

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
MESTRADO**

ANA CLÁUDIA ALVES CUNHA PAIVA

**APLICABILIDADE DA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL: O caso de
suspensão do Paraguai**

JOÃO PESSOA/PB
2020

ANA CLÁUDIA ALVES CUNHA PAIVA

**APLICABILIDADE DA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL: O caso de
suspensão do Paraguai**

JOÃO PESSOA/PB
2020

ANA CLÁUDIA ALVES CUNHA PAIVA

**A APLICABILIDADE DA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL: O caso
de suspensão do Paraguai**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre no Programa de Pós Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais – Linha de Pesquisa: Política Internacional – do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira

João Pessoa/PB
2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P142a Paiva, Ana Cláudia Alves Cunha.

APLICABILIDADE DA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL: O caso de suspensão do Paraguai / Ana Cláudia Alves Cunha Paiva. - João Pessoa, 2020.

108 f.

Orientação: Túlio Sérgio Henriques Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. MERCOSUL. 2. Protocolo de Ushuaia. 3. Cláusula Democrática. 4. Paraguai. 5. Venezuela. I. Ferreira, Túlio Sérgio Henriques. II. Título.

UFPB/BC



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DA ALUNA
ANA CLÁUDIA ALVES CUNHA PAIVA

Aos trinta e um dias do mês de março do ano de dois mil e vinte, às dez horas, realizou-se em Sala Virtual, a sessão pública de defesa da Dissertação intitulada: "Aplicabilidade da Cláusula Democrática do Mercosul: O caso de suspensão do Paraguai", apresentada pela aluna Ana Cláudia Alves Cunha Paiva, **Bacharel** em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba, que concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, segundo encaminhamento do Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria da Coordenação da Pós-Graduação. O Profº. Drº. Túlio Sérgio Henriques Ferreira (PPGCRI/UFPB), na qualidade de orientador, presidiu a Banca Examinadora da qual fizeram parte os Professores Doutores Henrique Zeferino de Menezes (PPGCRI/UFPB) e Aline Contti Castro (PGPCI/UFPB). Dando início aos trabalhos, o Senhor Presidente Profº Drº. Ítalo Fittipaldi convidou os membros da Banca Examinadora para comporem a mesa. Em seguida foi concedida a palavra a mestranda para apresentar uma síntese de sua Dissertação, após o que foi argüida pelos membros da Banca Examinadora. Encerrando os trabalhos de argüição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o seguinte conceito: APROVADA. Proclamados os resultados pelo Profº. Drº. Túlio Sérgio Henriques Ferreira, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, e para constar eu, Profº. Drº. Túlio Sérgio Henriques Ferreira Secretário ad hoc lavrei a presente ata assinando juntamente com os demais membros da Banca Examinadora. João Pessoa, 01 de abril de 2020.


Profº Drº Henrique Zeferino de Menezes



Profº Drº Aline Contti Castro


Profº Drº Túlio Sérgio Henriques Ferreira
Presidente da Banca

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia ter chegado até aqui sem o apoio de várias pessoas.

Em primeiro lugar, não posso deixar de agradecer ao meu orientador, Professor Túlio Sérgio Henriques Ferreira, por toda a paciência e empenho com que sempre me orientou, desde a seleção para o Programa e no decorrer de todo este trabalho. Agradeço por me ter corrigido sempre que necessário, sem nunca me desmotivar.

Quero também agradecer aos membros da banca de qualificação e desta dissertação, por todos os proveitosos e pertinentes apontamentos, que me auxiliaram na construção desta pesquisa.

Por último, quero agradecer à minha família, especialmente meu marido e minha irmã, por sempre acreditarem em meu potencial e pelo apoio incondicional.

E principalmente, agradecer Aquele que sob o qual todas as coisas são possíveis: Deus.

Gratidão a todos que de alguma forma contribuíram para este trabalho.

RESUMO

RESUMO: A Cláusula Democrática do MERCOSUL trata-se de norma fundamental do bloco, prevista primeiramente no Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998. O fundamento da cláusula decorreria da premissa de que o pleno funcionamento das instituições democráticas constitui pressuposto para o ingresso e permanência no bloco. A presente pesquisa pretende analisar a aplicabilidade desta cláusula através da análise do primeiro caso concreto em que foi invocada. O caso ocorreu no ano de 2012, onde, durante a realização da XLIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, decidiu-se pela suspensão do Paraguai após os Estados membros concluírem que o processo de impeachment do Presidente paraguaio, Fernando Lugo, não teria obedecido a princípios democráticos. Concomitante à aplicação da penalidade ao país, os demais países membros aprovaram a adesão efetiva da Venezuela ao MERCOSUL. Uma vez que o ocorrido suscitou alguns questionamentos e controvérsias, esta pesquisa pretende identificar e analisar algumas das variáveis que podem ter impactado no processo decisório que culminou na decisão de suspensão política do Paraguai. A análise a ser realizada tem como pano de fundo o debate teórico acerca do novo regionalismo e processos de integração. A pesquisa será construída a partir de pesquisa bibliográfica e documental, bem como leitura das normas relacionadas ao objeto.

Palavras-chave: MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia. Cláusula Democrática. Paraguai. Venezuela.

ABSTRACT

ABSTRACT: The MERCOSUR Democratic Clause is a fundamental norm of the bloc, first provided in the Ushuaia Protocol, signed in 1998. The basis of the clause derives from the premise that the full functioning of democratic institutions is a prerequisite for the entrance and permanence in the bloc. The present research intends to analyze the applicability of this clause through the analysis of the first concrete case in which it was invoked. The case occurred in 2012, when, during the XLIII Summit of Heads of State of MERCOSUR, it was decided to suspend Paraguay after the member states concluded that the impeachment process of Paraguayan President, Fernando Lugo, have not followed democratic principles. Concurrent with the application of the penalty to the country, the other member countries approved Venezuela's effective accession to MERCOSUR. Since the event raised some questions and controversies, this research intends to identify and analyze some of the variables that may have impacted on the decision-making process that culminated in the decision to suspend Paraguay. The analysis to be carried out has as a background the theoretical debate about the new regionalism and integration processes. The research will be built from bibliographic and documentary research, as well as reading of the norms related to the object.

Key words: MERCOSUR. Ushuaia Protocol. Democratic Clause. Paraguay. Venezuela.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCM - Comissão de Comércio do Mercosul

CMC – Conselho Mercado Comum

FOCEM - Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL

GMC – Grupo Mercado Comum

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OEA – Organização dos Estados Americanos

PARLASUL – Parlamento do Mercosul

TEC – Tarifa Externa Comum

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

SAM - Secretaria Administrativa do Mercosul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O FENÔMENO DO REGIONALISMO E A CRIAÇÃO DO MERCOSUL	15
1.1 GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO.....	15
1.2 O CONCEITO DE REGIÃO E REGIONALISMO.....	19
1.3 AS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E HISTÓRICAS DO REGIONALISMO NA POLÍTICA MUNDIAL.....	27
1.4 O REGIONALISMO NA AMÉRICA LATINA.....	32
1.5 O TRATADO DE ASSUNÇÃO E A CRIAÇÃO DO MERCOSUL.....	35
1.6 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DO MERCOSUL.....	39
1.6.1 O Protocolo de Ouro Preto e a Estrutura Institucional do MERCOSUL.....	39
1.6.2 O Modelo Intergovernamental e a Estrutura Normativa do MERCOSUL.....	41
1.7 A TERCEIRA FASE DE EVOLUÇÃO DO MERCOSUL: PÓS 2003.....	46
2 A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL E O CASO DE SUSPENSÃO DO PARAGUAI	49
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO.....	50
2.2 O PROTOCOLO DE USHUAIA I (1998).....	55
2.3 O PROTOCOLO DE USHUAIA II (2011).....	58
2.4 O CASO DE SUSPENSÃO DO PARAGUAI.....	60
2.5 O CONTEXTO PARA DECISÃO.....	63
3 OS CONDICIONANTES PARA APLICAÇÃO DA SUSPENSÃO AO PARAGUAI	73
3.1 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E POLÍTICA DO PARAGUAI E SUAS FRAGILIDADES.....	75
3.2 O CONTEXTO REGIONAL.....	81
3.3 AS FRAGILIDADES NA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL SOB O CONCEITO DE “LEGALIZATION”.....	85
3.4 A ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL E A SUSPENSÃO DO PARAGUAI.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

INTRODUÇÃO

A análise acerca da aplicabilidade de uma norma internacional pode partir de diferentes abordagens e questionamentos. Pode ir desde o estudo sobre o modelo decisório adotado pela Organização Internacional da qual esta norma faz parte, até a análise de um caso concreto. Neste último caso, analisa-se o processo decisório da Organização, a fim de identificar os diferentes atores, estruturas, interesses e contextos que podem ter influenciado a aplicação da norma.

Nesta análise, há de se considerar a tarefa de identificar os critérios previstos para aplicação da norma, no sentido de observar quais fatos estão previstos como hipóteses de incidência. Esta tarefa pode se tornar mais difícil, quando estes critérios não estão bem definidos, não possuindo precisão em especificar as condutas exigidas, autorizadas ou prescritas pela norma. Nestes casos, deve-se ponderar que a existência de lacunas na norma pode ocasionar a plasticidade na interpretação quanto aos seus critérios de aplicação, que podem ser moldados de acordo com os interesses envolvidos.

O processo histórico de desenvolvimento do MERCOSUL perpassou diferentes contextos que influenciaram tanto os seus momentos de sucesso, como as intensas crises pelas quais passou. Os objetivos iniciais do MERCOSUL foram se moldando ao longo dos anos e muitos deles não foram atingidos até os dias atuais. O MERCOSUL foi criado em 1991, durante o Governo Collor (Brasil) e o Governo Menem (Argentina), através da assinatura do Tratado de Assunção. Apenas em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, é que foram estabelecidas as bases da estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL.

No contexto anterior à criação do MERCOSUL, em meados dos anos 1980, com o fim das ditaduras nos países sul-americanos, a democracia passou a ser promovida como um valor comum na região, o que serviu ao propósito de consolidação da reaproximação entre estes países, uma vez que passavam por processos de redemocratização semelhantes.

Contudo, até meados da década de 1990, não havia dentre o bloco uma preocupação para com compromissos além da temática econômica, e por isso, uma expressa previsão do compromisso democrático somente ocorreu após a tentativa de golpe de Estado por parte do General Lino Oviedo, em 1996, no Paraguai. Tal acontecimento gerou receio nos Estados, fomentando a necessidade por uma

incorporação e formalização do compromisso e defesa dos princípios e instituições democráticas, do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Diante disto, para os propósitos desta pesquisa, destaca-se o Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, que teve por objetivo reafirmar e formalizar o compromisso democrático dos Estados membros. A Cláusula Democrática do Mercosul, ao lado de outros tratados estruturantes do Bloco, trata-se de norma fundamental, prevista primeiramente no Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, cujo foi revisto em dezembro de 2011, através do Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a Democracia no Mercosul, também conhecido como Ushuaia II. A assinatura do protocolo teria como objetivo ratificar o compromisso da plena vigência de instituições democráticas como condição indispensável para ingresso e permanência no bloco.

A assinatura do Protocolo se deu em meio a um contexto de redemocratização dos países da região e de um movimento de defesa e promoção de princípios liberais e democráticos como forma de organização política e econômica, determinando-se o modelo democrático de Estado como requisito para ingresso e permanência no bloco. Diante disto, previu-se que, a ruptura da ordem democrática poderia ocasionar a aplicação de sanções ao membro infrator.

Um caso de invocação da cláusula democrática mercosulina, nos moldes previstos no Protocolo de 1998, ocorreu em 2012, após a realização da XLIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, na qual se decidiu pela suspensão do Paraguai, após os Estados membros concluírem que o processo de impeachment do Presidente paraguaio Fernando Lugo não teria obedecido a princípios democráticos. Na ocasião, os demais membros do MERCOSUL alegaram que o Paraguai havia violado a Cláusula Democrática do Bloco, e em decorrência disto, decidiu-se por suspender seus direitos políticos, embora não os econômicos. Ou seja, o país deixou de participar das reuniões e, portanto, das decisões.

Ocorre que, na mesma ocasião, em que se decidiu pela suspensão do Paraguai, os presidentes da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner; do Brasil, Dilma Rousseff e do Uruguai, José Mujica - estando ausente o representante do Paraguai - ratificaram o ingresso entrada da Venezuela no MERCOSUL.

A temática se mostra relevante ao passo que tal instrumento normativo ainda é pouco debatido no meio acadêmico, além de estar inserido dentre a

discussão acerca do efetivo papel desempenhado pelo MERCOSUL e por suas normas.

A partir do posicionamento de que consideramos que o MERCOSUL hoje representa, apesar de suas dificuldades, um instrumento relevante para a promoção da cooperação, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade na América do Sul, a pesquisa pretende fornecer evidências e/ou inferências que possam responder ao seguinte problema de pesquisa: Quais foram as motivações para aplicabilidade da Cláusula Democrática do MERCOSUL no caso do Paraguai?

O que se pretende com esta análise, através do estudo de caso de suspensão do Paraguai, é debater se, para além da questão e discussão quanto à ruptura da ordem democrática paraguaia, em decorrência do processo de impeachment do Presidente Fernando Lugo, o contexto de suspensão do Paraguai também não foi utilizado pelos demais países membros para articular o ingresso da Venezuela no bloco, uma vez que o Paraguai era o único país do bloco que não havia ratificado a sua adesão, o que pode ter representado certo oportunismo da situação de suspensão do país.

Esta análise tem como pano de fundo o debate teórico acerca da globalização e do regionalismo, e mais especificamente, do novo regionalismo, a partir do contexto sul-americano e o papel das organizações regionais. E além da discussão acerca do novo regionalismo e adentrando a discussão acerca dos aspectos da norma em apreço, no caso, a Cláusula Democrática Mercosulina, a análise também utilizará o conceito de *"legalization"*, apresentado pelos autores Kenneth Abbott, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal, na edição especial da revista *"International Organization"*.

A escolha por este conceito se deu por considerar que o mesmo traz elementos passíveis de identificação neste contexto. Conforme Abbott *et al.* (2000) conceituam, a *"legalização"* refere-se a um conjunto particular de características que as instituições podem ou não possuir, e estas características seriam medidas a partir de três dimensões: obrigação, precisão e delegação.

Por sua vez, a escolha da metodologia desta pesquisa levou em consideração o que Della Porta e Keating (2008) indicam, que a opção pelo método deve ser realizada com base na questão fundamental que o pesquisador pretende responder. E por isto, dependerá das preferências e dos tipos de dados disponíveis, considerando se há dados estatísticos confiáveis ou dados de campo detalhados.

Nesse sentido, Van Evera (1997) considera que uma boa explicação seria aquela que consegue expor quais seriam as causas específicas que produziram um fenômeno específico, e ajuda identificar o fenômeno geral do qual essa causa específica seria um exemplo. Como uma teoria, descreve e explica causas e efeitos, mas essas causas e efeitos seriam enquadradas em termos particulares.

Conforme definição dada por Schmitter (2008) o desenho de pesquisa é: *“este processo de tradução de algo problemático ou intrigante em algo que se possa coletar dados válidos e sobre o qual se pode realizar inferências interessantes...”*. Em outras palavras, o desenho de pesquisa diz respeito à articulação do problema de pesquisa, projetando a estrutura e sob quais pressupostos a pesquisa se desencadeará, a fim de possibilitar a realização de inferências sobre o contexto analisado.

A partir disto, e considerando as peculiaridades do objeto de pesquisa aqui proposto, e uma vez que o método deva ser aquele que possibilite uma melhor articulação da resposta ao problema de pesquisa, acreditamos que o método qualitativo seja o mais adequado para analisar a aplicabilidade da cláusula democrática do MERCOSUL. Esta análise, por abordar conceitos subjetivos, levanta alguns questionamentos e impasses metodológicos.

Para, além disto, a aferição dos mecanismos de aplicação de uma norma internacional, inclusive, de defesa da democracia, perpassa elementos que são difíceis, ou até mesmo, impossíveis de serem mensurados estatisticamente ou através de dados quantitativos. E por isto, acreditamos que em uma análise quantitativa podemos perder a avaliação de elementos fundamentais para análise.

Dessa forma, sob o método qualitativo, a pesquisa adotará o modelo de estudo de caso, que conforme Vennesson (2008), os tipos de estudo de caso se diferenciam em seu objetivo, características e resultados, além de se diferenciarem quanto às maneiras pelas quais são realizados empiricamente.

Mas o que seria um “caso”? Este termo, derivado do latim casus, significa uma ocorrência, algo que acontece, geralmente com uma conotação desfavorável: um acidente, algo ruim. Em suma, o “caso” seria um fenômeno e/ou acontecimento, que é escolhido, contextualizado e analisado empiricamente, tomado como uma manifestação de uma classe maior de fenômenos. (VENNESSON, 2008).

A partir do conceito elaborado por Vennesson (2008), o método desta pesquisa será em um primeiro momento, o do tipo descritivo, com a descrição

sistemática do objeto escolhido, sem intenção teórica explícita. E em um segundo momento, o estudo se encaixará no tipo interpretativo, utilizando estruturas teóricas para fornecer explicações para o caso em análise, através de pesquisa bibliográfica.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a aplicabilidade da cláusula democrática do MERCOSUL, através da análise do caso concreto em que foi invocada. A análise será construída a partir da leitura dos documentos oficiais pertinentes a ocasião, como a Constituição Paraguai, o instrumento de decisão do MERCOSUL com a suspensão do Paraguai, os pronunciamentos dos demais países membros, as alegações e fundamentos utilizados, dentre outros elementos que sejam pertinentes ao caso. A partir desta estrutura, realizaremos inferências acerca do objeto, quanto à aplicação da suspensão ao Paraguai.

Primeiramente, serão abordados os processos históricos e conceitos relativos ao fenômeno do regionalismo e processos de integração, e em seguida, a exposição do contexto histórico e político de criação e desenvolvimento do MERCOSUL. Para tanto, serão trazidos conceitos acerca da globalização e processos de integração regional, a contextualização histórica das experiências de integração na América Latina, e mais especificamente, na América do Sul, que de certo modo contribuíram para criação do Mercado Comum do Sul, em meados da década de 1990. Nesse momento, também serão expostos os Tratados fundadores do bloco e o modelo institucional e normativo adotado.

Em um segundo momento, será abordado mais detalhadamente a forma como está disposta a cláusula democrática, quais seus instrumentos normativos, qual seu conteúdo, quais os critérios de aplicação previstos, sanções e hipóteses de aplicabilidade, a fim de aferir se a norma os traz explicitamente.

Em seguida, tomando os elementos identificados no segundo capítulo, no terceiro e último capítulo, será realizada a análise do caso de suspensão do Paraguai. Em um primeiro momento, será abordada brevemente a trajetória política recente do Paraguai, identificando suas características e fragilidades; em seguida, identificar-se-á através do conceito de *“legalization”* as peculiaridades e fragilidades da cláusula democrática mercosulina, e por fim, analisar-se-á o contexto do processo de adesão da Venezuela ao Bloco concomitantemente à suspensão do Paraguai.

1 O FENÔMENO DO REGIONALISMO E A CRIAÇÃO DO MERCOSUL

Desde meados do século XX, processos de integração regional têm se consolidado em meio às relações entre os Estados no sistema internacional. Uma das explicações para o fomento do estreitamento de relações políticas e econômicas e formação de blocos entre Estados que compartilham de herança histórica semelhante e localizações geográficas próximas, seria de que a integração propiciaria um melhor enfrentamento conjunto das problemáticas globais. Conforme se verá a seguir, a criação do MERCOSUL se enquadra no contexto de construção de parcerias no cenário internacional.

1.1 GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO

Com o fim da Guerra Fria, o sistema internacional sofreu profundas transformações, surgindo o que se denominou de “nova ordem mundial”. Houve o aceleração de fenômenos como a transnacionalização, a globalização e a fragmentação sociocultural. Conforme Mariano (2007) observa, neste contexto, alguns aspectos se destacam: as organizações internacionais ganharam maior importância, assim como as iniciativas de cooperação entre os países, destacando-se os processos de integração regional. Além disto, neste novo cenário, há a ascensão dos Estados Unidos como principal ator do Sistema Internacional.

Destes novos contextos, Diz (2004) destaca o regionalismo que ganhou novo impulso e difusão a partir do fim da II Guerra Mundial. O processo de integração (uma das modalidades de regionalismo) mais conhecido é a União Europeia, que teve origem justamente em meados da década de 1950.

A relação entre o fenômeno do regionalismo e a globalização deveu-se ao fato de que esta última permitiu a superação de limitações territoriais e temporais nas interações sociais. Através do avanço dos meios de comunicação e transporte, incrementaram-se os fluxos de comércio, de capital e de pessoas. Neste cenário globalizado, a figura do Estado-nação e seus elementos característicos, como a soberania e legitimidade, ganharam novos contornos e perspectivas.

De acordo com Mariano (2007), nesse momento histórico, o Estado estaria perdendo a sua capacidade de responder isoladamente aos desafios impostos pelo Sistema Internacional, e por isto, de atuar isoladamente, sem cooperação. Diante disto, passou-se a adotar uma nova forma de atuação, na qual suas decisões

políticas seriam limitadas pelas restrições e barreiras impostas pela expansão das forças transnacionais decorrentes da globalização. Este argumento seria umas das perspectivas teóricas sobre a globalização, existindo outras.

Quanto ao período compreendido entre a década de 1970 e 1980, Mariano (2007) destaca as influências ideológicas encabeçadas pelo Presidente Norte Americano Ronald Reagan e a Primeira Ministra Britânica Margareth Thatcher, com premissas que indicavam que a saída para a crise econômica seria a adoção de práticas econômicas, políticas e ideológicas de cunho liberais, que seriam posteriormente denominadas de premissas “neoliberais”. Estas ideias foram difundidas para grande parte do ocidente e ocasionaram mudanças nas estratégias políticas e econômicas de alguns Estados.

Além disto, também teria propiciado o crescimento da influência da esfera econômica nos relacionamentos entre os Estados. De tal modo que, esta nova Ordem Mundial estaria baseada não mais na força e no poder das nações, mas sim nas relações comerciais e financeiras entre os Estados.

Haveria o estabelecimento de um sistema internacional marcado pela globalização, pelo aumento da interdependência entre os Estados e pela inserção de novos atores. Para resolução de suas problemáticas, os Estados buscariam cada vez a via da cooperação com outros Estados, ou mesmo com outros agentes não estatais. (MARIANO, p. 131, 2007)

Conforme Mariano (2007), apesar de a globalização ser um fenômeno identificável a nível mundial, seus impactos foram mais locais e regionais. Esta nova ordem internacional, influenciada pela globalização, acarretou diferentes comportamentos dos Estados. Contudo, no caso da América Latina, apesar de os Estados adotarem estratégias de atuação diferenciadas entre si, é possível, durante este momento histórico, detectar circunstâncias semelhantes entre eles, como: processos de redemocratização, adoção de políticas de caráter neoliberal, reestruturação do Estado e o estímulo à participação em processos de liberalização comercial.

E um dos fatores que explicam essa semelhança de estratégias e circunstâncias seria o fato de que estas foram impostas por grandes instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que exerciam grande influência na região.

Isto decorre também do fato de que a década de 1980 representou para a América Latina período de estagnação e forte recessão econômica, ao mesmo tempo em que representou o início do processo de redemocratização de boa parte dos países da região. Contudo, esta recessão representou para estes países empecilhos em sua inserção neste novo cenário internacional, dificultando que desenvolvessem um papel mais proeminente. (MARIANO, p. 128, 2007).

Diante disto, os países da região buscavam adquirir papel de relevância nas negociações e instituições internacionais, tendo em vista que durante o período da Guerra Fria a região esteve em posição marginalizada. Mariano (2007) ainda destaca que durante a década de 1970 e 1980, predominava na região a ausência de regimes democráticos, de canais de influência de grupos sociais organizados, além da tendência em alguns países, como no Brasil, de uma estratégia de desenvolvimento protecionista e com enfoque no mercado interno, fazendo com que estes países permassem um caminho inverso à tendência do cenário internacional.

Em decorrência de pressões externas e internas, as décadas de 1980 e 1990 representaram para região período de transição, ocorrendo estímulos aos processos de redemocratização destes países. Também caracterizou período de reforma destes Estados, com uma adequação a esta nova realidade internacional, baseada em preceitos neoliberais. Houve a adoção de uma estratégia neoliberal tanto no campo político, como no econômico, o que impulsionou uma nova onda integracionista.

Os processos de integração que surgiram neste período representaram tentativas de adequação à esta nova realidade de uma sistema internacional extremamente globalizado e interdependente. Os Estados viam nesta estratégia de cooperação um meio de atuação conjunta no cenário internacional, visando alcançar maior relevância nos processos decisórios internacionais. Objetivava-se melhorar o desempenho destes países. (MARIANO, 2007).

O que se percebe neste cenário é a tentativa de os Estados renovarem seus modelos de cooperação, de modo a obter, nesta “nova ordem mundial”, maior participação nas negociações internacionais. Nesse sentido, Gomes (2007) destaca que um processo de integração, acima de qualquer coisa, é antecedido pela vontade política dos Estados de buscarem, através de um ideal comum e de um agrupamento, atingir um objetivo maior. Nos casos aqui observados, o que se vê é que este objetivo maior em grande parte estava atrelado a interesses econômicos.

O que se conclui é que, principalmente na América Latina, esta nova onda integracionista representou uma estratégia de recolocação da região no centro das negociações internacionais, através da atuação conjunta, adequando-se à nova realidade do sistema internacional. Visava-se fortalecer a sua posição enquanto atores do sistema, além de adquirir maior credibilidade e confiança de outros Estados, além de impulsionar o desenvolvimento econômico na região.

Nesse sentido, Souza (2012) observa que na América Latina, estes projetos de integração, em decorrência do contexto de Estados dependentes e subdesenvolvidos, tinham por objetivo, em sua maioria, contribuir para o aumento do grau de autonomia e ampliação das condições para o desenvolvimento dos países da região.

Ao seu passo, Diz (2004, p. 115) a destaca alguns dos elementos que poderiam fomentar a integração entre Estados, como: um substrato de valores e interesses comuns; relativa igualdade econômico-social e político institucional, com certo grau de simetria entre os Estados membros; a complementariedade e a divisão de valores interesses assumidos pelo corpo social dos atores vinculados; e o total comprimento de cada Estado nacional às metas de associação definidas nos acordos ou tratados.

Neste ponto cabe destacar que a existência destes fatores não é a regra, tendo em vista que em muitos processos de integração, estes elementos são inexistentes, e ainda assim, a integração foi construída. Conclui-se, então, que não são só estes elementos que fomentam um processo de integração.

Também quanto à construção de processos de integração, Diz (2004), a partir da definição clássica das etapas da integração econômica de Bela Balassa, identifica a existência de distintas fases na formação, que variam desde um pacto de colaboração mais superficial até uma integração mais profunda, sendo elas, respectivamente: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Monetária e Política e Confederação.

No caso do objeto desta análise, Diz (2004) identifica que o MERCOSUL está atualmente na fase de uma União Aduaneira - em que há a fixação de uma tarifa externa comum para os produtos advindos de terceiros países – contudo, ainda incompleta, tendo como objetivo final atingir a fase de Mercado Comum. Mas conclui que, em decorrência do modo em que está assentado a sua estrutura

institucional e decisória, surgem algumas dificuldades e problemáticas que desaceleram a concretização do nível de integração pretendido pelo bloco.

Nesse sentido, Mazzuoli (2015) defende:

O sucesso desse espaço regional (em que se contém a particularização das normas gerais ou universais) está a depender de uma distribuição de poder equilibrada (compatível com a liderança de um ou mais Estados, porém não com sua hegemonia) e de um desejo comum de gerar e aplicar uma ordem normativa e institucional autônoma (que não independente das normas gerais ou universais). (MAZZUOLI, 2015, p. 74)

Na verdade, o que se conclui é que, nem todo processo de integração atingirá ou mesmo visa atingir a confederação, etapa máxima do processo de integração. O que se observa é que, cada processo de integração visa atingir a etapa que melhor atenda aos objetivos dos atores envolvidos.

1.2 O CONCEITO DE REGIÃO E REGIONALISMO

Inicialmente cabe destacar que as concepções de regionalismo aqui trabalhadas dizem respeito à área temática das relações internacionais. Assim, sob essa perspectiva, esclarecemos que uma região pode ser delimitada por questões administrativas, econômicas, culturais, de língua e/ou religião, ou por outras. Nas relações internacionais, o fenômeno do regionalismo pode ser materializado através da criação de uma organização regional, que expressa identidade e interesses, além de moldar a ação de atores dentro de uma região geográfica ou espaço, mas também, como se verá a seguir, um movimento regionalista pode adotar características menos formais e menos institucionalizadas.

Conforme Mazzuoli (2015), sob uma perspectiva jurídica, a regionalização caracteriza-se como uma das atuais tendências evolutivas do Direito Internacional e que caracterizaria a criação de espaços regionais por razões econômicas, políticas, estratégicas, sociais ou culturais, dentro dos quais os Estados encontram formas de solidariedade e de cooperação. Nesse sentido:

Regionalizar o Direito Internacional significa particularizar suas regras jurídicas a um certo espaço físico (dividido politicamente em Estados) que apresenta ou uma homogeneidade geopolítica, ou econômica, ou social ou cultural etc. (MAZZUOLI, 2015, p. 74)

Por sua vez, Fawcett (2005) defende que para compreender e elaborar o conceito de região e regionalismo é necessário certo grau de flexibilidade, promovendo-se uma definição multinível e polivalente, indo além da noção geográfica e centralizada nos Estados. Assim, indica que uma perspectiva seria ver “região” como uma unidade ou “zona” que tem como base grupos, Estados ou territórios, cujos integrantes compartilham algumas características.

Assim, Fawcett (2005) conceitua que a regionalização caracteriza um processo resultante de forças espontâneas ou autônomas, tendo início com a concentração de atividades, como comércio, povos, ideias e até mesmo conflitos, em nível regional. E é a partir desta interação que pode ocorrer a formação de regiões, e posteriormente, organizações regionais.

Vê-se que Fawcett (2005) parte de uma óptica otimista, uma vez que dá destaque aos pontos “positivos” neste fenômeno, tomando o regionalismo como um “bem” almejado e promovido tanto pelos Estados quanto pelos atores não-estatais, defendendo que, além de promover a cooperação econômica, política e de segurança, pode consolidar a construção do Estado, bem como seu processo de democratização, além possibilitar o aumento da transparência na relação entre estes, e tornar Estados e Instituições mais responsáveis.

Também considera que em um sistema internacional permeado por ameaças e desafios complexos, onde algumas instituições multilaterais estão sobrecarregadas, ou mesmo, com agendas bastantes “distorcidas” em função dos interesses de Estados considerados “vitais”, o regionalismo é desejável e necessário, bem como adequado para abordar questões de governança regional. (FAWCETT, 2005)

A partir da percepção de “região” como uma unidade ou “zona” composta por grupos, Estados ou territórios que compartilham características, Fawcett (2005) conceitua o regionalismo como uma política e projeto através do qual os Estados e os atores não estatais cooperam e coordenam estratégias dentro uma determinada região, tendo por objetivo buscar e promover objetivos comuns em uma ou mais áreas temáticas.

De tal modo que, pode variar desde um regionalismo “soft”, que vise apenas promover um senso de conscientização regional ou comunitário, chegando até um regionalismo “hard”, cujo seja formalizado através de acordos diplomáticos e instrumentalizado através de organizações regionais.

Fawcett (2005) ressalta que o regionalismo pode ser operado tanto no nível estatal, como no nível acima ou abaixo, não sendo mais o Estado o detentor exclusivo deste movimento. Ainda considera que um projeto regionalista verdadeiramente bem sucedido pressuporia eventuais vínculos tanto entre atores estatais, como entre atores não estatais, assim como cooperação entre diferentes regiões, de modo a estabelecer uma rede interligada de estruturas de governança regional.

Além disto, destaca que as regiões e regionalismo são o que os Estados e outros atores fazem deles. Ou seja, são construídos a partir das expectativas e interesses daqueles que os fomentam. E por isso, conforme Fawcett (2005), não há um conceito ideal de região, ou mesmo uma agenda única à qual todas as regiões aspirem atingir. O que se percebe é que as regiões, tal como os Estados, têm composições, capacidades e interesses variados.

Partindo disto, Fawcett (2005) conclui que a observação de fenômenos regionais implica observar a composição da região em questão, de modo a entender suas peculiaridades. E isto decorre do fato de que certas condições poderiam propiciar um maior avanço do movimento regional.

Uma dessas condições seria um ambiente democrático. Defende que, o regionalismo poderia prosperar melhor em um ambiente democrático, em que a sociedade civil seja relativamente avançada. Um exemplo disto seria a criação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), em que a combinação de democracia e comércio propiciaram um avanço no movimento regionalista. de acordos diplomáticos e organizações regionais. (FAWCETT, 2005)

Por sua vez, sob uma perspectiva construtivista, Ruggirozzi e Tussie (2012) defendem que o significado de região para Estados e atores não estatais pode ser ressignificado à medida que motivações, interesses, ideias e políticas econômicas são modificadas. Parafrazeando Wendt, Ruggirozzi e Tussie (2012) concluem que a Região seria o que os atores fazem dela.

Assim, conforme Ruggirozzi e Tussie (2012), as regiões são compostas e operadas de diferentes maneiras, bem como, são conduzidas por diferentes atores. De tal modo que, em alguns casos, a presença de Estados que sejam considerados “potências regionais”, com posição demarcada na região e no sistema internacional, e detentor de certos atributos que lhe permitiria assumir papel de liderança, possuiria maior destaque na análise da dinâmica daquela região.

E devido a isto, Riggirozzi e Tussie (2012) expõem que alguns estudiosos consideram que estes Estados, considerados como potências regionais, tentariam reproduzir seu papel e interesses através de instituições e formas de cooperação sob modelos específicos de desenvolvimento. E por isto, a região seria vista como uma estrutura de autoridade e ordem, que seria reflexo da hierarquia regional.

Nesta dinâmica, Riggirozzi e Tussie (2012) destacam ainda o papel do que denominam de Estados “seguidores”, uma vez que a posição de uma liderança de um Estado também dependeria do apoio de “seguidores”. Assim, as regiões também seriam construídas a partir da consensualidade de interesses entre estes dois tipos de atores Estatais.

Isso implicaria uma transação entre Estados líderes e Estados “seguidores”, em uma relação em que “todos sairiam ganhando”, onde o Estado líder poderia utilizar da região como meio para garantir seus interesses a nível internacional, e os Estados poderiam se beneficiar dessa autonomia “negociada” e de acesso a recurso e mercados. Nesta perspectiva, Estado líder e Estados seguidores se uniriam ao vislumbrar um bem vantajoso para ambas as partes.(RIGGIROZZI E TUSSIE, 2012)

Diante disto, de acordo com Riggirozzi e Tussie (2012), sob as premissas de Söderbaum and Hettne (2000), a *regioness* ou a regionalidade denotaria dois conjuntos de dinâmicas: primeiro, um senso de identidade e pertencimentos dos atores estatais e não estatais a uma determinada região, através do compartilhamento de valores, normas e instituições que articulariam essa interação; e a forma como se veem dentro de uma política comum (reconhecimento próprio).

E a segunda seria a ação coesa em relações ao exterior (reconhecimento por outros), através de instituições e regras que aprimorariam a capacidade da região de interagir autonomamente no cenário internacional. Conforme Riggirozzi e Tussie (2012), esta concepção, sendo a mais disseminada, ocasionaria o risco de se cair em uma análise comparativa, em que a União Europeia sempre seria colocada como ponto de partida para analisar outras regiões, deixando-se de lado a análise do que determina a identidade regional.

Para além disto, Fawcett (2005) destaca três questões que permeiam a discussão do regionalismo contemporâneo: capacidade, soberania e hegemonia. De tal modo que, a capacidade de qualquer grupo impactar em um determinado espaço regional dependerá da capacidade de seus membros, de tal modo, que a criação de

um agrupamento regional, não poderá avançar para outras etapas da cooperação caso seus membros não possam ou não tenham interesse.

E por isto, a capacidade e recursos limitados de dado grupo regional, principalmente, daqueles fora dos países avançados industrialmente, constituem obstáculos à ação deste grupo, seja na esfera militar, econômica, diplomática ou institucional.

Devido a isto, a manutenção e continuidade de um grupo ou instituições regional estarão interligadas às capacidades dos Estados, ao tipo de regime, às pressões e influência domésticas e externas, aos níveis de interdependência e ao desenvolvimento de interesses compartilhados.

A partir disto Fawcett (2005) conclui que a capacidade dos Estados pode representar um impedimento à cooperação, e conjuntamente à natureza do ambiente regional e internacional, poderá resultar no sucesso ou fracasso de qualquer projeto regional.

Ao seu passo, o obstáculo que a soberania pode resultar diz respeito ao fato de que a habilidade dos Estados de cooperação está ligada à sua disposição em cooperar. E esta discussão permeia dois pontos de vista: um, de que o regionalismo fomentaria o declínio da importância e figura dos Estados; e de outro, de que o regionalismo pode ser visto como um meio de avanço individual ou coletivo. Contudo, conforme Fawcett (2005) em regra, a soberania só representaria de fato um obstáculo a novos Estados, onde a soberania ainda seja frágil, deixando-os sensíveis quanto.

Por fim, o terceiro problema relacionado aos grupos regionais seria o risco da ascensão de Estados Dominantes ou hegemônicos. E isso se daria pelo argumento de que os grupos regionais apenas serviriam aos interesses dos Estados “mais poderosos”, ou mesmo que apenas os principais atores do bloco é que definiriam a sua agenda.

Contudo, conforme Fawcett (2005) a hegemonia não é capaz de mitigar uma ação regional, ao passo que, forças “poderosas” desempenham papel vital na promoção da paz e segurança, atuando onde outros sejam incapazes ou não tenham interesses.

Conforme Hurrell (1995) o regionalismo pode ser entendido como a intensidade da coesão social, econômica, política ou organizacional entre as

unidades. A partir disto, ele identifica cinco categorias que vistas conjuntamente, auxiliariam no entendimento do que é regionalismo.

Nesse sentido, destaca que os debates contemporâneos quanto ao conceito de região e regionalismo chegaram a conclusão de que não existem regiões “naturais”, e que por isso, as definições de “região” e os elementos que concederiam a “qualidade de região” a um determinado agrupamento variam de acordo com o contexto analisado.

Assim como Riggiozzi e Tussie (2012), Hurrel (1995) considera que todas as regiões são socialmente construídas, passíveis de serem politicamente contestadas, e por isso, se faz necessário analisar como os atores políticos percebem e interpretam tal região. Hurrel (1995) conclui que em boa parte do debate político e acadêmico o regionalismo é considerado uma coisa “boa”.

O primeiro tipo de categoria de regionalismo que Hurrel (1995) analisa é a regionalização, conceituando-o como o crescimento da integração de uma sociedade em uma região, bem como os processos não dirigidos de interação social e econômica. Para além disto, também envolveria a crescente circulação de pessoas, o desenvolvimento de canais de interações e redes sociais.

A partir disto, Hurrel (1995) sugere que três pontos devem ser destacados desta noção de regionalismo. O primeiro é que os processos envolvidos nesse movimento são mensuráveis, apesar de que o que se infere dos dados coletados permaneçam questões problemáticas.

Segundo ponto, que a regionalização não se basearia em políticas concretas de Estados ou grupo de Estados, nem ensejaria concretamente qualquer impacto nas relações entre os Estado dessa região. E terceiro, que os padrões de regionalização não devem necessariamente coincidir com as fronteiras dos Estados.

Outra categoria de regionalismo abordado por Hurrel (1995) seria os dos elementos da consciência e da identidade regionais, considerando-os como fundamentais para entender o regionalismo contemporâneo. Destaca a necessidade de se observar os processos políticos pelos quais as noções de regionalismo e identidade regional foram definidas e redefinidas e o significado dado à atividade política pelos atores envolvidos. Nesse sentido, esta “consciência regional” estaria relacionada à percepção compartilhada de pertencimento a uma determinada comunidade, e esta percepção, em muitos casos, estaria fundamentada em fatores internos, como cultura, história e tradições religiosas compartilhadas.

Conforme Hurrel (1995) esta consciência também pode ser fomentada em decorrência de uma posição de contraposição ao um “outro externo”, que seja visto como uma “ameaça política”, exemplificando nesse caso, o nacionalismo latino-americano posto contra a ameaça da hegemonia norte-americana; ou algum ente que seja visto como um desafio cultural externo.

A cooperação regional entre os Estados seria outro tipo de regionalização abordado por Hurrel (1995). Observa que em grande parte, a atividade regionalista envolve negociações e a construção de acordos, ou mesmo, de regimes interestatais ou intergovernamentais. Ressalta que a cooperação não precisa ser estritamente formal e que níveis elevados de institucionalização não garantirão, necessariamente, garantia de eficácia.

Ou seja, a cooperação regional pode envolver a criação de instituições formais, contudo, pode também estar baseada em estruturas mais “frouxas”, menos formais. Contudo, em alguns esquemas de regionalização, haveria a exigência de um grau exato de institucionalização necessária para a eficácia da cooperação.

Hurrel (1995) observa que os instrumentos de cooperação regional pode servir a uma ampla gama de propósitos, dentre eles, como resposta à desafios externos e à necessidade de coordenação de posicionamentos nas instituições e fóruns de negociação internacionais; assim como pode ser destinado à promoção de valores e resolução de problemas comuns, bem como para assegurar ganhos recíprocos.

Outra categoria de regionalização seria a Integração Econômica Regional promovida pelo Estado, a qual Hurrel (1995) diz tratar-se de uma subcategoria da cooperação regional. Envolveria decisões especificadas de políticas por parte dos governos, e que tem por propósito reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio de bens, serviços, capital e pessoas.

Diante disto, a integração econômica regional pode ser comparada a partir de várias dimensões, como: abrangência, que diz respeito ao número de questões que abrange; profundidade, quanto a extensão da harmonização de políticas; grau de institucionalização forma; e a centralização, que diz respeito ao grau em que a autoridade efetiva está centralizada. (HURREL, 1995)

Hurrel (1995) ressalta que, apesar do regionalismo ser frequentemente atrelado apenas à categoria da integração econômica regional, que tem como

modelo “principal” o Europeu, este esquema é apenas um dos aspectos deste fenômeno mais amplo.

Outra tipologia de regionalismo trazido por Hurrel (1995) é a coesão regional, que ocorreria, quando as outras quatro tipologias avancem conjuntamente, desembocando num modelo de uma unidade regional coesa e consolidada. Esta coesão se configuraria em dois sentidos: quando a região exercesse um papel definidor na relação entre os Estados da região com o resto do mundo; e quando a região representar a base organizadora de políticas para várias questões.

Conforme Hurrel (1995), para atores externos à região, o regionalismo será politicamente importante a medida que imponha a eles custos, ou, quando forem obrigados a definir suas políticas relativas a cada um dos Estados componentes da região em termos regionalistas. Já para os Estados integrantes da região, o regionalismo adquire importância quando os acordos regionais impõem custos significativos, econômicos e políticos, gerando perda de autonomia e redução de opções de política externa, e quando essa região representa a base organizadora de políticas na região.

De acordo com Hurrel (1995) um indicativo fundamental da existência de coesão regional é quando os acontecimentos regionais e a política regional impactam, moldam e definem o quadro político interno.

Também define que a coesão regional pode estar baseada em diferentes modelos, desde um modelo baseado em uma organização regional supranacional; até um modelo baseado na criação de uma série de mecanismos ou regimes interestatais sobrepostos e institucionalmente forte, até por fim, um modelo que misture os dois modelos anteriores, com a mistura de um intergovernamentalismo tradicional e um supranacionalismo. (HURREL, 1995)

Outros modelos de coesão regional seria o desenvolvimento de mecanismos constitucionais a nível regional; e outro, seria a criação de uma ordem na qual os princípios de territorialidade e da soberania seriam substituídos por identidade e autoridades sobrepostas. E por fim, Hurrel (1995) identifica o modelo em que haja uma forte hegemonia regional, que fiscalizasse as políticas externas dos Estados dentro e fora de sua zona de influência, estabelecendo limitações às opções políticas domésticas.

Esta análise trazida por Hurrell (1995), identificando cinco categorias que compõem o Regionalismo, demonstra-nos que ele, assim como outros atores, não restringe este fenômeno apenas aos processos de integração econômica.

1.3 AS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E HISTÓRICAS DO REGIONALISMO NA POLÍTICA MUNDIAL

O Regionalismo perpassou diferentes etapas, tendo maior destaque, primeiramente, ao final da II Guerra Mundial, com o surgimento de algumas iniciativas de regionalização, e dentre elas destaca-se o surgimento da comunidade europeia. Conforme Fawcett (2005), a década de 1920 configurou-se como o período em que se deu lugar a movimentos de regionalização, tendo se materializado no contexto do sistema da Liga das Nações, que lhes conferia legitimidade.

Contudo, foi apenas ao fim da II Guerra Mundial que os movimentos regionais se proliferaram, destacando-se deste período a criação da Organização da Unidade Africana, a Organizações dos Estados Americanos (OEA), a Liga dos Estados Árabes, bem como os pactos de segurança inspirados na OTAN: Organização do Tratado do Sudeste Asiático e a Organização Central do Tratado da Ásia.

Para, além disto, a conjuntura do pós Segunda Guerra representou avanços nos estudos das ciências sociais, de tal modo que, espaços geográficos que antes eram identificados apenas em nível de categorizações cartográficas, passaram também a ser categorizados a partir de semelhanças entre os Estados que os compunham. Daí surge e passa a se consolidar a ideia e conceito de “região”. Assim, passou-se a disseminar a ideia de um mundo dividido em regiões com características políticas, econômicas e sociais particulares e distintas.

Já o fim da guerra fria, representou período de novo escopo e oportunidade para os movimentos regionais. E isto ocorreu paralelamente ao crescimento do processo de globalização. Há o aumento do número de membros de organizações regionais, bem como do interesse neste “novo regionalismo”. (FAWCETT, 2005)

De acordo com Fawcett (2005), o regionalismo dos anos 1990 foi promovido pela descentralização do sistema internacional e a eliminação da ideia de sobreposição de superpotência. De tal modo que, o regionalismo se expandiu de modo à atender às novas demandas e necessidades desse sistema internacional

globalizado. De tal modo que, o avanço do regionalismo econômico foi estimulado por receios quanto à globalização em curso e a natureza da ordem comercial multilateral, representada por organizações como Bretton Woods e GATT.

Inclusive, o regionalismo teria representado para Estados “mais fracos” um meio de ingresso em uma ordem internacional dominada por ocidentais, onde seus interesses são marginalizados, bem como um fórum que a interação era possível, de modo a garantir um assento na “mesa de negociação. Assim, para estes países, o regionalismo pode representar um potencial em sua atuação no sistema internacional, fornecendo um incremento à respeitabilidade e legitimidade à ação Estatal tradicional. (FAWCETT, 2005).

Ao seu passo, Riggiozzi e Tussie (2012), sob um viés construtivista, argumentam que para entender a importância dos atuais projetos regionais, é necessário repensar o espaço regional, no sentido de dar atenção as transformações ocorridas neste espaço, considerando que o regionalismo não se restringe apenas à institucionalização de práticas transfronteiriças.

De acordo com Riggiozzi e Tussie (2012), a literatura sobre o regionalismo desde os anos 80 adotou o que se denominou de “novo regionalismo”, quando importantes projetos de integração regional se formaram fora do âmbito da União Europeia, e traduziu as transformações regionais ocasionadas pela globalização.

O novo regionalismo, como abordagem teórica, conforme Riggiozzi e Tussie (2012), trouxe as ideias de teóricos com fundamentos que iam além das premissas neofuncionalistas de integração, que tinham por base estudos comparativos com a União Europeia.

Esta evolução do debate teórico sobre o regionalismo teria sido impulsionada pela proliferação de acordos de cooperação regional que tinham por fundamento premissas neoliberais, disseminadas pela globalização. E assim, conforme Riggiozzi e Tussie (2012), estes novos movimentos regionais estavam ligados à transnacionalização do comércio e da produção, e à liberalização progressiva dos mercados nos países em desenvolvimento.

A abordagem do Novo Regionalismo fez contribuições ao entendimento da relação entre globalização e regionalismo, ao passo que tinha como objetivo entender o fenômeno regional no contexto da globalização econômica.

De acordo com Riggiozzi e Tussie (2012), o novo regionalismo foi concebido como uma abordagem teórica que tem por foco as pressões da economia

política internacional sobre as regiões e quais seriam as respostas destas regiões à estas pressões, deixando de lado a atenção aos fatores e interdependência intra-regionais.

De tal modo que, para os estudiosos do Novo Regionalismo, o regionalismo integrou as transformações capitalistas globais. Sob essa perspectiva, a América Latina era entendida como parte de um sistema “norte-americanizado”, que vinculava o regionalismo à economia norte-americana. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012)

Sob essa abordagem teórica, o regionalismo era visto como manifestação de ordens globais, bem como políticas hegemônicas modeladas pelas necessidades de os países se engajarem com eficiência no mercado global. (idem, 2012)

Contudo, conforme Riggiozzi e Tussie (2012) esta abordagem enfrenta alguns desafios e questionamentos, uma vez que os contornos do regionalismo estão sendo definidos por práticas transfronteiriças formais e informais, que resultam em variadas formas de regionalismos, que vão além da questão comercial e financeiras, realocando o regionalismo como uma extensão da política doméstica, e não da política global. O regionalismo latino americano seria um dos desafios à essa abordagem.

Ao seu passo, Hurrel (1995) trata das abordagens teóricas e históricas, disseminadas a partir do fim da Guerra Fria, que discutiram a noção e conceito de regionalismo, inicialmente com as teorias convencionais e tradicionais, que têm início a partir do interesse de se explicar a criação e evolução da Comunidade Européia, sendo esta abordagem dominada pelos teóricos liberais.

Conforme se vê, as diferentes abordagens teóricas das relações internacionais procuraram identificar e analisar os motivos pelos quais o regionalismo acontece. Diante disto, Hurrel (1995) aborda a compreensão do regionalismo a partir de três abordagens: a primeira, as das teorias sistêmicas, representadas pelo neo-realismo, pela interdependência estrutural e globalização; as segundas, as teorias que abordam a questão do regionalismo e da interdependência, representadas pelo neofuncionalismo e pelo institucionalismo neoliberal; e por fim, as teorias de nível interno, que dão ênfase aos fatores domésticos

Conforme Hurrel (1995), as teorias sistêmicas, que abarcam o neo-realismo, a teoria da interdependência e a teoria da globalização, têm como foco fatores

externos como explicação para o regionalismo. De tal modo, o neo-realismo tem como ponto de partida os constrangimentos existentes resultantes da anarquia do sistema internacional, e constroem seus fundamentos sob a premissa da competição e maximização de poder nesse sistema. E por causa disto, para esta abordagem, a cooperação é um desafio, se não, improvável.

Assim, para esta abordagem teórica, o regionalismo deve ser entendido, ou mesmo explicado, a partir da análise do âmbito externo da região, percebendo o lugar que esta região ocupa no sistema internacional. Assim, a formação de um agrupamento regional se daria em resposta aos desafios e ameaças externas. Além disto, para esta abordagem, não haveria diferença entre o regionalismo econômico e o político.

Ao seu passo, a abordagem da interdependência estrutural, crítica da abordagem neorrealista, tem como principal fonte a obra de Nye e Keohane, em meados da década de 1970, aborda a relação entre interdependência e poder estatal, e em meio a isto, busca entender qual seria o papel dos regimes em gerir a interdependência dentre uma área específica. Esta abordagem enfatiza a existência de uma relação de interdependência entre os Estados. (HURREL, 1995)

De acordo com Hurrel (1995), a abordagem da interdependência estrutural reaviva a ideia da interdependência como um fenômeno sistêmico, e que analisa o regionalismo contemporâneo a partir do contexto da globalização.

E por fim, das teorias sistêmicas, a abordagem da globalização, observa a crescente relação de interconexão e interdependência entre os Estados e sociedades. E o resultado disso seria a diminuição da importância dos limites territoriais, o enfraquecimento da noção tradicional de soberania e as regiões passaram a ser considerada dentro do contexto global. (HURREL, 1995)

Nesse sentido, Hurrel (1995) explica que a abordagem da globalização pode ao mesmo tempo gerar situações que gerem barreiras ao regionalismo, como pode também agir como estímulo ao regionalismo. Pode agir de forma contrária, uma vez que os níveis de interdependência econômica podem criar uma alta demanda por instituições internacionais, e não regionais. E pode estimular o regionalismo, quando o ambiente regional se demonstre mais adequado que o global para resolução de problemáticas, em decorrência das semelhanças culturais, histórica, sociais e de valores entre os Estados dessa região.

Há também as teorias que têm por foco o impacto do regionalismo e da interdependência, sendo elas, o neofuncionalismo e o institucionalismo neoliberal e o construtivismo. O neofuncionalismo tem por argumento que níveis altos ou crescentes de interdependência resultariam em um contínuo processo de cooperação que levaria eventualmente à integração política. A partir disto, concluíam que a integração se tornaria “auto-sustentada”, utilizando-se da metáfora do “spill over”. E este geraria dois efeitos secundários: o funcional e o político. (HURREL, 1995)

O efeito secundário funcional seria aquela no qual os primeiros passos do processo de integração criaria novos problemas que só seriam resolvidos através de mais cooperação. Enquanto o efeito secundário político, representaria o contexto em que a existência de instituições supranacionais desencadearia um processo de autoconsolidação na construção de outras instituições. (idem, 1995)

Quanto a esta abordagem, Hurrel (1995) conclui que o neofuncionalismo sempre teve mais dizer sobre o papel das instituições, do que sobre os fatores que explicam o surgimento de esquemas regionais. E por isto, por enxergarem as instituições como fundamentais, teriam dificuldade em relacionar-se com esquemas de baixos níveis de institucionalização que são encontrados em muitos projetos regionalistas.

Ao seu passo, a abordagem do Institucionalismo Neoliberal, que de acordo com Hurrel (1995) seria a que mais tem influência no estudo recente da cooperação internacional, tem como argumento central que os níveis de interdependência geraram aumento da “demanda” por cooperação internacional.

Assim, esta abordagem enxerga as instituições como soluções que são intencionalmente criadas para resolver diferentes tipos de problemas da ação coletiva. Assim, criar-se-iam normas, regras e instituições porque estas auxiliariam os Estados a lidar com os problemas comuns e ampliar seu bem bem-estar. (HURREL, 1995)

Além disto, esta abordagem conceberia os Estados como “egoístas racionais” e que por consequência, seriam levados a cooperar com outros. Também alegam que as instituições seriam importantes pelos benefícios que proporcionariam e pelo impacto que teriam no cálculo dos ganhos pelos Atores ao definirem seus interesses. E conseguiria isto por fornecerem informação, promoverem a transparência e controle das ações dos Estados, da redução dos custos de

transação, do desenvolvimento de expectativas convergentes e por facilitar o uso de estratégias.

Por sua vez, as abordagens construtivistas têm como fundamento conceitos como “regional awareness”, “identidade regional”, que dizem respeito ao senso compartilhado de pertencimento a um dado arranjo regional específico, além da noção de um “regionalismo cognitivo”. De tal modo que, na explicação para incentivos ao regionalismo, os construtivistas dão enfoque a questão do conhecimento, aprendizados, forças ideacionais e estruturas normativas e institucionais compartilhadas, indo além dos incentivos materiais. (HURREL, 1995).

Para a abordagem construtivista, é necessário entender as estruturas intersubjetivas, para então analisar as formas pelas quais os interesses e identidades se alteram ao longo do tempo, fazendo com que novas formas de cooperação possam surgir. (idem, 1995).

Por fim, Hurrel (1995) analisa as teorias de nível interno, que têm por foco elementos e fatores domésticos compartilhados, elencando três formas de relação entre os fatores domésticos e o regionalismo. A primeira seria a relação entre o regionalismo e a coerência estatal. Nesta, argumenta-se que a cooperação regional e integração dependeriam da viabilidade e coerência do ambiente domésticos dos Estados, e assim, a ausência de Estados considerados viáveis tornaria o processo de regionalização mais difícil ou mesmo impossível.

Outra relação seria entre o tipo de regime e democratização. Conforme Hurrel (1995) aponta, para esta abordagem, a democratização seria elemento fundamental nos processos de regionalização e manutenção de paz. E por fim, a relação entre cooperação regional e convergência de preferências políticas domésticas entre Estado em uma região. Sob essa perspectiva, a integração seria almejada como meio de resguardar um projeto doméstico particular.

1.4 O REGIONALISMO NA AMÉRICA LATINA

Alguns autores apontam como paralelamente ao cenário internacional, em que a perspectiva neoliberal entrava em crise, a América Latina desenvolveu movimentos particulares. Conforme Riggiozzi e Tussie (2012), a América Latina experimentou um proeminente movimento regionalista que ficou denominado como “pós-hegemônico”, que surgiu no início do século XXI. Neste período, vê-se a

inclusão de agendas sociais e políticas que acabaram por fomentar o regionalismo pós-liberal na região.

Cabe inicialmente destacar que os esforços para promoção de uma integração no continente Sul-Americano remontam à períodos mais antigos. Conforme Luquini (2004), o ideal integracionista latino-americano nos remonta ao Século XIX, com o ideal empreendido pelo General Venezuelano Simón Bolívar, cujo pretendia resgatar a “unidade latina americana”.

Destes esforços, resultou-se o primeiro tratado de União Latino-Americana: O Tratado da União Liga e Confederação Perpétua, que foi assinado pela Colômbia, Peru, Estados Unidos Mexicanos (hoje, México) e as Repúblicas Centro Americanas (hoje, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica.).

Este ideal integracionista ganhou maior destaque por volta dos anos 50, já no Século XX, com a criação pela ONU, em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que tinha por objetivo principal a criação de um Mercado Comum Latino-Americano.

Conforme Souza (2012), a CEPAL foi criada para estudar os problemas da América Latina e propor soluções. A Comissão, então liderada pelo economista Raúl Prebisch, propôs que, dentre os meios para garantir a industrialização e o desenvolvimento econômico da região, a realização de um projeto integracionista seria um deles. Neste ponto, a integração entre os países da região é posta como condição para o desenvolvimento econômico da região.

Nesse sentido, também observa que o eixo central da integração que se promoveu na América do Sul seria a aproximação entre Brasil e Argentina. Além disto, nota-se que os esforços de integração só ganharam mais força com o fim dos regimes ditatoriais e o processo de redemocratização de boa parte dos países sul americanos ao fim da década de 1980. Neste cenário, destacam-se os fatores econômicos como um dos elementos que impulsionaram estes mais diversos movimentos de integração entre os Estados. (SOUZA, 2012)

Consoante a Diz (2004), Luquini (2004) também destaca que o incremento da ideia de integração regional foi decorrência da consolidação democrática e da necessidade de inserção destes países na economia mundial. Uma resposta e ao mesmo tempo uma estratégia de atuação no sistema internacional.

Diante das experiências de integração latino-americanas da década de 1960, o MERCOSUL representou a superação do protecionismo e valorização do

mercado interno, e um processo que correspondeu a uma nova realidade democrática e de abertura econômica na América Latina. (LUQUINI, 2004)

Por sua vez, Riggirozzi e Tussie (2012) apontam como alguns projetos regionalistas empreendidos na América Latina pareceram ressignificar a concepção tradicional do que é região e levam a uma nova retórica sobre o que é e para o que é o regionalismo. E por isto, falava-se de um novo “DNA” do regionalismo latino-americano, com novos significados de região e pertencimento, com arranjos que refletem novas ideias, políticas e instituições domésticas. Este movimento ficou denominado de “Regionalismo Pós-Hegemônico”.

Para, além disto, conforme Riggirozzi e Tussie (2012) a América Latina é um continente vasto e desigual de muitos contrastes, possuindo diferenças de tamanhos territoriais e de níveis de desenvolvimento que são bem maiores que as dos membros atuais da União Europeia. Diante disto, a governança regional no continente representa um mosaico de diferentes políticas regionais, identidades regionais e formas regionais de cooperação.

De tal modo que houve na América Latina a existência de um esforço para reafirmar novas regras de engajamento e cooperação regional com base na reconfiguração de alianças e novas motivações que, lideradas por líderes de orientação política de esquerda, teriam redefinido os contornos da governança regional. (RIGGIROZZI E TUSSIE, 2012).

Como resultado, constata-se a existência da competição entre três principais modelos de projetos regionais: um com forte ênfase na integração comercial e com baixo conteúdo sociopolítico; outro com objetivo de aprimoramento do comércio e aprofundamento dos vínculos com os países vizinhos, buscando projetos políticos alternativos e autônomos de comércio e pós-comércio, estando aqui incluído o MERCOSUL; e por fim, projetos que enfatizem mais radicalmente os aspectos políticos e sociais da integração, com compromissos econômicos e de bem-estar em oposição à globalização neoliberal, como no caso da ALBA. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Riggirozzi e Tussie (2012) esclarecem que por Regionalismo Pós Hegemônico entendem as estruturas regionais caracterizadas por estruturas híbridas, com o deslocamento parcial das forças dominantes da governança neoliberal liderada pelos EUA, e o reconhecimento de outras formas políticas de organização.

1.5 O TRATADO DE ASSUNÇÃO E A CRIAÇÃO DO MERCOSUL

No contexto anterior à criação do MERCOSUL, em meados dos anos 1980, ao fim das ditaduras nos países sul-americanos, a democracia passou a ser promovida como um valor comum na região, servindo para consolidar a reaproximação entre os países sul-americanos, uma vez que estes países passavam por processos de redemocratização semelhantes.

Portanto, a criação do MERCOSUL, apesar de seu enfoque econômico, também teve por objetivo ultrapassar a rivalidade histórica que existia entre estes Estados, assim como a construção de uma relação de confiança recíproca, uma estabilidade regional, e principalmente, a consolidação das reformas democráticas pelas quais estes países passavam.

Como já apontado, antes mesmo da criação formal do MERCOSUL, os países sul-americanos já demonstravam a vontade de se integrar como forma de se posicionar mais fortemente no cenário internacional, e esta intenção se tornou ainda mais forte ao fim da década de 1980, com o fim de boa parte dos regimes ditatoriais na região.

O processo histórico de desenvolvimento do MERCOSUL, como se verá a seguir, perpassou diferentes contextos que influenciaram tanto os seus momentos de sucesso, como as intensas crises pelas quais passou. Os objetivos iniciais do MERCOSUL foram se moldando ao longo dos anos e muitos deles não foram atingidos até os dias atuais. Ao longo do trajeto do bloco, é possível identificar dois grandes pilares: a democratização política e a liberalização econômico-comercial.

A constituição do MERCOSUL representou a etapa mais recente e concreta do longo histórico de tentativas de integração entre as economias latino-americanas. Também devido a estas iniciativas, foi possível, a partir da década de 1980, a aproximação entre Brasil e Argentina e a conformação de acordos de cooperação entre os dois países, com o objetivo de incrementar a economia de ambos.

O processo teve início a partir da disposição demonstrada pelos governos do Brasil e da Argentina, inicialmente, bilateralmente, em um processo de aproximação e cooperação com iniciativas no campo político, econômico e estratégico.

Como Vaz (2002) observa, desde o início, o processo de integração do MERCOSUL esteve condicionado aos interesses e objetivos de política externa destes dois países. De início, a integração não tinha um fim em si mesma, mas era

um instrumento para que estes países pudessem atingir seus respectivos interesses de política externa, que não se restringiam apenas ao âmbito econômico e comercial, tampouco ao cenário regional.

Em consonância com Vaz (2002), Diz (2004) pontua que a criação do MERCOSUL foi possibilitada pelas relações bilaterais positivas entre Brasil e Argentina, podendo ser estes considerados, verdadeiramente, os líderes do processo de integração entre os países da região sul americana.

Assim como Diz (2004) e Vaz (2002), Luquini (2004) também credita que a base para criação do MERCOSUL foi a boa relação existente, na época, entre Brasil e Argentina, que seriam os precursores do movimento, e por serem considerado uns dos países de maior destaque político e econômico da região, durante aquele período, gerou motivação para que os demais países da região ingressassem no projeto.

Durante o período de transição política, que marcou o fim da década de 1980 e início da década de 1990, havia tanto para o Brasil quanto para a Argentina a necessidade de uma redefinição dos seus parâmetros de inserção internacional, como de uma reforma das suas estruturas econômicas e políticas domésticas, a partir de uma orientação liberal, que resultou aos dois países em visões convergentes quanto a objetivos de política externa, principalmente aqueles relacionados à otimização de oportunidades comerciais. Assim no contexto da integração, Brasil e Argentina seguiam com perspectivas convergentes quanto à importância do âmbito regional como espaço de atuação internacional primária e de integração. (VAZ, 2002)

Souza (2012) indica que o antecedente mais imediato da formação do MERCOSUL foi a Ata de Integração Brasil-Argentina, assinada em 1986 pelos presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina). Esta Ata criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica, o PICE, que propunha um projeto integrado de produção, comércio e desenvolvimento tecnológico entre os países. Semelhantemente aos demais projetos de integração, o PICE visou possibilitar a ambos países maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial.

Após o PICE, em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TCD), que previa a formação de um espaço econômico comum, no prazo de dez anos, com a suplantação dos conflitos

bilaterais. A essas negociações entre Brasil e Argentina, no intuito de formação de um bloco regional, aderiu o Uruguai e, pouco depois, o Paraguai, o que por fim culminou com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, sendo estes quatro os países fundadores do bloco. Em 1996, Chile e Bolívia associaram-se ao bloco e, em 25 de agosto de 2003, o Peru assina um acordo de livre-comércio com o MERCOSUL. Em 2012, a Venezuela torna-se membro do bloco.

No Tratado de Assunção, estabeleceu-se como objetivos primordiais da integração, a livre circulação de bens, dos serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC), a adoção de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, bem como a harmonização das legislações pertinentes à estas áreas, entre os países signatários. O Artigo 1º do Tratado trata sobre o que bloco consistirá e quais são seus objetivos:

(...) Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Os objetivos expressos no Tratado fundador do bloco tiveram um caráter mais maximalista e essencialmente político, que não encontravam condições de serem postos em prática em curto e/ou médio espaço de tempo. Foi a partir do mesmo que se imprimia o caráter multilateral ao processo de integração. O Tratado também prevê o respeito ao princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados partes, bem como o respeito ao princípio da não discriminação e ao princípio do pacta sunt servanda.

Almeida (2011) conclui que na visão dos países fundadores, a integração teria a possibilidade de evoluir para formas mais avançadas de organização

econômica, política e social, até alcançar em sua porção regional um status semelhante aquele adquirido pela, até então, Comunidade Europeia.

De acordo com Almeida (2011), os dez anos seguintes à criação do MERCOSUL ficaram caracterizados por diferentes fases de desenvolvimento. Este período pode ser dividido em três etapas: a 1^o, a fase da transição, prevista no Tratado constitucional; a 2^o, de configuração institucional da união aduaneira, iniciada a partir de 1995; e a 3^o de conjuntura de crise política e econômica de alguns dos Estados partes.

Dentre os objetivos determinados pelo Tratado de Assunção, foi previsto a constituição, até 31 de dezembro de 1994, de um mercado comum, que seria caracterizado pela livre circulação de bens, serviços, pessoas e fatores produtivos, através da fixação de uma tarifa externa comum. Contudo, dentro do prazo acordado, algumas das metas estabelecidas no tratado constitutivo foram apenas parcialmente atingidas, principalmente aquelas referentes à livre circulação de bens.

Apenas em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, é que foram estabelecidas as bases da estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL. Para tanto, a estrutura institucional do MERCOSUL passou a contar com os seguintes órgãos: O conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo 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).

Atualmente, o MERCOSUL é composto por cinco membros plenos: Argentina (membro fundador), Brasil (membro fundador), Uruguai (membro fundador), Paraguai (membro fundador) e Venezuela (desde 2012; e atualmente, encontra-se suspensa); e cinco países associados: Bolívia (desde 1996), Chile (desde 1996), Peru (desde 2003), Colômbia e o Equador (ambos, desde 2004). A diferença entre plenos e associados, é que estes últimos, apesar de poderem usufruir da estrutura do bloco, bem com participar de fóruns de discussão em temas de interesse comum, não têm direito a voto, sendo restrito aos membros plenos.

1.6 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DO MERCOSUL

1.6.1 O Protocolo de Ouro Preto e a Estrutura Institucional do Mercosul

Como já mencionado, o Tratado fundador do bloco restringiu-se a tratar de questões econômicas e de estipulação de prazos para adoção de medidas para a liberalização comercial. O mesmo criou apenas uma estrutura institucional provisória, composta apenas pelo Conselho do Mercado Comum – CMC e o Grupo Mercado Comum. Foi apenas com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que a estrutura jurídico-institucional do MERCOSUL foi efetivamente criada, e dada Personalidade Jurídica de Direito Internacional ao bloco. Com isto, o bloco passou a ter competência para negociar em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

A partir do protocolo, o MERCOSUL passou a figurar juridicamente como bloco econômico de natureza intergovernamental e regido pelas regras de Direito Internacional Público. A partir da leitura do protocolo, é possível identificar como características institucionais básicas as seguintes: órgãos decisórios de caráter intergovernamental, sistema consensual de tomada de decisões e sistema arbitral de soluções de controvérsias.

O Protocolo traz em seu Artigo 1º os órgãos que compõem a estrutura do MERCOSUL, sendo eles: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo 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).

Dentre estes, conforme expressa o Artigo 2º do protocolo, os órgãos que possuem capacidade decisória, de natureza intergovernamental, seriam o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL. Ou seja, apenas estes três órgãos têm a capacidade tomar decisões de caráter obrigatório. Neste artigo, também fica clara a opção pelo modelo intergovernamental.

O Artigo 3º do Protocolo determina que o Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do MERCOSUL, o qual tem por função a condução política do processo de integração, bem como a tomada de decisões que visem assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção.

Este Conselho é composto pelos ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados partes.

A presidência do Conselho é exercida de forma rotativa pelos Estados Partes, seguindo ordem alfabética, por um período de 6 meses. Dentre as funções do órgão, estão: negociar e firmar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais; esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas Decisões; adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária, entre outras.

Já o Grupo Mercado Comum (GMC), é o órgão executivo do MERCOSUL, conforme previsão do Art. 10º do protocolo, composto por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, indicados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem fazer parte necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Dentre as funções do Grupo, estão: velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos Acordos firmados em seu âmbito; tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum; organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar; entre outras.

Por sua vez, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), é órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, devendo velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns. É composta por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado-parte, sendo coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Dentre suas funções, estão: velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio; desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum.

Já a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) não existe mais, tendo sido substituída pela criação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul). Como propósitos do Parlamento estão: representar os povos do MERCOSUL, respeitando sua pluralidade ideológica e política; assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz; promover o desenvolvimento sustentável da

região com justiça social e respeito à diversidade cultural de suas populações; garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração; estimular a formação de uma consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários para a integração; contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL; e promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional.

Conforme indica Mazzuoli (2015), quanto à solução de controvérsias no MERCOSUL, foi criada, através da assinatura do Protocolo de Olivos, em 2002, uma instância decisória permanente, cuja fora denominada de Tribunal Permanente de Revisão, que tem natureza de tribunal arbitral e competência para decidir sobre a interpretação, aplicação e cumprimento das normas jurídicas do processo de integração, conforme prevê o Artigo 1º do Protocolo.

É composto por um membro titular e um suplente de cada um dos Estados-partes. Sua competência contenciosa pode ser originária ou servir como instância recursal sobre questões decididas pelos Tribunais Arbitrais Ad Hoc (Arts. 23º e 17º). Também é possível provocar o TPR no que tange à emissão de Opiniões Consultivas (Art. 3º), contudo, não se admite a provocação do TPR por particulares, apenas pela via indireta - ou seja, através de representação diplomática.

A estrutura do MERCOSUL também comporta outros órgãos, voltados à Solução de Controvérsias, como os Tribunais Ad hoc, que encontram previsão no Tratado de Brasília. O funcionamento habitual do MERCOSUL ocorre mediante a realização de Reuniões de Ministros, Reuniões Especializadas, conferências e Reuniões ad-hoc.

1.6.2 O Modelo Intergovernamental e a Estrutura Normativa do MERCOSUL

Conforme Baptista (1996) analisa, o próprio Tratado de Assunção já desenhou, ainda que preliminarmente, sob qual modelo o processo de integração e a constituição do mercado comum se pretendia construir; sob um sistema de cooperação, intergovernamental:

Entretanto, podemos dizer com certa liberdade de linguagem que o Tratado de Assunção já carregava em si o código genético do que pode vir a ser a integração definitiva ou mais avançada. A matriz desse código genético é a maneira como estão sendo e serão conduzidos o processo de integração e a constituição do mercado comum desenhado pelo Tratado de Assunção.

Consiste na opção por um sistema de cooperação entre Estados, ao invés de um regime de administração comunitária da generalidade dos setores da vida econômica. (BAPTISTA, 1996, p. 181)

Baptista (1996) ainda observa que a leitura do Tratado de Assunção possibilita perceber o cuidado que se teve em evitar a previsão de estruturas administrativas nos moldes da União Europeia, ou seja, sob um modelo comunitário. Ao contrário, há a opção por modelos flexíveis, com limites poucos definidos, que deveriam ser aperfeiçoados com a “prática”.

Conforme Cabral e Cabral (2014), os Estados podem alinhar-se sob um modelo intergovernamental ou supranacional de integração, a depender de uma série de fatores. De modo oposto à supranacionalidade jurídica do modelo europeu, o modelo intergovernamental implicaria no respeito à soberania estatal clássica, e neste modelo, os Estados são dotados de amplos poderes de decisão, e decidem conforme o seu interesse individual de cada um, e não do bloco de um modo geral. Identifica-se pelos tratados e protocolos constitutivos do bloco, que no MERCOSUL foi adotada uma estrutura institucional e decisória de caráter intergovernamental. Esta opção pela intergovernabilidade reflete um não compartilhamento da soberania nacional.

Desta forma, conforme Gomes (2007), o MERCOSUL se pauta pela regras de Direito Internacional Público, segundo o qual, não existe uma autoridade central que tenha a capacidade de impor, coercitivamente, as regras que deverão ser adotadas. O cumprimento das normas se dá pela observância do princípio do *pacta sunt servanda*.

E isto implica dizer que, no caso de conflitos, os Estados devem buscar solução através de meios diplomáticos, como a negociação direta, mediação, e ou arbitragem, e ainda, quando na hipótese da não observância de uma norma acordada, restará ao Estado infrator a responsabilização internacional perante os demais Estados. Todos esses elementos seriam as características do modelo da intergovernabilidade, no qual as decisões são tomadas conforme os interesses dos próprios Estados, modelo este adotado pelo MERCOSUL.

O modelo intergovernamental é formado por órgãos deliberativos, compostos por representantes dos Estados, estando a eles subordinados. Suas decisões não possuem eficácia direta nos Estados membros, nem são superiores às de direito interno. Apesar de serem previstas como normas obrigatórias, para que

tenham eficácia nos seus membros, necessitam se submeter à processo legislativo constitucional de internalização. (CABRAL; CABRAL, 2014).

De tal modo que, não existe no MERCOSUL a figura de uma autoridade central capaz de impor, de forma unilateral, as decisões que deverão ser cumpridas pelos Estados partes. Ao contrário, as negociações são realizadas a nível “horizontal”, levando em consideração os interesses econômicos, políticos e sociais de todos os Estados-partes. O que se vê então neste cenário é o que Gomes (2007) chama de “coordenação de soberanias”

Drummond (2011) ainda observa que isto também decorre da importância conferida pelos membros à noção de soberania nacional, o que decorreria de suas próprias raízes históricas, permanecendo até hoje como princípio basilar de sua cultura política. Assim, prevalece o raciocínio da preservação da soberania nacional, ao longo das negociações no processo de integração.

Nesse sentido, Baptista (1996) aponta como característica fundamental desse sistema normativo a unanimidade, em que todas as decisões tomadas pelo Conselho do bloco devem ser unânimes, para que então sejam submetidas ao controle legislativo interno de cada país. Conforme o Art. 37 do Protocolo: “As decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.”

Quanto às normas do bloco, os órgãos do MERCOSUL elaboram a sua legislação derivada através dos seguintes instrumentos: decisões, resoluções, diretrizes recomendações e pareceres. As decisões são proferidas pelo Conselho de Mercado Comum, as resoluções pelo Grupo Mercado Comum, as diretrizes pela Comissão de Comércio do MERCOSUL e as recomendações e pareceres pelo Foro Consultivo Econômico e Social e pelo Parlamento do MERCOSUL. Para que esta legislação entre em vigor, a mesma deve ser incorporada por todos os Estados partes.

Assim, as normas emanadas no bloco dependem da aprovação pelos legislativos nacionais para que entrem em vigor. Além da questão da intergovernabilidade, isto também decorre do fato de que a Constituição de alguns Estados membros, como Brasil e Uruguai, por exemplo, não viabilizam a formação de um bloco supranacional.

No MERCOSUL, sob este modelo intergovernamental, para que uma norma emanada pelo bloco tenha eficácia e seja vinculativa, necessita ser incorporada por

cada Estado-parte, obedecendo a processo legislativo interno de cada país. Mesmo possuindo status de membros do bloco, e por tal, quando de seu ingresso terem concordado em obedecer e cumprir as normas postuladas pelo bloco, a obrigação à estas normas depende de ratificação de todos países membros.

O procedimento então de entrada em vigor de uma norma advinda de um dos órgãos mercosulinos seria, sinteticamente, o seguinte: primeiro, a decisão deverá ser tomada por unanimidade no âmbito do Órgão responsável no bloco, após, deve passar por processo de incorporação por todos os países membros, sob controle legislativo interno; e só após todas as incorporações, a Secretaria Administrativa comunica o fato a cada um dos membros, e trinta dias depois, é que a norma entra em vigor. Este procedimento encontra previsão no Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto:

Artigo 40^o - A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:

- i) Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- ii) Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL comunicará o fato a cada Estado Parte;
- iii) As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais. (MERCOSUL, 1994)

Conforme Drummond (2011) observa, a opção intergovernamental feita pelos Estados-Partes do MERCOSUL não deixa dúvida quanto à inexistência, no bloco, de normas do tipo comunitário, no modelo da União Europeia, cujas normas são equivalentes à normas constitucionais, e portanto, possuem poder vinculante.

O modelo intergovernamental denota uma estrutura decisória e normativa centralizada nos presidentes de cada país, ao passo que o cumprimento de suas normas, reside sob a mera aplicação do princípio de Direito Internacional do *pacta sunt servanda*.

Enquanto no MERCOSUL não há instituições com competência de gerir a aplicação destas normas, em decorrência do seu caráter intergovernamental, estando à aplicação, interpretação e gerenciamento de suas normas condicionadas

aos seus próprios membros, em sede do Conselho do Mercado Comum, e consequentemente, subordinado aos seus interesses.

O que se pode vê é que o modelo normativo e decisório de um bloco regional pode impactar na eficácia e implementação das suas normas. No caso do MERCOSUL, sob o modelo intergovernamental, a aplicabilidade das normas aos Estados partes fica condicionada aos mecanismos internos de recepção previstos na Constituição de cada país para que entre em vigor.

Gomes (2007) defende que, frente às desigualdades existentes entre os Estados-partes, bem como no estágio atual do bloco, teria sido o modelo intergovernamental que possibilitou a evolução do bloco. Para, além disto, a intergovernabilidade seria o modelo ideal principalmente para os interesses econômicos do Brasil, uma vez que neste cenário, seus interesses não estão subordinados aos interesses do MERCOSUL, tendo em vista que as decisões são tomadas por consenso e com a presença de todos os membros.

Também considera quais seriam as desvantagens de um modelo intergovernamental. A primeira delas seria o fato de que a intergovernabilidade não permitiria um maior grau de aprofundamento do processo integracionista, uma vez que neste modelo, os interesses individuais dos Estados prevaleceria. Também há a questão de que, um Estado, invocando a sua própria soberania, pode vir a descumprir as normas do bloco, o que pode acarretar certo dissenso e insegurança jurídica. (GOMES, 2007)

Outra discussão diz respeito ao fato de que, sob o modelo intergovernamental não seria possível a construção de um verdadeiro “Direito da Integração”, nem de uma jurisprudência do bloco, que pudesse servir de referencial para futuras decisões, negociações ou políticas a serem adotadas. E por fim, a questão de que o cidadão nacional acaba por não participar diretamente do processo integracionista, pois as decisões são tomadas apenas no nível de negociação entre os representantes estatais.

Por fim, cabe-nos ressaltar que aqui não defendemos que existe “modelo ideal ou perfeito” a ser seguido pelos Estados quando se trata de integração regional. Acreditamos que um bloco regional deve, conforme suas peculiaridades regionais e desigualdades econômicas e sociais, buscar o modelo e as instituições mais adequados ao alcance de seus objetivos.

1.7 A TERCEIRA FASE DE EVOLUÇÃO DO MERCOSUL: PÓS 2003

O MERCOSUL após os anos 2000 sofreu algumas mudanças e avanços, principalmente no tocante ao enfoque dado por seus Estados membros. E em muito isso se deu pela mudança de paradigmas políticos na região e a ascensão de governos de orientação política de centro-esquerda, que tiveram por pauta a defesa da integração regional, sob a orientação de políticas pós-neoliberais e/ou anti-hegemônicas, buscando uma inserção internacional autônoma, o que ficou conhecido como o “giro à esquerda”.

Conforme Klemi e Menezes (2016), ao longo do desenvolvimento do bloco ficaram evidentes alguns problemas entre os países membros que impediram um maior aprofundamento do processo de integração. Dentre estes, destaca-se a baixa complementariedade econômica, assimetrias, baixo poder infra estrutural de grande parte dos países da região, e conseqüente, dependência das economias centrais.

No contexto político brasileiro, Klemi e Menezes (2016) indicam como desde o governo Fernando Henrique Cardoso passou-se a promover uma orientação de política externa que concedia maior importância à América Latina. No governo Lula, esta tendência se confirmou em seu discurso, elevando à América do Sul à condição de prioridade na condução da política externa.

Ao seu passo, com a ascensão do governo Kirchner, a Argentina passou a ver o Brasil como um parceiro estratégico, e juntos, prometeram intensificar a cooperação, fortalecer os processos democráticos e de integração e aperfeiçoar as instituições do MERCOSUL. Para além disto, enxergou-se a necessidade de alterar a orientação estratégica do bloco. (KLEMI; MENEZES, 2016)

Conforme Klemi e Menezes (2016), essa mudança de orientação do bloco foi o que ficou denominado de regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico. E esta percepção indicava que a integração não deveria apenas se restringir a questões comerciais e econômicas, deveria ir além.

A ascensão desta percepção em muito se deu pelo impacto negativo das políticas neoliberais, que resultaram no endividamento de boa parte dos países da América do Sul e graves crises econômicas que os acometeram, fomentando às críticas às premissas neoliberais como formas de promoção do desenvolvimento dos países periféricos. Este contexto abriu espaço para premissas

neodesenvolvimentista, cuja fomentava a integração regional. (KLEMI; MENEZES, 2016)

Como resultado desse contexto, em meados dos anos 2000, com a ascensão de governos de centro-esquerda em países como Brasil (Lula da Silva), Argentina (Nestor Kirchner), Uruguai (Tabaré Vázquez), Chile (Michelle Bachelet) e Bolívia (Evo Morales), oito países da América do Sul enquadraram-se em um grupo que aplicou políticas econômicas neodesenvolvimentistas, com o objetivo de revigoração da capacidade do Estado. (KLEMI; MENEZES, 2016)

Assim, esta nova óptica neodesenvolvimentista, pretendia para a região uma integração não mais só econômica, mas também a construção de um espaço sul-americano integrado nas áreas econômica, física, social e de segurança. De acordo com Klemi e Menezes (2016) de modo a concretizar este intento, foram criadas instituições e projetos políticos e comunitários, dentre as quais se destaca a Unasul, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento do MERCOSUL (FOCEM). Também se destaca o estabelecimento da livre circulação de pessoas sem necessidade de visto na região.

Em seu texto, Hoffman *et al* (2008) pretenderam analisar, sob a óptica de indicadores de integração regional de dimensão econômica, político-institucional e social, o nível de integração do MERCOSUL entre os anos de 1991 e 2006.

Através da análise dos dados coletados relativos a estes indicadores, concluíram que a evolução da estrutura institucional do MERCOSUL pode ser dividido em três fases. A primeira seria a fase chamada de formação, e que compreende o período entre 1991 e 1997, durante a qual foi constituída a estrutura institucional do bloco. Nessa fase, foi dada ênfase aos aspectos comerciais.

Já a segunda fase, que vai de 1998 a 2002, configurou-se como uma fase de crise no bloco, e que teria sido reflexo da crise econômica que boa parte dos países da região passou. (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008).

A partir de 2003 tem início a terceira fase de evolução do bloco. Nesta, há a retomada do processo de integração, coincidindo com uma renovação política na região, com a ascensão de governos de centro-esquerda. Destes, três novos governos, no Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na Argentina, Néstor Kirchner, e no Uruguai, Tabaré Vázquez, promoviam a importância da integração regional em suas linhas de política externa, com a mudança de paradigma, e visando uma integração

física e social e o aprofundamento institucional do bloco. (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Conforme denominação de Hoffman *et al* (2008) a 3º fase de evolução do MERCOSUL, iniciada em meados de 2003, configurou-se com fase de revitalização do bloco. Neste período, há mudanças na estrutura institucional e ampliação da agenda do processo de integração, com o estímulo para criação de novos órgãos que abarcasse o trato de temáticas para além da comercial, como a criação de instituições para tratar de direitos humanos, democracia e questões sociais.

Conforme já mencionado, este novo impulso ao processo de integração coincidiu com a ascensão de governos que defendiam em sua agenda a promoção e aprofundamento do processo de integração. O que foi o caso do Brasil, com o governo Lula da Silva, cujo tomou posse em janeiro de 2003, em seu próprio discurso de posse, defendeu a necessidade de aprofundamento do processo de integração, e ao longo de seu governo, defendia a necessidade de revigorar o MERCOSUL. (HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Processo político semelhante ocorreu na Argentina, com a eleição do presidente Néstor Kirchner, com o mesmo posicionamento favorável ao MERCOSUL. Assim como Uruguai, com Tabaré Vazquez, que também apontava para a necessidade de reforma institucional do bloco. (idem, 2008)

Além disto, conforme Hoffman *et al* (2008) apontam, é nesta fase que começa a ser tratada a problemática das assimetrias no bloco. A discussão resultou, em 2004, na criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), cujo foram destinado a promoção da competitividade e a coesão social dos Estados membros, assim como à reduzir as assimetrias entre estes, de modo a impulsionar a convergência estrutural e o fortalecimento institucional do processo de integração.

Outro momento que cabe destaque neste período foi em 2005, com a aprovação do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, onde em 2006, o Parlamento foi efetivamente criado, demonstrando certo avanço na composição da estrutura institucional do bloco.

Contudo, de acordo com Hoffman *et al* (2008), o Parlamento do MERCOSUL avançou pouco quanto às suas funções, funcionando basicamente como órgão consultivo, sem nenhuma competência legislativa, que em tese, teria sido destinado.

Nos últimos anos, o que se vê, é que o bloco tem perdido um pouco desse entusiasmo do período dos primeiros anos dos anos 2000, em muito devido a mudança de governos e de líderes políticos na região, que concederam menor enfoque ao processo de integração. Além disto, cabe mencionar a crise política que acometeu o Brasil em meados do ano 2016, com o impeachment da Presidente Dilma, que prejudicou o avanço da agenda pró-integração do governo anterior.

Não se pode negar que o Brasil representa papel de suma importância na evolução do bloco, de tal modo que, o enfoque que sua política externa concede ao processo pode afetar o nível de evolução do bloco.

2 A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL E O CASO DE SUSPENSÃO DO PARAGUAI

Após a contextualização dos Processos de Integração no Cone Sul e da criação do MERCOSUL, cabe-nos agora abordar o processo de formulação da cláusula democrática dentro do âmbito do bloco, expondo as suas particularidades, instrumentos legais, mecanismos de aplicação e hipóteses de aplicação. Tal exposição auxiliará na análise do primeiro caso concreto de aplicação da cláusula, que ocorreu com a suspensão do Paraguai em meados do ano de 2012.

Nas últimas décadas, a defesa e promoção internacional da democracia e dos direitos humanos demonstrou-se como uma tendência em meio às Organizações Internacionais, principalmente a partir da década de 1990. Conforme Hoffmann (2016), grande parte das organizações regionais contemporâneas adotaram normas e criaram instrumentos destinados a promover e proteger a democracia em seus Estados-membros, até mesmo Organizações com Estados-membros que não são considerados democracias plenas.

De acordo com Hoffmann (2016), historicamente, a primeira organização regional a adotar um compromisso formal com a democracia foi a Organização dos Estados Americanos, criada em 1948. Contudo, grande parte dos instrumentos e normas voltados a assegurar a promoção e proteção da democracia só foram criados no âmbito da organização a partir da década de 1990.

Outras organizações regionais, tais como o MERCOSUL, mais tarde incluíram nos seus tratados constituintes a chamada “cláusula democrática”, que prevê que o pleno funcionamento das instituições democráticas constituiria

pressuposto para o ingresso e permanência no bloco, condicionando seus Estados-partes a possuírem regimes democráticos e de defesa dos Direitos Humanos. A assinatura deste instrumento normativo demonstrou a preocupação dos países membros do MERCOSUL com a manutenção da ordem democrática ao ponto de elevá-la a nível de norma fundamental do bloco.

A seguir, brevemente, trazemos a contextualização histórica e política do contexto de formulação da Cláusula Democrática Mercosulina, em seguida, com comentários acerca dos Instrumentos normativos nos quais se encontra disposta, no caso, o Protocolo de Ushuaia I, assinado em 1998; e o Protocolo de Ushuaia II, assinado em 2011, de modo a elencar quais os requisitos para evocação da cláusula. Por fim, aborda-se o contexto que culminou na evocação da cláusula, no ano de 2012, com a decisão de suspensão do Paraguai após o impeachment do ex-presidente Fernando Lugo.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO

Ao fim dos anos 1980, com o fim dos regimes autoritários em boa parte dos países sul-americanos, a democracia passou a ser promovida como um valor comum na região, contribuindo para a reaproximação entre esses países. Isto fez com que a criação do MERCOSUL, apesar de seu enfoque econômico, também tivesse por objetivo ultrapassar a rivalidade histórica que existia entre estes Estados, assim como a construção de uma relação de confiança recíproca, uma estabilidade regional, e principalmente, a consolidação das reformas democráticas pelas quais estes países passavam.

Para além do âmbito do MERCOSUL, a década de 1990 também representou a promoção por diversos organismos internacionais da importância do respeito a valores como a democracia, a liberdade e os direitos humanos. (Monte e Anastasia, 2017).

A partir deste período, houve o estabelecimento de mecanismos de controle, supervisão e promoção de tais princípios, que se incorporaram ao arcabouço jurídico-institucional dessas organizações. As cláusulas democráticas tanto do MERCOSUL e da União Europeia são um exemplo deste movimento.

Como já mencionado, na América Latina, a questão da democracia passou a ser discutida com mais ênfase a partir de meados da década de 1980, em

decorrência dos regimes autoritários que haviam se proliferado nas décadas anteriores, ocasionando rupturas da ordem institucional e política na região. Todo esse quadro gerou empecilhos a um alinhamento de políticas entre estes Estados e ao fomento do processo de integração.

Neste contexto, Pont (2011) identifica três momentos principais na evolução política da região: os anos 1980, os anos 1990 e o período que vai de 2003 até o presente. No primeiro período, identifica-se a atenção voltada à transição democrática como alternativa política.

Conforme Pont (2011) observa, as transições democráticas pelas quais boa parte dos países da região passou em meados da década de 1980 foi um dos fatores que possibilitou o estabelecimento de relações de confiança mútua entre os Estados, o que, conseqüentemente, propiciou o avanço e aprofundamento do projeto de integração na região, e que posteriormente, culminou na criação do MERCOSUL.

Freixo e Ristoff (2008) também destacam como a percepção de valores em comum, principalmente o da democracia, fomentou a aproximação entre Brasil e Argentina. Como exemplo de materialização deste sentimento, temos a promulgação no Brasil da Constituição Federal de 1988, que trouxe a integração regional como prerrogativa constitucional, mais especificamente em seu artigo 4º, que expressou que o Brasil buscava a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina.

Ao seu passo, o segundo período, correspondente aos anos 1990, representou a consolidação da democracia destes países, no tocante ao respeito à alternância política e validade institucional, assim como o desenvolvimento de políticas de ajuste e reformas pró-mercado. E por fim, o último período, iniciado em 2003, representou reações aos efeitos das políticas neoliberais, denominando-se, como já mencionado, como um regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico. (PONT, 2011)

Todavia, conforme Freixo e Ristoff (2008) destacam, apesar do processo de democratização dos países da região ocorrer paralelamente ao processo de integração regional, a ênfase da política externa brasileira estava nos aspectos econômicos da integração.

Do mesmo modo, no Tratado de Assunção os assuntos expressamente abordados foram exclusivamente relativos a temas econômicos, como a constituição

de um mercado comum, questões relacionadas a bens, serviços, fatores produtivos e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. (FREIXO E RISTOFF, 2008).

Neste sentido, cabe-nos destacar que, a partir da leitura detalhada do Tratado de Assunção, não foram identificados sequer menção a termos como: democracia, direitos humanos ou Estado de Direito.

Conforme Santos *et al* (2017) observam, os acordos e tratados assinados neste período apresentavam um caráter “excessivamente” econômico, demonstrando uma forte influência de linhas neoliberais, que eram predominantes na época. O que se via é que boa parte dos países da região sofria forte influência do Consenso de Washington, que defendia a desregulamentação econômica, liberalização de mercados e privatização de empresas estatais.

Todavia, apesar de, inicialmente, não haver previsões expressas nos tratados e acordos pertinentes ao bloco quanto à questão democrática, conforme Sturaro e Frota (2012), o regime de defesa da democracia no MERCOSUL remonta às origens do bloco. E isto se daria por considerar-se que uma ordem democrática possibilitaria a construção da confiança mútua no plano regional, o que era compartilhado por Brasil e Argentina.

De tal modo que, de acordo com Sturaro e Frota (2012), os acordos firmados no início da construção do bloco, que culminaram na assinatura do Tratado de Assunção, traziam uma “cláusula democrática implícita”. E isso se comprova na Declaração do Iguazu, assinada em 1985, onde Argentina e Brasil reiteravam a adesão aos princípios democráticos como base da cooperação e da integração. Além desta, também há a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, que estabeleceu como princípio central do regime a plena vigência das instituições democráticas, como condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL.

Contudo, uma expressa previsão e institucionalização do compromisso democrático do bloco somente ocorreu após a tentativa de golpe de Estado por parte do General Lino Oviedo, em 1996, no Paraguai. Conforme Freixo e Ristoff (2008), tal acontecimento gerou receio nos Estados membros, levando-os a buscar uma formalização do compromisso e defesa dos princípios e instituições democráticas, do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Quanto a este período, Pont (2011) também aponta que esta preocupação com a questão democrática do bloco se deu em resposta à esta crise institucional que o Paraguai enfrentou em abril de 1996, quando houve a tentativa de destituição do Presidente Carlos Wasmosy. Nesta ocasião, em nome do MERCOSUL, os ministros das Relações Exteriores da Argentina, Brasil e Uruguai se reuniram em Assunção (Paraguai) e fizeram declarações incisivas e contrárias ao quadro político paraguaio. Nestas declarações, os ministros deixaram claro que caso a destituição do presidente viesse a se concretizar, o Paraguai seria excluído do bloco.

Contudo, conforme Pont (2011) observa, esta declaração dava margens para questionamentos de cunho jurídico, uma vez que neste período o MERCOSUL ainda não continha a expressa previsão de uma cláusula democrática que condicionasse a permanência no bloco à uma estabilidade da ordem democrática.

Em decorrência disto, em 25 de junho de 1996, durante a Cúpula Presidencial em San Luis (Argentina), houve a formalização do compromisso democrático no MERCOSUL. Na ocasião, os presidentes dos Estados membros declaram conjuntamente um “compromisso democrático”, cujo fora formalizado na Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL. (Pont, 2011)

Conforme Sant’anna (2007), na mesma ocasião foi assinada a Declaração Presidencial sobre Diálogo Político entre os Estados-Partes do MERCOSUL, que configurou o primeiro momento de discussão política mais efetiva acerca da questão democrática ao criar o Mecanismo de Consulta e Concertação Política, o M CCP.

Já em 1998, durante realização de reunião do Conselho do Mercado Comum, foi, assinado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL. O protocolo formalizou o entendimento de que a manutenção e ordem das instituições democráticas seria condição fundamental para o desenvolvimento do processo de integração, bem como condição para ingresso e permanência no bloco.

O Protocolo foi considerado a primeira grande norma jurídico-política do bloco a regulamentar a matéria pertinente à manutenção e compromisso democrático. Conforme Sant’anna (2007), a assinatura do Protocolo demonstrou-se consequência natural de um processo que teve início durante a Cúpula Presidencial realizada em San Luís dois anos antes. Ele também considera que o período em que foi possível notar uma maior preocupação com a questão política e democrática

ocorreu justamente entre os anos de 1996 até a assinatura do Protocolo de Ushuaia em 24 de julho de 1998, com uma intensificação do processo de aprovação de questões com conteúdo político social.

Cabe notar que, durante este período, as crises políticas paraguaias foram um dos pontos mais críticos que motivaram o aumento da preocupação com a questão democrática no contexto do processo de integração.

Conforme Sant'anna (2007), o protocolo demonstrou ser resultado de uma engenharia política e diplomática onde a participação do Brasil teria sido fundamental, principalmente em dois momentos. Primeiramente, durante a crise paraguaia de 1996, quando o Embaixador brasileiro Márcio Paulo de Oliveira Dias foi o mentor da ideia de criação de uma cláusula democrática do MERCOSUL. E em outro momento, quando outro Embaixador brasileiro, Luiz Augusto de Castro Neves, conjuntamente ao Embaixador Argentino, Juan José Uranga redigiram o texto da declaração de San Luís.

Além disto, a cláusula democrática do MERCOSUL pareceu seguir uma tendência em curso no sistema internacional. Como Freixo e Ristoff (2008) indicam, já teria ocorrido prática similar no âmbito de Órgãos como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Europeia, com a formalização do compromisso democrático como norma fundamental.

Conforme Pont (2011), a cláusula estabeleceu a proteção da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito como valores fundamentais para o bloco, e assim, como elementos e requisitos éticos-legais para legitimidade da integração.

Cabe notar, em sintonia com Hoffmann (2016), que a questão democrática e a questão dos direitos humanos foram tratadas por instrumentos distintos no arcabouço normativo do MERCOSUL. Enquanto a condicionalidade democrática foi prevista nos Protocolo de Ushuaia I e II, a proteção dos Direitos Humanos encontra previsão no Protocolo de Direitos Humanos, assinado em 2005.

De acordo com Hoffmann (2016), o Protocolo de Direitos Humanos estabelece que o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais constituem condição essencial para o processo de integração, além de prever algumas sanções em casos de desobediência ao Protocolo.

Ao seu passo, o Protocolo de Ushuaia prevê que, caso o sistema democrático de um país membro sofra ruptura, os outros Estados membros devem

dar início a processo de consultas entre si e o Estado afetado, a fim de aferir quais condutas deveriam ser adotadas. Conforme se percebe no protocolo, a natureza e escopo das ações a serem tomadas variarão de acordo com a natureza e gravidade da situação.

Como será detalhado a seguir, as ações previstas para casos de ruptura democrática vão desde a suspensão do direito de participar dos diferentes órgãos do MERCOSUL, até a suspensão dos direitos e obrigações decorrentes do processo de integração, como por exemplo, o direito de participar e votar nas reuniões dos órgãos superiores do bloco.

A decisão para tomada de uma dessas medidas deve ser por consenso entre todos os Estados membros e informadas ao Estado afetado. Além da previsão destas medidas, a Decisão nº 18/04 do CMC estabeleceu que os países interessados em se tornar membro associado do MERCOSUL deveriam assinar tanto a Declaração Presidencial, como o Protocolo de Ushuaia.

2.2 O PROTOCOLO DE USHUAIA I (1998)

Conforme já citado anteriormente, a cláusula democrática do MERCOSUL, normatizada através do Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998, visou ratificar o compromisso da plena vigência de instituições democráticas como condição indispensável para ingresso e permanência no bloco, reafirmando o compromisso democrático entre os Estados membros. Ao lado de outros tratados estruturantes do Bloco, trata-se de norma fundamental.

O Protocolo foi assinado em 24 de julho de 1998, na cidade argentina de Ushuaia, pelos quatro Estados-membros naquela época: Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai; assim como pelos Estados associados: Bolívia e Chile. Entrou em vigor em janeiro de 2002. Ele possui 10 Artigos, e foi assinado pelos respectivos presidentes da república e ministros das relações exteriores dos seguintes países: Pela Argentina, Carlos Saul Menem e Guido Di Tella; Pelo Brasil, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia; Pelo Paraguai, por Juan Carlos Wasmosy e Rubem Melgarejo Lanzoni; Pelo Uruguai, Julio Maria Sanguinetti e Didier Operti Badan; Pela Bolívia, Hugo Banzer e Javier Murillo de La Rocha; e pelo Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle e Jose Miguel Insulza.

O artigo 1º do protocolo determina que: “*A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.*”

E ainda, conforme prevê o Artigo 3º do referido protocolo: “*Toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados Partes do presente Protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes*”. O procedimento tem início então, conforme prevê o Artigo 4º, com a realização de consultas pertinentes entre si e o Estado afetado, depois de constatada a ruptura da ordem democrática em um dos Estados partes. (PROTOCOLO DE USHUAIA, 1998).

Assim, depois de realizadas as mencionadas consultas e estas restem “infrutíferas”, o artigo 5º do protocolo prevê que os demais Estados Partes, deverão considerar a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, devendo levar em conta a gravidade da situação existente. (idem, 1998)

Este mesmo artigo prevê que as medidas a serem aplicadas no caso de uma “ruptura democrática” podem ser: “... *desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.*” (PROTOCOLO DE USHUAIA, 1998).

Conforme prevê o Artigo 6º, a decisão para adoção das medidas previstas no artigo 5º deverá ser tomada por consenso entre os Estados Partes, e comunicada ao Estado afetado, que não participará deste processo decisório. As medidas entrarão em vigor na data em que for realizada à comunicação ao Estado afetado. (idem, 1998)

O artigo 7º por sua vez prevê que as medidas aplicadas ao Estado afetado cessarão a partir da comunicação a tal Estado da concordância dos demais membros que se tenha verificado o pleno restabelecimento da ordem democrática naquele Estado. (PROTOCOLO DE USHUAIA, 1998).

Como já mencionado, o fundamento da cláusula decorreu da constatação de que o pleno funcionamento das instituições democráticas deveria constituir pressuposto para o ingresso e a permanência no bloco, vedando qualquer “ruptura da ordem democrática” na ordem político-institucional destes países.

Todavia, cabe notar que não consta no Protocolo um conceito mais detalhado e específico do que seria considerada uma “ruptura da ordem democrática” que ensejaria o acionamento da cláusula. A falta da demarcação do

conceito de democracia a ser utilizado como critério para aplicabilidade é apontado como uma de suas deficiências.

Pelo entendimento de Monte e Anastásia (2017), o referido protocolo não define qual conceito de democracia norteará os países membros. Tal ausência de definição específica do conceito de democracia gerou questionamentos quanto ao possível uso estratégico da cláusula.

Uma vez que o conceito de democracia possui diferentes vertentes e interpretações, ao se promover sua defesa a status de norma de direito fundamental, acreditamos que há a necessidade de se definir a que conceito de democracia a norma está vinculada, de modo a evitar o uso estratégico desta para fins diversos ou mesmo um conflito de interpretações.

A ausência da precisão de uma norma quanto à conduta exigida, autorizada ou prescrita é problemático. Conforme Chayes e Chayes (1993) observam, a ambiguidade de uma norma pode levar a um “*non compliance*” desta, ao passo que cria uma zona de ambigüidade dentro da qual é difícil dizer com precisão o que é permitido ou o que é proibido, ou qual conduta pode levar à aplicação de sanções.

Do mesmo modo, Abbott *et al.* (2000) argumentam que, normas mais precisas detalhariam as condições de sua aplicação, bem como definiriam o comportamento esperado e requerido dos atores, enquanto que normas imprecisas seriam interpretadas e aplicadas pelos atores, que coordenariam as decisões e aplicação da norma, diante da ausência de uma estrutura jurídica centralizada que pudesse anular interpretações inapropriadas, levando a prática de interpretações pelos próprios atores, mais favoráveis a seus interesses.

Assim como não se encontra no Protocolo o que se entende por “valor democrático”, “plena vigência das instituições democráticas”, “ordem democrática”, uma vez que de acordo com as diferentes correntes teóricas acerca do conceito de democracia, tais elementos podem significar diferentes estruturas políticas. E a partir disto, como definir quando um Estado está em desacordo a tais elementos, se não há uma definição precisa.

Conforme Chayes e Chayes (1993) a ausência de uma precisão na linguagem do tratado pode gerar dúvidas quanto ao que é permitido e ao que é proibido. A linguagem dos tratados variaria quanto ao seu grau de especificidade, e por isto, quanto mais ampla e geral for a linguagem, mais ampla seria o âmbito das

interpretações possíveis, ou seja, o Estado agiria de acordo com a sua interpretação da norma.

E isto se relaciona a questão da “precisão” trazida por Abbott *et al* (2000), ao argumentar que normas mais precisas detalhariam as condições de sua aplicação, evitariam que fossem interpretadas e aplicadas pelos próprios atores interessados, e assim, uma aplicabilidade estratégica. E isso seria mais problemático diante da ausência de uma estrutura jurídica centralizada que pudesse anular estas interpretações.

2.3 O PROTOCOLO DE USHUAIA II (2011)

No ano de 2011 foi assinado o protocolo de Montevideu para a Defesa da Democracia, que visou trazer inovações ao texto original do Protocolo de Ushuaia assinado em 1998. Ele trouxe, expressamente, outras medidas a serem tomadas pelos Estados signatários em caso de ruptura da ordem democrática, bem como aperfeiçoa os mecanismos de consulta entre os países, e permite sanções mais incisivas nos casos de ruptura ou ameaça de ruptura da democracia.

Além dos Estados partes originais (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), este protocolo também foi assinado por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, na qualidade de Estados associados do bloco. O Protocolo encontra-se disposto em 12 artigos.

Diferentemente do Protocolo de Ushuaia de 1998, ele apresentou uma gama maior de medidas destinadas a lidar com o Estado cuja democracia está ameaçada. Este protocolo também ficou conhecido como Ushuaia-II.

Ocorre que, em virtude de seu modelo institucional intergovernamental, para que entre em vigor para os Estados partes e associados, o protocolo necessita ser por estes internalizados através de processo legislativo particular. Conforme prevê o Art. 11º deste protocolo, o mesmo entrará em vigor trinta dias após o depósito do instrumento de ratificação pelo quarto Estado Parte do MERCOSUL.

O artigo 1º do protocolo amplia a previsão do artigo 3º do protocolo de 1998, e determina que a cláusula poderá ser acionada não apenas no caso de ruptura da ordem democrática de um país, como também no caso de ameaça de ruptura, ou 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. (PROTOCOLO DE USHUAIA II, 2011).

Além disto, o artigo 2º do protocolo especifica que serão os presidentes dos Estados partes, ou na ausência destes, os ministros das Relações Exteriores, em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum, que promoverão consultas com as autoridades constitucionais do Estado afetado, buscando através de “gestões diplomáticas” promover o restabelecimento da democracia naquele país. Esta reunião deverá ser realizada no território da Parte em exercício da Presidência Pro Tempore do bloco. (idem, 2011)

Outra novidade encontra-se no Artigo 4º que prevê que, quando o governo de um Estado parte considerar que está ocorrendo em seu território algumas das situações elencadas no Artigo 1º, este poderá solicitar aos Presidentes das demais partes ou aos seus Ministros das Relações Exteriores, auxílio para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática, adotando as mesmas medidas previstas no Artigo 2º, em Reunião ampliada do Conselho do Mercado Comum. (PROCOLO DE USHUAIA II, 2011)

Conforme o Art. 6º do Protocolo, nesta reunião poderão ser aplicadas as seguintes medidas: a) suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do bloco; b) fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres; c) suspensão ou limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo e do fornecimento de serviços e abastecimento; d) suspensão do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos Acordos de integração celebrados entre as Partes; e) outras sanções políticas e diplomáticas. (PROCOLO DE USHUAIA II, ARTIGO 6º, 2011).

O artigo 9º do protocolo, diferentemente do artigo 6º do protocolo de 1998, prevê que as medidas aplicadas à parte afetada entrarão em vigor na data que se adote a respectiva decisão, e não mais da comunicação ao Estado afetado. Por sua vez, este artigo mantém a previsão que as medidas cessarão a partir da data em que se comunique à parte afetada a decisão das demais partes nesse sentido. (idem, 2011)

A Venezuela foi o único integrante do bloco que até o presente momento ratificou o protocolo (em 07.05.2013), sendo seguido pelo Equador, que o ratificou no ano de 2014. Todos os demais Estados Membros ou Estados Associados do bloco ainda não o ratificaram e, portanto, o mesmo ainda não se encontra em vigor.

Conforme Chayes e Chayes (1993), o processo pelo qual os tratados são formulados e concluídos é projetado para assegurar que o resultado final represente,

até certo ponto, uma acomodação dos interesses dos Estados negociadores. Uma vez que os Estados não têm obrigação legal de aderir a tratados, eles se submetem apenas a tratados com os quais concordem. E isso implicaria dizer que os governos normalmente só assumem obrigações legais internacionais que são de seu interesse.

Percebe-se que a aplicação da cláusula democrática perpassa a necessidade de aferição da qualidade democrática dos Estados membros. Aferir o estado da ordem democrática de um país de modo a avaliar se o mesmo está em desacordo ou não com a norma. Como então mensurar isto? Para que seja possível analisar a qualidade de algo, é necessário mensurá-la conforme determinados padrões, o que, como visto, não encontra previsão no instrumento normativo mercosulino.

2.4 O CASO DE SUSPENSÃO DO PARAGUAI

Um caso de invocação da cláusula democrática mercosulina, nos moldes previstos do Protocolo de 1998, ocorreu em 2012, após a realização da XLIII Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, na qual se decidiu pela suspensão do Paraguai após os Estados membros concluírem que o processo de impeachment do Presidente paraguaio Fernando Lugo, não teria obedecido a princípios democráticos. Nesta ocasião, o Paraguai foi suspenso do MERCOSUL, representando o primeiro caso de aplicação de sanção da cláusula.

Conforme mencionado no tópico anterior, o protocolo que se encontrava em vigência na ocasião de suspensão do Paraguai era aquele assinado em 1998, e, portanto, os procedimentos que deveriam ser adotado deveriam ser aqueles previstos no protocolo.

A decisão para suspensão do Paraguai foi tomada tendo como fundamento o processo de impeachment sofrido pelo então Presidente paraguaio Fernando Lugo ocorrido em 22 de junho de 2012.

Um dos principais argumentos invocados foi o “curto” julgamento político realizado pelo Congresso Paraguaio que, após 48 horas, empossa Federico Franco como o novo Presidente. Para fins comparativos, cite-se que o processo de impeachment da Presidente Brasileira Dilma Rouseff durou oito meses.

Conforme Santos e Santos (2015) observam, o processo de impeachment do então Presidente Fernando Lugo teria sido resultado de um contexto de uma

intensa crise política e institucional existente entre o Presidente e o Congresso Paraguaio. Fernando Lugo não possuía apoio político dos partidos tradicionais e por isso enfrentava uma maioria contrária ao seu governo no Congresso.

Além disto, Mattos (2018) aponta que a eleição de Fernando Lugo, ex-bispo da Igreja Católica, além de representar a ascensão de um candidato de esquerda ao poder, representou a eleição do primeiro candidato eleito que não pertencia ao Partido Colorado, que havia permanecido no poder por um período de mais de sessenta anos.

Todavia, conforme Jatobá e Luciano (2018), apesar de Lugo ter sido eleito através da coalizão de oito partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, o mesmo não conseguiu alcançar uma maioria estável nem na Câmara dos Deputados, nem no Senado Paraguaio. E isso fez com que seu mandato ficasse marcado por sucessivas crises políticas e tentativas de impeachment.

Desde o início do seu governo, houve desavenças entre Lugo e o legislativo paraguaio, principalmente quanto às questões de reforma agrária e escândalos da vida privada do presidente. Mattos (2018) ainda destaca que Lugo também não mantinha um bom relacionamento com o seu Vice, Federico Franco.

Inclusive, houve mais de uma iniciativa para impeachment do presidente, conforme Mattos (2018) observa. Em 2009, o deputado Juan Pablo Ziett tentou criar uma sessão especial para o impeachment, sob a alegação de que o presidente seria “mentalmente incapacitado” e que sofria de “alguma doença vinculada ao sexo”, além de ser “ninfomaniaco”. Todavia, a iniciativa não prosperou.

Por fim, a ocorrência em 15 de junho de 2012 do enfrentamento armado entre forças policiais e militares paraguaias e grupos de sem terra (os “*carperos*”) na localidade de Curuguaty, em uma operação malsucedida de reintegração de posse de uma fazenda ocupada, resultando em 17 mortes, entre 11 sem terras e 6 policiais, foi o “estopim” e fundamento necessário para o início do julgamento político para impeachment do Presidente. (SANTOS E SANTOS, 2015)

No mesmo sentido, Mattos (2018) conclui que o “Massacre de Curuguaty” serviu como uma espécie de “culminância” entre as desavenças quanto às questões agrárias entre Fernando Lugo e oposição, bem como o empresariado nacional.

Após o ocorrido, houve o pedido pelo deputado Luis Gneiting, do Partido Colorado, para início do julgamento político previsto na Constituição Paraguaia para destituição do Presidente. Por fim, Lugo foi acusado na Câmara dos Deputados, no

dia 21 de junho de 2012, pelos seguintes crimes: uso indevido de quartéis militares, confronto em Curuguaty, invasão de terras na região de Ñacunday, insegurança no Paraguai e a assinatura do Protocolo de Ushuaia II.

Em poucas horas a Câmara dos Deputados paraguaia aprovou o início do processo de impedimento por 76 votos a favor e um contra. Já no dia posterior, em 22 de junho de 2012, o processo de impeachment foi julgado e aprovado pelo Senado paraguaio, aprovando a destituição de Lugo por 39 votos favoráveis, 4 votos contrários e duas abstenções, cabendo destacar que todo o processo de impeachment, que envolveu desde a denúncia na Câmara dos Deputados até a votação no Senado, durou 48 horas. (SANTOS E SANTOS, 2015)

Apesar de o processo ter sido considerado legítimo pelo Tribunal Superior Eleitoral do Paraguai, algumas Organizações Internacionais consideraram a inexistência do respeito ao princípio do devido processo legal e à possibilidade de ampla defesa, tendo em vista que o Presidente teve apenas 24 horas para formular esta.

Dentre estas organizações, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pertencente à Organização dos Estados Americanos (OEA), considerou o procedimento ilegítimo e ilegal. Por meio de nota divulgada aos meios de comunicação, a Comissão afirmou que o evento *“É uma paródia da Justiça e uma afronta ao Estado de Direito remover um presidente em 24 horas, sem garantias para se defender.”* (BBC, 2012)

Semelhantemente, o presidente da OEA, José Miguel Insulza em nota divulgada aos meios de comunicação, afirmou que o procedimento do impeachment de Lugo foi um *“julgamento sumário que, ainda que formalmente apegado à lei, não parece cumprir com todos os preceitos legais do Estado de direito de legítima defesa”*. (BBC, 2012)

Do mesmo modo, a Unasul, por intermédio de sua comissão de Chanceleres, considerou que o processo de destituição de Lugo não respeitou o devido processo legal e deveria ser considerada como uma ameaça de ruptura da ordem democrática do país. (G1, 2012)

Neste contexto, percebe-se que boa parte dos países da América do Sul adotou posição unânime ao se recusarem a reconhecer a legitimidade do impeachment de Fernando Lugo, conforme se vê nas sessões do MERCOSUL e da Unasul. E isso não se restringiu apenas a líderes políticos de uma única orientação

política. Chefes de Estados de partidos tanto de esquerda como de direita reprovaram o processo político ocorrido no Paraguai.

Conforme Jatobá e Luciano (2018), essa consonância de posicionamentos pode ser vista como um ato de “solidariedade presidencial”, transcendendo diferenças partidárias e ideológicas em toda a região e prevalecendo o objetivo de defesa da estabilidade política regional e como reação às crises presidenciais de maneira coordenada.

Por sua vez, o Presidente Fernando Lugo ajuizou ação pretendendo anular o procedimento, tendo por alegação, justamente, a violação ao princípio do devido processo legal, uma vez que seu prazo de defesa foi de apenas 24 horas. Contudo, a Corte Suprema Paraguaia não acolheu a pretensão de Lugo, sob o fundamento de que o processo de impeachment é um juízo político e que por isto não se aplicariam as regras do devido processo legal, que estariam restritas ao âmbito do juízo ordinário. (SANTOS E SANTOS, 2015)

Na Constituição Paraguaia, o procedimento para impeachment do Presidente da República encontra previsão no Artigo 225, denominado de “Del Juicio Politico” (“juízo político”), dispondo que o Presidente de República só poderá ser julgado politicamente pelo mau desempenho de suas funções, por crimes cometidos no exercício de suas funções ou por crimes comuns. No caso de Lugo, o Congresso alegou mal desempenho de suas funções. (PARAGUAY, 1992)

De fato, não consta na Constituição Paraguai um prazo mínimo para defesa, ou mesmo, de duração de todo o procedimento. O Artigo 225 restringe-se à determinação de que a acusação deverá ser formulada pela Câmara dos Deputados, por maioria de dois terços, e que cabe ao Senado julgar, por maioria absoluta de dois terços, os acusados pela Câmara dos Deputados, através de julgamento público, e se necessário, declará-los culpados. (idem, 1992)

2.5 O CONTEXTO PARA DECISÃO

Diante deste processo conturbado, a maioria dos governos da América do Sul considerou o episódio como um “golpe de Estado”. Logo após a destituição de Lugo e indicação de Federico Franco como presidente Interino, o governo Argentino retirou seu embaixador do Paraguai.

Líderes políticos dos países vizinhos consideraram o episódio um “golpe de Estado”. Dentre eles, a presidente da Argentina, Cristina Kirchner e o Presidente Boliviano, Evo Morales. Ao seu passo, o governo brasileiro convocou seu embaixador no Paraguai para consultas. Assim também o fez o Chile. Já o Presidente Uruguaio José “Pepe” Mujica denominou a destituição de Fernando Lugo como um “Golpe de Estado parlamentar”. (BBC, 2012)

Em consonância à estas opiniões, dentro o âmbito do MERCOSUL, argumentou-se que o Paraguai havia violado a Cláusula Democrática do Bloco. A decisão para suspensão do Paraguai ocorreu durante a realização da 43ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, realizada em Mendoza (Argentina) entre os dias 28 e 29 de junho do ano de 2012. Participaram da Cúpula a Presidente da Argentina, Cristina Kirchner; a Presidente do Brasil, Dilma Roussef e o Presidente do Uruguai, José Mujica.

Almeida e Santana (2014) destacam como a decisão contou com a voz ativa das Presidentes da Argentina e Brasil, que encabeçaram a decisão de retirar temporariamente do Paraguai o título de membro pleno do MERCOSUL, tendo, assim, papel preponderante na suspensão do Paraguai.

No documento que formalizou a decisão dos chefes de Estado, datado de 29 de junho de 2012, ficou determinada a suspensão do Paraguai que perdeu o direito de participar dos Órgãos do MERCOSUL e das deliberações, nos termos do Artigo 5º do Protocolo de Ushuaia I (1998). Além disto, acordou-se que a suspensão cessaria quando, de acordo com o Artigo 7º do Protocolo de Ushuaia, for verificada a restauração completa da ordem democrática da parte afetada. Nesse sentido, os Ministros das Relações Exteriores deveriam realizar consultas regulares a esse respeito. (MERCOSUL, 2012)

Por fim, determinou-se a comunicação da decisão ao Parlamento do MERCOSUL e garantiu-se a continuidade dos projetos relacionados ao Paraguai em andamento no Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). (idem, 2012)

Quanto a decisão de suspensão do Paraguai, Monte e Anastasia (2017) consideram que, uma vez que as medidas previstas no Protocolo de Ushuaia são aplicadas de acordo com a gravidade da situação em questão, indo desde a suspensão de participação dos Órgãos do bloco até a suspensão dos direitos e obrigações, a penalidade aplicada ao Paraguai teria sido “branda”.

Além disto, Monte e Anastasia (2017) também considera que devido a natureza decisória do bloco ser fortemente intergovernamental, os atores ativamente envolvidos na suspensão do Paraguai foram apenas os Poderes Executivos dos países membros do Bloco. Além disto, o Protocolo de Ushuaia também não prevê a necessidade de uma etapa de aprovação doméstica das decisões de suspensão por ruptura na ordem democrática.

Isso significaria dizer, que os interesses de grupos políticos domésticos não são, necessariamente, representados nestas decisões. Assim, tratar-se-ia de processo de tomada de decisão no nível regional, que não depende de ratificação no nível doméstico, resultando em maior amplitude de ação aos presidentes dos países membros.

Após a tomada da decisão pelo Bloco, de suspender o país, o Governo interino do Paraguai, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, alegou que o processo de impeachment de Lugo foi constitucional, questionou, assim, a aplicação da sanção ao país e considerou a decisão do Bloco uma violação. Franco ainda alegou que o ingresso da Venezuela como membro do bloco, o que foi finalizado após a suspensão do país, foi ilegal e ilegítima. (VALOR, 2012.)

Em 9 de julho de 2012, o novo governo do Paraguai apelou ao Tribunal Permanente de Revisão, contestando a legalidade de sua suspensão e a incorporação da Venezuela como membro de pleno direito do bloco. Todavia, o Tribunal não deu prosseguimento à apelação paraguaia. Conforme Jatobá e Luciano (2018), os cinco juízes do Tribunal avaliaram apenas questões preliminares, de cunho processual, reconhecendo a existência de circunstâncias preliminares que impediriam a análise do mérito da questão e, portanto, não forneceram parecer consultivo favorável ao caso.

Cabe notar que, como contexto e pano de fundo da suspensão, entremeio a reuniões periódicas do bloco, anteriormente ao processo de destituição de Lugo, discutia-se a possibilidade de ingresso da Venezuela no Bloco, e quanto a isto, o Paraguai, mas especificamente o Poder Legislativo, opôs-se ao ingresso do país.

Discute-se como a decisão de suspender o país foi tomada de maneira rápida e sem maiores discussões. Conforme Jatobá e Luciano (2018), de um ponto de vista institucional a rapidez na tomada desta decisão em muito está atrelada ao forte papel exercido pelos Presidentes nas decisões do bloco e à ausência de

instituições autônomas aos governos nacionais, preponderando um sistema decisório “inter-presidencialista”.

Além disto, Jatobá e Luciano (2018) também suscitam a questão da perspectiva ideológica neste contexto, onde havia a orientação política de esquerda compartilhada entre os governos da Argentina, Brasil e Uruguai, que teria possibilitado o alcance rápido de um consenso da decisão de suspender o Paraguai, havendo o alinhamento de perspectivas.

Conforme Almeida e Santana (2014), o processo de impeachment de Lugo resultou em dois desdobramentos relevantes para a política externa da região. O primeiro deles seria a decisão de suspensão do Paraguai pelos países membros do MERCOSUL. E o segundo teria sido a aprovação, por estes mesmos membros, do ingresso da Venezuela no bloco.

O ponto que gera controvérsias é que ambos os eventos, de suspensão do Paraguai e ingresso da Venezuela, ocorreram de forma quase que simultânea o que aumentou os questionamentos acerca da aplicação desta sanção ao Paraguai. Argumenta-se que tais medidas, tenham sido aplicadas estrategicamente, de modo a possibilitar o ingresso da Venezuela do bloco, uma vez que o Paraguai era o único Estado que se opunha.

Almeida e Santana (2014) também apontam que países como Estados Unidos e Canadá não referendaram a decisão de suspensão do Paraguai, por considerarem incoerente a política de ingresso da Venezuela no bloco.

Fica clara a discussão relativa à existência de uma ruptura da ordem democrática no Paraguai no episódio de impeachment do presidente Lugo. O argumento preponderante apontando para uma ruptura democrática foi quanto à celeridade no processo de impeachment, considerando-se que o “tempo para recorrer de uma multa é maior que o tempo dado ao Presidente Lugo para se defender”. (ALMEIDA E SANTANA, 2014)

Todavia, dentro do regime democrático paraguaio, a interpretação da Constituição e a decisão sobre o tempo de defesa estão a cargo do Senado, não havendo uma limitação ou previsão sobre um tempo mínimo para defesa, devendo ser o período de tempo julgado adequado por aquela casa legislativa.

Além disto, Almeida e Santana (2014) defendem que era sabido que o número de parlamentares que concordaram com processo de impeachment era expressivo, e além disto, há o ponto de que Lugo não possuía força política

necessária no Congresso. Diante disto, questionam e concluem: *“Se houvesse um tempo maior, os parlamentares decidiriam de forma diferente? Provavelmente não.”* (ALMEIDA E SANTANA:101, 2014)

Assim, estes autores defendem que não houve uma ruptura democrática no governo de Lugo, ao considerar que o processo de impeachment foi em conformidade com a lei e decidido por uma maioria com representatividade assegurada pelo próprio Estado Democrático de Direito. Avaliam que o tempo concedido para defesa foi de fato “exíguo” e insuficiente, mas não foi o motivo para a deposição, uma vez que a deposição teria refletido uma decisão que já pairava sob o instável governo paraguaio.

No entanto, Almeida e Santana (2014) consideram que a decisão para suspensão do Paraguai como membro do MERCOSUL pareceu “oportunista”, por considerarem que houve o cerceamento de defesa no procedimento da decisão, uma vez que o Paraguai não participou do procedimento, ou mesmo suas alegações contrárias à suspensão foram analisadas. Assim, de acordo com os autores, a cláusula democrática pareceu ser “elástica” para, diante da suspensão de um país, sob alegação de ferir a democracia, admitir o ingresso de outro país, cujo elementos constitutivos não demonstrem ser plenamente democrático.

Além disto, consideram que o Paraguai não perdeu a qualidade de membro, tendo sido apenas suspenso das reuniões até o retorno de sua “normalidade democrática”. Isto faria com que fosse indispensável a aprovação pelo Paraguai quanto ao ingresso da Venezuela, uma vez que o Artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto e o Artigo 20 do Tratado de Assunção, que regulam as adesões ao bloco, ditam decisão unânime dos Estados-partes, fato que tornaria indispensável a presença de todos os Estados-partes. (ALMEIDA E SANTANA, 2014).

Conforme argumento de Almeida e Santana (2014), o ingresso da Venezuela do MERCOSUL seria uma estratégia do bloco para elevá-lo a uma potência militar e energética. Além disso, destaca-se o interesse comercial brasileiro no ingresso do país no bloco.

Do mesmo modo, Celso Lafer (2013) aponta o que ele considera como falhas no procedimento de suspensão do MERCOSUL. A primeira falha teria sido em relação ao local onde a decisão foi tomada: durante a Cúpula de Presidentes dos Estados partes. Conforme Lafer (2013), o Conselho do Mercado Comum, composto pelos ministros das Relações Exteriores dos Estados Partes, seria o único órgão

habilitado à adotar decisões obrigatória para todos os membros, conforme o Art. 10º do Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto.

De tal modo que, uma vez que a Cúpula de Presidente não tem papel institucional definido na estrutura do MERCOSUL, o que lhe caberia ter feito é ter dado instruções aos seus Chanceleres para que tomassem as deliberações necessárias e decidissem no âmbito do Conselho do Mercado Comum. Diante disto, Lafer (2013) considera que ocorreu no caso de suspensão do Paraguai uma falha no devido processo legal. Ele também defende que a aplicação da cláusula democrática com base no Protocolo de Ushuaia I, demandaria uma verificação da existência efetiva de ruptura da ordem democrática. Em sua visão, no caso do Paraguai, não restou óbvia uma ruptura de sua ordem democrática, uma vez que não se configurou a carência de título democrático, como aconteceria no caso de um golpe de Estado.

Desta controvérsia extrai-se a importância da obediência aos procedimentos previstos no Artigo 4º do Protocolo de Ushuaia, que prevê a necessidade de realização de consultas entre o Estado afetado e os demais Estados membros. Todavia, estas consultas não foram realizadas no caso do Paraguai.

Conforme Lafer (2013), a ausência destas consultas no âmbito do MERCOSUL configurou um grave fato, além de representar a quebra do devido processo legal nos termos previstos no Protocolo de Ushuaia. Estas consultas com o Paraguai deveriam ter representado um passo prévio para a aplicação ou não de uma suspensão de sua participação.

A consulta é mecanismo clássico do Direito Internacional e tem como objetivo a troca de opiniões sobre determinada controvérsia. Tem por função embasar uma avaliação jurídica sobre uma lide. Assim, a consulta, no caso em análise, envolveria a discussão entre Paraguai, Argentina, Brasil e Uruguai quanto a existência de ruptura de ordem democrática naquele país.

Uma vez que não foram realizadas as devidas consultas com o Paraguai e não se constatou uma inequívoca ruptura da ordem democrática daquele país, Lafer (2013) considera que a afirmação feita pelo bloco de que houve uma ruptura democrática no país não foi devidamente fundamentada. Assim, o procedimento não teria obedecido, em sua visão, previsões legais do Protocolo de Ushuaia, que exigem decisão substantivamente fundamentada.

Ainda segundo Lafer (2013), o que se configurou foi uma sumária execução de uma sanção, a do Art. 5º do Protocolo de Ushuaia, sem o devido processo de conhecimento previsto no Art. 4º do mesmo Protocolo. E por isto, infringiu o devido processo legal, intrínseco aos Direitos Humanos no âmbito internacional.

A partir destes argumentos, nos é possível identificar o debate sobre as falhas no procedimento que culminou na decisão de suspensão do Paraguai. Conforme já explicitado, na ocasião em questão, o Protocolo que se encontrava em vigência era aquele assinado em 1998, que não trazia em seu texto a previsão de acionamento da cláusula no caso de “ameaça” de ruptura da ordem democrática de um país, que ao nosso ver, seria o caso do Paraguai.

Além disto, conforme a documentação oficial, de fato não foi realizado nenhum tipo de procedimento de consulta com o Paraguai, ou mesmo com os seus Órgãos internos a fim de aferir se de fato tratava-se de uma quebra da ordem democrática. Também não foi dada oportunidade de manifestação ao Paraguai, assim como não foi avaliado o fato de que o processo de impeachment fora convalidado pelos Poderes Legislativo e Judiciário daquele país.

Cabe destacar que não se pretende aqui afirmar que o Processo de Impeachment de Fernando Lugo não levante questionamentos e controvérsias. De fato, o processo pareceu atender a uma demanda da oposição que, desde o início de seu governo, demonstrou o desejo por sua saída. Além do prazo concedido para defesa não ser razoável, vê-se que a decisão de destituir o presidente pareceu já estar tomada desde o início. A “guerra” para Lugo já estava perdida desde o início.

Contudo, argumentamos que o processo decisório que ocorreu no âmbito do Mercosul e que culminou na suspensão do Paraguai também pareceu a atender a interesses alheios a mera preocupação com a questão democrática. Nesse sentido, destacamos que, além da preocupação com a estabilidade democrática de um dos países membros, Brasil e Argentina também pareciam procurar momento oportuno para possibilitar o ingresso da Venezuela no Bloco, tendo em vista o recorrente veto do Paraguai em aceitar aquele país como membro.

Nosso argumento se baseia na rapidez em que foi tomada a decisão para suspensão do Paraguai, bem como na não observância de todas as fases do procedimento previstas no Protocolo. Portanto, consideramos que, a ocasião de suspensão do Paraguai, propiciou certo oportunismo da Cláusula Democrática, onde a suspensão do Paraguai, também serviu para o alcance de outro propósito, que

seria o ingresso da Venezuela no bloco, o que até então carecia de uma decisão consensual, o que, no contexto em análise, foi possível com o Paraguai “fora de jogo”.

Há de se considerar que o contexto era de intenso debate e de inúmeras críticas ao ocorrido no Paraguai, onde líderes políticos e organizações regionais condenavam o episódio. Assim, a decisão do MERCOSUL em suspender o Paraguai, estava em consonância com estas opiniões e atendia aos anseios de seus membros.

Acreditamos na premissa de que a ação estatal no sistema internacional é permeada por constrangimentos. De tal modo que, ter uma justificativa para determinada ação ou decisão permite mitigar retaliações ou mesmo discordâncias por parte de outros atores no Sistema Internacional. Não que venha eliminar todos os posicionamentos contrários, mas sim fornece uma justificativa plausível para tal ação.

Entremeio a este debate cabe-nos também levantar o ocorrido no Brasil, em meados do ano 2016, com processo político semelhante ao ocorrido no Paraguai, com o impeachment da Presidente Dilma. Contudo, no caso Brasileiro não houve discussões concretas dentro do Bloco que indicassem a possibilidade de suspensão do Brasil; mesmo diante de diferentes discursos que existiram a época de que o que havia ocorrido no país teria sido um “golpe” político. Inclusive, a Presidente Dilma em entrevistas concedidas à imprensa, alertou para necessidade de invocação da cláusula democrática do MERCOSUL. Mas nenhuma ação foi tomada ou discutida quanto a isto dentre o bloco.

A partir destas discussões, nosso argumento é que, a decisão mercosulina de suspender o Paraguai pareceu servir, ainda que não intencionalmente, para o alcance de interesses estratégicos além da questão da estabilidade democrática paraguaia. Apesar de a decisão ter sido tomada sob o fundamento de defesa e preservação da democracia, pode-se aventar a hipótese de que a suspensão do Paraguai serviu, em segundo plano, para o alcance de outros interesses, ao considerarmos os fatos expostos anteriormente.

Quanto a isto, há de se levar em conta que os interesses envolvidos no processo decisório do MERCOSUL têm variado de acordo com os líderes políticos que assumem o governo dos Estados Partes, o que ocasiona alteração da orientação política do bloco.

Exemplo disto é o caso da Venezuela. Durante as gestões de Lula e Dilma, o que se viu foi uma explícita aproximação e alinhamento de diretrizes entre Brasil e Venezuela. Durante este período, meados dos anos 2010, o Brasil foi um dos países que mais apoiavam e defendiam o ingresso da Venezuela no bloco.

Contudo, com a saída da Presidente Dilma, houve alteração de algumas dessas diretrizes. O Brasil, em 2017, apoiou a decisão de acionamento da cláusula democrática para suspensão da Venezuela do bloco, condição que permanece até o atual governo Bolsonaro (2019). Isso demonstra a importância de se analisar as percepções e interesses dos líderes políticos na ocasião de suspensão do Paraguai.

Na visão de Miriam Gomes Saraiva e José Briceño Ruiz (2009), as variáveis “interesse” e “poder” continuam a ser fundamentais para a compreensão dos processos regionais, de modo a entender a conduta dos atores a partir destas variáveis. Portanto, como já explicitado no capítulo anterior, entende-se que o MERCOSUL pode ser caracterizado como um modelo de processo de integração peculiar, construído e formatado de acordo com as expectativas e interesses dos seus Estados membros. Desde o modelo decisório até a estrutura institucional do bloco, transparecem as escolhas feitas por estes Estados.

Além disto, vê-se que o enfoque dado ao processo de integração tem variado de acordo com a mudança de governos na região, o que fica claro através da identificação de três fases de evolução do bloco, que correspondem justamente aos períodos em que houve mudança nas lideranças políticas na região.

Conforme Teruchkin e Nique (2001), a análise das interações entre membros de uma organização intergovernamental como o MERCOSUL deve perpassar a avaliação dos níveis de relações e valores existentes, uma vez que estes podem influenciar a estratégia a ser adotada. Em alguns casos, as estratégias adotadas refletem os interesses dos grupos ou atores mais “poderosos” da organização.

Andrés Malamud (2003), por sua vez, aponta que um dos fatores que podem ter propiciado a evolução do MERCOSUL e mantido a dinâmica do processo foi justamente o papel desempenhado pelos Presidentes. Conforme o autor, há um elemento onipresente ao longo da história do MERCOSUL: o alto perfil dos presidentes nacionais. E o papel desempenhado por esses agentes não teria sido casual, mas sim resultado da própria lógica política da região. Neste sentido, o papel relevante exercido pelos Presidentes na região foi um dos fatores que impediu a

estagnação do Processo de integração, sendo esta uma característica marcante do MERCOSUL. Também destaque-se, que sem a ação dos Presidentes, nem o impulso inicial para criação do Bloco, nem os mecanismos para a solução de controvérsias teriam sido possíveis.

Para além disto, há o papel que os presidente exercem no Órgão superior da estrutura institucional do MERCOSUL. De acordo com Teruchkin e Nique (2001), as decisões do Conselho do Mercado Comum do Sul são fortemente influenciadas pelas opiniões dos respectivos chefes de Estado. Ainda observe-se a questão de que os representantes do corpo funcional do bloco são indicados pelos seus respectivos países, o que significa dizer que as alterações de governança na política interna de um Estado membro, acarretam mudanças dos funcionários que compõem os órgãos do MERCOSUL. Alterações que podem impactar o rumo ou o ritmo das decisões intrabloco.

Assim, as interações entre os membros do bloco são influenciadas pelo contexto político interno dos países membros, o que resulta em períodos de contradições e harmonias, de contestações ou de acordos. Mais uma vez, destaca-se o relevante papel exercido pelo Poder Executivo, principalmente das diplomacias, nas decisões do MERCOSUL.

Por sua vez Hoffmann (2016) aborda a discussão quanto aos fatores que levam as organizações a intervirem em seus Estados membros em casos de crises democráticas. Neste panorama, traz a relevância das identidades das organizações regionais, dos interesses materiais e ideacionais dos países que exercem a liderança regional, além da pressão exercida por atores externos.

Diante disto, afirma que o principal desafio que as organizações regionais na América do Sul enfrentam na proteção e promoção da democracia na região diz respeito à questão do conceito de democracia que orienta o instrumento normativo. Isto se torna ainda mais problemático diante do fenômeno de regionalismos sobrepostos, que adotam definições distintas de democracia.

Por isto, percebe-se que nestas organizações regionais, a decisão de classificar um evento como uma crise democrática torna-se um processo predominantemente político.

A partir desta discussão, cabe-nos agora apontar e entender algumas das variáveis e elementos presentes no contexto que culminou na suspensão do

Paraguai, de modo a identificar quais fatores podem ter propiciado a tomada de tal decisão.

Partindo da hipótese de que a aplicação da penalidade da suspensão política ao Paraguai em 2012 foi estratégica, pretendemos no próximo capítulo, analisar os condicionantes e contexto do processo de adesão da Venezuela ao Bloco e o tomada de decisão para suspensão política do Paraguai.

3 OS CONDICIONANTES PARA APLICAÇÃO DA SUSPENSÃO AO PARAGUAI

Ao longo dos capítulos anteriores, objetivou-se contextualizar e identificar os principais elementos e contextos políticos que circundaram a criação do MERCOSUL e o estabelecimento da sua Estrutura Político-institucional, bem como os fatores que conjuntamente culminaram na formulação e inserção da cláusula democrática dentre o contexto do processo integracionista.

Como se viu, ao longo do processo de evolução do bloco houve fases tanto de avanço, como de crises. No entanto, nesta análise, deu-se destaque ao período a partir dos anos 2000, com a ascensão dos governos de orientação política de esquerda, que ocasionou uma mudança na orientação política do bloco, concedendo-lhe características bem peculiares, o que ficou denominado de “regionalismo pós-liberal” ou “pós-hegemônico”.

Conforme exposto, esta orientação política, que visava rechaçar as políticas neoliberais outrora disseminadas na região, fomentou o anseio dos países membros por uma integração para além do espectro meramente econômico, pretendendo-se a construção de um espaço sul-americano integrado também nas áreas econômica, física, social e de segurança. No contexto brasileiro, viu-se como desde o Governo Fernando Henrique Cardoso, ao fim da década de 1990, passou-se a promover uma agenda de política externa que concedia maior importância à América Latina.

Tomando esta trajetória histórica e política, no capítulo seguinte deu-se enfoque aos fatores políticos, econômicos e sociais que impulsionaram o interesse na formulação e inserção de uma cláusula democrática dentro o arcabouço normativo do Bloco. Viu-se que este contexto de redefinição política e de redemocratização contribuiu para a promoção e defesa da democracia como valor fundamental a ser preservado dentre o contexto do bloco.

Destacou-se que os processos de redemocratização dos países da região, conjuntamente ao receio compartilhado quanto à possibilidade de ressurgimento de regimes ditatoriais, bem como o anseio por um aprofundamento do processo de integração, foram alguns dos fatores que fomentaram a formulação da Cláusula Democrática em 1998.

Ressalta-se também o compartilhamento de percepções políticas e valores, bem como de defesa de princípios democráticos, o que propiciou, inclusive, a reaproximação entre Brasil e Argentina, que durante seus períodos de regimes ditatoriais haviam se afastado.

Entremeio a este contexto, também se identificou a preocupação com a questão da instabilidade política e fragilidade econômica paraguaia, principalmente, em meados dos anos 1990, com a tentativa de destituição do Presidente Carlos Wasmosy. Tal contexto serviu de embasamento para uma preocupação concreta do bloco quanto à questão democrática, diante da ausência de um mecanismo jurídico institucional que pudesse condicionar a permanência ou ingresso no bloco à existência de um governo democrático.

Mais adiante, analisou-se o caso concreto de aplicação da cláusula democrática ocorrida no ano de 2012, que se materializou com a suspensão política do Paraguai do Bloco. Abordaram-se as discussões existentes na época, quanto à validade jurídica da decisão que pronunciou a suspensão política Paraguáia, trazendo-se os principais questionamentos e argumentos existentes na época.

Ao fim do capítulo, apontou-se para a hipótese de que a aplicação da Cláusula Democrática com a suspensão política do Paraguai teria sido estratégica e destinada a atender a interesses alheios à questão democrática. E é a partir deste ponto que este capítulo se desenvolve.

Diante do exposto, o presente capítulo pretende observar alguns dos fatores que consideramos ter propiciado a tomada de decisão para suspensão política do Paraguai. Não é nossa intenção esgotar a análise de todos os fatores que podem ter exercido influência nesse contexto, mas apenas elencar alguns dos que consideramos ter contribuído para a decisão de suspensão política do Paraguai, sendo eles: a fragilidade política e econômica do Paraguai, as fragilidades da Cláusula Democrática do MERCOSUL em conjunto com os interesses políticos deste contexto, destacando-se a discussão acerca da adesão da Venezuela no bloco.

3.1 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E POLÍTICA DO PARAGUAI E SUAS FRAGILIDADES

A recente trajetória política do Paraguai foi marcada por ditaduras, conflitos com países vizinhos e instabilidades políticas, além da ausência de uma alternância de ideologias políticas e partidárias diante da permanência por mais de 60 anos do Partido Colorado na liderança do governo. De modo a construir uma breve análise da trajetória política paraguaia, daremos enfoque ao contexto que tem início ao fim da década de 1980, com o fim do governo autoritário de Alfredo Stroessner Matiauda.

Localizado ao centro-sul da América do Sul, o Paraguai configura-se como um país mediterrâneo sem saídas para o mar, o que, inclusive, constitui um dos fatores que contribuiu para a existência de conflitos com seus países vizinhos no passado. O país faz fronteira com Brasil, Argentina e Bolívia. Sua capital nacional é Assunção e possui uma população total estimada em pouco mais de 7 milhões de habitantes, e tem como idiomas oficiais o espanhol e o guarani. (IBGE, 2019)

A atual conjuntura política paraguaia foi moldada ao longo de uma turbulenta trajetória histórica e política. Destaca-se ao longo dessa história, a derrota do Paraguai na Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) contra Argentina, Brasil e Uruguai, tendo na ocasião perdido 25% de seu território e mais da metade de sua população. A derrota teria resultado em um extenso período de instabilidade política no país, com insurreição de três guerras civis durante a primeira metade do século XX. (BEITTEL, 2010).

Ao final do século XIX é inaugurado um sistema político composto por dois partidos, o Partido Colorado e o Partido Liberal, tendo, desde o início, o Partido Colocado assumido o posto de força política dominante, assumindo os governos entre 1887 e 1904. Nas décadas seguintes, até 1940, foi o Partido Liberal que assumiu o controle do governo. (BEITTEL, 2010)

Destaca-se também o acontecimento da Guerra do Chaco contra a vizinha Bolívia entre os anos de 1932-1935, que enfraqueceu as instituições políticas paraguayas e prejudicou o desenvolvimento econômico do país. Em 1940, os militares assumem o controle e governam ao longo dos anos seguintes, em uma sucessão de líderes autoritários. Até que, em 1946, o Partido Colorado retorna ao poder, consolidando a sua liderança através do apoio dos militares, grupos econômicos dominantes e burocracia estatal. (idem, 2010)

Conforme Beittel (2010), a influência do partido colorado sobre as instituições estatais era tão grande durante a década de 1940, que pertencer ao partido constituía requisito para assumir posições no serviço público e uma promoção nas forças armadas. Esta estrutura permanece até que em 1954, o General Alfredo Stroessner, membro do partido Colorado, sob um contexto de intensa crise econômica e social, organiza um golpe em 1954 e estabelece uma ditadura militar repressiva. A ditadura de Stroessner durou quase trinta anos, ficando o período conhecido como “El Stronato”, caracterizando um dos períodos mais longos em que uma única pessoa esteve à frente do poder de modo contínuo.

Todo este contexto contribuiu para que o Paraguai fosse considerado, principalmente do ponto de vista político, o país de maior fragilidade institucional, diante sua pouca experiência democrática, tendo em vista que, ao longo de sua trajetória foi marcado por governos liderados por uma elite cívico-militar, com forte e rígido controle sobre a sociedade civil. Conforme Rolon (2010) pontua, a instabilidade política foi traço marcante na trajetória política paraguaia até os últimos anos.

Um dos fatores que fomentou o enfraquecimento do poder de Stroessner, de acordo com Yegros e Brezzo (2013), foi o processo de redemocratização de boa parte dos países da América Latina, que ocasionou o isolamento político do governo paraguaio. Adicionalmente, o governo também estava bastante desprestigiado no cenário internacional diante as inúmeras denúncias de violações sistemáticas dos direitos humanos, o que contribuiu para acelerar a crise e queda do regime de Stroessner.

Conforme Yegros e Brezzo (2013), a destituição de Stroessner em 1989 e a abertura política propiciada pelo governo seguinte, do general Andrés Rodríguez, colocaram fim ao isolamento político que o país sofreu nos anos anteriores. O Governo de Rodríguez objetivou restaurar o respeito e promoção aos Direitos Humanos, a fim de restaurar a confiança internacional no país.

Durante o governo ratificou-se o Pacto de Direitos Civil e Políticos e o de Direitos Econômicos e Sociais, assinados no âmbito das Nações Unidas. Também foi aprovada a adoção da Convenção Americana sobre Direito Humanos, Pacto San José da Costa Rica. (YEGROS E BREZZO, 2013).

Contudo, conforme Rolon (2010) aponta, diferentemente dos demais países da região, o processo de redemocratização do Paraguai ocasionou poucas e

insuficientes reformas políticas e sociais, fazendo com que perdurassem ainda nos anos seguintes muitas práticas do governo Stroessner, até mesmo durante os anos 2000.

E isto se deu ao fato de que, diferentemente dos países vizinhos, em que a ruptura com o regime ditatorial acarretou mudança dos atores e estrutura de poder, o processo de redemocratização do Paraguai foi conduzido pelo mesmo partido do ditador deposto. Mattos (2018) ainda aponta que este partido permaneceu no poder por dezoito anos, antes que um novo partido fosse eleito, o que acarretou a permanência das relações clientelistas do período ditatorial e a baixa institucionalização, além da influência dos setores militares e “stronistas”.

Nesse mesmo sentido Mattos (2018) indica a perpetuação de um “*déficit*” na democracia procedimental paraguaia, mesmo após a queda do regime Stroessner, o que transpareceu principalmente através de eleições fraudulentas no país. Aponta que o Paraguai apresenta uma cultura política com forte herança autoritária e ausência de uma tradição democrática em comparação aos seus países vizinhos.

A eleição de Fernando Lugo então representou nesse contexto uma alternância de poder, sendo a primeira vez que um governo fora da linha tradicional de atores políticos paraguaios foi eleito. Contudo, como já descrito no capítulo anterior, o presidente Lugo não conseguiu concluir seu mandato, diante da tamanha oposição e dissenso em seu governo, principalmente do legislativo.

Diante disto, o Paraguai demonstra também um sistema presidencialista frágil, tendo em visto que Lugo não foi o primeiro presidente a sofrer um processo de impeachment movido pelo Legislativo. De acordo com Mattos (2018), após o governo ditatorial de Stroessner, o Paraguai sofreu três processos de impeachment. Dentre eles, apenas o de Fernando Lugo se concretizou com a destituição do presidente.

Stroessner foi destituído do poder após sofrer um golpe executado pela ala de oposição dentro do Partido Colorado, liderado por Andrés Rodríguez. Com a deposição do ditador, Rodríguez assume o governo transitoriamente e convoca eleições, reunifica o Partido Colorado, outorga uma constituição e tenta adaptar o país aos moldes democráticos, na tentativa de reativar laços de confiança com Estados Unidos, Europa e países do Cone Sul. O objetivo principal de Rodríguez, de acordo com Mattos (2018), era alcançar o reconhecimento da comunidade internacional de modo a obter legitimidade no âmbito doméstico.

Rodríguez não consegue se reeleger e o empresário Juan Carlos Wasmosy foi eleito como presidente pelo partido colorado e permanece, sendo o primeiro presidente civil após o regime de Stroessner, permanecendo no poder de 1993 a 1998.

Durante o governo de Wasmosy destaca-se a sua problemática relação com o General Lino Oviedo. Conforme Mattos (2018), a controvérsia entre os dois líderes se complica ainda mais quando Wasmosy pede o afastamento de Oviedo e sua aposentadoria em meados de 1996. Neste período, Oviedo foi acusado de planejar um golpe de Estado contra Wasmosy, sendo deposto do Comando do Exército em 1996.

Inclusive, é durante este período, como relatado no capítulo anterior, que três ministros das relações exteriores dos países membros do MERCOSUL visitaram o Paraguai em 1996, durante a crise provocada por Oviedo, e ameaçaram afastar o Paraguai do bloco caso ocorra a destituição de Wasmosy. Destaca-se, como também relatado no segundo capítulo que, o ocorrido foi um dos fatores que fomentou a necessidade de estabelecimento de uma Cláusula Democrática no arcabouço normativo do Bloco.

Realizando um paralelo entre os três processos de impeachment ocorridos após o regime de Stroessner, Mattos (2018) observa como nos três processos houve conflitos legislativos, onde, enquanto Raúl Cubas e Macchi enfrentaram divisões do próprio partido, Fernando Lugo enfrentou a oposição do Partido Colorado.

Além disto, os três processos estiveram marcados por escândalos presidenciais, com Raul Cubas envolvido em um caso de assassinato político, Luis Macchi envolvido em uma série de acusações de corrupção, lavagem de dinheiro, enriquecimento ilícito, transferência de milhões para “paraísos fiscais” e a acusação de tortura de dois militantes de esquerda. E por sua vez, Fernando Lugo esteve envolvido em escândalos de caráter pessoal, tanto relacionadas à questões de paternidade, quanto à acusações de relação com grupos guerrilheiros de esquerda e corrupção em compras de terras de brasiguaios. (MATTOS, 2018)

No contexto regional, nos últimos anos o Paraguai tem se destacado mais por seus aspectos negativos. Dentre eles, como mencionado, destacam-se as questões de cunho político, como a instabilidade interna e déficit democrático, além das questões problemáticas como corrupção no governo, contrabando e a venda

massiva de produtos falsificados. Conforme Rolon (2010), este quadro reforçaria a imagem de um país “incapaz” de resolver seus problemas.

Apesar de todas as reformas pelas quais o país passou no contexto de redemocratização pós-Stroessner, Yegros e Brezzo (2013) consideram que o acontecimento mais significativo que ocorreu nesses anos foi a decisão em fazer parte do processo de construção do MERCOSUL. O país foi convidado em meados de 1990 para incorporar-se ao processo de integração encabeçado por Argentina e Brasil, encontrando uma negociação já em estágio avançado entre os dois países, que pareciam ter superado a rivalidade de outrora.

Contudo, a decisão para ingresso no processo de integração gerou um dilema ao Paraguai, ao passo que tinha ciência que a abertura da sua economia geraria efeitos negativos para a sua atividade comercial e industrial, uma vez que diante Brasil e Argentina, encontrava-se em desvantagem. Contudo, conforme Yegros e Brezzo (2013) observam, após consulta aos diferentes setores políticos e empresariais, o país resolveu pela adesão ao processo, considerando, primeiramente, que não possuía outras opções além desta integração, assim como, que a adesão ao processo lhe daria capacidade negociadora, ainda que apenas nos temas comerciais.

Dentre o arcabouço jurídico-institucional do MERCOSUL, Yegros e Brezzo (2013) consideram que o Protocolo de Ouro foi benéfico ao Paraguai e ao Uruguai, ao passo que previu que todas as resoluções dos órgãos do MERCOSUL deviam ser tomadas por consenso, o que garantiria a igualdade jurídica dos Estados partes, além de ter incluso em seu preâmbulo uma menção “à *necessidade de uma consideração especial para países e regiões menos desenvolvidos do MERCOSUL.*”, o que abrange tanto Paraguai, como o Uruguai.

Destaca-se também dentre o contexto do MERCOSUL o impulso do Paraguai, durante a Cúpula Presidencial de Ushuaia de 1998, para assinatura do Protocolo sobre Compromisso Democrático entre os Estados partes e associados.

Conforme Yegros e Brezzo (2013), a representação paraguaia ante os órgãos do MERCOSUL pleiteou, em distintos momentos, pelo estabelecimento de órgãos supranacionais, que fossem capazes de assegurar a prioridade dos interesses comuns, assim como garantir a vigência do princípio da solidariedade entre os Estados Partes, além de advogar por um sistema de solução de

controvérsias mais evoluído, o que mais tarde se concretizou com a assinatura do Protocolo de Olivos.

Além disto, percebe-se a partir da década de 1990, uma maior dependência paraguaia nos países do MERCOSUL, principalmente, de Argentina e Brasil. Essa dependência ocorre principalmente quanto às questões econômicas, que repercutem no âmbito político.

Em decorrência deste contexto, o Paraguai moderno, em termos geopolíticos, deve ser enxergado como um país que deve lidar com duas potências vizinhas que rivalizam em busca da hegemonia no Cone Sul. E que em razão de sua posição geográfica, sua extensão territorial, sua população e sua necessidade de “saída” para o mar, encontra-se compelido a manter um bom relacionamento e um bom “jogo político” com os dois lados, Brasil e Argentina. (ROLON, 2010)

Inclusive, em muitas linhas, a política externa paraguaia promovida pelo presidente Fernando Lugo visou diversificar as parcerias e vínculos com outros países para além do alinhamento tradicional com Brasil e Argentina. Luís *et al* (2015) identificam um ativismo da política externa paraguaia neste período, demonstrando que Lugo procurou promover mudanças na estrutura do sistema político regional, visando torna-lo mais igualitário em relação aos países com menos recursos de poder.

Conforme Luís *et al* (2015), ao longo do governo de Lugo, ocorreram inúmeros entraves no âmbito do MERCOSUL envolvendo o Paraguai, principalmente, controvérsias comerciais entre o país e a Argentina. Além disto, os termos impostos ao país nas negociações no âmbito do bloco são problemáticos em decorrência da sua condição geográfica, dependendo constantemente dos países vizinhos para promoção de seu comércio exterior.

Durante a gestão, houve então um constante esforço em diversificar as parcerias externas, a fim de equilibrar a influência que os mercados da Argentina e Brasil tinham na economia paraguaia. E por isso, no plano regional, o Paraguai buscou fortalecer acordos com outros países de menor peso na região, como Bolívia, Uruguai e Equador. (LUÍS; ZAGUE; BERDU, 2015).

Entremeio a este contexto cabe também destacar o posicionamento paraguaio contrário ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL, o que causou embates principalmente com Brasil e Argentina, que defendiam o ingresso do país. Conforme Luís *et al* (2015), a nível regional, a relação de maior desgaste e tensão

do Paraguai foi com a Venezuela, uma vez que este último tinha como única objeção à sua entrada no bloco a posição contrária do Paraguai, o que impossibilitava o seu ingresso, tendo em visto ser exigido o consenso para o ingresso de novos membros.

Inclusive, após a finalização do processo de ingresso da Venezuela, durante o período em que o Paraguai esteve suspenso das decisões do bloco, houve diversos pedidos de ilegalidade e ilegitimidade quanto ao ingresso da Venezuela pelo país.

Quanto a este contexto de suspensão do Paraguai do bloco, como já introduzido no capítulo anterior, cabe-nos fazer alguns comentários. Apesar da destituição de Lugo, a princípio, ter respeitado o disciplinado na Constituição paraguaia, partindo de uma óptica mais ampla e subjetiva, há de se considerar a existência de um desrespeito ao princípio da ampla defesa, uma vez que este não se restringe apenas ao direito de ser ouvido, mas também à garantia de acesso a todos os meios necessários para a defesa, inclusive um lapso de tempo viável.

Se considerássemos apenas argumentos como este, de fato, chegaríamos a conclusão de que a decisão mercosulina para suspensão do Paraguai foi acertada. Considerando o contexto histórico e político de instabilidades do país, o argumento de que a destituição de Lugo significava uma ameaça para estabilidade na região e uma afronta aos princípios democráticos pareceria válido e fundamentado.

3.2 O CONTEXTO REGIONAL

Há de se considerar que como pano de fundo da suspensão, havia outras variáveis que também influenciaram na tomada de decisão. Além da questão das assimetrias de poder na região, que concedem a Brasil e Argentina o papel de “chefes” incontestáveis, havia a discussão acerca do ingresso da Venezuela, que tinha como principal empecilho o voto negativo do Paraguai.

Conforme Lima (2012), apesar de na região ter ocorrido processos de impeachment semelhantes ao paraguaio, de cunho duvidoso, como a destituição de Jamil Mahuad no Equador nos anos 2000, a saída “forçada” de Jean-Bertrand Aristide no Haiti em 2004, a substituição do presidente hondurenho Zelaya em 2009 e a destituição de Rafael Correa no Equador em 2010, o episódio paraguaio desperta curiosidade pelo fato de ter sido o único condenado unanimemente pelos países sul americanos.

Ao passo que Colômbia, Chile, Peru e Uruguai convocaram seus respectivos embaixadores para consultas e afirmaram que a destituição não respeitou o devido processo; Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela retiraram seus embaixadores do país por tempo indeterminado. No caso brasileiro, ainda destaca-se a postura da Presidente Dilma Rousseff que avaliou o episódio paraguaio como um “precedente perigoso”. (LIMA, 2012)

Mas o que pretendemos destacar neste ponto, é que, os demais países do bloco tinham em suas mãos subsídios e fundamentos para o afastamento temporário do país, o que, convenientemente, retirava o empecilho para o alcance de objetivo diverso do que a simples defesa da ordem democrática, como veremos mais além.

Além disto, o Paraguai não possuía credibilidade suficiente em sua argumentação de defesa quanto à aplicação da sanção, em decorrência de sua bagagem de um longo histórico de instabilidades políticas e econômicas que colocavam em cheque a sua defesa de não estar em desacordo com o Protocolo. Diante sua fragilidade, foi possível para que Brasil e Argentina induzissem o processo decisório para aplicação da suspensão.

Quanto a isto, conforme introduzido no primeiro capítulo, alguns dos fatores que impediram um maior avanço no aprofundamento do processo de integração mercosulino dizem respeito justamente à baixa complementariedade econômica, às assimetrias econômicas e políticas e a dependências nas economias centrais entre os países do bloco.

Conforme Teruchkin e Nique (2001), o MERCOSUL engloba países com realidade sociopolítico-culturais e econômicas distintas, e por isto, para que seja possível compreender as relações intra-bloco se faz necessário considerar a importância das relações de poder internas, principalmente, no tocante às decisões do MERCOSUL em acelerar, modificar ou postergar negociações e decisões intra-bloco.

De acordo com Teruchkin e Nique (2001), a dinâmica resultante de um processo de negociação entre indivíduos, grupos e coalizões não são necessariamente previamente determináveis, mas em muitos casos, refletem os interesses dos grupos mais poderosos da organização. Em organizações regionais como o MERCOSUL, identificam-se negociações e renegociações contínuas à

medida em que há a mudança das condições ambientais, em decorrência das mudanças nas políticas internas dos países membros.

Diante estas diferentes realidades, o MERCOSUL não possui diretrizes permanentes e contínuas, conforme Teruchkin e Nique (2001) observam. Uma vez que os representantes dos órgãos intergovernamentais do bloco são indicados pelos seus respectivos países, modificando-se na medida em que há alternância dos governos, há, conseqüentemente, variações no rumo e no ritmo das decisões intrabloco. Dentre a estrutura institucional e decisória do bloco, cada grupo defende seus interesses e suas convicções, o que demanda uma articulação de interesses.

Em decorrência deste contexto, percebe-se que as interações entre os membros do bloco são afetadas pelo contexto político e econômico dos países e isto ocasiona contradições e harmonias, contestações, acordos e concessões ao longo do processo decisório intrabloco.

Além das variações nas interações e processos decisórios, há a questão das assimetrias estruturais existentes entre os países membros do MERCOSUL. Conforme Souza *et al* (2010), as assimetrias estruturais dizem respeito às diferenças quanto à dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura, qualidade institucional e nível de desenvolvimento, e constituem um dos principais desafios ao processo de integração regional. Dentre estes, destaca-se o tamanho e diversificação da economia brasileira em relação aos demais membros, principalmente, em relação à Uruguai e Paraguai.

Conforme indicado por Souza *et al* (2010), de acordo com dados do Banco Mundial, em 2008, o Brasil representava cerca de 80% da população e 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do bloco, enquanto Paraguai e Uruguai, representavam juntos, menos de 4% da população e menos de 3% do PIB. Por outro lado, durante este mesmo período, Argentina e Uruguai possuíam, respectivamente, os dois maiores Índices de Desenvolvimento Humanos (IDHs) do bloco, seguidos de Brasil e Paraguai.

Ainda de acordo com Souza *et al* (2010), inclusive, em decorrência de seu maior tamanho e diversificação da economia em relação aos demais, a tarifa externa comum (TEC) do bloco reflete a estrutura tarifárias e interesses comerciais do Brasil. Além disto, como introduzido no primeiro capítulo, o Brasil representa papel de importância e de poder na região, sendo inclusive, um dos líderes do movimento

integracionista desde os seus primórdios. Juntamente à Argentina, ambos os países parecem ditar boa parte das “regras do jogo” dentro o contexto do Bloco.

Conforme Bakker (2013), o Brasil é visto com importância pelos países latino-americanos, e principalmente, do MERCOSUL. Inclusive, como visto no primeiro capítulo, o Brasil atuou como força motriz da criação do bloco, moldando em grande parte o seu desenvolvimento, e atualmente ainda molda em grande parte sua agenda e prioridades. Os interesses brasileiros por vezes se sobressaem frente ao demais nas deliberações do bloco.

Como também visto no primeiro capítulo, em muitos momentos da trajetória histórica do MERCOSUL, a agenda de política externa brasileira impactou consideravelmente o avanço do processo de integração. Nesse ponto, destaca-se o período a partir do anos 2000, e principalmente, a partir do Governo Lula, que tinha como uma das vertentes de política externa o aprofundamento do processo de integração, percebe-se que o bloco passou por uma fase de expansão e ganho de importância a nível global.

Ao seu passo, a Argentina é o segundo maior país do bloco, e depois do Brasil, é o país mais importante do MERCOSUL. Já o Uruguai é o menor país membro do bloco, mas, de acordo com Bakker (2013), possui as tradições liberais e democráticas mais consolidadas e sempre foi um dedicado apoiador do fortalecimento do MERCOSUL, além de defensor da criação de Instituições Supranacionais na estrutura do bloco. Economicamente, o Uruguai depende bastante da troca comercial com Brasil e Argentina, e por vezes, encontra dificuldades diante as políticas protecionistas de ambos os países.

Por sua vez, conforme Bakker (2013), a diferença entre interesses e expectativas, bem como, de níveis de desenvolvimento entre o maior membro e o menor fica mais evidente em relação ao Paraguai. Dentre os demais membros, o Paraguai é aquele que detém o mais baixo nível de desenvolvimento, uma taxa relativamente alta de pobreza e uma estrutura democrática instável. A intenção na exposição destes fatores é trazer a tona a discussão de como a existência de largas assimetrias estruturais e econômicas entre os países membros do MERCOSUL pode impactar nos seus processos de tomada de decisão.

3.3 AS FRAGILIDADES NA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL SOB O CONCEITO DE “LEGALIZATION”

Como identificado, o modelo institucional adotado pelo MERCOSUL denota uma estrutura decisória e normativa “flexível”, ao passo que o cumprimento de suas normas, apesar de prevista como obrigatória, reside sob a mera aplicação do princípio do Direito Internacional Público do *pacta sunt servanda*. Além disto, o processo decisório baseado no critério de consenso entre os Estados Partes demonstra que a tomada de decisão dependeria da aceitação de todos os Estados membros, o que nem sempre é fácil de alcançar.

Diante disto, analisar uma norma, de modo apontar as fragilidades que possibilitariam o seu uso estratégico, pode partir de diferentes abordagens. No caso desta análise, conforme já introduzido no capítulo anterior, optamos por utilizar o conceito de “*legalization*” proposta por Kenneth Abbott, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter e Duncan Snidal na edição especial do ano 2000 da revista “*International Organization*”, para analisar a cláusula democrática do MERCOSUL.

A edição especial intitulada “*Legalization and World Politics*” teve por conteúdo a decisão acerca do que se denominou de “*Legalização*” na Política Mundial. A edição reuniu trabalhos que examinaram os aspectos conceituais e operacionais da “*legalização*” na política internacional, analisando as variáveis políticas comuns em diversas instituições internacionais. Dentre os trabalhos que integram a edição, há o artigo “*The Concept of Legalization*”, escrito por Kenneth Abbott, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal, que, como prenuncia o título, trata da conceptualização do termo “*legalização*” na política mundial.

Inicialmente, os autores identificam a *legalização* como uma forma de institucionalização diferenciada que se caracteriza a partir de três componentes: obrigação, precisão e delegação. Deste modo, é possível medir a “*legalização*” de um regime internacional ou instituição internacional a partir destas três dimensões.

De modo a explicar os diferentes padrões de *legalização*, Abbott *et al.* (2000) formularam um conceito multidimensional que varia desde um “tipo ideal” de *legalização*, onde os três elementos estejam presentes em seu grau máximo; até o tipo que representa uma estrutura com a completa ausência de *legalização*.

Os autores ressaltam que o conceito é proposto em termo de características-chave de regras e procedimentos, não realizando juízo quanto aos seus efeitos. O conceito não incluiria o grau em que as regras são de fato implementadas e/ou cumpridas pelos Estados. (ABBOTT *et al*, 2000).

A partir disto, percebe-se que seriam as características de uma norma que determinariam o seu grau de legalização. Contudo, o tipo ideal de legalização seria difícil de alcançar, uma vez que não haveria grau de legalização que maximize perfeitamente todos estes três elementos, ou mesmo um único tipo que seja o ideal para todos os tipos de instituições. Algumas normas que enfatizam altamente todos os três elementos, especialmente a obrigação e a delegação, são consideradas como "leis rígidas" ("*hard law*"), outras leis que são fracas nesses três elementos são consideradas "*soft law*". (ABBOTT *et al*, 2000).

Quanto aos três elementos componentes do conceito de legalização, primeiramente, Abbott *et al.* (2000) definem a obrigação como a vinculação dos atores à regras ou compromissos, estando seu comportamento sob o ordenamento dessas regras, que impõem um tipo particular de obrigação vinculativa aos Estados, onde a violação da obrigação legal levaria a uma responsabilização do infrator, não sendo exigido a intenção, ou o nexos de causalidade. Não só as normas e regras criadas, como também as declarações não vinculativas podem moldar a conduta dos Estados e outros atores, o que seria chamado de direito consuetudinário.

Já a precisão representaria o grau de definição de uma norma quanto à conduta exigida, autorizada ou prescrita. A partir desta noção, quanto maior a precisão, menor seria a possibilidade de interpretação da norma de maneiras diversa.

Deste modo, como introduzido no capítulo anterior, conforme Abbott *et al.* (2000) apontam, normas mais precisas detalhariam as condições de sua aplicação, definindo o comportamento esperado dos atores, ao passo que normas imprecisas seriam interpretadas e aplicadas pelos próprios atores, e que diante a ausência de uma estrutura jurídica centralizada com capacidade para anular interpretações inapropriadas, há a possibilidade destes atores moldarem as interpretações destas normas ao seus interesses.

Na terceira dimensão, a delegação, os Estados delegam a autoridade a terceiros para implementar, interpretar e aplicar regras, por exemplo, tribunais, árbitros, etc. Há a concessão da autoridade a terceiros. Conforme Abbott *et al* (2000)

ressaltam, a delegação não se limita apenas aos órgãos de solução de controvérsias, tendo em vista que uma série de instituições, que vão desde simples arranjos consultivos até burocracias internacionais, auxiliam a elaboração de normas jurídicas, implementação de regras acordadas e facilitam (ou forçam) o cumprimento da norma.

A partir destes conceitos, Abbott *et al* (2000) consideram que instituições altamente legalizadas seriam aquelas em que as regras são obrigatórias para as partes através da vinculação às regras e aos princípios estabelecidos pelo Direito Internacional, assim como as regras são precisas, e a autoridade para interpretar e aplicar as regras foram delegadas a terceiros, cujos agem sob a restrição de regras.

Uma vez que diferentes níveis de obrigação, precisão e delegação podem ser combinados, de modo a produzir uma instituição que atenda às necessidades específicas dos atores envolvidos na sua elaboração, as instituições podem formular regramentos que possuam diferentes níveis destes elementos, de modo a adequá-las ao interesse dos atores.

Em certos casos, há uma necessidade de uma maior “legalização” da instituição, em que haja altos níveis de obrigação, ou de precisão, ou de delegação, de modo a atender aos objetivos da instituição. Bem como há instituições que, de modo a alcançar uma melhor aplicabilidade de suas normas, estabeleça níveis mais baixos de “legalização”, uma vez, que do contrário, a norma não atingiria o objetivo pretendido. (ABBOTT *et al.*, 2000, pp.401-407).

Vê-se que o nível de legalização de uma instituição perpassa também uma escolha política dos atores envolvidos na sua formulação. Como mencionado no capítulo anterior, o processo pelo qual os tratados são formulados e concluídos destina-se a assegurar que o resultado final represente, até certo ponto, uma acomodação dos interesses dos Estados negociadores. Assim, conclui-se que os governos normalmente só assumem obrigações legais internacionais que sejam correspondentes aos seus interesses. (CHAYES E CHAYES, 1993)

Conclui-se que, os formuladores de instrumentos legais podem combinar quaisquer níveis de obrigação, precisão e delegação para produzir a instituição que mais atenda à sua necessidade ou interesses específicos.

Como se viu, a Legalização refere-se a um conjunto particular de características que as instituições podem (ou não) possuir. E estas características variam de acordo com o contexto analisado. Como Abbott *et al.* (2000) observam,

estas características são independentes entre si, podendo os autores do instrumento legal combiná-las em diferentes graus, em adequação às suas necessidades específicas.

Como mencionado anteriormente, não consta no Protocolo de Ushuaia um conceito mais detalhado e específico do que seria considerada uma transgressão ao princípio de ordem democrática que ensejaria o acionamento das cláusulas. Neste ponto, podemos levantar o elemento da “precisão” do conceito de legalização, que diz respeito ao grau de definição de uma regra quanto à conduta exigida.

Como mencionado no segundo capítulo, não consta no protocolo o que se entende por “valor democrático”, “plena vigência das instituições democráticas” ou “ordem democrática”. Isto é problemático ao considerarmos que, de acordo com diferentes correntes teóricas acerca do conceito de democracia, tais elementos podem significar diferentes estruturas políticas. E a partir disto, como definir quando um Estado está em desacordo a tais elementos, se não há uma definição precisa.

Além disto, no MERCOSUL não há instituições supranacionais com competência de gerir a aplicação destas normas, em decorrência do seu caráter intergovernamental, estando à aplicação, interpretação e gerenciamento de suas normas condicionadas aos seus próprios membros, em sede do Conselho do Mercado Comum, e conseqüentemente, aos seus interesses. Diante disto, a cláusula democrática do MERCOSUL reside sob o risco de uma aplicação estratégica, em decorrência do baixo nível de precisão.

Além disto, sob seu modelo intergovernamental, para que uma norma emanada pelo bloco tenha eficácia e seja vinculativa, necessita ser incorporada por cada Estado-parte, obedecendo a processo legislativo interno de cada país. Mesmo possuindo status de membros do bloco, e por tal, quando de seu ingresso terem concordado em obedecer e cumprir as normas postuladas pelo bloco, a obrigação à estas normas depende de ratificação de todos países membros. Como é o que ocorreu com o Protocolo de Ushuaia II, uma vez que necessita da ratificação de todos os países membros para que passe a ter vigor, o que ainda não ocorreu. Sem isto, não podemos considerá-lo, ainda, uma obrigação.

Nestes termos, sob o conceito de legalização, podemos classificar que a cláusula democrática mercosulina possuiria um grau intermediário de obrigação, uma vez que obrigatoriedade de suas normas dependeria de processo de ratificação interno por cada Estado-parte.

Por fim, cabe-nos observar o espectro da delegação em cada uma das cláusulas aqui analisadas. Conforme Abbott *et al* (2000) explicam, a delegação ocorre quando os Estados delegam a autoridade a terceiros para implementar, interpretar e aplicar regras, por exemplo, tribunais, árbitros, etc. No caso europeu, como Tallberg (2002) observa, a delegação de competências na União Europeia foi um dos fatores importante no avanço institucional do bloco, ao passo que concedeu um grau de poder discricionário no âmbito dessas competências, permitindo uma maior autonomia das instituições.

Conforme Tallberg (2002) observa, a ausência de arranjos institucionais altamente restritivos pode ser resultado do fato das partes não estarem prontas para delegar poderes de supervisão de longo alcance em decorrência de preocupações quanto a sua soberania.

E isto pode ser identificado no caso do MERCOSUL, onde, como Drummond (2011) observa, há a importância conferida por seus membros à noção de soberania nacional, o que decorre de suas raízes históricas, permanecendo até hoje como princípio basilar de sua cultura política.

Assim, prevalece o raciocínio da preservação da soberania nacional, ao longo das negociações da integração. Quanto ao procedimento de invocação da cláusula democrática, a delegação de competência se limita ao Conselho do Mercado Comum, sendo este, por si só, competente para deliberar quanto à existência de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, bem como das sanções a serem aplicadas, caracterizando um procedimento bem menos intrincado que o Europeu. (DRUMMOND, 2011)

A partir destes apontamentos, podemos concluir, sob o conceito de legalização, que o MERCOSUL possui um baixo grau de delegação, ao passo que suas instituições possuem competências limitadas e pouca autonomia.

Concluimos o apontamento de que, a forma como se está assentada a estrutura institucional de cada bloco pode ser considerado fator de influência sobre como cada elemento do conceito de “legalização” se comporta. Para, além disto, cabe-nos considerar que o modelo de estrutura institucional adotado pelo processo de integração mercosulino perpassou escolhas e decisões políticas dos próprios Estados membros, que optaram pela estrutura que mais atenderia aos objetivos do processo de integração. Diante, cabe destacar o argumento exposto por Abbott *et al*.

(2000), de que não é possível concluir que uma maior legalização, ou qualquer forma particular de legalização, é inerentemente superior a outra.

O que concluímos é que, o grau de legalização de uma instituição está correlacionado ao grau que seja mais adequado a atender aos objetivos pretendidos com a criação da instituição, organização ou regime. No MERCOSUL, percebe-se que seu relativamente baixo grau de legalização, em muito decorre do sentimento compartilhado por seus membros, de intensa defesa de suas soberanias, estando em conformidade com os seus interesses. Parece não ser, ainda, interesse do bloco, um aprofundamento e maior rigidez da sua estrutura institucional, nos moldes europeus.

Diante estes argumentos, objetivamos neste ponto detalhar como as fragilidades e lacunas da cláusula democrática do MERCOSUL possibilitou o seu uso para fins que vão além da defesa e promoção da democracia, diante a possibilidade de sanções e penalidades que podem servir, oportunamente, ao alcance de outras intenções. Acreditamos que tenha sido o que ocorreu com a suspensão do Paraguai.

Argumentamos que, apesar da ocorrência de um processo de impeachment duvidoso e sombrio no Paraguai, a decisão para aplicação da sanção ao país pelo MERCOSUL e, concomitantemente, a tomada de decisão para adesão de um novo país membro, foi no mínimo, questionável.

Considera-se, portanto que, no caso ilustrado, o razoável seria aguardar o fim do período de suspensão do país, para que pudesse ser retomada a discussão para o ingresso da Venezuela no bloco, obedecendo ao que foi proposto no Protocolo de Ouro Preto, que prevê a necessidade da tomada de decisão por consenso de todos os países membros.

Além disto, outro ponto que acreditamos necessitar de melhoria seria a melhor adequação da norma. O protocolo deveria conter os específicos critérios para sua aplicação, bem como, a previsão de alguns impedimentos para no caso de algum país encontrar-se sob alguma penalidade, de modo a impedir que alguma decisão arbitrária seja tomada.

No próximo ponto, abordaremos a variável que consideramos ter sido aquela que enseja que tenha ocorrido o uso estratégico da cláusula democrática no caso de suspensão do Paraguai. Observaremos que, apesar do ingresso da Venezuela não ter sido a razão para aplicação desta penalidade ao Paraguai, sua aplicação

possibilitou que os demais países membros concretizassem a adesão da Venezuela, em uma decisão que gerou controvérsias, conforme se verá a seguir.

3.4 A ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL E A SUSPENSÃO DO PARAGUAI

Inicialmente, quanto à questão do ingresso da Venezuela no bloco, podemos destacar duas controvérsias. A primeira diz respeito ao fato de que a decisão para o seu ingresso não foi consensual, uma vez que em discussões anteriores o Paraguai já havia se posicionado contrariamente. Além disto, conforme previsão do Art. 37 do Protocolo de Ouro Preto, as decisões dos órgãos do MERCOSUL deverão ser tomadas por consenso e a com a presença de todos os Estados partes, o que também não ocorreu, uma vez que, diante da suspensão política, o Paraguai estava impedido de participar das deliberações e votação. Ausência esta, inclusive, que possibilitou o alcance do consenso entre os outros três membros quanto ao ingresso do país, como veremos a seguir.

A entrada da Venezuela como membro-pleno no MERCOSUL foi oficializada no dia 31 de julho de 2012 após um longo processo que teve início 6 anos antes. Ao longo deste período, a Venezuela enfrentou uma série de impasses políticos para finalmente concretizar seu ingresso no bloco. O principal deles diz respeito à sua turbulenta relação com o Paraguai. (PAIVA *et al*, 2015)

Conforme Bernalette (2012), a tentativa da Venezuela se aproximar do MERCOSUL remonta ao Governo do Presidente Rafael Caldera, em meados dos anos 1990. Contudo, naquele período, os esforços de aproximação não se concretizaram, uma vez que a política externa Venezuela preferiu se voltar para a Comunidade Andina de Nações (CAN), formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.

Em 2005 a Venezuela, sob a presidência de Hugo Chávez, solicitou formalmente a sua adesão ao bloco, e a Ata da adesão foi firmada na Reunião de Cúpula do MERCOSUL em Assunção em julho daquele ano. Após a assinatura deste acordo, os presidentes do Brasil e Argentina, Lula da Silva e Nestor Kirchner, respectivamente, conferiram à Venezuela o status jurídico de “membro pleno em processo de adesão”.

De acordo com Paiva *et al* (2015), a decisão venezuelana por solicitar o ingresso ao bloco foi resultado da mudança em sua estratégia de inserção

internacional e da sua interpretação da integração regional sul americana, ocorridos com a ascensão de Hugo Chávez ao poder, em fevereiro de 1999.

Com a mudança do caráter estritamente econômico do MERCOSUL, a partir dos anos 2000 e a ascensão de governos de esquerda na região, principalmente, quanto aos dois maiores sócios do bloco, Brasil e Argentina, que passaram a defender a promoção das dimensões social e política do processo de integração, Chávez teria percebido como estes governos estavam imprimindo mudanças importantes ao MERCOSUL, e por isto, passou a considerar o bloco como uma alternativa aos processo de integração neoliberais. (PAIVA *et al*, 2015).

Em 2006, houve a assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL, cuja ratificação deveria ocorrer nos Congressos de todos os quatros países membros do bloco, sendo condição *sine qua non* para sua plena participação. Contudo, apenas Argentina e Uruguai o fizeram imediatamente, enquanto Brasil e Paraguai permaneceram hesitantes.

Ao passo que no caso do Brasil a resistência em relação ao ingresso da Venezuela partia do congresso, que divergia das posturas presidenciais, no Paraguai a resistência ao ingresso do país no bloco era consensual entre o legislativo e o executivo. Cabe destacar que no caso brasileiro, durante os Governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff havia o considerável apoio presidencial ao ingresso da Venezuela ao MERCOSUL, tendo como principal entrave, portanto, o alcance da ratificação pelo legislativo.

De acordo com Paiva *et al* (2015), um dos motivos contrários ao ingresso da Venezuela no bloco alegados pelo Paraguai foi o entendimento de que o país vivia certa instabilidade política e uma espécie de autoritarismo, o que poderia conflitar com a cláusula democrática do MERCOSUL. E assim, até julho de 2012, o Legislativo e o Executivo Paraguaio não ratificaram a adesão plena da Venezuela ao MERCOSUL, sob a alegação de que o país não respeitava plenamente a Cláusula Democrática.

Como veremos mais a seguir, a ratificação quanto à adesão da Venezuela ao bloco pelo Legislativo Brasileiro ocorreu em 15 de dezembro de 2009, por 35 votos a 27 após um ciclo de debates, com audiências públicas no Senado Federal. Dessa forma, a adesão de fato do país blocou passou a depender apenas do Congresso Paraguaio, que mais uma vez rejeitou em agosto de 2012 por 31 votos a 3. Essa situação permaneceu até julho de 2012 quando, com a aplicação da

suspensão do Paraguai, os demais países membros aprovaram a adesão plena da Venezuela ao Bloco. (PAIVA *et al*, 2015).

Como mencionado, no Brasil, a discussão acerca do processo de incorporação da Venezuela ao MERCOSUL suscitou controvérsias que resultaram em um ciclo de debates promovidos pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, que ocorreu entre os meses de abril e outubro de 2009.

Este ciclo de debates, que teve a natureza de audiências públicas, teve por objetivo auxiliar e fundamentar a deliberação do Parlamento Brasileiro quanto à ratificação da adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Ao seu fim, foi publicado pelo Senado Federal, em 2010, sob o título “Venezuela e MERCOSUL: Ciclo de Debates”, trazendo em seu conteúdo todas as sessões de debates e as falas realizadas ao longo do ciclo.

Na oportunidade do ciclo de debates, durante a terceira audiência pública ocorrida em 09 de junho de 2009, a Professora Doutora Maria Regina Soares de Lima, a convite dos Senadores Eduardo Azeredo, Eduardo Suplicy e Fernando Collor, fez ponderações quanto à adesão da Venezuela ao MERCOSUL que aqui merecerão destaque.

Conforme Maria Regina Soares de Lima:

A adesão da Venezuela ao MERCOSUL implicará em garantias reais de que ameaças externas ou situações de risco institucional, como ocorreu na tentativa de golpe em 2002, serão repudiadas pelos demais membros, conforme prevê o Protocolo de Ushuaia. (...) A vigência do protocolo garantirá à Venezuela a estabilidade das instituições políticas e a colocará a salvo de eventuais tentativas de interrupção do processo democrático na medida em que, tal como ocorreu no Paraguai, as demais lideranças do MERCOSUL responderão a qualquer tentativa de interrupção do processo constitucional democrático. (SENADO FEDERAL, 2010, p.95)

Quanto às alegações de que a Venezuela não atenderia ao disposto no Protocolo de Ushuaia, que prevê a necessidade da plena vigência das instituições democráticas como condição necessária ao desenvolvimento do processo de integração, Maria Regina Soares de Lima sustentou que:

O protocolo não especifica quais são essas instituições, indicando que qualifica como instituições democráticas todas aquelas derivadas das diversas concepções de democracia, inclusive as de natureza participativa e plebiscitária, como é o caso do modelo venezuelano. (...) O sistema político venezuelano inclui as duas condições mínimas necessárias a qualquer modelo de democracia, isto é, a vigência do Estado de Direito e a legitimidade da vontade popular. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 95)

Na mesma audiência pública, por sua vez, o Professor Celso Lafer, e ex-ministro das relações exteriores do Presidente Fernando Henrique Cardoso, defendeu que o ingresso da Venezuela poderia comprometer a eficiência e a identidade internacional do MERCOSUL, uma vez que considerou o regime venezuelano uma autocracia:

Com efeito, trata-se de um regime voltado para o fortalecimento do Poder Executivo, empenhado no enfraquecimento do Judiciário e do Legislativo e dos vínculos de controles da sociedade, inclusive os meios de comunicação e as organizações não governamentais. Um regime que fomenta a hiperpersonalização do poder do seu chefe, que adota a estratégia de buscar consenso em torno de fórmulas demagógicas neopopulistas e que se assume como uma “esquerda” voltada para as vítimas da globalização. É uma autocracia eletiva e não uma democracia. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 89)

Por fim, Lafer concluiu que:

Em síntese, a Venezuela do Presidente Chávez não atende à letra e ao espírito da cláusula democrática do MERCOSUL, por isso, no meu entender, coloca substantivamente em questão a convergência dos campos que dão o significado do Projeto MERCOSUL. (...) a importância dessa relação econômica e de um cuidado político com a vizinhança é indiscutível, porém, este é meu ponto, incorporar, como membro pleno, a Venezuela do Presidente Chávez ao MERCOSUL é comprometer a identidade, a eficiência e o poder de atração do bloco como expressão de um regionalismo aberto. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 89)

Quando questionada pelo Senador Fernando Collor se concordaria que o cumprimento das cláusulas democráticas do protocolo de Ushuaia de 1998 deveria ser verificado como pré-condição da adesão e não *ex-post facto*, a professora Maria Regina Soares de Lima respondeu da seguinte forma:

Eu vou ler aqui o primeiro artigo do acordo: “*A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-partes do presente protocolo.*”, ou seja, não está dito qual é o modelo de democracia. A democracia participativa, plebiscitária, é uma modalidade de democracia. Existe competição eleitoral. (...) O sistema não é exatamente igual ao nosso, mas é plenamente democrático e está inserido dentro de uma concepção mais participativa da democracia. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 102)

O voto do relator, Senador Tasso Jereissati, que se posicionou em contrário à adesão da Venezuela ao bloco, foi derrotado pelo voto proposto em separado pelo Senador Romero Jucá, líder do governo no Senado, a favor da adesão Venezuela. Em seu voto, destacam-se as seguintes falas:

Assim, se existe preocupação com a evolução democrática ou dos direitos humanos na Venezuela, a forma para equacioná-la é inseri-la nos mecanismos de defesa da democracia existente no MERCOSUL ao invés de isolá-la. (...) Como pretendemos ajudar a causa democrática na Venezuela rejeitando sua adesão ao MERCOSUL quando até mesmo oposição venezuelana nos pede que aproveemos essa adesão? Estaríamos fazendo um desserviço à democracia e contradizendo nosso próprio discurso. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 312)

Conforme Lafer (2012), no Brasil, o alargamento do MERCOSUL através do ingresso da Venezuela foi sustentado por argumentos de interesse econômico e de seu significado geográfico, sob a alegação de que estes contribuiriam para revitalização do MERCOSUL e atenderiam aos interesses nacionais brasileiros.

A adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi formalizada no Comunicado Conjunto de Mendonza, em 29 de junho de 2012, logo após a decisão da suspensão do Paraguai. O comunicado, assinado pelos presidentes da Argentina, Cristina Kirchner, do Brasil, Dilma Rousseff e do Uruguai, José Mujica, em conjunto com o ministro das Relações Exteriores da Venezuela na época, Nicolás Maduro, na oportunidade representando o presidente Hugo Chávez.

Quanto ao ocorrido, Lafer (2012) argumenta que o Protocolo de Ouro Preto, em seu art. 37, que rege o sistema de tomada de decisões do MERCOSUL, estabelece que “as decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes” e por isto, ainda que a decisão de suspensão do Paraguai se revestisse de atributos de legalidade, ela só deveria ser aplicável a deliberações de matéria ordinária e nunca a uma decisão extraordinária de alargamento que altera a vida e a natureza do MERCOSUL.

Diante disto, Lafer (2012) questiona se a decisão da suspensão do Paraguai, que ensejou uma impositiva decisão de incorporação da Venezuela, teria sido um meio de contornar, sem boa-fé, a prévia e juridicamente válida oposição paraguaia à esta decisão. E por isto conclui que, a decisão de incorporar a Venezuela ao MERCOSUL, nos moldes em que foi tomada, é *per se*, uma ilegalidade agravada pela antecedente suspensão do Paraguai, que impediu sua participação em uma decisão de ordem extraordinária, que visava alterar a estrutura e dinâmica do MERCOSUL.

Sturaro e Frota (2012) argumentam que, a principal implicação da entrada da Venezuela para o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL é o seu enfraquecimento. A decisão de incorporação do país seria inconsistente com

dois elementos: o princípio de que a plena vigência das instituições democrática é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL e com a Cláusula Democrática estabelecida no Protocolo de Ushuaia, e isto se dá pelo fato de considerar que o regime venezuelano não seria plenamente democrático. De acordo com os autores, o regime político da Venezuela durante a Era Chávez corresponderia apenas parcialmente à definição “mínima” de democracia.

Há de se considerar o argumento de Lafer (2012) de que é razoável que uma decisão como esta, para ingresso de um novo membro ao bloco, do ponto de vista jurídico, deveria ter sido tomada e acordada por todos os demais membros, de modo a resguardar a legitimidade da decisão. Diante disto, conforme mencionado, o mais prudente teria sido aguardar o fim da penalidade aplicada ao Paraguai, para que o mesmo tivesse a oportunidade de participar da deliberação quanto ao ingresso da Venezuela.

Para além da questão da legitimidade da decisão, há também a controvérsia quanto à questão da aferição da qualidade da democracia venezuelana. Como mencionado no capítulo anterior, o Protocolo de Ushuaia prevê a aferição da variável democrática também quando do momento de ingresso no bloco. Ocorre que, diante da ausência de critérios bem definidos no Protocolo, para avaliação da condição democrática de um país, esta análise fica bem elástica, abrangendo as mais diferentes concepções do que seja democracia, como exposto na fala da Professora Maria Regina Soares de Lima, na audiência pública no Senado Federal.

Contudo, a lacuna de uma norma não deve ser tomada com discricionariedade, mas sim sob os princípios gerais do direito, que devem nortear a aplicação das normas. E isso se traduz, por exemplo, no caso do processo de impeachment Paraguaio.

Se tomarmos esse argumento de que, diante da ausência de precisão da norma quanto a certos critérios, sua aplicação ser elástica e sua abrangência é extensa, o processo de destituição do Presidente Lugo foi constitucionalmente válido, uma vez que não se encontra previsto na norma constitucional o prazo mínimo para defesa, e por isto, qualquer prazo concedido pelo legislativo é válido. Argumentamos que, no momento de aplicação de uma norma, principalmente que implique tamanha consequência, que haja razoabilidade por parte de seus agentes.

Nesse sentido, Postiga (2014) defende que, apesar da decisão de suspender ou não um Estado do bloco não seja de caráter jurídico, mas de cunho

político, é indispensável que se dê de acordo com as previsões constantes dos tratados e protocolos que regem o bloco.

Considera-se que a adesão de novos Estados constitui uma das principais manifestações da capacidade jurídica de uma Organização Internacional, sendo particularmente importante no caso do MERCOSUL. Conforme Postiga (2014) observa, as consequências que derivam de tal ato para a entidade internacional e a para o Estado que nela ingressa, são determinantes para sua evolução. E por isto, a relevância em tal tomada de decisão.

Contudo, ocorre que, conforme Postiga (2014), estas não parecem ter sido preocupações para os chefes de Estados que tomaram a decisão de suspender o Paraguai e de, no mesmo ato, sancionar o ingresso da Venezuela como membro do bloco. Nesse mesmo sentido, Mata Diz destaca:

[...] que o descumprimento das normas jurídicas estabelecidas pelos próprios Estados circunda de forma recorrente o processo de integração do Cone Sul, de modo que o episódio envolvendo a entrada da Venezuela contribui para uma corrosão ainda maior deste já delicado esquema de integração. (MATA DIZ, 2012).

Mata Diz (2012) ainda destaca que, se a decisão política ocorre à margem das normas criadas e adotadas pelos próprios Estado, ela caracteriza-se não apenas como incoerente, como também ilegal. A autora argumenta que a decisão política de suspensão do Paraguai foi tomada pelos demais Estados-parte a partir de entendimentos nitidamente ideológicos e nacionais, diante a ausência de um maior rigor na aplicação e interpretação dos fatos.

E devido a isto, uma das consequências de tais tomadas de decisão, tanto de suspensão do Paraguai, como de adesão da Venezuela, representariam a confirmação de que o processo de integração no Cone Sul continua sendo palco de interesses particulares de alguns Estados. (MATA DIZ, 2012)

Conforme Almeida (2011), a “cláusula democrática” da forma como se encontra disposta atualmente parece ser insuficiente para garantir a plena vigência do regime democrático nos países membros ou nos pretendentes a sê-lo, uma vez, que seria incapaz de avaliar a qualidade da democracia em regimes formalmente eleitos pelo voto popular.

Diante estes argumentos, podemos concluir que a decisão tomada pelos demais países membros do MERCOSUL, quanto ao ingresso da Venezuela, em meio a suspensão de um dos seus membros, pareceu corresponder aos interesses

dos grupos políticos que estavam no poder no Brasil e na Argentina, que consideravam que o ingresso da Venezuela contribuiria para o avanço do MERCOSUL. Nesse ponto, cabe-nos trazer a tona a discussão quanto a noção trabalhada no primeiro capítulo de que uma região é o que os Estados fazem dela, onde as decisões são tomadas a partir das expectativas e interesses daqueles que a compõem, e principalmente daqueles que lideram o processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do primeiro capítulo, vimos que, o regionalismo a nível global teve como principal momento de destaque e promoção o período referente ao fim da II Guerra Mundial, com o surgimento e proliferação de esquemas organizados de regionalização, tendo como principal iniciativa o surgimento da Comunidade Europeia nos anos 1950.

Ao seu passo, o período ao fim da guerra fria representou momento de oportunidade para novos esquemas regionais, em paralelo ao avanço da globalização. Como visto, o regionalismo dos anos 1990 teve como força motriz a descentralização do sistema internacional e a eliminação da ideia de sobreposições de superpotências, que tinha permeado o período da Guerra Fria.

Em seguida, com a crise do modelo de integração neoliberal, há o levante de movimentos regionalistas na América Latina, com características particulares, que ficaram denominados de um “regionalismo pós-hegemônico”, com a inclusão de agendas sociais e políticas, que questionavam o regionalismo aberto na região, através do reconhecimento de outras formas políticas de organização.

Por sua vez, os esforços integracionistas na região sul-americana ganharam força com o fim dos regimes ditatoriais e com o início dos processos de redemocratização de boa parte dos países sul americanos ao fim da década de 1980. Neste período, a democracia passou a ser promovida como um valor comum na região, propiciando a reaproximação dos países sul-americanos. Assim, como visto, a criação do MERCOSUL, apesar do seu enfoque econômico, também serviu para ultrapassar a rivalidade histórica que existia entre os países na região e representou a etapa mais recente e concreta de um longo histórico de iniciativas de integração entre as economias latino-americanas.

Vimos também, que através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o MERCOSUL adotou o modelo estrutura institucional intergovernamental, não existindo no bloco a figura de um Órgão ou autoridade central capaz de impor unilateralmente as decisões que deverão ser cumpridas pelos Estados Partes. No bloco, as negociações são realizadas a nível “horizontal”.

Diante disto, o sistema de tomada de decisão é consensual, sendo necessário o alcance da unanimidade entre os Estados membros, para que uma decisão seja adotada pela Organização. Além disto, como visto, no modelo adotado pelo MERCOSUL, as normas criadas no bloco dependem da aprovação pelos legislativos nacionais dos Estados membros para que tenham eficácia e seja vinculativa.

Também vimos como durante o período compreendido a partir dos anos 2000, o bloco sofreu avanços e mudanças no seu enfoque. A ascensão de governos de orientação política de centro-esquerda, que defendiam o aprofundamento e avanço do processo de integração, marcando o período que ficou conhecido como “giro à esquerda”.

Essa mudança na orientação política do bloco, sob a afirmação de que a integração não deveria apenas se restringir a questões comerciais e econômicas, ficou conhecido como um “regionalismo pós liberal” ou “pós hegemônico”. E isto foi resultado das críticas às políticas neoliberais que resultaram no endividamento de boa arte dos países da América do Sul.

Como visto, houve pelos governos a defesa de uma abordagem neodesenvolvimentista para o bloco, pretendendo a integração não apenas no âmbito econômico, mas também a construção de um espaço sul-americano integrado nas áreas econômicas, física, social e de segurança. Este período também representou momento de revitalização do bloco, com mudanças na estrutura institucional e ampliação da agenda do processo de integração.

Em seguida, no segundo capítulo, vimos o contexto sob o qual a cláusula democrática do MERCOSUL foi formulada. Inicialmente, apontou-se como durante a década de 1990 houve a tendência em meio às Organizações Internacionais e promoção e defesa da democracia e dos direitos humanos entremeio seus arcabouços normativos.

Por sua vez, como apontado, a preocupação do MERCOSUL com a questão democrática remonta à sua criação, sob a forma de princípios norteadores e

discursos em defesa da promoção da democracia, o que traduzia a própria realidade da região naquele período, em que boa parte dos países passavam por processos de redemocratização após longos períodos de governos autoritários.

Todavia, não havia instrumentos normativos que contivessem a previsão quanto a obrigatoriedade da condição democrática como requisito para ingresso e permanência no bloco. E esta situação permaneceu até 1998, quando foi assinado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrática no MERCOSUL, que formalizou o entendimento de que a manutenção e ordem das instituições democrática seria condição *sine qua non* para o desenvolvimento do processo de integração, bem como para o ingresso e permanência do país no bloco.

Voltado para o objetivo da pesquisa, foi exposto o primeiro caso em que a Cláusula Democrática foi invocada, com a aplicação de penalidade prevista no Protocolo de Ushuaia. O caso diz respeito à suspensão aplicada ao Paraguai no ano de 2012, em decorrência do questionável processo de impeachment, que acarretou na destituição do Presidente Fernando Lugo.

Viu-se o contexto que culminou na saída do presidente paraguaio e os discursos contrários ao processo realizados pelas principais autoridades políticas na região. Do mesmo modo, os países membros do MERCOSUL se posicionaram condenando ao ocorrido no Paraguai, e sob o fundamento de que o país teria, portanto, infringido a Cláusula Democrática do MERCOSUL, prevista no Protocolo de Ushuaia, decidiu por aplicar a penalidade de suspensão política ao país, até que o mesmo reestabelecesse a normalidade no governo.

Ocorre que, como exposto, o ocorrido levantou questionamentos, pois, na mesma oportunidade em que houve a decisão para suspensão do Paraguai, os presidentes de Brasil, Argentina e Uruguai decidiram pela adesão plena da Venezuela ao bloco, sem a participação do voto do Paraguai, que havia sido suspenso.

Neste contexto, destacou-se como o Paraguai havia se posicionado em reuniões anteriores do Bloco em oposição ao ingresso da Venezuela no bloco, sendo inclusive, objeto de consenso entre o legislativo e executivo paraguaio, que não aceitavam ratificar o acordo de adesão da Venezuela.

Por fim, no terceiro capítulo, vimos como o discurso de defesa do Paraguai, primeiramente, quanto à ilegalidade da sua suspensão do bloco, bem como da ilegalidade da decisão quanto à adesão plena da Venezuela foi prejudicada pelo seu

background negativo resultante de sua trajetória política recente permeada por instabilidades políticas e econômicas, e experiência democrática recente. Além disto, o Paraguai figura como o mais país mais “fraco” do bloco, não possuindo elementos suficientes capazes de barganhar a relevância dos seus posicionamentos frente aos demais países membros.

Além disto, há também a questão das fragilidades identificadas na cláusula democrática do MERCOSUL. Sob o conceito de “*legalization*” vimos como há ausência do elemento precisão na norma, uma vez que não consta no protocolo os critérios e conceitos específicos que deverão nortear a sua aplicabilidade, além do elemento da delegação que encontra-se prejudicado pela ausência de Órgãos supranacionais com competência para gerir a aplicação e uniformizar a interpretação das normas no bloco.

Diante disto, vimos como a aplicação da norma é bastante elástica, estando nas mãos dos Estados membros a interpretação da norma, que por vezes se traduz no que for mais conveniente a estes.

Por fim, trouxemos a exposição da variável que consideramos ter sido a principal motivação para aplicação da penalidade ao Paraguai, qual seja, a adesão da Venezuela ao Bloco.

Vimos como o processo de adesão do país ao MERCOSUL remonta desde o início dos anos 2000, contudo, a ratificação do seu ingresso ficou na dependência dos legislativos brasileiro e paraguaio. Contudo, enquanto no Brasil esta resistência se restringia ao legislativo, no Paraguai a temática era consensual entre o Executivo e as casas legislativas paraguaias, que sustentaram ao longo dos anos a oposição ao ingresso do país no bloco. Esta situação permaneceu até que em 2012, com a suspensão do Paraguai do bloco, o acordo de adesão foi validado pelos demais países membros.

Tomando o histórico de instabilidade e fragilidades políticas do Paraguai, as lacunas existentes na Cláusula Democrática que até certo grau, permitem uma elasticidade em sua interpretação e aplicação, e a questão do ingresso da Venezuela, que tinha como única barreira o voto negativo do Paraguai, entendemos ser possível concluir que, no caso de suspensão do Paraguai, os Estados partes do MERCOSUL também se valeram do uso estratégico da cláusula, à medida que a sua aplicação acabou por possibilitar o alcance de outros interesses.

Não apenas isto, considera-se que a decisão que efetivou o ingresso da Venezuela no bloco foi ilegal, do ponto de vista jurídico, uma vez que não obedeceu ao previsto no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto, que determinam, respectivamente, a obrigatoriedade da aprovação da solicitação de ingresso por todos os Estados Partes, conforme Artigo 20 do Tratado de Assunção, e que as decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes, conforme o Artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto.

Além disto, a tomada de decisão para suspensão do Paraguai também não seguiu algumas etapas do rito previsto no Protocolo de Ushuaia, mais especificamente em seu Artigo 3, que prevê a realização de consultas pertinentes entre o Estado afetado e os demais Estados Partes - o que não ocorreu no caso Paraguai - e apenas no caso de tais consultas restarem infrutíferas, conforme prevê o Artigo 5, é que os Demais Estados Partes poderão considerar as medidas a serem aplicadas.

Tomadas estas constatações, parece-nos razoável considerar que o caso de suspensão do Paraguai foi uma atitude no mínimo questionável, se levado em consideração o contexto sob o qual a decisão foi tomada.

Por fim, podemos considerar que outros questionamentos acerca da Cláusula Democrática Mercosulina podem ser levantados. Dentre eles, destacamos a discussão quanto ao próprio processo de adesão da Venezuela, a fim de avaliar se aquele país de fato correspondia ou não, na oportunidade do seu ingresso, ao modelo de democracia requerido pelo bloco.

Há também a atual situação de suspensão da Venezuela, que representa o segundo caso de aplicação de sanção oriunda do Protocolo de Ushuaia. Além da análise de como o atual governo irá lidar com o processo de integração, fomentando ou prejudicando a sua evolução.

Além disto, há a controvérsia relativa ao processo de impeachment ocorrido no ano de 2016 no Brasil, com a destituição da Presidente Dilma, em um processo conturbado, que levantou vozes no sentido de tratar-se de um golpe, onde, no contexto do MERCOSUL, sequer houve a remota consideração de suspensão do país do bloco. Dois pesos e duas medidas? Estes são alguns questionamentos propostos para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W.; KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie and SNIDAL, Duncan. **The Concept of Legalization.** *In*: International Organization, 54(3): 401-19. 2000.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **“O desenvolvimento do Mercosul: Progressos e Limitações.”** Revista Espaço da Sophia. Parte 2 – Ano 5, n. 44, outubro-dezembro 2011, p. 143, 170. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>. Acesso em Março de 2019.

ALMEIDA, Wilson; SANTANA, Hadassah Laís. **“Integração e democracia: Os interesses políticos locais que distorcem o direito internacional e a crise política resultante da suspensão do Paraguai do Mercosul.”** Revista de Informação Legislativa. Ano 51, Número 203, p. 91-110. jul./set. 2014.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **“O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto.”** ESTUDOS AVANÇADOS 10 (27), 1996. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141996000200011. Acesso em Abril de 2019.

BAKKER, Fleur. **“Economic asymmetry and institutional shortfall in mercosur: predictions for deepening Mercosur Integration.”** Master Thesis. Master in Advance European and International Studies – MAEIS - Centre international de formation européenne, june 2016. Disponível em: https://www.ie-ei.eu/Ressources/file/memoires/2013/BAKKER_Thesis.pdf. Acesso em fev. 2020.

BBC. OEA questiona 'julgamento sumário' que destituiu Lugo no Paraguai. Por Pablo Uchoa. **BBC News Brasil.** 23 junho 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120623_oea_paraguai_pu. Acesso em: 19 nov. 2019.

BBC. Crise política no Paraguai: As visões dos países vizinhos. **BBC News Brasil.** 29 junho 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120628_paraguai_visoes_dg. Acesso em: 19 nov. 2019.

BEITTEL, June S. **Paraguay: Political and Economic Conditions and U.S. Relations.**

Congressional Research Service – CRS Report for Congress - Prepared for Members and Committees of Congress. February 1, 2010. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41067.pdf>. Acesso em jan. 2020

BERNALETTE, Oscar Hernández. **“O tortuoso ingresso da Venezuela ao Mercosul.”** Pontes – Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável, Mercosul: crise ou renovação?. Genebra, v. 8, n. 5. p. 4-6, 2012. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-tortuoso-ingresso-da-venezuela-ao-mercosul>. Acesso em fev. 2020.

CABRAL, Alex Ian Psarski; CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima. **O MERCOSUL e a crise: a integração da América do Sul e o aparente paradoxo Europeu.** Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 2, N° 3, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5830236.pdf>. Acesso em Jan. 2019

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia H. Chayes. **On Compliance.** *In: International Organization.* 47(2): 175-20. 1993.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. “A ampliação da União Europeia e o futuro das Relações Firmadas com o Mercosul.” *IN: Manual de Integração Regional.* Coord. Daniel Amin Ferraz. Ed. Mandamentos. Belo Horizonte. 2004.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A opção intergovernamental do MERCOSUL e a reforma do Protocolo de Ouro Preto.** Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, 273-295, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/download/132/1340>. Acesso em Jan. 2019

FAWCETT, Louise. “Regionalism from an Historical Perspective”. *In: Global Politics of Regionalism: Theory and Practice.* Edição por Mary Farrel, Bjorn Hettne e Luk Van Langenhove, 21-37. Londres, Pluto Press, 2005.

FREIXO, Adriano; RISTOFF, Tais. **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. 32-47. Disponível em: http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/Agenda_Social. Acesso em: 07 jul. 2019.

G1. Julgamento de Lugo ameaça ordem democrática no Paraguai, diz Unasul. Por Amauri Arrais. **G1 Mundo.** 26 junho 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/julgamento-de-lugo-ameaca-ordem-democratica-no-paraguai-diz-unasul.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

GOMES, Eduardo Biacchi. **União Européia e Mercosul - Supranacionalidade versus Intergovernabilidade.** Âmbito Jurídico, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335. Acesso em maio 2019.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai.** Cena Internacional, 7(2), pp.88-89. 2005.

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. [online]

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. **Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul**. REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL. Int. 51 (2): 98-116. 2008.

HURREL, Andrew. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial**. Contexto Internacional, v. 17, n. 1, p. 23-59, 1995.

IBGE. **Paraguai**. Países. Disponível em:
<https://paises.ibge.gov.br/#/mapa/paraguai>. Acesso em fev. 2020.

JATOBA, Daniel; LUCIANO, Bruno Theodoro. **The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations**. Brazilian Political Science Review. 2018, vol.12, n.1. e0006. Epub Mar 26, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201800010006>. Acesso em: 18 nov. 2019.

KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. **“BRASIL E MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014)”**. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 135-150, 2016.

LAFER, Celso. **Descaminhos do Mercosul: a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira**. Política externa, v. 21, n. 3 jan./mar. 2013. [online]

LIMA, Maria Regina Soares de. “Precedente Perigoso.” *IN: Dossiê Paraguai*. Observador On-Line. v.7, n.06, jun. 2012 - ISSN 1809-7588. Observatório Político Sul-Americano - Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ. [online] Acesso em fev. 2020

LUQUINI, Roberto de Almeida. “A Integração Regional na América Latina e no Mercosul”. *IN: Manual de Integração Regional*. Coord. Daniel Amin Ferraz. Ed. Mandamentos. Belo Horizonte. 2004.

LUÍS, Camila Cristina Ribeiro; ZAGUE, José Augusto; BERDU, Guilherme Paul. “Paraguai: Política Exterior em Dois Tempos, Lugo e Franco.” *In: Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior* – org.: Laís Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias, Marcelo Fernandes de Oliveira. – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em:
https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/dialogos-sulamericanos_ebook.pdf. Acesso em jan. 2020.

MALAMUD, Andrés. “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”. *IN: Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. F. Laursen (ed.). London, Ashgate, pp. 53-73, 2003.

MARIANO, Karina Pasquariello. **Globalização, Integração e o Estado**. Lua Nova, São Paulo, 71: 123-168.2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/04.pdf>. Acesso em abril de 2019.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. **A adesão da Venezuela ao MERCOSUL e a suspensão do Paraguai: considerações sobre um pragmatismo burlesco**.

Pontes – Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável, Mercosul: crise ou renovação?, Genebra, v. 8, n. 5., 21, 2012. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-ades%C3%A3o-da-venezuela-ao-mercosul-e-a-suspens%C3%A3o-do-paraguai-considera%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em fev. 2020.

MATTOS, Gustavo Silva. **“Da instabilidade política ao mau desempenho constitucional: uma análise dos processos de destituição presidencial paraguaios após 1990.”** Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v.49, n. 1, p.317-346, mar./jun., 2018. [online]

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 9. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile (Protocolo de Ushuaia)**. Ushuaia, 24 de julho de 1998. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuertos/1998/portugues/31protocolodeushuaia.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019

MERCOSUL. **Protocolo sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Protocolo de Ushuaia II)**. Montevideú, 19 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/protocolo_de_montevideuushuaia_ii_pt.pdf. Acesso em: 18 nov. 2019.

MERCOSUL. **Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el Mercosur en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático**. Mendoza, 29 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/declaraciones-decisiones-presidenciales/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul**. 1994. Disponível: <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/120-protocolo-de-ouro-preto>. Acesso em abril de 2019.

MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. **Cláusula Democrática do MERCOSUL: indefinição conceitual e uso estratégico**. Rev. Sociol. Polit., v. 25, n. 62, p. 11-36. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n62/0104-4478-rsocp-25-62-0011.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

PAIVA, Giovana Ayres Arantes de Paiva; JACOVETTO, Jéssica Laine Santos de Paula; MILANI, Livia Peres; MATHIAS, Suzeley Kalil. **UM OLHAR MIDIÁTICO SOBRE A VENEZUELA NO MERCOSUL**. In: **Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior** – org.: Laís Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias, Marcelo Fernandes de Oliveira. – Marília: Oficina Universitária: São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/dialogos-sulamericanos_ebook.pdf. Acesso em jan. 2020.

PARAGUAY. **Constitución de la República del Paraguay**. Asunción, 1992.
Disponível em: <http://www.tsje.gov.py/constituciones.php>. Acesso em: 18 nov. 2019

PONT, Mariana Luna. "Southern Common Market." *In: The democratization of international organizations. Democracy Report 2011*. Ed by Giovanni Finizio, Lucio Levi and Nicola Vallinoto. Center of Studies on Federalism. 2011

POSTIGA, André Rocha. **Direitos e Deveres dos Estados-Membro: Efeitos Decorrentes da Aplicação do Mecanismo de Suspensão no Mercosul**. Cadernos do Programa de Pós Graduação em Direito/UFRGS. Volume IX, n. 2, 2014.
Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/40424>. Acesso em Fev. 2020.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America". *In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer, 2012. p. 1-16.

ROLON, José Aparecido. **Paraguai: Transição Democrática e Política Externa**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30042010-114706/pt-br.php>. Acesso em jan. 2020.

SANT'ANNA, S.L.P. **Cláusula democrática: sua importância para a política de integração no MERCOSUL**. 2007. Dissertação. (Pós-graduação em Ciência Política). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009. Disponível em: <http://www.uff.br/dcp/wpcontent/uploads/2011/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-2007-S%C3%A9rgio-Luiz-Pinheiro-SantAnna.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2019.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi; SANTOS, Rafael de Miranda. **Os Vinte e Quatro Anos do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e o Caso de Suspensão do Paraguai**. Seqüência (Florianópolis), n. 70, p. 253-279, jun. 2015.
Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5156276.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

SANTOS, Thauan; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; MONFREDO, Cintiene Sandes. **MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem?**. XVI Congresso Internacional FoMerco. Integração Regional em Tempos de Crise: Desafios Políticos e Dilemas Teóricos. Salvador/BA. 2017. Disponível: [http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1504146988_ARQUIVO_Santos,RodriguezLeiteeMonfredo\(2017\)MERCOSULeProtocolo\(s\)deUshuaia.pdf](http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1504146988_ARQUIVO_Santos,RodriguezLeiteeMonfredo(2017)MERCOSULeProtocolo(s)deUshuaia.pdf). Acesso em: 19 out. 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICENO RUIZ, José. **Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL..** Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 52, n. 1, p. 149-166, Junho 2009.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 dez. 2019.
SENADO FEDERAL. **"Venezuela e Mercosul: Ciclo de debates."** Brasil. Congresso Nacional, Comissão de Relações Exteriores e Defesas Nacional. Brasília, 2010.

SOUZA, Nilson Araújo de. “**América Latina: as ondas da integração.**” Revista OIKOS - Rio de Janeiro - Volume 11, n. 1. 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/296/168>. Acesso em abril de 2019.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio Gonçalves. “**Integrando desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no MERCOSUL.**” Texto para Discussão nº 1477. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - Rio de Janeiro, março de 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1477.pdf. Acesso em fev. 2020.

STURARO, George Wilson dos Santos; FROTA, André Francisco Matsuno. “**A Suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela: Implicações para o regime de defesa coletiva da democracia do Mercosul.**” Revista Conjuntura Austral. ISSN: 2178-8839 , Vol. 3, nº. 13 , Ago. Set 2012. [online].

TALLBERG Jonas. “**Paths to Compliance: Enforcement Management and the European Union**”. International Organization. 56 (3):609–643. 2002.

TERUCHKIN, Sônia Unikowsky; NIQUE, Walter Meucci. “**As relações de poder intra-Mercosul**”. Revista de Administração. São Paulo v.36, n.3, p.86-94, julho/setembro 2001.

VALOR, “*Paraguai questiona decisão que mantém país suspenso do Mercosul.*” Por **Agência Brasil**. Brasília. 09 dezembro 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2012/12/09/paraguai-questiona-decisao-que-mantem-pais-suspenso-do-mercosul.ghtml>. Acesso em: 19 nov. 2019.

VAZ, Alcides Costa. “Integração, cooperação e negociação no Mercosul: Interesses e orientação de política exterior”. *IN: VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.*** IBRI. Brasília. 2002

VENNESSON, Pascoal. “Case studies and process tracing: theories and practices”. In: Donatella Della Porta e Michael Keating (Orgs.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

YEGROS, Ricardo Scanove; BREZZO, Liliana M. “Os tempos de Stroessner e a transição à democracia.” *IN: **História das Relações Internacionais do Paraguai*** - Ricardo Scavone Yegros, Liliana M. Brezzo. – Coleção Relações Internacionais - Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em :http://funag.gov.br/biblioteca/download/1072-historia_das_relacoes_internacionais_do_paraguai.pdf. Acesso em jan. 2020