegurar o devido cumprimento do sistema normativo.

Sobre o Tratado de Assunção, pode-se afirmar que sobressai sua identidade para impulsionar o desenvolvimento harmonioso dos objetivos assinalados durante a etapa de transição. Com o caráter de tratado constitutivo do MERCOSUL é a norma suprema que regula a convivência no marco regional, estabelecendo o fundamento jurídico de uma ordem normativa autônoma.

Como tal, o TA firmado em 1992 é considerado como o instrumento fundacional do MERCOSUL, prevê a possibilidade de ingresso de novos membros, conforme o Capítulo IV, art. 20 que textualmente determina a possibilidade de adesão de Estados, exigindo que a aprovação da solicitação seja objeto de decisão unânime por parte dos signatários do Tratado (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), ou seja, conforme dito instrumento, para que possa haver a adesão de novos solicitantes faz-se necessário a concordância de todas as Partes.

Vale mencionar que a negociação para o ingresso da Venezuela foi realizada em julho de 2006 através do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, sendo considerado como Estado em processo de adesão desde então. A partir deste momento, e segundo previsto no TA, todos os membros deveriam aceitar ou rechaçar a solicitação feita, de forma a cumprir com o preceito contido no art. 20, seguindo o sistema de incorporação adotado por cada Estado

²² Vide comentários feitos em Mata Diz (2012).

membro que, em geral, exige aprovação pelos órgãos legislativos internos. As incorporações do Protocolo de Adesão foram feitas pela Argentina (Lei n. 26192 de 14 de fevereiro de 2007); Uruguai (Lei n. 18053 de 30 de agosto de 2007) e Brasil (Decreto legislativo 934 de 16 de dezembro de 2009), faltando, portanto, a aprovação e incorporação pelo Paraguai. Portanto, não se cumpriu o estabelecido pelo TA justamente pela ausência de aprovação por parte de um dos Estados fundadores do MERCOSUL.

O POP não trata diretamente da adesão de novos membros, mas deve ser analisado em conjunto com o TA, pois além de ser considerado também como fonte originária - de especial importância ao haver estabelecido a estrutura institucional para o funcionamento do sistema - estabelece em seu art. 37 que todas as decisões serão proferidas por consenso e com a presença de todos os Estados partes. Neste sentido, o consenso supõe que a decisão será adotada por unanimidade, com possibilidade de veto unilateral por um dos membros (Mata Diz, 2007). Claro está que esta forma de procedimento decisório está longe de gerar um maior compromisso por parte dos Estados, além de supor um grande obstáculo à tomada de decisões que sejam benéficas para todos os partícipes, ainda que obviamente, na atual etapa da integração, seja ainda considerada a forma mais “democrática” de decisão devido às assimetrias existentes entre os Estados.

Finalmente, o Protocolo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL dispõe em seu art. 12 que “O presente Protocolo, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigência no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do quinto instrumento de ratificação”. Como se nota, exige-se o depósito do instrumento de ratificação dos quatro Estados partes e da Venezuela para que aquele possa entrar em vigor.

A partir desta breve análise jurídica das normas que sustentam o mecanismo de adesão de novos membros, pode-se observar que não foram obedecidas as disposições que estabelecem o consenso e a aprovação unânime de todos os Estados. É mais, ao anunciar a entrada da Venezuela como “membro” pleno, desconsiderou-se tanto a letra como os objetivos dos tratados e normas mercosulistas, afastando a característica de um processo que se diz fundado no Estado Democrático de Direito e que se arvora na defesa dos direitos e garantias juridicamente constituídos. Apesar do descumprimento das normas jurídicas estabelecidas pelos próprios Estados ser um elemento constante da

dialética que cerca o MERCOSUL, nota-se que a entrada da Venezuela, baseada em decisão puramente política, corrói ainda mais o já delicado esquema de integração.

Ainda, vale lembrar (mesmo que brevemente, pois seria objeto de discussão para outra ocasião, dada a amplitude da análise) que um membro, para que possa pertencer ao MERCOSUL, deve realizar a incorporação do chamado “acervo normativo”, o que deveria ser observado pela Venezuela, especificamente no que se refere ao programa de liberalização comercial com a adoção da tarifa externa comum - fato que, apesar dos sete anos passados após a solicitação por aquele país, ainda não ocorreu de forma devida.

3.2. A suspensão do Paraguai

Antes de adentrarmos na questão jurídica que cerca a suspensão do Paraguai como membro do MERCOSUL deve-se fazer uma brevíssima síntese dos fatos que a suscitaram. Recorde-se que em 22 de junho de 2012, declarou-se a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo do cargo ocupado desde 2008, após a realização de julgamento político feito pelo Congresso. Conforme relata Soares de Lima (2012) “O processo havia sido iniciado um dia antes pela Câmara dos Deputados, que aprovara, por ampla maioria, a instalação do julgamento para o impeachment de Lugo. No Senado – casa legislativa responsável pela decisão final quanto ao caso – registrou-se maioria absoluta de votos favoráveis à condenação final do presidente: 39 votos a 04. Tudo levou menos de 48 horas.” (Soares de Lima; Oliveira; Kfuri, 2012:3).

Diante de tal situação, os representantes dos Estados partes decidiram, sob o argumento da manutenção do Estado Democrático, e esgrimindo a existência de cláusula neste sentido pelo Protocolo de Ushuaia, suspender a participação do Paraguai. A Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados sobre a ruptura da ordem democrática no Paraguai foi adotada no dia 24 de junho de 2012, sendo posteriormente confirmada na XLIII Reunião Ordinária do CMC (Mendoza, 29 de junho de 2012).

A suspensão temporária, segundo a própria Declaração e outros documentos posteriormente adotados, teria como fundamento o desrespeito ao regime democrático que deveria imperar na região e que é considerado como condicionante para a entrada e

permanência no bloco mercosulista,²³ além de figurar como eixo central do próprio Protocolo de Ushuaia que, conforme já analisamos, estabelece em seu art. 5º que a “sanção” aplicada aos que descumprem o “regime democrático” pode variar “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.” A proporcionalidade da pena presume-se - pois o texto não está claramente formulado - variará conforme o julgamento feito pelos Estados, de forma política (e não jurídica, obviamente), de quão grave tenha sido a ruptura da ordem democrática. E quando cessará a suspensão? Quando os representantes dos Estados decidirem que a ordem democrática foi restaurada o que, segundo as declarações feitas pelos chefes de Estado, ocorreria com o retorno do Presidente Lugo ou a realização de novas eleições para Presidente²⁴.

Adota-se uma decisão política e depois busca-se um instrumento jurídico para alicerçá-la, com os riscos que esta atitude sempre pode causar. Quais seriam estes riscos? Em primeiro lugar, a ausência de um maior rigor na aplicação e interpretação dos fatos, a partir de entendimentos chamados “ideológicos” e/ou “nacionais” (aqui no caso, regionais); em segundo, a lógica perversa do “eu decido porque represento o povo” e por isso a decisão é válida; e finalmente, a falta de um controle técnico e racional da decisão adotada (Mata Diz, 2012).

No mesmo sentido entende Nicolliello (2012:2)

Os fatos jurídicos (ou antijurídicos) podem ter consequências políticas. E é que a transgressão do jurídico pode envolver o desconhecimento do político, por exemplo, do sistema democrático. Desde o jurídico se pode procurar influenciar sobre o político - como pode ser a destituição de um Presidente - e também existe a politização da Justiça.²⁵ (tradução nossa)

Vale ainda mencionar que, no caso em questão, o Paraguai tentou recorrer ao sistema de solução de controvérsias, através do TPR, mas este considerou que o procedimento excepcional de urgência solicitado por Paraguai não se aplicaria, nem que

²³ Segundo o Protocolo de Ushuaia, em seu art. 1º, “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.”

²⁴ Conforme o Comunicado conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL emitido por ocasião da XLIII Reunião Ordinária do CMC “La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7º del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada.”

²⁵ No original: “Los hechos jurídicos (o antijurídicos) pueden tener consecuencias políticas. Y es que la transgresión de lo jurídico puede involucrar el desconocimiento de lo político, por ejemplo, del *sistema democrático*. Desde lo jurídico se puede buscar *influir* sobre lo político - como puede ser la destitución de un Presidente - y también existe la *politización* de la Justicia.”

haveria possibilidade de recurso direto ao TPR. Sobre o primeiro ponto assim manifestou o Tribunal

Conclui-se que os requisitos indicados devem estar presentes, de forma cumulativa, para que o TPR possa entender ser um caso excepcional de urgência. Neste sentido, ao observar-se o texto da Decisão 23/04, se evidencia que a presente controvérsia não trata de “bens perecíveis, estacionais, retidos injustificadamente no território do país demandado”, nem de “bens destinados a atender demandas originadas em situações de crises no Estado Parte importador”. Esse requisito é insolvável na configuração da competência originária do TPR, em matéria de medidas excepcionais de urgência (...) não pode o TPR substituir a vontade dos Estados, manifestada nos requisitos essenciais da Decisão 23/04, que limitam a competência do TPR em relação ao procedimento excepcional de urgência. Como consequência, não pode o TPR decidir a matéria com base no procedimento excepcional de urgência.²⁶ (tradução nossa)

Já sobre o tema do acesso direto ao Tribunal, sem que fossem realizadas as etapas prévias previstas nos Protocolos de Ouro Preto e Olivos, entendeu o órgão de solução de controvérsias do MERCOSUL “que existe um dispositivo processual que determina a forma de solicitar negociações diretas entre as partes envolvidas numa controvérsia no MERCOSUL²⁷. Se o Paraguai tivesse solicitado a realização de tais negociações, e este pedido fosse rechaçado, teríamos uma situação distinta. Mas não há demonstração, nos autos, de que Paraguai tenha procurado efetuar as negociações diretas exigidas pela norma.”²⁸

²⁶ No original: “se concluye que los requisitos indicados deben estar presentes, de forma acumulativa, para que el TPR pueda entender en un caso excepcional de urgencia. En este sentido, al observarse el texto de la Decisión 23/04, se evidencia que la presente controversia no trata de “bienes perecederos, estacionales, retenidos injustificadamente en el territorio del país demandado”, ni de “bienes destinados a atender demandas originadas en situaciones de crisis en el Estado Parte importador”. Ese requisito es insalvable en la configuración de la competencia originaria del TPR, en materia de medidas excepcionales de urgencia (...) no puede el TPR sustituir la voluntad de los Estados, manifestada en los requisitos esenciales de la Decisión 23/04, que limitan la competencia del TPR en relación al procedimiento excepcional de urgencia. En consecuencia, no puede el TPR entender en la materia por medio de un procedimiento excepcional de urgencia.” Laudo Tribunal Permanente de Revisión n. 01/12 - Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la república del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del mercado común del sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno. Assunção, 21 de julho de 2012, p. 12, apartado 50.

²⁷ Aqui o TPR faz menção ao art. 14.1 do Regulamento do Protocolo de Olivos onde se estabelece que “A comunicação a que faz referência o artigo 5.1 do Protocolo de Olivos, deverá ser enviada por escrito à outra parte na controvérsia, com cópia à Secretaria Administrativa do Mercosul (em adiante SM) e aos demais Estados Partes e deverá conter uma enunciação preliminar e básica das questões que a parte entende como integrantes do objeto da controvérsia, bem como a proposta de data e lugar para as negociações diretas.”

²⁸ No original: “existe un dispositivo procesal que determina la forma de solicitar negociaciones directas con las partes adversas en una controversia en el MERCOSUR. Si hubiera Paraguay solicitado negociaciones, de haber sido rechazadas, tendríamos una situación distinta. Pero no hay demostración, en autos, de que Paraguay haya buscado efectivizar las negociaciones directas exigidas por la norma.” Laudo n. 01/12, ob. cit, p. 14, apartado 60.

4. Considerações finais

A partir da exposição e análise dos elementos apresentados no presente artigo, é possível inferir que não se pode proceder a uma análise tão somente jurídica da situação atual do MERCOSUL, notadamente com relação aos recentes episódios relativos ao Paraguai e à Venezuela, exatamente por não ser possível afastar completamente o viés político. Entretanto, se a decisão política se dá à margem das normas criadas e adotadas pelos próprios Estados, resta-nos somente discordar e manifestar contra a incoerência e a ilegalidade da atuação do MERCOSUL.

A democracia como fundamento estruturante de toda e qualquer associação entre Estados deve permear as negociações relativas à aceitação e consequente incorporação de novos Estados aos processos de integração já em curso. Não se trata, conforma analisamos, de estabelecer se tal ou qual Estado possui um regime considerado democrático a partir de uma perspectiva ideológica, mas sim de fazer cumprir as normas criadas pelos próprios Estados no momento da constituição da associação.

Como tal, o que se pretendeu neste trabalho foi analisar quais seriam as premissas consideradas como elementares – em relação à democracia – para o desenvolvimento da integração interestatal, especificamente no que se refere à criação de normas destinadas ao fortalecimento e consolidação do regime democrático. Por isso, o estudo do sistema normativo mercosulino, especialmente do Protocolo de Ushuaia, foi tópico de especial atenção uma vez que se constitui na base jurídica essencial para que o processo possa ser considerado democrático.

Assim, a validade universal dos valores da liberdade, do respeito pelos direitos humanos e do princípio da realização de eleições através do sufrágio universal realizado mediante o voto secreto, consagrados tanto em normas internacionais como em diversos instrumentos regionais para a promoção e a proteção dos direitos humanos, além de serem elementos caracterizadores, contribuem para que a integração possa desenvolver-se e consolidar-se numa base essencialmente democrática, pautada na devida observância destes pressupostos como eixos cruciais para o regime chamado democrático.

A recente incorporação da Venezuela e a suspensão do Paraguai, casos concretos de aplicação de normas vinculadas ao regime democrático que deve imperar nos Estados para que possam ser considerados membros plenos, representou tão

somente um elemento empírico a reforçar o entendimento de que, num primeiro momento, o cumprimento das condições e requisitos de acesso devem amparar-se numa concepção multidimensional de democracia, onde a observância das normas que regem o processo de integração faz-se imprescindível e inarredável.

Finalmente, impõe-se o seguinte questionamento: quais seriam os impactos destas recentes decisões para o MERCOSUL? Sem dúvida, o principal deles seria a confirmação de que a integração mercosulista, após tantos contratemplos (esse eterno carrossel de avanços e retrocessos), continua sendo palco de interesses mesquinhos e individuais daqueles que se dizem representantes dos Estados, e que, portanto, desconsideram a autêntica e real vontade das pessoas que compõem a região. E mais, ao desprestigiar o sistema jurídico que os cerca, os representantes dos Estados violam a ordem democrática, pois, como anteriormente analisado, esta encontra-se intrinsecamente vinculada ao denominado Estado de Direito. Nesse sentido, resta-nos somente indagar: seria possível aplicarmos uma interpretação recíproca para os demais países componentes da integração regional e, portanto, suspendê-los provisoriamente, visto que também descumpriram a ordem democrática?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAKOLIAS, Maria. **O Poder Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para reforma**. Tradução de Sandro Eduardo Sardá. Documento técnico n. 319. Banco Mundial para a Reconstrução e Desenvolvimento. Washington: Banco Mundial, 1996.

DIAZ LABRANO, Roberto Ruiz. **Hacia un Tribunal de carácter supranacional en el MERCOSUR**. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, 1997.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa e DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LAUDO TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO n. 01/12 - Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la república del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del mercado común del sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno. Assunção, 21 de julho de 2012.

LESSA, Renato. **Democracia, representação e desenvolvimento**. In: Estado, Instituições e Democracia. SILVA, Fábio de Sá; GARCIA, Felix Lopez; PIRES ROCHA, Roberto C. (org.). Brasília: IPEA, 2010.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. **A entrada da Venezuela e a suspensão do Paraguai: lições de um “pragmatismo” político burlesco**. Revista Pontes - Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável, vol. 08, n. 05. Genebra: ICTSD, agosto 2012.

_____. **La institucionalidad del MERCOSUR: ¿hacia la conformación de un mercado común?** In: Evolución Histórica y Jurídica de los Procesos de Integración en la Unión Europea y en el Mercosur. Buenos Aires: EUDEBA, 2011.

_____. **O acesso à justiça pelos cidadãos nos processos de integração regionais: o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações**. In: Direitos Fundamentais: sua proteção nos planos interno e internacional. ALMEIDA, Gregório Assagra; GOMES JR, Luiz Manoel e SALIBA, Aziz Tuffi. Belo Horizonte: Arraes-UIT, 2010.

_____. **MERCOSUR: origen, fundamentos, normas y perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2007.

NETO, Helio M. Pellaes. **Democracia y Derechos Humanos** - una relación intrínseca y abierta para la solución local. Revista Seqüência, n. 48. Santa Catarina: UFSC, julho de 2004.

NICOLIELLO, Monica. **Golpes paralelos: sobre Golpes 'jurídicos' y Golpes 'políticos'**. Publicado em Suite101, 03 de agosto de 2012, disponível em <http://suite101.net/article/golpes-paralelos-sobre-golpes-juridicos-y-golpes-politicos-a81740#ixzz23RHsvK2B>, acesso em 10 de agosto de 2012.

SANTAOLAYA, Pablo y IÒIGUEZ, Diego. **Marco Legal**. Publicación Electrónica sobre Administración y Costo de Elecciones (ACE). ACERPROYECT, disponível em <http://www.aceproject.org/main/espanol/lf/lfb.htm>, acesso em outubro de 2004.

SANTOS, Antônio Carlos V. **Mercosul: espaços de integração e jurisdição, soberania e jurisdição internacional**. Revista de Direito da FMU, v. 17, 1996.

SOARES DE LIMA, Maria; OLIVEIRA, Tatiana; KFURI, Regina. **Dossiê Paraguai** - Observador On-Line. Observatório Político Sul-Americano, IESP/UERJ, v.7, n.06, jun. 2012.

STOUP, Alejandro. **Algunas reflexiones sobre la competencia del nuevo Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR**. RLL, Tomo B. Buenos Aires, 2002.

NOTA DA MISSÃO PERMANENTE DO PERU ANEXANDO RESOLUÇÃO DO QÜINQUAGÉSIMO OITAVO PERÍODO DE SESSÕES DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS (E/CN.4/2002/L.65 de 16 abril 2002) Disponível em <http://www.scm.oas.org/idms_public/PORTUGUESE/.../cp09658p07.doc>. Acesso em 20 ago. 2012.