

AS ESTRUTURAS DEMOCRATICAS LATINO-AMERICANAS E A FORMAÇÃO DE UMA ORDEM SUPRANACIONAL

DEMOCRATIC STRUCTURES LATIN AMERICAN AND THE FORMATION OF AN SUPRANATIONAL ORDER

Jana Maria Brito Silva¹

Resumo: Este artigo objetiva analisar, no plano teórico, aspectos atinentes ao regionalismo e a integração regional, visando abordar objetivamente a integração regional sul-americana. A ênfase encontra-se em uma breve análise acerca da viabilidade do projeto político, social e econômico em que se sedimenta a Unasul. Partindo do pressuposto de que o grau de desenvolvimento democrático dos Estados que compõe o bloco é determinante para o êxito do processo de integração, analisando as circunstâncias que determinam a capacidade da sociedade sul-americana de defender eficientemente seu interesse nacional em um contexto de relações internacionais. Analisando diversos contextos – econômico, social e político – o estudo aborda de maneira interdisciplinar e multidimensional o fenômeno da fragmentação do direito internacional sob a perspectiva integração regional sul-americana.

Palavras-chave: Fragmentação do Direito Internacional. Democracia. UNASUL

Abstract: This article aims to analyze the theoretical aspects pertaining to regionalism and regional integration, objectively aimed at addressing regional integration in South America. The emphasis is on a brief analysis on the viability of the political, social and economic context in which is deposited UNASUR. Assuming that the degree of democratic development of the states that make up the block is crucial to the success of the integration process, analyzing the circumstances that determine the ability of society South American efficiently defend its national interest in the context of international relations. Analyzing various contexts - economic, social and political - the study addresses an interdisciplinary and multidimensional phenomenon of fragmentation of international law from the perspective of regional integration in South America.

Keywords: Fragmentation of International Law. Democracy. UNASUR

1 INTRODUÇÃO

A era pós-moderna trouxe-nos uma nova estrutura mundial caracterizada pela queda de barreiras geográficas. Fenômenos de aproximação entre Estados ou mesmo entre regiões inteiras do sistema internacional são facilmente denominados “integração”. O cenário internacional era propício, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Após a II Guerra Mundial, o processo de integração regional se apresentou como uma tendência devido ao fato de agir como um instrumento de fortalecimento e cooperação mútua entre as nações,

¹ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professora de Educação Ambiental na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), pesquisadora do projeto “Mundo Direito”.

com a finalidade de conferir-lhes instrumentos para a superação de desafios políticos, econômicos e até mesmo sociais, típicos do período pós-guerra.

A primeira manifestação intensa desse processo se deu nos anos 1980, após o fim da guerra fria, em razão dos novos desafios propostos pela globalização aos Estados Nacionais. O dinamismo apresentado pela América do Sul se sobressaía em relação aos demais movimentos sociopolíticos que visavam ao fortalecimento dos Estados Nacionais, mas, se comparado ao da Europa, pode-se observar que ocorria compassadamente.

O processo de integração na América Latina possui raízes ideológicas no bolivarianismo e pan-americanismo, se apresenta como um antigo objetivo do cone Sul da América, este possuía como força motriz o desenvolvimento econômico buscado pelas nações. Diversas foram as iniciativas de integração sul-americana, dentre as quais a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), dentre outras. Muitas foram as tentativas, poucos os sucessos.

A conjuntura política interna e externa dos países que integram o cone sul do continente americano é historicamente marcada por forte instabilidade política, baixa integração nacional e forte clima de desconfiança.

Visando compreender o desenvolvimento da integração regional e as causas subjacentes ao (in)sucesso das experiências que envolvem a América do Sul, faz-se nesse artigo um estudo sobre as teorias da integração visando abordar adequadamente a problemática da Unasul que, na primeira metade de século XXI, surge como uma iniciativa de integração política direcionada ao desenvolvimento regional.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ao adentrarmos no assunto integração regional é imprescindível que seja feita, inicialmente, uma breve diferenciação entre “integração” e “regionalismo”. Temos por integração o processo, condição ou resultado de relações cooperativas e voluntárias, entre dois ou mais países, podendo abranger uma região inteira sendo, a dominação de uma sob as demais, elemento de negação do processo de integração (SERRANO, 2008, vol.28, p.96). Ao

falarmos de regionalismo, somos remetidos à noção de região enquanto espaço geográfico, delimitado por fronteiras de Estados que ligados tanto geograficamente, como por relações de interdependência.

O regionalismo é, portanto, um processo com características próprias ligadas diretamente a necessidade de adequação as peculiaridades do momento histórico nos quais os Estado participantes estão inseridos. Nesse contexto, a doutrina enumera duas ondas que distinguem o “velho” e o “novo regionalismo” (NYE, p.23).

A primeira onda regional se dá entre as décadas de 1950 e 1960, com o fim da Segunda Guerra Mundial, primordialmente no continente europeu, quando as nações procuravam formar reações solidárias inspiradas em fortes ideologias políticas, dando início a uma ordem internacional bipolar.

A segunda onda veio com como uma consequência das crises petrolíferas ocasionadas por uma tendência protecionista adotada pelos países produtores (DOMINGUES, 2007, pp.90-91), fato que dificultou reações com os demais países consumidores.

A queda do muro de Berlim e o efetivo fim da Guerra Fria trouxeram importantes mudanças para o panorama internacional (PIOVESAN, 2012, pp. 183,184). Temos o fim de uma era bipolar inspirada em ideais políticos e militares para adentrarmos em uma era de interesses econômicos e sociais, viabilizados principalmente pelo desenvolvimento tecnológico (VARELLA, 2005, pp.135, 136).

Observamos, nesse contexto o surgimento de um novo regionalismo baseado na “coesão social” (HURRELL, 1995, p.24). Conceitos como simpatia mútua, lealdade e identidade compartilhada podem ser encontrados nas teorias de integração construtivistas como necessários para a coesão regional. São, portanto, fatores fundamentais para o processo de integração o compartilhamento de princípios, normas coletivas e valores sociais maiores, com grandes níveis de transações entre a região, seja material ou por redes de comunicação social. Ou seja, países capitalistas, ou democratas, tendem a se integrar pelos princípios compartilhados e valores maiores da sociedade.

Luhmann afirma que o sistema social, por sua extensão, confundiu-se, factualmente no sentido de formar uma sociedade mundial uniforme, compreendendo todas as relações entre pessoas sem que houvesse correspondente desenvolvimento da unificação política no mundo

(LUHMANN, 1985, p.154). A formação do direito permanece vinculada a sistemas políticos locais, sujeita a processos decisórios particularizados. Todavia, resta evidenciado que, no atual contexto de globalização, constituíram-se novas possibilidades universais para fins de comunicação e de fomento da paz mundial (LUHMANN, 1985, p.155).

Inovações políticas e sociais são reportadas e passam a ser jogadas de forma universal. Forma-se um tráfego mundial com possibilidades, implicações e desempenhos reais que poderão proporcionar expectativas generalizadas de reconhecimento (HONNETH, 2003, passim) “em todos os lugares eletricidade vale como eletricidade, dinheiro como dinheiro, homem como homem – com as exceções que sinalizam um estado patológico, atrasado e ameaçado” (LUHMANN, 1985, p.155). Luhmann elucida que:

Na medida em que esferas funcionais como a religião, a economia, a educação, a pesquisa, a política, as relações íntimas, o turismo do lazer, a comunicação de massas, se desdobram autonomamente, elas rompem as limitações de território social às quais todas estão inicialmente sujeitas. (LUHMANN, 1985, p.155)

Marcelo Neves segue afirmando que se pode perceber uma tendência paradigmática que conduz ao surgimento de uma espécie de constitucionalismo global. Essa tendência reflete diretamente no plano regional que, contudo, exige pressupostos mais definidos que caracterizem identidade entre os Estados membros. Para o autor:

Parece plausível que uma certa simetria no nível de desenvolvimento dos respectivos Estados-Membros é uma condição decisiva para a construção de uma supra nacionalidade, que implica normas e decisões abrangentes nas dimensões social, material e temporal, vinculando diretamente os cidadãos e órgãos estatais. Nos casos de condições orçamentárias, níveis educacionais, sistemas de saúde, situação de trabalho, e emprego etc. muito díspares, fica obstaculizada ou, no mínimo, dificultada a incorporação normativa imediata (sem ratificação) que caracteriza uma ordem supranacional. (NEVES, 2009, p.99)

Nesse contexto formação de uma ordem supranacional, emerge o Novo constitucionalismo latino-americano trazendo uma proposta de reconhecimento da pluralidade nacional fruto das transições paradigmáticas dos Estados-membros. Vislumbra-se a adoção de uma política de reconhecimento de diferenças capaz de romper as universalizações excludentes, assegurando o reconhecimento a sujeitos até então marginalizados em decorrência de valores de grupos sociais existentes.

3 REFLEXÕES SOBRE O CONTEXTO DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO: O CONCEITO DE UMA CRISE

Todo estudo que comporte uma discussão acerca do regime democrático requer, preliminarmente, um corte epistemológico com a finalidade de definir o conceito e a abrangência dessa ideia. O cientista social contemporâneo Antonio Negri afirma que “falar de poder constituinte é falar de democracia” (NEGRI, 2002, p.29) e é sob esse enfoque que a análise democrática será conduzida neste trabalho.

Examinar-se-á, numa perspectiva crítica, as teorias que influenciam a transição e a consolidação democrática com as quais se tem buscado explicar os processos morosos de mudança de regime político no continente latino-americano.

Na constância do período moderno, os referidos conceitos foram, quase sempre, correspondentes e, com a aproximação do século XX, passaram a se identificar ainda mais. O poder constituinte, considerado como sujeito da produção de normas formadoras do ordenamento jurídico, passa a ser visto como uma atividade expansiva e onipotente. Nesse conceito, o poder constituinte tende a se identificar com a própria definição de política no sentido em que esta é compreendida em uma sociedade democrática (NEGRI, 2002, p.32).

Em vista disso, pode-se iniciar essa reflexão compreendendo que qualificar o poder constituinte de forma constitucional e juridicamente não consiste apenas em produzir normas constitucionais e estruturadoras de poderes constituídos, mas, sobretudo, em “ordenar o poder constituinte enquanto sujeito, regular a política democrática” (NEGRI, 2002, p.7).

Segundo o autor, pode-se entender democracia como o procedimento absoluto que suporta a concepção de poder constituinte enquanto revolução permanente, expansão da capacidade humana de construir a história. Procedimento, portanto, ilimitado, expansivo, perene e dinâmico.

Segundo Amartya Sen, a democracia possui um papel protetor, de relevância bastante abrangente, na medida em que atua eficientemente na prevenção de calamidades, como as grandes fomes coletivas. Contudo, ainda que se reconheça sua importância, elas não podem ser vistas como dispositivo mecânico para o desenvolvimento. Com razão o autor afirma que “há poucas evidências gerais de que governo autoritário e supressão de direitos políticos e civis sejam realmente benéficos para incentivar o desenvolvimento econômico” (SEM, 2010, p.197).

Outros autores se debruçam sobre o tema. O filósofo Dahl (1997, *passim*) produziu, desde 1953, o conceito de poliarquia para se referir à democracia representativa moderna, que se subdivide, para ele, em seis instituições: eleições livres, justas e frequentes; funcionários eleitos; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para associações; e cidadania inclusiva.

Ainda segundo Dahl a democracia é uma ideia que permeia a história política da sociedade ocidental, presente desde a antiguidade clássica. Apesar de presente ao longo da história da civilização, ainda hoje o significado de democracia é conflitante e o seu desenvolvimento, em reação à sua longevidade, foi lento. “O rumo da história democrática mais parece a trilha de um viajante atravessando um deserto plano e quase interminável, até finalmente iniciar a longa subida até sua altura no presente” (DAHL, 1997, p.92).

Segundo Boaventura de Sousa Santos, o regime democrático pressupõe uma série de quesitos, dentre eles:

[...] funcionários eleitos (porque não haveria possibilidade de coordenação direta dos debates e das ações políticas por cada cidadão), eleições periódicas e com instituições que possam lhes garantir a lisura (sob pena de os funcionários se perpetuarem na coordenação das práticas), liberdade de expressar opiniões políticas sem risco de punição (crítica aos funcionários e as ordens institucionais criadas por eles), fontes de informação independentes do Estado (jornalistas, revistas, livros, outros cidadãos *etc.*), autonomia para compor organizações (como partidos políticos e grupos de interesses comuns) e inclusão de todos os adultos com residência permanente no país e sujeitos às leis no acesso aos direitos disponíveis e necessários a reivindicar os outros cinco elementos democráticos. (SANTOS, 2002, p.123)

Numa perspectiva crítica culturalista, tem-se que a democracia pode ou não gerar homogeneidade cultural, mas a cultura não teria qualquer impacto causal sobre a durabilidade das instituições democráticas. Nessa visão, a democracia sobrevive porque é mais vantajoso para as forças políticas relevantes, pautando suas ações por puro interesse próprio, obedecer ao veredicto das urnas do que fazer qualquer outra coisa. Nesses termos, a democracia é um equilíbrio porque as diferentes forças políticas consideram que obedecer aos seus veredictos atende melhor aos seus interesses (PRZEWORSKI, 1994. p. 46).

O que se observa, nesse contexto, é que além de um processo democrático descompassado e moroso, tem-se, ainda, a problemática de adequação do sujeito, este entendido como povo. Conforme Antonio Negri, o povo é o sujeito do poder constituinte, somente podendo sê-lo na medida em que se submete a uma organização preliminar capaz de

expressar a sua essência, sendo absurdo imaginar-se o sujeito como “uma força ordenadora que pode ser ordenada por uma multidão sem ordem” (NEGRI, 2002, p.24). Em síntese, o poder constituinte é povo nas dimensões da representação, e somente nessas.

Segundo Michel Foucault, o homem libera-se a vida e se opõe a tudo que a encerra e aprisiona. O sujeito é, portanto, antes de tudo, potência, produção. Certo que o sujeito pode ser reduzido a um fantasma, resíduo da totalidade de sistemas de repressão, mas, ainda sim, é produtivo, mesmo nesse horizonte redutor e integrando esses mecanismos (FOUCAULT, 1999, p.43). O que caracteriza um caminho por meio da necessidade, abre espaço para a liberdade democrática.

Superada essa breve reflexão sobre adequação do sujeito, Antonio Negri conclui afirmando que no conceito de democracia está a ideia de que o passado não explica mais o presente, e de que somente o futuro poderá realizá-lo (NEGRI, 2002, p.26). “Sem o passado para iluminar o futuro, o espírito caminha em meio às trevas” (TOCQUEVILLE, 2010, p.164). Paradoxalmente, essa expressão negativa esclarece, mais do que qualquer outra explicação, o nascimento da democracia na América. O que está em jogo nos referidos processos é o que Boaventura coloca como obrigação central: a reinvidicação da democracia e da emancipação social (SANTOS, 2003, *passim*).

Ao se enveredar pela temática democrática latino-americana tem-se a sensação de que se vive um momento histórico que envolve importantes possibilidades de transformações, resultado do desejo crescente de integração nos Estados da América do Sul. É como se, repentinamente, os países de origem colonial, com histórico de intensa dependência econômica em relação aos países hegemônicos e assimétricos entre si, acreditassem ser possível caminhar com os próprios pés.

Para uma primeira análise mais concreta, devem-se compreender, inicialmente, as condições socioeconômicas e históricas sob as quais foi sedimentada a construção do Estado Nacional. A maior parte das sociedades latino-americanas é produto de uma evolução diferente da que viveu, por exemplo, a sociedade norte-americana. O legado histórico tem sido pouco propício ao florescimento da democracia — marcado pelo patrimonialismo colonial, a escravidão, o latifúndio, o mandonismo local, sob as formas do coronelismo, do caciquismo e do caudilhismo e manifestações correlatas na cultura de submissão, clientelismo e dependência dos estratos inferiores para com os superiores.

O século XX mostrou-se marcado pelo modelo corporativista, pelo intervencionismo militar na política e pela constante quebra da legalidade e as interrupções da evolução partidária, dentre outros aspectos. Não se pode deixar de mencionar, tampouco, a dependência econômica dos países latino-americanos para com as economias centrais e, no plano das relações internacionais, sua localização na área de influência da superpotência norte-americana, fato que muito influenciou a dinâmica política da região, sobretudo no período da guerra fria.

Ditaduras civis e militares foram apoiadas, discreta ou ostensivamente, nesse período, em nome do anticomunismo. Finalmente, em alguns dos países latino-americanos, ainda perduram o magno problema da integração nacional. A pesada dívida histórica ainda não saldada ainda representa constante fonte de problemas para os países andinos e o México.

Em reflexão sobre o tema, Boaventura dos Santos afirmou que um paradigma “de conhecimento prudente para uma vida decente” propugna um conhecimento-emancipação (a heurística, a entropia), cujo ponto de ignorância é o colonialismo e cujo ponto de saber é a solidariedade. Segundo o autor, na transição societal, o paradigma hoje dominante traduz uma sociedade patriarcal, de produção capitalista, de consumismo individualista e mercadorizado, de identidades-fortaleza (fechamentos culturais), de democracias autoritárias (meramente formais), de desenvolvimento global desigual e excludente. A regulação (princípios do Estado, do mercado e da comunidade) e a emancipação (racionalidade estético-expressiva a racionalidade cognitivo-instrumental e a racionalidade moral-prática) deveriam ter sido os dois pilares da Modernidade, mas a regulação sufocou a emancipação (SANTOS, 1998, passim).

Observa-se que a política antidemocrática afeta não só o momento político em que perdura, tendo em vista que seus efeitos projetam uma sociedade débil, com capacidade racional e participativa restritas. Não havendo uma esfera pública qualificada para as discussões dos valores, como a moral, a sociedade tornou-se objeto administrável (MAUS, 2000, pp. 21,22).

Os regimes ditatoriais ficam não só nos governos, mas nos subgovernos, nos criptogovernos ficam nos corredores, as cabeças que lideram são as mesmas, trocando-se apenas a estrutura do que se lidera, impõe-se um cenário de democracia, mas os atores continuam autocráticos (BOBBIO, 1986. p.58).

Nesse sentido, segue a doutrinadora Ingeborg Maus afirmando que há um Modelo de transferência do superego a mecanismos despersonalizados (como a Administração) em que ninguém precisa assumir responsabilidades, razão pela qual parte da sociedade é tolerante a governos ditatoriais, desde que lhe confirmem uma mínima qualidade de vida (MAUS, 2000, passim).

Nesse cenário de pluralidade de situações democráticas e nova perspectiva do fenômeno regionalismo importa relacionar o movimento denominado de “Novo constitucionalismo” que foca seu interesse na relação democrática que dará origem às novas constituições e à difusão de mecanismos democráticos no seio delas, revelando uma preocupação política que vai além da análise jurídica que se dispões o neoconstitucionalismo. Diferente desse, o “Novo constitucionalismo” busca a legitimidade da soberania popular antes mesmo que a preocupação e a afirmação jurídica positivada. Utilizando os ensinamentos de Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau (2010, p.18), observmos a importância na particularidade que lhe confere enquanto construção política democrática participativa, assim,

Por su parte, el nuevo constitucionalismo asume las posiciones del neoconstitucionalismo sobre la necesaria impregnación constitucional del ordenamiento jurídico pero su preocupación no es sólo la dimensión jurídica de la Constitución sino, en un primer orden, su legitimidade democrática [...]. Por todo ello, el nuevo constitucionalismo busca analizar, en un primer momento, la fundamentación de la Constitución, es decir, su legitimidad, que por su propia naturaleza sólo puede ser extrajurídica. Posteriormente – como consecuencia de aquélla - interesa la efectividad de la Constitución, con particular referencia – y em ese punto se conecta con los postulados neoconstitucionalistas - a su normatividade. (MARTÍNEZ DALMAU, VICIANO PASTOR, 2010. p.18)

Em face desse novo panorama, observa-se que o referido constitucionalismo “novo”, “emancipatório” que e se dissemina dentre os países andinos, se apresenta como a mais contemporânea faceta no estudo do direito constitucional, modificando o sistema político bem como a ordem do Estado de direito. Emerge a ideia de que “vivemos em um mundo multicultural, com diferentes formas de vida, com diferentes tradições culturais” (COSTA, 2008, p.279).

Essa mudança de paradigma desenhcou-se a partir da necessidade social de exigibilidade da concretização de políticas públicas em torno de direitos fundamentais e já podem ser observadas em constituições como da Bolívia, do Equador e da Venezuela. Observamos que

La evolución constitucional responde al problema de la necesidad. Los grandes cambios constitucionales se relacionan directamente con las necesidades de la sociedad, con sus circunstancias culturales, y con el grado de percepción que estas sociedades posean sobre las posibilidades del cambio de sus condiciones de vida que, en general, en América Latina no cumplen con las expectativas esperadas en los tiempos que transcurren. (MARTÍNEZ DALMAU, 2008, p.22)

Identifica-se, nesse sentido, uma salutar tendência em promover um resgate da identidade dos povos, uma vez que:

surge de movimientos cívicos combinados con propuestas políticas adoptadas por los pueblos, en escenarios de alta conflictividad social y política. La activación del poder constituyente, en este sentido, guarda relación directa con el carácter revolucionario de su origen. (...) Frente a las transiciones pactadas, el poder constituyente —que entra plenamente en vigencia cuando ya no es necesaria sólo una transición política, sino también jurídica— plantea la fórmula original de democracia y da forma a la naturaleza radical del cons-titucionalismo. (PASTOR, DALMAU, 2010, p.12).

Salta aos olhos a necessidade de se estabelecer, na América Latina, um processo regional com pragmatismo e o princípio democrático é precondição para qualquer processo de integração (A América do Sul e a Integração Regional, 2012. p.205).

Cabe analisar que o atendimento aos pressupostos de igualdade no nível dos Estados não é suficiente para a formação de uma constituição supranacional, uma vez que esta depende ainda da formação de um povo constitucional que, legitimamente, determine o procedimento no pano supranacional. Povo este que não pode ter sua formação compreendida apenas por uma identidade cultural ou valores comunitários, mas sim na perspectiva da existência de uma forte heterogeneidade cultural, uma vez a heterolegitimação da constituição supranacional somente ocorrerá com a presença de uma esfera pública forte capaz de realizar o fechamento operacional do sistema político (NEVES, 2009, p.101-105). O debate público é de decisiva relevância para os procedimentos constitucionais supranacionais.

A necessidade do fechamento do sistema político vem da ideia de que o acoplamento estrutural entre os sistemas políticos e jurídicos ocorre através da constituição. Sugerir uma ordem supranacional constitucional presume, portanto o fechamento operacional de ambos os sistemas de forma que a diferenciação funcional² seja estabelecida, em face do aumento da

² "De acordo com a teoria dos sistemas, a sociedade moderna resultaria da hipercomplexificação social vinculada à diferenciação funcional das esferas do agir e do viver. Implicaria, portanto, o desaparecimento de uma moral de conteúdo hierárquico, válida para todas as conexões de comunicação, e o surgimento de sistemas sociais operacionalmente autônomos, reproduzidos com base nos seus próprios códigos e critérios, embora condicionados pelo seus meios ambientes." Cf. NEVES, Marcelo. **Luhmann, Habermas e o Estado de Direito**. Lua Nova: revista de cultura e política. Ed 37. CEDEC: São Paulo, 1996. p. 96.

complexidade social, proporcionando o rompimento do moralismo hierárquico tradicional, formando sistemas autônomos.

Ressaltada a necessidade da diferenciação funcional, observa-se que a sociedade sul-americana ainda se move fortemente influenciada pela expectativa cognitiva econômica, resquício e uma lógica liberal, que conferiu ao sistema econômico êxito peculiar em relação aos demais, mas que acabou indevidamente equipada com o código binário mais forte entre um “sim” e o “não”. Esse primado acaba por corromper sistemas diversos e, em seu interior, fomenta fortes abismos de estratificação e exclusão em razão de uma diferenciação funcional economicamente condicionada da sociedade (NEVES, 2012, *passim*). Apresenta-se, pois, o centro dos problemas sociais da América Latina que figuram obstáculos para o desenvolvimento pleno da proposta de um Novo constitucionalismo.

Teóricos do pensamento político latino-americano têm sido unânimes em afirmar a inexistência de inadequado ambiente político institucional³ ao florescimento da democracia na região (CINTRA, 2000, *passim*).

Coutinho (2008, p.109) afirma que durante os anos de 1980, ficou óbvia crise do Estado, pois a natureza fiscal deste sempre esteve relacionada ao crescimento da dívida pública e as dificuldades de manter o padrão de financiamento que vinha sendo sustentado nas décadas anteriores, o que por sua vez abriu portas para um “consenso”⁴ sobre as significantes

³ Nosso legado histórico tem sido pouco propício ao florescimento da democracia — com o patrimonialismo colonial, a escravidão, o latifúndio, o mandonismo local, sob as formas do coronelismo, do caciquismo e do caudilhismo e manifestações correlatas na cultura de submissão, clientelismo e dependência dos estratos inferiores para com os superiores. Também, sobretudo ao longo do século XX, marcaram nossos países o corporativismo, o intervencionismo militar na política, a constante quebra da legalidade e as interrupções da evolução partidária, entre outros aspectos. Não pode deixar de mencionar-se, tampouco, a dependência econômica dos países latino-americanos para com as economias centrais e, no plano das relações internacionais, sua localização na área de influência da superpotência norte-americana, fato que muito influenciou a dinâmica política da região, sobretudo no período da guerra fria. Ditaduras civis e militares foram apoiadas, discreta ou ostensivamente, nesse período, em nome do anticomunismo. In: CINTRA, Antônio Octaviano. **Democracia na América Latina I**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

⁴ Esse “consenso” foi explicitado em seminário em Washington e, desde então, passou a compor a agenda central de proposições dos principais organismos econômicos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional(FMI).: A agenda de reformas proposta e logo colocada em prática por toda a América Latina era essencialmente liberal, isto é, dirigia-se ao mercado segundo uma perspectiva de redução do papel do Estado na economia. De maneira geral, ocorreram por toda a região uma onda de privatizações, choques de abertura comercial, desregulamentação e todo tipo a mais de ajuste imbuído do mesmo espírito. Em alguns países houve ainda reformas que flexibilizavam a legislação trabalhista, alteravam as regras previdenciárias e mexiam com a máquina estatal e os servidores públicos. O relatório sobre o Desenvolvimento da Democracia na América Latina constatou também um aumento de participação dos cidadãos nos processos representativos de

reformas estruturais que eram entendidas como necessárias para permitir o estabelecimento de uma economia mais estável e uma sociedade mais globalizada (Coutinho, 2008, p.109). A busca pela estabilização democrática da América Latina ficou registrada nas premissas do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ⁵.

Na tabela abaixo pode observar a legislação de cada país acerca do meio mais importante de participação popular através do voto, o sufrágio universal. Entende-se que o povo é a pedra angular do Estado, pois é este que decide como deve ser o governo e que o deve formar, através do voto.

BRASIL	VENEZUELA	BOLÍVIA	EQUADOR	PERU
Art.14	Artículo 63º	Artículo 26. I	Art.62	Art.31
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: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.	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.	I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación	Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.	Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y

cada país. Isso deveu-se, em grande parte, à compulsoriedade do sufrágio universal nos textos constitucionais recém inaugurados na região. (Coutinho, 2008, p.109).

⁵ Segundo o referido programa: Os 18 países da América Latina considerados neste Relatório cumprem hoje os requisitos fundamentais do regime democrático; só três deles viviam em democracia há 25 anos. Contudo, ao mesmo tempo em que as latino-americanas e os latino-americanos consolidam seus direitos políticos, enfrentam altos níveis de pobreza e a mais alta desigualdade do mundo. Desse modo, indica-se que existem fortes tensões entre a expansão da democracia e a economia, a busca da equidade e a superação da pobreza. In: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>.

		política, conforme a la Constitución y a la ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos.		obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo despues de esa edad.
--	--	---	--	---

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento deixa claro em seu relatório, que a América latina apesar de apenas recentemente vivenciar um período de estabilidade democrática, já pode ser considerada como tal. Casos isolados de instabilidade política e consequente alternância no poder, não descaracterizam a condição ou o processo de redemocratização e busca da estabilidade democrática para a região.

4 UNASUL E SEUS MECANISMOS DE PROTEÇÃO DEMOCRÁTICA

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) compõe-se de 12 países Sul-americanos, unidos entre si em torno de um intenso debate acerca da Democracia. Em seu ato constitutivo, os países signatários afirmaram a importância do processo de integração como meio de construir um espaço de desenvolvimento político, econômico e social. Nesse sentido, alguns países estão recriando o papel do Estado na sua relação com a sociedade por meio da consolidação de valores democráticos que impõe uma releitura do constitucionalismo clássico representativo. Dentre esses valores estão o desenvolvimento e a busca pela estabilidade das instituições democráticas por meio da interação e diálogo na formulação de políticas de integração.

Como instrumento dessa busca pela efetivação de valores democráticos, em 26 de novembro de 2010, os doze países membros assinaram um projeto de protocolo adicional ao tratado constitutivo da UNASUL. Segundo o documento, instituiu-se um ambicioso regime de proteção à democracia, além de um amplo leque de dispositivos dissuasórios.

Infelizmente, ao contrário do empenho dos signatários no estabelecimento de meios dissuasórios, não se verificou a mesma disposição para se definir o objeto das medidas, tendo em vista que o documento não estabelece que forma de democracia visa a proteger, tampouco é suficientemente detalhado na caracterização das ameaças à ordem democrática.

Uma vez estabelecido, o regime sul-americano de proteção da democracia pode ser considerado o mais bem equipado do mundo. Além das medidas *soft* e *hard* convencionais, como a realização dos bons ofícios e das gestões diplomáticas contidas no art. 5 do acordo, bem como da suspensão do direito do Estado afetado de participar do bloco contido no art. 4, o projeto prevê um conjunto de medidas inéditas aplicadas quando confrontadas com ameaças à ordem democrática. Dentre essas medidas observa-se a possibilidade de (art. 4):

1. Fechar total ou parcialmente as fronteiras terrestres com o Estado afetado e suspender e/ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e a provisão de energia, serviços e bens;
2. Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais;
3. Promover, junto a terceiros países ou blocos, a suspensão dos direitos e benefícios do Estado afetado, derivados de acordos de cooperação a que este tenha aderido.

Se anteriormente a ruptura da ordem democrática significava, na prática, a cessação dos benefícios econômicos derivados da integração regional (HOLFFMAN, 2005, p.83-92), atualmente ela poderá significar a cessação do intercâmbio econômico com os países vizinhos, em razão do fechamento das fronteiras.

Medidas dessa natureza foram consideradas recentemente, na *Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador*, de 1º de outubro de 2010. Ainda que não tenham sido aplicadas, a mera possibilidade sancionatória contribuiu para a resolução da grave crise político-institucional que ocorreu no país.

O elo débil do regime reside na definição do propósito de aplicação das medidas dissuasórias. O Projeto de Protocolo da UNASUL estabeleceu que as medidas poderão ser tomadas quando diante de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, violação da ordem constitucional ou qualquer outra situação que ponha em risco o exercício legítimo do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.

Como se observa, não há uma clara previsão do que, de fato, representaria um atentado aos valores democráticos. Evidencia-se que medidas serão tomadas contra golpes ou tentativas de golpe de Estado no sentido clássico, com recurso à violência. O que não resta demonstrado é se o mesmo será feito diante de situações tais como o golpe branco (o suposto *impeachment* que depôs o ex-presidente equatoriano Abdalá Bucaram, em 1997), ou frente a ameaças aos direitos humanos de segunda geração (nessa modalidade de lesão tem-se a manipulação eleitoral que ocorreu no Haiti e no Peru em 2000) (VILLA, 2003, p.55-68).

Não resta demonstrado ainda se e quais medidas podem ser aplicadas nos casos de supressão de direitos civis básicos, como se tem na Venezuela, presidida por Hugo Chávez. Se não configuram ruptura abrupta da ordem democrática, essas situações certamente configuram transgressão das regras, dos valores e dos princípios que mitigam o ideal democrático proposto no acordo construtivo da UNASUL.

Como se percebe, o conceito de democracia permanece indeterminado, configurando uma lacuna que certamente será utilizada para fins diplomáticos em detrimento de sua finalidade punitiva inicial. Em um bloco em que grande parte das nações que o integram possui estruturas instrucionais viciadas por heranças antidemocráticas, se apresentam como ilegítimas, não só para promover o alargamento democrático, mas também para reprimir atitudes diplomaticamente tidas como lesivas ao regime democrático.

Alguns acordos, como a Carta Democrática Interamericana da Organização dos estados Americanos (OEA) de 2001, declararam de forma explícita a opção das partes signatárias pela democracia representativa. Esse ponto é crucial, na medida em que a caracterização das ameaças à ordem democrática depende do conceito de democracia previamente elencado. Essa margem interpretativa mitiga a tipificação da conduta danosa, tendo em vista que um determinado ato que caracterize ameaça à democracia representativa talvez não tenha a mesma conotação no âmbito da democracia participativa, à exceção, é claro, do caso-limite do golpe de Estado.

O Projeto de Protocolo da UNASUL, bloco regional integrado tanto por democracias representativas quanto por democracias participativas, curiosamente (ou deliberadamente?) é insensível às diferenças apontadas e às suas implicações. Em razão disso, há um alto risco de contradição, decisões motivadas por meros interesses econômicos e, com isso, mitigação da credibilidade.

Em suma, as potencialidades do projeto de regime de proteção da democracia eleitas pela UNASUL são, em tese, anuladas pelas suas debilidades. O arsenal de medidas do bloco é amplo e o seu potencial dissuasório, expressivo. Os custos político-econômicos que se pode impor aos Estados desviantes são, de fato, proibitivos. Todavia, a imprecisão conceitual acerca da forma de democracia a que se visa proteger, assim como do que, concretamente, configura ameaça à ordem democrática, poderá tornar inoperante esse amplo e expressivo arsenal.

5 CONCLUSÃO

Ao longo desta pesquisa, verifica-se a imaturidade democrática do continente sul-americano, assim como a necessidade do desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação de assimetrias culturais, sociais, políticas e econômicas.

A busca pelo alargamento democrático cabe a cada uma das nações que integram o tratado, com vistas a promover um remodelamento de suas relações com a sociedade, assim como uma releitura do sistema democrático, com vistas a romper com antigas estruturas, favorecendo o fechamento operativo dos sistemas político e jurídico, para que o acoplamento estrutural no plano internacional se torne possível.

A viabilidade do Novo constitucionalismo encontra-se intimamente atrelada ao processo de diferenciação funcional, uma vez que somente com a superação da lógica liberal, que conferiu ao sistema econômico êxito peculiar em relação aos demais, é possível superar a estratificação e a exclusão em razão de uma diferenciação funcional economicamente condicionada da sociedade. Em detrimento disso, conclui-se que o fechamento operacional dos sistemas político e jurídico favorecerá a construção dessa nova perspectiva regional.

REFERÊNCIAS

- A América do Sul e a Integração Regional.** Brasília: FUNAC, 2012. p.205.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. P.58
- CINTRA, Antônio Octaviano. **Democracia na América Latina I.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.
- COSTA, Reginaldo da. Justificação racional, ideia de direitos humanos e multiculturalidade. **Nomos:** Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC, Fortaleza, v. 29, p. 279-288, jul./dez. 2008, p. 279.

COUTINHO, Marcelo. **Crise institucional e mudança política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2008. P.109

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DOMINGUES, J.M. **Aproximações à América Latina**: desafios contemporâneos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, pp. 90,91.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p.43

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Trad. Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p.43

HOFFMAN, Andrea Ribeiro. “Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: O caso do Mercosul e o Paraguai.” **Cena Internacional**, ano 7, nº 2, 2005, p. 83-92.

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed.34, 2003. passim

HURRELL, Andrew. **O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 17, n.1, 1995, p.24. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/73791178/1995-HURRELL-Andrew-O-Ressurgimento-do-Regionalismo-na-Politica-Mundial>. Acesso em 12/08/2012.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Trad. Gustavo Bayer. São Paulo: Edições Tempo Brasileiro, 1985. p.154

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución del Ecuador de 2008. **Alter Justicia**: Estudios sobre teoría y justicia constitucional, ano 2, n. 1, outubro. 2008a. p.22

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén; VICIANO PASTOR, Roberto. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **EL NUEVO constitucionalismo en América Latina**: memorias del encuentro internacional el nuevo constitucionalismo: desafios y retos para el siglo XXI. Corte Constitucional del Ecuador, Quito, 2010. p.18

MAUS, Ingeborg. O Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Trad. Martônio Lima e Paulo Albuquerque. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, nº 58, nov. de 2000. pp. 21,22.

NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Trad. Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. P. 29

NEVES, Marcelo. Aumento de complexidade nas condições de insuficiente diferenciação funcional: o paradoxo do desenvolvimento social da América Latina. In: **Judicialização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea**. Org. SCHWARTZ, Germano. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. passim.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. p.101-105

NYE, J. 1973. Aput: Ruiz, J.B. El ALCA vs. **El Regionalismo Sudamericano**: las opciones para Venezuela. Universidad de Los Andes; Universidad de Carabobo, p.23.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma Constitucional. IUS, **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla**. n 25, junho 2010. P.12

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012. pp.183,184.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 46

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2002. p. 123

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998. *passim*

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Aura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010. p.197.

SERRANO, L.O. **Sobre la naturaliza de la integración regional**: teorías y debates. Revista de Ciencia Política. Santiago do Chile. Vol.28, n. 23, 2008, p.96. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2008000200004&script=sci_arttext . Acesso em: 10/08/2012

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. P.164

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. P.164

VARELLA, Marcelo Dias. **A crescente complexidade do sistema jurídico internacional: alguns problemas de coerência sistêmica**. Brasília: Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, ano 42, nº 167, jul/set 2005, pp.135, 136. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/crescente-complexidade-do-sistema-jur%C3%ADdico-internacional-alguns-problemas-de-coer%C3%Aancia-sist%C3%Aa>. Acesso em 10/08/2012.

VILLA, Rafael A. D. “A Questão Democrática na Agenda da OEA no pós-Guerra Fria.” **Revista de Sociologia Política**, n. 20, 2003, p. 55-68