



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

BRUNO NATAN LIMA

**DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DO
MERCOSUL: POLÍTICA, DIPLOMACIA E INTEGRAÇÃO
REGIONAL (1991-2013)**

Londrina
2017

BRUNO NATAN LIMA

**DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DO
MERCOSUL: POLÍTICA, DIPLOMACIA E INTEGRAÇÃO
REGIONAL (1991-2013)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de História da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Licenciado em História.

Orientador: Prof. Dr. André Lópes Ferreira

Londrina
2017

BRUNO NATAN LIMA

**DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DO MERCOSUL:
POLÍTICA, DIPLOMACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL (1991-2013)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de História da Universidade
Estadual de Londrina, como requisito parcial à
obtenção do título de Licenciado em História.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. André Lópes Ferreira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof^a Dr^a Edméia Aparecida Ribeiro
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Ms. Barthon Favatto Suzano Junior
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, ____ de _____ de ____.

Dedico este trabalho à dona Diva e ao
seu Nequina, meus avós.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, André Lopes Ferreira, em primeiro lugar pelo esmero e entusiasmo que empregou na organização e aplicação de todas as disciplinas que tive o prazer de participar. A qualidade de seu trabalho certamente foi um fator preponderante na escolha deste tema, especialmente após a disciplina optativa Cultura Política no Cone Sul, maior responsável pelo meu interesse em estudar mais a fundo a riqueza das relações políticas e culturais nas Américas. Espero que ao menos em partes, este trabalho possa retribuir sua diligência ao longo deste processo, o respeito com o qual realizou suas sempre pertinentes críticas e considerações, além do interesse que demonstrou em todas as nossas conversas.

Ao Gabriel Heckler, apesar de ter se enveredado pelas ciências exatas, agradeço por ser meu melhor amigo e grilo falante. Às amigadas que fiz durante o curso, agradeço pela companhia nas mais variadas discussões e sob as mais variadas circunstâncias. Em períodos tão conturbados, reconheço o privilégio de estar próximo a pessoas que, a despeito de suas particularidades e divergências com relação a diversos assuntos, me fazem reconhecer a beleza e a importância da pluralidade de ideias e pessoas.

Agradeço ao meu avô, que além de se colocar de pé todas as manhãs para me despertar e preparar meu café predileto, me contagiou muito cedo com seu interesse em tentar conhecer ao menos um pequeno pedaço de toda a complexidade do universo. Sua influência contribuiu com a escolha deste curso e nossas conversas diárias são sempre uma honra para mim. À minha mãe, sou grato pelo apoio e amizade, além do ingrato trabalho que teve ao ler todas as partes desta pesquisa para me deixar tranquilo quanto à sua clareza e acessibilidade.

Por fim, deixo o meu muito obrigado a todos os professores que ao longo destes quatro anos, não apenas compartilharam um pouco do vasto conhecimento adquirido às custas de tanto tempo e esforço em suas respectivas áreas, mas sobretudo mostraram o quão apaixonante o estudo das relações sociais e da História pode ser.

**Encontra mais prazer em desacordo
inteligente que em concordância passiva,
pois, se valoriza a inteligência como
deverias, o primeiro será um acordo mais
profundo que a segunda. (RUSSELL,
Bertrand)**

LIMA, Bruno Natan. **Democracia e Direitos Humanos no Âmbito do Mercosul: Política, Diplomacia e Integração Regional (1991-2013)**. 2017. 78 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

RESUMO

O Tratado de Assunção, assinado em 1991, lançou as bases para a constituição de um projeto de integração regional entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai: o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A redemocratização formal levada a cabo ao longo da década de 1980 foi um fator coincidente entre estas quatro nações. Não por acaso, a democracia se apresentou como uma condição essencial para o processo de integração regional desde a fase de aproximação bilateral entre Argentina e Brasil a partir da segunda metade da década de 1980. Este trabalho tem como objetivo discutir a presença do conceito de democracia, passando pela preocupação com a promoção e proteção dos direitos humanos, no âmbito da evolução do processo de integração regional do Mercosul, apoiando-se nos campos da História Política e História do Presente. Para este fim, lança-se mão de uma apresentação do contexto de regionalização e globalização de primeira e segunda gerações que modelou a arquitetura global na segunda metade do século XX e sua relação com a criação de organizações de caráter internacional e regional, a exemplo do Mercosul. Busca-se também compreender a formação político-institucional do bloco, como seu sistema de tomada de decisões por consenso e as particularidades da instituição na década de 1990, marcada por uma maior liberalização comercial, e nos anos 2000, período em que a integração por uma aproximação política voltada à preocupações de caráter social recebeu maior importância em decorrência dos grupos que ocuparam o Poder Executivo entre seus membros. Compreende-se, aqui, uma leitura de documentos oficiais voltados à promoção e proteção da democracia e direitos humanos no Mercosul, seu contexto de produção, considerando as preocupações quanto à instabilidade democrática no Paraguai durante a década de 1990, e suas implicações. Por fim, lança-se luz sobre dois eventos controversos relacionados ao sistema de promoção e proteção da democracia e dos direitos humanos no Mercosul, a suspensão do Paraguai após o impeachment do Presidente Fernando Lugo e adesão da Venezuela, ambos ocorridos em 2012.

Palavras-chave: Mercosul. Democracia. Direitos Humanos. História do Presente. Integração Regional.

LIMA, Bruno Natan. **Democracy and Human Rights in the Context of Mercosul: Policy, Diplomacy and Regional Integration (1991-2013)**. 2017. 78 p. Monograph (History Undergraduate Studies) – State University of Londrina, 2017.

ABSTRACT

The Treaty of Asunción, signed in 1991, set the ground to the constitution of a regional integration project between Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay: the Southern Common Market (Mercosul). The formal redemocratization that took place during the 1980s was a common factor among these four nations. Thus, democracy has presented itself as an essential condition to the regional integration process since the stage of bilateral approach between Argentina and Brazil that started in the second half of the 1980s. This paper aims to discuss the presence of the concept of democracy, following through the concerns about the promotion and protection of human rights, in the field of Mercosul's regional integration process evolution, relying on the fields of Political History and History of the Present. For this purpose, it is first presented the context of regionalization and globalization of first and second generations that shaped global architecture from the second half of the 20th century on, and its relation to the creation of organizations with both international and regional profiles, such as Mercosul. It is also sought a comprehension of the political-institutional formation of the block, as well as its consensus-based decision-making system and the institution's particularities in the 90s, characterized by a higher commercial liberalization, and in the 2000s, when the integration through a political approach based on social concerns had a greater importance as a result of the groups occupying the Executive Power among its members. It is used, then, a reading of official documents that seek the promotion and protection of democracy and human rights in Mercosul, and their production context, considering the concerns related to the democratic instability in Paraguay during the 90s, and its implications. Lastly, two controversial events related to the system of promotion and protection of democracy and human rights in Mercosul are brought to light: the suspension of Paraguay after the impeachment of President Fernando Lugo and the adhesion of Venezuela, both taking place in 2012.

Key words: Mercosul. Democracy. Human Rights. History of the Present. Regional Integration.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Regimes Parcialmente Livres nas Américas: Pontuação no Ranking da Freedom House.....	57
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANR	Associação Nacional Republicana
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão do Comércio do Mercosul
CEPAL	Comissão Econômica Para América Latina
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
FCES	Foro Consultivo Econômico Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio
GCC	Conselho de Cooperação do Golfo
GMC	Grupo do Mercado Comum
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDVSA	Petróleos da Venezuela
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
POP	Protocolo de Ouro Preto
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
TA	Tratado de Assunção
TEC	Tarifa Externa Comum
TSJ	Tribunal Supremo de Justiça
UE	União Européia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS PRECEDENTES E DESENVOLVIMENTO DE UM PROJETO DE MERCADO COMUM	21
2.1	O MERCOSUL E A CONJUNTURA INTERNACIONAL: A FORMAÇÃO DE UM BLOCO COMERCIAL EM MEIO AOS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO.....	22
2.2	REDEMOCRATIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM OLHAR SOBRE A RELAÇÃO BILATERAL ENTRE ARGENTINA E BRASIL DURANTE A DÉCADA DE 1980.....	27
2.3	CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO INSTITUCIONAL E TRAJETÓRIA DE UM PROJETO DE MERCADO COMUM: O MERCOSUL DE FATO.....	30
2.4	AFINAL, O QUE SE PODE AFIRMAR SOBRE O MERCOSUL?.....	39
3	O MERCOSUL E A PREOCUPAÇÃO COM A PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA E DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL (1991-2013):	42
3.1	A DEMOCRACIA E OS DIREITOS HUMANOS NOS PROTOCOLOS E DECLARAÇÕES PRESIDENCIAIS PRODUZIDOS PELO MERCOSUL.....	43
3.1.1	Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998).....	45
3.1.2	Protocolo de Assunção Sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul (2005).....	48
3.1.3	Protocolo de Montevideú Sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II) (2011).....	50
3.1.4	Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005).....	54
3.2	A PROBLEMÁTICA DA DEMOCRACIA NOS PROCESSOS DE ADESÃO DA VENEZUELA E SUSPENSÃO DO PARAGUAI.....	56
3.3	MERCOSUL, DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	66
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69

FONTES.....75

REFERÊNCIAS.....77

1 INTRODUÇÃO

Em seu artigo *As Organizações Regionais e a Promoção e Proteção da Democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul*, Andrea Ribeiro Hoffmann realiza uma discussão introdutória acerca das organizações políticas internacionais e seus mecanismos de promoção e proteção da democracia, sobretudo com relação aos arranjos políticos regionais como a *Organização dos Estados Americanos (OEA)*, o *Mercosul* e a *Unasul*. De acordo com a autora, a maior parte das organizações regionais contemporâneas adotaram normas e criaram instrumentos neste sentido, incluindo aquelas que compreendem nações que não podem ser consideradas democracias plenas como a *Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean)* e o *Conselho de Cooperação do Golfo (GCC)*. Se por um lado a *OEA*, criada em 1948, se colocou como a primeira a se comprometer com a democracia, a maioria das organizações regionais passou a adotar normas e instrumentos quanto a sua promoção e proteção a partir da década de 1990, após o fim da guerra fria.¹

Com relação às normas e instrumentos globais sobre o compromisso com a democracia, não houve referências neste sentido na *Carta das Nações Unidas* ou no *Pacto da Liga das Nações*. Foi no artigo 21 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* que, pela primeira vez, a vontade popular se estabeleceu como base para a autoridade dos governos, vontade esta que, de acordo com o artigo 25 da mesma declaração, deveria ser observada através de eleições periódicas e gerais. O *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*, por sua vez, apesar de definir mecanismos processuais, foi ratificado por poucos países na época. Atualmente, cerca de 165 nações, ou 85% dos membros da *Organização das Nações Unidas (ONU)* já o fizeram. Apesar de discordâncias quanto à preferências regionais com relação à adoção de modelos de democracia liberal ou democracia social, ou seja, divergências quanto à ênfase em direitos civis e políticos ou sociais e econômicos, o fim da guerra fria contribuiu para a adoção destes mecanismos em um número cada vez maior de organizações.²

¹ HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *As Organizações Regionais e a Promoção e Proteção da Democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul*. **Caderno CRH**, Salvador, V. 29, n. SPE 03, p. 47-57, 2016. p. 47.

² *Ibid.*, p. 48.

Apesar de essas diferenças permanecerem, o final da Guerra Fria foi um divisor de águas nas atividades de promoção e proteção da democracia. A relação entre segurança, democracia e desenvolvimento foi reconceitualizada e, entre outros, políticas de desenvolvimento passaram a ser utilizadas como instrumentos para a promoção da democracia, criando oportunidades para o estabelecimento de sanções econômicas em casos de crises democráticas, tais como a suspensão da ajuda oficial ao desenvolvimento por parte dos doadores internacionais. Democracia, desenvolvimento e segurança também se tornaram mais interligados nas operações de paz e nas atividades de (re)construção de Estados.³

Este trabalho se propõe a discutir o compromisso com a promoção e proteção da democracia e dos direitos humanos no âmbito do Mercosul (Mercado Comum do Sul); para tanto, recorre fundamentalmente à análise dos documentos oficiais do bloco. Tendo como membros fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tal instituição teve a assinatura do Tratado de Assunção (TA), no ano de 1991, como seu maior marco. O início do processo de integração se deu na segunda metade da década de 1980, de forma bilateral, partindo de iniciativas dos governos argentino e brasileiro. Coincidentemente, a redemocratização formal de cada um dos quatro fundadores do bloco fez a democracia se apresentar como um fator importante ainda neste período. A década seguinte, por sua vez, assistiu, sobretudo em virtude de preocupações quanto a eventuais Golpes de Estado no Paraguai, a produção e assinatura de declarações presidenciais e protocolos neste sentido, com a devida atenção voltada ao *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul*, em 1998, prevendo ritos e medidas com relação à países afetados por rupturas democráticas.

Em sua História Recente, o compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos e o regime institucional de defesa destes pressupostos foi se delineando gradativamente. Observa-se a criação de declarações e protocolos neste sentido, além de discussões a este respeito envolvendo eventos como a adesão da Venezuela e a suspensão do Paraguai após o impeachment do presidente Fernando Lugo, em 2012. Documentos oficiais produzidos pela instituição, tais como textos fundacionais, tratados, protocolos e acordos, juntamente com informações quanto a sua vigência e países signatários, podem ser encontrados no site da Secretaria do Mercosul, órgão com sede permanente em Montevideu de acordo com decisão do Conselho do Mercado Comum, em 1996. Ao lidar com alguns desses documentos, este trabalho segue

³ HOFFMANN, Andrea Ribeiro, 2016, p. 48.

determinadas observações de caráter geral utilizadas no campo da diplomática contemporânea. Desta forma, se reconhece a necessidade de identificar as características próprias e exclusivas que conferem identidade ao arquivo, ou seja, os elementos que o individualizam e o distinguem em seu conjunto. Para tanto, se faz necessário reunir informações relacionadas ao documento, seu contexto de produção e vínculo arquivístico, isto é, sua ligação com o órgão produtor.⁴

Em virtude do recorte temporal do objeto em questão e o impacto de alguns de seus desdobramentos sobre as práticas políticas imediatas no âmbito das nações compreendidas pelo Mercosul, considera-se, aqui, alguns pontos levantados no campo da História do Presente. Segundo Agnès Chaveau e Philippe Tétart, se por um lado, acredita-se que o presente seja mais frequentemente estudado nos campos do jornalismo, sociologia, economia e ciência política, é na demanda por sua maior legibilidade por parte da sociedade que se encontra a maior justificativa em prol do seu estudo pela História.⁵ Também neste sentido, Jean Pierre-Rioux argumenta que a eventual desistência do historiador diante das dificuldades de uma história do presente não resolveria nada. O obstáculo da proximidade com os fatos deve, então, a partir do impulso que a sociedade concede ao historiador, não fazê-lo tropeçar, mas ajudá-lo a saltar melhor⁶, uma vez que a originalidade de uma História atenta ao presente – escrita sob o olhar de seus atores – nasce do vivo desejo da identidade.⁷

Cheveau e Téart consideram que a História do Presente, em sua definição, passa principalmente por uma modificação na referência entre o cientista e seu campo de investigação. Há, por exemplo, uma clara distinção entre um medievalista e um Historiador do Presente com relação à presença do estudioso em seu tema, seja essa relação passional ou não. Enquanto o primeiro deverá “recompor uma realidade que lhe escapa fisicamente” em virtude de sua incapacidade em viver o que descreve, o segundo se encontra imerso no presente.⁸ Neste sentido, os autores sustentam que, além de se apresentar como o estudo do

⁴ RODRIGUES, Ana Célia. **Diplomática Contemporânea Como Fundamento Metodológico da Identificação de Tipologia Documental de Arquivos**. Tese (Doutorado em História Social). 2008. 258 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 65.

⁵ CHAUVEAU, A; TÉTART, P. Questões Para a História do Presente. In. CHAVEAU, Agnes; TÉTART, Philippe. (Orgs) **Questões para a História do Presente**. Bauru: EDUSC, 1992. p. 27

⁶ RIOUX, Jean-Pierre. Pode-se Fazer Uma História do Presente? In. CHAVEAU, Agnes; TÉTART, Philippe. (Orgs) **Questões para a História do Presente**. Bauru: EDUSC, 1992. p. 42.

⁷ Ibid., p. 43.

⁸ CHAUVEAU, A; TÉTART, P, op. cit., p. 31.

passado, a história também pode se embrenhar na investigação do presente a partir de um menor recuo e da utilização de métodos particulares.⁹ A História do Presente, de acordo com Jean-Pierre Rioux, deve “mostrar a evidência científica das verdades materiais, diante do esquecimento, da amnésia ou do delírio ideológico”, missão de “toda história digna deste nome”.¹⁰ Com relação às críticas quanto à suposta falta de distanciamento entre o historiador do presente e seu objeto, o autor argumenta que estas não se sustentam, pois:

[...] é o próprio historiador, desempacotando sua caixa de instrumentos e experimentando suas hipóteses de trabalho, que cria sempre, em todos os lugares e por todo o tempo, o famoso “recuo”. A ambição científica constrói, a boa distância, o seu objeto de estudo, métodos de investigação histórica acertados desde Langlois e Seignobos anestesiaram propriamente a carne de um presente alarmado, o questionamento rigoroso apazigua a desordem partidária.¹¹

Levando em conta que o objeto em questão também pode ser compreendido sob a perspectiva da História Política, cabem algumas considerações acerca deste campo. René Rémond, em *O Retorno do Político*, explica que “o político também pode ser um objeto de conhecimento científico assim como um fator de explicação de outros fatos além de si mesmo”.¹² Entretanto, chama-se a atenção para a distinção entre História do Presente e História do Político, uma vez que, embora seja comum que os mesmos historiadores advoguem em favor das duas causas, a primeira não necessariamente se ocupa da segunda e vice-versa.¹³ Este estudo, em particular, se insere em meio aos dois campos. De acordo com Rémond, o político inscreve-se no curto, no médio e no longo prazo. Quando o historiador se debruça sob um período curto ou próximo, acaba atribuindo maior importância ao acontecimento. Isso não significa que este deva se limitar à superfície das coisas, uma vez que a importância do estudo do acontecimento está, antes de tudo, na introdução de uma visão da contingência.¹⁴ Não obstante, a história do político,

⁹ CHAUVEAU, A; TÉTART, 1992, p. 15.

¹⁰ RIOUX, Jean-Pierre, 1992, p. 42.

¹¹ Ibid., p. 46-47.

¹² RÉMOND, René. *O Retorno do Político*. In. CHAUVEAU, Agnes; TÉTART, Philippe. (Orgs). *Questões para a História do Presente*. Bauru: EDUSC, 1992. p. 51.

¹³ Ibid., p. 53.

¹⁴ Ibid., p. 59.

ainda segundo o autor, pode incluir o estudo das estruturas pelo viés das instituições.¹⁵

Assim, a política é mutável, e o interesse que damos a ela explica-se pela conjunção entre a evolução dos fatos e a dos espíritos. O político inscreve-se tanto na longa duração como na mudança. Ora, não há nada que defina melhor a inteligência histórica do que a percepção da duração e a distinção entre o que fica e o que muda. Só isso já bastaria para consagrar o político um lugar importante no campo de investigação do historiador.¹⁶

A discussão proposta por este trabalho se divide em dois capítulos:

(1) *O Mercosul e a Integração Regional: Breves considerações acerca dos precedentes e desenvolvimento de um projeto de Mercado Comum na América do Sul*; e (2) *O Mercosul e a Preocupação com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Âmbito da Integração Regional*. Cada um possui um enfoque diferente acerca do processo de integração. Se um deles se sustenta em uma discussão de certa forma genérica com relação ao caráter político-institucional concedido ao bloco, embora não deixe de se apoiar no contexto político regional e internacional em que se deu a sua formação, o outro se atém às preocupações voltadas à promoção e proteção da democracia e dos direitos humanos em um arranjo institucional que agrega países cujo passado recente foi marcado pela supressão do jogo democrático. É necessário esclarecer, contudo, que o primeiro capítulo se constitui em virtude do segundo, o que não diminui a sua importância. Sua função, além de introduzir o leitor ao Mercosul, deve conceder maior clareza à questões debatidas subseqüentemente, evitando a necessidade de pausas para a explicação de pontos importantes às custas de uma menor fluidez narrativa.

O Primeiro Capítulo, *O Mercosul e a Integração Regional: Breves considerações acerca dos precedentes e desenvolvimento de um projeto de Mercado Comum na América do Sul*, possui quatro seções. A última delas, *Afinal, o que se pode afirmar sobre o Mercosul?*, não acrescenta novas discussões, mas propõe-se a retomar, de forma sucinta, o que entende-se por essencial nas três seções anteriores.

Em *O Mercosul e a Conjuntura Internacional: a formação de um bloco comercial em meio aos processos de globalização e regionalização*, primeira

¹⁵ RÉMOND, René, 1992, p. 58.

¹⁶ Ibid., 1992, p. 60.

seção do primeiro capítulo, busca-se situar o processo de constituição do Mercosul nos cenários internacional e regional. Desta forma, mais como uma maneira de apresentar elementos essenciais à instituição do que uma tentativa de recorrer às suas origens para explicá-la, armadilha à qual Marc Bloch nos alerta em *Apologia da História*, a narrativa se inicia no contexto das instituições internacionais e regionais criadas no pós-guerra. Lança-se mão dos conceitos de Globalização e Regionalização, ambos apresentando diferentes facetas na primeira ou segunda geração.

A segunda seção, denominada *Redemocratização e Integração Regional: Um olhar sobre a relação bilateral entre Argentina e Brasil durante a década de 1980*, têm como enfoque a aproximação diplomática e comercial entre a Argentina e Brasil – as duas maiores economias do Mercosul – durante a segunda metade da década de 1980. Lança-se um olhar sobre o impacto dos acordos comerciais firmados durante este período na arquitetura da instituição alguns anos depois, considerando ainda a coincidência com a redemocratização dos seus quatro fundadores, o que deu ao fator democracia um caráter importante no âmbito da integração bilateral Argentina-Brasil e multilateral após a incorporação do Uruguai e Paraguai.

Caracterização Político Institucional e Trajetória de um Projeto de Mercado Comum, a terceira seção do primeiro capítulo, se situa cronologicamente a partir do delineamento institucional do bloco com o *Tratado de Assunção*, em 1991. O texto discute as décadas de 1990 e 2000. A primeira, apesar das diferenças entre as políticas externas de Argentina e Brasil em determinados recortes, caracterizou-se pela integração a partir da liberalização comercial e progressiva harmonização das legislações dos membros do Mercosul, enquanto a segunda, por sua vez, assistiu a uma intensificação do protecionismo comercial por parte da Argentina e uma mudança de enfoque da economia para a integração política com a ascensão de governos de centro esquerda e esquerda na Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, além de marcar o início do processo de adesão da Venezuela.

O Segundo Capítulo, *O Mercosul e a Preocupação com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Âmbito da Integração Regional*, se divide em três seções, com a última delas, *Mercosul, Democracia e Integração Regional: Algumas considerações*, reservada para uma breve retomada dos aspectos essenciais da discussão, seguindo a mesma lógica do capítulo anterior.

Sua primeira seção, *A Democracia e os Direitos Humanos nos Protocolos e Declarações Presidenciais Produzidos pelo Mercosul*, se concentra em uma discussão acerca da instituição de documentos e protocolos ligados à promoção e proteção da Democracia e dos Direitos Humanos. Neste sentido, busca-se compreender os porquês deste tipo de produção, considerando o contexto de redemocratização dos fundadores do Mercosul durante os anos 1980, assim como as preocupações quanto à instabilidade do regime democrático no Paraguai na década seguinte. Atenta-se à *Declaração Presidencial de Las Leñas (1992)*; à *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul (1996)*; ao *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998)*; ao *Protocolo de Assunção Sobre Compromisso Com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL (2005)*; o *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005)*; e ao *Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (USHUAIA II) (2011)*.

Os Protocolos de *Ushuaia (1998)*, *Assunção (2005)* e *Montevideu ou Ushuaia II (2011)* são documentos que, além de apresentar o compromisso com a promoção e proteção da democracia e dos direitos humanos, trazem em seu corpo ritos, medidas e sanções quanto à eventuais rupturas democráticas em países membros do Mercosul. O *Protocolo de Ushuaia II* foi o único a não entrar em vigor até a data de conclusão desta pesquisa, sendo que o primeiro passou a vigorar no ano de 2002 e o segundo em 2010. O *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005)*, embora não tenha a democracia como tema, foi brevemente analisado em virtude das reiteradas vezes em que estabelece a democracia e os direitos humanos como objetivos do órgão. A *Declaração Presidencial de Las Leñas (1992)* aparece devido à breve menção sobre a democracia em meio a temas de caráter econômico, enquanto a *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL (1996)* projeta, de forma mais clara, a preocupação com eventuais rupturas democráticas e se compromete a trabalhar em favor da plena vigência da democracia.

A segunda seção, *A Problemática da Democracia nos Processos de Adesão da Venezuela e Suspensão do Paraguai*, não se organiza apenas no sentido de discutir dois dos acontecimentos mais expressivos e controvertidos no ceio da história recente do Mercosul. Pretende-se, sobretudo, analisá-los a fim de compreender suas implicações com relação ao regime de defesa da democracia.

Neste sentido, a seção parte do processo de adesão da Venezuela iniciado em 2004 e concluído em 2012, passando por uma discussão acerca da vigência da democracia durante o governo do presidente Hugo Chávez Frias (1998-2013). Em seguida, parte-se a uma breve análise do polêmico impeachment do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, culminando na suspensão do Paraguai do Mercosul seguida da definitiva incorporação da Venezuela pouco mais de um mês depois.

Os membros do Mercosul, entendendo o impedimento de Lugo como um exercício de ruptura democrática levado a cabo pelos parlamentares paraguaios, utilizaram o *Protocolo de Ushuaia* pela primeira vez. Acredita-se que isto conceda maior justificativa em prol da análise deste evento. Por fim, busca-se compreender as implicações da suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela, se considerados ora separadamente, ora em conjunto, com relação ao regime de defesa da democracia na História Recente do Mercosul. Encerra-se, assim, o recorte temporal deste trabalho em 2013, ano da morte do presidente Hugo Chávez e fim da suspensão do Paraguai com a realização de novas eleições, como decidido pela cúpula do Mercosul em virtude da posse do vice Federico Franco após o impedimento de Lugo.

Certamente, se isolados, cada um destes documentos abriria espaço para uma ampla discussão, concedendo, conforme o reflexo que guardam das relações diplomáticas, o impacto nestas nações em particular e no Mercosul de maneira geral, material e problemática suficientes para pesquisas maiores que esta. Da mesma forma, como deverá ser observado no decorrer do texto, alguns estudiosos já se ocuparam de eventos como o impeachment de Lugo e a suspensão do Paraguai, assim como do governo Chávez e do processo de adesão da Venezuela. Busca-se, neste trabalho, considerando as implicações da História Política e História do Presente, realizar a análise de objetos comuns à cientistas políticos, diplomatas, economistas e jornalistas sob o olhar do historiador. Embora a presença de estudiosos do campo da diplomacia, do direito e da ciência política seja notável, pretende-se, aqui, evitar questões próprias destas áreas, a exemplo de análises contrafactuais e projeções baseadas nas posições políticas dos atores históricos, consideradas acertadas ou não de acordo com as referências de cada autor.

Este trabalho tem como finalidade apresentar uma discussão de caráter geral acerca do fator democracia no Mercosul. Neste sentido, não se detém apenas a eventos como as preocupações com o Paraguai durante a década de 1990, o processo de adesão da Venezuela ou o impeachment de Lugo e seus desdobramentos. Tampouco se limita à análise dos protocolos e documentos oficiais produzidos no âmbito da instituição. A diferença com relação às pesquisas com as quais dialoga este trabalho deve encontrar-se em uma análise mais voltada para o campo da História, em uma apresentação relativamente mais detalhada do texto e medidas previstas em cada documento, além de trazer à tona, para além da postura do Mercosul referente a eles e suas implicações, as especificidades de eventos como o impeachment de Lugo e a suspensão do Paraguai, a democracia na Venezuela durante a década de 2000 e a sua adesão à instituição.

2 O MERCOSUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS PRECEDENTES E DESENVOLVIMENTO DE UM PROJETO DE MERCADO COMUM NA AMÉRICA DO SUL

A assinatura do *Tratado de Assunção*, no dia 26 de março de 1991, selou o compromisso de constituição de um Mercado Comum na América do Sul entre os governos da República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Apesar das proporções do projeto, sem precedentes na América Latina, uma vez que reuniu duas das maiores economias da região e apresentou interesses pouco modestos se comparados aos de iniciativas anteriores no mesmo continente, sua constituição não representou um ponto isolado na conjuntura internacional. A segunda metade do século XX assistiu a uma intensificação de trocas comerciais a nível mundial ao mesmo tempo em que viu frutificar projetos de integração regional - no contexto dos processos de globalização e regionalização que definiu os contornos da arquitetura global a partir do pós-guerra.

Além disso, uma discussão que pretenda se ocupar de articulações políticas, sociais, econômicas ou culturais ligadas a estes países a partir da década de 1990, dificilmente poderá desconsiderar os processos de redemocratização envolvendo a maior parte da América Latina. Mesmo com as suas particularidades, os quatro fundadores do Mercosul não são uma exceção nesta variável, apresentando, em décadas anteriores, regimes marcados pela violação dos direitos humanos e corrupção das instituições democráticas. Não por coincidência, estas questões foram levantadas com certa frequência de acordo com o contexto político, tanto dentro do bloco, quanto isoladamente dentro dos países que o compõe. O compromisso com a democracia e a preservação dos direitos humanos foi um elemento expresso tanto em discursos oficiais quanto em acordos de caráter bilateral produzidos no âmbito do processo de integração entre Argentina e Brasil, na segunda metade da década de 1980.

Os primeiros passos do Mercosul como instituição se orientaram a partir de objetivos como a liberalização progressiva do comércio entre seus membros e a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Imprescindíveis para a realização de uma união aduaneira, que por sua vez deveria se desdobrar em um Mercado Comum, esses pontos evidenciam o caráter mais voltado aos objetivos de

cunho econômico e liberalizante que acompanharam o bloco durante a maior parte da década de 1990. Entretanto, as crises internacionais, os ciclos econômicos enfrentados por cada país e a delicada situação da economia argentina, especialmente a partir de 2003, contribuíram para a relativização de compromissos de liberalização comercial e a incidência de medidas protecionistas. Além disso, em contraste com a década anterior, a primeira metade dos anos 2000 assistiu a ascensão de personagens ligados a esquerda política no Poder Executivo de parte considerável da América Latina, incluindo os membros do Mercosul. Este período representou uma orientação mais voltada à integração política em detrimento da integração pela liberalização comercial observada nos primeiros anos da instituição.

2.1 O MERCOSUL E A CONJUNTURA INTERNACIONAL: A FORMAÇÃO DE UM BLOCO COMERCIAL EM MEIO AOS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

Certamente, o Mercosul se inscreveu como um projeto extremamente ambicioso, especialmente quando considera-se a sua inserção no cenário regional. Nesta escala, nenhuma outra articulação político/econômica atingiu a sua profundidade, o que não ocorreu a nível global, sendo a União Européia (UE) o exemplo mais significativo. Dito isso, é importante considerar que o objeto desta pesquisa, com todas as suas particularidades, frutificou em um contexto que favoreceu a criação de blocos comerciais na América Latina em particular e no mundo de maneira geral. Para compreender melhor o desenvolvimento do Mercosul neste contexto, lança-se se mão das discussões levantadas por Barbiero e Chaloult¹⁷, que analisam as condições para as negociações e institucionalização do bloco a partir dos processos de globalização e regionalização.

Na percepção dos autores, que encaram estes processos multifatoriais em seus aspectos econômicos, a globalização pode ser definida como uma intensificação das relações sociais em escala mundial,¹⁸ com a criação e propagação de signos de forma ambígua, uma vez que, embora torne muitos valores universais, também contribui para a imersão de uma grande diversidade de valores. Desta forma, o processo de globalização não se resume à criação de uma cultura

¹⁷ BARBIERO, A; CHALOULT, Y. O Mercosul e a nova ordem econômica internacional. In: FREIRE, Silene de Moraes (Org). **Mercosul em debate**: desafios da integração na América Latina. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 13-40.

¹⁸ Ibid., p. 15.

global unificada, mas também tende a promover um campo de fragmentação, sincretismo e hibridização das culturas. Em suma, ele revela a natureza multiforme e a extrema complexidade dos fenômenos culturais.¹⁹ A regionalização, por sua vez, está relacionada à criação de um espaço integrado entre alguns países, em um processo que modifica as concepções de interno e externo, implicando no inter-relacionamento e na interdependência multidimensional entre Estados Nacionais.²⁰

O período do pós-guerra foi palco dos processos de reconstrução dos países afetados pelo conflito e reordenamento da arquitetura global. Neste sentido, há de se reconhecer a proeminência das idéias do economista inglês John Maynard Keynes, que serviram de base para as práticas político/econômicas levadas a cabo pela maioria das potências ocidentais a nível nacional e internacional, especialmente entre as décadas de 1940 e 1970. Estas práticas, utilizadas pelos Estados como alternativa para a manutenção da estabilidade após um período conturbado, costumam ser chamadas de providencialismo. Houve, neste momento, uma reavaliação no papel do Estado, que passou a ser entendido como uma peça chave para a garantia do progresso econômico e social. Esta iniciativa requer uma colaboração estreita entre três atores no plano nacional: o Estado, as organizações patronais e os sindicatos de trabalhadores²¹ - uma relação que recebe o nome de tripartismo.

Do ponto de vista das relações internacionais, foram criadas instituições como o *Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)* e o *Fundo Monetário Internacional (FMI)*, além de outros acordos e instituições a partir da *Conferência de Bretton Woods*, em 1944. Seguindo uma lógica de liberalização da economia, com diminuição das barreiras tarifárias pelos Estados em favor do comércio global, foi criado, em 1947, o *Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (Gatt)*. Contudo, deve-se reconhecer o peso da *Organização das Nações Unidas (Onu)*, que, segundo os autores, nasceu compromissada com uma “visão universalista e pluralista da ordem internacional”²². Neste sentido,

As instituições internacionais deveriam ter como tripé de sustentação o universalismo, a diferenciação e o tripartismo. Ao mesmo tempo em que deveriam ser considerados como iguais (a idéia do universalismo), os

¹⁹ BARBIERO, A; CHALOULT, Y, 2001, p. 16.

²⁰ Ibid., p. 19.

²¹ Ibid., p. 22.

²² Ibid., p. 23.

países deveriam ter responsabilidades diferentes dentro da ordem internacional (princípio da diferenciação). Com referência ao tripartismo, Shotwell propõe o modelo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) como sendo o mais indicado para todas as organizações internacionais, visto que envolve outros atores sociais na garantia do bem-estar²³.

O conjunto de instituições e acordos criados no pós-guerra, com suas finalidades econômicas, políticas ou sociais, teve como principais objetivos evitar a insegurança, garantir a paz e a prosperidade entre as nações. Por este motivo, houve uma tentativa de engajamento entre Estados com características políticas e econômicas distintas. Entretanto, essa tentativa de implementação de uma nova ordem internacional só se deu de forma parcial, uma vez que não se pode desconsiderar o contexto de polarização entre os EUA e a União Soviética que caracterizou a maior parte da segunda metade do século XX. Segundo Hobsbawm, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência²⁴. Neste sentido, o campo de influência destas instituições equivalia ao campo de influência dos americanos, em uma lógica que se estendeu até a queda da União Soviética, em 1991, quando a globalização dos mercados se intensificou de forma considerável.

O regionalismo econômico de primeira geração²⁵ se desenvolveu paralelamente e não em oposição à liberalização comercial proposta pelas instituições criadas no pós-guerra. A rearticulação entre as nações européias, com a consequente criação de instituições comuns foi um contraponto à ajuda financeira proposta pelo Plano Marshall, em 1947. Este quadro sofreu alterações significativas, sobretudo a partir da década de 1970. Se até este momento houve uma predominância dos liberais intervencionistas, com destaque às idéias e a figura de Keynes, os liberais não-intervencionistas (comumente chamados de neoliberais), ganharam cada vez mais espaço nas décadas seguintes, especialmente a partir das proposições do economista Friedrich Hayek. Novamente, houve uma reavaliação no

²³ BARBIERO, A; CHALOULT, Y, 2001, p. 24.

²⁴ HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 600 p.

²⁵ Barbiero e Chaloult destacam quatro características fundamentais do regionalismo de primeira geração: é mais voltado para a integração econômica do que para o regionalismo econômico; possuía uma visão construtivista de integração baseada nas idéias de Keynes; se direcionava no sentido de aumentar a margem de manobra dos Estados Nacionais no contexto da liberalização econômica; e apresentava a predominância de um direcionamento político em detrimento do econômico. BARBIERO, A; CHALOULT, Y, op. cit, p. 27-28.

papel do Estado com relação à sociedade civil. É possível dizer que o regionalismo de segunda geração se caracterizou muito mais pela competitividade das empresas, beneficiadas pelas instituições e acordos de integração entre as nações em um momento em que a globalização dos mercados já se colocava como um fator inevitável, do que pela defesa do progresso social proposto anteriormente. Feitas estas considerações, é possível partir para uma discussão mais específica sobre a inserção da América Latina e do Mercosul neste contexto.

Distante do conflito que destruiu parte significativa das economias européias, a América Latina se viu distante também dos programas de reconstrução objetivados pelas instituições do pós-guerra, muito embora representasse quase a metade dos países presentes na Conferência de Bretton Woods²⁶. Neste sentido, esta região seguiu uma lógica própria e mais voltada para si, com a criação de instituições como a *Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)* em 1948 e a *Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)* em 1960. Durante as primeiras décadas, houve uma predominância da substituição de importações como estratégia para o desenvolvimento dos Estados Latino-Americanos. A substituição de importações consiste, grosso modo, na proteção dos produtos e do mercado nacional diante de importações, geralmente como estratégia para fomentar o mercado interno e favorecer a balança comercial. Os defensores desta via partiam do argumento de que os países economicamente pouco desenvolvidos eram afetados pela liberalização comercial imposta pelos países mais ricos, o que aumentava a dependência da exportação de produtos naturais e importação de produtos manufaturados.

O regionalismo econômico fazia parte da estratégia de desenvolvimento por substituição de importações. Era quase uma condição *sine qua non* ao processo de industrialização. Os trabalhos iniciais da Cepal destacavam a necessidade de os países da região se agruparem e desenvolverem entre eles as ligações de complementaridade econômica necessárias à implantação de uma estratégia de industrialização por substituição de importações.²⁷

²⁶ A conferência de Bretton Woods foi notável pelo embate entre o Plano Keynes (representando principalmente o interesse dos britânicos, que perdiam sua hegemonia) e o Plano White, que representava os interesses dos Americanos. De acordo com Barbiero e Chaloult, entretanto, dos 44 países presentes na conferência, 19 eram latino-americanos e tinham seus interesses representados pelo Plano Suárez, que não frutificou. BARBIERO, A; CHALOULT, Y, 2001, p. 30.

²⁷ *Ibid.*, p. 33.

A estratégia da substituição de importações sofreu um processo de autocrítica entre as décadas de 1970 e 1980, em um cenário de aumento da dívida externa e diminuição da produtividade em parte considerável dos países latino-americanos. A ALALC, por sua vez, que pretendia criar uma zona de livre comércio dentro de 12 anos, viu seus objetivos frustrados diante da incapacidade de seus membros em efetivar as ambições do projeto. Os países latino-americanos acabaram, em sua maioria e com as suas particularidades, liberalizando progressivamente suas economias e as orientando ao exterior. De acordo com Barbiero e Chaloult, os governos agiram no sentido de limitar o papel do Estado, desencadear um programa de privatização, diminuir os gastos públicos, eliminar a inflação, estabilizar a moeda, aumentar as exportações e abrir suas economias ao mercado mundial²⁸. Muitas dessas estratégias estavam entre as condições para ajuda financeira apresentadas por instituições como o FMI e o Banco Mundial.

Foi no âmago deste processo que a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) foi criada no ano de 1980. A ALALC viu seus objetivos frustrados pela densidade de suas proposições – difíceis de serem cumpridas em um período tão curto. A Aladi, ao contrário, se propôs a trabalhar em favor da criação de um mercado comum a partir de um processo mais flexível, sem se servir de prazos tão ambiciosos. Na prática, a associação serviu como “guarda-chuva”²⁹ para o estabelecimento de acordos e instituições no âmbito da América Latina. Certamente, o mais expressivo destes foi aquele firmado a partir das negociações entre as duas maiores potências da América do Sul durante a década de 1980: o Tratado de Assunção.

De acordo com Barbiero e Chaloult, o Mercosul, durante a década de 1990, se apresentou como um projeto original na medida em que apresentava características tanto do regionalismo de primeira quanto de segunda geração.

Do primeiro podemos destacar a sua tendência federalista e construtivista de integração, o recurso ao tripartismo, a presença marcante do Estado e a sua motivação político-estratégica. Do segundo destacamos, principalmente, a idéia de um regionalismo aberto, a sua sintonia com a economia mundial, a busca de maior competitividade sob a base de um eixo exportador e de uma liberalização frente às trocas internacionais. Enfim, poderíamos afirmar que o Mercosul é, de certa forma, um projeto original.³⁰

²⁸ BARBIERO, A; CHALOULT, Y, 2001, p. 35.

²⁹ Ibid., p. 34.

³⁰ Ibid., p. 38.

2.2 REDEMOCRATIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM OLHAR SOBRE A RELAÇÃO BILATERAL ENTRE ARGENTINA E BRASIL DURANTE A DÉCADA DE 1980.

A institucionalização do Mercosul, além dos fatores apresentados no item anterior, se tornou possível graças a aproximação entre as duas maiores potências da região: Brasil e Argentina. Instituições como a CEPAL e a ALALC já apresentavam sinais tímidos deste processo. Contudo, foi a partir dos fins da década de 1970 e início da década de 1980 que essa relação passou a se aprofundar com mais rapidez e maior intensidade. Oficialmente, adota-se o ano de 1986 como marco para o processo de integração formal – mesmo ano da assinatura do *Programa de Integração e Cooperação*. Além da convergência das políticas externas nos governos dos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín³¹, os processos de redemocratização se colocaram como variáveis importantes na aproximação entre os dois países, assim como nas atividades de parcela considerável dos estados latino-americanos neste mesmo período.

No decorrer da década de 1980, quando houve os primeiros passos do processo de integração entre Brasil e Argentina, havia uma coincidência entre as linhas gerais de suas atuações externas. Durante os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, os dois países mantiveram perfis mais próximos em torno de um padrão de política externa mais autônoma. Enfrentaram temas comuns, como a participação conjunta em foros latino-americanos e a criação da Zona de Paz no Atlântico Sul, junto com um processo nuclear de corte mais autônomo e a vontade política de revigorar uma política de integração na região.³²

A década de 1980 não foi apenas o período de maior aproximação entre os países que assinaram o Tratado de Assunção. É importante ter claro que a segunda metade do século XX foi palco da supressão de regimes democráticos em boa parte da América Latina. As primeiras eleições após essas ditaduras foram realizadas em 1983 na Argentina; em 1985 no Brasil e no Uruguai; e em 1989 no Paraguai.³³ Isso significa que, cada qual com suas particularidades, todos os

³¹ José Sarney governou o Brasil pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) entre os anos de 1985 e 1990, enquanto Raúl Alfonsín governou a Argentina pela União Cívica Radical (UCR) entre os anos de 1983 e 1989.

³² SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina no decênio de 1990: uma década de política externa. In: **Mercosul em debate**: desafios da integração na América Latina/ Silene de Moraes Freire, organizadora. – Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 61.

³³ FREIXO, A; RISTOFF, T. Democracia e integração regional: A experiência do Mercosul. **Agenda Social. Revista do PPGPS/UENF**. Campos dos Goytacazes, v.2 , n.1, jan-abr/ 2008, p. 38-39.

fundadores do Mercosul viveram o ápice do processo de redemocratização política formal em pouco menos de uma década. Portanto, a acentuação na aproximação entre estes países – especialmente Argentina e Brasil – esteve intimamente ligada a este período de redemocratização, embora já houvesse movimentos neste sentido durante as ditaduras. Segundo Freixo e Ristoff, o mais expressivo destes foi a conclusão do acordo Multilateral Corpus-Itaipu, em 1979³⁴.

De acordo com os autores³⁵, a aproximação entre estes estados se deu, em grande medida, devido à percepção da consolidação de valores em comum entre eles. Dentre estes valores, o maior deles, certamente, teria sido o da democracia. Se por um lado houve manifestações formais por parte dos países ricos em apoio à redemocratização dos países latino-americanos, por outro, acredita-se que poucas ações concretas foram realmente tomadas no sentido de auxiliar no aprofundamento deste processo na região³⁶. Com problemas financeiros e poucas concessões no que se refere ao peso de participação nos organismos internacionais, a integração surgiu, de certa forma, como uma maneira de evitar a marginalização no sistema político global.

Em concomitância ao processo de redemocratização, a integração entre os países latino-americanos surgiu como uma estratégia para melhorar a inserção no cenário internacional com um considerável aumento no poder de barganha. No título anterior, discutiu-se que, especialmente a partir da década de 1970, os países latino-americanos passaram a abandonar gradualmente o sistema de substituição de importações. Por outro lado, entende-se que isto não ocorreu ao mesmo tempo em todas as nações. De acordo com Barbiero e Chaloult, dentre os principais países da América Latina, o Chile foi um dos primeiros a aplicar essa política, sendo o Brasil um dos últimos³⁷. Freixo e Ristoff argumentam que esta postura adotada por países como Argentina e Brasil esteve ligada a percepção de uma liberalização imposta pelos países ricos que acabava por prejudicar os países periféricos, concomitantemente a uma considerável dificuldade na renegociação de suas dívidas externas, isto é, uma “liberalização de mão única”.³⁸ A democracia, por seu turno, apareceu como um elemento importante nos discursos acerca da

³⁴ FREIXO, A; RISTOFF, T, 2008, p. 39.

³⁵ Ibid., p. 39.

³⁶ Ibid., p. 43.

³⁷ BARBIERO, A; CHALOULT, Y, 2001, p. 35.

³⁸ FREIXO, A; RISTOFF, T, op. cit, p. 41.

integração. Era uma espécie de pressuposto para esta movimentação - ao menos uma constante nos discursos oficiais.

Os primeiros passos de aproximação política entre países do cone sul durante a década de 1980 foram dados pelos governos da Argentina e do Brasil. Eles foram responsáveis por conduzir os principais aspectos do processo, seja no âmbito político, seja no âmbito econômico. De acordo com Paulo Roberto de Almeida, esse protagonismo se deu de forma natural, uma vez que, além de serem as duas maiores economias da região, apresentavam fluxos de comércio e intercâmbios econômicos historicamente mais intensos que os demais³⁹. Na prática, isso significa que os dois vizinhos sul-americanos foram os maiores responsáveis pelos moldes que o Mercosul apresentou e pelos caminhos que tomou a partir daí.

Argentina e Brasil deram partida, conduziram politicamente o exercício e continuam determinando, em todas as circunstâncias, os traços fundamentais do processo de integração no Cone Sul, pelo seu formato institucional, pela sua estrutura operacional e pelo conteúdo econômico imprimido ao bloco ao longo de suas diversas fases.⁴⁰

É possível dizer que o processo de integração que deu origem ao Mercosul pode ser dividido em duas fases: Uma fase bilateral e uma quadrilateral. Evidentemente, a fase bilateral está relacionada às negociações levadas a cabo entre Argentina e Brasil. A segunda fase, por sua vez, contou com a participação do Paraguai e do Uruguai. Data da primeira fase a assinatura do *Programa de Integração e Cooperação*, no ano de 1986, tendo como eixo a cooperação econômica, assim como o *Tratado de Integração* em 1988, tendo como premissa a criação de um Mercado Comum bilateral entre Argentina e Brasil. Também data deste período a assinatura da *Ata de Buenos Aires* (1990) que, segundo Almeida, representou uma mudança de perspectiva acerca dos objetivos da integração. Se até então os movimentos de integração, com Sarney e Alfonsín à frente do poder executivo, se orientavam por um viés industrializante e dirigista com relação à

³⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. O desenvolvimento do Mercosul: Progressos e limitações. Publicado em duas partes na revista *Espaço da Sophia* (ISSN: 1981-318-X; Parte 1: Ano 5, n. 43, julho-setembro 2011, p. 63-79; Parte 2: Ano 5, n. 44, outubro-dezembro 2011, p. 143-170). p. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 3.

economia, a *Ata de Buenos Aires* ilustrava uma proposta mais livre-cambista e voltada à integração pela liberalização comercial.⁴¹

Iniciada no ano de 1986 com o *Programa de Integração e Cooperação*, a fase de integração bilateral entre Brasil e Argentina desenhou o que viria a ser boa parte da estrutura político institucional do Mercosul. Este período não assistiu apenas ao surgimento de nomes tão comuns à instituição futura como Conselho de Ministros e Grupo do Mercado Comum, mas também a criação de prazos definidos para a gestação de um Mercado Comum. De certa forma, o *Tratado de Assunção* estendeu ao Paraguai e ao Uruguai muito do que já havia sido definido nesta fase. Iniciado por Alfonsín e Sarney e negociada pelos diplomatas das duas potências, este aprofundamento do processo de integração criou uma relação privilegiada entre os dois países, modificando de forma relevante o cenário estratégico na América do Sul⁴². Essa relação, que lançou as bases para a criação do Mercosul, não se fechou à adesão de outros países, o que se evidencia com a integração do Paraguai e do Uruguai - membros fundadores da instituição.

2.3 CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO INSTITUCIONAL E TRAJETÓRIA DE UM PROJETO DE MERCADO COMUM: O MERCOSUL DE FATO

O *Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai*, comumente chamado de *Tratado de Assunção*, foi assinado no dia 23 de Março de 1991 pelos representantes dos quatro Estados-Parte – designação corrente em todo o documento. Segundo o texto, o estabelecimento de um Mercado Comum do Sul seria, além de um novo avanço na integração dos países latino-americanos, uma “resposta adequada” à evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos. Isso significa que a nova instituição deveria contribuir para a inserção de seus membros no cenário internacional, acelerando o desenvolvimento econômico de cada um.

⁴¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Mercosul: Antecedentes, desenvolvimento e crise – Uma avaliação analítico descritiva do período 1986-2002. *Impulso* n° 31. 2002. p. 13.

⁴² *Ibid.*, p. 12.

É importante ter claro que o *Tratado de Assunção* não institucionalizou o Mercosul, mas foi o responsável pela definição de um período de transição, que teve início naquele ano e deveria terminar em 31 de Dezembro de 1994. Durante este período, os quatro países deveriam harmonizar suas legislações comerciais, contribuir para o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e Coordenar suas políticas macroeconômicas e setoriais. Muito do que foi acordado quadrilateralmente no TA já havia sido estabelecido de forma bilateral pela Argentina e pelo Brasil, especialmente no *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988)* e na *Ata de Buenos Aires (1990)*. Nomes como Grupo do Mercado Comum e Conselho do Mercado Comum já eram conhecidos. De certa forma, a partir do TA, o Paraguai e o Uruguai foram incorporados a esse exercício de progressiva liberalização comercial e coordenação de políticas econômicas, gozando, devido a maiores dificuldades em modificar suas legislações, o que é reconhecido no documento, de um prazo maior com relação aos seus vizinhos.

Outro documento importante para a compreensão do Mercosul é o *Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre a Estrutura Institucional do Mercosul*, ou *Tratado de Ouro Preto (17/12/1994)*. De acordo com o Artigo 53 do capítulo XII do texto, “Ficam revogadas todas as disposições do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que conflitem com os termos do presente protocolo e com o teor das Decisões aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum durante o período de Transição”. Grosso modo, o POP estabeleceu algumas modificações ao TA, institucionalizando os principais órgãos do Mercosul e concedendo, segundo o Artigo 34 do capítulo II, personalidade jurídica de Direito Internacional ao bloco, podendo ele, a partir deste momento, participar de negociações com outros países e organismos internacionais.

O POP, oficializando a estrutura institucional que, de maneira geral, esteve presente em toda a trajetória do bloco, estabeleceu os seguintes órgãos: O Conselho do Mercado Comum (CMC); O Grupo do Mercado Comum (GMC); A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Destes, atenta-se ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum. O Primeiro, exercendo a “titularidade da personalidade jurídica do Mercosul” e integrado pelos ministros das relações exteriores e da economia de

cada país⁴³, se apresenta como o “órgão superior do Mercosul”, responsável pela tomada de decisões e pela condução da integração política. O Grupo do Mercado Comum, por sua vez, se apresenta como um órgão executivo responsável, dentre outras atribuições, por colocar em prática as decisões do Conselho. Este último é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, reunindo representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Economia e do Banco Central de cada um.

Alguns aspectos relevantes no âmbito da estrutura político institucional do bloco devem ser considerados. Um deles é, que, de acordo com Almeida, o Mercosul optou por uma estrutura intergovernamental mais baseada no *Modelo Benelux*, isto é, uma integração voltada ao estímulo do comércio a partir da liberalização entre seus membros do que naquilo que foi adotado pela União Européia, em um sistema em que os países pertencentes ao bloco acabam cedendo parte de sua soberania – o que os membros do Mercosul, especialmente Argentina e Brasil, não estavam dispostos a fazer. Outro ponto relevante está no sistema de tomada de decisões por consenso adotado pelo bloco, uma vez que, mesmo composto por quatro economias desproporcionalmente diferentes, concedeu o mesmo peso decisório acordado na fase bilateral ao Paraguai e ao Uruguai.

Anteriormente, discutiu-se a importância das decisões tomadas pelos governos da Argentina e do Brasil, durante a década de 1980, no âmbito do processo de integração. Parece seguro dizer, com base nos estudos utilizados neste trabalho, que as atividades levadas a cabo pelos governos destas duas nações no âmbito político e econômico tenderam a impactar de forma mais significativa o cenário político e econômico regional de maneira geral. A ascensão de Carlos Menem e Fernando Collor nos governos da Argentina e do Brasil, respectivamente, representou uma maior liberalização econômica nas duas nações, em contraste ao caráter nacional-desenvolvimentista que marcou o processo de redemocratização. Isso não significa, contudo, uma concordância incondicional nas políticas externas dos dois países. De acordo com Mirian Gomes Saraiva, a década de 1990, em sua maior parte, assistiu a um alinhamento muito maior da Argentina – se utiliza-se o Brasil como parâmetro – com relação aos Estados Unidos no âmbito diplomático.

⁴³ De acordo com o Protocolo de Ouro Preto, a rotação da presidência Pro Tempore deverá ocorrer de seis em seis meses.

A Argentina do governo Menem buscou reinserir o país no plano político internacional afastando de si a imagem de país insubordinado e rebelde às grandes potências – o que ganhou contornos mais expressivos durante a guerra das Malvinas. Neste sentido, Saraiva argumenta que o país baseou sua diplomacia a partir do conceito de realismo periférico⁴⁴. De acordo com este ponto de vista, a Argentina deveria reconhecer a sua fragilidade diante das maiores potências internacionais, relegando a elas o papel de mediação dos grandes princípios universais. Na prática, isto significa que a política exterior apresentou um maior alinhamento aos Estados Unidos e a ONU na incorporação de valores relacionados à segurança nacional, economia aberta, democracia e defesa dos direitos humanos. Houve um apoio significativo às intervenções em países onde se acreditou haver risco de ruptura democrática e, com relação à América Latina, evitou-se críticas ao embargo dos EUA à Cuba.

No caso do Brasil, a década de 1990 conheceu uma considerável variação das relações diplomáticas nos governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Assim como a Argentina de Menem, a administração Collor de Mello se caracterizou pelo abandono do nacional-desenvolvimentismo em favor de uma maior liberalização econômica e aprofundamento do alinhamento com os EUA. Após o impeachment do presidente, o governo do seu vice, Itamar Franco, apresentou um retorno ao dirigismo econômico e, segundo Saraiva, “desdramatizou” suas relações com os Estados Unidos, evitando tanto alianças incondicionais como enfrentamentos.⁴⁵ Neste período, o Brasil se engajou no processo de integração regional e buscou aprofundar parcerias com países como Índia e China. Por fim, o governo FHC encurtou o distanciamento com relação à diplomacia Argentina que caracterizou a gestão de Itamar Franco, apresentando padrões mais parecidos com o período Collor. Por outro lado, ao mesmo tempo em que houve um incremento da credibilidade do país devido ao sucesso do Plano Real, a administração de Fernando Henrique Cardoso manteve a desdramatização diplomática que caracterizou o governo anterior e deu preferência para processos de integração sub-regional - especialmente sob a forma do Mercosul - em detrimento da proposta americana da ALCA.

⁴⁴ SARAIVA, Miriam Gomes, 2001, p. 64.

⁴⁵ Ibid., p. 67.

Existe um número considerável de exemplos de divergências significativas no âmbito da atuação diplomática de ambos. Enquanto o Brasil advogou a favor de sua participação permanente na tomada de decisões do Conselho das Nações Unidas, a Argentina não convergiu com os interesses do vizinho, colocando-se a favor de uma proposta de rodízio de países nas vagas do Conselho. Da mesma forma, a postura frente a temas de segurança internacional foi distinta. Enquanto a diplomacia brasileira colocava a intervenção militar e a coerção como estratégias de última instância, a Argentina participou, entre o começo da década de 1990 e o ano de 1997, em mais do que o dobro de operações militares internacionais conjuntas a organismos internacionais⁴⁶. Contudo, estes Estados não seguiram por caminhos completamente divergentes e, talvez, a convergência na não proliferação de armas nucleares seja o exemplo mais significativo disso. Após duas décadas de resistência, a assinatura dos tratados de não proliferação nuclear⁴⁷, de forma coordenada, aumentou o nível de confiança destes países frente aos Estados Unidos e a União Europeia.

Mesmo com as distinções relacionadas à diplomacia entre o Brasil e a Argentina, é possível dizer, de maneira geral, que o período de integração entre estes países a partir de 1986 apresentou contornos mais dirigistas se comparado ao enfoque na liberalização econômica concedido ao Mercosul após a ascensão de Menem e Collor – uma constante na maior parte da década de 1990. Dentre outras coisas, houve um expressivo aumento nas trocas comerciais, negociações conjuntas dos países fundadores do Mercosul com outras nações e organismos internacionais, além da inserção do Chile e da Bolívia como estados associados no ano de 1996, no sentido de uma liberalização comercial parcial. Apesar disso, Almeida assinala que a partir de 1999, o Mercosul passou a apresentar algumas linhas de ruptura⁴⁸ com o modelo de liberalização econômica vigente na maior parte da década de 1990, o que se acentuou na primeira metade da década seguinte.

⁴⁶ Segundo Saraiva, este padrão de política externa adotado pela Argentina já pode ser notado a partir da sua decisão unilateral de participar da Guerra do Golfo na década de 1990, enquanto o Brasil, no que ela chama de “um discreto discurso de não-intervenção”, tendia a participar apenas das operações que resvalavam em seus interesses particulares, o que ocorreu em Angola, em Moçambique e no Timor Leste. SARAIVA, Mirian Gomes, 2001, p. 70.

⁴⁷ De acordo com Saraiva, “em 1994, Brasil e Argentina ratificaram o Tratado de Tlatelolco e, entre 1995 e 1997, assinaram, por fim, o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares”. Ibid., p. 71.

⁴⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2011, p. 12.

Existe um consenso formal entre os países membros – e não poderia ser de outro modo, já que se trata de obrigação “constitucional” – de que o objetivo primordial do Mercosul é a integração das quatro economias, por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento da TEC, da adoção de uma política comercial comum e da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Na prática, contudo, a evolução econômica do Mercosul tem sido um pouco mais complicada, e não apenas em função da maior ou menor disposição liberalizante por parte dos países membros, e sim em função dos ciclos econômicos atravessados individualmente pelas economias e de suas políticas econômicas, nem sempre convergentes, como previsível.⁴⁹

Isso significa, que mais do que a boa vontade dos governos, a implementação da TEC, que apenas se efetivou de maneira parcial, e as políticas de integração pela liberalização comercial, comprometida por atitudes protecionistas, estiveram sujeitas às intempéries dos ciclos econômicos enfrentados pelos Estados em particular (nem sempre sincrônicos) e um cenário internacional que tendia a impactar, de forma positiva ou negativa, os membros do Mercosul de maneira geral. Assim como os ciclos econômicos, as políticas econômicas levadas a cabo pelos governos nem sempre coincidiam. Para Almeida, levando em consideração que as duas maiores economias eram também as mais protecionistas, o Uruguai e o Paraguai acabaram sentindo o impacto destas medidas com maior intensidade.

A partir de 1999, houve um crescimento considerável do protecionismo - especialmente por parte da Argentina - entre os países do Mercosul assim como uma diminuição do comércio regional. Evidentemente, isso dificultou a convergência das políticas macroeconômicas e de liberalização previstas no *Tratado de Assunção*. É possível dizer, que de maneira geral, a liberalização comercial entre os países do Mercosul ocorreu apenas de maneira parcial e diversas exceções foram feitas a respeito da TEC. Segundo Almeida, muito do que fora acordado permaneceu letra morta, e esse recuo político ocorreu, em grande medida, devido à difícil situação econômica enfrentada pela Argentina.

A primeira metade dos anos 2000 trouxe mudanças significativas para os rumos do Mercosul. A América Latina assistiu à ascensão de presidentes ligados à esquerda política em parte considerável dos países latino-americanos; A República Bolivariana da Venezuela, com Hugo Chávez à frente do executivo, rompeu com a CAN e iniciou seu processo de adesão ao Mercosul; A Argentina se viu em uma crise de grandes proporções, acrescido a um aumento do protecionismo

⁴⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2011, p. 13.

comercial durante o governo de Nestor Kirchner; O Brasil, sob o governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi o maior responsável por uma mudança de enfoque concedido à instituição, com uma ênfase maior na política em detrimento da integração econômica que marcou seus primeiros anos. Sobre a guinada à esquerda, Gilberto Maringoni, ao discutir as mudanças no panorama político no qual, até então, a Venezuela se colocava como pioneira após a eleição de Chávez em 1999, assinala que:

Após as eleições de Nestor Kirchner na Argentina, de Lula no Brasil e de Tabaré Vasquez no Uruguai, entre 2001 e 2004, percebeu-se que havia uma onda antiliberal, materializada também em um incremento das mobilizações sociais no Peru e na Bolívia. Mesmo na América Central, região menos permeável a mudanças, pela influência maior dos Estados Unidos, o descontentamento com as reformas estruturais balizadas pelo Consenso de Washington alargaram os pontos de contato com o governo de Caracas. Uma nova rodada de eleições continentais – iniciada com a vitória de Evo Morales na Bolívia em dezembro de 2005 – confirmou a tendência geral. De lá até a eleição de Fernando Lugo, no Paraguai, em 2008, mais onze países vivenciaram disputas presidenciais. Pela ordem foram Chile, Costa Rica, Haiti, Colômbia, Peru, México, Brasil, Nicarágua, Honduras, Equador e Venezuela.⁵⁰

A difícil situação econômica enfrentada pela Argentina e as políticas adotadas pelo governo Kirchner a partir de 2003 contribuíram para o afastamento dos objetivos liberalizantes da década anterior. Segundo Almeida, a crise financeira levou a execução de políticas comerciais protecionistas por parte do país platino sem que houvesse grande resistência do Brasil. Em grande medida, a leniência do governo brasileiro frente às salvaguardas da Argentina se respaldavam no pretexto de preservar o Mercosul e auxiliar o país irmão em seu processo de reestruturação industrial e de reconquista de competitividade.⁵¹ Como já foi mencionado, considerando as proporções de cada membro do Mercosul, o Paraguai e o Uruguai acabavam sendo afetados de forma mais significativa pelo protecionismo dos sócios maiores.

A isto, soma-se o processo de adesão da Venezuela a partir de 2004. Este país, que atravessou a maior parte do século XX com seus laços regionais vinculados à Comunidade Andina de Nações (CAN), se afastou de seus antigos aliados em detrimento de um processo de adesão ao Mercosul que teve seu desfecho em 2012, ano em que finalmente se tornou membro pleno. Segundo Paulo

⁵⁰ MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 181.

⁵¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2011, p. 18.

Nogueira Batista Jr., esse afastamento se deu, dentre outros motivos, aos acordos de comércio bilaterais firmados entre os Estados Unidos, Colômbia e Peru, o que alterava as estruturas tarifárias dos últimos, inviabilizando a TEC instituída pela CAN⁵². Em grande medida, este afastamento também esteve ligado às divergências com a Colômbia. Com a ascensão de Hugo Chávez, a diplomacia venezuelana não poupou críticas ao governo dos Estados Unidos da América, em uma retórica que não convergia com a do governo colombiano, assim como divergiam suas atuações no plano interno. A Argentina, certamente, foi a principal defensora de sua adesão ao Mercosul. Com um cenário internacional favorável a exportação do petróleo, a Venezuela investiu recursos e emprestou capital ao país platino em um momento em que este carecia de capital estrangeiro e encontrava muita resistência por parte das demais instituições internacionais. Neste sentido, a estratégia de integração de Chávez:

(...) passou a privilegiar a dimensão política com vistas a criar um bloco de poder que assegurasse aos países sul-americanos poder, autonomia, segurança e influência nos cenários globais. A dimensão econômica da integração passou a estar subordinada à política e era criticada por se considerar uma expressão do “neoliberalismo selvagem” que havia gerado um incremento da dependência regional e não havia podido superar a pobreza e a iniquidade na região. Desde então, a integração afastou-se da dimensão econômica e comercial e se centrou nos aspectos políticos, ideológicos e militares. A dimensão comercial é abordada desde uma ótica estatista que privilegia as relações entre empresas do Estado e exclui a participação de atores não-estatais, especialmente do setor produtivo. Este seria o início da denominada “integração bolivariana”, que busca promover a equidade, a igualdade, a lealdade e a unidade de propósitos.⁵³

De acordo com Mirian Gomes Saraiva e José Briceño Ruiz, a partir de 2003, o governo Chávez, propondo-se a desenvolver um projeto político descrito como “Socialismo do Século XXI”, passou a adotar um tom anti-imperialista, com severas críticas aos Estados Unidos e à ordem mundial - reflexo de uma maior influência do setor radical do Chavismo.⁵⁴ Sua saída da CAN e o pedido de adesão ao Mercosul se justificou, por um lado, em virtude da adoção de tratados bilaterais entre os países andinos e os Estados Unidos, e por outro, em decorrência da

⁵² BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 2 (110), abr-jun. 2008. p. 233-234.

⁵³ SARAIVA, M. G; BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: As diferentes Percepções Sobre a Construção do Mercosul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 52, n. 1, 2009, p. 162.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 159.

ascensão de governos de esquerda no Brasil, Argentina e Uruguai.⁵⁵ Segundo os autores, Chávez via nos governos Luís Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner uma rejeição ao modelo liberal de integração levado a cabo pelo Mercosul na década anterior.⁵⁶ Contudo, com o transcorrer dos mandatos de Lula e dos Kirchner, diferenças substanciais, sobretudo com relação à retórica anticapitalista do governo Chávez foram se delineando, uma vez que Argentina e Brasil não defenderam desligar o Mercosul de seus objetivos de inserção internacional ou de seus mecanismos de mercado. Da mesma forma, a proposta de reformatar o bloco para torná-lo um mecanismo de integração a serviço dos povos não obteve apoio.⁵⁷

O que se vê neste período, é uma mudança do enfoque econômico para o político. Isto pode ser observado, em grande medida, na diplomacia do governo Lula, que, de maneira geral, além de aceitar as salvaguardas propostas pela Argentina, se colocou como o grande fiador de um processo de “convergência social”, sendo o maior contribuinte do *Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)*, criado para financiar projetos com o intuito de corrigir assimetrias entre os membros da instituição. A postura do Brasil e da Argentina contribuiu para a implosão da iniciativa americana da ALCA e, em 2008, criou-se, com grande apoio da Venezuela, a Unasul⁵⁸ – instituição em que a articulação política dos países da América do Sul se colocou, logo no início, como maior premissa. Hoffmann argumenta que a Unasul nasceu afinada com a mudança de paradigma no processo de integração regional, com o conseqüente deslocamento da centralidade na convergência econômica em direção a uma cooperação mais voltada às áreas de infraestrutura e políticas sociais. Neste sentido, se dispôs de uma estrutura institucional composta por conselhos ligados a temas como desenvolvimento social, saúde, educação e cultura.⁵⁹

Não há um consenso claro sobre essa mudança de enfoque. Se por um lado Almeida interpreta a virada do século como o começo de um período de crise do Mercosul, Paulo Nogueira Batista Jr. defende a idéia de uma agonia na

⁵⁵ SARAIVA, M. G; BRICEÑO RUIZ, J, 2009, p. 159.

⁵⁶ Ibid., p. 160.

⁵⁷ Ibid., p. 163-164.

⁵⁸ Para uma discussão mais aprofundada sobre a Unasul, ver: BOTELHO, João Carlos Amoroso. La Creación y la Evolución de Unasur. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 299-234, jul-dez. 2008.

⁵⁹ HOFFMANN, Andrea Ribeiro, 2016, p. 52-53.

concepção liberal predominante na década de 1990, e não no Mercosul⁶⁰. Para o segundo, a exclusão de produtos importantes para as economias nacionais é algo comum na maior parte das uniões aduaneiras, sendo raros os casos que fogem a essa regra. Dessa forma, seria difícil imaginar o nosso objeto - composto por países distintos em muitos sentidos - fugindo desta lógica. Para Batista Jr., então, uma tentativa de aplicar os “dogmas econômicos” acabaria enfraquecendo a integração sul-americana, além de minar, no caso do Brasil, a importante aliança com a Argentina⁶¹. Opta-se, nesta pesquisa, por reconhecer a virada do século como um período de mudanças significativas, deixando, contudo, de se optar por um ou outro juízo sobre este processo, uma vez que essa discordância parece surgir de perspectivas políticas divergentes, isto é, juízos distintos sobre os mesmos acontecimentos.

2.4 AFINAL, O QUE SE PODE AFIRMAR SOBRE O MERCOSUL?

As seções anteriores almejavam discutir, sucessivamente, a conjuntura política internacional que contribuiu para a formação de blocos econômicos no mundo de maneira geral e na América Latina em particular; a fase de integração bilateral entre Argentina e Brasil durante a segunda metade da década de 1980 – a década da redemocratização formal para todos os futuros membros do bloco; e a constituição da estrutura político institucional do Mercosul e seu funcionamento, na prática, entre as décadas de 1990 e 2000. Diante do que foi exposto, algumas considerações podem ser feitas com certa segurança:

a) O contexto político internacional do pós-guerra contribuiu consideravelmente tanto para a ampliação das relações comerciais em escala global, quanto para a criação de blocos econômicos regionais. À margem dos programas de reconstrução que visavam as nações afetadas pela grande guerra, os países da América Latina se voltaram para um processo de regionalização autônomo com o foco na substituição de importações que foi gradualmente abandonada a partir da década de 1970. O Mercosul, favorecido por projetos de integração econômica regional firmado em décadas anteriores, especialmente no

⁶⁰ BATISTA JR, Paulo Nogueira, 2008, p. 231.

⁶¹ Ibid., p. 230-231.

âmbito da *Aladi*, apresentou, em seus anos iniciais, características dos regionalismos de primeira e de segunda geração.

b) Os quatro membros fundadores do Mercosul passaram por seus processos de redemocratização durante a década de 1980. Neste sentido, o discurso voltado ao compromisso com a democracia e a preservação dos direitos humanos foi uma constante no exercício de integração entre Argentina e Brasil a partir de 1986. Esta fase de diplomacia bilateral já apresentava compromissos e prazos para a criação de um Mercado Comum na América do Sul, sendo que boa parte da arquitetura político institucional do Mercosul foi desenhada neste período, o que pode ser observado em documentos como o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento* (1988) e a *Ata de Buenos Aires* (1990).

c) O tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto foram os responsáveis por estabelecer as bases político-institucionais do Mercosul. O Conselho do Mercado Comum, formado pelos ministros das relações exteriores e da economia de cada país, realizando uma rotação na presidência *pro tempore* a cada seis meses, se apresenta como o órgão onde as decisões são tomadas. Optou-se, naquele momento, por um sistema em que as decisões fossem tomadas por consenso, com um peso equivalente para cada país mesmo considerando as diversas desproporções entre os quatro. Além disso, adotou-se uma estrutura política intergovernamental em que os membros do Mercosul não precisassem ceder parte considerável da sua soberania, tal como na União Européia.

d) Apesar das diferenças entre as atuações externas de Argentina e Brasil durante a década de 1990, houve a predominância de uma perspectiva de integração pela liberalização comercial, em contraste com o caráter dirigista que se fez presente nas primeiras negociações entre os governos de Sarney e Alfonsín a partir da segunda metade da década anterior. Na medida em que a virada do século se aproximava, houve um crescimento de salvaguardas a produtos nacionais e a exceções para a TEC, principalmente por parte da Argentina. Neste sentido, o Mercosul não atingiu o objetivo de criar um Mercado Comum proposto pelo Tratado de Assunção, caracterizado-se como uma união aduaneira parcial.

e) O Mercosul enfrentou uma significativa mudança de perspectiva durante os anos 2000. Por um lado, isso se deve a ascensão de personalidades ligadas à esquerda política em países do bloco, o que predominou durante todo aquele decênio. A Argentina, por sua vez, entrou em uma profunda crise financeira a

partir de 2003, o que contribuiu significativamente para o aumento do protecionismo comercial. Além disso, cita-se o processo de adesão da República Bolivariana da Venezuela, que se iniciou formalmente em 2004 e foi concluído em 2012. De maneira geral, a década em questão conheceu uma preocupação maior com a integração política em detrimento da integração pela liberalização econômica presente nos anos 1990.

3 O MERCOSUL E A PREOCUPAÇÃO COM A PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA E DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL (1991-2013)

Durante a década de 1980, período em que as negociações entre Argentina e Brasil começavam a esboçar a estrutura institucional que daria forma ao Mercosul, estas nações, a exemplo do Paraguai e o Uruguai, se encontravam em pleno processo de redemocratização. Além dos interesses de cunho econômico, brevemente discutidos no decorrer do primeiro capítulo, a consolidação da democracia se colocou como um ponto importante desde a denominada fase de integração bilateral. De acordo com George Wilson dos Santos Sturaro e André Francisco Matsuno da Frota, os acordos firmados antes da assinatura do *Tratado de Assunção*, em 1991, possuíam uma “cláusula democrática implícita”, uma vez que os princípios democráticos foram reiteradamente apresentados como base para a cooperação nos níveis bilateral e regional desde a *Declaração do Iguazu*, em 1985⁶².

Após a assinatura do *Tratado de Assunção* e institucionalização do Mercosul, o compromisso com a democracia foi se delineando gradativamente ao longo da década de 1990. Em julho de 1992, os representantes dos quatro países assinaram a *Declaração Presidencial de Las Leñas*, que dentre outros assuntos, no decorrer do texto, fez breves considerações a respeito da democracia. Já no ano de 1996, produziu-se a *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul*, um breve documento cujo tema era precisamente o compromisso com a democracia entre os membros do bloco. Contudo, foi apenas no dia 24 de julho de 1998, especialmente em decorrência de preocupações quanto a ameaças de Golpe de Estado no Paraguai, o mais instável entre os membros da instituição, que o Mercosul se dotou de um protocolo para lidar com eventuais rupturas democráticas: o *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile*.

Na década seguinte, algumas mudanças importantes ocorreram com relação ao compromisso democrático estipulado pelo Mercosul. Em Junho de 2004, o *Regime de Participação dos Estados Associados ao MERCOSUL* definiu que,

⁶² STURARO, G. W. S; FROTA, A. F. M. A Suspensão do Paraguai e a Entrada da Venezuela: Implicações para o Regime de Defesa Coletiva da Democracia no Mercosul. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 3, nº 13, Ago.Set 2012. p. 46.

além de outras exigências, os países que desejassem se associar à instituição – não apenas os membros plenos - deveriam aderir ao *Protocolo de Ushuaia*, o que aumentou o alcance do documento⁶³. No ano seguinte, os representantes de cada país assinaram o *Protocolo de Assunção Sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul*, considerando o compromisso com os Direitos Humanos, para além da democracia, como um pressuposto para a integração entre os Estados. No ano de 2011, o Mercosul ainda produziu o *Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)*, muito menos genérico quanto aos ritos e possibilidades de sanção àqueles que violem suas cláusulas democráticas. Considera, ainda, a aplicação de medidas, para além de notáveis rupturas democráticas, como no *Protocolo de Ushuaia I*, se estendendo para casos de déficit democrático em determinado país. Tal documento, entretanto, não entrou em vigor até a data de finalização deste trabalho.

O *Protocolo de Ushuaia* só foi efetivamente utilizado em 2012, em decorrência da suspensão do Paraguai após o controvertido impeachment do então presidente Fernando Lugo, muito contestado pelos chefes do executivo de cada um dos membros plenos do Mercosul. A Venezuela, que via seu interesse de também se tornar um membro pleno barrado pelo parlamento paraguaio, acabou se beneficiando com a suspensão, sendo efetivamente incorporada cerca de um mês depois. Este país, até então um “membro pleno em processo de adesão”, com direito a voz mas sem direito a voto, foi alvo de críticas quanto à efetividade de suas instituições democráticas durante o governo do presidente Hugo Chávez Frias. Neste sentido, sua aceitação trouxe à tona questões quanto a possíveis incoerências entre a suspensão do Paraguai por ruptura democrática seguida da rápida incorporação de um país cujo pleno exercício da democracia foi constantemente contestado.

3.1 A DEMOCRACIA E OS DIREITOS HUMANOS NOS PROTOCOLOS E DECLARAÇÕES PRESIDENCIAIS PRODUZIDOS PELO MERCOSUL

De acordo com Paulo Roberto de Almeida, a valorização do regime democrático como princípio organizativo básico precede o próprio Mercosul.⁶⁴ O

⁶³ STURARO, G. W. S; FROTA, A. F. M, 2012, p. 47.

⁶⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2002, p. 20.

autor argumenta que os valores democráticos foram colocados como viga mestra do processo de integração bilateral – Argentina e Brasil – e projetado à nível regional, de um lado, devido aos processos de redemocratização dos fundadores do bloco e, por outro, em virtude das precauções quanto ao Paraguai. Neste sentido, Almeida parece convergir com Sturaro e Frota quanto à existência de uma espécie de “cláusula democrática implícita” antecedendo o *Protocolo de Ushuaia (1998)*. O Paraguai, último país a retornar a democracia após a longa ditadura de Alfredo Stroessner iniciada em 1954, só o fez após um Golpe de Estado liderado por seu general, Andrés Rodríguez Pedotti, em 1989⁶⁵. Além de ser o último dos fundadores do Mercosul a se redemocratizar, a fragilidade de suas instituições foi motivo de preocupação por parte dos demais sócios. Segundo Magdalena López:

En la década de los noventa, diferentes presidentes de la ANR se sucedieron en el poder, en medio de crisis económicas pronunciadas y amenazas constantes de desequilibrio político (cuya máxima expresión fueron el potencial golpe de Estado llevado adelante por el general colorado Lino Oviedo en 1996 y el magnicidio de Luis María Argaña –del mismo partido– que finaliza con las movilizaciones conocidas como «marzo paraguayo de 1999» en las que mueren ocho jóvenes).⁶⁶

As duas ameaças significativas de ruptura democrática no Paraguai durante a década de 1990, contribuíram para dar à adesão a democracia, que em discurso já era um princípio importante, o status de requerimento indispensável à participação no processo integracionista. Neste sentido, os demais membros do Mercosul emitiram declarações e criaram instrumentos com o objetivo de preservar a aparência e a essência da democracia no Paraguai. A tentativa de Golpe de Estado por parte do general Oviedo, em 1996, teria sido responsável pela assinatura da *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul*, que analisada mais adiante, partiu, de acordo com Almeida, da iniciativa diplomática do governo brasileiro. O autor ainda argumenta que, apesar das reiteradas ameaças de expulsão do bloco por parte da Argentina e do Brasil no caso de uma eventual ruptura democrática, não haveria base legal para isso, pois um Golpe de Estado bem sucedido violaria mais o espírito do que a letra do *Tratado de Assunção*.⁶⁷ O

⁶⁵ LÓPEZ, Magdalena. Democracia en Paraguay: la interrupción del “proceso de cambio” con la Destitución de Fernando Lugo Méndez (2012). **Cuadernos del Cendes**, Año 31, Nº 85, Tercera Época. Enero-Abril. 2014, p. 97.

⁶⁶ Ibid., p. 98.

⁶⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2002, p. 20.

segundo momento de profunda turbulência política naquele país ocorreu após o assassinato do vice-presidente Luis Maria Argaña, em 1999. Este incidente, do qual o general Lino Oviedo também foi acusado, gerou uma grande crise política que novamente foi contornada com um considerável esforço diplomático do governo brasileiro.⁶⁸

As constantes preocupações com a fragilidade da democracia no Paraguai durante a década de 1990 acabaram contribuindo para a adoção de um protocolo específico em caso de uma eventual ruptura política, o *Protocolo de Ushuaia*.

3.1.1 Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998)

O *Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile* foi o primeiro protocolo importante produzido no âmbito da instituição tendo a democracia como tema. O documento, normalmente conhecido apenas como *Protocolo de Ushuaia* (nome da cidade argentina onde foi produzido), data do dia 24 de julho de 1998.⁶⁹ Na ocasião, recebeu a assinatura dos presidentes e ministros das relações exteriores dos países em questão: Carlos Menem e Guido de Tela pela Argentina; Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia pelo Brasil; Juan Carlos Wasmosy e Ruben Melgarejo Lanzoni pelo Paraguai; Julio Maria Sanguinetti e Didier Operti Badan pelo Uruguai; Hugo Banzer e Javier Murillo de la Rocha pela Bolívia; e Eduardo Frei Ruiz-Tagle e José Miguel Insulza pelo Chile. As disposições do breve texto de pouco mais de duas páginas se estenderam, para além dos quatro membros plenos, aos dois Estados associados.

O Artigo 1 do texto define a “plena vigência das instituições democráticas” como uma “condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração” entre os seis Estados.⁷⁰ Neste sentido, determinou-se que as disposições do protocolo fossem aplicadas nos casos de “ruptura democrática”

⁶⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2002, p. 21.

⁶⁹ O *Protocolo de Ushuaia* entrou em vigor em janeiro de 2002.

⁷⁰ **Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998).** Artigo 1.

em qualquer uma das nações pertencentes ao bloco.⁷¹ Em uma eventual “ruptura democrática em um Estado Parte”, o documento define, antes de tudo, a realização de consultas entre os demais Estados e destes com o que se vê “afetado” pela ruptura democrática.⁷² No caso de as consultas se mostrarem “infrutíferas”, o Artigo 5 do protocolo define que os demais Estados considerem “as medidas a serem tomadas, levando em conta a gravidade da situação existente”. Estas medidas, ainda de acordo com o Artigo 5, podem variar entre punições como a “suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração” e até mesmo a “suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

No capítulo anterior, discutiu-se a adoção de tomada de decisões por consenso e desconsiderando o peso econômico e diplomático de cada membro do Mercosul. O *Protocolo de Ushuaia* não fugiu deste padrão. De acordo com o Artigo 6 do documento, as medidas presentes no Artigo anterior devem ser tomadas por consenso entre os Estados Parte do protocolo. A exceção, evidentemente, é o país que se vê “afetado” pela ruptura democrática, sendo a ele vedada a participação no “processo decisório”. Finalmente, o artigo 7 do protocolo define que as medidas adotadas no caso de ruptura democrática sejam suspensas “[...] a partir da data da comunicação a tal Estado da concordância dos Estados que adotaram tais medidas de que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática”.

Além da natural menção ao *Tratado de Assunção* em virtude do seu caráter constitutivo, o *Protocolo de Ushuaia* cita a *Declaração Presidencial de Las Leñas* e a *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul*, respectivamente, no terceiro e no quarto parágrafo do texto: “REITERANDO o que expressa a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL”;⁷³ “RATIFICANDO a Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul e o Protocolo de Adesão por parte da República da Bolívia e da República do Chile”.⁷⁴

⁷¹ **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile** (1998), Artigos 2 e 3.

⁷² *Ibid.*, Artigo 4.

⁷³ *Ibid.*, Terceiro Parágrafo.

⁷⁴ *Ibid.*, Terceiro Parágrafo.

Assinada seis anos antes do *Protocolo de Ushuaia*, a *Declaração Presidencial de Iãs Leñas* foi fruto das reuniões do *Conselho do Mercado Comum*, previstas pelo TA, nos dias 26 e 27 de junho de 1992. Na ocasião, estavam presentes os presidentes Carlos Menem, Fernando Collor, Andrés Rodríguez e Luis Alberto Lacalle, além, é claro, de seus respectivos ministros de economia e das relações exteriores - integrantes do Conselho do Mercado Comum. Apesar de ser citado diretamente no *Protocolo de Ushuaia*, o documento assinado na cidade de Las Leñas (Argentina) faz menção ao fator democracia apenas nas três linhas do item 2, dos dezessete itens distribuídos em cerca de três páginas: “Os presidentes ratificaram que a plena vigência das instituições democráticas é um suposto indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul”⁷⁵. O restante do texto versa, sobretudo, acerca de assuntos de cunho econômico, especialmente relacionados aos avanços e pressupostos para o cumprimento dos prazos de constituição do Mercosul previstos no TA. Certamente, o documento é um bom exemplo do caráter de integração pela liberalização comercial que caracterizou a década de 1990. Desta forma, em meio a considerações acerca das relações multilaterais com a União Européia – na época Comunidade Européia – e os Estados Unidos, bem como o cumprimento dos prazos previstos pelo TA, que dão a tônica do documento, a democracia recebe apenas uma curta menção.

Com pouco mais de uma página de texto, a *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul*, por sua vez, guarda muitas semelhanças com o documento que seria produzido cerca de dois anos depois, inclusive a citação à *Declaração Presidencial de Las Leñas*. De acordo com o quarto parágrafo do documento “[...] a solidariedade dos Estados americanos e os altos fins que ela persegue exige a organização política dos mesmos com base no exercício efetivo da democracia representativa”.⁷⁶ A partir disto, as disposições presentes na declaração colocam a “[...] plena vigência das instituições democráticas” como “condição essencial para a cooperação no âmbito do tratado de assunção” e demais dispositivos de integração relacionados a ele,⁷⁷ sendo, desta forma, “toda alteração

⁷⁵ **Declaração Presidencial de Las Leñas** (1992). Item 2.

⁷⁶ **Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul** (1996). Parágrafo 4.

⁷⁷ *Ibid.*, Item 1.

da ordem democrática” um “obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso para o Estado membro afetado”.⁷⁸

É possível observar algumas semelhanças nos dois documentos a partir das ações recomendadas em caso de ruptura democrática. Assim como o *Protocolo de Ushuaia*, o item 3 da *Declaração Presidencial* prevê que, constatada ruptura democrática em determinado Estado “As partes consultarão imediatamente entre si, na forma que julgarem apropriada” e “procederão igualmente, de forma coordenada, a efetuar consultas com o referido Estado membro”. Caso as consultas não obtenham êxito, o item 3 prevê que os membros do Mercosul considerem a aplicação das “medidas pertinentes”, que, coincidindo com o Protocolo de Ushuaia, “[...] poderão abranger desde a suspensão do direito de participação nos foros do MERCOSUL até a suspensão dos direitos e obrigações emergentes das normas do MERCOSUL e de acordos celebrados entre cada uma das Partes” e o Estado afetado. Diferente do *Protocolo de Ushuaia*, contudo, o documento produzido em Potrero de Los Funes, na província de San Luís (Argentina) em 25 de junho de 1996, e assinado por Carlos Menem, Fernando Henrique Cardoso, Juan Carlos Wasmosy e Julio María Sanguinetti, não entra no mérito da discussão de assuntos como a suspensão das sanções impostas após o reestabelecimento da ordem democrática.

3.1.2 Protocolo de Assunção Sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul (2005)⁷⁹

O *Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul* foi assinado pelos presidentes e ministros das relações exteriores dos quatro Estados Parte da instituição na cidade de Assunção, no dia 20 de junho de 2005⁸⁰: Nestor Kirchner e Rafael Bielsa pela Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva e Celso Nunes Amorim pelo Brasil; Nicanor Duarte Frutos e Leila Rachid pelo Paraguai; e Tabaré Vázquez e Reinaldo Gargano pelo Uruguai. De maneira geral, os primeiros parágrafos do texto sublinham a

⁷⁸ **Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul** (1996), Item 2.

⁷⁹ A não assinatura do Protocolo de Assunção, juntamente com outros acordos firmados no âmbito do Mercosul, se colocou como uma das justificativas para a suspensão da Venezuela, no dia primeiro de dezembro de 2016.

⁸⁰ O Protocolo de Assunção entrou em vigor em 2010.

importância da promoção da democracia e dos direitos humanos. Chama-se, aqui, a atenção para o décimo parágrafo que reconhece “a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos os direitos humanos, sejam direitos econômicos, sociais, culturais, civis ou políticos” e ao décimo segundo parágrafo, que coloca a “[...] vigência da ordem democrática” como “indispensável para a garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais”, com a consequência de que qualquer “[...] ruptura ou ameaça ao normal desenvolvimento do processo democrático” se apresente como uma ameaça ao “gozo efetivo dos direitos humanos”.

As disposições do documento guardam muitas semelhanças com o *Protocolo de Ushuaia*. Neste sentido, um exercício de comparação entre o Artigo Primeiro de cada um pode ser interessante:

Protocolo de Ushuaia – Artigo 1: “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”,⁸¹

Protocolo de Assunção – Artigo 1: “A plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para vigência e evolução do processo de integração entre as Partes”.⁸²

Percebe-se que, a rigor, o segundo documento apenas adiciona o “respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” para além da “plena vigência das instituições democráticas” como fator condicionante para o processo de integração entre os membros do Mercosul. No que se refere às medidas a serem tomadas em caso de ruptura democrática, o *Protocolo de Assunção* prevê o mesmo processo apresentado no *Protocolo de Ushuaia*. Isto significa que, no caso de determinada nação apresentar o que o protocolo entende por “graves e sistemáticas violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais” em “situações de crise institucional ou durante a vigência de estados de exceção” previsto em seu ordenamento constitucional,⁸³ segue-se um processo similar ao de uma “ruptura

⁸¹ **Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile** (1998). Artigo 1.

⁸² **Protocolo de Assunção Sobre Compromisso Com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL** (2005). Artigo 1.

⁸³ *Ibid.*, Artigo 3.

democrática em um Estado Parte”.⁸⁴ Ou seja, os Estados devem realizar consultas entre si e com o país que apresente os sintomas do protocolo;⁸⁵ considerar a aplicação de medidas que incluem a “suspensão do direito de participar do processo de integração” e dos “direitos e obrigações emergentes do mesmo”⁸⁶ de acordo com a “gravidade da situação”⁸⁷, caso, é claro, o recurso das consultas apresentadas no Artigo 3 se mostrem ineficazes; e cessarão após a constatação de que “as causas que as motivaram foram sanadas”.⁸⁸ Como é característico do modelo de tomada de decisões adotado pelo Mercosul, estas medidas devem ser tomadas por consenso entre as partes, evidentemente, sem a participação do Estado afetado.⁸⁹

Dentre os documentos citados no *Protocolo de Assunção* em virtude de seu conteúdo e princípios sobre a democracia e a preservação dos direitos humanos, alguns já foram discutidos nesta pesquisa: a *Declaração Presidencial de las Leñas (1992)*; a *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL (1996)*; e o *Tratado de Ushuaia (1998)*. Além destes, o protocolo ainda cita os “princípios e normas” apresentados 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”⁹⁰; a “Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993”;⁹¹ as “distintas resoluções” da “Assembléia Geral e da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas”,⁹² e a “Declaração Presidencial de Porto Iguaçu de 8 de julho de 2004”.⁹³

3.1.3 Protocolo de Montevidéu Sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II) (2011)

⁸⁴ **Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998).** Artigo 4.

⁸⁵ **Protocolo de Assunção Sobre Compromisso Com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul (2005).** Artigo 3.

⁸⁶ *Ibid.*, Artigo 4.

⁸⁷ *Ibid.*, Artigo 4.

⁸⁸ *Ibid.*, Artigo 6.

⁸⁹ *Ibid.*, Artigo 5.

⁹⁰ *Ibid.*, Parágrafo 7.

⁹¹ *Ibid.*, Parágrafo 8.

⁹² *Ibid.*, Parágrafo 9.

⁹³ *Ibid.*, Parágrafo 11.

O *Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)* data do dia 20 de Dezembro de 2011. Foi produzido na cidade de Montevideu, a capital do Uruguai, no final do primeiro ano do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff no Brasil, e nos mandatos de Cristina Kirchner na Argentina; Fernando Lugo no Paraguai; e José Mujica no Uruguai. Além dos Estados Partes do Mercosul, o protocolo também contemplou os Estados Associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela – que estava em vias de se tornar um membro pleno da instituição. Não é a toa que o documento recebeu o nome de Ushuaia II, afinal, surgiu para substituir aquele que foi assinado em 1998, propondo novas formas de identificar afetações ao processo democrático, além de apresentar medidas mais específicas como resposta a elas.

Ao contrário dos protocolos de *Ushuaia (1998)* e *Montevideu (2005)* discutidos anteriormente, este não faz menção direta a outros documentos ou discussões precedentes a sua data de produção, com óbvia exceção ao primeiro *Protocolo de Ushuaia*. As considerações acerca do tema se limitam a dois parágrafos: o segundo, que considera “a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais” como essenciais para o “processo de integração entre as Partes”;⁹⁴ e o terceiro, que também coloca como “fundamental” para o “processo de integração” e “participação” no Mercosul o “compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”⁹⁵ Se por um lado o *Protocolo de Ushuaia* assinado em 1998 propõe a adoção de medidas em caso de ruptura democrática, o *Protocolo de Ushuaia II* vai mais além, como pode ser observado através de uma breve comparação entre os artigos que tratam dos casos em que este deve ser aplicado:

Protocolo de Ushuaia (1998) – Artigo 2: “O presente Protocolo se aplicará às relações que decorram dos respectivos Acordos de Integração vigentes entre os Estados Partes do presente Protocolo, no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles”.⁹⁶

⁹⁴ **Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)** (2011). Parágrafo 2.

⁹⁵ *Ibid.*, Parágrafo 3.

⁹⁶ **Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile** (1998). Artigo 2.

Protocolo de Ushuaia II (2011) – Artigo 1: “O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.”⁹⁷

Percebe-se, a partir desta breve comparação entre o Artigo 2 do *Protocolo de Ushuaia (1998)* e o Artigo 1 do *Protocolo de Ushuaia II (2011)* que, enquanto o primeiro prevê a aplicação de medidas apenas a partir da constatação de ruptura democrática em si, o segundo recomenda sua adoção até mesmo em casos em que a democracia e a ordem constitucional forem eventualmente colocadas em xeque em determinado Estado associado ao Mercosul. Ou seja, não existe a necessidade de se esperar uma notável ruptura da ordem institucional para que as medidas legais sejam tomadas pelos demais membros da instituição. O *Protocolo de Ushuaia II* também é mais específico quanto ao rito a ser adotado após a constatação de situações a partir das quais as medidas presentes no documento devem ser aplicadas. O *Protocolo de Ushuaia I* estabelece que consultas devem ser realizadas entre as partes e o país afetado e que, se forem reveladas ineficazes, medidas quanto à gravidade da situação devem ser tomadas por consenso.

O Artigo 2 do *Protocolo de Ushuaia II* determina, por seu turno, que a partir da solicitação de um país afetado por um dos incidentes apresentados no Artigo 1, ou da solicitação de qualquer outro membro da instituição, os presidentes da república ou os ministros das relações exteriores – preferencialmente os presidentes da república – devem se reunir em “sessão extraordinária ampliada do Conselho do Mercado Comum” no “Estado em exercício da Presidência *Pro Tempore*”⁹⁸ para deliberar sobre o assunto. De acordo com o artigo seguinte, a sessão extraordinária ampliada do CMC deve realizar exercícios como “consultas imediatas com as autoridades da parte afetada” e “gestões diplomáticas” com a finalidade de colaborar com o restabelecimento da democracia.⁹⁹ Caso estas ações se mostrem ineficazes, o *Protocolo de Ushuaia II* prevê que os países, também a

⁹⁷ **Protocolo de Assunção Sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)** (2011). Artigo 1.

⁹⁸ O Artigo 2 do *Protocolo de Ushuaia 2* determina que, caso a Presidência *Pro Tempore* do Mercosul se encontre sendo exercida pela parte afetada, a “sessão extraordinária ampliada do Conselho do Mercado Comum” deverá ser realizada no próximo Estado a exercer a função.

⁹⁹ **Protocolo de Montevidéu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)** (2011). Artigo 3.

partir de sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum, considerem as medidas a serem tomadas de acordo com a “gravidade da situação”:

As medidas guardarão a devida proporcionalidade com a gravidade da situação existente; não deverão por em risco o bem estar da população e o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais na Parte afetada; respeitarão a soberania e integridade territorial da Parte afetada, a situação dos países sem litoral marítimo e os tratados vigentes.¹⁰⁰

O conjunto de medidas apresentado como possibilidade em caso de ruptura democrática em determinado Estado, representa uma distinção significativa com relação ao *Protocolo de Ushuaia I*. Conforme já foi exposto, o documento de 1998 é pouco específico, expressando apenas em seu Artigo 5 que as punições poderiam variar entre a suspensão da participação nos órgãos do Mercosul e os direitos e obrigações decorrentes dos mesmos.¹⁰¹ O novo documento traz, em seu Artigo 6, uma série de seis possibilidades de medidas a serem utilizadas como resposta a eventuais déficits democráticos: (a) suspensão do direito de participação nos órgãos do Mercosul; (b) fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres e limitação do comércio, comunicação, tráfego e fornecimento de energia, serviços e abastecimento; (c) suspensão de direitos e benefícios decorrentes do Tratado de Assunção e acordos e protocolos decorrentes deste; (d) promoção da suspensão em outras organizações regionais e internacionais, bem como dos direitos e benefícios derivados dos acordos de cooperação que o Estado afetado tenha firmado; (e) respaldo aos esforços regionais e internacionais¹⁰² em seus encaminhamentos para encontrar uma solução “pacífica e democrática” para o déficit democrático da Parte afetada; (f) adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.¹⁰³

De acordo com o *Protocolo de Ushuaia II*, é através de sessão ampliada do CMC que se deve cuidar para que a parte afetada cumpra com os acordos de integração celebrados entre as partes do Mercosul.¹⁰⁴ É também a partir de sessão ampliada do CMC que os Estados parte da instituição devem tomar atitudes, para além das medidas apresentadas no Artigo 6, que contribuam para a

¹⁰⁰ **Protocolo de Montevideu Sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul** (2011). Artigo 6.

¹⁰¹ **Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile** (1998). Artigo 5

¹⁰² O tópico “e” do Artigo 6 especifica a ONU: “em especial no âmbito das Nações Unidas”.

¹⁰³ **Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)** (2011). Artigo 6.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Artigo 7.

retomada da ordem democrática no país afetado. O Artigo 8 expressa que estes devem interpor “[...] seus bons ofícios e realizar gestões diplomáticas para promover o restabelecimento da ordem democrática e constitucional, o legítimo exercício do poder e a plena vigência dos valores e princípios democráticos no país afetado”.¹⁰⁵ Ainda de acordo com o Artigo 8, estas “ações” devem ser realizadas em coordenação com “[...] outros instrumentos internacionais sobre a defesa da democracia e o respeito aos direitos humanos”.¹⁰⁶ Finalmente, assim como o *Protocolo de Ushuaia I*, o segundo documento prevê que as medidas levadas a cabo como resposta ao déficit democrático na Parte afetada cessem a partir do momento em que esta seja comunicada pelos demais Estados de que as “causas que motivaram sua adoção tenham sido plenamente reparadas”.¹⁰⁷

Uma novidade importante do *Protocolo de Ushuaia II* com relação ao *Protocolo de Ushuaia I* encontra-se nos artigos 4 e 5 do documento. Trata-se da possibilidade de determinado “Governo constitucional” recorrer à ajuda do Mercosul caso se constatem situações de risco à plena vigência da ordem democrática conforme expresso no Artigo 1. Assim como no caso das sanções já discutidas que o Artigo 6 prevê, o auxílio a fim de fortalecer e preservar as instituições democráticas em um país que pede ajuda aos demais membros do Mercosul, deve ser prestado a partir de sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum, realizada no país que esteja ocupando a Presidência *Pro Tempore* da instituição.¹⁰⁸ Partindo dos pedidos feitos pelo “Governo constitucional da Parte afetada e com seu consentimento”, a sessão ampliada do CMC tem a possibilidade de constituir: (a) “Comissões de apoio, cooperação e assistência técnica e especializada à Parte afetada”; e (b) “Comissões abertas para acompanhar os trabalhos de mesas de diálogo entre os atores políticos, sociais e econômicos da Parte afetada”. Ainda de acordo com o Artigo 5, tais comissões podem contar com a participação do “Parlamento Andino, dos Parlamentos Nacionais, o Alto Representante-Geral do Mercosul e representantes governamentais designados pelas Partes para tal fim”, além de outros atores.¹⁰⁹

3.1.4 Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005)

¹⁰⁵ **Protocolo de Montevideú Sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)**, Artigo 8.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Artigo 8.

¹⁰⁷ *Ibid.*, Artigo 9.

¹⁰⁸ *Ibid.*, Artigo 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Artigo 5.

Apesar de não ser propriamente um protocolo de defesa da democracia e dos direitos humanos, estes temas podem ser encontrados ao longo do *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*, assinado no dia nove de dezembro de 2005. O *Protocolo de Ushuaia (1998)* e a *Declaração Presidencial sobre Compromisso democrático no Mercosul (1996)* são reafirmados pelo documento.¹¹⁰ Entre os propósitos do Parlasul apresentados no Artigo 2, encontra-se o “respeito a pluralidade ideológica e política”¹¹¹ e “a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz”.¹¹² Entre os princípios do parlamento previstos no Artigo 3, constam “o respeito aos direitos humanos em todas as suas expressões”¹¹³; o “repúdio a todas as formas de discriminação”¹¹⁴ e a “solução pacífica de controvérsias”.¹¹⁵ Dentre as competências do Parlasul, o Artigo 4 cita o compromisso de “velar pela preservação do compromisso democrático” nos países que compõe o Mercosul “de acordo com suas normas”, especialmente aquelas previstas no Protocolo de Ushuaia; a elaboração e produção de um relatório sobre a situação da democracia e direitos humanos nos membros do Mercosul todos os anos;¹¹⁶ e o fomento ao “desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa” na instituição.¹¹⁷

A tentativa de democratizar e aproximar o processo de integração do cotidiano das populações envolvidas, foi, de acordo com Karina Lilia Pasquariello Mariano, um dos principais motivos da transformação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) em Parlamento do Mercosul (Parlasul).¹¹⁸ Contudo, a autora sustenta que o parlamento não possui capacidade legislativa, uma vez que as normativas discutidas e votadas pelo órgão devem passar pela avaliação do Conselho do Mercado Comum, que poderá vetá-las ou aprová-las. Desta forma, o Poder Executivo manteve um peso desproporcional nas decisões do processo de integração, tomadas a partir do consenso entre as partes.¹¹⁹ Existem também alguns pontos importantes quanto à efetividade de sua representatividade. O Paraguai,

¹¹⁰ **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul** (2005). Parágrafo 9.

¹¹¹ *Ibid.*, Artigo 2. Inciso 1.

¹¹² *Ibid.*, Artigo 2. Inciso 2.

¹¹³ *Ibid.*, Artigo 3. Inciso 4.

¹¹⁴ *Ibid.*, Artigo 3. Inciso 5.

¹¹⁵ *Ibid.*, Artigo 4. Inciso 2.

¹¹⁶ *Ibid.*, Artigo 4. Inciso 3.

¹¹⁷ *Ibid.*, Artigo 4. Inciso 18.

¹¹⁸ MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlamento do Mercosul, Integração e Déficit Democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº 2, Jul-Dez. 2013. p. 91.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 97.

único país a implementar eleições diretas para o Parlasul, o fez sem um amplo debate com a população acerca dos motivos da votação, perfil dos candidatos e seu papel na instituição.¹²⁰ Além disso, Mariano argumenta que, apesar das eleições diretas, os parlamentares paraguaios, assim como os representantes de outros Estados, evidenciaram, desde a criação do Parlasul, desinteresse nas discussões e votações do órgão. Muitas vezes, isso se refletiu no envio de um número mínimo de deputados para garantir o *Quorum* e até na retirada de alguns sob o pretexto de honrar outros compromissos legislativos.¹²¹

A dificuldade em garantir a continuidade dos trabalhos não é o único problema enfrentado pelo Parlasul. A análise de suas Atas também revela que é recorrente a postura dos parlamentares de evitar discutir ou se manifestar sobre questões polêmicas. Em geral, os temas das discussões são preferencialmente questões pontuais ou práticas sobre o funcionamento da instituição, ou genéricas o suficiente para permitir um fácil consenso, como no caso do apoio à discussão sobre a soberania nas Ilhas Malvinas. Não se percebe nos documentos uma preocupação em tratar de forma mais aprofundada temas polêmicos ou de difícil consenso.¹²²

3.2 A PROBLEMÁTICA DA DEMOCRACIA NOS PROCESSOS DE ADESÃO DA VENEZUELA E SUSPENSÃO DO PARAGUAI

O processo de adesão da Venezuela, iniciado formalmente em 2005 com o *Acordo-Quadro Para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul* e concluído em 2013, quando este país finalmente tornou-se um membro pleno da instituição, não ocorreu sem controvérsias a respeito da solidez de suas instituições e das credenciais democráticas do governo do presidente Hugo Chávez Frias. Este país, que tradicionalmente manteve seus laços diplomáticos voltados aos seus vizinhos da Comunidade Andina de Nações (CAN), assistiu à eclosão de modificações significativas em suas políticas internas e externas a partir da ascensão de Chávez em 1998. O Parlamento paraguaio, que relutou em assinar o protocolo de adesão da Venezuela, se colocou como o maior empecilho frente à sua efetivação, que ocorreu apenas após a suspensão do Paraguai como retaliação ao controvertido impeachment do presidente Fernando Lugo, em 2012.

¹²⁰ MARIANO, Karina Lilia Pasquariello, 2013, p. 98.

¹²¹ Ibid., p. 99.

¹²² Ibid., p. 100.

De acordo com Javier Corrales e Manuel Hidalgo, não existe consenso sobre a melhor forma de definir a natureza do governo Chávez entre os anos de 1999 e 2013.¹²³ Entretanto, os autores argumentam que, especialmente a partir de uma maior radicalização do oficialismo entre os anos de 2009 e 2013, a maioria dos trabalhos neste sentido tem optado pela adoção do termo “Regime Híbrido”. Este conceito pressupõe um tipo de governo que apresenta tanto características de corte democrático quanto de caráter autoritário, marcado pela arbitrária utilização das regras do jogo político em detrimento da oposição.¹²⁴ Acredita-se, que se por um lado os regimes híbridos representavam uma minoria durante a guerra fria, o período subsequente assistiu a uma maior expansão deste tipo de governo com relação àqueles de caráter notadamente autoritário.

Como uma das principais ferramentas para classificar um governo como democrático, híbrido ou autoritário, Corrales e Hidalgo lançam mão do *Ranking de Direitos Civis e Liberdades Políticas* da *Freedom House (FH)*. Este índice, que vai do número 2 ao 12, iniciando a contagem pelo que seria um país muito democrático e seguindo progressivamente até um país de caráter muito autoritário, separa três diferentes tipos de regimes: (a) *livres*: apresentam concorrência política, respeito a liberdades civis, vida cívica e meios de comunicação independentes; (b) *não livres*: não apresentam direitos políticos e respeito sistemático às liberdades civis básicas; e (c) *parcialmente livres*: apresentando limitado respeito às liberdades civis e políticas, excesso de corrupção, debilidade e/ou arbitrariedade na aplicação da lei, violência política e o domínio de um único partido sobre todas as esferas sociais. De acordo com os autores, a categoria País Parcialmente Livre apresentado pelo ranking da Freedom House pode ser relacionado ao termo Regime Híbrido utilizado para definir o governo venezuelano entre 1999 e 2013. Além disso, países inseridos nesta categoria podem ser menos ou mais autoritários - em uma contagem que vai do número 6 ao 10 - e ainda apresentar certa fluidez entre as três categorias. Sobre o primeiro ponto, o quadro a seguir pode ser ilustrativo:

Quadro 1. Regimes Parcialmente Livres nas Américas: pontuação no Ranking da Freedom House

¹²³ Corrales, J; Hidalgo, M. El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013). *Desafíos*, 25(1), 2013, p. 48.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 49.

País	Pontuação Total (Soma de Liberdades Políticas e Direitos Civís)
Bolívia	6
Equador	6
Guatemala	7
Haiti	9
Honduras	8
México	6
Nicarágua	9
Paraguai	6
Venezuela	10

Fonte: Freedom House, 2013.

Para Corrales e Hidalgo, se por um lado o chavismo apresentou características mais moderadas em seus primeiros anos, uma maior consolidação eleitoral a partir de 2004, somada à dificuldade no encaixe entre o projeto político do presidente e o modelo de democracia liberal e economia aberta venezuelana, contribuíram para uma maior radicalização do regime.¹²⁵ Esta nova etapa, mais voltada a um modelo de viés socialista, pressupunha uma maior subordinação das instituições políticas ao partido do governo, o que ocorreu tanto através de eleições quanto através de nomeações em cargos da burocracia estatal e do setor militar, a exemplo da Petróleos da Venezuela (PDVSA) e do Tribunal Supremo de Justiça (TSJ).¹²⁶ De acordo com os autores, a maioria das pessoas escolhidos para compor o TSJ era partidária da Revolução, o que tornou certa lealdade ideológica ao partido, uma espécie de pré-requisito para um alto posto nos tribunais.¹²⁷

Como aspectos autoritários do governo Chávez, os autores citam as inabilitações políticas de candidatos da oposição, levadas a cabo pelo poder executivo sem o respaldo de sentenças judiciais, previstas na constituição de 1999; o não reconhecimento de resultados eleitorais; a criação da figura do Chefe de Governo do Distrito Capital, imposta pelo presidente e ocasionando a perda das competências do prefeito democraticamente eleito; a centralização das

¹²⁵ Corrales, J; Hidalgo, M, 2013, p. 55.

¹²⁶ Ibid., p. 55.

¹²⁷ Ibid., p. 62.

competências do poder executivo central, com a retirada de portos, aeroportos, pontes e estradas do controle dos estados e prefeituras;¹²⁸ a aprovação, em referendo no mês de fevereiro de 2009, da reeleição presidencial indefinida, mesmo após ter sido rejeitada em 2007, o que, segundo os autores, impediria a sua votação em um mesmo mandato presidencial de acordo com o artigo 345 da constituição venezuelana.¹²⁹

Além disso, um conjunto de leis de cunho autoritário é citado como exemplo de uma maior radicalização do regime a partir de 2009. A reforma à *Lei de Responsabilidade Social no Rádio e Televisão*, em 2009, que impede que meios de comunicação transmitam conteúdo que perturbe a ordem pública, incite a desobediência ao ordenamento jurídico, se negue a reconhecer a autoridade legitimamente constituída ou promova o ódio e intolerância é um exemplo de lei que, para os autores, acaba gerando ambiguidade quanto à sua aplicabilidade e, conseqüentemente, fomentando a autocensura. Corrales e Hidalgo ainda citam a *Lei de Reforma Parcial da Lei Orgânica de Telecomunicações*, de 2010, que permite ao governo revogar ou suspender concessões a meios privados de acordo com a conveniência com os interesses da nação ou em virtude da segurança e ordem pública. Estas ações teriam contribuído significativamente para a diminuição da expressividade dos meios de comunicação privados em detrimento dos meios públicos. Também de 2010, a *Lei de Defesa da Soberania Política e Autodeterminação Nacional*, acabou, por sua vez, impedindo que organizações não governamentais de defesa de direitos humanos recebessem ajuda financeira, além de permitir a expulsão de estrangeiros cujas opiniões atacassem as instituições e altos funcionários estatais ou a soberania do país.

En conclusión, el régimen híbrido que Chávez estableció en sus primeros cinco años de gobierno ha venido tornándose paulatinamente más autoritario desde entonces. Esto se observa claramente en el tipo de leyes de orientación punitiva con la disidencia, la actitud hacia el imperio de la ley (solo se aplica para sancionar a la oposición) y la actitud hacia la oposición (cada vez menos conciliatoria). Su poder institucional y su capacidad de abusar de dicho poder van en aumento; lo que no parece ir en aumento es su caudal electoral.¹³⁰

¹²⁸ De acordo com Corrales e Hidalgo, a centralização das competências ocorreu a partir da aprovação, pela AN, de uma reforma na Lei Orgânica de Descentralização, Delimitação e Transferência de Competências do Poder Público, em março de 2009. CORRALES, J; Hidalgo, M, 2013, p. 57.

¹²⁹ Ibid., p. 98.

¹³⁰ Ibid., p. 66.

Desta forma, Corrales e Hidalgo argumentam que a Venezuela transitou gradualmente de uma democracia liberal-representativa em direção a um Regime Híbrido após a eleição de Chávez em 1999. O novo presidente, que manteve um tom mais moderado nos primeiros anos de mandato, teria radicalizado seu discurso e práticas políticas a partir de sua reeleição em 2006.¹³¹ Contudo, as únicas ações voltadas a uma literal ruptura democrática foram tomadas contra o próprio Chávez em 2002,¹³² numa tentativa de golpe que, apesar de frustrada, viu o presidente eleito ser preso e o político Pedro Carmona ser empossado como novo chefe do executivo, em uma manobra que Gilberto Maringoni definiu como “um golpe dentro do golpe”.¹³³ Para Corrales e Hidalgo, a retórica exprimida pelos discursos chavistas, sobretudo a partir de 2009, demonstraram uma falta de apressamento pela fundamental rotação de poder em qualquer regime democrático, concomitantemente a uma sensível concentração e centralização do poder nas mãos do presidente da república através da criação de novas leis e da arbitrária aplicação de outras.¹³⁴

Estas questões certamente tiveram um peso considerável no andamento do processo de adesão da Venezuela ao Mercosul. O *Acordo-Quadro Para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul (2005)*, considerando sua solicitação de adesão como Estado Parte¹³⁵, comprometeu-se a trabalhar em favor de sua integração, concedendo a este país a possibilidade de “participar das reuniões do CMC, GMC e os demais órgãos e foros do MERCOSUL, com direito a voz”.¹³⁶ Um ano depois, em julho de 2006, fora produzido o *Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul*. Durante este processo, que teve seu desfecho em 2013, a Venezuela se inseriu como “membro pleno em processo de adesão”, uma figura jurídica que, de acordo com Almeida, não existia em qualquer um dos instrumentos da instituição.¹³⁷ Na prática, o país andino recebeu o direito à voz, mas não ao voto. Se por um lado os chefes do poder

¹³¹ Corrales e Hidalgo também citam outros aspectos de caráter autoritário, como o controle do governo sobre o câmbio e acusações de fraudes eleitorais.

¹³² Para maiores informações acerca da tentativa de golpe sofrida por Chávez e a paralização nacional levada a cabo no intuito de enfraquecer o governo, ler os capítulos 12. O Golpe; 13. A Trama se Desfaz e 14. Sabotagem Petroleira. MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 123-143.

¹³³ MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p. 134

¹³⁴ Corrales, J. & Hidalgo, M, 2013, p. 79.

¹³⁵ **Acordo-Quadro Para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul (2005)**. Parágrafo 3.

¹³⁶ *Ibid.*, Artigo 6.

¹³⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2011, p. 20.

executivo dos quatro Estados fundadores da instituição se mostravam interessados no ingresso da Venezuela, houve considerável resistência por parte dos parlamentos brasileiro e paraguaio. Segundo Martínez Castillo:

Sin embargo, el proceso de ratificación del protocolo por parte de los parlamentos de los países miembros del Mercosur siguió un camino tortuoso. Los parlamentos de Argentina y Uruguay, donde la izquierda era mayoría, lo aprobaron ese mismo año, pero los de Brasil y Paraguay, donde dominaban los partidos de centro y derecha, se mostraron renuentes a hacerlo alegando las posturas antidemocráticas de Chávez, que contravenían el Protocolo de Ushuaia.¹³⁸

O Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul só foi assinado pelos parlamentares brasileiros em dezembro de 2009, três anos após a sua produção. Segundo Martínez Castillo, isso se deveu à preocupações quanto à atitude personalista e autoritária do governo venezuelano, mas também em virtude de seu caráter nacionalista e intervencionista, de forma que sua assinatura só se tornou possível em decorrência de um grande esforço político por parte do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Apesar disso, o parlamento paraguaio continuou se negando a assinar o Protocolo.¹³⁹ A Venezuela só se tornaria um membro pleno do Mercosul em 2012, não devido à uma mudança de postura por parte dos parlamentares paraguaios, mas como resultado da suspensão temporária daquele país após o controvertido impeachment do presidente Fernando Lugo, no dia 22 de junho de 2012. Os presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai consideraram o impedimento de Lugo, acusado de mal desempenho de suas funções, uma atitude de quebra da ordem democrática.¹⁴⁰ Desta forma, o Paraguai foi temporariamente suspenso a partir de decisão firmada na *XLIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum*, realizada nos dias 28 e 29 de junho de 2012.¹⁴¹ Segundo Sturaro e Frota, o Alto-Representante do Mercosul, na época o embaixador

¹³⁸ MARTÍNEZ CASTILLO, Alberto. De la Comunidad Andina de Naciones al Mercado Común del Sur: nueva estrategia de integración de Venezuela. **Colombia Internacional** 83. **COLLINT** 83. Enero-Abril 2015. p. 217.

¹³⁹ Ibid., p. 217.

¹⁴⁰ De acordo com Martínez Castillo, países Latino Americanos mais moderados como Brasil e Uruguai definiram o impeachment de Lugo como incumprimento do devido processo, enquanto outros países, a exemplo de Argentina, Bolívia, Cuba, Equador e Venezuela o definiram como um golpe de Estado parlamentar e retiraram seus embaixadores do Paraguai. Ibid., p. 217.

¹⁴¹ A Unasul também utilizou sua cláusula democrática a fim de suspender o Paraguai. Assim como no caso da Mercosul, a União das Nações Sul-Americanas readmitiu este país após as eleições de 2013. Para uma comparação entre o sistema de promoção e proteção da democracia e direitos humanos da OEA, Mercosul e Unasul, ver: HOFFMANN, Andrea Ribeiro, 2016, p. 47-57.

Samuel Pinheiro Guimarães, observou que, apesar de a constituição paraguaia prever o julgamento político, o julgamento do presidente Fernando Lugo foi realizado em detrimento do direito à ampla defesa e do devido processo legal.¹⁴² O ingresso da Venezuela foi oficializado no dia 12 de agosto, pouco mais de um mês após a suspensão do Paraguai.¹⁴³ Quanto ao impeachment do presidente Fernando Lugo, cabem algumas considerações tendo em vista as discussões sobre a democracia que este trabalho se propôs a levantar.

Encabeçando a Alianza Patriótica para el Cambio (APC), o ex-bispo católico Fernando Lugo se elegeu com mais de 40% dos votos no dia 20 de abril de 2008. O chamado Bloque Social y Popular, composto por movimentos sociais, estudantis e sindicais, se apresentou como uma formação político-social cujo apoio foi de extrema importância em sua campanha. Sua vitória representou o fim de 61 anos de governo ininterrupto do Partido Colorado.¹⁴⁴ Federico Franco, do Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) lançou-se como vice-presidente, o que deveria conceder a Lugo a base de apoio de um dos partidos mais expressivos do país¹⁴⁵. De acordo com Magdalena López, “[...] a recuperação da soberania energética do Paraguai; a administração de uma justiça livre e soberana; e a promoção de um crescimento justo e equitativo” estão entre os exemplos mais significativos de promessas que, feitas em campanha, não poderiam ser de fato cumpridas.¹⁴⁶ Com o transcorrer do mandato, houve uma considerável desmobilização por parte dos movimentos sociais e fragmentação da aliança política que dava apoio ao presidente, especialmente com relação ao PLRA, que abandonou a coalizão luguista meses após as eleições e se aproximou cada vez mais do Partido Colorado, apresentando quase unanimidade na câmara de deputados e no senado quanto à decisão de destituir o presidente.¹⁴⁷

Lugo no había generado grandes cambios desde la presidencia; sin embargo las mínimas prestaciones sociales que había incorporado (como retomar el principio de salud universal y gratuita o aumentar el caudal de presupuesto destinado a acción social) originaron una fuerte oposición en

¹⁴² STURARO, G. W; FROTA, A. F. M, 2012, p. 48.

¹⁴³ Ibid., p. 217.

¹⁴⁴ LÓPEZ, Magdalena, 2014, p. 98.

¹⁴⁵ Ibid., p. 96.

¹⁴⁶ Ibid., p. 99.

¹⁴⁷ Ibid., p. 104.

los partidos tradicionales, incluyendo al Liberal, que rápidamente tras la asunción presidencial retiró su apoyo a la APC.¹⁴⁸

Segundo a autora, que caracterizou o impeachment de Fernando Lugo em 2012 como um “golpe parlamentar”,¹⁴⁹ o parlamento paraguaio, com maioria dos políticos provenientes dos partidos colorado e liberal realizou um julgamento em tempo recorde, sem a apresentação de provas e desconsiderando a presunção da inocência e o tempo mínimo para a defesa, ações que representariam transgressões da institucionalidade democrática.¹⁵⁰ Se por um lado, considera-se o impeachment como uma ferramenta legítima prevista na constituição paraguaia, a inconstitucionalidade, neste caso, estaria em não respeitar o processo previsto na mesma constituição:

Si este proceso no se cumple, se pierde la calidad de legal del juicio. Esto quiere decir (a riesgo de ser reiterativos) que, aunque la figura «juicio político» esté contemplada en la Constitución en el artículo 225, si no cumple con los requisitos que todo proceso judicial debe tener, viola el artículo 1712 de la misma Constitución (no es una ley de menor jerarquía ni una ley que pertenece a otro área judicial), que es el que determina que los derechos procesales se respeten. Por lo tanto, al violar la misma ley en la que se ampara, está siendo ilegal y al ser esta ley la Constitución, se convierte en inconstitucional (más allá del grado de ilegitimidad que además acarree).¹⁵¹

De acordo com Magdalena López, o libelo acusatório apresentado contra o presidente não fez menção a rupturas concretas de alguma norma específica e tampouco enumerou as leis infringidas por Lugo.¹⁵² As causas do impeachment se apoiariam, por outro lado, em sua pública notoriedade, o que descartaria a necessidade de serem provadas.¹⁵³ A autora cita a relação notadamente conflituosa entre o poder executivo e legislativo – câmara dos deputados e senado – entre os anos de 2008 e 2012,¹⁵⁴ argumentando, ainda, que as acusações orais e escritas podem ser relacionadas à três bases argumentativas herdadas da ditadura stronista (1954-1989): (a) preocupações quanto ao avanço do socialismo na sociedade paraguaia, ou “Medo Vermelho”; (b) “medo da

¹⁴⁸ LÓPEZ, Magdalena, 2014, p. 96.

¹⁴⁹ Ibid., p. 96.

¹⁵⁰ Ibid., p. 96.

¹⁵¹ Ibid., p. 101-102.

¹⁵² Ibid., p. 109.

¹⁵³ Ibid., p. 109.

¹⁵⁴ Ibid., p. 104.

desvalorização do investimento militar”; e (c) o “Medo de uma nova tríplice aliança”, caracterizando-se pelo temor da influência de tendências socialistas dos países vizinhos sobre a soberania paraguaia, notadamente os líderes Cristina Kirchner na Argentina, Hugo Chávez na Venezuela, Evo Morales na Bolívia, José Mujica no Uruguai e Dilma Rousseff no Brasil.¹⁵⁵ De acordo com os parlamentares paraguaios, essas personalidades mantinham afinidades ideológicas com o “Socialismo do Século XXI”, que era inimigo da democracia, afinado com a imposição de um partido único, além de atentar contra a liberdade de imprensa.¹⁵⁶

A presença do *Protocolo de Ushuaia II (2011)* no libelo acusatório apresentado contra Lugo é um ponto interessante a ser levantado. O documento, que foi assinado por representantes das relações exteriores do presidente, foi acusado de atentar contra a soberania do Paraguai por figuras como o deputado Clemente Barros. Magdalena López argumenta que, embora não especifiquem os trechos, muitos parlamentares sustentaram a ideia de que sua produção se tratava de uma estratégia para que os presidentes defendessem uns aos outros. No caso de Lugo, apesar da necessária aprovação do poder legislativo para entrar em vigor de fato, havia a acusação de que o Protocolo de Ushuaia II possuía o propósito de respaldar uma suposta marcha contra a institucionalidade e o processo democrático.¹⁵⁷

Se acusa al presidente (y sin intenciones de reiterar esto, aunque con evidente necesidad de hacerlo) de ejercer su rol de presidente en referencia a las relaciones exteriores (art. 238 de la Constitución Nacional) y de no haber enviado el proyecto al Poder Legislativo. Pero dicho protocolo no tiene vigencia en Paraguay hasta ser aprobado por el Congreso, por lo que se lo acusa de haber hecho uso de una de sus habilidades competencias y de firmar un tratado que técnicamente no tiene validez normativa en ninguna parte del territorio paraguayo.¹⁵⁸

O processo de adesão da República Bolivariana da Venezuela e a suspensão do Paraguai após o impeachment de Fernando Lugo, certamente se colocaram como dois dos episódios mais controvertidos no seio do Mercosul em sua história mais recente. Segundo George Wilson dos Santos Sturaro e André Francisco Matsuno da Frota, se analisados separadamente, estes acontecimentos

¹⁵⁵ LÓPEZ, Magdalena, 2014, p. 110.

¹⁵⁶ Ibid., p. 112.

¹⁵⁷ Ibid., p. 107-108.

¹⁵⁸ Ibid., p. 108.

tiveram implicações polivalentes, afetando de modo diverso o regime de defesa da democracia. Contudo, ambos representariam uma contradição com relação à credibilidade do regime institucional da organização se observados em conjunto.¹⁵⁹

No caso da suspensão do Paraguai, acredita-se que houve duas implicações com relação ao regime de defesa da democracia: sua evolução qualitativa e seu fortalecimento.¹⁶⁰ A primeira implicação se deve a uma inovação conceitual quanto ao entendimento do processo de ruptura da ordem democrática, no sentido de que as medidas previstas não se aplicaram apenas à definição tradicional de Golpe de Estado, o que implica numa tomada violenta e ilegal do poder.¹⁶¹ Neste sentido, a aplicabilidade do *Protocolo de Ushuaia* ampliou-se ao que Magdalena López - cujas ideias foram discutidas anteriormente – entende como “golpe parlamentar”¹⁶² e Sturaro e Frota denominam “neo-golpismo”, uma vez que o impeachment de Lugo teria se realizado em menos de 48 horas, desrespeitando o direito de ampla defesa e o processo legal previsto na constituição.¹⁶³ A segunda implicação da suspensão do Paraguai para o regime de defesa da democracia seria o seu fortalecimento, uma vez que se deu em conformidade com as regras e procedimentos estipulados no Protocolo de Ushuaia. Tal decisão, considerando a plena vigência das instituições democráticas como condição indispensável para a participação no Mercosul, “[...] foi tomada por consenso e somente após as consultas realizadas pelos chanceleres do bloco junto às elites políticas e às instituições paraguaias terem fracassado, como exige o documento”.¹⁶⁴

A entrada da Venezuela, por seu turno, teria representado um enfraquecimento deste mesmo regime de defesa da democracia, uma vez que corresponderia apenas parcialmente a uma definição “mínima”, cuja ausência dos elementos, de acordo com Sturaro e Frota, não permitiria classificar um país como democrático: “(i) eleições competitivas, livres e limpas; (ii) sufrágio universal da população adulta; (iii) proteção aos direitos políticos e civis básicos; e (iv) governo efetivo dos representantes eleitos”.¹⁶⁵ Os autores, que convergem com as

¹⁵⁹ STURARO, G. W. S; FROTA, A. F. M, 2012, p. 40.

¹⁶⁰ Ibid., p. 40.

¹⁶¹ Para a definição clássica de golpe de Estado, ver: BARBÉ, Carlos. Golpe de Estado. In. BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (Orgs). **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C, Varriale et ai.; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol. 1. p. 545-547.

¹⁶² LÓPEZ, Magdalena, 2014, p. 96.

¹⁶³ STURARO, G. W. S; FROTA, A. F. M, op. cit, p. 48.

¹⁶⁴ Ibid., p. 49.

¹⁶⁵ Ibid., p. 48.

interpretações levantadas por Corrales e Hidalgo com relação aos motivos de a República Bolivariana da Venezuela não se apresentar como um regime plenamente democrático, argumentam que sua adesão atentou contra dois elementos constitutivos do Mercosul: (a) o princípio da plena vigência da democracia como indispensável para a existência e desenvolvimento da instituição; e (b) a “cláusula democrática implícita” presente desde a fase de integração bilateral entre Argentina e Brasil e oficializada com a adoção do Protocolo de Ushuaia, em 1998.¹⁶⁶

De acordo com os autores, apesar de polivalentes se considerados de forma separada, estes dois acontecimentos representariam uma contradição que compromete a credibilidade do regime de defesa coletiva da democracia no Mercosul, caso sejam analisados em conjunto. Esta interpretação se dá pelo fato de que, se por um lado o Paraguai foi suspenso da instituição por violar a categoria de direitos políticos e civis, a Venezuela foi incorporada poucos dias depois apesar de violar, ampla e frequentemente, estes mesmos direitos.¹⁶⁷ Para Sturaro e Frota, a concessão feita à Venezuela traria à tona questões quanto à independência do regime de defesa da democracia com relação à vontade de “governos de turno”.¹⁶⁸ Neste mesmo sentido, Paulo Roberto de Almeida argumenta que:

Ainda assim, a “cláusula democrática” como atualmente existente no Mercosul parece ser notoriamente insuficiente, seja no plano doutrinal, seja no plano prático, para garantir a plena vigência do regime democrático nos países membros ou nos candidatos a sê-lo. Se ela inibe “rupturas” do processo democrático – como seriam quarteladas ou golpes de Estado – ela é incapaz de avaliar a qualidade da democracia em regimes formalmente eleitos pelo voto popular, segundo critérios que estão claramente explícitos, por exemplo, no compromisso democrático da OEA, bem mais completo para tais finalidades (instituições independentes, pluripartidarismo, liberdades amplas do ponto de vista da cidadania, etc.). Um exemplo dessa insuficiência é o ingresso proposto da Venezuela, país onde o processo político tem enveredado por tendências autoritárias claramente preocupantes, usando-se como régua a carta democrática da OEA, mas não a cláusula superficial do Mercosul. A aceitação de princípio da Venezuela tem mais a ver com as orientações ideológicas dos grupos políticos que ocuparam o poder no Brasil e na Argentina do que propriamente com valores e regras do Mercosul.¹⁶⁹

3.3 MERCOSUL, DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

¹⁶⁶ STURARO, G. W. S; FROTA, A. F. M, 2012, p. 49.

¹⁶⁷ Ibid., p. 51.

¹⁶⁸ Ibid., p. 50.

¹⁶⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de, 2011, p. 24.

Buscou-se, ao longo deste capítulo, o desenvolvimento de uma discussão acerca da presença do fator democracia no Mercosul. Neste sentido, partiu-se de uma breve explanação sobre a importância desta variável durante o período de redemocratização dos quatro fundadores do bloco, seguindo, então, em direção a dois controvertidos episódios que marcaram a instituição no início do século XXI: o processo de adesão da Venezuela e a suspensão do Paraguai após o impeachment do presidente Fernando Lugo, em 2012. Neste entremeio, fora realizada ainda uma breve análise de documentos produzidos pelo Mercosul em que o compromisso com a promoção e proteção da democracia e dos direitos humanos se colocou como fundamento, notadamente: (a) *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998)*; (b) *Protocolo de Assunção Sobre Compromisso Com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL (2005)*; e (c) *Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Uhuaia II) (2011)*. A partir do que foi discutido em cada uma das seções, é possível realizar algumas considerações de caráter geral:

a) A década de 1980, período de maior aproximação comercial e diplomática entre Argentina e Brasil antes da constituição do *Tratado de Assunção*, também foi marcada pela redemocratização dos quatro Estados fundadores do Mercosul. Neste sentido, a democracia aparece como uma variável importante no processo de integração desde as negociações bilaterais levadas a cabo pelos dois sócios maiores. Mesmo não se apresentando em documentos oficiais como o TA e o POP, entende-se o compromisso com a democracia como uma espécie de “clausula implícita”, em virtude das reiteradas vezes em que foi colocada como uma condição *sine qua non* para a efetivação da integração nos níveis bilateral e regional.

b) Após a institucionalização do Mercosul, o compromisso com a democracia passou a se delinear gradativamente ao longo da década de 1990. Atenta-se a uma breve menção a este respeito na *Declaração Presidencial de Las Leñas (1992)* e de forma mais específica na *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul (1996)*. Esta temática se colocou em pauta, em primeiro lugar, em virtude das crises políticas e tentativas de golpe enfrentadas pela mais instável das democracias do bloco, a do Paraguai. As preocupações com eventuais rupturas democráticas neste país também contribuíram significativamente para o desenvolvimento de um protocolo específico neste sentido, o *Protocolo de Ushuaia Sobre compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (1998)*.

c) Assinado em julho de 1998 e entrando em vigor em janeiro de 2002, o *Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile*, comumente denominado *Protocolo de Ushuaia*, apresenta a plena vigência da democracia como um fator essencial ao processo de integração. O documento, cujas disposições devem se aplicar aos sócios que eventualmente se vejam diante de uma ruptura democrática, prevê sanções políticas que incluem a suspensão da participação dos benefícios e obrigações do processo de integração regional. O *Protocolo de Ushuaia* também prevê que a suspensão de um país só ocorra após consultas com as autoridades da parte afetada e mediante o consenso entre os demais membros.

d) O *Protocolo de Assunção Sobre Compromisso Com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL* foi assinado em 2005 e entrou em vigor no ano de 2010. Tal documento, que trás à tona o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais como condicionante ao processo de integração, para além da plena vigência das instituições democráticas, apresenta um rito similar ao *Protocolo de Ushuaia I*.

e) O compromisso com a promoção e proteção da democracia e direitos humanos foi reiteradamente apresentada ao longo do *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005)*. Na prática, contudo, seu campo de ação se mostrou desproporcionalmente menor frente ao Poder Executivo. Além disso, observa-se certa displicência de muitos de seus representantes quanto à presença nas sessões e discussão de assuntos polêmicos e de difícil consenso.

e) Já o *Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Uhuaia II)*, assinado no ano de 2011, não entrou em vigor até a data da conclusão deste trabalho. Mais específico do que o *Protocolo de Ushuaia I* quanto às medidas a serem tomadas em caso de ruptura democrática em determinado sócio do Mercosul, sua assinatura foi uma das justificativas apresentadas no libelo acusatório produzido pelo parlamento paraguaio em favor do impeachment do então presidente Fernando Lugo.

f) Efetivada cerca de um mês após a suspensão do Paraguai, no ano de 2012, a incorporação da Venezuela como membro pleno do Mercosul apresentou-se como um episódio controvertido, especialmente em virtude das recorrentes críticas à plena vigência das instituições democráticas neste país. O governo levado a cabo após a ascensão do presidente Hugo Chávez Frias,

comumente apontado como um “regime híbrido” em decorrência da confluência de traços de caráter democrático e autoritário, apresentou maior radicalização a partir da segunda metade da década de 2000.

g) O *Protocolo de Ushuaia* foi utilizado pela primeira vez no episódio de suspensão do Paraguai. O Impeachment do presidente Fernando Lugo, iniciado e concluído em menos de 48 horas, foi amplamente contestado devido a não apresentação de provas e à desconsideração de ritos previstos na constituição, tal como a presunção da inocência e o direito à ampla defesa. Em virtude destas características, “neo-golpismo” e “golpe parlamentar” são termos utilizados por alguns autores no tratamento deste impedimento. A suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela podem ser encaradas, sob a perspectiva de alguns autores, como episódios polivalentes se analisados separadamente e controvertidos se observados conjuntamente, uma vez que a Venezuela foi constantemente criticada por desrespeitar as regras do jogo democrático, o que pode revelar o peso de interesses políticos na aplicação dos protocolos de promoção e proteção da democracia e direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões e argumentos dispostos ao longo dos dois capítulos que compreendem este trabalho tiveram como finalidade apresentar ao leitor, ainda que de maneira sucinta, os frutos da análise do Mercosul e seu sistema de promoção e proteção da democracia e direitos humanos. Este tema, em virtude de seu recorte temporal e especificidades, tende a ser objeto de campos como o da ciência política, jornalismo e economia. Sem desconsiderar o vasto material produzido por estas áreas, que constitui a maior parte de suas referências, buscou-se, aqui, a realização de uma pesquisa imbuída de características próprias da história e sob a ótica do historiador em posse de suas ferramentas. As singularidades do Mercosul, um arranjo político regional que em pouco mais de duas décadas teve como membros plenos países como Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, impuseram a necessidade de se considerar os campos da História do Presente e História Política como eixos de reflexão. O livro “Questões para a História do Presente”, organizado por Agnes Chauveau e Philippe Tétart, se mostrou como importante referencial teórico, especialmente os artigos “Questões Para a História do Presente”, escrito pelos organizadores, e “Pode-se Fazer uma História do Presente?”, produzido por Jean-Pierre Rioux, no caso da História do Presente, e “O Retorno do Político”, de René Rémond, com relação à História Política.

A segunda metade do século XX, marcada pelos processos de globalização e regionalização, assistiu, no período do pós-guerra, a criação de instituições de caráter regional e internacional. A América Latina, distante dos programas de reconstrução direcionados aos países afetados pela Segunda Guerra Mundial, voltou-se ao desenvolvimento no âmbito regional a partir da *Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)*. O modelo de desenvolvimento pela substituição de importações adotado por parte significativa de seus membros nas primeiras décadas da segunda metade do século XX foi gradativamente abandonado, a partir dos anos 1970 e de acordo com as especificidades de cada país, em favor de uma maior liberalização comercial. A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), fundada em 1980, se comprometeu a trabalhar pela integração dos países Latino Americanos, auxiliando, na prática, na efetivação de acordos como os que deram origem ao Mercosul. Este, criado em 1991 a partir

do *Tratado de Assunção*, apresentou características do regionalismo de primeira geração (tendência federalista e construtivista de integração, tripartismo, presença marcante do Estado e motivação político-estratégica) e de segunda geração (regionalismo aberto, sintonia com a economia mundial, busca de maior competitividade com relação às exportações e maior liberalização comercial), sendo entendido como um projeto original.

A década de 1980, além de ter assistido aos processos de redemocratização formal dos Estados fundadores do bloco, foi marcada pela aproximação política e comercial entre a Argentina e Brasil sob os governos dos presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) e José Sarney (1985-1990). O compromisso com a democracia, ainda neste momento, colocou-se como um dos pressupostos para a integração. O *Tratado de Assunção (TA)*, em 1991, foi responsável por integrar Paraguai e Uruguai ao projeto, além de delinear a estrutura político-institucional do Mercosul. O *Protocolo de Ouro Preto (POP)*, assinado em 1994, concedeu personalidade jurídica ao bloco. O Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão responsável pela tomada de decisões, foi instituído. Adotou-se um sistema de tomada de decisões marcado pelo consenso entre seus membros, cujos votos receberam o mesmo peso. Evitando um modelo supranacional que culminasse na perda de soberania de cada país em favor da integração, o Mercosul adotou também um modelo político intergovernamental.

Apesar das divergências entre as duas maiores potências da região de acordo com as singularidades, circunstâncias e perspectivas dos grupos à frente do Poder Executivo, a década de 1990 se caracterizou pela integração política pela liberalização comercial. A virada do século, por sua vez, inaugurou um período de maior protecionismo, sobretudo por parte da Argentina. Por fim, a ascensão de lideranças de centro esquerda e esquerda em governos ligados ao bloco contribuiu para uma considerável mudança de enfoque da integração pela liberalização comercial, notável na década anterior, em favor de uma dinâmica mais direcionada à integração política a partir dos anos 2000. Foi ainda neste período que a Venezuela, que tinha seus laços econômicos mais voltados à Comunidade Andina de Nações (CAN), iniciou seu processo de adesão ao Mercosul. Os investimentos venezuelanos, sobretudo na Argentina, em um período de crescimento econômico no caso do primeiro e dificuldades financeiras por parte do segundo, contribuiu para a sua aceitação. A mudança de enfoque de parte considerável das nações Latino

Americanas pode ser observada na criação da União de Nações Sul Americanas (Unasul), em 2008, sob a iniciativa do governo brasileiro e apoio da Venezuela.

No que se refere ao sistema de promoção e proteção da democracia e direitos humanos do Mercosul, é seguro argumentar que este foi se delineando gradativamente. A preocupação com a democracia antecede a criação da instituição. As reiteradas vezes em que foi colocada como pressuposto para a integração desde as negociações bilaterais entre Argentina e Brasil na segunda metade da década de 1980, período de redemocratização política formal de seus Estados fundadores, supõe a existência de uma espécie de cláusula democrática implícita, embora o *Tratado de Assunção* ou o *Protocolo de Ouro Preto* não tenham previsto ações neste sentido. A instabilidade política no Paraguai, último país a sair de uma longa ditadura, levou à criação da *Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul*, em 1996, que, apesar de colocar a plena vigência das instituições democráticas como condição indispensável para a existência e desenvolvimento do Mercosul, na prática, não possuía sustentação jurídica para punir um país que se visse diante de uma ruptura democrática. Medidas e sanções neste sentido só foram criadas no ano de 1998 com o *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile*, em vigência desde 2002, também em virtude de preocupações quanto à democracia no Paraguai.

Em 2005, com a assinatura do *Protocolo de Assunção Sobre Compromisso Com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL*, em vigor desde 2010, a instituição estendeu a preocupação com a promoção e proteção da democracia aos direitos humanos. O *Protocolo de Assunção*, assim como o *Protocolo de Ushuaia*, prevê a suspensão dos direitos e obrigações decorrentes dos acordos firmados no âmbito do Mercosul como sanção, a partir de decisão tomada por consenso e apenas após negociação entre os membros do bloco e a parte afetada. O *Protocolo de Montevideu Sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (USHUAIA II)*, assinado em 2011, embora preveja intervenções diplomáticas e sanções mesmo em casos nos quais a democracia se veja ameaçada, e não apenas após notáveis rupturas da ordem democrática, além de trazer em seu corpo uma série de especificidades, medidas e sanções neste sentido, não entrou em vigor até a data de finalização deste trabalho. O *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*, por sua vez, apesar de trazer o compromisso com a promoção e proteção da democracia e direitos humanos como

algumas de suas competências em diversas partes do texto, na prática, resultou na nomeação ou eleição de parlamentares pouco interessados na discussão de temas polêmicos e de difícil consenso, além de ter suas competências reduzidas se comparado ao *Conselho do Mercado Comum (CMC)*.

Mais recentemente, os episódios de suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela suscitaram discussões a respeito do sistema de promoção e proteção da democracia no Mercosul. A Venezuela, que recebeu críticas devido à adoção de medidas de caráter autoritário durante o governo do presidente Hugo Chávez Frias, apresentando uma maior radicalização a partir da segunda metade dos anos 2000, foi definida como um Regime Híbrido por estudiosos como Corrales e Hidalgo por compreender tanto características de corte democrático quanto de caráter autoritário. Sua incorporação como membro pleno do Mercosul, que viu na aprovação dos parlamentos do Brasil e Paraguai seu maior empecilho, apenas se efetivou após a suspensão do último em virtude do contestado impeachment do presidente Fernando Lugo, uma vez que sua aprovação pelos parlamentares brasileiros se tornou realidade a partir do intermédio do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Foi na suspensão do Paraguai, em 2012, que, pela primeira vez, os membros do Mercosul lançaram mão do *Protocolo de Ushuaia*. O Impeachment de Lugo recebeu críticas sobretudo em virtude de ter sido realizado em menos de 48 horas, da não apresentação de provas por parte dos parlamentares paraguaios, além da desconsiderar os ritos previstos na constituição.

Se por um lado a suspensão do Paraguai seguiu as medidas previstas pelo *Protocolo de Ushuaia*, a adesão da Venezuela costuma ser criticada por conta do caráter autoritário conferido a este país por outros estudiosos. Este trabalho não teve como objetivo adotar uma visão contrafactual destes acontecimentos e tampouco pretendeu realizar projeções acerca do futuro da democracia no Mercosul com base em uma leitura dos “erros” e “acertos” da instituição. Buscou-se, por outro lado, compreender a formação do bloco e sua estrutura político institucional, especialmente no que concerne o regime de promoção e proteção da democracia e dos direitos humanos, constituído gradativamente de acordo com as características de seus membros e a evolução das circunstâncias. Foi à luz destes fatores que se tentou lançar luz sobre a suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela. Considera-se, aqui, a importância da leitura de cientistas políticos como Paulo Roberto de Almeida, que sustenta a

ideia de que a aceitação da Venezuela se deu mais em virtude dos grupos ocupando o poder na Argentina e no Brasil do que dos valores e normas do Mercosul, ou de Sturaro e Frota, argumentando que, se analisados em conjunto, os episódios de suspensão do Paraguai e aceitação da Venezuela demonstrariam uma contradição no regime de defesa da democracia. Por outro lado, acredita-se que a contribuição deste trabalho possa se encontrar mais na reflexão de alguns pontos sob a ótica do historiador do que na adoção de respostas definitivas a estas questões, que, por sua vez, parecem longe de um consenso e tendem a mudar significativamente de acordo com novas circunstâncias e evidências. Por fim, espera-se que os frutos dessa pesquisa, a despeito de seus eventuais equívocos, possam ser úteis e oferecer um ponto de partida seguro ao historiador que queira se engajar na análise de um objeto mais comum a outros ramos do conhecimento do que a sua própria área.

FONTES

MERCOSUL, Site da Secretaria do Mercosul: Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2902/2/innova.front/secretaria_do_mercosul>. Acesso em: 11/06/2016.

Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, 26/03/1991. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=0GXnoF+V0qWCz+EoiVAdUg==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8>.

Acesso em: 11/06/2016.

Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, 17/12/1994. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=QvE8z5bllxmQDCfTQ9YVBA==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8>.

Acesso em: 11/06/2016.

Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, 24/06/1998. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=ktUNNjkHcd6x6bSnkufaDA==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8>. Acesso em: 11/06/2016.

Protocolo de Assunção Sobre Compromisso Com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul, 20/06/2005. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=1/rUWpYuZNnue7PIseEbYg==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8>. Acesso em 11/06/2016.

Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, 09/12/2005. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=+ctyDjzNVM+lex/9bLc6cw==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8>. Acesso em: 07/01/2017.

Protocolo de Montevideu Sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II), 20/12/2011. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=dxmiRrluWRS5wpK1Iax3qw==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8>

Declaração Presidencial de Las Leñas, 27/06/1992.

Declaração Presidencial Sobre Compromisso Democrático no Mercosul,
25/07/1996. Disponível em:

<<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4677/3/innova.front/declarac%C3%B5es-e-decis%C3%B5es-presidenciais>> Acesso em: 18/11/2016.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Mercosul: Antecedentes, desenvolvimento e crise – Uma avaliação analítico descritiva do período 1986-2002. **Impulso** n° 31, p. 10-46, 2002.
- _____. O desenvolvimento do Mercosul: Progressos e limitações. Publicado em duas partes na revista **Espaço da Sophia** (ISSN: 1981-318-X; Parte 1: Ano 5, n. 43, julho-setembro 2011, p. 63-79; Parte 2: Ano 5, n. 44, outubro-dezembro 2011, p. 143-170).
- BARBÉ, Carlos. Golpe de Estado. In: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G (Orgs.). **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C, Varriale et ai.;. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol. 1. p. 545-547. Tradução de: Dizionário di Política.
- BARBIERO, A; CHALOULT, Y. O Mercosul e a nova ordem econômica internacional. In: FREIRE, Silene de Moraes (Org.). **Mercosul em debate: desafios da integração na América Latina**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, p. 13-40.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 2 (110), p. 226-238, abril-junho/2008.
- BOTELHO, João Carlos Amoroso. La Creación y la Evolución de Unasur. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 299-234, jul-dez. 2008.
- CHAUVEAU, A; TÉTART, P. Questões Para a História do Presente. In: CHAVEAU, Agnes; TÉTART, Philippe (Orgs.). **Questões para a História do Presente**. Bauru: EDUSC, 1992. p. 8-37.
- CORRALES, J; HIDALGO, M. El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013). **Desafíos**, 25(1), 2013, p. 45-84.
- FLECK, Isabel. Países do Mercosul Oficializam Suspensão da Venezuela do Bloco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 dez. 2016. Disponível em: < <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/12/1837650-paises-do-mercosul-assinam-suspensao-da-venezuela-do-bloco.shtml>>. Acessado em: 01/12/2016.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2013**. New York: Freedom House.
- FREIXO, A; RISTOFF, T. Democracia e integração regional: A experiência do Mercosul. **Agenda Social. Revista do PPGPS/ UENF**. Campos dos Goytacazes, v.2, n.1, p. 32-47, jan-abr. 2008.

- HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 600 p. Tradução de: *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991*.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro. As Organizações Regionais e a Promoção e Proteção da Democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno CRH**, Salvador, V. 29, n. SPE 03, p. 47-57, 2016.
- LÓPEZ, Magdalena. Democracia en Paraguay: la interrupción del “proceso de cambio” con la Destitución de Fernando Lugo Méndez (2012). **Cuadernos del Cendes**, Año 31. Nº 85. Tercera Época, p. 95-119, Enero-Abril 2014.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlamento do Mercosul, Integração e Déficit Democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº 2, p. 89-106. Jul-Dez. 2013.
- MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009. 200 p.
- MARTÍNEZ CASTILLO, Alberto. De la Comunidad Andina de Naciones al Mercado Común del Sur: nueva estrategia de integración de Venezuela. **Colombia Internacional 83**. COLLINT 83, p. 203-233, Enero-Abril. 2015.
- RÉMOND, René. O Retorno do Político. In: CHAVEAU, Agnes; TÉTART, Philippe. (Orgs.) **Questões para a História do Presente**. Bauru: EDUSC, 1992. p. 51-60.
- RIOUX, Jean-Pierre. Pode-se Fazer Uma História do Presente? In: CHAVEAU, Agnes; TÉTART, Philippe. (Orgs.). **Questões para a História do Presente**. Bauru: EDUSC, 1992. p. 39-50.
- RODRIGUES, Ana Célia. **Diplomática Contemporânea Como Fundamento Metodológico da Identificação de Tipologia Documental de Arquivos**. Tese (Doutorado em História Social). 2008. 258 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina no decênio de 1990: uma década de política externa. In: FREIRE, Silene de Moraes. (org.). **Mercosul em debate: desafios da integração na América Latina**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 61-77.
- SARAIVA, M. G; BRICEÑO RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: As diferentes Percepções Sobre a Construção do Mercosul. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 52, n. 1, p. 149-166, 2009.
- STURARO, G. W. S; FROTA, A. F. M. A Suspensão do Paraguai e a Entrada da Venezuela: Implicações para o Regime de Defesa Coletiva da Democracia no Mercosul. **Revista Conjuntura Austral**. Vol. 3, nº 13, p. 45-53, Ago-Set. 2012.