

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO INTERINSTITUCIONAL-MINTER UNISINOS/UNIDAVI
NÍVEL MESTRADO

CARLOS ALBERTO MORAES

O MERCOSUL E A DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DA CLÁUSULA
DEMOCRÁTICA DO PROTOCOLO DE USHUAIA

SÃO LEOPOLDO

2019

Carlos Alberto Moraes

O Mercosul e a Discrecionalidade na Aplicação da Cláusula Democrática do
Protocolo de Ushuaia

Dissertação apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Direito, pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito da Universidade do
Vale do Rio dos Sinos -- UNISINOS
Área de concentração: Direito Público

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciane Klein Vieira

São Leopoldo
2019

M827m Moraes, Carlos Alberto
 O Mercosul e a Discricionariiedade na Aplicação da Cláusula Democrática do Protocolo do Ushuaia / Carlos Alberto Moraes -- 2019.
 162 f. ; 30cm.

 Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2019.
 Orientadora: Profa. Dra. Luciane Klein Vieira.

 1. Mercosul. 2. Discricionariiedade - Cláusula democrática. 3. Protocolo de Ushuaia. 4. Reforma - Protocolo do Ushuaia. I. Título. II. Vieira, Luciane Klein.

CDU 341:339.923

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: "**O MERCOSUL E A DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO PROTOCOLO DO USHUAIA**" elaborada pelo mestrando **Carlos Alberto Moraes**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

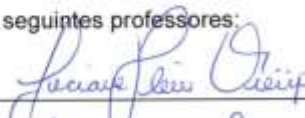
São Leopoldo, 17 de junho de 2019.


Profa. Dra. **Fernanda Frizzo Bragato**

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dra. Luciane Klein Vieira



Membro: Dra. Fernanda Frizzo Bragato



Membro: Dra. Luciana Beatriz Scotti

(Participação por Webconferência)

Este singelo trabalho é dedicado ao meu pai Nilto Moraes
(*in memoriam*) e minha mãe Loiri, pelo incentivo para
trilhar o caminho do direito.

Dedico-o também, com amor e carinho, para minha
companheira Fernanda e minha filha Lívia, parceiras de
todas as horas.

AGRADECIMENTOS

O meu agradecimento especial à minha orientadora, Professora Doutora Luciane Klein Vieira, por ser a responsável pela inspiração da escolha do tema e por ter se dedicado de forma abnegada na orientação, acompanhando todos os passos no desenvolvimento gradual até a conclusão deste trabalho.

Agradeço também às instituições Universidade do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI e Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS pelo incentivo e aperfeiçoamento acadêmico.

RESUMO

A presente Dissertação propõe uma análise - no Protocolo do Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL - da existência de uma definição sobre a democracia, identificando se estão presentes no texto elementos mínimos capazes de atingir uma razoável segurança jurídica quando da aplicação das sanções previstas, como é o caso da suspensão do Estado-Parte na participação do bloco. De início, partiu-se da hipótese de que, no Protocolo de Ushuaia, não há qualquer definição ou a identificação mínima dos elementos básicos do que é a democracia, constituindo-se termo de conteúdo indeterminado e vago, estando aberto às inúmeras possibilidades da interpretação deste regime político. Com isso, diante da indeterminação da chamada “cláusula democrática” que tem como objetivo a manutenção da democracia nos Estados-Partes do MERCOSUL, abre-se a possibilidade de considerável discricionariedade na identificação dessa situação, possibilitando penalizar um Estado e, com isso, causar irrisignação, instabilidade política e jurídica ao bloco. Além disso, toda essa liberdade para interpretação da democracia permite defender entendimentos conforme o momento político que vivem os Estados-Partes, possibilitando o uso estratégico da aplicação da cláusula democrática com base em interesses políticos ou econômicos. Nesse cenário, abordaram-se os antecedentes do processo de integração econômica na América Latina até o surgimento do MERCOSUL, buscando-se identificar possíveis entraves na atualidade para a consolidação do bloco, a partir da observância de fatos históricos, políticos, econômicos e culturais referentes aos países participantes. Também foi tratada a importância da democracia no que se refere à origem e à formação do MERCOSUL, enumerando-se os objetivos, além dos requisitos para ingresso e permanência dos Estados no bloco. Sobre o Protocolo de Ushuaia, apresentou-se uma comparação entre o compromisso democrático no MERCOSUL e na União Europeia. Ainda no intuito de demonstrar a necessidade do aperfeiçoamento da cláusula democrática, foram relatados três casos recentes que ocorreram no Paraguai (2012), Brasil (2015) e Venezuela (2016-2017), nos quais a cláusula democrática foi colocada à prova, culminando na aplicação de penalidades, salvo no caso brasileiro, que tratou do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Na exposição dos referidos casos, procurou-se identificar e comprovar a existência da discricionariedade política na aplicação da cláusula democrática no MERCOSUL, além de expor se houve coerência

de interpretação da democracia nos casos estudados. Também foi abordada no trabalho a definição mínima de democracia proposta pelo jusfilósofo italiano, Norberto Bobbio, na obra “O futuro da Democracia – Uma defesa das Regras do Jogo”, utilizando a enumeração dos pressupostos apresentados para demonstrar a insuficiência estrutural semântica da “cláusula democrática”. Finalmente, objetivando a possibilidade de colocar um limite na discricionariedade, evitando o uso estratégico da cláusula democrática pelos Estados-Partes do bloco, foi apresentada contribuição, em forma de sugestões, para uma reforma da estrutura normativa do Protocolo de Ushuaia. O método de abordagem utilizado foi o normativo descritivo, histórico, bem como o comparativo, sendo que, para a construção da pesquisa, foram analisados instrumentos jurídicos internacionais, obras jurídicas e textos especializados sobre o histórico, objetivos e institutos do MERCOSUL, bem como a obra de referência “O Futuro da Democracia - Uma Defesa das Regras do Jogo”, de Norberto Bobbio, a fim de adentrar no estudo do Protocolo de Ushuaia.

Palavras-chave: MERCOSUL. Cláusula democrática. Protocolo de Ushuaia. Discricionariedade. Reforma.

RESUMEN

La presente tesina propone un análisis del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR respecto a la existencia de una definición sobre la democracia, identificando si están presentes en el texto elementos mínimos capaces de brindar una razonable seguridad jurídica en la aplicación de las sanciones previstas, como es el caso de la suspensión del Estado Parte en la participación del bloque. En principio, se partió de la hipótesis que en el Protocolo de Ushuaia no hay definición ni la identificación mínima de los elementos básicos de lo que es la democracia, constituyéndose en término de contenido indeterminado y vago, estando abierto a las innumerables posibilidades de la interpretación de este régimen político. Con ello, ante la indeterminación de la llamada "cláusula democrática", que tiene como objetivo el mantenimiento de la democracia en los Estados Partes del MERCOSUR, se abre la posibilidad de considerable discrecionalidad en la identificación de esa situación, posibilitando penalizar un Estado, y con ello causar irresolución, inestabilidad política y jurídica al bloque. Además, toda esa libertad para la interpretación de la democracia, permite defender entendimientos según el momento político que viven los Estados Partes, posibilitando el uso estratégico de la aplicación de la cláusula democrática con base en intereses políticos o económicos. En este escenario, se abordó los antecedentes del proceso de integración económica en América Latina hasta el surgimiento del MERCOSUR, buscando identificar posibles trabas en la actualidad para la consolidación del bloque, a partir de la observancia de hechos históricos, políticos, económicos y culturales para los países participantes. También fue tratada la importancia de la democracia en lo que se refiere al origen y la formación del MERCOSUR, enumerando los objetivos, además de los requisitos para ingreso y permanencia de los Estados en el bloque. Sobre el Protocolo del Ushuaia se presentó una comparación entre el compromiso democrático en el MERCOSUR y en la Unión Europea. Todavía, en el intuito de demostrarse la necesidad de perfeccionamiento de la cláusula democrática, fueron estudiados tres casos recientes que ocurrieron en Paraguay (2012), Brasil (2015) y Venezuela (2016-2017), en los cuales la cláusula democrática fue puesta a prueba, culminando en la aplicación de sanciones, excepto en el caso brasileño, que trató del *impeachment* de la Presidenta Rousseff. En la exposición de dichos casos, se intentó identificar y comprobar la existencia de la discrecionalidad política en la aplicación de la cláusula democrática

en el MERCOSUR, además de exponer si hubo coherencia en la interpretación de la democracia en los casos estudiados. También se abordó la definición mínima de democracia propuesta por el jurista italiano, Norberto Bobbio en la obra "El futuro de la Democracia - Una defensa de las Reglas del Juego", utilizando la enumeración de los presupuestos presentados para demostrar la insuficiencia estructural semántica de la "cláusula democrática". Finalmente, objetivando la posibilidad de poner un límite en la discrecionalidad, evitando el uso estratégico de la cláusula democrática por los Estados Partes del bloque, se presentó una contribución, en forma de sugerencias, para una reformulación de la estructura normativa del Protocolo de Ushuaia. El método de abordaje utilizado fue el normativo descriptivo, histórico, así como el comparativo, siendo que para la construcción de la investigación, se analizaron instrumentos jurídicos internacionales, obras jurídicas y textos especializados sobre el histórico, objetivos e institutos del MERCOSUR, así como la obra referencia "El Futuro de la Democracia - Una Defensa de las Reglas del Juego" de Norberto Bobbio, a fin de adentrarse en el estudio del Protocolo de Ushuaia.

Palabras clave: Mercosur. Cláusula democrática. Protocolo de Ushuaia. Discreción. Reforma.

LISTA DE SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
Art.	Artigo
CAN	Bloco da Comunidade Andina
CARICOM	Mercado Comum e Comunidade do Caribe
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CDI	Carta Democrática Interamericana
CELAC	<i>Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños</i>
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CMC	Conselho do Mercado Comum
DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EUA	Estados Unidos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GMC	Grupo Mercado Comum
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MCCP	Mecanismo de Consulta e Concertação Política
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
ODECA	Organização dos Estados Centro-Americanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PETROCARIBE	Acordo de Cooperação Energética
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SICA	Sistema de Integração Centro-Americano
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O MERCOSUL E O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO	15
2.1 A Evolução Histórica dos Processos de Integração Econômica na América Latina. Os Antecedentes do MERCOSUL.....	15
2.2 A Importância da Democracia na Origem e Formação do MERCOSUL.....	27
2.3 Os Objetivos do Bloco e os Requisitos para Entrada e Permanência dos Estados Participantes.....	32
2.4 As Cláusulas Democráticas e os Protocolos de Ushuaia I e II.....	33
2.5 O Compromisso Democrático na União Europeia e sua Comparação com o MERCOSUL.....	40
3 A APLICAÇÃO DA CLÁUSULA DO COMPROMISSO DEMOCRÁTICO DO MERCOSUL.....	44
3.1 O Caso do Paraguai	44
3.1.1 Dados Gerais do Paraguai	45
3.1.2 O <i>Impeachment</i> de Lugo	57
3.1.3 A Suspensão do Paraguai e a Decisão do TPR.....	61
3.2 O Caso do Brasil.....	78
3.2.1 Dados Gerais do Brasil.....	78
3.2.2 O <i>Impeachment</i> de Dilma.....	93
3.3 O Caso da Venezuela	102
3.3.1 Dados Gerais da Venezuela.....	103
3.3.2 A Era Chaves e o Regime Bolivarianista.....	104
3.3.3 Adesão da Venezuela ao MERCOSUL	108
3.3.4. As Suspensões da Venezuela.....	110
4 DA NECESSIDADE DO ESTABELECIMENTO DE UMA DEFINIÇÃO SOBRE O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO.....	115
4.1 A Força Jurídica dos Tratados Internacionais.....	117
4.2 A Controvérsia no TPR sobre a Natureza Jurídica das Sanções Previstas no Protocolo de Ushuaia (política <i>versus</i> jurídica)	123
4.3 A Estrutura Normativa da Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia e seu Conteúdo Indeterminado	131

4.4 Os Requisitos Mínimos de Democracia, Defendidos por Bobbio, e sua Relação com o Protocolo de Ushuaia	136
4.5 Contribuições para uma Necessária Reforma da Cláusula Democrática Prevista no Protocolo de Ushuaia	144
5 CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS.....	150

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo a análise da discricionariedade que possuem os Estados-Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a saber: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, na aplicação da chamada “cláusula democrática” do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, que permite a suspensão do bloco daquele Estado-Parte que violar o sistema de governo democrático.

Em que pese o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL de 1998 ser um tratado de considerável importância para assegurar o compromisso democrático entre os seus signatários, o texto do referido instrumento não definiu o que se deve entender por democracia, não identificando os seus pressupostos ou elementos mínimos à aplicação de grave sanção prevista em caso de seu descumprimento.

Em razão disso, buscar-se-á, na presente Dissertação, apontar essa insuficiência estrutural da cláusula democrática, demonstrando tratar-se de uma norma indeterminada, vaga e aberta, na medida em que permite ampla margem de liberdade (discricionariedade) aos Estados-Partes em sua aplicação, o que ocasiona grave insegurança jurídica entre os participantes do processo de integração.

Com isso, formula-se o problema, questionando-se: Existe no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL uma definição do que seja democracia que permita identificar quais são os seus pressupostos ou elementos mínimos que possibilitam a aplicação da penalidade de suspensão de um Estado Parte do MERCOSUL?

Como ponto de partida, levanta-se a hipótese de que não há no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL a identificação dos elementos mínimos do que é democracia, permitindo elevada discricionariedade política na aplicação das penalidades.

Sendo assim, desprovido o texto do Protocolo de consistente estrutura semântica normativa, eleva-se consideravelmente a possibilidade da má utilização do instituto da “cláusula democrática”, permitindo seu uso para encobrimento de interesses obscuros, econômicos, políticos e ideológicos, quando possa ser momentaneamente conveniente a suspensão de algum Estado do bloco.

O método de abordagem utilizado foi o normativo descritivo, histórico, bem como o comparativo, sendo que, para a construção da pesquisa, foram analisados instrumentos jurídicos internacionais, obras jurídicas e textos especializados sobre o histórico, objetivos e institutos do MERCOSUL, bem como a obra referência “O Futuro da Democracia - Uma Defesa das Regras do Jogo”, de Norberto Bobbio, a fim de adentrar no estudo do Protocolo de Ushuaia.

Dessa forma, as técnicas de pesquisa que foram utilizadas são a pesquisa bibliográfica e documental, tendo como base, especialmente, as decisões e normativas extraídas de *sítes* oficiais, sem deixar de abordar os casos concretos vinculados ao Paraguai, Brasil e Venezuela, nos quais se discutiu a aplicação do Protocolo de Ushuaia à luz de doutrina especializada.

Nessa esteira, o trabalho foi estruturado em três capítulos, com subitens específicos, em que se abordará o MERCOSUL e o compromisso democrático, a aplicação da cláusula democrática do MERCOSUL e a necessidade de estabelecimento de uma definição sobre a democracia no Protocolo de Ushuaia.

No primeiro capítulo, foram abordados os antecedentes do processo de integração econômica na América Latina ao surgimento do MERCOSUL, desenvolvendo-se as quatro ondas de evolução histórica das tentativas de integração, que se iniciaram no início do século XIX com movimento liderado por Simón Bolívar, até a criação do MERCOSUL.

A importância da democracia na origem e formação do MERCOSUL também foi estudada, sendo um regime fundamental para a constituição do bloco, tema importante que está ligado aos objetivos do Protocolo de Ushuaia (I e II). Ainda, no limiar do capítulo inaugural, foi tratado o compromisso democrático na União Europeia e sua comparação com o MERCOSUL.

Sobre a aplicação da cláusula democrática, foram apresentados três casos concretos vinculados à utilização do referido instrumento sancionador, sendo tratada inicialmente a suspensão dos órgãos decisórios do MERCOSUL da República do Paraguai, em 2012, após o processo sumário de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Lugo. Foram apresentados os dados gerais do Paraguai, geográficos, econômicos, políticos e sociais do país, desde a época da colonização hispânica até os dias atuais. Posteriormente, foi detalhado o processo de *impeachment* do Lugo, a suspensão do Paraguai do MERCOSUL e decisão do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) sobre o caso.

Em seguida, foi abordado o caso do *impeachment* da ex-Presidente brasileira Dilma Rousseff, e assim, como no caso anterior, foram articulados os dados gerais do Brasil, o detalhamento do processamento político do impedimento e, no final, foram apresentados alguns motivos que podem ter contribuído para que a “cláusula democrática” não fosse acionada.

O último caso concreto articulado no capítulo abordou o ingresso da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL e as duas penalizações sofridas de suspensão do bloco. A primeira sanção foi motivada pela falta de atendimento dos compromissos assumidos quando do ingresso no bloco e a segunda por violação do sistema democrático no país. Foram, inicialmente, apresentados os dados gerais do país em seus aspectos geográficos e econômicos, além de ter sido tratada a era política do Presidente Chaves e seu regime bolivarianista. Finalmente, abordou-se a adesão da Venezuela ao bloco e o detalhamento de suas suspensões.

No terceiro e derradeiro capítulo, ao se trabalhar a necessidade de estabelecimento de uma definição sobre o que se deve entender por democracia ou compromisso democrático, tratou-se inicialmente sobre a força jurídica dos tratados internacionais e, em seguida, sobre a controvérsia travada no TPR, em que levantou-se tese de que as aplicações das sanções do Protocolo de Ushuaia tivessem natureza política e não jurídica.

Igualmente, foi analisada a estrutura normativa da “cláusula democrática” do Protocolo de Ushuaia, seu conteúdo indeterminado e a considerável discricionariedade na aplicação das penalidades.

Ainda no capítulo terceiro, apontaram-se os requisitos mínimos de Democracia defendidos por Bobbio na sua famosa obra “O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo”, onde foi identificada a fundamental importância de uma definição do que é a democracia, seus requisitos mínimos e a estabilidade das relações em função da indicação clara das regras e sua relação com o Protocolo de Ushuaia. Finalmente, foram apresentadas contribuições para uma reforma da “cláusula democrática” do Protocolo do Ushaia, visando ao impedimento de sua utilização estratégica em benefício de interesses diversos dos objetivos fundamentais que justificam a existência e os objetivos do MERCOSUL.

2 O MERCOSUL E O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO

Os compromissos democráticos servem como instrumento de observância do regime da liberdade, dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, sendo utilizados nos tratados internacionais pela incursão de “cláusulas democráticas”, que visam compromissar os Estados Partes à adoção, respeito, promoção e defesa da democracia. E, assim como em outros blocos, o MERCOSUL também está obrigado nesse compromisso, levando em conta que o reestabelecimento do regime democrático na América do Sul, foi o responsável pela viabilização de sua existência

2.1 A Evolução Histórica dos Processos de Integração Econômica na América Latina. Os Antecedentes do MERCOSUL

O processo de integração na América Latina remonta ao período de formação dos Estados-Nações na região, tendo estes como características em comum o subdesenvolvimento econômico e social.

O surgimento dos Estados Latinos está diretamente relacionado a dois processos indissociáveis, sendo o primeiro a internacionalização do modo de produção capitalista com caráter econômico e social, e, em segundo, o seu aspecto político-militar, que foi o processo de emancipação das colônias ibéricas¹.

Historicamente, a possibilidade de compartilhamento e união de esforços entre os Estados na América Latina é muito bem vista em seu aspecto eminentemente político. Entretanto, as diferenças econômicas têm dificultado a integração no decorrer de décadas, principalmente devido à dependência dos mercados das grandes potências mundiais, que sempre defenderam irrestritamente os seus próprios interesses econômicos².

Diante de tais obstáculos, o processo de integração Latino-Americana pode ser classificado didaticamente em quatro ondas³, conforme assevera Nilson Araújo de

¹ WASSERMAN, Claudia. **História da América Latina**: cinco séculos (temas e problemas). 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. p. 177.

² MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 35, p. 199. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v13n35/v13n35a18.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 88, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

Souza, levando em conta as suas várias tentativas de consolidação, bem como as etapas percorridas em busca da concretização desse objetivo.

A primeira onda tem início na formação dos Estados-Nações na América Latina e vai até a grande crise mundial de 1914 a 1945,⁴ quando várias tentativas de integração regional falharam no período⁵.

Nesse período, destaca-se o primeiro grande movimento integracionista Latino-americano liderado por Simón Bolívar que, levando adiante os ideais integracionistas do venezuelano Francisco de Miranda, culminou na realização do Congresso Anfictiônico do Panamá, que ocorreu de 22 de junho a 15 de julho de 1826, na cidade do Paraná, na época em que fazia parte da Grande Colômbia⁶.

O Congresso Anfictiônico do Panamá contou com a presença da Grã-Colômbia (cujo território atualmente compreende Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá), Peru, México e República Centro-Americana (que compreendia as atuais Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicarágua e El Salvador). Também participaram na condição de observadores os convidados Brasil, EUA – Estados Unidos, Grã-Bretanha e os Países Baixos⁷.

Segundo discorrem Figueiredo e Braga⁸, a matéria de fundo da idealização desse Congresso tinha como objetivo constituir uma instituição que unificasse, em algum nível, as repúblicas americanas que se tornaram independentes do Império Espanhol. Era consensual que o Congresso do Panamá constituiria uma aliança militar com o objetivo de defesa mútua, garantindo as independências recém-conquistadas e a manutenção das formas republicanas de governo.

⁴ ARTHMAR, Rogério. Os Estados Unidos e a economia mundial no pós-Primeira Guerra. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 104, 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2156>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁵ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 88, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁶ BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Víctor Arruda Pereira de. O Congresso do Paraná (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais. **Papel Político**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 258, 2015. Disponível em: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/viewFile/12632/10425>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁷ BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Víctor Arruda Pereira de. O Congresso do Paraná (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais. **Papel Político**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 260, 2015. Disponível em: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/viewFile/12632/10425>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁸ FIGUEIREDO Alexandre Ganan de Brites; BRAGA, Márcio Bobik. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 313-314, maio/ago., 2017. Disponível em: <http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/article/view/141/147>. Acesso em: 08 jul. 2018.

Na oportunidade, foram celebrados quatro tratados, que propunham basicamente a integração da América Hispânica, sendo que o mais relevante deles foi o Tratado de União, Liga e Confederação de 1826, firmado por Colômbia, México, Peru e República Centro-americana. Esse tratado ainda é referenciado como emblemático para as iniciativas de integração na América Latina; contudo, nunca chegou a entrar em vigor, tendo em vista a ausência das ratificações⁹.

Após o Congresso do Panamá, novas tentativas de integração ocorreram (1831, 1838, 1839 e 1840), com a liderança do México, que convocou as nações latino-americanas para dar continuidade às conferências, que acabaram não ocorrendo por falta de interesse dos Estados.¹⁰

O andamento do movimento de integração somente foi retomado no final do ano de 1847, no Congresso de Lima, no Peru, quando os representantes dos Estados da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru assinaram a Convenção Consular, Convenção de Correios, novo Tratado de União e Confederação, Tratado de Comércio e Navegação, mas também caíram no vazio, pois nenhum deles foi ratificado.¹¹

Conforme expõe o autor Nilson Araújo de Souza¹², ocorreu, na época, uma sucessão de outros tratados integracionistas, como foi o de 1856, quando, por iniciativa da Venezuela, foi firmado o Tratado Continental entre Chile, Peru, Equador, Bolívia, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, México e Paraguai. No mesmo período, também foi acordado em Washington, por iniciativa da Guatemala, o Tratado de Aliança e Confederação entre Nova Granada, Guatemala, El Salvador, México, Peru, Costa Rica e Venezuela. Além disso, entre novembro de 1864 e março de 1865, por convite do governo peruano, com a participação da Colômbia, Chile, Venezuela,

⁹ FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites; BRAGA, Márcio Bobik. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro. v. 9, n. 2, p. 313, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/article/view/141/147>. Acesso em: 08 jul. 2018.

¹⁰ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 57, p. 177-194, dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14953>. Acesso em: 08 jul. 2018.

¹¹ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 57, p. 177-194, dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14953>. Acesso em: 08 jul. 2018.

¹² SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 90, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

Equador, El Salvador e Peru, aprovaram-se quatro tratados, dentre eles o de União e Aliança defensiva.

Apesar de todo o esforço despendido, nenhuma dessas tentativas de integração logrou êxito. Existem inúmeras causas para esse fracasso, sendo fundamental a que prevaleceu nos primeiros cem anos de independência da América Latina, que foi a disputa entre Estados Unidos (EUA) e Inglaterra pela divisão da região em suas áreas de influência, ou mesmo, de domínio direto¹³.

As tentativas de integração na América Latina que transcenderam a nossa história estão diretamente relacionadas ao fenômeno da colonização¹⁴. Desde o encontro dos povos que habitavam a América com os Europeus, no século XV, luta-se pela completa independência, mas, até os dias atuais, isso não foi totalmente possível.

A independência política foi uma conquista histórica na formação dos Estados-Nações Latino-americanos, bem como as suas delimitações territoriais. Entretanto, a independência econômica tende a ser recalcitrante, refletindo na organização política, social e cultural dos países localizados abaixo da fronteira estadunidense¹⁵.

A autora Fernanda Frizzo Bragato, em estudo sobre a lógica da colonialidade e a violação seletiva de direitos humanos por meio da discriminação¹⁶, leciona:

Continuamos a viver sob a mesma 'matriz de poder colonial'. Com a descolonização jurídico-política, saímos de um período de 'colonialismo global' para entrar num período de 'colonialidade global'. Embora as 'administrações coloniais' tenham sido quase todas erradicadas e grande parte da periferia se tenha organizado politicamente em Estados independentes, os povos não-europeus continuam a viver sob a rude exploração e dominação europeia/euroamericana. As antigas hierarquias coloniais, agrupadas na relação europeias versus não europeias, continuam arraigadas e enredadas na 'divisão internacional do trabalho' e na acumulação do capital à escala mundial.

¹³ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 90, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

¹⁴ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Revista Latinoamericana Polis**, [S.l.], n. 31, p. 8-9, 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/3749>. Acesso em: 08 jul. 2018.

¹⁵ WASSERMAN, Claudia. **História da América Latina**: cinco séculos (temas e problemas). 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. p. 177.

¹⁶ BRAGATO, Fernanda Frizzo. Discursos desumanizantes e violação seletiva de direitos humanos sob a lógica da colonialidade. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1812, 2016.

Por sua vez, o historiador Túlio Halperin Donghi, também sobre a colonialidade, descreve com maestria o processo de sucessão da dominação colonial ibérica pela dominação neocolonial dos novos centros de poder. No espaço que então era ocupado por Espanha e Portugal na América Latina, tradicionais colonizadores cederam o lugar para a entrada da Inglaterra e dos EUA, que disputavam entre si o domínio econômico da região¹⁷.

Os EUA, com elevada vocação imperialista para expandir seus territórios, após se sobreporem na América do Norte e Central, utilizando-se de poderio militar, se voltaram para a conquista de domínio sobre a América do Sul; contudo, aqui não se utilizaram da força bélica, mas sim de acordos comerciais como instrumento de dominação¹⁸.

Assim, em franca disputa com a Inglaterra pela hegemonia da região, os EUA apresentaram, em 1887, uma proposta para a realização de uma união aduaneira com o Brasil e, logo em seguida, no ano de 1889, avançaram na proposição de constituição de uma comunidade comercial direcionada a todos os Estados da América, o que seria uma ideia embrionária do que, no futuro, seria a chamada Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).¹⁹

Entre os anos de 1840 a 1870, a forte expansão industrial americana carecia de novos mercados, bem como necessitava conseguir mais fontes de matérias-primas para sua indústria, sempre com o resguardo de protecionismo e apoio estatal.²⁰ Nesse período, houve a aceleração do natural processo de concentração e centralização do capital, formando-se os grandes monopólios²¹.

Após esse período, ocorreu nos EUA uma fusão entre os monopólios industriais e os bancários, formando-se então o chamado capital financeiro e, a partir desse fato, a exportação de capital se sobrepõe ao comércio de produtos. Embasado nesse novo

¹⁷ DONGHI, Túlio Halperin. **História da América Latina**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1975. p. 149-200.

¹⁸ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 92, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

¹⁹ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 91, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²⁰ HOBBSBAWM, Eric J. **A era do capital: 1848-1875**. Tradução: Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 300.

²¹ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 92, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

modelo, os estadunidenses decidem incorporar em seus domínios econômicos a América do Sul²².

Entretanto, os planos norte-americanos para a dominação sobre toda a América encontraria um grande obstáculo proporcionado por outro país tradicionalmente colonizador, a Inglaterra. Esse país, após mais de setenta anos em que ocorrera a chamada revolução industrial²³, entre 1846 e 1849, foi considerado a oficina do mundo e, na direção oposta do forte protecionismo interno dos EUA, decidiu derrubar suas medidas protecionistas, propondo uma política de livre comércio²⁴.

A investida inglesa foi refutada pelos países considerados mais desenvolvidos, como França, EUA, Alemanha, Japão, Itália e Rússia, que declinaram desse sistema de livre comércio. Entretanto, países sem condições de barganha, como, no caso, os localizados na América Latina, e na condição de subdesenvolvidos e pobres, acabaram aceitando a proposta inglesa²⁵.

Com a implantação desse sistema, a Inglaterra participava com a produção e exportação de produtos industriais, cabendo aos países mais frágeis e que há pouco tempo haviam conseguido sua independência, a produção e exportação de produtos primários.²⁶

Assim, no final do século XIX, houve na América do Sul o predomínio dos monopólios do capital financeiro e da exportação de capitais, ou seja, da imposição do chamado imperialismo, conforme denominado originalmente pelo economista inglês John A. Hobson²⁷. Com base nesse domínio externo sobre a região, as possibilidades de integração Latino-americana foram consideravelmente enfraquecidas:

²² SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 92, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²³ HOBBSAWM, Eric J. **A era das Revoluções: 1789-1848**. Tradução: Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [199-?]. cap. 2: A revolução industrial, p. 35-60.

²⁴ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 93, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²⁵ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 93, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²⁶ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 93, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²⁷ BUGIATO, Caio Marlins. Teoria do imperialismo: John Hobson. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, Marília, v. 7, n. 2, p. 129, 2007.

Hobson considera o fenômeno do imperialismo como um desajuste temporal e uma enfermidade curável do capitalismo da época. Todas as ideias expostas pelo autor neste trabalho envolvem sua teoria do excesso de poupança ou subconsumo, através da qual associa a expansão colonial com o desenvolvimento capitalista das metrópoles nos finais do século XIX. Não obstante, são sobretudo os fatores não econômicos que conduzem a política imperialista – aspectos políticos, ideológicos e morais.

Por outro lado, entre o período da chamada grande crise (1914-1945) até o início dos anos 1970 do século XX, iniciou-se a segunda “onda” de integração da América Latina, tendo como característica o processo de industrialização em vários Estados, principalmente Brasil, Argentina e México, mas também em outros países menores em dimensões territoriais, como Chile, Colômbia e Uruguai, quando se tornou possível produzir muito do que necessitavam importar das grandes potências.²⁸

Com a eclosão da Grande Depressão a partir da crise de 1929 nos EUA, as economias Latino-americanas, cujo centro dinâmico é definido no centro capitalista demandante dos bens primários, sofreram fortemente seus reflexos. Com isso, principalmente as maiores economias, como Argentina, Brasil e México, se forçaram a desenvolver um Processo de Industrialização em substituição às importações.²⁹

Essa nova fase econômica, derivada da industrialização nos países latinos, favoreceu a integração regional, aumentando o intercâmbio comercial entre eles. Ocorreu então, nesta fase, a primeira tentativa de integração entre Argentina e Brasil, países que, a partir da Conferência da Bacia do Prata, em 1941, assinaram vários acordos de integração comercial³⁰, objetivando formar uma área de livre comércio, sendo esse um passo para a criação de uma união alfandegária que incluísse, além de Argentina e Brasil, os vizinhos Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile³¹.

Em 1942, com o objetivo de blindar o continente Latino-americano contra possíveis investidas nazi-facistas, os EUA prejudicaram a integração sul-americana

²⁸ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 94, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

²⁹ FERREIRA, Carlos Serrano. VIEIRA, Wilson. A construção da nação na América Latina, um processo Interrompido: bloqueios Internos e externos. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 24.2, p. 54, 2017.

³⁰ VILELLA, Ana Maria. O Tratado da Bacia do Prata. **R. Inf. legisl.**, Brasília, DF, ano 21 n. 81, jan./mar. 1984. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186298/000406291.pdf?sequence=5>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³¹ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 96, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

em defesa de seus interesses, criando vários obstáculos comerciais, inclusive entre Brasil e Argentina, sendo esta última muito pressionada por haver se mantido neutra em respeito aos conflitos bélicos que ocorriam no mundo à época³².

A volta do movimento em prol da integração Latina só foi retomada em 1948, quando ocorreu a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) pela ONU, com o intuito de solucionar as demandas da região³³.

Tendo a industrialização como meta para o desenvolvimento econômico da região, a CEPAL propôs um projeto de integração, tendo como base o incremento do mercado e a criação de grandes indústrias, principalmente aquelas que produziam bens de capital e bens intermediários, “criando um novo sistema para desenvolver o intercâmbio latino-americano, adequado a duas grandes exigências: a industrialização e a necessidade de atenuar a vulnerabilidade externa dos países da América Latina”.³⁴

Em 1951, foi criado o Comitê de Cooperação Econômica do Istmo e a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), que, depois de várias transformações, passaria a chamar-se Mercado Comum Centro-americano (MCCA), em 1960, e o Sistema de Integração Centro-americano (SICA), na década de 1990. Entretanto, com a guerra entre El Salvador e Honduras, no ano de 1969, nova intervenção americana veio a prejudicar os movimentos integracionistas³⁵.

Em 1952, o então Presidente argentino Juan Perón propôs ao representante do Brasil, Getúlio Vargas, o restabelecimento do Pacto A.B.C. entre Argentina, Brasil e Chile, que havia sido assinado no começo do século entre os três países. Contudo, com a mudança no executivo nos dois maiores países da América do Sul, um pela morte de Getúlio e outro pela queda de Perón, além de controvérsias e rivalidades partidárias internas nesses países, acabou sendo determinante para um novo fracasso integrativo.³⁶

³² SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 96, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³³ HAJFNE, Jacqueline A. Hernández. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 20, n. 37, p. 108, mar. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10690/6317>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³⁴ HAJFNE, Jacqueline A. Hernández. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 20, n. 37, p. 112, mar. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10690/6317>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³⁵ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 97, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³⁶ SANTOS, Raquel Paz dos. O impacto do projeto do pacto abc nas relações Brasil-Argentina durante o segundo governo Vargas. **Revista OPSIS**, Catalão, GO, v. 14, p. 54, 2014. n. Esp. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/Opsis/article/download/29893/18231>. Acesso em: 08 jul. 2018.

Na sequência, no ano de 1960, em Montevidéu, foi assinado o tratado que instituiu a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), formada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, considerado um avanço integracionista no século XX. Tinha como objetivo a ampliação do comércio regional. A ALALC propôs uma gradual queda das barreiras comerciais durante esse período. Contudo, por pressão norte-americana, com interesses contrários à integração latino-americana, os acordos foram mais modestos, limitando-se à área de livre comércio, que sequer chegou a se concluir. Além disso, a ALALC apresentou somente bons resultados durante aproximadamente três anos, sendo que as mudanças políticas diante da implantação das ditaduras militares na América do Sul colocaram um basta na continuidade da integração.³⁷

Ainda sobre o fracasso da ALALC, é preciso registrar que, após a morte de John Kennedy, em 1963, e sob uma agenda agressiva de política externa norte-americana, passou a ser fundamental a substituição de governos latino-americanos que não estivessem de acordo com a abertura de suas economias para a entrada de capital estrangeiro. Sucederam-se, a partir daí, inúmeros golpes militares na região. E, como consequência, os novos governos instalados passaram a alinhar-se automaticamente à política do Departamento de Estado e a abrir caminho para a invasão econômica por parte das empresas transnacionais. Assim, como essa política e esse avanço econômico não interessava à efetivação da integração latino-americana, os acordos firmados para a criação da ALALC não avançaram³⁸.

A terceira onda de integração latino-americana surgiu com novos atores, entre os anos 1960 e 1970, quando Japão e Alemanha aumentaram consideravelmente a produtividade do trabalho em detrimento dos EUA, abrindo a possibilidade de novas tentativas de integração na América Latina³⁹.

³⁷ CAVLAK, Iuri. A Alalc como auge da integração sul-americana no século XX. **História: debates e tendências**, Passo Fundo, v. 12, n. 1, p. 38-48, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/2708/1844>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³⁸ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 101-102, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

³⁹ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 102, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

Em 1969, foi firmado o Pacto Andino mediante o Acordo de Cartagena entre Bolívia, Chile, Colômbia e Peru, o qual contou com a posterior adesão da Venezuela, em 1973, constituindo-se num bloco com área de livre comércio⁴⁰:

Objetiva promover o desenvolvimento balanceado e harmônico dos países-membros em condições de equilíbrio pela integração e pela cooperação econômica e social, acelerar o crescimento dos países andinos, gerar empregos e facilitar a participação no processo de integração regional, com o intuito de formar, gradualmente, um mercado comum latino-americano. Nesse sentido, a proposta é reduzir a vulnerabilidade externa dos países-membros e impor sua posição no contexto econômico internacional, reforçar a solidariedade regional e reduzir as diferenças no desenvolvimento que existem entre os países e, por fim, definir metas sociais orientadas para a melhoria da qualidade de vida dos diferentes grupos, com o fito de promover o desenvolvimento comum.

Apesar de ser um dos blocos mais antigos ainda vigentes na Latino-América, com o surgimento de vários outros, atualmente a CAN tem um papel limitado a resolver demandas conflituosas entre seus participantes, dado o ambiente de constante animosidade entre eles, dado à animosidade existente entre seus membros nos últimos anos, que contou inclusive com a saída da Venezuela. Nessa esteira, são constantes as diferenças ideológicas entre alguns dos membros, as quais, somadas à falta de liderança em relação à integração econômica e política, têm limitado os objetivos práticos da existência do bloco.⁴¹

Em 1975, a proposta de criação do Sistema Econômico Latino-americano, o SELA - *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*, que não era um bloco econômico regional, mas contribuía para a sua formação na medida em que propiciava ações coordenadas entre os vários governos da região, foi importante para demonstrar a força do projeto ‘integracionista’ latino-americano⁴².

A partir do esforço referido, em 1980, celebrou-se novo Tratado de Montevideu, que transformou a ALALC na Associação Latino-americana de Integração (ALADI).

⁴⁰ SILVA, José Ultemar da. A importância da comunidade andina para a economia da América Latina. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 72-82, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/3312/331227108008/>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁴¹ BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comunidade andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 65, p. 77, mar. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n65/0104-4478-rsocp-26-65-0062.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁴² SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 103, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

Algumas mudanças significativas foram introduzidas, porém relativamente aos objetivos e aos mecanismos da Associação. Primeiramente, deixou-se de lado a intenção de instituir uma zona de livre comércio, dando-se prioridade, a despeito do objetivo formal, à criação de um mercado comum e ao estabelecimento de uma zona de preferências tarifárias regionais, o que representa uma abdicação aos objetivos que antecederam a nova Associação, optando-se por uma integração mais simplificada⁴³.

Os primeiros ensaios de aproximação entre Brasil e Argentina, na qualidade de principais personagens dessa trama política e econômica, datam do ano de 1985, quando ambos os países, em processo de redemocratização, firmaram a Declaração de Iguazu, no contexto da superação da dinâmica de competição, fomentada pelos regimes militares, substituindo-a por um quadro de cooperação e convergências⁴⁴.

A autora argentina Luciana Beatriz Scotti, por sua vez, retrata com riqueza de detalhes o processo de aproximação dos países que culminou com a assinatura do Tratado de Assunção e a então constituição do MERCOSUL⁴⁵:

Finalmente, com o advento das democracias em ambos os países, na Argentina com a Presidência de Raúl Alfonsín em 1983 e no Brasil com o governo de José Sarney em 1985, o processo de integração em si foi seriamente enfrentado. Em 1985, os presidentes Sarney e Alfonsín assinaram a lei do Iguazu, que resultou no ano seguinte ao programa de cooperação e integração econômica Brasil-Argentina (SPRUCE), ao abrigo do qual ambos os países chegaram a vários acordos setoriais. Seus objetivos, na época, eram inicialmente de natureza político-estratégica: fortalecer as democracias recentemente estabelecidas em ambos os países e eliminar qualquer hipótese de possível conflito. Apenas em segundo lugar foram impulsionados por interesses econômicos, especialmente: promover a cooperação e o intercâmbio tecnológico em determinadas áreas consideradas estratégicas: setor automotivo, bens de capital e alimentos. Posteriormente, assinaram a declaração conjunta de Iguazú sobre a política nuclear e uma *acta* em que foi criado um programa de integração e de cooperação econômica gradual e flexível. No final de 1988, ambos os países realizaram o Tratado sobre integração, cooperação e desenvolvimento, no qual se comprometeram a formar um espaço econômico integrado em dez anos, através da eliminação das barreiras pautais e não pautais e da liberalização de Comércio bilateral gradual. A vinda ao poder de dois presidentes com fortes

⁴³ SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 104, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

⁴⁴ ZANETTI, Augusto. **O MERCOSUL**: dimensões do processo de integração na América do Sul. São Paulo: Claridade, 2015. p. 29.

⁴⁵ SCOTTI, Luciana B. **Derecho de la integración**. 3. ed. Montevideo: Buenos Aires: Bdef 2018. p. 77.

orientações liberais, Carlos Menem na Argentina, em 1989, e Fernando Collor de Melo no Brasil em 1990, acelerou o processo integracionista. De fato, o período de rescisão do mercado comum em cinco anos foi reduzido, conforme estipulado na lei de Buenos Aires de 1990 de julho. Um novo passo foi a entrada do Uruguai e do Paraguai no programa de integração argentino-brasileira. Foi assim que chegamos à conclusão do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que criou o mercado comum do Sul, assinado e ratificado pelo Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, e redobrar a aposta, porque o objetivo da zona de livre comércio foi abandonado e a substituição Zó pela conformação de um mercado comum.⁴⁶

Com isso, no dia 26 de março de 1991, os governos dos quatro países do Cone Sul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, considerando a necessidade de ampliarem suas economias em prol do desenvolvimento econômico e social e o estreitamento das relações entre seus povos e, a fim de incrementar uma integração internacional mais autônoma e menos vulnerável às oscilações do mercado externo, procederam à assinatura do Tratado de Assunção. Esta iniciativa visava à constituição de um Mercado Comum, em linhas gerais, semelhante aos objetivos buscados pelo então Mercado Comum Europeu⁴⁷.

Assim, uma vez constituído, o MERCOSUL assumiria as seguintes características, conforme o art. 1º do Tratado de Assunção⁴⁸:

⁴⁶ Texto original: Finalmente con la llegada de las democracias en ambos países, en Argentina con la presidencia de Raúl Alfonsín en 1983 y en Brasil con el gobierno de José Sarney en 1985, se encaró seriamente el proceso de Integración propiamente dicho. En 1985, los presidentes Sarney y Alfonsín firmaron el Acta de Iguazú, que dio lugar al año siguiente al Programa de Integración y Cooperación Económica Brasil-Argentina (PICE), bajo el cual ambos países llegaron a varios acuerdos sectoriales. Sus objetivos, por entonces, eran en primer lugar de carácter político-estratégico: fortalecer las democracias recientemente Instauradas en ambos países y eliminar toda hipótesis de conflicto posible. Sólo en un segundo lugar estaban movidos por Intereses económicos, en especial: promover la cooperación y el Intercambio tecnológico en ciertas áreas consideradas estratégicas: sector automotor, bienes de capital y alimentos. Posteriormente, firmaron la Declaración Conjunta de Iguazú sobre política nuclear y un acta en la que se estableció un programa de Integración y cooperación económica gradual y flexible. A finales de 1988 ambos países celebraron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en el que se comprometieron a conformar un espacio económico Integrado en diez años, a través de la eliminación de las barreras tarifarias y no tarifarias y la liberalización gradual del comercio bilateral. La llegada al poder de dos presidentes con fuertes orientaciones liberales, Carlos Menem en Argentina en 1989 y Fernando Collor de Melo en Brasil en 1990, aceleró el proceso Integracionista. En efecto, se redujo el plazo para la terminación del mercado común en cinco años, según se estipuló en el Acta de Buenos Aires de Julio de 1990. Un nuevo paso fue la entrada de Uruguay y Paraguay en el programa de Integración argentino- brasileño. Así es como llegamos a la celebración del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991, que creó el Mercado Común del Sur, firmado y ratificado por Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, y redoblando la apuesta, pues se abandonó la meta de la zona de libre comercio y se la reemplazó por la conformación de un mercado común (tradução nossa). SCOTTI, Luciana B. **Derecho de la integración**. 3. ed. Montevideo; Buenos Aires: Bdef, 2018. p. 77.

⁴⁷ ZANETTI, Augusto. **O MERCOSUL: dimensões do processo de integração na América do Sul**. São Paulo: Claridade, 2015. p. 32.

⁴⁸ ZANETTI, Augusto. **O MERCOSUL: dimensões do processo de integração na América do Sul**. São Paulo: Claridade, 2015. p. 33.

Livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos mediante a eliminação das barreiras tarifárias ou de qualquer outra de efeito equivalente como as fitossanitárias e sanitárias e acusações de prática de dumping; - A implementação de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados, através da criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC); - A coordenação de políticas macroeconômicas objetivando harmonizar as relações comerciais entre os Estados membros no âmbito dos setores agrícola, industrial, fiscal, monetário, cambial, de capitais e comércio exterior entre outros; - O compromisso dos Estados membros com a busca da harmonização de suas legislações nas áreas pertinentes, visando o fortalecimento do processo de integração.

Segundo as lições de Luciane Klein e Alberto do Amaral Júnior, o MERCOSUL se enquadra dentro do que se conhece como “novo regionalismo”, tendo como primeiros integrantes os Estados da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Tratado de Assunção – 1991), contando com a incorporação da Venezuela como membro pleno a partir de 2012 e, atualmente, aguarda-se a ratificação do Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL. Contudo, em que pese a “falta de vigência do Protocolo, [...] na 48.^a Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL, ocorrida em Brasília em 17.07.2015, oficializou-se formalmente o ingresso da Bolívia ao bloco”⁴⁹.

2.2 A Importância da Democracia na Origem e Formação do MERCOSUL

O termo democracia tem origem na Antiguidade Clássica, na Grécia, tendo em sua base estrutural a igualdade política, diretriz que era observada a ponto de variados cargos públicos terem sido preenchidos por meio de um sorteio, com o objetivo de proporcionar chances iguais a seus pretensos interessados. Já o processo eleitoral, por votação, era considerado um método oligárquico e, assim, contrário ao que se entendia por democracia⁵⁰.

Contudo, no decorrer da história política, houve uma inversão na concepção dos valores democráticos⁵¹, estando esses cada vez mais vinculados a um governo

⁴⁹ VIEIRA, Luciane Klein; JUNIOR AMARAL, Alberto do. A proteção internacional do consumidor no MERCOSUL. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 106, p. 3, jul./ago. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDCons_n.106.03.PDF. Acesso em: 20 jul. 2019.

⁵⁰ MEDEIROS, Nayara Fátima Macedo de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 2, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2393>. Acesso em: 20 jul. 2019.

⁵¹ A democracia direta da Antiga Grécia com o passar dos séculos, com o aumento das populações vai cedendo espaço para a democracia representativa ou Indireta, bem como a democracia participativa.

representativo, enquanto a igualdade política fora lançada a um segundo plano, ocorrendo um distanciamento na efetiva participação popular nas atividades governamentais, reservada agora aos cuidados imediatos dos representantes eleitos. A alteração de paradigma conceitual do termo democracia é dinâmico no decorrer de todo o processo histórico, sendo que essa expressão já foi relacionada a inúmeros significados e combinações institucionais diversas, sendo compreendido de forma diferente, a depender do lugar ou da época em que foi utilizado⁵².

Em que pese historicamente muitas vezes a dimensão vertical (representativa) ser considerada oposta à dimensão horizontal (participativa), como ocorreu na Grécia Antiga, hodiernamente, ambas são consideradas elementos essenciais na democracia, reconhecendo-se entre elas uma relação de complementariedade⁵³.

No período da chamada guerra fria travada entre os EUA e a União Soviética, houve no contexto mundial um intenso processo de descolonização, sendo que a Revolução Cubana indicava que a América Latina poderia seguir no mesmo caminho, com a possibilidade de ocorrência de profundas alterações em sua ordem social⁵⁴.

A partir de 1964, sentindo a possibilidade de sua vizinhança contaminar-se pela influência ideológica de seu opositor, os EUA orquestraram a proliferação de ditaduras no Cone Sul e, posteriormente, em quase toda a América Latina, que adotaram como referência a Doutrina de Segurança Nacional (DSN)⁵⁵.

O Brasil foi o primeiro Estado a estabelecer uma ditadura civil-militar (1964-1985), dando início a uma onda de regimes cerceadores da participação política, como ocorreu na Argentina (1966 e novamente em 1976), no Chile (1973) e Uruguai (1976). Logo após esses, a quase totalidade dos países da região foi tomada por regimes

MEDEIROS, Nayara Fátima Macedo de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 1, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2393>. Acesso em: 20 jul. 2019.

⁵² MEDEIROS, Nayara Fátima Macedo de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 2, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2393>. Acesso em: 20 jul. 2019.

⁵³ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. p. 187.

⁵⁴ MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a doutrina de segurança nacional: algumas considerações sobre a historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 8, jul./dez. 2013.

⁵⁵ MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a doutrina de segurança nacional: algumas considerações sobre a historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 8, jul./dez. 2013.

autoritários, em maior ou menor grau, influenciados pela DSN, com exceção de Venezuela e México⁵⁶.

Sem democracia no continente, a integração entre os Estados foi gravemente comprometida, pois os Regimes autoritários, por variadas razões, apresentam dificuldade para patrocinar ou participar desse processo.

Cabe destacar que os regimes ditatoriais possuem ideários nacionalistas, tendendo a buscar hegemonia e fomentar disputas geopolíticas com vizinhos, o que prejudica a multiplicação de práticas econômicas e de responsabilidades compartilhadas que são características da integração, que acabam, de certa forma, impondo processos de transferência de soberania política, ideia antipática aos olhos dos regimes que concentram poder em uma pessoa ou grupo, inspirando uma natural desconfiança em negociações multilaterais⁵⁷.

Com o retorno da democratização na América do Sul, nos anos 1980, houve um cenário apropriado para o restabelecimento efetivo do processo de integração no continente, aparando antigas desconfianças, principalmente entre Brasil e Argentina⁵⁸.

Segundo Adriano Freixo e Taís Ristoff, discorrendo sobre a relação da democratização e integração regional, a democracia passou a ser um pressuposto obrigatório para a integração regional⁵⁹:

O processo de integração regional se desenvolveu paralelamente ao processo de democratização de seus Estados-membros e o elemento 'democracia', ao menos no que se refere aos seus aspectos formais, passou a deter uma significativa importância nos discursos oficiais e foi considerado desde o início como um pressuposto para a integração.

⁵⁶ MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a doutrina de segurança nacional: algumas considerações sobre a historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 5, n. 10, p. 9, jul./dez. 2013.

⁵⁷ MARQUES, Fabrício R.; CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e; DRIUSSO, Marcelo. O peso da redemocratização no processo de Integração entre Brasil e Argentina. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 9, v. 2, p. 22, 2010.

⁵⁸ MARQUES, Fabrício R.; CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e; DRIUSSO, Marcelo. O peso da redemocratização no processo de Integração entre Brasil e Argentina. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 9, v. 2, p. 43-44, 2010.

⁵⁹ FREIXO, Adriano; RISTOFF, Taís. Democracia e Integração regional: a experiência do MERCOSUL. **Agenda Social** (UENF), [S.l.], v. 1, p. 42, 2008 apud MARQUES, Fabrício R.; CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e; DRIUSSO, Marcelo. O peso da redemocratização no processo de integração entre Brasil e Argentina. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 9, v. 2, p. 31, 2010.

Os dois governos de Brasil e Argentina, após a redemocratização, enfrentavam graves problemas econômicos ocasionados pelo peso da dívida contraída pelos militares e pela necessidade de conseguir créditos, que estavam cada vez mais escassos. Assim, a possibilidade de unir forças aparecia como excelente oportunidade para enfrentar os desafios da competição econômica internacional, sendo que, juntos, tinham mais chance de superar a dependência externa e os dilemas do desenvolvimento⁶⁰.

Nessa mesma linha, discorre Celso Amorim, reconhecendo a democracia como fator importante para a integração regional:

Na realidade, o grande impulso à aproximação Brasil-Argentina foi de natureza política. Quando os dois países saíram de governos militares, governos autoritários, eles perceberam que era preciso criar uma comunidade de interesses e que essa comunidade de interesses não poderia se esgotar nos contatos políticos. Era importante que essa comunidade de interesses também se lastreasse na parte econômica. Foi por isso que, no processo de aproximação Brasil-Argentina, se deu tanta ênfase ao aspecto comercial desde o primeiro momento. Estou me referindo ao ano de 1985, quando o Presidente Alfonsín – recentemente falecido, o que todos nós lamentamos e sentimos profundamente porque foi um grande democrata da região – e o Presidente Sarney – que não por coincidência nos representou nas homenagens após a morte do Presidente Alfonsín – iniciaram um processo de diálogo que teve várias vertentes⁶¹.

No que tange à aproximação do Uruguai com a Argentina e com o Brasil, esta já ocorria desde a década de 1970, tendo como principais referências o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica, assinado em 20 de agosto de 1974, e o Protocolo de Expansão Comercial com o Brasil, assinado em 12 de junho de 1975⁶².

No final dos anos 1980, Argentina, Brasil e Uruguai já podiam comemorar o fim das ditaduras militares e o retorno dos governos civis, eleitos em processos democráticos. Entretanto, o mesmo não ocorria com o Paraguai, que ainda estava sob a égide de um governo de força, liderado pelo general Alfredo Stroessner⁶³.

⁶⁰ MARQUES, Fabrício R.; CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e; DRIUSSO, Marcelo. O peso da redemocratização no processo de Integração entre Brasil e Argentina. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 9, v. 2, p. 43, 2010.

⁶¹ AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, DF, n. 10, p. 6, out./dez. 2009.

⁶² TREIN, Franklin. MERCOSUL: uma breve análise de suas origens à crise atual. **Civitas**, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 12, out. 2000.

⁶³ TREIN, Franklin. MERCOSUL: uma breve análise de suas origens à crise atual. **Civitas**, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 12, out. 2000.

Com sua queda em 3 de fevereiro de 1989, abriu-se caminho para o ingresso do quarto sócio do MERCOSUL, constituído em 1991, pela assinatura do Tratado de Assunção, entrando em vigor, na condição de uma associação entre Estados, no dia 29 de novembro do mesmo ano⁶⁴.

Contudo, fica evidenciado que o reestabelecimento do processo democrático foi determinante para a formação do MERCOSUL, visto que a cooperação entre Estados que se unem a fim de possibilitar a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas de sua população é favorecida nos governos democráticos em que as liberdades estão asseguradas por um Estado de Direito.

De outro lado, aponta-se que as ditaduras e autocracias são regimes que inviabilizam a efetiva formação de blocos de livre troca comercial, cultural e social, pois as relações de diálogo entre os agentes desse processo devem estar abertas, com base na transparência e liberdades civis, em que os atos do governo possam ser controlados pelo povo, que são os titulares do interesse público e, com o aumento de sua participação nas questões do Estado, refletirá no incremento do processo de integração regional.

A democracia é essencial para a redução das desconfianças e incertezas dos Estados em relação aos demais, facilitando suas relações econômicas, políticas e sociais, objetivadas pela integração regional. Além disso, estando acordada entre os integrantes do bloco regionalizado uma pauta de compromissos com a proteção dos direitos fundamentais, garantidos pelas Constituições nacionais dos Estados-membros, aumenta a pressão entre os países que, para permanecerem no bloco e usufruírem de suas vantagens, devem respeito aos direitos essenciais da pessoa humana, seja qual for a sua nacionalidade.

Além disso, seguindo as lições de Paulo Bonavides, a democracia se enquadra como um direito fundamental de quarta geração e, em sua concretização, reside o futuro da globalização política, a sua legitimidade como princípio e a força incorporadora de seus valores de libertação⁶⁵. Para o destacado constitucionalista, “toda democracia, em geral, é paz e, de outro lado, toda ditadura ao revés é guerra”.⁶⁶

⁶⁴ TREIN, Franklin. MERCOSUL: uma breve análise de suas origens à crise atual. **Civitas**, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 12, out. 2000.

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito: direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 572.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, n. 3, p. 93, abr./jul. 2008.

2.3 Os Objetivos do Bloco e os Requisitos para Entrada e Permanência dos Estados Participantes

O MERCOSUL tem como meta a construção de um Mercado Comum entre os seus membros participantes e apresenta os seguintes objetivos, como já referido⁶⁷:

a) Eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países membros; b) Adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC); c) Coordenação de políticas macroeconômicas; d) Livre comércio de serviços; e) Livre circulação de mão-de-obra; f) Livre circulação de capitais.

Os autores Florêncio e Araújo⁶⁸ examinam cada um desses objetivos, iniciando pela eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, sendo essa uma característica essencial do processo de integração, onde, desde 31 de dezembro de 1994, cada Estado-Parte poderá importar produtos de outro integrante da zona sem pagar tarifas. Essa vantagem recebe a denominação de Preferência Tarifária ou Margem em Preferência.

O segundo objetivo arrolado é a implantação da Tarifa Externa Comum, também concretizada em 31 de dezembro de 1994, prevendo que, quando da importação de algum produto proveniente de terceiro Estado, portanto fora do MERCOSUL, este ficará sujeito à mesma alíquota tarifária nos quatro países membros e, assim, somado com o objetivo anteriormente mencionado, contudo, em que pese ser de fundamental importância para o mercado comum, a União Aduaneira até o momento não está consolidada⁶⁹.

A coordenação de políticas macroeconômicas, o terceiro objetivo do bloco, está relacionada ao controle em três esferas: política cambial (taxa de câmbio da moeda nacional em relação ao dólar ou a um padrão de referência externo), a política monetária (taxa de juros e quantidade de moeda a ser emitida) e a política fiscal (controle dos recursos a serem arrecadados e gastos pelo Estado). Esse controle permite, por exemplo, evitar desvalorização competitiva da moeda dos parceiros,

⁶⁷ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa-Omega, 1998. p. 29.

⁶⁸ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa-Omega, 1998. p. 29.

⁶⁹ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa-Omega, 1998. p. 30.

contudo, o processo de implantação de sua efetividade é lento, pois implica limitação da soberania de cada país na condução de sua política econômica⁷⁰.

Outro objetivo do bloco é a busca da liberação do comércio de serviços⁷¹, ou seja, a prestação de serviços, que foi ganhando importância desde o tratado constitutivo do GATT, transformado posteriormente na OMC. Com isso, busca-se a eliminação das leis, normas e regulamentações nacionais que discriminem o fornecedor de serviços estrangeiro, a fim de garantir a livre circulação.

Diferente da livre circulação de serviços, outro objetivo do bloco é a livre circulação de trabalhadores entre os países integrantes do MERCOSUL, mas, para que isso seja possível, é necessária uma harmonização entre as legislações trabalhistas e previdenciárias dos participantes, bem como o envolvimento e a participação nesse processo de representantes dos empregadores e trabalhadores⁷².

Já a livre circulação de capitais conta com a participação de investidores dos países do bloco e tem o objetivo de facilitar os fluxos de capital; contudo, possíveis crises econômicas mundiais acabam por brechar o avanço desse movimento. Apesar do objetivo da liberação dos fluxos de capital, há uma tendência de maior controle do fluxo especulativo e, de outro lado, facilitar o fluxo de capitais produtivos⁷³.

2.4 As Cláusulas Democráticas e os Protocolos de Ushuaia I e II

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, ocorre uma mudança de paradigma nas relações internacionais que passam a construir novo ambiente de mútua cooperação e pela relativização do conceito de soberania, destacando-se: a ascensão e a multiplicação das organizações internacionais, a intensificação dos processos regionais de integração política e econômica e a luta pela democracia, evidenciada

⁷⁰ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa-Omega, 1998. p. 30.

⁷¹ Em 1997 foi firmado o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL prevendo normas e princípios para o comércio de serviços entre os Estados Partes do MERCOSUL, com vistas a expansão do comércio em condições de transparência, equilíbrio e liberalização progressiva. PROTOCOLO de Montevideu sobre o comércio de serviços do Mercosul. Buenos Aires, 1998. Disponível em: http://www.sgt4.mercosur.int/es-es/Documents/Protocolo_de_Montevideo.pdf. Acesso em: 17 jul. 2018.

⁷² FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa-Omega, 1998. p. 33.

⁷³ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa-Omega, 1998. p. 33-34.

pelo interesse e esforço comum da sociedade internacional na implantação e consolidação da democracia em diversos países e regiões do mundo⁷⁴.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), houve uma grande ascensão da democracia e dos esforços internacionais pela implementação de regimes democráticos no mundo, consagrando a democracia como um ambiente fundamental para a proteção e realização efetiva dos direitos humanos⁷⁵.

Segundo a ONU, a democracia é um ideal reconhecido universalmente e um de seus valores fundamentais, valores estes que estão “incorporados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e mais desenvolvidos no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos que consagra um conjunto de direitos políticos e liberdades civis que sustenta a democracia”⁷⁶.

Hodiernamente, a maioria dos países no mundo são membros de, pelo menos, uma organização internacional, intensificando-se os processos de integração regional com a criação de blocos econômicos, ocasionando o surgimento das organizações de integração regional. No continente americano, há hoje inúmeras organizações internacionais de cooperação política e econômica, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a União das Nações Sul-americanas (UNASUL), a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), o Acordo de Cooperação Energética (PETROCARIBE), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), o Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM), a *North American Free Trade*

⁷⁴ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 89-90.

⁷⁵ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 91.

⁷⁶ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 99.

Agreement (NAFTA) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), sendo uma característica comum entre a grande maioria dessas a exigência de regimes democráticos como condição para o ingresso, permanência e plena participação em seus órgãos e atividades (condicionalidade democrática)⁷⁷.

Com isso, a democracia perante os blocos é identificada como um princípio supremo, fundamental à estabilidade política, à paz e ao desenvolvimento dos países e dos processos de integração do continente americano, bem como para a proteção dos direitos humanos nas Américas. Nesse contexto é que surgem as chamadas cláusulas democráticas, pelo que destacamos sua presença em instrumentos jurídicos internacionais em três importantes organizações do continente americano: a OEA, o MERCOSUL e a UNASUL. Segundo Pereira, as cláusulas democráticas são definidas como⁷⁸:

Um conjunto de normas (regras e princípios), previstas em tratados internacionais, que têm por finalidade obrigar os Estados Partes à adoção, respeito, promoção e defesa da democracia e dos direitos humanos fundamentais consagrados em tratados internacionais e em suas próprias Constituições, sob pena de lhes serem aplicadas sanções que importarão na supressão ou restrição dos direitos e prerrogativas que possuem no âmbito de seus respectivos espaços institucionais de integração regional.

A autora mexicana Ana Covarrubias Velasco discorre sobre a importância das cláusulas democráticas nas relações internacionais, enfatizando-as como instrumentos de pressão nos países destinados a promover a democracia, condicionando qualquer tipo de auxílio, ajuda e relações comerciais ao cumprimento de uma série de requisitos que definam o seu regime democrático⁷⁹:

A cláusula democrática é essencialmente entendida como a capacidade de um ou mais atores internacionais, sejam países ou

⁷⁷ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no Continente Americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 99-100.

⁷⁸ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no Continente Americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 112-113.

⁷⁹ VELASCO, Ana Covarrubias. La cláusula democrática. **Revista Mexicana de Política Exterior**, [S.l.], n. 62-63, p. 63-77, nov./jun. 2000-2001. Disponível em: <https://Revistadigital.Sre.Gob.Mx/Images/Stories/Numeros/N62-63/Covarrubias.Pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

instituições, para condicionar qualquer tipo de ajuda ou apoio, e até mesmo relações diplomáticas ou comerciais no caso de países, que o Estado receptor cumpre com uma série de requisitos que definem o seu regime como democrático. Esta cláusula é mais uma ferramenta para a promoção da democracia, sempre acompanhada pela proteção dos direitos humanos. Do ponto de vista extremo, sem sutilezas, é uma forma de pressão nas relações internacionais.⁸⁰

Quanto à presença das cláusulas democráticas nos instrumentos jurídicos na América Latina, destaca-se o Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos (Protocolo de Washington), firmado em 1992, introduzindo na Carta da OEA um dispositivo sobre o tema (artigo 9º). A referida cláusula é aplicada em caso de eventuais Golpes de Estado nos países-membros da OEA, possibilitando a aplicação de penalidade de suspensão ao país sobre o exercício do direito de participação nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, e outras atividades⁸¹.

O Tratado Constitutivo da UNASUL⁸² foi assinado em 23 de maio de 2008, tendo como participantes Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela, sendo Panamá e México membros observadores, tendo como objetivo principal propiciar a integração entre os países da América do Sul. Em 26 de novembro de 2010, foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, com a previsão de que, havendo ameaça ou a concretização da ruptura da ordem democrática, violação da ordem constitucional, ou mesmo, que se ponha em risco o

⁸⁰ Texto original: La cláusula democrática se entiende esencialmente como la facultad que tienen uno o varios actores Internacionales, ya sean países o Instituciones, para condicionar cualquier tipo de ayuda o apoyo, e Incluso relaciones diplomáticas o comerciales en el caso de los países, a que el Estado receptor cumpla con una serie de requisitos que definen su régimen como democrático. Dicha cláusula es una herramienta más para la promoción de la democracia, siempre acompañada de la protección de los derechos humanos. Desde un punto de vista extremo, sin sutilezas, se trata de una forma de presión en las relaciones Internacionales (tradução nossa). VELASCO, Ana Covarrubias. La cláusula democrática. **Revista Mexicana de Política Exterior**, [S.l.], n. 62-63, p. 63-77, nov./jun. 2000-2001. Disponível em: <https://Revistadigital.Sre.Gob.Mx/Images/Stories/ Numeros/ N62-63/Covarrubias.Pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

⁸¹ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no Continente Americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 114-115.

⁸² PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no Continente Americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 119.

legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos (artigo 1º), podendo o violador sofrer desde suspensão até sanções políticas e diplomáticas dos outros participantes (artigo 4º).

No ano posterior à assinatura do Tratado de Assunção, os presidentes dos Estados-Partes do MERCOSUL, reunidos na cidade de Las Leñas, na Argentina, assinaram, em 27 de junho de 1992, uma declaração (Declaração de Las Leñas), estipulando que a plena vigência das instituições democráticas seria condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL, assumindo a necessidade de estabelecimento de uma cláusula de garantia democrática⁸³.

No ano de 1996, foi firmada, em São Luís (Argentina), a Declaração Política entre os Estados-Partes do MERCOSUL, criando Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), objetivando se posicionar sobre questões internacionais de interesse comum. Na mesma oportunidade, foi firmada a Declaração Presidencial sobre Diálogo Político e Compromisso Democrático com o objetivo de reforçar o ambiente democrático e instituir o mecanismo de consulta, na hipótese de ruptura ou ameaça ao processo de integração⁸⁴.

No âmbito do MERCOSUL, de forma a consolidar o conteúdo das Declarações anteriores, em 24 de julho de 1998, foi firmado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, tendo como participantes os Estados do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile. Este tratado reafirma o compromisso democrático dos países da região e fixa que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Partes do MERCOSUL. Com isso, compreende-se que a existência e o funcionamento das instituições democráticas seriam elementos condicionantes do Estado Democrático de Direito⁸⁵.

O Protocolo de Ushuaia é considerado a primeira grande norma jurídico-política desse processo de integração, ao regulamentar matéria de manutenção de compromisso democrático, expressando adesões formais ao Compromisso

⁸³ SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Democracia, crise política e os fundamentos da cláusula democrática. In: SCHEIDT, Eduardo; JUAN, Luis Gutierrez San; ARAÚJO, Elian. **Integração na América Latina**: a história, a economia e o direito. Jundiaí: Paco, 2014. v. 2, p. 20-21.

⁸⁴ SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Democracia, crise política e os fundamentos da cláusula democrática. In: SCHEIDT, Eduardo; JUAN, Luis Gutierrez San; ARAÚJO, Elian. **Integração na América Latina**: a história, a economia e o direito. Jundiaí: Paco, 2014. v. 2, p. 21.

⁸⁵ RIBEIRO NETO, Clarissa Correa; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A situação do Paraguai no contexto do MERCOSUL: a integração sul-americana a partir de uma concepção democrática. In: DIREITO Internacional.1. ed. Florianópolis: FUNJAB/CONPEDI, 2014. p. 05.

Democrático no MERCOSUL iniciado na Declaração Presidencial em San Luís, enquanto condição essencial para a continuidade do processo de integração no Cone Sul⁸⁶.

A redemocratização, após longo período de ditaduras militares na América do Sul, foi essencial para que fosse viabilizada a união de forças que originaram o MERCOSUL, sendo que a cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia teve o objetivo de reforçar esse compromisso fundamental, visando preservar, nos países participantes, a manutenção do sistema democrático de governo que, sem dúvida, é o esteio dos objetivos e subsistência do bloco⁸⁷.

O tratado assinado em Ushuaia reafirma os compromissos democráticos dos países integrantes do MERCOSUL, somados de Chile e Bolívia, materializando juridicamente essa pretensão conjunta, estabelecendo um texto normativo, estipulando obrigações e prevendo severas sanções para o caso de descumprimento.

No primeiro dispositivo do Protocolo, o elemento central da normativa indica que a vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os países signatários, em que pese não haver elementos que indiquem as situações de fato e de direito que se consideram mantidas ou não à vigência das instituições democráticas, bem como qual a espécie de democracia que está se tratando e quando ela pode ser considerada violada. (artigo 1º)⁸⁸.

Na mesma esteira, o artigo 2º contém previsão de que se aplicará às relações que decorram dos respectivos Acordos de Integração, no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles; entretanto, igualmente o artigo 1º não descreve uma definição de democracia e ordem democrática⁸⁹.

Os dispositivos subsequentes do Protocolo de Ushuaia, de forma simples e genérica, preveem a possibilidade de que, por consenso dos demais membros, após consulta ao Estado considerado violador das instituições democráticas, considerarão

⁸⁶ SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Democracia, crise política e os fundamentos da cláusula democrática. In: SCHEIDT, Eduardo; JUAN, Luis Gutierrez San; ARAÚJO, Elian. **Integração na América Latina: a história, a economia e o direito**. Jundiaí: Paco, 2014. v. 2, p. 22.

⁸⁷ MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 11, jun. 2017.

⁸⁸ BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

⁸⁹ BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente, podendo aplicar a suspensão do direito de participar dos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes desses processos⁹⁰.

Em que pese se reconheça o avanço para o bloco do MERCOSUL e seus objetivos se firmarem em um tratado com dispositivos expressos sobre a necessidade de manutenção do sistema democrático, prevendo sanções para o descumprimento, é preciso reconhecer que a timidez conceitual e estrutural dos dispositivos que tratam do instituto da democracia poderá trazer mais prejuízos do que benefícios ao bloco, caso a cláusula democrática seja mal aplicada.

Por sua vez, o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Protocolo de Ushuaia II) foi firmado em 2011 pela Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, constituindo-se num aperfeiçoamento de seu antecessor, prevendo sua incidência nos casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos (art. 1º)⁹¹.

Esse documento visa preencher um vácuo jurídico⁹² deixado pelas cláusulas abertas do Protocolo anterior, estabelecendo textualmente e de maneira exemplificativa as medidas que poderão ser tomadas em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática do Estado-Parte.

Além da suspensão do direito de participação nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL, houve no novo tratado a previsão da possibilidade de fechamento, de forma total ou parcial, das fronteiras terrestres, da suspensão ou limitação do comércio, do tráfego aéreo e marítimo, das

⁹⁰ BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

⁹¹ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 116.

⁹² PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 118.

comunicações e do fornecimento de energia, dos serviços e abastecimento⁹³. Além disso, está prevista a possibilidade de promover a suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais e adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais. (Artigo 6º).

Apesar do Protocolo de Ushuaia II ser um avanço em relação ao primeiro, o mesmo ainda não teve sua vigência iniciada, devido à não ratificação de todos os Estados-partes supramencionados⁹⁴.

Em que pese o conteúdo do texto do tratado deixar salvaguardar a proteção dos princípios inerentes à democracia e à plena vigência das instituições democráticas, não houve evolução do texto para sanar a indeterminação das cláusulas gerais do protocolo anterior. Assim, mantendo-se as cláusulas gerais, abre-se a possibilidade de interpretação discricionária do que seja um regime democrático, permitindo-se que, na aplicação da severa penalidade de suspensão de um Estado do bloco, possam esconder motivos de interesses dos mais diversos, muitas vezes azeitados pela dinâmica de políticas regionais, interesses econômicos individuais ou divergências ideológicas, principalmente quando há troca de governos na região⁹⁵.

2.5 O Compromisso Democrático na União Europeia e sua Comparação com o MERCOSUL

A Europa, desde que iniciou seu processo de integração, após a devastação do continente, ocasionada pela Segunda Guerra Mundial, sempre teve no compromisso democrático uma preocupação, principalmente se levar-se em conta que os seis países que inauguraram esse processo, Alemanha, Bélgica, França, Itália,

⁹³ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 118.

⁹⁴ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 118.

⁹⁵ RIBEIRO NETO, Clarissa Correa; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. A situação do Paraguai no contexto do MERCOSUL: a integração sul-americana a partir de uma concepção democrática. In: DIREITO internacional.1. ed. Florianópolis: FUNJAB/CONPEDI, 2014.

Luxemburgo e Países Baixos, estavam arrasados economicamente após o imenso conflito bélico⁹⁶.

Assim, durante a década de 1950, havia grande interesse na construção de vínculos institucionais que promovessem, além da reconstrução dos países e de suas economias, uma estabilidade na região, apostando na manutenção de instituições democráticas como sistema de governo⁹⁷.

Contudo, a previsão de cláusulas democráticas nos tratados entre os países interessados em aderir ao bloco econômico, bem como para a permanência no mesmo não ocorreu de uma vez só e, sim, foi sendo incluída gradualmente no decorrer do tempo⁹⁸.

Somente a partir dos anos 1960, com o interesse na adesão no processo de integração da Grécia, Portugal e Espanha, houve uma preocupação mais evidente com a exigência acerca do respeito à democracia, já que esses países enfrentavam graves crises políticas e institucionais⁹⁹.

Assim, apenas com a transição democrática, esses países puderam aceder às Comunidades, em um processo que se prolongou por quase duas décadas e se realizou com assistência do bloco. Como resultado, o Ato Único Europeu, assinado em 1986, incluiu, pela primeira vez, referências explícitas à democracia em seu Preâmbulo, afirmando a determinação dos países-membros em trabalhar para a promoção da democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos em suas constituições¹⁰⁰.

No ano de 1992, o Tratado de Maastricht, documento de criação da União Europeia, foi expresso no sentido de prever que o bloco estaria aberto à adesão de qualquer Estado europeu que respeitasse os princípios da liberdade, democracia,

⁹⁶ CUNHA, Débora Coutinho; MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A União Europeia e a promoção do modelo liberal-democrático: a atuação no sul e leste da Europa e novos desafios. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 8, p. 221, 2017.

⁹⁷ CUNHA, Débora Coutinho; MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A União Europeia e a promoção do modelo liberal-democrático: a atuação no sul e leste da Europa e novos desafios. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 8, p. 223, 2017.

⁹⁸ CUNHA, Débora Coutinho; MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A União Europeia e a promoção do modelo liberal-democrático: a atuação no sul e leste da Europa e novos desafios. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 8, p. 224, 2017.

⁹⁹ CUNHA, Débora Coutinho; MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A União Europeia e a promoção do modelo liberal-democrático: a atuação no sul e leste da Europa e novos desafios. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 8, p. 224, 2017.

¹⁰⁰ CUNHA, Débora Coutinho; MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A União Europeia e a promoção do modelo liberal-democrático: a atuação no sul e leste da Europa e novos desafios. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 8, p. 224, 2017.

direitos humanos e liberdades fundamentais e o Estado de Direito. Após isso, os países que desejassem aderir ao bloco devem atender os critérios de Copenhagen, estabelecidos em 1993 pelo Conselho Europeu de Copenhagen e reforçados pelo Conselho Europeu de Madri, em 1995. Em 1997, o Tratado de Amsterdã complementou esse arcabouço normativo ao formalizar a cláusula democrática para o bloco da União Europeia¹⁰¹.

Por sua vez, o Tratado de Amsterdã contém a previsão de que a União Europeia se assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros. Além disto, expressa o seu compromisso com o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como com o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais¹⁰².

Finalmente, em 2009, foi aprovado o Tratado de Lisboa que, na mesma linha dos tratados anteriores firmados no âmbito da União Europeia, manteve-se firme nos propósitos democráticos do bloco, reforçando o compromisso com a manutenção de seus princípios fundamentais e respeito à democracia¹⁰³.

Apesar da previsão de cláusula democrática, principalmente nos Tratados de Amsterdã e Lisboa, o fato é que, se compararmos com a cláusula democrática prevista para o MERCOSUL, no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, ambas em pouco se diferem no sentido de também não haver uma definição do que seja democracia, permitindo igualmente que o país considerado violador do compromisso democrático possa sofrer suspensão em seus direitos e obrigações como Estado-Membro da União Europeia.

Assim, o presente trabalho se faz importante pela busca de se propor a estipulação de balizas caracterizadoras do compromisso democrático, definindo claramente os seus elementos, pressupostos e a sua extensão daquilo que se entenderá por democracia, possibilitando aos países signatários dos tratados que

¹⁰¹ CUNHA, Débora Coutinho; MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A União Europeia e a promoção do modelo liberal-democrático: a atuação no sul e leste da Europa e novos desafios. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 8, p. 224, 2017.

¹⁰² UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdã**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

¹⁰³ ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Tratado de Lisboa**. Lisboa: Assembleia da República, mar. 2008. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

preveem cláusulas democráticas, no caso o Protocolo de Ushuaia, não serem surpreendidos com penalidades incorretas e injustas com base na discricionariedade de cláusulas gerais e indeterminadas, proporcionando um ambiente de desconfiança e desarmonização entre os participantes.

3 A APLICAÇÃO DA CLÁUSULA DO COMPROMISSO DEMOCRÁTICO DO MERCOSUL

O Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL tem como principal objetivo a manutenção das instituições democráticas entre os Estados-Partes, sendo que, para atingir este mister, firmaram em tratado mútua obrigação para assegurar esse compromisso, que ficou conhecida como “cláusula democrática”¹⁰⁴.

Em que pese a considerável importância desse dispositivo, o texto que representa o compromisso central dos Protocolos de Ushuaia I e II encontra-se desenvolvido de forma lacônica e com conteúdo indeterminado, causando enorme insegurança jurídica para o caso de aplicação de sanções aos Estados-Partes pelo descumprimento de seus termos, já que há enorme divergência doutrinária sobre os elementos e demais delineamentos conceituais do que efetivamente deve ser considerado “democracia”.

Nessa esteira, utilizando as particularidades que envolveram casos concretos, buscar-se-á demonstrar que essa vulnerabilidade na redação da “cláusula democrática” do Protocolo de Ushuaia, ao revés de garantir segurança jurídica aos participantes, tem funcionado a serviço justamente do seu contrário, ou seja, ocasionando fortes divergências, descontentamentos, desconfianças e, conseqüentemente, a instabilidade do bloco econômico.

Com isso, diante da possibilidade de suspensão de um Estado-Parte na participação dos órgãos decisórios do MERCOSUL em caso de violação de um instituto jurídico sem o mínimo de elementos identificadores e delimitação de sua conceituação, abrem-se as portas para o atendimento de interesses escusos, ideológicos ou econômicos individualizados, atrasando ainda mais a tão almejada consolidação.

3.1 O Caso do Paraguai

O primeiro caso que será objeto de análise, em uma ordem cronológica de fatos, relata a suspensão da República do Paraguai no direito de participar dos órgãos

¹⁰⁴ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 118-119.

decisórios do MERCOSUL e de suas deliberações, adotada em 29 de junho de 2012, na cidade de Mendoza, na Argentina, pelos Presidentes dos Estados-Partes do MERCOSUL e demais Estados Associados, após o acionamento da cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia¹⁰⁵.

A suspensão paraguaia foi motivada pelo fato de se considerar abusiva e ilícita a destituição por “*impeachment*” do Presidente da República Fernando Lugo, eleito diretamente pelo voto popular, por meio de um processo que tramitou em prazo consideravelmente exíguo e sumário, o que se entendeu violar o contraditório e a ampla defesa do destituído¹⁰⁶.

No intuito de maior compreensão dos fatos ocorridos, entende-se necessária uma abordagem inicial de informações geográficas, históricas, econômicas e políticas do Estado do Paraguai, por se entender relevante para entendimento do contexto em que ocorreu a queda do Presidente eleito democraticamente.

3.1.1 Dados Gerais do Paraguai

O Estado do Paraguai é uma república presidencialista e está localizado na porção sul do continente americano, entre as coordenadas 23° 00′ S e 58° 00′ W, com uma superfície de 406.472 Km²¹⁰⁷ e população estimada, no ano de 2018, em 7.025.763 (sete milhões, vinte e cinco mil e setecentos e sessenta e três) habitantes¹⁰⁸. Sua capital é a cidade de Assunção, a maior cidade do país, estando localizada na margem esquerda do Rio Paraguay e junto à foz do Picomayo, na fronteira com a Argentina.

O país faz divisa territorial com os Estados do Brasil, Argentina e Bolívia, sendo que o Paraguai não tem saída direta para o mar, ficando distante pelo menos 1200

¹⁰⁵ WÜNSCH, Marina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do Mercosul. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 184.

¹⁰⁶ WÜNSCH, Marina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do Mercosul. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 184.

¹⁰⁷ GONÇALVES, José Alexandre. Conjuntura do poder da República Paraguiaia no cenário sul-americano a partir de 1950 e seu significado regional. **Revista Geopolítica**, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 74, jan./jun. 2010.

¹⁰⁸ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The world factbook**. Washington, D.C., 2019. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pa.html>. Acesso em: 21 jan. 2019.

Km do Oceano Atlântico; contudo, é considerado o núcleo central da grande bacia fluvial platina, pelo que é conhecido como a “mesopotâmia da América do Sul”, com acesso aos rios Paraná e Paraguai¹⁰⁹.

O rio Paraná é um elemento fundamental para as atividades econômicas do país, sendo que, ao longo de seu curso, também recebe a denominação de Rio da Prata, constituindo-se na única via fluvial do país ao Oceano Atlântico. É por esse canal que chega a maior parte das mercadorias que abastecem as atividades comerciais do país. Contudo, este não domina a totalidade da sua extensão fluvial, bem como a sua utilidade para navegação, pois os Estados da Argentina e Uruguai são os detentores da foz do Rio da Prata, fazendo com que o Paraguai seja, nesse aspecto, dependente de seus vizinhos¹¹⁰.

O Paraguai é um país considerado pequeno no que tange à sua extensão territorial, com reduzida população e também com um apertado orçamento militar¹¹¹. A base de sua economia é caracterizada por atividades relacionadas ao setor primário, e suas atividades comerciais internas se destacam pela informalidade e, muitas vezes, pela ilegalidade¹¹².

O comércio internacional do país é praticamente inexpressivo, se comparado com seus vizinhos de região ou no contexto global, exportando produtos como algodão, café em grão, cana de açúcar, produtos derivados (açúcar), carne (conservada, congelada e língua em conserva), cereais, cimento portland cinza, couro, erva-mate, farinha, frutas frescas, frutas preparadas, legumes, hortaliças, madeira cortada, madeira manufaturada, miúdos de vaca congelados, óleos

¹⁰⁹ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The world factbook**. Washington, D.C., 2019. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pa.html>. Acesso em: 21 jan. 2019.

¹¹⁰ GONÇALVES, José Alexandre. Conjuntura do poder da República Paraguaia no cenário sul-americano a partir de 1950 e seu significado regional. **Revista Geopolítica**, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 74-75, jan./jun. 201.

¹¹¹ KFURI, Regina; LAMAS, Bárbara. Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., Caxambu, MG, 2007. **ST 2 - América Latina: desafios e dilemas de suas relações Internacionais e políticas externas no começo do século XXI**. Caxambu, MG, 2007. p. 02. Disponível em: <https://www.anpocs.com/Index.php/encontros/papers/31-encontro-anual-da-anpocs/st-7/st02-6/2750-kfuri-lamas-entre-o/file>. Acesso em: 21 jan. 2019.

¹¹² KFURI, Regina; LAMAS, Bárbara. Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., Caxambu, MG, 2007. **ST 2 - América Latina: desafios e dilemas de suas relações Internacionais e políticas externas no começo do século XXI**. Caxambu, MG, 2007. p. 02. Disponível em: <https://www.anpocs.com/Index.php/encontros/papers/31-encontro-anual-da-anpocs/st-7/st02-6/2750-kfuri-lamas-entre-o/file>. Acesso em: 21 jan. 2019.

essenciais, óleos vegetais, palmito, pele de animais silvestres, sementes oleaginosas e tabaco.¹¹³

Com isso, levando em conta que o objeto deste trabalho é explorar elementos inerentes ao bloco econômico do MERCOSUL, estando apontados alguns dados geográficos e econômicos do país na mesma linha que estes, entende-se como importante trazer a lume também alguns dados históricos e políticos, no intuito de buscar uma maior compreensão sobre o funcionamento da organização social, cultural, econômica e política do Paraguai.

Essa abordagem inicia-se explorando a colonização hispânica na América, seguindo pelo processo de independência dos países latinoamericanos, onde nesse contexto emergiu o Paraguai como um Estado politicamente soberano, evoluindo em sua história até a sua integração ao Mercado Comum do Sul.

Antes mesmo de os europeus chegarem à América Latina, em torno de 1493, os portugueses e espanhóis, provenientes de países que detinham, no final do século XV e início do século XVI, o monopólio das expedições oceânicas, já haviam partilhado entre si todo o globo terrestre em apenas duas partes, contando com o apoio da cúpula da igreja representada pelo Papa Alexandre VI¹¹⁴.

Assim, conforme acordado pelas duas grandes potências mundiais da época, essa divisão foi estabelecida pela chamada *Bula Intercoetera*, que foi substituída, já no ano seguinte, pelo Tratado de Tordesilhas, dispondo que todas as terras descobertas ou a descobrir, situadas a 370 (trezentos e setenta) léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde pertenceriam à Espanha, enquanto as terras a leste seriam portuguesas.¹¹⁵

Após essa prévia divisão do mundo, surgiram, com o passar do tempo, outros instrumentos que vieram a dar um contorno diferenciado na partilha territorial firmada entre Portugal e Espanha, como foi o caso do Tratado de Madri (1750), o Tratado de Santo Ildefonso (1777) e o Tratado de Badajós (1801), que tinham por objetivo

¹¹³ KFURI, Regina; LAMAS, Bárbara. Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., Caxambu, MG, 2007. **ST 2 - América Latina**: desafios e dilemas de suas relações Internacionais e políticas externas no começo do século XXI. Caxambu, MG, 2007. p. 03. Disponível em: <https://www.anpocs.com/Index.php/encontros/papers/31-encontro-anual-da-anpocs/st-7/st02-6/2750-kfuri-lamas-entre-o/file> Acesso em: 21 jan. 2019.

¹¹⁴ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 23.

¹¹⁵ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 23.

resolver as contínuas disputas entre espanhóis e portugueses na consolidação de suas colônias.¹¹⁶

Como já era de se esperar, os demais Estados europeus refutaram o acordado pelos países ibéricos, pois, motivados pelo fenômeno mercantilista, enxergavam a colonização de novas terras como excelente possibilidade de acumular riquezas. Entretanto, os países Ibéricos, antecipando-se a outros Estados europeus nas técnicas das grandes navegações, se apoderaram da exploração das terras latino-americanas, com Portugal usufruindo do mercado de especiarias, ao estabelecer rotas alternativas para as Índias, e a Espanha com o ouro e a prata extraídos das imensas reservas da colônia¹¹⁷.

Com a chegada espanhola à América, foram os invasores recebidos pacificamente pelos nativos que viviam no imenso continente; entretanto, a conquista empreendida pelos europeus visava um imensurável interesse explorador dessas novas terras descobertas, o que custou a dizimação de grande parte dos povos dominados, que viram o desmantelamento quase total de sua cultura.

Os espanhóis demonstraram uma grande intolerância à cultura, ao modo de vida e à forma de ver o mundo pelas populações pré-colombianas, que foram subjugados agressivamente pelos mercantilistas do século XVI, que não consideravam os nativos seres humanos.

O objetivo principal dos espanhóis era obter um vantajoso comércio colonial para a prosperidade econômica da metrópole, e foi com esse intuito que se estabeleceram na América, exterminando grande parte das populações nativas existentes no local. Estima-se que, por volta do final do século XV, a América contava com uma população aproximada de 100 milhões de indígenas que, após conquistados pelos invasores, foram submetidos à tortura e ao extermínio, e quando não isso, tinham seu trabalho explorado ou sua liberdade restringida.¹¹⁸

Com objetivo fixado na exploração econômica, os europeus hispânicos chegaram à América com a falsa justificativa de expansão da fé católica por meio da conversão dos indígenas, sendo que, até o final do século XVI, os grandes impérios

¹¹⁶ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 93.

¹¹⁷ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 24.

¹¹⁸ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 100.

Inca e Asteca já estavam quase que totalmente desintegrados pela grande agressividade espanhola que, de posse de seus cavalos e armas de fogo, até então desconhecidas dos ameríndios, foram atacados impiedosamente, conforme descrito pelo frade dominicano Bartolomé de Las Casas (1484-1566)¹¹⁹:

[Os espanhóis] entravam nas vilas, burgos e aldeias, não poupando nem as crianças e os homens velhos, nem as mulheres grávidas e parturientes e lhes abriam o ventre e as faziam em pedaços como se estivessem golpeando cordeiros fechados em seu redil. Faziam apostas sobre quem, de um só golpe de espada, fenderia e abria um homem pela metade, ou quem, mais habilmente e mais destramente, de um só golpe lhe cortaria a cabeça, ou ainda sobre quem abria as entranhas de um homem de um só golpe. Arrancavam os filhos dos seios da mãe e lhes esfregavam a cabeça contra os rochedos. [...] Faziam certas forcas longas e baixas, de modo que os pés tocavam quase a terra, um para cada treze, em honra e reverência de nosso senhor e de seus doze apóstolos (como diziam) e deitando-lhes fogo, queimavam vivos todos os que ali estavam presos. Outros, a quem quiseram deixar vivos, cortaram-lhes as duas mãos e assim os deixavam.

A extração de metais preciosos ocorreu a todo vapor durante os dois primeiros séculos da colonização (XVI e XVII) na denominada América hispânica, aumentando consideravelmente as riquezas da metrópole espanhola conforme a sua cartilha mercantilista. Além disto, também houve considerável distribuição de terras para os interessados em colonizar o imenso continente, iniciando outra atividade econômica de interesse da realeza espanhola, que passou a explorar a agricultura desenvolvida por meio da escravização dos nativos.¹²⁰

Com o passar do tempo, muitos dos espanhóis que vieram para a América, então grandes proprietários de terras, foram enriquecendo com as atividades agrícolas, sendo que os seus filhos, já nascidos na colônia, foram aos poucos herdando a propriedade dessas terras, formando uma classe denominada de crioulos¹²¹.

Diferentemente daqueles que nasceram na metrópole, que receberam a alcunha de ‘chapetones’, os crioulos não possuíam o direito de exercer os cargos políticos mais importantes na Colônia, o que lhes causava desconforto e indignação,

¹¹⁹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 102.

¹²⁰ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 102.

¹²¹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 102.

pois, apesar de dotados de imenso poder econômico, não tinham o poder de decisão política no local onde nasceram e viviam¹²².

Esse apontamento histórico é fundamental para a compreensão da força empreendida pelos crioulos em favor do rompimento das colônias com a metrópole, pois o veto à participação dos *crioulos* na administração colonial, com exceção de pequenos cargos políticos, foi determinante no século XIX para encorpar o movimento de independência da América espanhola¹²³.

Além disto, outro ponto fundamental para a ocorrência das independências na América hispânica foi a invasão de Napoleão Bonaparte que derrubou o rei da Espanha, Carlos IV, e o substituiu pelo seu irmão José Bonaparte. Com toda essa turbulência política à época, os crio ‘chapetones’, e assumiram a administração das colônias por meio de juntas governativas¹²⁴.

Foi nesse cenário que as colônias hispano-americanas clamaram pela sua independência e, contando com o apoio da Inglaterra e seus interesses comerciais com os iminentes Estados que estavam por surgir, criaram um ambiente favorável à independência¹²⁵.

Em 1815, com a derrocada do poder de Bonaparte na Europa, houve, por parte da Espanha, uma tentativa em reativar o colonialismo e sua fonte de exploração de riquezas na América; contudo, já era tarde demais. Nessa esteira de acontecimentos, foram iniciadas as guerras de independência e, entre os anos de 1817 a 1825, quando então os crioulos, elite colonial da época, conseguiram forte apoio dos ingleses para que a independência das colônias ocorresse e, somadas à doutrina Monroe (“América para os americanos”) defendida pelos Estados Unidos e seu evidente interesse comercial, consolidou-se a independência latino-americana em relação aos espanhóis¹²⁶.

¹²² VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p.103.

¹²³ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 103.

¹²⁴ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 194.

¹²⁵ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 194.

¹²⁶ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 194.

Com esse impulso brusco, os movimentos de independência se manifestaram na América Hispânica com enorme velocidade e simultaneidade, fenômeno que foi responsável pelo surgimento de vários Estados soberanos na América Latina.¹²⁷

Além disso, os chamados libertadores da América, líderes revolucionários como Simón Bolívar e José de San Martín, com apoio da Inglaterra e dos Estados Unidos, percorreram todo o continente com a chama da libertação, não conseguindo a coroa espanhola contra-atacar e evitar o consistente movimento libertário¹²⁸.

Simón Bolívar, nascido na capitania geral da Venezuela, com ideais republicanos, defendeu uma América unida e foi responsável pela independência e formação estatal da Venezuela em 1817, da Colômbia em 1819 e do Equador em 1821, rumando também para o Peru.¹²⁹

Tal como Bolívar, um grande libertador foi San Martín, mas este, diferente do primeiro, era defensor de uma monarquia constitucional, assim como o regime político instalado na Inglaterra, sendo este líder o responsável pela libertação da região da Argentina, que teve sua independência proclamada no ano de 1816, e partindo de Buenos Aires, seguiu em direção ao norte com seus objetivos libertadores. Em encontro futuro com Simón Bolívar no Equador, Martín abandonou as ideias monarquistas e aderiu aos ideais republicanos.¹³⁰

Em 1828, a Província Cisplatina do libertador José Artigas, que estava incorporada ao Estado brasileiro, transformou-se em um novo Estado independente, recebendo a denominação de Uruguai¹³¹.

O libertador Bernardo O'Higgins assumiu como dirigente do Estado chileno, após ser libertado por San Martín em 1818, após as batalhas de Chacabuco e Maipú¹³².

Quando a América Latina já estava praticamente toda independente, o grande libertador Simón Bolívar buscou defender uma unidade política mediante alianças

¹²⁷ MADER, Maria Elisa Noronha de Sá. Revoluções de Independência na América Hispânica: uma reflexão historiográfica. **Revista de História**, [S.l.], n. 159, p. 226, dez. 2008,

¹²⁸ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 1954

¹²⁹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 195.

¹³⁰ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 195.

¹³¹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 195.

¹³² VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2, p. 195.

entre os Estados hispano-americanos (Congresso Anfictiônico do Panamá em 1826), sonhando com um único e pujante Estado soberano, com a criação de uma força militar comum e a abolição da escravidão, entre outras medidas¹³³.

Entretanto, o sonho de Bolívar contrariava os interesses das oligarquias locais, da monarquia brasileira, da elite escravagista e, principalmente, dos novos exploradores dos recém-nascidos Estados latinos, os até então aliados da libertação, Estados Unidos e Inglaterra, que estavam sedentos por assumir a posição dos colonizadores ibéricos na exploração econômica local¹³⁴.

O Paraguai somente constituiu-se de fato em uma República independente a partir de 1811, e de pleno direito a partir de 1813, buscando o reconhecimento internacional de sua independência somente a partir de 1842 e, após desenvolver uma ação diplomática, alcançou o seu objetivo somente em 1852.¹³⁵

Com a emancipação política do Paraguai, este teve um breve governo por meio de dois cônsules, Fulgencio Yegros e José Gaspar Rodríguez de Francia; entretanto, foi o segundo que permaneceu sozinho no poder, governando por intermédio de uma ditadura que se estendeu de 1814 a 1840¹³⁶.

Na época de sua independência, o Paraguai incrementou sua economia com a extração de erva-mate, que até então havia participado preferencialmente no comércio regional, adicionando novos produtos, como madeira, o tabaco e o couro, que adquiriram considerável significação econômica.¹³⁷

A trajetória paraguaia está, institucional e politicamente, relacionada com atividades militares, ocorrendo sua participação ativa em toda a sua história, tendo papel significativo nas instabilidades e alterações no exercício do poder político, quando ocorreram vários golpes e contragolpes, temperados com longos períodos de

¹³³ FIGUEIREDO Alexandre Ganan de Brites; BRAGA, Márcio Bobik. Simón Bolívar e o Congresso do Panamá: o primeiro Integracionismo latino-americano. **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro. v. 9, n. 2, p. 313-314, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.revistapassagens.uff.br/Index.php/Passagens/article/view/141/147>. Acesso em: 21 jan. 2019.

¹³⁴ FIGUEIREDO Alexandre Ganan de Brites; BRAGA, Márcio Bobik. Simón Bolívar e o Congresso do Panamá: o primeiro Integracionismo latino-americano. **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro. v. 9, n. 2, p. 310, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.revistapassagens.uff.br/Index.php/Passagens/article/view/141/147>. Acesso em: 21 jan. 2019.

¹³⁵ YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013. p. 17.

¹³⁶ YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013. p. 35.

¹³⁷ YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013. p. 36.

governos ditatoriais, influenciando diretamente na forma adotada de organização política e nas atividades comerciais do Paraguai.

O presidente paraguaio José Gaspar Rodríguez de Francia exerceu o poder em uma ditadura que se estendeu de 1814 a 1840, defendendo uma política de isolamento diplomático e comercial com outros Estados, à exceção do Brasil, apostando na agricultura e indústria artesanal paraguaia, que, ao seu ver, poderia ser suficiente para garantir a seu país uma certa autossuficiência¹³⁸.

Os governos que sucederam Francia também foram de dois ditadores: Carlos Antonio López, que governou de 1840 a 1862, depois sucedido no poder pelo seu filho, Francisco Solano López, sendo este o Presidente que deflagrou a Guerra do Paraguai, governando de 1862 a 1870. Ambos os ditadores realizaram uma política de abertura ao comércio exterior, além de promoverem a vinda de imigrantes e técnicos estrangeiros ao país, o que talvez fora a principal origem da enorme conflagração¹³⁹.

Um fato que selou o destino da República do Paraguai foi a chamada “Guerra da Tríplice Aliança” ou “Guerra do Paraguai”, que marcou toda a história contemporânea da América Latina. Esse conflito bélico de considerável proporção eclodiu quando, em 11 de novembro de 1864, o Paraguai declarou guerra ao Brasil, invadiu e atacou de surpresa a região de Mato Grosso, zona de disputa entre colonos e seus respectivos governos há mais de 200 anos. Esse que foi o maior conflito de todos os tempos que ocorreu na América do Sul teve por origem interesses comerciais: de um lado, estava o Paraguai, lutando sozinho, e de outro lado, a forte aliança de três Estados-irmãos: Argentina, Brasil e Uruguai.¹⁴⁰

A historiografia mais recente já consolidou a ideia de que a Guerra marca um momento de integração da Bacia do Rio da Prata na economia mundial, sob a preeminência inglesa, sendo que Argentina, Brasil e Uruguai opuseram-se à autossuficiência do Paraguai. Sendo assim, defensável é a tese histórica que aponta

¹³⁸ MILANESI, Dácio Aurélio. Sobre a Guerra do Paraguai. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 5, p. 02, quadrimestral, 2008.

¹³⁹ MILANESI, Dácio Aurélio. Sobre a Guerra do Paraguai. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 5, p. 02, quadrimestral, 2008.

¹⁴⁰ MILANESI, Dácio Aurélio. Sobre a Guerra do Paraguai. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 5, p. 02, quadrimestral, 2008.

o interesse do Império Britânico no conflito, financiando a tríplice aliança para forçar o Paraguai a abrir o seu mercado econômico¹⁴¹:

Argentina e Brasil tinham se tornado *Estados-clientes* dependentes, agindo basicamente em prol dos interesses britânicos. A Inglaterra havia se tornado o principal *instigador, financista e beneficiador* da Guerra do Paraguai. Essa linha de pensamento talvez tenha sido mais abrangentemente sintetizada e apresentada em sua forma mais extrema na tese de doutorado do historiador nicaraguense Fornos Peñalba (1979). Para ele, a Grã-Bretanha era o ‘quarto aliado indispensável’, de certa forma ‘o mais implacável de todos os inimigos do século XIX do Paraguai independente’. Ao promover, apoiar e, acima de tudo, financiar a guerra de agressão contra Lopez mantida pelas suas *neo-colônias* – Argentina, Uruguai e Brasil –, o objetivo da Inglaterra era não só abrir o Paraguai, a única economia da América Latina a permanecer fechada após a independência, para os produtos manufaturados e para o capital britânico, como também assegurar novas fontes de matérias-primas (sobretudo algodão, tendo em vista a falência dos suprimentos norte-americanos em consequência da Guerra Civil). E mais do que isso, a Inglaterra pretendia destruir de uma vez por todas o que Frank havia chamado de ‘esforço de desenvolvimento genuinamente independente e autonomamente gerado’ sob Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia (1811-40) e seu sucessor, Carlos Antônio Lopez (1840-62), porque oferecia para a América Latina um modelo alternativo político, econômico e ideológico *nacionalista*, em lugar do modelo capitalista liberal do *laissez-faire* imposto pela Grã-Bretanha visando aos seus próprios interesses. As ‘maquinações imperialistas da Inglaterra’, concluiu Fornos Peñalba, em muito contribuíram para eliminar uma das nações mais promissoras e progressistas da América Latina no século XIX.¹⁴²

Antes da Guerra com seus vizinhos, o Paraguai era então o país mais desenvolvido na América do Sul e, após ser derrotado na disputa bélica, ficou totalmente arrasado, sofrendo uma considerável redução da sua população com a eliminação de praticamente todos os homens do país, além de sua economia totalmente aniquilada. Após esse conflito, o Paraguai nunca mais conseguiu recuperar o seu êxito econômico e social, sendo até hoje um dos países mais pobres do continente.¹⁴³

Com a morte em combate do Presidente López em 1870 e o fim do conflito que deu a vitória à Tríplice Aliança, a paz foi selada mediante a assinatura de um protocolo

¹⁴¹ BETHELL, Leslie. O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai. **Estudos Avançados USP**, São Paulo, v. 9 n. 24, p. 01, maio/ago. 1995.

¹⁴² BETHELL, Leslie. O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai. **Estudos Avançados USP**, São Paulo, v. 9 n. 24, p. 07, maio/ago. 1995.

¹⁴³ BETHELL, Leslie. O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai. **Estudos Avançados USP**, São Paulo, v. 9 n. 24, p.10, maio/ago. 1995.

preliminar que estipulou a assinatura de futuros tratados que seriam formalizados após a eleição de um novo governo no Paraguai. E, com o passar do tempo, a paz foi sendo consolidada diante da resolução das disputas territoriais e de limites entre os países envolvidos no conflito, além da resolução de questões relacionadas a dívidas financeiras do Paraguai com os países vencedores.¹⁴⁴

Não obstante, cabe referir que não foi somente a Guerra da Tríplice Aliança em que o Paraguai se envolveu, sendo que, entre os anos de 1932 a 1935, o país travou conflito bélico contra a Bolívia, na chamada “Guerra del Chaco”, estimulada por interesses petrolíferos dos EUA. Assim, esse novo conflito entre países irmãos da América do Sul foi motivado por interesses principalmente econômicos, com a influência e articulação direta de países neo-colonizadores¹⁴⁵.

Apesar de vencer a Guerra com os bolivianos, o Paraguai saiu enfraquecido da disputa bélica, já que sofreu consideráveis baixas humanas e dificuldades econômicas, mergulhando o país em um período de inúmeros golpes e contragolpes. Com a grave instabilidade política interna, o país foi acometido por uma longa ditadura exercida por Alfredo Stroessner, integrante do tradicional partido Colorado, que permaneceu no poder por longos 35 anos, de 1954 a 1989¹⁴⁶.

O presidente Stroessner tinha estreitas relações com o Estado brasileiro, sendo que, em 26 de abril de 1973, em Brasília, os Governos da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, que visava ao aproveitamento dos recursos hidráulicos do rio Paraná, acordando que a metade da energia produzida pela usina elétrica pertenceria a cada país. Como o Paraguai só consome 5% de tudo que é produzido, ele ficou com a obrigação contratual de vender o excedente ao Brasil que, dessa forma, compra 45% do sócio¹⁴⁷.

Em plena Guerra Fria e total alinhamento aos EUA, durante os 35 anos de ditadura de Alfredo Stroessner, o país foi discreto em sua política externa, focando

¹⁴⁴ YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013. p. 89.

¹⁴⁵ YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013. p. 10.

¹⁴⁶ YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013. p. 11.

¹⁴⁷ SORGINE, Guilherme. O caso Itaipu: estratégias e legitimação nas relações Brasil - Paraguai. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 5, p. 43, 2012.

suas ações na defesa de sua soberania e integridade territorial, fruto do envolvimento em inúmeros conflitos internacionais.¹⁴⁸

Após longo tempo governando, 1989 marcou o fim da era do General Alfredo Stroessner no poder, ressurgindo o Paraguai como um regime democrático e com ele a possibilidade de maior integração regional, já que a democracia revelou-se como sendo a mola propulsora do MERCOSUL. Nesse novel contexto político e social, houve no país uma redução da influência do pensamento autoritário e do populismo xenófobo.¹⁴⁹

Apesar do fim da era Stroessner, a corrente política no poder central do Paraguai se manteve intacta, já que os vários candidatos à presidência pelo Partido Colorado continuaram a lograr êxito nas eleições nacionais, se sucedendo no poder, sem interrupção, num período que durou em torno de seis décadas¹⁵⁰.

Nessa esteira, mesmo com a redemocratização, continuavam no poder os mesmos generais e uma oligarquia que mantinha a sustentação de uma política neoliberal que era comprometedora do desenvolvimento econômico e social do Paraguai. Com isso, o país acabou se tornando um território de corrupção, contrabando e narcotráfico, embalados por má gestão pública, o que ocasionou um forte clamor social por mudanças.

No bojo desse caótico cenário ocorreu, no ano de 2008, uma abrupta e forte ruptura ideológica na condução do país, elegendo-se como Presidente da República o candidato Fernando Lugo, que era bispo da igreja católica, totalmente alinhado ideologicamente com a esquerda, conseguindo, na oportunidade, a dispensa de seus votos eclesiásticos para exercício do cargo pelo Papa Bento XVI¹⁵¹.

¹⁴⁸ KFURI, Regina; LAMAS, Bárbara. Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., Caxambu, MG, 2007. **ST 2 - América Latina**: desafios e dilemas de suas relações Internacionais e políticas externas no começo do século XXI. Caxambu, MG, 2007. p. 02. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/31-encontro-anual-da-anpocs/st-7/st02-6/2750-kfuri-lamas-entre-o/file> Acesso em: 21 jan. 2019.

¹⁴⁹ YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013. p. 11.

¹⁵⁰ NAKAYAMA, Juliana Kiyosen; BERTOLAZO, Ivana Nobre. Unasul, o Caso Lugo e a democracia. In: GOMES, Eduardo Biacchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 153.

¹⁵¹ NAKAYAMA, Juliana Kiyosen; BERTOLAZO, Ivana Nobre. Unasul, o Caso Lugo e a democracia. In: GOMES, Eduardo Biacchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 153.

3.1.2 O *Impeachment* de Lugo

O governo do Presidente Lugo iniciou com uma agenda política que priorizava sindicatos, minorias e demais vulneráveis sociais, sendo que, desde o seu início, contava com enormes dificuldades impostas por forças políticas adversárias. O Partido Colorado, mesmo com a perda do principal cargo do Poder Executivo, se manteve no comando dos outros poderes do Estado, somando a maioria no Poder Legislativo e contando com forte influência no Judiciário, mídia e empresariado do país.¹⁵²

O Presidente tinha objetivos que estavam direcionados ao crescimento econômico e distribuição de renda social, motivo pelo qual concentrou plenos esforços para renegociar os termos do tratado de Itaipu e aumentar o caixa do Estado com a venda de energia elétrica ao seu sócio na usina, no caso o Estado brasileiro, e com esse dinheiro disponível, visava ao investimento em setores sociais¹⁵³.

O objetivo econômico inicial para aumentar a remuneração pela venda da energia da Itaipu ao Brasil foi atingido, contudo, o objetivo de maior investimento social falhou, sendo que a maioria do incremento de recursos acabou se esvaindo criminosamente pela grande corrupção impregnada na máquina burocrática do Estado paraguaio, o que impedia que os recursos chegassem em quantidade suficiente à população mais carente.¹⁵⁴

Com o mandato do Presidente avançando no tempo e as promessas de campanha eleitoral sobre a melhoria das condições de vida da população mais empobrecida não acontecendo conforme as expectativas, houve um considerável aumento das tensões sociais no país¹⁵⁵.

Apesar das várias dificuldades para a condução de seu governo, não há registro de que Lugo não tenha exercido o poder à margem de inconstitucionalidades e ilegalidades. Entretanto, o fato de o Presidente governar contrariando o interesse de vários grupos políticos e econômicos poderosos que lhe ofereciam oposição, somado

¹⁵² ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 19, ago. 2012.

¹⁵³ ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 19, ago. 2012.

¹⁵⁴ ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 19, ago. 2012.

¹⁵⁵ ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 19, ago. 2012.

ao fracasso de suas políticas sociais, com uma ampla reforma agrária e uma série de escândalos em sua vida pessoal, fez com que a sua queda se tornasse cada vez mais iminente.¹⁵⁶

Diante disso, vários incidentes envolvendo setores sociais que estavam em conflito de interesses foram se sucedendo, quando, então, em 15 de junho de 2012, ocorreu o mais grave deles, que foi denominado de Curuguaty, em menção ao local de sua ocorrência¹⁵⁷.

Na oportunidade do fatídico acontecimento, um grupo de sem-terras e agentes de segurança do Estado entraram em confronto por questões agrárias, resultando na morte de 17 pessoas, estando incluídos entre as vítimas fatais vários membros do grupo de sem-terras, bem como de agentes militares do Estado¹⁵⁸.

A partir do ocorrido em Curuguaty, em 22 de junho de 2012, em apenas sete dias, o Presidente da República, Fernando Lugo, eleito pelo voto direto de 41% do povo paraguaio, estava deposto do cargo mais importante de um país que adota o sistema democrático¹⁵⁹.

Apresentada a acusação, esta foi admitida pela aprovação de 93% da Câmara dos Deputados que era composta, em quase toda a sua integridade, por partidos oposicionistas ao governo de Lugo. A peça acusatória estava fundada nos fatos seguintes: manifestação político-partidária realizada no Comando de Engenharia (instituição militar); as invasões de terras no departamento do Alto Paraná (caso Ñarunday); a insegurança crescente no país; a assinatura do Protocolo de Ushuaia II do MERCOSUL e, finalmente, a matança em Curuguaty, ocorrida poucos dias antes do processamento do pedido de “*impeachment*”.¹⁶⁰

Em suma, o processo de *impeachment* de Lugo teve como fundamento o mau desempenho de suas atribuições governamentais, com base no artigo 225 da

¹⁵⁶ ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 20, ago. 2012.

¹⁵⁷ SOUTO, Cíntia Vieira. A crise política no Paraguai e Brasil. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 7, ago. 2012.

¹⁵⁸ ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 20, ago. 2012.

¹⁵⁹ NAKAYAMA, Juliana Kiyosen; BERTOLAZO, Ivana Nobre. Unasul, o Caso Lugo e a democracia. In: GOMES, Eduardo Biacchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 153.

¹⁶⁰ WÜNSCH, Marlina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016, p.179.

Constituição da República do Paraguai¹⁶¹, que prevê um enunciado aberto e com enorme margem discricionária, utilizando-se dos seguintes termos:

O Presidente da República, o Vice-Presidente, os ministros do poder executivo, os ministros do Supremo Tribunal de Justiça, o procurador-geral, o Ombudsman, a Controladoria-Geral da República, o delegado adjunto e os membros do Tribunal Superior da justiça eleitoral, só pode ser submetido a julgamento político pelo mau desempenho das suas funções, por infrações cometidas no exercício das suas acusações ou por infracções comuns.¹⁶²

O processo de *impeachment* foi realizado em marcha sumarássima, o que não permitiu um efetivo contraditório e ampla defesa por parte do Presidente Lugo. Este fato pode ser afirmado, pois foram disponibilizadas apenas algumas horas para tomar conhecimento da acusação e apresentar a sua defesa. Nessa esteira, todo o procedimento tramitou em uma velocidade inimaginável para um processo de tamanha magnitude e importância, já que se tratava da retirada do poder de um presidente eleito democraticamente¹⁶³.

Sendo assim, em 21 de junho de 2012, a Câmara dos Deputados do Paraguai, por 79 votos favoráveis, três abstenções e apenas um voto contrário, aprovou a procedência do *impeachment* do Presidente. A notificação da acusação ocorreu por volta das 18 horas daquele dia, “e o prazo para apresentar a defesa oralmente foi até as 12 horas do dia seguinte, por um tempo não superior a duas horas, sendo que o prazo para sustentação oral concedido foi de apenas duas horas”.¹⁶⁴

¹⁶¹ PARAGUAY. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay**, Asunción, 1992. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-Int-text-const.pdf. Acesso em: 07 fev. 2019.

¹⁶² Texto original: El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los Integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes (tradução nossa). PARAGUAY. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay**, Asunción, 1992. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-Int-text-const.pdf. Acesso em: 07 fev. 2019.

¹⁶³ WÜNSCH, Marlina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 179.

¹⁶⁴ WÜNSCH, Marlina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 179.

Com isso, em apenas 30 horas após o início do procedimento, o Senado aprovou o *impeachment* de Fernando Lugo, somando 39 votos a favor, duas ausências e apenas 4 votos contrários¹⁶⁵, retirando sumariamente um Presidente eleito diretamente pelo voto popular. Como consequência, foi promovido ao cargo maior do Executivo, apenas horas depois, o vice-presidente Frederico Franco, cujo partido rompeu com o titular apenas alguns dias antes do início do processo, votando os parlamentares de seu partido a favor do impedimento.¹⁶⁶

Ao que tudo indica, o Presidente Lugo bateu de frente com a classe mais ponderosa do país, os grandes latifundiários, pois em seu governo ganharam força os movimentos sociais, a exemplo do movimento social dos “sem-terra” que no país são chamados de “carperos”, nome que faz alusão aos barracos de lonas pretas utilizadas em seus acampamentos¹⁶⁷.

Diante do clamor dos fatos, foi levantada a hipótese de que o massacre de Curuguaty se tratava de um “crime de bandeira trocada”, já que foram baleados e mortos participantes de ambos os lados do conflito, pelo que dirigentes dos movimentos sociais denunciaram o envolvimento de franco-atiradores, que teriam disparado tanto nos camponeses como nos policiais. Segundo eles, esse tipo de estratégia não é novo e já foi utilizado muitas vezes na região para justificar golpes e intervenções estatais.¹⁶⁸

A reação sobre a destituição “express” do Presidente Lugo não demorou a acontecer, afirmando que o processo de *impeachment* estava cheio de sombras e que o caminho utilizado para destituí-lo do poder foi um mau exemplo para o mundo.¹⁶⁹

¹⁶⁵ NAKAYAMA, Juliana Kiyosen; BERTOLAZO, Ivana Nobre. Unasul, o Caso Lugo e a democracia. In: GOMES, Eduardo Biacchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 153.

¹⁶⁶ ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 19, ago. 2012.

¹⁶⁷ ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 19, ago. 2012.

¹⁶⁸ MELLO, Régis Trindade de; GABIATTI, Daniel Albherto Gabiatti; CAMARGO, Luíz Henrique Kohl Camargo. O processo de impeachment do ex-presidente paraguaio Fernando Lugo: observando o fenômeno jurídico material à luz da teoria crítica do direito. **Revista Unoesc & Ciência – ACSA**, Joaçaba, SC, v. 3, n. 2, p. 159-160, jul./dez. 2012.

¹⁶⁹ MELLO, Régis Trindade de; GABIATTI, Daniel Albherto Gabiatti; CAMARGO, Luíz Henrique Kohl Camargo. O processo de impeachment do ex-presidente paraguaio Fernando Lugo: observando o fenômeno jurídico material à luz da teoria crítica do direito. **Revista Unoesc & Ciência – ACSA**, Joaçaba, SC, v. 3, n. 2, p. 160, jul./dez. 2012.

3.1.3 A Suspensão do Paraguai e a Decisão do TPR

Após a saída do Presidente Fernando Lugo do poder, com fundamento no reconhecimento da ruptura democrática por injustiça da destituição, em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado de Brasil, Argentina e Uruguai se reuniram e, por meio de comunicado conjunto, decidiram pela aplicação da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, suspendendo o Estado do Paraguai de participação nos órgãos decisórios do MERCOSUL, a saber: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM).¹⁷⁰

Nessa mesma reunião em que se decidiu pela aplicação da cláusula democrática contra o Paraguai, tomou-se também a decisão de considerar incorporada a República da Venezuela como novo Estado-Parte do MERCOSUL, a partir de 31 de julho de 2012.¹⁷¹

O Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL já havia sido celebrado em 4 de julho de 2006, mas ainda havia a necessidade de sua ratificação pelos demais Estados-Partes, que somente veio a acontecer após o cumprimento de uma série de obrigações por parte dos venezuelanos. É de se ressaltar também que, até o momento do comunicado do ingresso da Venezuela ao MERCOSUL, o Estado paraguaio era ainda o único membro originário que não havia procedido à ratificação do tratado referido, além da própria Venezuela.¹⁷²

Entretanto, a decisão do CMC considerou estarem cumpridas todas as exigências legais para o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL e desconsiderou os dispositivos do próprio Protocolo de Adesão que continha a previsão de ratificação da integridade dos Estados-Partes. Contudo, passados alguns dias da reunião que acatou o ingresso venezuelano, o Senado paraguaio votou pela não ratificação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL.¹⁷³

¹⁷⁰ MERCOSUR. **Organigrama**. Uruguay, 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/Institucional/organigrama-mercotur/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

¹⁷¹ SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 268, jun. 2015.

¹⁷² SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 268, jun. 2015.

¹⁷³ SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 269, jun. 2015.

Diante desse contexto e no intuito de análise sobre uma possível tendência ideológica corporativista na aplicação da cláusula democrática em questão, registra-se que eram os Chefes de Estados da Cúpula MERCOSUL na época dos fatos a Sra. Dilma Vana Rousseff (Brasil), Sra. Cristina Fernández de Kirchner (Argentina) e Sr. José Mujica Cordano (Uruguai), todos integrantes de partidos políticos alinhados ideologicamente de centro à esquerda, assim como o Sr. Fernando Lugo, destituído do cargo de Presidente do Paraguai¹⁷⁴.

Diante da irresignação pela decisão da Cúpula do MERCOSUL, o Estado do Paraguai, agora sob nova direção política, ingressou com um procedimento de urgência no Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, com fundamento no artigo 24 do Protocolo de Olivos¹⁷⁵.

Com isso, antes de se articular e analisar os argumentos demandados pelo Estado paraguaio, entende-se ser importante contextualizar como é o funcionamento do sistema de solução de controvérsias nos processos de integração em estudo, em especial com relação ao surgimento do TPR, sua estruturação e competência como órgão adequado à resolução do conflito instalado pela suspensão do Estado do Paraguai da participação nos órgãos decisórios do MERCOSUL¹⁷⁶.

Antes de mais nada, é preciso levar em conta que uma das maiores dificuldades na coexistência harmônica nos processos de integração dos blocos econômicos é a adoção de políticas de interesse comum dos participantes, acomodando os impulsos naturais em defender suas aspirações individuais nos interesses econômicos, políticos, sociais, culturais e em vários outros possíveis.¹⁷⁷

Na busca em se aparar arestas de interesses e conflitos que surgem na convivência de um bloco econômico, a criação de um tribunal permanente surge como

¹⁷⁴ WÜNSCH, Marlina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 184.

¹⁷⁵ WÜNSCH, Marlina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 184.

¹⁷⁶ WÜNSCH, Marlina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 187.

¹⁷⁷ GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, p. 158, 2002.

uma ferramenta apaziguadora e que possibilita garantir uma maior segurança no processo de integração, visto que tomará decisões mais institucionalizadas, fazendo frente à vulnerabilidade das decisões meramente políticas tomadas pelas partes envolvidas¹⁷⁸.

O primeiro sistema de controvérsias do MERCOSUL foi previsto no anexo III do Tratado de Assunção, ou seja, já estava previsto no documento que decretou o nascimento do bloco; entretanto, os dispositivos ainda indicavam uma forma embrionária de resolução de conflitos, remetendo-se para até 31 de dezembro de 1994 a adoção pelos Estados-partes de um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum.¹⁷⁹

Diante do compromisso em se adotar tal sistema, que vigoraria durante um período de transição, em 17 de dezembro de 1991, os Estados-Partes firmaram o Protocolo de Brasília, promulgado pelo Decreto n. 922, de 10 de setembro de 1993¹⁸⁰, instituindo vigência provisória a um sistema de solução de controvérsias que funcionaria até a entrada em vigor de um sistema permanente.

Assim sendo, o Protocolo de Brasília instituiu os procedimentos de solução de controvérsias que surgirem entre os Estados-Partes com a competência para interpretação, aplicação e análise do descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, nos acordos celebrados em seu âmbito e das decisões emanadas do GMC¹⁸¹.

¹⁷⁸ GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, p. 158, 2002.

¹⁷⁹ “ANEXO III - Solução de Controvérsias: 1. As controvérsias que possam surgir entre os Estados Partes como consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas. No caso de não lograrem uma solução, os Estados Partes submeterão a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum que, após avaliar a situação, formulará no lapso de sessenta (60) dias as recomendações pertinentes às Partes para a solução do diferendo. Para tal fim, o Grupo Mercado Comum poderá estabelecer ou convocar painéis de especialistas ou grupos de peritos com o objetivo de contar com assessoramento técnico. Se no âmbito do Grupo Mercado Comum tampouco for alcançada uma solução, a controvérsia será elevada ao Conselho do Mercado Comum para que este adote as recomendações pertinentes. 2. Dentro de cento e vinte (120) dias a partir da entrada em vigor do Tratado, o Grupo Mercado Comum elevará aos Governos dos Estados Partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que vigorará durante o período de transição. 3. Até 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes adotarão um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum”.

¹⁸⁰ BRASIL. **Decreto n. 922, de 10/09/1993**. Promulga o Protocolo para a Solução de Controvérsias, firmado em Brasília em 17 de dezembro de 1991, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0922.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

¹⁸¹ GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, p. 161, 2002.

Esse sistema provisório estabeleceu que, em caso de conflito entre as partes, haveria uma fase inicialmente diplomática em que os Estados tentariam, num prazo de 15 (quinze) dias, uma resolução mediante negociações diretas, informando o GMC sobre as gestões que se realizarem e os resultados obtidos. Caso os Estados-Partes não lograrem o êxito total para chegarem a um acordo nas negociações por via direta, poderia então qualquer dos irresignados submeter a controvérsia à intervenção do GMC¹⁸².

O GMC, cumprindo o procedimento estabelecido no Protocolo referido, coletará manifestação das partes, oportunizando que estas exponham suas posições e, sendo necessário, contará com apoio pericial. Ao final dos trabalhos, com prazo para término em 30 (trinta) dias a contar da data em que se submeteu a controvérsia, o GMC formulará recomendações aos Estados-Partes tendentes a solucionar a controvérsia¹⁸³.

Em não se conseguindo solucionar a controvérsia pelos procedimentos supramencionados, os Estados poderão recorrer para um Tribunal Arbitral que decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, das decisões do Conselho do Mercado Comum, bem como nos princípios e nas disposições do direito internacional aplicáveis à matéria¹⁸⁴.

O Protocolo ainda prevê que as decisões do Tribunal Arbitral são inapeláveis; serão obrigatórias para os Estados-Partes na controvérsia a partir do recebimento da respectiva notificação e terão, a seu respeito, força de coisa julgada, devendo ser cumpridas imediatamente¹⁸⁵.

Após o Protocolo de Brasília, foi firmado o Protocolo de Ouro Preto, em 17 de novembro de 1994, tratando principalmente da estrutura institucional do MERCOSUL, da personalidade jurídica, do sistema de tomada de decisões, da

¹⁸² GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, p. 160, 2002.

¹⁸³ GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, p. 160, 2002.

¹⁸⁴ GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, p. 160, 2002.

¹⁸⁵ GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, p. 161, 2002.

aplicação interna das normas emanadas dos Órgãos do MERCOSUL, dentre outros aspectos.¹⁸⁶

No que tange especificamente ao sistema de soluções de controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto trouxe a previsão de que, antes de se atingir completamente o processo de convergência da tarifa extrema comum, os Estados-Partes deveriam efetuar uma revisão do atual sistema visando à adoção do sistema permanente.¹⁸⁷

Após o Protocolo de Brasília, emendado por disposições do Protocolo de Ouro Preto, em 18 de fevereiro de 2002, foi firmado o Protocolo de Olivos, que derogou o Protocolo de Brasília, que continuaria aplicável às controvérsias que se tenham iniciado sob a sua vigência.¹⁸⁸

O Protocolo de Olivos estabeleceu um procedimento mais amplo e com mais garantias processuais aos Estados-Partes, objetivando uma correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do MERCOSUL, de forma consistente e sistemática e tendo como a maior novidade a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR).¹⁸⁹

O TPR ¹⁹⁰ é composto por cinco membros com mandato de dois anos e pode ser acionado, via recurso, após as partes buscarem solucionar o litígio mediante um

¹⁸⁶ VIEIRA, Luciane Klein; CHIAPPINI, Caroline Gomes. Análise do sistema de aplicação das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados partes. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15., Manaus, 2006. **Anais eletrônicos...** Florianópolis; Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Brasil) (Conpedi). Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/luciane_klein_vieira.pdf. Acesso em: 07 abr. 2019.

¹⁸⁷ BRASIL. **Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm Acesso em: 07 abr. 2019.

¹⁸⁸ LEHMEN, Alessandra. O protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no MERCOSUL: um avanço institucional? **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, n. 2, 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/49868/31205>. Acesso em: 07 abr. 2019.

¹⁸⁹ FREITAS JÚNIOR, Antônio de Jesus da Rocha. **Manual do MERCOSUL – globalização e integração regional**. São Paulo: BH Editora. 2006, p. 264.

¹⁹⁰ 1. Competências dos TAH e do TPR - O âmbito de aplicação do Sistema de Solução de Controvérsias é fracionado em dois: conflitos entre Estados Partes e reclamos efetuados por particulares. No primeiro suposto, a competência do TAH ou do TPR recai sobre assuntos que versem sobre a Interpretação, aplicação ou descumprimento do Tratado de Assunção (TA), o Protocolo de Ouro Preto (POP), os Acordos que se celebram sob o seu marco, assim como as Decisões do Conselho Mercado Comum (CMC), as Resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC) e as Diretivas da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) (art. 1 PO). As demandas feitas por particulares podem ser por motivo de sanção ou aplicação, realizadas por qualquer Estado Parte, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de competência desleal, em caso de violação do TA, dos acordos celebrados no marco do mesmo, das decisões do CMC ou das resoluções do GMC (art. 39 PO). 2. Sujeitos Ativos no Sistema de Solução de Controvérsias - Os únicos que podem Intervir em um procedimento de solução de controvérsias são os Estados Partes. Os particulares —pessoas físicas ou jurídicas— podem Intervir ou Iniciar uma reclamação conforme o Sistema de Solução de Controvérsias Instituído pelo PO, unicamente

procedimento similar à sistemática anterior, por meio de negociação direta e possível intervenção da GMC. Além disso, o Protocolo de Olivos permite que o TPR seja acionado, excepcionalmente, de forma direta (artigo 23)¹⁹¹, ocasião em que os laudos emitidos serão vinculantes e sem a possibilidade de revisão.¹⁹²

A oportunidade para a assinatura do Tratado de Assunção (TA) não previa um órgão de resolução de litígios decorrente da aplicação da legislação comum que começava a ser vislumbrada. Somente um sistema simples, caracterizado - basicamente por negociações diretas intergovernamentais - foi incluído em seu articulado. O reflexo está empenhado em avançar na definição e implementação de um sistema de disputa definitivo. Em 17 de dezembro de 1991, o protocolo de Brasília (PB) foi assinado no acordo de disputa entre Estados partes do Mercosul. Este protocolo reconheceu a natureza provisória do sistema delineado;

quando seus Interesses sejam afetados como consequência de decisões adotadas pelos Estados Partes, contrárias à normativa emanada dos órgãos MERCOSUL (art. 39 PO), e por Intermédio da respectiva seção nacional GMC. 3.- Procedimento geral do Sistema de Solução de Controvérsias. O procedimento previsto pelo Protocolo de Olivos (PO) é público e fundado no contraditório. O sistema se divide em duas fases. Uma pré-contenciosa, conformada pelas negociações diretas e pela mediação do Grupo Mercado Comum (GMC), e outra jurisdicional, representada pelo processo arbitral ou pela Intervenção direta do Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Na fase pré-contenciosa, os conflitos devem ser resolvidos por meio de negociações diretas (arts. 4 e 5 PO). Vencidos os prazos sem que a controvérsia tenha obtido solução, qualquer um dos Estados Partes poderá submetê-la à consideração do GMC. Instalada a abertura desta nova etapa, o GMC avaliará a situação apresentada, dará oportunidade às partes para que expressem suas posições e requererá o assessoramento de expertos, quando julgue necessário. No término dessa fase, o GMC formulará as recomendações que considere oportunas aos Estados Partes da controvérsia tendentes à resolução do conflito (arts. 6, 7 y 8 PO). Concluída essa etapa sem que a controvérsia haja encontrado uma solução, começa a fase jurisdicional. Qualquer um dos Estados Partes poderá comunicar à Secretaria do MERCOSUL (SM) a sua Intenção de recorrer ao procedimento arbitral — com Intervenção de um Tribunal Arbitral Ad Hoc (TAH) - ou poderá também concordar expressamente em se submeter diretamente e em única Instância ao TPR (arts. 9 y 23 PO). A jurisdição de ambos Tribunais é obrigatória ipso facto e sem a necessidade de acordo especial (art. 26 PO). Comunicada a vontade de recorrer à Instância arbitral e conformado o TAH (ou o TPR), os Estados Partes na controvérsia Informarão a este sobre as Instâncias cumpridas com anterioridade e farão uma breve exposição dos fundamentos de fato e de direito das suas respectivas posições. O Tribunal deverá pronunciar-se mediante laudo obrigatório — e irrecorrível em caso de que emane do TPR — para os Estados Partes envolvidos (art.14, 17,26 do P.O). 4.TPR como Tribunal Recursal - Na possibilidade de que uma controvérsia seja preiteada Inicialmente perante um TAH, existe a possibilidade de Interpor Recurso de Revisão contra o laudo prolatado. Dessa forma se dá a Intervenção ao TPR como tribunal recursal que poderá confirmar, modificar ou revogar os fundamentos jurídicos e as decisões do TAH. Seu pronunciamento será - em última Instância – Inapelável, prevalecendo sobre o Laudo do TAH (arts. 17, 22 e 26, Inciso 2º PO). MERCOSUL. **Tribunal Permanente de Revisão**. Assunção, 2019. Disponível em: http://tprmercosur.org/pt/sol_contr_Ini_proc_gral.htm. Acesso em: 07 abr. 2019.

¹⁹¹ Artigo 23 - Acesso direto ao Tribunal Permanente de Revisão: 1. As partes na controvérsia, culminado o procedimento estabelecido nos artigos 4 e 5 deste Protocolo, poderão acordar expressamente submeter-se diretamente e em única Instância ao Tribunal Permanente de Revisão, caso em que este terá as mesmas competências que um Tribunal Arbitral Ad Hoc, aplicando-se, no que corresponda, os Artigos 9, 12, 13, 14, 15 e 16 do presente Protocolo. BRASIL. **Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004**. Promulga o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4982.htm. Acesso em: 27 abr. 2019.

¹⁹² GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 37, p. 165, 2002.

Embora sua aplicação durasse até o ano 2004 com a substância de dez disputas em edições de vários tipos. O PB constituiu o início formal de um esquema processual original dominado por tribunais arbitrais ad hoc (TAH), o que refletiu a influência dos métodos utilizados nas arbitragens internacionais do corante comercial³⁹, com nuances diferenciais, derivado da própria estrutura institucional do Mercosul. Não obstante este grande avanço, o TAH não foi considerado órgão do Mercosul, nem mesmo hoje protocolo de azeitonas (PO) através deles. Diante desse panorama, com a assinatura do protocolo de Ouro Preto (POP), diluíram-se as expectativas primitivas de consolidar o sistema de solução de controvérsias como definitiva e propiciar uma estrutura institucional estável e independente. Este novo protocolo delineou as instituições ou órgãos fundamentais do Mercosul, caracterizou-os a proteção de intergovernamentais e, novamente, foi omitido para se referir a um tribunal ou órgão que entendesse quaisquer conflitos. Com a assinatura do protocolo Olivos, e subsequente instalação e comissionamento do tribunal permanente de revisão (TPR), mudou a estrutura conhecida por esse tempo. Embora o regime global estabelecido pelo PB tenha sido mantido, este novo instrumento consolidou o sistema de solução de controvérsias e criou uma instância permanente que pode ser compreendida na primeira e única instância, ou como um Tribunal de elevação antes questionando a aplicação do direito em um pronunciamento anterior de um TAH, e emitir pareceres consultivos.¹⁹³

Com isso, ficou estabelecida a estrutura de composição das controvérsias que surgirem entre os Estados-Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do

¹⁹³ Texto original: En la oportunidad de la firma del Tratado de Asunción (TA) no se previó un órgano encargado de la solución de conflictos derivados de la aplicación de la normativa común que comenzaba a vislumbrarse. Sólo se incluyó en su articulado un sistema sencillo, caracterizado – básicamente- por negociaciones Intergubernamentales directas; reflejándose el compromiso para avanzar en la definición e implementación de un sistema de controversias definitivo. El 17 de diciembre de 1991 se firmó el Protocolo de Brasilia (PB) sobre solución de controversias entre Estados Parte del Mercosur. Este protocolo reconoció el carácter provisorio del sistema que delineaba; aunque su aplicación se prolongó hasta el año 2004 con la sustanciación de diez diferendos sobre cuestiones de diversa índole. El PB constituyó el inicio formal de un esquema procedimental originario dominado por Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH), que reflejaba la influencia de los métodos utilizados en los arbitrajes Internacionales de tinte comercial³⁹, con matices diferenciales derivados de la propia estructura Institucional del MERCOSUR. No obstante este gran avance, los TAH no fueron considerados órganos del MERCOSUR, ni aún hoy Protocolo de Olivos (PO) mediante lo son. Ante este panorama, con la firma del Protocolo de Ouro Preto (POP) se diluyeron las expectativas primigenias de consolidar al sistema de solución de controversias como definitivo y dotarlo de una estructura Institucional estable e Independiente. Este nuevo Protocolo delineó las Instituciones u órganos fundamentales del MERCOSUR, los caracterizó bajo el amparo de la Intergubernamentalidad y –nuevamente- se omitió hacer referencia a un Tribunal u órgano que entendiera ante eventuales conflictos. Con la firma del Protocolo de Olivos, y posterior Instalación y puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión (TPR), cambió la estructura conocida hasta ese momento. Si bien en líneas generales se mantuvo el esquema Instituido por el PB, este nuevo Instrumento consolidó el sistema de solución de controversias y creó una Instancia permanente que puede entender en primera y única Instancia, o bien como tribunal de alzada ante cuestionamientos sobre la aplicación del derecho en un pronunciamiento anterior de un TAH, y emitir Opiniones Consultivas (tradução nossa).

Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL.

Estando estabelecido o procedimento de resolução permanente de controvérsias, em 29 de junho de 2012, por meio do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do MERCOSUL,¹⁹⁴ o Estado do Paraguai foi suspenso dos órgãos de decisões do MERCOSUL por violação da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia.

Irresignado com a decisão, o Estado paraguaio ingressou diretamente com procedimento de urgência perante o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, questionando a suspensão dos órgãos decisórios do bloco e também se insurgindo contra a decisão de incorporação da Venezuela como novo membro pleno do MERCOSUL¹⁹⁵.

O referido procedimento foi ingressado no dia 09 de julho de 2012, estando a República do Paraguai representada pelo seu Ministro de Relações Exteriores, fundamentando o seu pedido pela excepcionalidade de urgência prevista no art. 24 do Protocolo de Olivos, com regulamentação oferecida pela Decisão MERCOSUL/CMC nº 23/04¹⁹⁶ (procedimento para atender casos excepcionais de urgência, art. 24 do Protocolo de Olivos para solução de controvérsias no MERCOSUL) e, subsidiariamente, pela aplicação dos arts. 1 e 23.

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes do MERCOSUL e Estados Associados**. Brasília, DF, 11 dez. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3258-comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-MERCOSUL-e-estados-associados>. Acesso em: 08 abr. 2019.

¹⁹⁵ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; 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. 269, jun. 2015.

¹⁹⁶ “Art. 1 - Estabelecer o procedimento para atender os casos excepcionais de urgência, a que faz referência o artigo 24 do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL.
Art. 2 - Qualquer Estado Parte poderá recorrer ante o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) sob o procedimento estabelecido na presente Decisão sempre que se cumpram os seguintes requisitos:
a.- que se trate de bens perecíveis, sazonais, ou que por sua natureza e características próprias perderam suas propriedades, utilidade e/ou valor comercial em um breve período de tempo, se foram retidos Injustificadamente no território do país reclamado; ou de bens que estivessem destinados a atender demandas originadas em situações de crise no Estado Parte importador;
b.- que a situação se origine em ações ou medidas adotadas por um Estado Parte, em violação ou descumprimento de normativa MERCOSUL vigente;
c.-que a manutenção dessas ações ou medidas possam produzir danos graves e irreparáveis;
d.- que as ações ou medidas questionadas não sejam sendo objeto de uma controvérsia em curso entre as partes envolvidas”. MERCOSUL. **Sistema de informação de comércio exterior**. [S.l.], 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2304p.asp>. Acesso em: 08 abr. 2019.

O pedido pugna pela declaração de inaplicabilidade da decisão da Reunião de Chefes de Estado do MERCOSUL que suspendeu o Paraguai da participação nos órgãos decisórios do bloco, enfatizando que o procedimento previsto pelo Protocolo de Ushuaia não havia sido cumprido, especialmente no que tange às consultas prévias previstas em seu art. 4. Sustenta, em fundamentação, que a Reunião de Chefes de Estado não é um órgão decisório da estrutura institucional, pois não se constitui em qualquer das fontes do direito de integração, estabelecidas pelo art. 41 do Protocolo de Ouro Preto.¹⁹⁷

Além disso, o requerente também buscou a declaração de invalidade da decisão tomada em Reunião de Chefes de Estado do MERCOSUL que reconheceu a incorporação da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL a partir de 31 de julho de 2012, tendo em vista que o Protocolo de Adesão não havia sido ratificado pelo Senado paraguaio, violando assim a necessidade de unanimidade na decisão¹⁹⁸.

Em suma, os principais substratos fáticos e jurídicos apresentados pela República do Paraguai foram¹⁹⁹:

- a) que, no dia 22 de junho de 2012, o Senado paraguaio destituiu o então presidente Fernando Lugo Méndez como consequência de um juízo político levado a cabo no marco do estabelecido no art. 225 da Constituição do país. Agrega que, na noite do mesmo dia, o Presidente deposto declarou aceitar a decisão do Congresso;
- b) que, na Reunião de Cúpula, os presidentes dos Estados-Partes demandados decidiram pela suspensão da participação do Paraguai nos órgãos do MERCOSUL em razão da ruptura da ordem democrática, conforme estabelecido no Protocolo de Ushuaia, até que se verificasse o pleno restabelecimento da ordem democrática, bem como pelo ingresso da Venezuela no MERCOSUL como membro pleno;
- c) que as graves medidas adotadas na reunião de Cúpula de Presidentes causam dano irreparável à República do Paraguai por impedirem ao

¹⁹⁷ SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 269, jun. 2015.

¹⁹⁸ SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 269, jun. 2015.

¹⁹⁹ SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 269, jun. 2015.

suspenso o exercício de seus direitos soberanos e inalienáveis como Estado fundador do MERCOSUL;

- d) que a referida suspensão não se instrumentalizou mediante norma emanada dos órgãos enunciados no Protocolo Ouro Preto, nem por meio da aplicação das fontes jurídicas previstas em seu art. 41, questionando a legitimidade dos Chefes de Estado para adotar decisões obrigatórias, pois as Reuniões de Cúpula presidenciais não constituem nem integram os órgãos do MERCOSUL e que suas decisões não se ajustam à sua normativa da organização;
- e) que não houve ruptura da ordem democrática e que não se realizaram as consultas previstas no artigo 4 do Protocolo de Ushuaia;
- f) que, devido à sua condição de membro pleno do MERCOSUL, a sua ausência na participação da deliberação sobre a incorporação da Venezuela ocasiona a falta da unanimidade requerida para a tomada de decisões, segundo o artigo 20 do Tratado de Assunção, além de inobservância do art. 40 do Protocolo de Ouro Preto sobre vigência simultânea das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. Além disso, enumera uma série de normas e princípios de direito internacional que considera terem sido violadas por essa decisão, como a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969; e
- g) que as decisões objeto da demanda padecem de falta de motivação, carecendo, por este motivo, de validade jurídica, e que as mesmas geram responsabilidade internacional por não serem cumpridas regras convencionais.

Seguindo o devido processo legal previsto no procedimento optado pelo demandante, Argentina, Brasil, Uruguai foram instados a apresentar suas alegações em defesa sobre os atos praticados, alegando, em suma²⁰⁰:

- a) que há incompetência por parte do TPR para análise do caso em razão da matéria, já que o sistema de resolução de conflitos do MERCOSUL se restringe a questões de natureza comercial e não a questões políticas como as contempladas no Protocolo de Ushuaia;

²⁰⁰ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; 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. 270-271, jun. 2015.

- b) a inadequação para o caso da utilização do procedimento de urgência com base no artigo 24 do Protocolo de Olivos e sua regulamentação pela Decisão CMC n. 23/04, pois também estão restringidos aos conflitos de natureza comercial;
- c) a impossibilidade da análise da questão de mérito, pois houve violação do procedimento prévio que exige a ocorrência da tentativa de autocomposição, atendendo ao sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, sustentando ainda que não houve, por parte dos reclamados, a concordância da competência originária do TPR;
- d) a legalidade da decisão de suspensão do Paraguai pela Reunião de Chefes de Estados, pois encontra-se adequada ao artigo 5 do Protocolo de Uruaiva, que não prevê qualquer rito solene ou formalidade para aplicar a penalidade de suspensão, sustentando que a medida ali estabelecida tem natureza meramente política e não jurídica;
- e) sobre a alegação de descumprimento da etapa de consultas prévias, alegam que os representantes dos Estados-Partes teriam realizado várias consultas com atores políticos do Paraguai, atendendo ao devido processo legal e ao direito de defesa;
- f) sustentam a licitude da incorporação da Venezuela ao bloco, argumentando a diferenciação do que são os atos de aprovação da solicitação de adesão e a declaração de incorporação do novo membro pleno. Segundo alegam, somente a aprovação da solicitação exigiria unanimidade, sendo que a incorporação não. Afirmam que o Protocolo de Adesão da Venezuela entraria em vigor 30 (trinta) dias após a ratificação pelo último Estado-Parte que estava com plenitude de poderes e, como o Paraguai havia sido suspenso de suas prerrogativas decisórias, o requisito já tinha sido cumprido, visto que todos os outros membros já haviam aprovado a solicitação venezuelana.

Assim sendo, estabelecidos os pontos principais da controvérsia, após a tramitação procedimental ordinária, em 21 de julho de 2012, o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) emitiu o Laudo nº 01/2012 sobre o procedimento excepcional de urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à suspensão de sua participação nos órgãos decisórios do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à

incorporação da Venezuela como membro pleno, com os fundamentos e dispositivo especificados doravante²⁰¹.

Inicialmente, apesar de nada alegado entre as partes, o TPR entendeu pela legitimidade e interesse do Paraguai que, mesmo suspenso dos órgãos decisórios do MERCOSUL, tinha o direito de recorrer ao sistema de solução de controvérsias para contestar a legalidade da decisão. Em outro ponto fundamental da controvérsia, que reflete sobre o futuro da funcionalidade do sistema, o TPR enfrentou a questão sobre a alegação de sua incompetência, em razão da matéria, para emitir decisão sobre o pedido em questão dentro do marco do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL²⁰².

Segundo os demandados, o TPR era incompetente para conhecer e julgar o pedido, pois o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL foi criado para resolver conflitos comerciais. Além disso, a decisão sobre a aplicabilidade da cláusula democrática estabelecida no Protocolo de Ushuaia está em patamar superior ao conjunto normativo regional, pois constitui matéria eminentemente política, não podendo o Tribunal invadir a esfera exclusiva da jurisdição dos Estados-Partes para interpretar o que se deve entender por ruptura da ordem democrática²⁰³.

Por sua vez, o TPR, para solucionar a questão de sua competência para a controvérsia, buscou fundamento no Preâmbulo do Protocolo de Olivos, o qual expressamente afirma que a nova sistemática imposta objetiva atender à “necessidade de garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do MERCOSUL, de forma consistente e sistemática”.²⁰⁴

Argumentou também o TPR que o Protocolo de Olivos, já em seu artigo 1º, item 1, prevê que as controvérsias que surgirem entre os Estados-Partes sobre a interpretação, aplicação ou descumprimento do Tratado de Assunção e dos demais protocolos e instrumentos que regulam o bloco deverão ser submetidos aos seus

²⁰¹ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; 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. 267, jun. 2015.

²⁰² MERCOSUR. **Laudo n. 01/2012**. [S.I.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

²⁰³ MERCOSUR. **Laudo n. 01/2012**. [S.I.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

²⁰⁴ BRASIL. **Decreto nº 4.982, de 9 de Fevereiro de 2004**. Promulga o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4982.htm. Acesso em: 27 abr. 2019.

procedimentos.²⁰⁵ Com isso, a jurisdição do sistema de solução de controvérsias se estende, *ratione personae*, aos Estados-Membros do MERCOSUL, bem como por *ratione materiae*, alegando inclusive que o texto de Olivos, em nenhum ponto, exclui a jurisdição do TPR, implícita ou explicitamente, para decidir sobre o objeto da controvérsia ou limita o julgamento em questões comerciais.

Em outra razão de decidir, o Tribunal aponta que o Protocolo de Ushuaia não indica expressamente qual o foro para a solução de eventuais controvérsias; contudo, indica, em seu Preâmbulo, a vinculação ao conjunto normativo do MERCOSUL que, apesar de não criar obrigações às partes de um tratado internacional, é importante vetor de interpretação. Além do mais, que o art. 8 do Protocolo de Ushuaia expressamente determina sua integração ao Tratado de Assunção e a demais acordos celebrados²⁰⁶.

Em argumentação derradeira quanto à sua competência, o TPR aponta que é seu dever aplicar os textos normativos aprovados, não podendo substituir o ali determinado pela vontade momentânea dos Estados-Partes no que se refere a valores normativos ou regras processuais de jurisdição. E arremata, afirmando que a vontade soberana dos Estados que compõem o bloco, como alegado pelos demandados, deve ser respeitada pelo Tribunal, mas que esta vontade também se manifesta pelos tratados internacionais que assinam e nas decisões adotadas em consequência²⁰⁷.

Após as supramencionadas argumentações, o Tribunal concluiu que a observância das normas procedimentais previstas no Protocolo de Ushuaia é suscetível de revisão no marco do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, além de confirmar a sua competência para aplicação e interpretação do referido Protocolo, na medida em que o caso concreto, por sua natureza, demanda um exame de legalidade.²⁰⁸

²⁰⁵ "As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a Interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo." (Art. 1.1).

²⁰⁶ MERCOSUR. **Laudos n. 01/2012**. [S.I.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudos_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

²⁰⁷ MERCOSUR. **Laudos n. 01/2012**. [S.I.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudos_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

²⁰⁸ MERCOSUR. **Laudos n. 01/2012**. [S.I.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudos_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

Essa decisão sobre a competência do TPR foi de relevante importância, pois reconheceu o caráter jurídico da aplicação da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, utilizando a interpretação sistemática das normativas que tratam das resoluções de controvérsias no bloco. O julgamento proferido deve ser tomado como emblemático, pois adotou tese contrária aos argumentos emanados por três Estados-Partes do bloco, que sustentaram o caráter político da aplicação da suspensão de membro por descumprimento do sistema democrático.

Superada essa questão de competência quanto à matéria, o Tribunal passou ao enfrentamento sobre a existência dos requisitos necessários para a concessão de medidas excepcionais de urgência, em face do meio procedimental utilizado pelo Paraguai para buscar a tutela jurisdicional²⁰⁹.

No que tange especificamente a essa questão, o TPR entendeu pelo acolhimento do argumentado pelos Estados-Partes demandados, que alegaram, em suma, que o procedimento utilizado pelo Paraguai não estava adequado ao seu pedido, pois desatendeu aos elementos exigidos no artigo 2º da Decisão CMC n. 23/04, norma essa utilizada para fundamento do pedido²¹⁰.

O entendimento adotado foi no sentido de que os requisitos indicados nas letras “a” e “d” do artigo 2º²¹¹ precisam ser demonstrados cumulativamente, o que não ocorreu no caso quando não atendidos todos os itens previstos para viabilizar o pedido, conforme interpretação que se extrai do art. 6º da Decisão CMC n. 02/04.²¹²

²⁰⁹ SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 271, jun. 2015.

²¹⁰ SANTOS, Ricardo Soares Sterzi dos; 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. 271-272, jun. 2015.

²¹¹ Art. 2 da Decisão CMC n. 23/04 – “Qualquer Estado Parte poderá recorrer ante o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) sob o procedimento estabelecido na presente Decisão sempre que se cumpram os seguintes requisitos:

a.- que se trate de bens perecíveis, sazonais, ou que por sua natureza e características próprias perderam suas propriedades, utilidade e/ou valor comercial em um breve período de tempo, se foram retidos Injustificadamente no território do país reclamado; ou de bens que estivessem destinados a atender demandas originadas em situações de crise no Estado Parte importador;
b.- que a situação se origine em ações ou medidas adotadas por um Estado Parte, em violação ou descumprimento de normativa MERCOSUL vigente;
c.- que a manutenção dessas ações ou medidas possam produzir danos graves e irreparáveis;
d.- que as ações ou medidas questionadas não sejam sendo objeto de uma controvérsia em curso entre as partes envolvidas.”

²¹² “Art. 6 - O TPR deverá expedir-se por maioria em um prazo de seis (6) dias corridos, contados a partir do vencimento do prazo estabelecido no artigo anterior, sobre a procedência da solicitação e, **comprovado o cumprimento de todos os requisitos estabelecidos no artigo 2 da presente Decisão**, poderá ordenar, dentro do mesmo prazo, a medida de urgência pertinente. O TPR cuidará

Assim sendo, como o pedido do demandante se fundamentava apenas nos itens “b” e “c” do artigo 2º, não estando comprovado o estabelecido no item “a”, o TPR entendeu que não estavam presentes os requisitos para a utilização do procedimento de urgência previsto na Decisão CMC n. 23/04, motivo pelo qual deixou de julgar o mérito da pretensão buscada pelo Paraguai, em virtude da ausência do atendimento das condições de procedibilidade.²¹³

Finalmente, no que tange à possibilidade de utilização do procedimento com acesso direto ao TPR, houve o entendimento de que tanto o demandante como os demandados deveriam previamente expressar o seu consentimento pela via única, o que não ocorreu por parte do Brasil, Uruguai e Argentina, que não assentiram para a utilização da jurisdição direta. Além do mais, entendeu que, para a utilização do procedimento escolhido, exige-se uma etapa prévia de negociação direta entre as partes, havendo a necessidade de se comunicar a Secretaria do MERCOSUL, o que não aconteceu.²¹⁴

Sobre o tema, Santiago Deluca apresenta uma importante análise sobre os detalhes desse ponto da decisão²¹⁵:

especialmente que a medida de urgência expedida, guarde proporcionalidade com o dano demonstrado.

Para adotar esta decisão o Presidente do TPR se comunicará com os demais árbitros pelos meios que considere mais idôneos e que possibilitem a maior celeridade. Os votos serão transmitidos por qualquer meio idôneo de comunicação. A decisão do TPR será notificada às Coordenações Nacionais dos Estados Partes envolvidos pela ST, com cópia a SM.” (grifo nosso).

²¹³ MERCOSUR. **Laudo n. 01/2012**. [S.l.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudos_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019. “DECISÃO. 1. Por unanimidade, em conformidade com as considerações anteriores, o Tribunal Permanente de Revisão decide, em relação ao requerimento dos demandados relacionado à Incompetência *ratione materiae*, que a jurisdição do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL abarca o exame de legalidade da aplicação do Protocolo de Ushuaia. 2. Por unanimidade, o Tribunal Permanente de Revisão decide que não estão presentes os requisitos para a admissibilidade do procedimento excepcional de urgência regulamentado na Decisão 23/04. 3. Por maioria, o Tribunal Permanente de Revisão decide que, nas condições da atual demanda, se faz Inadmissível a Intervenção direta do TPR sem o consentimento expresso dos demais Estados Parte. Pela mesma razão, considera o TPR Inadmissível, nesta Instância, a medida provisional solicitada no marco da demanda. 4. Por unanimidade, ao adotar esta decisão sem Ingressar na análise de mérito da demanda, o Tribunal Permanente de Revisão não se pronuncia sobre cumprimento ou violação da normativa MERCOSUL relacionada à demanda apresentada neste procedimento. A presente decisão não Inibe outros meios, aos quais possam recorrer os Estados Partes no marco do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL”.

²¹⁴ SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; 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. 271-272, jun. 2015.

²¹⁵ DELUCA, Santiago. **El Mercosur tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela**: Ponderación del Laudo TPR nº 1/2012. Madrid: Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR), 2013. Disponível em: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-el%20mercosur.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

Finalmente, no terceiro ponto da parte operativa do prêmio, a TPR expressou que sua intervenção direta era inaceitável, como a República do Paraguai levantou sem o consentimento expresso dos outros Estados partes. Neste ponto, deve-se notar que o Tribunal de Justiça tem estritamente ajustado à letra do PO e seu regulamento interno, assistindo-lhe razão quanto à rejeição aludida. E, em consonância, sua manifestação também está correta, pois a decisão adotada não inibiu outros meios aos quais os Estados partes podem ir no âmbito do sistema de solução de controvérsias do Mercosul; Ou seja, iniciar formalmente o procedimento geral estabelecido pela resolução de litígios entre os Estados partes. Além do exposto, estimo que o TPR incorreu em um erro conceitual na implantação da análise em torno do acesso direto, o que deve motivar uma revisão ou esclarecimento - pelo menos - da elaboração do CMC/DEC. N.º 23/04. Embora seja verdade que, a fim de aderir ao TPR em instância única, conforme previsto no artigo 23,1 do PO, exige o consentimento dos Estados partes, não é menos verdade que a competência para entender em casos excepcionais de urgência é exclusiva do TPR; nenhum artigo foi encontrado no próprio PO ou nos regulamentos que permitam aos tribunais arbitrais ad hoc intervir nestes casos. Neste entendimento e apesar de discordar dos argumentos da minoria do TPR, acredito que se, para acessar diretamente o procedimento de emergência excepcional, o pré-requisito do acordo anterior dos outros Estados partes é imposta como se fosse um Supostamente governado pelo sistema geral controverso, esta ferramenta legal seria sem qualquer utilidade. Esta ideia baseia-se na proposta de clarificação ou revisão da norma em análise.²¹⁶

Com efeito, foi nesse contexto que a demanda proposta pelo Paraguai foi considerada desafiadora para o TPR, pois foi a primeira vez que se enfrentou uma questão que não envolvia tema de natureza comercial, fazendo com que o Tribunal

²¹⁶ Texto original: Por último, en el punto tercero de la parte dispositiva del Laudo el TPR expresó que resultaba Inadmisible su Intervención directa, como lo planteara la República del Paraguay sin contar con el consentimiento expreso de los demás Estados Parte. Sobre este aspecto es dable observar que el Tribunal se ha ajustado estrictamente a la letra del PO y su Reglamento, asistiéndole razón en cuanto al rechazo aludido. Y, en consonancia, también resulta acertada su manifestación en cuanto a que la decisión adoptada no Inhibía otros medios a los que puedan acudir los Estados Parte en el marco del sistema de solución de controversias del Mercosur; es decir, dar Inicio formal al procedimiento general establecido por el PO para solución de controversias entre los Estados Parte. Más allá de lo expuesto, estimo que el TPR Incurrió en un error conceptual al desplegar el análisis en torno al acceso directo, que debería motivar una revisión o aclaración -al menos- de la redacción de la CMC/Dec. N.º23/04. Si bien es cierto que para acceder al TPR en Instancia única como lo prevé el artículo 23.1 del PO se requiere del consentimiento de los Estados Parte, no es menos cierto que la competencia para entender en casos excepcionales de urgencia es exclusiva del TPR, no encontrándose artículo alguno en el propio PO ni en las normas reglamentarias que habilite a los Tribunales Arbitrales Ad Hoc a Intervenir en estos supuestos. En este entendimiento y pese a disentir con los argumentos de la minoría del TPR, considero que si para acceder en forma directa al procedimiento excepcional de urgencia se impone el requisito Ineludible de acuerdo previo de los demás Estados Parte como si se tratara de un supuesto regido por el sistema controversial general, esta herramienta jurídica carecería de toda utilidad. Idea ésta que fundamenta la propuesta de aclaratoria o revisión de la norma bajo análisis (tradução nossa).

enfrentasse controvérsia sobre a sua competência para aplicação e interpretação de todos os instrumentos jurídicos do MERCOSUL.

Apesar de não haver exclusão da análise de qualquer espécie de controvérsia baseada em normativas do bloco, com fulcro no Protocolo de Ushuaia e Olivos, não se desconsidera a existência de fases procedimentais que devem ser previamente cumpridas, sendo que a discussão sobre a suspensão do Paraguai dos órgãos decisórios do MERCOSUL só poderia ocorrer caso os Estados-Partes demandados aceitassem a jurisdição direta do TPR.²¹⁷

Nesse contexto, mesmo que o TPR não tenha decidido a controvérsia sobre a suspensão do Estado do Paraguai²¹⁸, a decisão foi fundamental para um estabelecimento de parâmetros sobre a competência do órgão julgador, além de trazer à tona a problemática sobre a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de resolução de controvérsias, como a aplicação de sanções e a consolidação das instituições regionais.

A autora argentina Alejandra Diaz, em excelente artigo sobre o tema²¹⁹, indica neste mesmo sentido.

Em nossa opinião, o tribunal deu um passo elegante para o lado, mas eu deixei um ponto mais importante para o futuro dizendo que: ‘a jurisdição do sistema de resolução de litígios, desta forma, estende *ratione Personae* aos Estados-membros do Mercosul. *Ratione materiae*, esta jurisdição cumpre as disputas entre os Estados partes envolvidas com a interpretação ou não-conformidade dos regulamentos do Mercosul. Não há, implícita ou explicitamente no texto do PO, a exclusão da jurisdição com base no assunto da controvérsia’ isto é, que reconhece a sua competência para compreender em controvérsias sobre questões de matéria política, e mais tarde vai deixar claramente especificado, de modo que não há dúvida, que tem competência para interpretar e revisar a implementação do protocolo de Ushuaia.²²⁰

²¹⁷ WÜNSCH, Marina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a Cláusula Democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 188.

²¹⁸ MERCOSUR. **Laudo n. 01/2012**. [S.l.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudos_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

²¹⁹ DIAZ, Alejandra. **El caso de la suspension de Paraguay en el Mercosur**: reflexiones acerca de los Protocolos de Ushuaia I y II su primera aplicación. [S.l.], 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273381364_El_Caso_de_la_suspension_de_Paraguay_en_el_MERCOSUR_Reflexiones_acerca_de_los_Protocolos_de_Ushuaia_I_y_II_y_su_primera_aplicacion. Acesso em: 15 abr. 2019.

²²⁰ Texto original: A nuestro entender, el Tribunal dio un elegante paso al costado, empero dejo planteado un punto más que importante para el futuro diciendo que: “La jurisdicción del sistema de solución de controversias de esta forma, se extiende *ratione personae* a los Estados miembros del MERCOSUR. *Ratione materiae*, esta jurisdicción se conforma sobre controversias entre los

Assim sendo, não há dúvidas de que a controvérsia em comento “deu visibilidade à necessidade de uma definição do que se entende por ruptura da democracia, na medida em que foi alterado o *modus operandi* da oligarquia da América Latina para depor presidentes democraticamente eleitos”.²²¹

3.2 O Caso do Brasil

O segundo caso que servirá de análise foi o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff do Brasil que, durante o decorrer do procedimento, sustentava estar sendo vítima de um golpe de Estado, o qual, se comparado ao Caso Lugo, cogitou em várias oportunidades que acionaria a Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia se houvesse a perda do cargo.

Em que pese o impedimento haver se consumado e a Presidente Dilma ter optado por não acionar a cláusula de proteção democrática no MERCOSUL, o caso é de fundamental importância para análise, pois muitos representantes de Estados se manifestaram sobre o fato, antecipando posicionamento sobre se houve, ou não, a violação da democracia.

Assim como o caso anterior do Paraguai, se faz a abordagem inicial dos dados geográficos, históricos, econômicos e políticos do Estado brasileiro, pela sua relevância ao entendimento do contexto em que ocorreu a queda da Presidente eleita democraticamente.

3.2.1 Dados Gerais do Brasil

O Brasil é um país de proporções continentais, sendo considerado um gigante da América do Sul pela sua imensa extensão territorial. Ao contrário de seus vizinhos de origem hispânica, o Brasil foi colonizado pelos portugueses, que ficaram com essa

Estados Parte referidas a la Interpretación o Incumplimientos de la normativa MERCOSUR. No hay, de forma implícita o explícita en el texto del PO, exclusión de jurisdicción con base a la materia objeto de controversia”. Es decir, que reconoce su competencia para entender en controversias sobre cuestiones de materia política, y más adelante dejará claramente especificado, para que no queden lugar a dudas, que tiene competencia para Interpretar y revisar la aplicación del Protocolo de Ushuaia (tradução nossa).

²²¹ WÜNSCH, Marina Sanches. Democracia e Direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do MERCOSUL. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016. p. 189.

metade do globo terrestre após partilha com os espanhóis bem antes do ano de 1500, quando Cabral avistou a primeira vez essas terras.²²²

O Estado brasileiro somente veio a se tornar independente em 1822, após o emblemático grito de liberdade creditado ao príncipe Dom Pedro I, filho do monarca do país colonizador e que veio a se tornar o Imperador do Brasil. Com isso, diferente dos demais Estados confinantes sul-americanos, o país não iniciou sua trajetória de país soberano com instalação de uma república, mas, diante das circunstâncias em que se tornou independente, adotou a mesma forma de governo do Estado daquele que foi o seu colonizador por mais de três séculos, adotando o regime de monarquia ditatorial.²²³

Com uma área total de 8.515.767,049 km², o Estado brasileiro ocupa quase a metade do continente sul-americano, estando localizado nas seguintes coordenadas geográficas: ao Norte na latitude (+05º 16'19") e longitude (-60º 12'45"), localizada na Nascente do Rio Ailã (Roraima); ao Sul na latitude (-33º 45'07") e longitude (-53º 23'50"), localizada no Arroio Chuí (Rio Grande do Sul); ao leste, na latitude (-07º 09'18") e longitude (-34º 47'34"), localizada em Ponta do Seixas (Cabo Branco-Paraíba); ao Oeste na latitude (-07º 32'09") e longitude (-73º 59'26"), localizada na nascente do Rio Moa (Acre).²²⁴

O Brasil tem uma população estimada em 208,5 milhões de habitantes,²²⁵ espalhados pelo território nacional, composto por uma federação de 26 (vinte e seis) Estados e um Distrito Federal, onde está localizada a sua capital federal, Brasília.

Além disso, o país faz divisa de fronteira com todos os demais países do continente, com exceção do Chile e Equador²²⁶, possuindo um imenso litoral em

²²² CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 300-301.

²²³ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 129.

²²⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Território e dados geográficos**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://brasilensIntese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em: 16 fev. 2019.

²²⁵ Este documento pode ser verificado no código 05152018082900055. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Brasília, DF, n. 167, seção 1, p. 55, quarta-feira, 29 ago. 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>. Acesso em: 16 fev. 2019.

²²⁶ FIGUEIREDO, Admam Hamam de. **O território brasileiro**. Atlas Nacional do Brasil. [S.l.], 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47603_cap4_pt1.pdf. Acesso em: 16 fev. 2019.

extensão, somando ao todo 7.367 km de extensão de litoral banhado pelo Oceano Atlântico, e 14.691 km de fronteiras terrestres.²²⁷

O Brasil é detentor de umas das maiores economias do mundo e, atualmente, está na nona colocação entre todos os países²²⁸, tendo no agronegócio um dos setores mais importantes, produzindo e exportando produtos como: soja em grão, carne de frango, açúcar em bruto, celulose, farelo de soja, carne bovina, café em grão e muitos outros. Além disso, três outros produtos “não agrícolas” estão entre os mais exportados pelo Brasil. São eles: minério de ferro, petróleo em bruto e automóveis (Ministério da Economia).²²⁹

Com esses dados preliminares, objetivando uma compreensão mais detalhada sobre a participação do Brasil no MERCOSUL, mister se faz tecer alguns apontamentos de fatos históricos importantes da sua evolução social, cultural, econômica e política, partindo dos tempos mais remotos até os dias atuais. E, no intuito de ilustrar a importância da enumeração dessa trajetória, é pertinente a reflexão do historiador Bóris Fausto ao afirmar que “o recorte do passado, seja ele qual for, obedece a um critério de relevância e implica o abandono ou o tratamento superficial de muitos processos e episódios”.²³⁰

Em 09 de março de 1500, uma enorme frota com nada menos de 13 navios partiu de Lisboa objetivando chegar às Índias, tendo no comando da missão o jovem Pedro Álvares Cabral. Navegando em direção ao oeste do Oceano Atlântico e após ultrapassar as Ilhas de Cabo Verde, seguiram constantemente em viagem até que, no dia 21 de abril, chegaram em terra desconhecida, habitada por uma civilização indígena, que futuramente seria conhecida como Brasil, o maior país da América do Sul.²³¹

O povo que habitava o Brasil à época da chegada dos portugueses era denominado ameríndio, possuindo certa homogeneidade cultural e linguística,

²²⁷ SOUZA, Lidriana Pinheiro de; CORIOLANO, Luzia Neide; COSTA, Mônica Ferreira da; DIAS, J. Alveirinho. O nordeste brasileiro e a gestão costeira. Prefácio. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 8, n. 2, p. 5-10, dez. 2008. Disponível em: http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-58_Pinheiro.pdf. Acesso em: 16 fev. 2019.

²²⁸ INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI). **As 15 maiores economias do mundo**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/teses-e-dissertacoes/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>. Acesso em: 16 fev. 2019.

²²⁹ BRASIL. Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Dados Abertos MDIC**. Brasília, DF, 2019. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/Index.php/dados-abertos>. Acesso em: 17 fev. 2019.

²³⁰ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 14.

²³¹ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 30.

contudo, nunca chegou a formar uma verdadeira nação. O que encontrávamos nas terras descobertas pelos portugueses eram inúmeras associações diversas de indígenas, como exemplo os Tupis-Guaranis, que habitavam toda a costa territorial e também habitavam a bacia dos rios Paraná/Paraguai, e os chamados Tapuias, expressão utilizada pelos primeiros para designar tribos que falavam língua diversa da sua²³².

Entre os Tapuias, podemos citar os Goitacazes, que estavam estabelecidos na foz do Rio Paraíba, os Aimorés, que habitavam o sul da Bahia e o norte do Espírito Santo, bem como os Tremembés, localizados na faixa entre o Ceará e o Maranhão²³³.

O historiador pátrio Fausto Bóris discorre - com a clareza que lhe é peculiar - sobre as consequências nefastas para os indígenas que habitavam o Brasil quando foram encontrados pelo seu conquistador, vindo do outro lado do oceano:

A chegada dos portugueses representou para os índios uma verdadeira catástrofe. Vindos de muito longe, com enormes embarcações, os portugueses, em especial os padres, foram associados na imaginação dos tupis aos grandes xamãs (pajés), que andavam pela terra, de aldeia em aldeia curando, profetizando e falando-lhes de uma terra de abundâncias. Os brancos eram ao mesmo tempo respeitados, temidos e odiados, como homens dotados de poderes especiais.²³⁴

O destino dos ameríndios que habitavam tranquilamente suas terras estava selado para sempre em uma inevitável tragédia anunciada, pois a chegada do povo europeu e sua busca obstinada por acumular riquezas em novas terras, objetivando sua exploração e colonização, certamente não pouparia o modo de vida desses pobres e ingênuos humanos que viviam harmonicamente em paz com a natureza.

Os conquistadores que, inicialmente, pareciam cordiais amigos, não tardaram a iniciar a exploração do local e a tentar escravizar o povo indígena. Os que resistiram ao subjulgamento dos autointitulados povos civilizados foram submetidos às mais variadas formas de violência²³⁵, a proliferações de epidemias ocasionadas pelo contato com o homem branco, desmantelamento cultural, enfim, várias formas que os levavam à morte.

²³² FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 37.

²³³ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 37.

²³⁴ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 40.

²³⁵ BRAGATO, Fernando Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 1, p. 219, 2014. Disponível em: <https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548/2954>. Acesso em: 17 fev. 2019.

Na tentativa de se protegerem, os índios buscaram o isolamento, procurando se afastar dos colonizadores. Então, na medida em que aumentava o território explorado pelos portugueses, os indígenas se deslocavam continuamente para outras regiões com menor quantidade de recursos naturais para sua sobrevivência. Entretanto, essa fuga se mostrava como sendo a única forma de manutenção do seu modo de vida, cultura e herança biológica. Com isso, havendo uma redução cada vez maior do espaço territorial para a sobrevivência dos indígenas, restaram atualmente somente pequenas reservas de áreas para os primeiros donos desta terra.²³⁶

Assim sendo, os danos causados à sobrevivência dessa civilização ameríndia foram irreversíveis e devastadores, pois, além dos milhares de mortes ocasionadas pelo contato com o homem branco europeu, formou-se aqui uma população mestiça que até hoje é presença forte e silenciosa na formação da sociedade brasileira. Desse modo, dos milhares de índios que viviam no Brasil à época da chegada europeia, sobraram apenas em torno de 250 mil indígenas atualmente.²³⁷

É importante apontar, todavia, que o descobrimento do Brasil não causou, à época, muito entusiasmo em Portugal, pois sendo a grande potência marítima, havia outras conquistas e atrativos para exploração bem mais empolgantes aos portugueses, como era o caso das Índias, por exemplo. Assim, ao descobrirem uma terra cheia de indígenas, com apenas mata, papagaios e araras,²³⁸ não lhes pareceu imediatamente um grande feito, contudo, era mais uma conquista.

No início, a nova terra conquistada recebeu a denominação de Vera Cruz, para, em seguida, ser substituída por Santa Cruz, recebendo somente em 1503 a designação atual de Brasil²³⁹.

Esse nome sobreviveu aos tempos, sendo uma referência à riqueza imediatamente identificada no local, constituída de imensa quantidade de árvores de pau-brasil que, além de produzirem excelente madeira utilizada como matéria-prima para construção, principalmente de móveis e navios, era-lhe extraído um corante vermelho com relevante valor comercial na época²⁴⁰.

²³⁶ BRAGATO, Fernando Frizzo. Conflitos territoriais Indígenas no Brasil: entre risco e prevenção. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, p. 156-195, 2017.

²³⁷ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 41.

²³⁸ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 41.

²³⁹ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 41.

²⁴⁰ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 41-42.

Dispondo os portugueses de outras prioridades de exploração, a coroa inicialmente resolveu firmar um contrato de exploração econômica da costa brasileira com um consórcio liderado por Fernando de Noronha. Entretanto, o acordo vigorou por pouco tempo, havendo o Rei de Portugal retomado o aproveitamento econômico da colônia, concentrando a exploração na extração do pau-brasil²⁴¹.

Em plena época de mercantilismo europeu e diante da febre em conseguir explorar colônias para o enriquecimento da metrópole, a conquista dessa nova terra colonial, com base na divisão do planeta pelas duas potências marítimas ibéricas, Portugal e Espanha, não era aceita passivamente por vários outros países, havendo inúmeras ameaças de invasão e tomada da colônia, principalmente por parte dos franceses²⁴².

Assim sendo, com a insegurança constante na proteção da colônia, o Rei Dom João III buscou assegurar a conquista por meio do empossamento, determinando a divisão das terras do Brasil em quinze quinhões que foram denominados de Capitanias Hereditárias. Essas Capitanias foram entregues a donatários da classe média portuguesa, que se tornavam posseiros do local e podiam explorá-lo economicamente; entretanto, não lhes era permitido a alienação das terras²⁴³.

Durante o sistema de capitanias, o reinado de Portugal se manteve na vigilância e na fiscalização sobre as terras colonizadas, mantendo o monopólio sobre a exploração de especiarias e arrecadando tributos. Além disso, reservou-se a competência para aplicação da justiça em caso de violência mais grave ou morte perpetrada contra um nobre, bem como nomear funcionários encarregados de garantir a cobrança dos tributos²⁴⁴.

Com exceção das capitanias de São Vicente e Pernambuco, o sistema implementado foi um fracasso no que tange a seu desenvolvimento econômico e social, o que motivou a coroa de Portugal retomá-las para si ao passar dos anos, até que, aproximadamente no ano de 1754, já havia sido reconsolidado o poder total sobre as terras capitaneadas²⁴⁵.

²⁴¹ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 42.

²⁴² FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 43.

²⁴³ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 44.

²⁴⁴ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 44-45.

²⁴⁵ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 45.

Quanto à exploração propriamente econômica da colônia, cumpre apontar que, na época em que iniciou o colonialismo brasileiro, ocorria na Europa uma busca intensa por riquezas para fortalecer as metrópoles, havendo uma espécie de concorrência sobre quem conseguisse acumular mais poder econômico, sendo essa a tônica do sistema colonial que se estabeleceu entre os séculos XVI e XIX.²⁴⁶

No início desse ciclo, momento em que o Brasil foi “descoberto” pelos portugueses, no século XVI, houve a instalação de uma economia colonial baseada em três elementos: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo.²⁴⁷

Essa estrutura de exploração era diferente das colônias espanholas estabelecidas na América, que podiam oferecer imediatamente metais preciosos para enriquecer a metrópole, sendo que, na colônia brasileira, o que se podia explorar era o cultivo e comércio de gêneros tropicais produzidos na terra em grande quantidade pelo trabalho escravo, objetivando proporcionar acumulação de capital para o colonizador.²⁴⁸

Após a extração de pau-brasil, o açúcar foi o produto que por muitos anos cumpriu o papel de sustentação econômica de Portugal, contudo, apesar de o cultivo da cana-de-açúcar haver ocorrido em várias regiões do Brasil, o sucesso de sua elevada produção somente ocorreu na região nordeste²⁴⁹.

A força econômica do açúcar somente veio a diminuir em meados do século XVII, quando houve um período de pouco crescimento econômico na colônia até a descoberta do ouro nas Minas Gerais, ocasionando um êxodo do campo em direção a aglomerados urbanos²⁵⁰.

Esse novo produto de riqueza colonial fundou um novo ciclo que consistia na mineração do ouro e que recolocou Portugal novamente na disputa mercantilista com

²⁴⁶ GOMES, David F. L. Brasil, Portugal e a crise do antigo sistema colonial: elementos para a compreensão do conceito moderno de Constituição. **Revista Libertas**, Ouro Preto, MG, n. 2, v. 2, p. 53, jul./dez. 2016.

²⁴⁷ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.106, set./dez. 2014.

²⁴⁸ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.106, set./dez. 2014.

²⁴⁹ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.108-109, set./dez. 2014.

²⁵⁰ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p. 109, set./dez. 2014.

seus vizinhos europeus. Essa nova etapa econômica durou até o século XVIII²⁵¹, quando o esgotamento das jazidas deixou a colônia desprovida de outro produto primário que lhe permitisse conquistar um mercado internacional e, em contrapartida, conseguir um adequado crescimento econômico.

Passada a febre econômica do ouro, o Brasil se voltou novamente aos produtos agrícolas para impulsionar o desenvolvimento de sua economia, passando pela forte produção setorial de algodão, matéria-prima importante que impulsionou o surgimento da indústria têxtil.²⁵²

Com efeito, nas primeiras décadas do século XIX, surgiu um novo ícone da econômica nacional, iniciando o que seria chamado de ciclo do café, tendo esse produto marcado o seu nome na história econômica do Brasil. A produção do café se desenvolveu em várias regiões do país, principalmente nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, sendo o responsável por grande desenvolvimento social e econômico do país²⁵³.

O café produzido no Brasil foi a economia de base nacional, responsável por garantir capital suficiente para a formação da industrialização brasileira ocorrida no final do século XIX e início do século XX. Serviu para reintegrar o Brasil no capitalismo internacional após o fim do ciclo do ouro, constituindo-se no principal produto de exportação brasileiro por mais de 100 anos²⁵⁴.

As origens da industrialização nacional remontam ao início do século XIX, com o surgimento embrionário das manufaturas que utilizavam métodos praticamente artesanais. O ponto central das teses defendidas para elucidar o início da indústria no Brasil envolvia acontecimentos relacionados às crises externas, que funcionaram como indutores da produção industrial²⁵⁵.

²⁵¹ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.120, set./dez. 2014.

²⁵² COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.112, set./dez. 2014.

²⁵³ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.110, set./dez. 2014.

²⁵⁴ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.110, set./dez. 2014.

²⁵⁵ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.119, set./dez. 2014.

Alguns acontecimentos mundiais, como a Primeira Guerra Mundial e a grande depressão de 1930, ajudaram a impulsionar o setor manufatureiro nacional, que passou a encabeçar o crescimento da economia. Foi nessa etapa histórica que algumas lideranças políticas e empresariais passaram a defender uma política de industrialização à economia brasileira até chegarmos, atualmente, ao patamar de estar entre as dez maiores economias do mundo²⁵⁶.

Apesar de o Brasil ser uma das maiores economias do mundo, extensão continental, elevada e diversificada riqueza natural, estamos distantes de consolidar a justiça social. Conforme divulgado pelo IBGE em 2018, o Estado brasileiro é um país de enormes diferenças sociais, demonstrando que 43,3% do total de renda está concentrada em apenas 10% da população, camada que detém os maiores rendimentos.²⁵⁷

Diante dessa constatação, é necessário discorrer também sobre a evolução histórica do sistema político brasileiro, no intuito de identificar elementos que apontem os possíveis entraves em seu desenvolvimento social e econômico. As dificuldades históricas em se conseguir um efetivo e comum mercado sul-americano servem como uma espécie de “tubo de ensaio” para observação sobre as dificuldades impostas pelos interesses das grandes potências neocolonizadoras, que estão sempre andando bem à frente e a passos largos no jogo do comércio mundial, sufocando países em desenvolvimento como o Brasil, que ainda, na prática, não se livrou completamente da exploração.

O sistema político brasileiro tem raízes bem diversas das dos seus vizinhos hispânicos, nos quais a independência política foi conquistada após sangrentas guerras, causando uma ruptura brusca com o colonizador.

No Brasil, o processo de independência foi, de certa forma, diplomático, iniciando sua jornada como país soberano, tendo como Imperador o filho do Rei de Portugal. Assim, o país nascia politicamente independente em seu aspecto formal, contudo, com fortes vínculos de dependência com seu colonizador. O

²⁵⁶ COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, p.119, set./dez. 2014.

²⁵⁷ BENEDICTO, Marcelo; MARLI, Mônica. 10% da população concentram quase metade da renda do país. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 11 abr. 2018. Disponível em: <https://agenciade.noticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20844-10-da-populacao-concentram-quase-metade-da-renda-do-pais>. Acesso em: 01 abr. 2019.

constitucionalista Paulo Bonavides discorre sobre o processo da independência brasileiro nos seguintes termos:

Com efeito, os países hispano-americanos foram teatro de um confronto armado com a metrópole colonial, verdadeira revolução da independência. A crise tomara proporções que levaram desde o princípio à ruptura sem alternativa. Coisa que não ocorreu no Brasil, pelo menos com o mesmo grau e intensidade. Aqui o resultado tendo sido o mesmo – a secessão definitiva –, nem por isso deixou de arcar com a antecedência de uma longa série de diligências e negociações, todavia, malogradas, no sentido de manter e perpetuar a união dos dois Reinos. Tal união se firmara em 1815, após o traslado da Corte Portuguesa para o Brasil, ocorrido em 1808, debaixo da proteção da esquadra inglesa.²⁵⁸

Após a independência ocorrida em 1822, cumpriu-se a elaboração da primeira Constituição brasileira, que foi outorgada em 1824, sob o manto ditatorial do Império, mantendo em sua estrutura política o Poder Moderador exercido pelo Imperador²⁵⁹.

O Brasil, então, era politicamente independente e possuía uma Constituição, contudo, boa parte de seu povo de origem africana ainda era escravizado em trabalho compulsório, sem remuneração, sem direito à liberdade e tratado como uma mercadoria comercial.

Entre os anos de 1822 até 1889, ano da Proclamação da República, houve um salto na população brasileira, que alcançou em torno de 4.600.000 (quatro milhões e seiscentos mil) pessoas no ano da independência, sendo 800 mil índios, para atingir o montante aproximado de 14.300.000 (quatorze milhões e trezentos mil) no ano da Proclamação da República, ocorrida em 1889.²⁶⁰ No decorrer de todo esse período, o Brasil se mantinha economicamente agrícola, com 80% (oitenta por cento) de sua população dedicada a essa atividade primária.²⁶¹

Foi somente no final do século XIX que o Brasil elegeu o seu primeiro Presidente pelo voto popular, Prudente de Moraes, para um mandato de 4 anos, que ocorreu num

²⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 81.

²⁵⁹ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 149.

²⁶⁰ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 236.

²⁶¹ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 236.

período socialmente nada pacífico, em que as camadas mais frágeis economicamente desconfiavam das vantagens sobre a implementação da república.²⁶²

A partir do ano de 1930 e com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, o país manteve a sua política econômica com base na produção do café para exportação, mas iniciou-se o período de industrialização, urbanização e do reconhecimento constitucional dos direitos sociais. O presidente militar gaúcho ficou no cargo da Presidência da República por quase vinte anos, em dois períodos diversos.

Com efeito, a República Federativa do Brasil ultrapassou o século XX com inúmeros episódios de instabilidade política, apresentando apenas alguns poucos períodos de democracia nessa trajetória. Depois da Programação da República, que surgiu mediante um golpe militar, seguiram-se a revolução de 1930, o golpe do Estado Novo de 1937, a deposição de Getúlio em 1945 e o golpe de 1964 e 1968, este último conhecido como o golpe dentro do golpe (AI5), que durou até 1985, quando houve a redemocratização no país. Esses exemplos confirmam a maior ocorrência de períodos de exceção na política brasileira do que períodos de governos democráticos com legitimidade popular²⁶³.

Além disso, até a redemocratização de meados dos anos 1980, dos cinco presidentes eleitos democraticamente, ou seja, Júlio Prestes, Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, somente dois chegaram a terminar seus mandatos. Da mesma forma, de dois vices que assumiram o governo após a queda dos titulares, como foi o caso de Café Filho (Getúlio) e João Goulart (Jânio Quadros), também não lograram chegar ao fim de seu período no poder.²⁶⁴

Com o fim da mais longa ditadura militar do século XX no Brasil (1964-1985), foi indiretamente eleito Presidente, pelo Congresso Nacional, Tancredo Neves que, já adoentado, não chegou a tomar posse, falecendo em 21 de abril de 1986, tendo sido substituído pelo vice-presidente José Sarney, que governou até 1990.²⁶⁵

²⁶² VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 22.

²⁶³ BARROS, Cesar Mongolin de. **A ditadura militar no Brasil, processo, sentido e desdobramentos**. [S.l.], 2011. Disponível em: <https://cesarmangolin.files.wordpress.com/2010/02/cesar-mangolin-de-barros-a-ditadura-militar-no-brasil-2011.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2019.

²⁶⁴ BARROS, Cesar Mongolin de. **A ditadura militar no Brasil, processo, sentido e desdobramentos**. [S.l.], 2011. Disponível em: <https://cesarmangolin.files.wordpress.com/2010/02/cesar-mangolin-de-barros-a-ditadura-militar-no-brasil-2011.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2019.

²⁶⁵ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 515.

Com a redemocratização do país, havia uma consciência coletiva de que todas as dificuldades até então encontradas tinham origem na má gestão administrativa e econômica perpetrada pelos governos militares e, com a volta dos civis ao poder, tudo se resolveria rapidamente; contudo, os desafios que viriam pela frente eram imensamente mais complexos do que se poderia imaginar²⁶⁶.

O Presidente Sarney escolheu como Ministro da Fazenda Dílson Funaro, que implantou um plano de controle da inflação sem comprometer o crescimento econômico, conhecido como Plano Cruzado, além de impor um tabelamento de preços mediante a intervenção estatal. Apesar da esperança popular, o plano fracassou, tendo em vista que o tabelamento de preços ocasionou um forte desabastecimento de vários produtos no mercado de consumo pelo desequilíbrio da oferta e procura, pressionando o descongelamento dos preços que voltaram a aumentar²⁶⁷.

Um novo plano foi tentado (Cruzado II), mas também não funcionou, e os preços dos produtos dispararam. O governo fez então a tentativa com outros dois planos econômicos, denominados Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989), mas que também falharam, fazendo com que a economia entrasse em colapso, atingindo uma inflação estimada em 933% anuais em 1988 e 764% em 1989.²⁶⁸

O ponto mais positivo, talvez, desse período inicial da redemocratização fora a promulgação de uma nova Constituição Federal que, rompendo com muitos paradigmas anteriores, introduziu importantes elementos democráticos no ordenamento fundamental, conseguindo estabelecer um novo Estado Democrático com uma gama considerável de direitos sociais, políticos e coletivos, pelo que ficou conhecida como a Constituição Cidadã.²⁶⁹

Chegando ao fim o governo de José Sarney e passados trinta anos da última eleição direta para Presidente da República no Brasil, o jovem candidato Fernando

²⁶⁶ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 251.

²⁶⁷ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 251.

²⁶⁸ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 253.

²⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo. Saraiva. 2012. v. 1, p.13.

Collor de Mello, Governador do Estado de Alagoas, que foi apoiado por setores econômicos conservadores, foi eleito com cerca de 35 milhões de votos²⁷⁰.

O novo governo se iniciou priorizando resolver o grave processo inflacionário que assolava o país, lançando o chamado Plano Collor, que ressuscitou o antigo cruzeiro como moeda nacional, congelou preços e promoveu o polêmico confisco de todas as contas-correntes, poupanças e demais investimentos dos particulares que excedessem a quantia de 50 mil cruzeiros, com a promessa de devolução após 18 meses. Com o insucesso das medidas, veio a lume o Plano Collor II, com medidas drásticas de congelamentos de preços, salários, elevação considerável dos juros e medidas recessivas no intuito de forçar a diminuição dos preços. Contudo, a má gestão e fisiologismo alimentado à base de dinheiro público, deixava claro que o insucesso do novo plano era questão de tempo.²⁷¹

No ano de 1993, acusado pelo próprio irmão, foi envolvido na participação em um esquema de corrupção, tendo como figura central do escândalo o tesoureiro de sua campanha política, Paulo César Farias.²⁷²

Após investigações e uma onda de manifestações populares que foram às ruas, a Câmara dos Deputados, com base na Constituição Federal, autorizou a abertura do processo de *impeachment*, quando foi afastado do cargo. Em posterior julgamento, no mês dezembro de 1992, o Senado Federal aprovou o *impeachment* do Presidente Fernando Afonso Collor de Mello e o declarou inelegível pelo período de oito anos, assumindo o governo o vice-presidente Itamar Franco, que concluiu o mandato.

No último ano de mandato de Itamar Franco, foi lançado um novo plano econômico denominado Plano Real, visando à estabilização econômica do país. Diferentemente dos outros planos tentados, esse conseguiu controlar o processo inflacionário, o que causou enorme contentamento popular, levando à vitória nas eleições presidenciais de 1994 o então Ministro da Economia, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que venceu o candidato Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores.²⁷³

²⁷⁰ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 254.

²⁷¹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 254.

²⁷² CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão; SALLUM JUNIOR, Brasília. O impeachment do Presidente Collor: A Literatura e o Processo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, p. 163, 2011.

²⁷³ BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines. Notas de análise sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista do Departamento de Ciência Humanas**, Santa Cruz do Sul, n. 25, 2006/2.

O presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito para um mandato de quatro anos (1994-1998) e foi reeleito para mais um mandato de 4 anos (1999-2002), após a aprovação da emenda constitucional n. 16/1997, que introduziu no texto constitucional o instituto da reeleição em cargos do Poder Executivo. O trâmite da emenda foi marcado por muita polêmica, pois contrariava a tradição histórica do direito brasileiro que nunca havia permitido essa possibilidade anteriormente.²⁷⁴

Somados os dois mandatos, foram 8 anos no comando do país, que merece o registro como um período de inúmeras e importantes mudanças que atingiram a sociedade brasileira.

O Presidente FHC iniciou a sua jornada no governo brasileiro fazendo uma profunda reforma do Estado, motivado por um novo cenário internacional de ideias e comandos neoliberais provenientes do denominado Consenso de Washington, com influência direta de organismos financeiros multilaterais²⁷⁵.

Além do combate à inflação, considerada essencial após governos anteriores falharem na tentativa de 5 planos econômicos, ocorreu um grande pacote de privatizações, objetivando suprimir das funções do Estado tarefas econômico-estratégicas, além de fazer caixa financeiro para o governo²⁷⁶.

Essa medida foi efetivada mediante muita polêmica, desconfiança e protestos, principalmente de sindicatos e organizações sociais, pelo desmantelamento estatal de um setor estratégico, que inclui o siderúrgico, petroquímico, fertilizantes, ferroviário, elétrico, mineração, portuário e o setor financeiro, tendo sido leiloadas, alienadas e entregues à iniciativa privada, por exemplo, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás, etc.²⁷⁷

Com o fim do governo FHC, o sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em 2002, representando uma corrente ideológica alinhada à esquerda e politicamente vinculada ao combate às desigualdades sociais²⁷⁸.

²⁷⁴ GUERRA, Camila. A Incompatibilidade entre o princípio republicano e o instituto da reeleição: uma análise crítica. **Resenha Eleitoral do TRESC, Revista técnica**, Florianópolis, n. 7, jan./jun. 2015.

²⁷⁵ BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Notas de análise sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista Tópos**, Presidente Prudente, SP, v. 1, n. 1, p. 112, 2007.

²⁷⁶ BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Notas de análise sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista Tópos**, Presidente Prudente, SP, v. 1, n. 1, p. 113, 2007.

²⁷⁷ BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Notas de análise sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista Tópos**, Presidente Prudente, SP, v. 1, n. 1, p. 118, 2007.

²⁷⁸ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 266.

Após as desconfianças de alguns setores da sociedade no sentido de que sua administração poderia ser desastrosa, levando em conta principalmente a sua falta de formação acadêmica e inexperiência em cargos no Poder Executivo, essa previsão não se confirmou, conseguindo fazer um governo com avanços no setor econômico e social do país, o que lhe proporcionou a reeleição para um segundo mandato.²⁷⁹

O êxito obtido pode ser creditado pela manutenção da mesma política e práticas econômicas do governo anterior no combate à inflação, por meio de elevadas taxas de juros, o que agradou o setor bancário, o incentivo às exportações, fundamentais para uma balança comercial equilibrada, e o controle fiscal como meio de controlar a dívida pública, principalmente a interna²⁸⁰.

Outro fato importante para o sucesso da política econômica de seu governo veio da influência externa impulsionada pela política global, em que se manteve um elevado crescimento econômico da China e o reestabelecimento do equilíbrio na economia dos Estados Unidos, nossos dois grandes parceiros comerciais, incrementando as exportações brasileiras²⁸¹.

O governo Lula concentrou-se principalmente em programas sociais, como foi o caso do programa Fome Zero, sendo que não se conseguiu atingir o êxito esperado,²⁸² mas o objetivo acabou se concretizando com maior êxito com o programa Bolsa-Família, que proporcionava o fomento de recursos para famílias de baixa renda.

Dentre alguns avanços, na mesma esteira de outros governos anteriores, o governo Lula foi criticado por não priorizar mais investimentos em obras de infraestrutura, permitindo garantir uma base consistente para a manutenção do crescimento econômico, sendo que estradas, portos, saneamento e urbanização continuaram a não receber recursos suficientes por parte do Estado²⁸³.

²⁷⁹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 266-269.

²⁸⁰ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 267.

²⁸¹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 267.

²⁸² “Muitas vezes o compromisso do governo com a área social ficou bastante distante do esperado, como foi o caso do programa Fome Zero. Lançado já no discurso de posse, o projeto granjeou simpatia da população, porém não representou nenhuma mudança radical em relação aos programas sociais já existentes.” VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 267.

²⁸³ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 269.

Com erros e acertos, o governo progressista de Lula da Silva, após 8 anos de mandato, conseguiu o êxito político e garantiu a eleição de sua sucessora na Presidência da República, elegendo, em 2010, a Ministra de Estado da Casa Civil, Dilma Rousseff para um primeiro mandato²⁸⁴.

3.2.2 O *Impeachment* de Dilma

O governo Dilma iniciou sua jornada na presidência com resultados positivos na economia que foram herdados do seu antecessor e que contava com o otimismo dos brasileiros, mantendo-se baixas as taxas de desemprego que se estenderam até o ano de 2014.

Como objetivo principal em sua política econômica, o governo de Dilma buscava eliminar ou diminuir a especulação financeira com dívida pública, questionando o poder estrutural do capital financeiro na determinação das taxas de juros e câmbio, utilizando estratégia diferente do adotado no governo anterior.²⁸⁵

No decorrer do primeiro mandato da Presidente Dilma, iniciou uma desaceleração no crescimento econômico que, na época, foi creditada à condução da política fiscal, contudo conseguiu-se ainda manter baixo o nível de desemprego.²⁸⁶

Apesar de já ter havido desconfiças entre os populares e da redução da empolgação da política econômica do início do primeiro mandato, nas eleições de 2014 a chapa Dilma Rousseff e Michel Temer conquistou a reeleição, após uma disputa acirrada com o candidato tucano Aécio Neves.

Durante a disputa eleitoral, a Presidente Dilma utilizou forte discurso afirmando que a situação econômica do país estava controlada e que, se reeleita, não haveria diminuição no investimento de projetos sociais e comprometimento dos direitos dos trabalhadores; entretanto, logo no início do seu segundo mandato, essas promessas de campanha caíram no vazio e a crise econômica se instalou no país.²⁸⁷

²⁸⁴ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 270.

²⁸⁵ BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, p. 17, 2017. n esp., elocation - e172129.

²⁸⁶ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3, p. 272.

²⁸⁷ FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 19.

As dificuldades com a política fiscal, somadas a fatores econômicos de ordem global, levaram a uma queda brusca na arrecadação e forte recessão econômica no ano de 2015, o que foi minando a credibilidade na capacidade administrativa do governo perante a população.²⁸⁸

No mundo, o cenário também não era favorável, já que a economia americana ainda encontrava-se em lenta recuperação, além de uma desaceleração na gigantesca economia chinesa, que, somadas, atingiram em cheio a economia brasileira que tem nessas duas potências econômicas os seus principais parceiros comerciais²⁸⁹.

Diante do ocorrido, foi feito um dos maiores ajustes fiscais da história recente do país, mas o comportamento da economia brasileira não correspondeu às expectativas do governo, evoluindo de uma desaceleração econômica no primeiro mandato de Dilma para uma recessão desconcertante em seu segundo mandato²⁹⁰.

Se, de um lado, a condução da política econômica estava indo de mal a pior, em paralelo a isso a mídia noticiava diariamente o andamento das investigações da Operação Lava Jato²⁹¹, que apontava para um gravíssimo e gigantesco esquema de

²⁸⁸ DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão. Unicamp. IE**, Campinas, n. 303, p. 02, jun. 2017.

²⁸⁹ DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão. Unicamp. IE**, Campinas, n. 303, p. 02, jun. 2017.

²⁹⁰ DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão. Unicamp. IE**, Campinas, n. 303, p. 02, jun. 2017.

²⁹¹ Sobre a Operação Lava Jato, narra o site Institucional de Polícia Federal Brasileira: “No dia 17 de março de 2014, a Polícia Federal deflagrou a operação que viria a ser conhecida como Lava Jato, unificando quatro Investigações que apuravam a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos. As operações receberam os nomes de Dolce Vita, Bidone, Casablanca e Lava Jato. Enquanto as três primeiras correspondem a títulos de filmes clássicos, escolhidos de acordo com o perfil Individual de cada doleiro, o nome Lava Jato faz referência a uma rede de lavanderias e um posto de combustíveis de Brasília que era utilizado por uma das organizações criminosas Investigadas Inicialmente para movimentar dinheiro ilícito. Inicialmente, foi identificada a atuação dos principais personagens do mercado clandestino de câmbio no Brasil no esquema criminoso Investigado. Esses doleiros eram responsáveis pela movimentação financeira e lavagem de dinheiro de inúmeras pessoas físicas e jurídicas, o que acabava por envolver uma grande diversidade de outros crimes, como tráfico Internacional de drogas, corrupção de agentes públicos, sonegação fiscal, evasão de divisas, extração, contrabando de pedras preciosas, desvios de recursos públicos, dentre outros. Num primeiro momento, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF/MF) registrou que o grupo realizou operações financeiras atípicas que superavam R\$ 10 bilhões. O avanço das Investigações permitiu descobrir que os doleiros facilitavam também o repasse de propinas ajustadas em desfavor da Administração Pública Federal e decorrentes de contratos públicos celebrados mediante fraude em processos licitatórios. A análise do material apreendido nas diversas buscas determinadas pela Justiça Federal demonstrou a Indicação política de agentes públicos que promoviam e facilitavam a contratação fraudulenta de bens e serviços com sobrepreço. Segundo Informações de Investigados e réus colaboradores, também houve a formação de cartéis em diversos setores econômicos, o que causou grave prejuízo financeiro às empresas públicas contratantes. Fraudes em processos licitatórios eram realizadas para permitir a celebração de contratos das empreiteiras envolvidas no esquema criminosos com diversos

corrupção na Petrobrás, com o envolvimento de importantes políticos e grandes empresários, o que chocou a sociedade brasileira²⁹².

A consciência coletiva de uma correlação entre a perda de renda da população e as denúncias de corrupção foi inevitável e, em que pese não haver prova do envolvimento direto da Presidente no escândalo, o fato de vários de seus correligionários políticos e assessores diretos estarem envolvidos fez com que o caso atingisse em cheio a credibilidade do governo e sua capacidade em conduzir os interesses do país²⁹³.

Além da péssima combinação de corrupção e crise econômica, o clima político também contribuía para que o país se afundasse em uma crise sem precedentes. Somada ao cenário negativo para o governo a perda do comando da presidência da Câmara dos Deputados pelo candidato governista, deputado Arlindo Chinaglia (PT–SP) para o deputado Eduardo Cunha (PMDB–RJ), complicou ainda mais a nebulosa situação em que estava o governo da Presidente Dilma²⁹⁴.

Em meio às tensões entre o governo e a Câmara, a Operação Lava Jato foi progredindo durante o ano de 2015, quando o então Presidente, Deputado Eduardo Cunha passou a figurar como um dos principais investigados, fazendo com que viesse também a responder as denúncias junto ao Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, o que poderia levar à cassação do seu mandato²⁹⁵.

A instabilidade política do governo foi só aumentando e, diante de uma chuva de denúncias de corrupção envolvendo a Petrobras, tomou força e encorpamento de uma ação judicial que já tramitava no TSE, que poderia condenar a chapa de Dilma e

setores da Petrobras. O eventual envolvimento de agentes públicos e parlamentares, que gozam de foro especial por prerrogativa de função, fez com que a Polícia Federal reforçasse grupo de trabalho que atua nos tribunais superiores. Cabe a essa equipe desenvolver as ações de polícia judiciária perante o STF e STJ. O seguimento das Investigações policiais levou à deflagração de várias outras fases da Operação Lava Jato. As condenações, amparadas em amplas provas produzidas pela PF, decorreram naturalmente da constatação Inequivoca de que se revelou um vasto esquema de corrupção e desvio de recursos públicos sem paralelos na história brasileira”. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. **Operação Lava Jato**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>. Acesso em: 13 abr. 2019.

²⁹² FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 19.

²⁹³ FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 19.

²⁹⁴ FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 19.

²⁹⁵ FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 19.

Temer por abuso de poder econômico e político durante a campanha de 2014, o que poderia levar à cassação de seus mandatos.

Durante toda a crise, vários pedidos de *impeachment* contra a Presidente Dilma também ingressaram na Câmara dos Deputados; entretanto, utilizando prerrogativas do cargo de Presidente da Casa, o deputado Eduardo Cunha inadmitia todos, um em seguida ao outro.²⁹⁶

Apesar dos tradicionais e corriqueiros engavetamentos dos pedidos de *impeachment*, inobstante os alertas do ex-Presidente Lula da Silva que acenava aos correligionários deputados no sentido de solidariedade ao Presidente do Legislativo, a bancada do PT na Câmara dos Deputados deu de ombros ao alerta e anunciou que votaria em desfavor de Eduardo Cunha no Conselho de Ética da Casa.

Diante da investida da bancada do partido da Presidente da República, aproveitando um pedido apresentado pelo jurista Hélio Bicudo, um dos fundadores do PT, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal, o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, desta vez, em 02 de dezembro de 2015, autorizou o processamento da denúncia contra Dilma Rousseff por crimes de responsabilidade, deflagrando o processo de *Impeachment*.²⁹⁷

Segundo o articulado na denúncia apresentada em 15 de outubro de 2015, a Presidente Dilma Rousseff teria violado normas de Direito Financeiro Brasileiro, que se enquadrariam no referido artigo 85 da Constituição da República Brasileira, bem como teria ofendido a Lei nº. 1.079/1950²⁹⁸, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, alegando, em síntese, que houve:

²⁹⁶ “Propor impeachment qualquer um pode. Mas não se deve confundir liberdade de propor com legalidade e legitimidade do que se está propondo. Contra Fernando Henrique propuseram quatorze, alegando, inclusive, compra de votos. Contra Lula foram 34, alegando, por exemplo, ter mandado funcionário do BNDES guardar sigilo sobre corrupção no banco. Contra Dilma já propuseram dezessete, alegando até desrespeito à “doutrina cristã que produziu a civilização brasileira”. Todos recusados.” FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 21.

²⁹⁷ FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 19-20.

²⁹⁸ Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.** Capítulo VI – Dos Crimes contra a Lei Orçamentária. Art. 10.

“Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com Inobservância de prescrição legal; BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.

(a) edição de decretos destinados à abertura de créditos suplementares sem autorização; (b) o atraso deliberado de pagamento de serviços prestados e atraso no repasse de verbas monetárias e subsídios aos bancos públicos e privados, com consequente atraso no pagamento de benefícios sociais; (c) atos de improbidade administrativa que causariam prejuízo ao Erário (ou seja, ao cofre público brasileiro); entre outra miríade de condutas que se enquadrariam em infrações de natureza civil, penal ou administrativa, mas que não seriam propriamente tipificadas como crimes de responsabilidade, assim destrinchados pela Lei nº 1.079/1950.²⁹⁹

A irregularidade estaria, em tese, estampada pela expedição de seis decretos, que violavam as leis orçamentárias, especificamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por terem sido abertos créditos suplementares que deveriam ser autorizados pelo Poder Legislativo, além de atrasos no repasse de recursos a bancos públicos para maquiar as contas públicas, denominadas popularmente de “pedaladas fiscais”.³⁰⁰

O processo iniciou com profundas divergências sobre uma comissão especial eleita que analisaria o pedido de *impeachment* e o rito a ser adotado, como, por exemplo, se a votação deveria ser fechada. Ajuizada a questão, o STF decidiu anular a eleição da comissão especial e estabeleceu que as votações do processo de impedimento deveriam ser abertas, inclusive para a eleição da comissão, após os seus integrantes serem indicados pelos respectivos líderes.

Além disso, a Corte Constitucional brasileira decidiu que o procedimento do *impeachment* deveria tramitar pelo mesmo caminho, seguindo o procedimento que foi instaurado contra o então presidente Fernando Collor, no ano de 1992, quando ficou a cargo do Senado o poder para decidir sobre o afastamento.

A comissão especial de Deputados, em 11 de abril de 2016, por 38 votos contra 27, aprovou a abertura do processo contra a Presidente Dilma, quando, no dia 17 do mesmo mês, como votação aberta, o Plenário da Câmara autorizou a abertura do processo de *impeachment*, contando 367 votos a favor, 137 votos contra, 7 abstenções e 2 ausências, num total de 513 parlamentares. Para que o processo fosse

²⁹⁹ GOMES. Eduardo Biacchi; BRANDALISE, Ane Elise. Processo de impeachment no Brasil, democracia e o Protocolo de Ushuaia: possíveis desdobramentos. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 16, n. 7, p. 393, jan./abr. 2017.

³⁰⁰ CARVALHO, Thales Leonardo de. A cláusula democrática do MERCOSUL e as Interrupções de mandatos presidenciais na América do Sul: um estudo sobre os casos paraguaio e brasileiro. **Revista Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 14 n. 1, p. 25-38, abr. 2017.

arquivado, a Presidente Dilma precisaria de, pelo menos, 172 votos contra o *impeachment*, o que não foi alcançado.

O processo chegou ao Senado Federal já no dia seguinte e, obedecendo ao procedimento indicado pelo STF, foi eleita a comissão especial que analisaria a admissão da denúncia aprovada na Câmara dos Deputados. Após a realização de quatro audiências públicas, em 6 de maio de 2016³⁰¹, a comissão aprovou o relatório favorável à abertura do processo de *impeachment*.³⁰²

No dia 12 de maio, o Senado entendeu pela abertura do processo, assumindo a presidência dos trabalhos o Presidente do Supremo Tribunal Federal que, na ocasião, era o Ministro Ricardo Lewandowski³⁰³.

Em 09 de agosto, iniciou-se o julgamento, quando então o Plenário decidiu que a Presidente iria a julgamento pelo crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, contra o legal emprego de recursos públicos na forma de três decretos de crédito suplementar, além de operações irregulares com bancos públicos.

A Presidente Dilma compareceu ao Senado no terceiro dia de julgamento para se defender. Alegou não haver cometido qualquer crime de responsabilidade e que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso já havia se utilizado de manobras idênticas no orçamento e não sofreu penalidades. Por fim, disse que o processo de *impeachment* não passava de um golpe orquestrado pelo então vice-presidente, na época Michel Temer, que, segundo Dilma, estaria em conluio com o ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha.

Finalmente, em 31 de agosto, quando já haviam passado 6 dias do início do julgamento, o Plenário do Senado decidiu por 61 votos a favor e 20 votos contrários o *impeachment* da Presidente da República Dilma Rousseff, cassando o seu mandato. Entretanto, diferente do impedimento do ex-presidente Collor de Mello, manteve intacto seus direitos políticos.³⁰⁴ Com a queda de Dilma, foi então empossado o vice-presidente Michel Temer como o novo Presidente do Brasil.

³⁰¹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment**: o julgamento da Presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal: SAJS, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/524566>. Acesso em: 02 abr. 2019.

³⁰² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional didático**. 6. ed. Belo Horizonte: DELREY, 1999. p. 380-384.

³⁰³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional didático**. 6. ed. Belo Horizonte: DELREY, 1999. p. 12.

³⁰⁴ BRASIL. Senado Federal. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 11 mar. 2019.

Enquanto tramitou o processo de *impeachment*, valendo-se do caso que ocorreu com o Paraguai, que foi suspenso dos órgãos decisórios do MERCOSUL, a então Presidente Dilma ameaçou várias vezes acionar a cláusula democrática³⁰⁵ prevista no Protocolo de Ushuaia, em caso de perda do seu mandato, pois considerava que isso constituiria um golpe de Estado³⁰⁶.

Contudo, o caso de *impeachment* do Paraguai e o caso brasileiro contêm peculiaridades constitucionais e legais que essencialmente os diferenciam. No caso Lugo, existe previsão constitucional para perda do mandato em caso de mau desempenho de suas funções³⁰⁷, mas não se tem um procedimento legislativo de julgamento político bem estruturado e específico.

Além disso, o órgão julgador paraguaio concedeu somente 24 horas para o Presidente tomar conhecimento da acusação e se defender, quando então violou o art. 17 da Constituição da República do Paraguai, já que restaram inatendidas as condições indispensáveis para a preparação da sua defesa.³⁰⁸

No que tange ao caso brasileiro, existe uma norma específica que trata dos casos de *impeachment* - inclusive já aplicada em caso anterior - que têm os seus termos de validade supervisionados por decisão do STF, após demanda proposta. Aqui, os direitos estabelecidos, referentes ao devido processo legal, contraditório e de ampla defesa, previstos na Constituição Federal, foram devidamente observados, em

³⁰⁵ DILMA volta a falar em golpe e diz que pode apelar ao MERCOSUL. **G1**, São Paulo, 22 abr. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/dilma-diz-que-pode-acionar-MERCOSUL-em-caso-de-ruptura-na-democracia.html>. Acesso em: 14 abr. 2019.

³⁰⁶ ROUSSEFF, Dilma. Discurso de defesa no Senado. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 29 ago. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/29/veja-a-Integra-do-discurso>. Acesso em: 14 abr. 2019.

³⁰⁷ Constituição da República do Paraguai. “Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO El Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los Integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, **sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes**. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”. PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay**. 1992. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-lnt-text-const.pdf. Acesso em: 14 abr. 2019.

³⁰⁸ “Artículo 17 – De Los Derechos Procesales - En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: **7. la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos Indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación**.” PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay**. 1992. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-lnt-text-const.pdf. Acesso em: 14 abr. 2019.

processo que durou meses. Esse apontamento se faz levando em conta não somente as motivações em torno da deflagração do processo e seu juízo de valor, mas, principalmente, o estabelecido pelas “regras do jogo”.³⁰⁹ Sendo assim:

Diante desse quadro, o que se tem visto no Brasil são acusações sobre a aplicação de um golpe legislativo através da utilização do processo de *impeachment*; a própria Dilma menciona a suposta ocorrência de um golpe, tendo inclusive já ameaçado evocar os Protocolos de Ushuaia (MORTARI, 2016). O presente artigo não visa julgar se as acusações eram ou não procedentes, mesmo porque, segundo a Constituição brasileira, pertence aos senadores esse papel. O que cabe aqui dizer é que todos os passos estipulados foram seguidos e direitos respeitados, conforme dito pela Carta Magna, pelas leis e pelas instituições brasileiras, o que não caracteriza, de um ponto de vista normativo, uma quebra democrática ou violação à constituição.

Em que pese a Presidente Dilma haver inúmeras vezes se manifestado que iria acionar a cláusula democrática junto ao MERCOSUL, caso fosse confirmado o *impeachment*, como já mencionado, essa denúncia formal nunca ocorreu, o que talvez possa ser explicado pela probabilidade reduzida de se conseguir o apoio unânime dos demais Estados participantes do bloco.

A República Argentina, comandada pelo Presidente Mauricio Macri (de Proposta Republicana), apesar de ser comandada por um liberal conservador, sinalizou inicialmente para uma possibilidade de apoio à Presidente brasileira, mas logo depois recuou e se manteve distante do mérito da acusação, alegando que o importante era se cumprir a Constituição brasileira.³¹⁰

³⁰⁹ CARVALHO, Thales Leonardo de. A clausula democrática do MERCOSUL e as Interrupções de mandatos presidenciais na América do Sul: um estudo sobre os casos paraguaio e brasileiro. **Revista Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 26, abr. 2017.

³¹⁰ “O presidente argentino havia desenhado uma estratégia de política externa que ficou muito prejudicada. Apesar das diferenças ideológicas, e de Rousseff e principalmente Lula terem apoiado enfaticamente a candidatura do peronista Daniel Scioli na última disputa presidencial, Macri apostou desde o primeiro momento por um pacto com o Governo brasileiro. Foi o primeiro país a visitar, e estreitou laços com Brasília desde o primeiro dia de mandato. Tentou acelerar com Rousseff o pacto UE-MERCOSUL e buscou inclusive convencê-la a aplicar a cláusula democrática contra a Venezuela. As relações pareciam muito sólidas. Mas veio o processo de *impeachment*, e Macri num primeiro momento prestou apoio a Rousseff, embora sempre de forma muito mais precavida do que Morales. Apesar dos apelos da oposição brasileira, Macri em momento algum respaldou o processo contra Rousseff, sempre defendendo que a crise se resolvesse por vias constitucionais. Mas, pouco a pouco, o Governo argentinos começou a assumir que Rousseff ia cair. Assim, manteve a cautela, mas impediu que fossem aprovadas declarações conjuntas na Unasur e MERCOSUL de rechaço ao *impeachment*, descartou a palavra *golpe* e esperou a votação desta madrugada. Agora, com um novo presidente como Interlocutor, Macri quis ser o primeiro a deixar claro que Temer pode contar com o apoio argentino enquanto for o presidente constitucional do Brasil.” CUÉ, Carlos E. Argentina é o primeiro país a declarar que “respeita”

O Paraguai, governado pelo Presidente Horácio Cartes (do Partido Colorado), tradicionalmente de direita, que já havia sofrido a penalidade de suspensão quando do *impeachment* de Lugo, dificilmente apoiaria o pleito de Dilma. O Uruguai do Presidente Tabaré Vázquez (do Frente Amplio), apesar de fazer parte de um partido alinhado à esquerda, anunciou que considerava o *impeachment* de Dilma injusto, porém, juridicamente correto. Até mesmo a Senadora Uruguaia Lucía Topolnasky, esposa de Pepe Mujica, afirmou que não havia motivos para se acionar a cláusula democrática.³¹¹

Assim, percebendo a falta de apoio dos representantes dos demais Estados-Partes do MERCOSUL, que estava com um quadro político renovado em relação aos que decidiram pela suspensão do Paraguai no caso Lugo³¹², com novo alinhamento ideológico, a Presidente Dilma tinha uma perspectiva totalmente desfavorável para conseguir qualquer êxito no caso de acionamento da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, pois, para suspender um membro do bloco, se exige unanimidade³¹³ de seus integrantes. Desse modo,

Enquanto, no Paraguai, a cláusula foi acionada em 2012, após o golpe contra Fernando Lugo, no Brasil a cláusula não foi acionada por interesses distintos. Denilde Holzhacer, professora da ESPM-SP, em entrevista à Sputnik News, afirma que a presidente Dilma cogitou a possibilidade de acionar a cláusula democrática, porém uma suspensão no caso brasileiro traria impactos negativos ao bloco, já que alguns países dependem do Brasil economicamente. Os posicionamentos variaram entre os países: Bolívia e Venezuela apoiariam o Brasil; Uruguai adotou postura favorável; Paraguai foi

a mudança no Brasil. **Jornal El País**, Madrid, 12 maio 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/12/Internacional/1463053024_876025.html Acesso em: 14 abr. 2019.

³¹¹ MENDES, Vinícius. O Uruguai está impedindo que o MERCOSUL acabe. **Revista Digital Calle2**, [S.l.], 26 jul. 2016. Disponível em: <https://calle2.com/o-uruguai-esta-impedindo-que-o-MERCOSUL-acabe/>. Acesso em: 15 abr. 2019. Entrevista com a Senadora Uruguaia Lucía Topolnasky, esposa de Pepe Mujica: “O processo no Brasil foi diferente do que houve no Paraguai, em 2012, quando a cláusula foi acionada pela última vez. Naquele caso, o presidente Fernando Lugo foi deposto em 24 horas e sem nenhuma chance de defesa. Estou convencida de que o que ocasionou o golpe foi uma ação orquestrada. No caso do Brasil aconteceu outra coisa: não deixa de ser uma forma de golpe de Estado, mas há uma parte mínima de juízo em que uma parte das acusações até já afirmaram que as acusações contra Dilma são incorretas. É um processo muito mais legal do que o que houve no Paraguai. Assim, não há razão para acionar a cláusula”.

³¹² MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do MERCOSUL: Indefinição conceitual e uso estratégico. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 27, jun. 2017.

³¹³ Artigo 6 - As medidas previstas no artigo 5 - precedente serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva. BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

contrário e Argentina e Chile adotaram uma posição de distanciamento. Para a professora, embora Dilma buscasse o apoio internacional, não conseguiu adesão da própria UNASUL, o que prejudicaria a adesão também do MERCOSUL.³¹⁴

Com isso, a cláusula democrática acabou por não ser acionada e o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff foi sacramentado, sem o Brasil receber penalidades.

Sendo assim, a falta de uma definição do que deve ser entendido como ruptura da ordem democrática, somada aos interesses de cada parceiro do bloco, expõe a fragilidade da força normativa do Protocolo de Ushuaia, submetendo a estabilidade do bloco ao sabor das mudanças ideológicas no comando dos países que integram o MERCOSUL.

3.3 O Caso da Venezuela

O terceiro caso para análise corresponde ao ingresso polêmico da República da Venezuela como Estado-Parte do MERCOSUL, tendo em vista a alegação de ausência dos requisitos jurídicos, motivados principalmente pela ausência do depósito da ratificação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL por parte do Paraguai.

Para tanto, são abordadas as posteriores penalidades de suspensão da Venezuela do bloco, ocasionadas pela ausência de cumprimento de acordos normativos, bem como pela aplicação da “cláusula democrática”, motivada pela acusação de violação da democracia no país.

Assim, como no caso anterior, referente ao Paraguai, fez-se uma abordagem inicial referente aos dados geográficos, históricos, econômicos e também políticos, a partir do regime bolivarianista do Estado venezuelano, para em seguida adentrar-se nas questões relacionadas diretamente com o MERCOSUL.

³¹⁴ SANTOS, Thauan; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; MONFREDO, Cintiene Sandes. MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem? In: CONGRESSO INTERNACIONAL FoMerco, 16., 2017, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador, 2017. Disponível em: [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: 11 mar. 2019.

3.3.1 Dados Gerais da Venezuela

A República Bolivariana da Venezuela é um Estado presidencialista e está localizada no norte da América do Sul, na fronteira com o Mar do Caribe e o Oceano Atlântico Norte, entre a Colômbia e a Guiana, entre as coordenadas 8° 00'N e 66° 00'W, contando com uma superfície de 912.050 Km² e uma população estimada, no ano de 2018, em 31.689.176 (trinta e um milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, cento e setenta e seis) habitantes³¹⁵. Sua capital é Caracas, a cidade mais populosa do país, sendo o idioma oficial o espanhol.

Com um litoral de aproximadamente 2.800 km de extensão, a Venezuela faz fronteira com o Brasil em 2.137 km, com a Colômbia em 2.341 km e com a Guiana em 789 km, estando localizada entre as principais rotas marítimas e aéreas que ligam a América do Norte à América do Sul.

A economia venezuelana atualmente vem se esfacelando devido à instabilidade política; contudo, no ano de 2017, contava com um saldo positivo em sua balança comercial, calculada em US \$18,7 bilhões de dólares. No ano em evidência, exportou o montante de US \$27,8 bilhões de dólares e importou apenas US \$9,1 bilhões, sendo considerada a 65º maior economia de exportação no mundo e em 85º em economia mais complexa.³¹⁶

A Venezuela é o país com as maiores reservas de petróleo do mundo. Com toda essa riqueza do importante mineral combustível, o principal produto de exportação venezuelano é petróleo cru (\$22,2 bilhões), seguido do petróleo refinado (\$2,86 bilhões), álcool acíclico (\$456 milhões), reduções de ferro (\$305 milhões) e minério de ferro (\$280 milhões), tendo como destino Estados Unidos, o seu principal parceiro comercial, China, Índia, Cingapura e a Espanha.

No que se refere às importações, os principais produtos que ingressam no país são petróleo refinado (\$1,97 bilhões), milho (\$377 milhões), trigo (\$248 milhões), éteres (\$168 Milhões), vindos dos Estados Unidos, China, México, Brasil e Colômbia.

Com isso, o petróleo é o principal produto econômico do país. Mas, assim como parte dos seus vizinhos latino-americanos, o país depende da produção agrícola no Mercado internacional, produzindo principalmente café e cacau. Com a descoberta do

³¹⁵ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The world factbook**, Washington, D.C., 2019. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ve.html>. Acesso em: 12 mar. 2019.

³¹⁶ OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **Venezuela**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/ven/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

petróleo e o objetivo de ser um grande exportador do produto, desde a década de 1970, é responsável por mais de 75% das exportações e mais da metade da arrecadação fiscal do Estado.³¹⁷

3.3.2 A Era Chaves e o Regime Bolivarianista

O Presidente venezuelano Hugo Chaves permaneceu no poder por 14 anos, entre 1999 e 2013, quando, nesta última data, ocorreu o seu falecimento. Durante o seu governo, chamado de bolivarianista, Chaves implementou o que chamou de “socialismo do século XXI”. Contou sempre com o apoio de militares e dos movimentos de esquerda, sendo que, gradualmente, foi concentrando poder e controlando as demais instituições nacionais.³¹⁸

Entre as principais bandeiras do governo bolivariano, destacam-se as críticas ao neoliberalismo difundido pelos Estados Unidos e as tentativas de implementação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), pelo que sustentava tratar-se de uma tentativa de aumentar ainda mais o domínio econômico do imperialismo norte-americano na região.

Durante o seu governo, conseguiu momentos de equilíbrio econômico, devido ao aumento nas vendas do principal produto de exportação venezuelano, o petróleo. Com isso, conseguiu aumentar a sua popularidade, mediante políticas sociais em auxílio aos mais carentes, com forte discurso em favor de uma maior igualdade social.

O presidente Hugo Chávez foi o responsável por um novo regime político no país, dizendo ir além de uma democracia meramente representativa, para instalar na Venezuela uma verdadeira democracia participativa.³¹⁹ Com esse rompimento revolucionário, justificou uma ruptura ideológica e social para a construção de um novo Estado, o que fez exurgir uma nova Constituição Nacional em 1998.

³¹⁷ BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 5, v. 2, p. 212, 2006.

³¹⁸ SANTOS, Thauan; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; MONFREDO, Cintiene Sandes. MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem? In: CONGRESSO INTERNACIONAL FoMerco, 16., 2017, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador, 2017. Disponível em: [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: 11 mar. 2019.

³¹⁹ PIRES JUNIOR, Alexander Ferreira. **Democracia e regionalismo na América Latina**: promoção da democracia e o caso venezuelano. Artigo disponibilizado pela PIBIC - Programa Institucional de Iniciação Científica do CNPq da PUC – RJ. Rio de Janeiro, 2017. p. 2. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/IRI/RELAlexander%20Ferreira%20Pires%20Junior.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

Com base no populismo, indicando que o governo focaria suas forças para atender as classes mais pobres e concentrando uma ampla política de auxílios sociais financiados com o orçamento do Estado, aliado a seu carisma político, Hugo Chávez conseguiu grande respaldo popular interno e chamou a atenção externamente, com ataques à política neoliberalista dos países ricos e o imperialismo norte-americano, em que pese os Estados Unidos continuarem comprando o petróleo venezuelano.

Além disso, o Presidente buscou criar uma identidade personalizada própria na condução do seu governo regado a dinheiro do petróleo, instituindo o que veio a ser chamado de “Chavismo”, utilizando a figura heroica do libertador de Simon Bolívar como referência da nova libertação da América Latina do imperialismo colonizador, consolidando o chamado bolivarianismo.³²⁰

Após a morte de Chaves, em 2013, foi eleito o candidato de sua preferência, Nicolás Maduro, que venceu o opositor Henrique Capriles da oposição, dando-se continuidade à política bolivarianista.

Entretanto, Nicolás Maduro não recebeu um país estabilizado e sem divergências políticas, mas, sim, com o alto custo da despesa pública. O modelo implantado por Chaves já mostrava sinais de franqueza econômica e instabilidade política, em meio a fortes divergências com opositores.

Já no início do Governo de Maduro, no ano de 2014, se instalou uma crise econômica que gradualmente foi aumentando, devido a uma forte queda do principal produto econômico do país, que depende completamente da venda internacional de petróleo.

Sem recursos suficientes para ir ao mercado internacional para satisfazer suas contínuas necessidades econômicas, começou a faltar para os venezuelanos produtos básicos como alimentação e medicamentos, fazendo com que o governo tivesse que fazer fortes intervenções na economia que, somadas ao alto custo das despesas públicas, ocasionou um grande aumento inflacionário.

Com a crise econômica se agravando cada vez mais, principalmente faltando alimentos para a população, o reflexo na esfera política do país foi inevitável, fazendo

³²⁰ PIRES JUNIOR, Alexander Ferreira. **Democracia e regionalismo na América Latina**: promoção da democracia e o Caso Venezuelano. Artigo disponibilizado pela PIBIC - Programa Institucional de Iniciação Científica do CNPq da PUC-RJ. Rio de Janeiro, 2017. p. 2. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/IRI/RELAlexander%20Ferreira%20Pires%20Junior.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

com que o sistema bolivarianista fosse acusado por opositores que iniciaram uma série de protestos violentos contra o governo do presidente Nicolás Maduro.

Desde o governo de Chaves, o regime democrático no país já era alvo de críticas, devido aos atos de censura à imprensa e interferência direta do Executivo nos poderes, causando uma grave crise institucional, principalmente quando a oposição se tornou maioria no Poder Legislativo e acusou os membros do Tribunal Supremo de Justiça de tentar controlar suas ações.

Com o aumento das manifestações populares e o confronto com os órgãos de segurança pública do Estado, ocorreram várias mortes de manifestantes e se iniciaram várias prisões³²¹ de opositores que acusavam o governo de instalar na Venezuela uma ditadura³²².

A instabilidade política e a grave situação econômica fizeram com que o Presidente fosse perdendo popularidade, dividindo o país entre apoiadores e ferrenhos opositores do governo, resultando essa polarização no aumento da violência no país.

Em 2018, Nicolás Maduro foi reeleito Presidente, o que ocorreu em meio a uma votação contestada, alegando-se a ocorrência de fraudes e a falta de transparência, sendo que o resultado não foi aceito pela oposição de vários países do mundo. Com a posse de Maduro para um novo mandato, poucos dias depois a Assembleia Nacional o considerou "usurpador" do cargo de presidente.³²³

A oposição venezuelana e diversos países – entre eles Brasil, Estados Unidos, Canadá e os membros do Grupo de Lima – não reconhecem a legitimidade do novo mandato de Maduro, que vai até 2025. A Organização dos Estados Americanos (OEA) também declarou, no dia da posse, que não reconhece mais o governo bolivariano.

³²¹ OLIVEIRA, Aline de Oliveira; BARCELLOS, Bruna Leal. A democracia no governo de Nicolás Maduro. **Revista Vernáculo**, Curitiba, n. 33, 1.º sem. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/view/37177/23162>. Acesso: 01 maio 2019.

³²² PIRES JUNIOR, Alexander Ferreira. **Democracia e regionalismo na América Latina**: Promoção da Democracia e o Caso Venezuelano. Artigo disponibilizado pela PIBIC - Programa Institucional de Iniciação Científica do CNPq da PUC-RJ. Rio de Janeiro, 2017. p. 2. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/IRI/RELAlexander%20Ferreira%20Pires%20Junior.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

³²³ JUAN Guaidó se declara presidente interino da Venezuela e é reconhecido por Brasil e EUA. **G1**, São Paulo, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/23/juan-guaido-presta-juramento-como-presidente-Interlno-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2019.

No início de 2019, o Presidente da Assembleia Constituinte e líder da oposição, Juan Gerardo Guaidó Márquez, se autoproclamou Presidente interino do país³²⁴ e foi reconhecido como efetivo Presidente da República Bolivariana da Venezuela por países como os Estados Unidos, Brasil, Argentina e outros integrantes do chamado "Grupo de Lima"³²⁵. Contudo, o impasse continua, pois Nicolás Maduro rejeitou a declaração de Guaidó como presidente e se mantém no principal cargo do país.

Com Guaidó apoiado por vários países, estes atenderam ao pedido do autoproclamado presidente e organizaram um plano de ajuda internacional humanitária para o povo venezuelano. Nicolás Maduro, no entanto, afirmou que não permitiria a entrada de qualquer tipo de ajuda humanitária no país, em que pese Maduro refutar qualquer ajuda.³²⁶

A atitude de Maduro em não querer apoio humanitário fez com que este determinasse o fechamento da fronteira com o Brasil em 21 de fevereiro de 2019, por tempo indeterminado.

A oposição liderada por Guaidó continuou na condição de Presidente interino e liderando as ajudas humanitárias. Devido o apoio ao interino, Maduro rompeu relações diplomáticas com a Colômbia, para onde se dirigiram mais de 60 militares venezuelanos que desertaram e pediram asilo.

Os protestos e confrontos entre governo e oposição continuaram, com centenas de feridos. Guaidó, proibido de deixar a Venezuela por determinação do Tribunal Supremo, descumpriu a ordem e foi participar de um *show* musical humanitário na Colômbia, com apoio de vários Presidentes de países vizinhos como Chile e Paraguai.

Com as violentas manifestações na Venezuela e a forte crise democrática, os países da América do Sul tentam uma mediação com o governo Maduro, na tentativa de encontrar soluções para a instabilidade política e institucional que se estende.

³²⁴ ROSSI, Amanda. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. **BBC News Brasil**, São Paulo, 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/Internacional-47339120>. Acesso: 28 abr. 2019.

³²⁵ SAIBA quem é Juan Guaidó, principal nome da oposição na Venezuela. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 23 jan. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/Internacional/noticia/2019-01/saiba-quem-e-juan-guaido-principal-nome-da-oposicao-na-venezuela>. Acesso: 28 abr. 2019.

³²⁶ DO golpe contra Chávez à 'presidência Interna' de Guaidó, veja como a Venezuela chegou ao estado atual. **G1**, São Paulo, 12 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/12/do-golpe-contrachavez-a-reeleicao-contestada-de-maduro-veja-como-a-venezuela-chegou-ao-estado-atual.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2019.

3.3.3 Adesão da Venezuela ao MERCOSUL

No ano de 2004, por meio da Decisão n. 18/04, foi regulamentado o regime de participação dos Estados Associados ao MERCOSUL, permitindo então que os países-membros da ALADI, com os quais o MERCOSUL tenha assinado Acordos de Livre Comércio, pudessem solicitar a condição de “Estado Associado ao MERCOSUL”, o que abriu a possibilidade de adesão de outros países da região, sendo que, atualmente, o bloco conta com a participação de Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador na condição de associados.³²⁷

Foi nessa esteira que ocorreu a adesão da Venezuela ao Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL. Inicialmente, o referido país participou do bloco na condição de Estado Associado, após ter ratificado acordos de complementação econômica, necessitando, para ocorrer a adesão, o cumprimento dos termos do artigo 20 do Tratado de Assunção,³²⁸ que prevê que a solicitação deverá ser examinada pelos Estados-Partes do MERCOSUL, estando condicionada sua aprovação à decisão unânime.

Com a solicitação da República Bolivariana da Venezuela de incorporar-se ao MERCOSUL como Estado-Parte, iniciaram as tratativas que ocorreram durante a XXIX Conferência do MERCOSUL, na cidade de Montevideu. Após os avanços, em 9 de dezembro de 2005, ocorreu a subscrição de adesão ao bloco, contudo, somente em 4 de julho de 2006, na cidade de Caracas, efetivamente firmou-se o Protocolo para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL.

Além da adesão ao Tratado de Assunção, houve também adesão ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos por parte da Venezuela, assentindo no sistema de solução de controvérsias do bloco, além da necessidade de internalização de todo o acervo normativo vigente do MERCOSUL.

³²⁷ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; DOMINGUES, Leyza Ferreira; RIBEIRO, Elisa de Sousa. A adesão da Venezuela ao MERCOSUL: o manifesto da expansão integracionista. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 45, n. 177, p. 13-14, jan./mar. 2008.

³²⁸ Artigo 20: “O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado. Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de Integração subregional ou de uma associação extra-regional. A aprovação das solicitações será objeto, de decisão unânime dos Estados Partes.” TRATADO de Assunção. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

É de se registrar que, pouco antes de se firmar o Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, em 19 de abril de 2006, a Venezuela havia anunciado sua saída do Bloco da Comunidade Andina (CAN). Na oportunidade, em reunião em Assunção, o presidente Hugo Chávez se demonstrou insatisfeito com os acordos de livre-comércio assinados entre Colômbia e Peru, com os Estados Unidos, alegando que isso havia causado danos irreparáveis para a comunidade.³²⁹

Apesar de firmada a Adesão da Venezuela ao bloco, foi estabelecida uma condição suspensiva para a consolidação do ingresso, que deveria somente ocorrer após o trigésimo dia do depósito do quinto instrumento de ratificação, estando na condição de depositário o Paraguai.³³⁰

Os Poderes Legislativos do Uruguai e da Argentina aceitaram a entrada da Venezuela, entretanto, o Paraguai retirou o pedido de concordância sobre o ingresso, criando um impasse para o efetivo ingresso da Venezuela no MERCOSUL.³³¹

O Congresso brasileiro travou ferrenha disputa ideológica e jurídica entre os parlamentares sobre a entrada da Venezuela, mas depois de inúmeras polêmicas e de uma votação muito acirrada, foi aprovado, em 15 de dezembro de 2009, por 35 votos a 27, o ingresso do país referido ao MERCOSUL pelo plenário do Senado brasileiro. Ato seguinte, houve o envio e depósito do instrumento de ratificação ao Paraguai. Assim, com a ratificação do ingresso por três países participantes do bloco, a adesão da Venezuela só dependia do Congresso paraguaio. Entretanto, em agosto de 2012, com a votação expressiva de 31 votos contra apenas 3 a favor³³², o pedido foi rejeitado.

Todavia, com a suspensão da participação do Paraguai dos órgãos decisórios do MERCOSUL, os demais Estados-Partes passam a defender a inexistência de

³²⁹ GOLDBAUM, Sergio; LUCCAS, Victor Nóbrega. Comunidade Andina de Nações. **Texto para Discussão**, São Paulo, n. 309, abr. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9650/TD%20309%20-%20Sergio%20Goldbaum.pdf>. Acesso em: 01 maio 2019.

³³⁰ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; DOMINGUES, Leyza Ferreira; RIBEIRO, Elisa de Sousa. A adesão da Venezuela ao MERCOSUL: o manifesto da expansão Integracionista. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 45, n. 177, p. 13-14, jan./mar. 2008.

³³¹ FARIA, Juliana Faria; GUEVARA, Kalki Zumbo Coronel. O processo de integração da Venezuela no MERCOSUL e suas implicações no âmbito regional e internacional. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, [S.l.], v. 5, p. 198, 2009. Disponível em: http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume5/arquivos_pdf/sumario/juliana_kalki.pdf. Acesso em: 01 maio 2019.

³³² GOLDZWEIG, Rafael Schmuziger. A entrada da Venezuela no MERCOSUL: análise dos aspectos políticos e econômicos. **Revista de Relações Internacionais RICRI**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 02- 29, maio 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/Index.php/ricri/article/download/17433/10135>. Acesso em: 01 maio 2019.

impedimento para a incorporação da Venezuela como Estado-Parte do bloco, considerando desnecessário o depósito do instrumento de ratificação paraguaio.

Nessa esteira, na reunião XLIII de Cúpula de Chefes de Estado, por meio do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-Partes do MERCOSUL, as presidentes da Argentina, Cristina Elisabet Fernández de Kirchner, e do Brasil, Dilma Rousseff; o presidente do Uruguai, José Mujica; e o Ministro do Poder Popular para as Relações Exteriores da República Bolivariana da Venezuela, Nicolás Maduro, em representação do presidente Hugo Chávez Frías, entenderam pela suspensão do Paraguai dos órgãos de direção do MERCOSUL e a entrada da Venezuela como Estado-Parte.³³³

Em que pese a decisão de ingresso da Venezuela como Estado-Parte do MERCOSUL, alguns autores defenderam a ilegalidade desse processo³³⁴, fazendo-se menção à violação do artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto, que afirma: “as decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes”.

Além disso, também é mencionado que a adoção do Protocolo de Adesão somente se daria em conformidade com o seu artigo 12, após o “depósito do quinto instrumento de ratificação”, o que não ocorreu devido à ausência do Paraguai.

3.3.4. As Suspensões da Venezuela

Com a Decisão nº 27/12, de 30 de julho de 2012, do CMC, a República da Venezuela ingressaria no MERCOSUL, mas teria prazo até agosto de 2016 para que incorporasse as normativas e os seus tratados. Como não houve o cumprimento do prazo inicial, não tendo cumprido os prazos determinados em 2012, houve uma prorrogação para que o país atendesse ao compromisso até o dia 1º de dezembro daquele ano. Entretanto, mesmo com mais esse prazo adicional concedido, a

³³³ MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula democrática do MERCOSUL: Indefinição conceitual e uso estratégico. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 27, jun. 2017.

³³⁴ CABRAL, Alex Ian Psarski; RIBEIRO, Cristiane Helena Lima de Paulo; ANDRADE, Mayra Thais. **Direito internacional público e privado em faces contemporâneas**. Pará de Minas, MG. VirtualBooks, 2018. p. 192.

Venezuela somente incorporou 80% das 1.224 normas técnicas e apenas 25% dos tratados.³³⁵

Ademais, a Venezuela deixou de ratificar os compromissos de Ushuaia I e II, em que pese haver ratificado o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL que contemplava o compromisso de que aderiria a todos os tratados e normativas do bloco.

Não havendo atendido as obrigações assumidas quando aderiu ao bloco, os chanceleres de Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai comunicaram a Venezuela da suspensão por prazo indeterminado de suas atividades no bloco. Em que pese a decisão tomada estar cercada de motivos técnicos e jurídicos, não se foge da constatação objetiva a respeito da qual, na oportunidade em que foi tomada a decisão de suspensão, Brasil, Argentina e Paraguai já contavam com Presidentes ideologicamente alinhados à direita (Temer e Macri).³³⁶

Em 1º de abril de 2017, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai emitiram uma declaração que apontava para a suspensão da Venezuela, reconhecendo a ruptura da ordem democrática no país, tendo emitido uma determinação para que fosse assegurada a separação de Poderes, o respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às instituições democráticas.

Com efeito, como não houve atendimento por parte do governo venezuelano, em cumprimento ao artigo 4º do Protocolo de Ushuaia, foram realizadas as consultas diplomáticas obrigatórias com a Venezuela, mas sem êxito.

Assim sendo, em 5 de agosto de 2017, em reunião dos chanceleres dos Estados-Partes do MERCOSUL, a República da Venezuela foi suspensa pela segunda vez do MERCOSUL pelo não cumprimento da manutenção do compromisso democrático previsto no Protocolo de Ushuaia.

Entre os motivos da suspensão e as condições de reestabelecimento impostas pelo bloco estão: a “libertação dos presos políticos, a restauração das competências do Poder Legislativo, a retomada do calendário eleitoral e anulação da convocação

³³⁵ CABRAL, Alex Ian Psarski; RIBEIRO, Cristiane Helena Lima de Paulo; ANDRADE, Mayra Thais. **Direito internacional público e privado em faces contemporâneas**. Pará de Minas, MG. VirtualBooks, 2018.

³³⁶ BRASIL. “**Itamaraty confirma suspensão da Venezuela do MERCOSUL**”. Decisão foi anunciada por chanceleres do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e está relacionada a descumprimento de prazos de acordos para adesão”. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/itamaraty-confirma-suspensao-da-venezuela-do-MERCOSUL>. Acesso em: 28 abr. 2019.

da Assembleia Constituinte”. Veja-se, nesse sentido, o documento assinado durante a reunião de Cúpula do MERCOSUL:

CONSIDERANDO:

Que, de acordo com o estabelecido no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, subscrito em 24 de julho de 1998, a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração;

Que toda ruptura da ordem democrática constitui obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração;

Que, nas consultas realizadas entre os Chanceleres dos Estados Partes do MERCOSUL, constatou-se a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela, consignada na ‘Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela’, de 1o de abril de 2017, e, desde então, celebraram consultas entre si e solicitaram ao Estado afetado a realização de consultas;

Que as consultas com a República Bolivariana da Venezuela resultaram infrutíferas devido à recusa desse Governo de celebrá-las no marco do Protocolo de Ushuaia;

Que não foram registradas medidas eficazes e oportunas para a restauração da ordem democrática por parte da República Bolivariana da Venezuela;

Que o espírito do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL é o restabelecimento da institucionalidade democrática no Estado afetado;

Que a aplicação do Protocolo de Ushuaia não deve interferir no funcionamento do MERCOSUL e de seus órgãos, nem produzir qualquer prejuízo ao povo venezuelano;

Que os Estados Partes do MERCOSUL se comprometem a trabalhar em favor do restabelecimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela e da busca de uma solução negociada e duradoura em prol do bem-estar e do desenvolvimento do povo venezuelano.

DECIDEM:

1) Suspender a República Bolivariana da Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia.

A suspensão a que se refere o parágrafo anterior terá efeito a partir da data da comunicação da presente Decisão à República Bolivariana da Venezuela, de acordo com o disposto no artigo 6º do Protocolo de Ushuaia.

2) Os Estados Partes definirão medidas com vistas a minimizar os impactos negativos desta suspensão para o povo venezuelano.

3) A suspensão cessará quando, de acordo com o estabelecido no artigo 7º do Protocolo de Ushuaia, se verificar o pleno restabelecimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela.

4) Enquanto durar a suspensão, o disposto no inciso III do artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto dar-se-á com a incorporação realizada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, nos termos do inciso II do referido artigo.

São Paulo, 5 de agosto de 2017.
 Jorge Marcelo Faurie – República Argentina
 Aloysio Nunes Ferreira- República Federativa do Brasil
 Eladio Loizaga – República do Paraguai
 Rodolfo Nin Novoa – República Oriental do Uruguai.³³⁷

O que se depreende da forma como ocorreu o julgamento, sem uma aparente ampla defesa e com base em um dispositivo indeterminado, é que as questões sobre democracia são pouco discutidas, não havendo um aprofundamento técnico e jurídico, sendo analisadas discricionariamente por ordem de questões políticas que circundam o bloco, sem qualquer compromisso institucional.³³⁸

Não se pode deixar de registrar que a aplicação urgente da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia pelos demais Estados-Partes do MERCOSUL também foi motivada pela falta de atuação rápida na UNASUL, o que havia sido diferente na atuação de outras crises políticas regionais, como as ocorridas na Bolívia, Equador e Paraguai, quando buscou diálogo e apresentou soluções rapidamente.³³⁹

A complexidade da política venezuelana, com um governo avesso ao diálogo, cada dia mais isolado e violento, além de uma oposição dúbia, acusações de grave crise econômica que assola o país, além das acusações da atuação dos Estados Unidos para enfraquecer Maduro, emperrou a atuação da UNASUL no caso venezuelano, demonstrando o enfraquecimento da organização.³⁴⁰

³³⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota 255 Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul**. São Paulo, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>. Acesso em: 11 mar. 2019.

³³⁸ SANTOS, Thauan; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; MONFREDO, Cintiene Sandes. MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem? In: CONGRESSO INTERNACIONAL FoMerco, 16., 2017, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador, 2017. Disponível em: [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: 11 mar. 2019.

³³⁹ LYRA, Mariana. O. P. de. **A atuação da Unasul nas crises democráticas sulamericanas (2008 - 2015)**. Trabalho Preparado para apresentação no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoNToiYTToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPljtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMdGZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUiO30%3D>. Acesso em: 30 abr. 2019.

³⁴⁰ LYRA, Mariana. O. P. de. **A atuação da Unasul nas crises democráticas sulamericanas (2008 - 2015)**. Trabalho Preparado para apresentação no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoNToiYTToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPljtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMdGZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUiO30%3D>. Acesso em: 30 abr. 2019.

Com o caso Venezuelano, a UNASUL demonstrou que já não tinha mais vigor e, diante das crises políticas e econômicas nos países sul-americanos (em especial Argentina, Brasil e Venezuela), a Unasul se demonstrou emperrada diante dos problemas apresentados.³⁴¹

A resolução do conflito venezuelano esteve atrelada ao próprio andamento da organização, e a falha neste processo ocasionou a paralisia da Unasul, que já sobrevivia da atuação voluntária dos Presidentes dos países componentes do bloco, o que acabou por comprometer seus objetivos.³⁴²

Diante do fracasso e o esvaziamento da UNASUL, a cláusula democrática do MERCOSUL se mantém como instrumento importantíssimo na manutenção do Sistema democrático entre os países do Bloco.³⁴³

³⁴¹ LYRA, Mariana. O. P. de. **A atuação da Unasul nas crises democráticas sulamericanas (2008 - 2015)**. Trabalho Preparado para apresentação no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSZVZPljtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMDgzZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUiO30%3D>. Acesso em: 30 abr. 2019.

³⁴² LYRA, Mariana. O. P. de. **A atuação da Unasul nas crises democráticas sulamericanas (2008 - 2015)**. Trabalho Preparado para apresentação no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSZVZPljtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMDgzZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUiO30%3D>. Acesso em: 30 abr. 2019.

³⁴³ ARGENTINA, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai abandonam Unasul. A metade das nações Integrantes do bloco anti-estadunidense criado há uma década decidem suspender sua participação. **El País**, Madri, 22 abr. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/Internacional/1524267151_929149.html. Acesso em: 30 abr. 2019.

4 DA NECESSIDADE DO ESTABELECIMENTO DE UMA DEFINIÇÃO SOBRE O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO

Com o final da Segunda Guerra Mundial e diante de todos os fatores negativos provindos desse conflito que deixou milhares de pessoas mortas e devastou parte da Europa, houve o crescimento relevante de organizações internacionais pela luta pela democracia e a constituição de blocos regionais.³⁴⁴

A *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC), União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), Acordo de Cooperação Energética (PETROCARIBE), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM), *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e outras são exemplos dessa integração regional, além também da OEA, exigindo como requisito de participação dos Estados-Partes e associados que mantenham o regime político democrático.³⁴⁵

Como ferramentas de pressão para manutenção do regime da liberdade e da observância dos direitos humanos e fundamentais, são utilizadas nos tratados internacionais as chamadas “cláusulas democráticas”, que se constituem em instrumentos da difusão da democracia em todo o mundo e, principalmente, no continente americano, onde existe um histórico de golpes de militares. Entretanto, essas cláusulas necessitam de redação normativa adequada, a fim de se evitar o desvio da finalidade em sua utilização.³⁴⁶

Uma cláusula democrática pode ser definida como um conjunto de normas (regras e princípios), previstas em tratados internacionais, que tem por finalidade obrigar os Estados Partes à adoção, respeito, promoção e defesa da democracia e dos direitos humanos fundamentais consagrados em tratados internacionais e em suas próprias Constituições, sob pena de lhes serem aplicadas suas próprias Constituições, sob pena de lhes serem aplicadas sanções

³⁴⁴ GOMES, Eduardo Biazchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 89.

³⁴⁵ GOMES, Eduardo Biazchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 100.

³⁴⁶ GOMES, Eduardo Biazchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 112.

que importarão na supressão ou restrição dos direitos e prerrogativas que possuem o âmbito de seus respectivos espaços institucionais de integração regional.³⁴⁷

Assim, as cláusulas democráticas possuem uma missão importante na promoção e na proteção da democracia, dos direitos humanos e na estabilidade política dos processos de integração regionais, objetivando harmonizar os interesses coletivos dos participantes do bloco, permitindo até mesmo a suspensão do Estado que não cumprir com esses valores fundamentais.

Inobstante a relevância desse instrumento para a estabilidade política regional, a forma em que as cláusulas democráticas estão juridicamente dispostas na maioria dos tratados internacionais, como é o caso do MERCOSUL (Protocolo de Ushuaia), não atendem uma técnica normativa correta, pois estão dispostas em forma de conteúdo indeterminado. Essa inadequação tem permitido o seu uso estratégico pelos membros do bloco com objetivos de atender interesses políticos e econômicos de diferentes atores.

Uma das exceções a total indeterminação do termo democracia, no que tange ao núcleo das cláusulas democráticas, está na Carta Democrática Interamericana - CDI de 2001,³⁴⁸ aprovada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), surgida em 1948, através da IX Conferência dos Estados Americanos em Bogotá, na Colômbia.³⁴⁹

Na redação do art. 3 do referido texto, há uma especificação de quais são elementos essenciais da democracia representativa a serem observados, estabelecidos nos seguintes termos:

Artigo 3. São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da

³⁴⁷ GOMES, Eduardo Biazchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 112-113.

³⁴⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Carta democrática interamericana**. [S.l.], 11 set. 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r. Carta.Democr%C3%A1tica.htm>. Acesso: 01 maio 2019.

³⁴⁹ GOMES, Eduardo Biazchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 102.

soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

Os referidos elementos apontam os direitos fundamentais e os direitos humanos como uma referência da democracia representativa, além da separação dos poderes, dos direitos políticos, do sufrágio universal, do regime pluralista, que, em conjunto, são a base do Estado de Direito.

Da mesma forma, o art. 4 fornece outros elementos essenciais do regime democrático, como o pleno exercício da cidadania, a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa. Além disso, reforça a subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída, o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade, que são igualmente fundamentais para a democracia.

Igualmente, o art. 6 da Carta enfatiza o direito da participação dos cidadãos nas decisões relativas ao seu próprio desenvolvimento, sendo este, além de um direito, também uma responsabilidade, enfatizando-se que isso é uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia.

Assim sendo, em que pese haver larga margem para a evolução do texto da Carta Democrática Interamericana, o fato é que seu texto, em comparação com o disposto no Protocolo de Ushuaia, é consideravelmente mais avançado.

Com essas considerações preliminares, será tratado a seguir sobre a força jurídica dos tratados internacionais, a controvérsia no TPR sobre a natureza jurídica das sanções previstas no Protocolo de Ushuaia, a estrutura normativa da cláusula democrática e o seu conteúdo indeterminado. Também se fará análise sobre os requisitos mínimos de democracia defendida por Norberto Bobbio e, finalmente, se apresentará contribuições para a reforma da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia.

4.1 A Força Jurídica dos Tratados Internacionais

Os tratados internacionais são meios que possuem os Estados para atender a seus mútuos interesses e cooperação, no intuito de buscar satisfazer suas necessidades comuns.³⁵⁰

³⁵⁰ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015. p. 190.

A origem deste instrumento é muito antiga, sendo que a doutrina aponta como registro mais seguro do qual se tem conhecimento a existência do tratado de paz entre Hatusil III, rei dos hititas, Hattusil II e o faraó dos egípcios da XIX dinastia, Ramsés II, que teria ocorrido entre os anos de 1280 e 1272 a. C., que dispôs sobre a paz perpétua entre os dois reinos, acordou aliança contra inimigos comuns, tratou de comércio, migrações e extradição.³⁵¹

Os contornos jurídicos do instituto foram sendo aperfeiçoados gradativamente em uma história que já ultrapassa os 3 mil anos, iniciando com um caráter costumeiro, apesar de não abrir mão de princípios sólidos como a *pacta sunt servanda*³⁵² e a boa-fé, até a chegada do século XX, quando, em seu decorrer, foi estruturada a base do ordenamento jurídico internacional sobre os tratados.

Em que pese a existência de disposição anterior no tocante a regras gerais sobre os tratados, como, por exemplo, a Convenção de Havana sobre o Direito dos Tratados de 1929, um dos mais importantes instrumentos históricos do Direito Internacional Público é a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, conhecida como o “Tratado dos Tratados”. Essa verdadeira codificação sobre o direito dos tratados, muito além de estabelecer um conjunto de regras gerais, regulamentou desde questões pré-negociais, processo de formação, vigência, interpretação, extinção, suspensão de sua execução e outros pontos fundamentais do assunto.³⁵³

A negociação sobre o “tratado dos tratados” envolveu a participação de cento e dez Estados, tendo sido a Convenção de Viena aberta à assinatura em 23 de maio de 1969; entrou em vigor, em nível internacional, em 27 de janeiro de 1980, contando, em seu corpo normativo, com 85 artigos e um anexo.

Em sua estrutura preambular, a convenção referida afirma expressamente o reconhecimento dos princípios do livre consentimento, boa-fé e a regra da *pacta sunt servanda*, enfatizando que as controvérsias relativas aos tratados devem ser

³⁵¹ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 35.

³⁵² *Pacta Sunt Servanda*: “O princípio segundo o qual os acordos tem de ser cumpridos (*pacta sunt servanda*) é basilar para a ordenação de qualquer sistema de convivência organizada. Tanto mais relevante e necessário em contexto descentralizado, como a sociedade Internacional”. ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e.; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 112.

³⁵³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015. p. 193.

solucionadas em conformidade com o direito internacional, recordando o respeito sobre as obrigações decorrentes dos mesmos.³⁵⁴

A Convenção de Viena de 1969 prevê uma série de regras basilares sobre a observância dos tratados a serem firmados entre os Estados (art. 1 - Âmbito da Presente Convenção: A presente Convenção aplica-se aos tratados entre Estados), sendo nesse ponto diferente da Convenção de 1986, onde também é permitida a participação de organizações internacionais.

Com isso, levando em conta a finalidade deste trabalho, entende-se necessário dar ênfase a algumas das regras estabelecidas no “tratado dos tratados”.

Uma das primeiras preocupações do texto do *códex* é prever uma definição precisa do que se entende por tratado internacional, tendo em vista a imprecisão e divergências doutrinárias de autores representativos do chamado Direito Internacional Clássico, estabelecendo os seus parâmetros em seu art. 2.º, parágrafo primeiro, alínea “a”.³⁵⁵

Ademais, a Convenção de Viena de 1969 é taxativa ao afirmar que todo o tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido com base na boa-fé, consagrando a regra do *pacta sunt servanda* como norma de observância obrigatória (art. 26). Também está previsto que, em relação às regras de interpretação, deverá ser atendida a boa-fé no respeito ao sentido comum atribuído aos termos, e na exegese se observará, além do texto, o disposto no seu preâmbulo e anexos (art. 31). Essas cláusulas serão melhor discutidas mais adiante, quando será aprofundada a questão da força jurídica vinculante dos tratados.

Com efeito, entende-se importante registrar que a terminologia da expressão “tratado” indica um gênero de várias espécies, que recebem outras designações nominativas, mas que, em sua natureza, não abandonam a condição de acordo internacional, bilateral ou multilateral de especial interesse entre os Estados participantes.

³⁵⁴ BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso: em: 19 abr. 2019.

³⁵⁵ Convenção de Viena sobre os Tratados “Art. 2 - Expressões Empregadas - 1. Para os fins da presente Convenção: a) “tratado” significa um acordo Internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um Instrumento único, quer de dois ou mais Instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica. BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso: em: 19 abr. 2019.

Conforme sustenta Mazzuoli³⁵⁶, as Constituições brasileiras invariavelmente utilizam o termo “tratado” ao lado de outros, como “acordo” e “convenção”, dando a impressão de que se poderia estar diante de termos que designam coisas diversas; no entanto, trata-se de termos idênticos. O que a redação da Constituição de 1988 tentou evitar, com a utilização da redundância na redação de dispositivos, como, por exemplo, nos artigos 49, inciso I e 84, inciso VIII, foi que não se omitisse de passar um tratado pelo crivo do Congresso Nacional, alegando-se³⁵⁷ tratar de coisas diversas quando se utilizou um termo diferente.

Dentre as diversas terminologias que podem ser empregadas para os tratados, dependendo da finalidade com que se propõe utilizá-los, encontram-se as seguintes: protocolos, convenções, pactos, acordos, carta, ata, arranjo, concordata, reversais, ajuste, convênio, compromisso, estatuto, regulamento, código, constituição, contrato e outros. Devido ao objetivo do presente trabalho, mister se faz delinear o que caracteriza o tratado denominado “protocolo”.

O tratado chamado “Protocolo”, além de ser utilizado para designar os resultados de uma conferência, constitui-se de um tratado secundário,³⁵⁸ ligado diretamente a um tratado principal; mas, de qualquer modo, não é vedado que seja desvinculado de qualquer outro instrumento originário, pois, apesar das classificações terminológicas doutrinárias, não há efeito prático nessas diferenciações.

Nessa esteira, o Protocolo de Ushuaia, de Olivos, Ouro Preto e Brasília possuem natureza jurídica de tratado, entretanto, vinculados ou subsidiários ao Tratado de Assunção, de 1990, que é a sua norma convencional originária.

Em outra característica, os tratados, para que possam produzir os seus efeitos típicos, têm fases internacionais para a sua formação, que evoluem desde as negociações preliminares, seguindo pela adoção do texto, autenticação, assinatura, ratificação e eventual adesão.

³⁵⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015. p. 206.

³⁵⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2019. “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos Internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” e “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VIII - celebrar tratados, convenções e aos Internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

³⁵⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015. p. 210.

Geralmente, o momento da ratificação constitui-se em um dos últimos atos jurídicos produzidos no processo de conclusão do tratado, confirmando as assinaturas dos representantes dos Estados apostas nos instrumentos, obrigando o Estado a cumprir com o estabelecido no texto com boa-fé, sob pena de configurar a sua responsabilidade internacional.³⁵⁹

No caso de um Estado intencionar a participação em um tratado já existente, poderá se utilizar da chamada “adesão”, que ocorre quando o Estado ou Organização Internacional que não havia participado das negociações do tratado, posteriormente manifesta sua vontade em participar (art. 15 da Convenção de Viena).³⁶⁰

Os Estados também podem participar dos tratados fazendo reservas quanto a alguns de seus dispositivos, apesar de que nem sempre o próprio texto permite isso. Conforme está definido na Convenção de Viena, a “reserva” é um qualificativo do consentimento visando a “excluir ou modificar os efeitos jurídicos de certas disposições do tratado em relação a esse Estado”.³⁶¹

Apesar de o Brasil haver participado da elaboração do texto originário e firmado a Convenção de Viena em 1969, somente em 22 de abril de 1992 o Poder Executivo, diante da mensagem n. 116, encaminhou ao Congresso Nacional para apreciação e deliberação do assunto. Após longa tramitação no Poder Legislativo, foi promulgado o Decreto Legislativo n. 496, de 17 de julho de 2009, que, após devidamente encaminhado ao Poder Executivo, foi ratificado em 25 de setembro de 2009. Em ato contínuo, foi expedido o Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009, promulgando-se então internamente o texto da Convenção, com reservas aos artigos 25 e 66.³⁶²

Além do Estado brasileiro, os demais Estados-Partes do MERCOSUL, Argentina (05/12/1972), Paraguai (03/02/1972), Uruguai (05/03/1982) também

³⁵⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015. p. 250.

³⁶⁰ Convenção de Viena sobre os Tratados “Art. 15 - Consentimento em Obrigar-se por um Tratado Manifestado pela Adesão - O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela adesão: a) quando esse tratado disponha que tal consentimento pode ser manifestado, por esse Estado, pela adesão; b) quando, por outra forma, se estabeleça que os Estados negociadores acordaram em que tal consentimento pode ser manifestado, por esse Estado, pela adesão; ou c) quando todas as partes acordaram posteriormente em que tal consentimento pode ser manifestado, por esse Estado, pela adesão. BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso: em: 19 abr. 2019.

³⁶¹ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 90.

³⁶² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015. p. 195.

ratificaram³⁶³ a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, sendo indubitado que todos estão vinculados às suas disposições textuais, devendo ser cumpridas as suas determinações conforme foram acordadas. Cumpre-se registrar que a Venezuela não assinou nem ratificou a Convenção de Viena de 1969.

No que tange à sua força obrigatória, conforme previsto na convenção em seu artigo 2, item 1, alínea “a”, “um ‘tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional”, prevalecendo entre os acordantes a autonomia da vontade. Entretanto, em que pese a convergência de vontades seja um elemento fundamental para concordar em assumir o compromisso, após produzir seus regulares efeitos, a partes ficam vinculadas a seus termos.

Assim sendo, quando se está diante de um tratado internacional, se está afirmando que esta convergência de interesses é obrigatória, com força jurídica e não em sentido moral, político ou qualquer outro a que se queira atribuir.

Nessa esteira, diante da afirmação de que um acordo tem sentido jurídico, está se qualificando o chamado *animus contraendi* (vontade de contratar), que se constitui em um elemento essencial dos tratados internacionais, conforme a exegese contextual proposta pela Convenção de Viena.

Nessa mesma linha de pensamento, Francisco Rezek afirma que somente há um verdadeiro tratado quando presente o *animus contrahendi*, estabelecendo a vontade de criar autênticos vínculos obrigacionais entre as partes concordantes. E continua afirmando que “o acordo formal entre Estados é o ato jurídico que produz a norma e que, por produzi-la, desencadeia efeitos de direito, gera obrigações e prerrogativas, caracteriza enfim, na plenitude de seus dois elementos, o tratado internacional.”³⁶⁴

Essa importância da força jurídica dos tratados internacionais é elemento proposto pela vigência da Convenção de Viena de 1969, sendo uma etapa fundamental para a ordem jurídica internacional:

A Convenção de Viena sobre direito dos tratados (1969) teve e tem importância não somente pela adequada regulação da importante matéria que constitui o seu objeto – a regulação dos tratados, celebrados por meio de instrumento escrito, no âmbito interestatal –

³⁶³ UNITED NATIONS TREATY COLLETION. **Capítulo XXIII - Lei de tratados**. Vienna, 23 May 1969. Disponível em: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en. Acesso em: 01 maio 2019.

³⁶⁴ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 35.

como também configura etapa relevante no desenvolvimento progressivo da ordem jurídica internacional. O enunciado a respeito das normas cogentes de direito internacional geral (*jus cogens*), como assinalado, vai além da formulação de viés voluntarista, para aceder ao patamar de reconhecimento de direitos e de obrigações, por natureza, inderrogáveis, contidos no direito internacional pós-moderno e da necessidade destes, como dados basilares para uma ordenação dessa comunidade.³⁶⁵

Finalmente, há quem defenda que a Convenção de Viena de 1969 transcende a vinculação jurídica a seus Estados signatários, mas também atinge sua autoridade para os outros Estados não participantes, afirmando que as regras gerais contidas no instrumento constituem uma verdadeira codificação geral do direito costumeiro internacional sobre os tratados.³⁶⁶

4.2 A Controvérsia no TPR sobre a Natureza Jurídica das Sanções Previstas no Protocolo de Ushuaia (política *versus* jurídica)

Conforme exposto no item 2.1.3, após a decisão dos Chefes de Estado do Brasil, Argentina e Uruguai em aplicar a “cláusula democrática” do Protocolo de Ushuaia, suspendendo o Estado do Paraguai da participação nos órgãos decisórios do MERCOSUL, o penalizado ingressou com um procedimento de urgência no TPR, com fundamento no artigo 24 do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL e com a regulamentação oferecida pela Decisão MERCOSUL/CMC nº 23/04.

O demandante, entre vários outros argumentos já anteriormente apontados, sustenta que não houve ruptura da ordem democrática, pois o processo de *impeachment* do Presidente Lugo atendeu a Constituição e as leis do país. Ainda, alegou que as decisões objeto da demanda padecem de falta de motivação, sendo juridicamente inválidas.

A Argentina, o Brasil e o Uruguai apresentaram suas considerações de defesa alegando, em síntese, entre outros motivos, a incompetência do TPR em razão da matéria, afirmando a legalidade da decisão tomada pela cúpula do MERCOSUL em suspender o Paraguai, defendendo que a medida tem natureza política.

³⁶⁵ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 193.

³⁶⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015. p. 194.

Esse posicionamento adotado por três países fundadores do MERCOSUL, afirmando categoricamente que as sanções previstas no Protocolo de Ushuaia tem natureza política, é tema da mais alta importância, pois este argumento provocou um posicionamento do TPR que, ao decidir, se tornaria um verdadeiro divisor de águas no papel a ser desempenhado pelo Sistema de Soluções de Controvérsias do MERCOSUL, que foi completamente estruturado com base em tratados internacionais firmados pelos Estados que estavam questionando agora a sua competência.

O TPR, diante da controvérsia travada entre as partes em litígio, todos Estados-Partes fundadores do MERCOSUL, em decisão proferida pelo Laudo nº 01/2012, admitiu a sua competência *ratione personae* e *ratione materiae* para atuar na controvérsia, buscando fundamento jurídico no preâmbulo e no artigo 1º, item 1 do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, argumentando que, em nenhum ponto do tratado, há exclusão de sua jurisdição, implícita ou explicitamente, para decidir sobre o objeto da controvérsia ou limitando sua competência para o julgamento de questões comerciais.

Em outro ponto da decisão, afirma que o Protocolo de Ushuaia não indica expressamente qual é o foro para a solução de eventuais controvérsias, entretanto, indica, em seu Preâmbulo, a vinculação ao conjunto normativo do MERCOSUL que, apesar de não criar diretamente obrigações às partes, é importante vetor de sua interpretação. Além disso, entende que o art. 8 do Protocolo de Ushuaia expressamente determina a sua integração ao Tratado de Assunção e aos demais acordos celebrados.

Finalmente, quanto à sua competência, o TPR decidiu que é seu dever aplicar os textos normativos aprovados, não podendo substituir o conteúdo acordado no tratado pela vontade momentânea dos Estados-Partes, tanto no que se refere a valores normativos, quanto às regras processuais de jurisdição. Além do mais, afirma que a vontade soberana dos Estados que compõem o bloco deve ser respeitada pelo Tribunal, mas que esta vontade também se manifesta pelos tratados internacionais que assinam e nas decisões adotadas em consequência.

Com a utilização dessa fundamentação, o Tribunal concluiu em decisão que a observância das normas procedimentais previstas no Protocolo de Ushuaia é suscetível de revisão no marco do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Além disso, confirmou a sua competência para a aplicação e

interpretação do referido Protocolo, na medida em que o caso concreto, por sua natureza, demanda um exame de legalidade.³⁶⁷

A decisão tomada pelo TPR sobre a natureza jurídica da aplicação da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia é rodeada de especial importância, pois, além de reforçar a sua competência e autoridade como órgão julgador do sistema de controvérsias do MERCOSUL, afirmou a natureza jurídica dos dispositivos do protocolo, refutando a tese sobre o caráter político defendido pela Argentina, Brasil e Uruguai.

No entanto, deixou de enfrentar as diferenças técnicas entre uma decisão jurídica e uma decisão baseada em critérios políticos, sendo um tema que envolve acalorados debates na doutrina e jurisprudência dos tribunais em todo o mundo. Sendo assim, passa-se a analisar alguns dos principais argumentos teóricos sobre o tema.

Segundo o constitucionalista alemão Carl Schmitt, as decisões políticas estão relacionadas à manifestação da autoridade, defendendo o critério elementar do político em uma distinção entre o amigo-inimigo, pois tal é a condição necessária e suficiente para qualquer relação tornar-se política e participar das diferenciações que se articulam a partir de uma situação extrema de enfrentamento.³⁶⁸ Com base nesta definição, o campo de origem e aplicação da política seria o antagonismo; a sua função consistiria na atividade de associar e defender os amigos, além de desagregar e combater os inimigos.³⁶⁹

O termo Política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se referem, de algum modo, às coisas do Estado. O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder.

O jurista italiano Norberto Bobbio aponta quais seriam os fins buscados pela política, dando ênfase a uma discricionariedade no agir, expondo o condicionamento

³⁶⁷ MERCOSUR. **Laudo n. 01/2012**. [S.l.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudos_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

³⁶⁸ LIMA, Deyvison Rodrigues. O conceito do político em Carl Schmitt. **Revista de Filosofia. Argumentos**, Fortaleza, ano 3, n. 5, p. 165, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/18996-45783-1-PB.pdf>. Acesso: 21 abr. 2019.

³⁶⁹ LIMA, Deyvison Rodrigues. O conceito do político em Carl Schmitt. **Revista de Filosofia. Argumentos**, Fortaleza, ano 3, n. 5, p. 165, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/18996-45783-1-PB.pdf>. Acesso: 21 abr. 2019.

de suas atuações conforme o momento e a situação a ser enfrentada, ou seja, os fins seriam diferentes dependendo da conveniência e oportunidade:

A respeito do fim da Política, a única coisa que se pode dizer é que, se o poder político, justamente em virtude do monopólio da força, constitui o poder supremo num determinado grupo social, os fins que se pretende alcançar pela ação dos políticos são aqueles que, em cada situação, são considerados prioritários para o grupo (ou para a classe nele dominante): em épocas de lutas sociais e civis, por exemplo, será a unidade do Estado, a concórdia, a paz, a ordem pública, etc; em tempos de paz interna e externa, será o bem-estar, a prosperidade ou a potência; em tempos de opressão por parte de um Governo despótico, será a conquista dos direitos civis e políticos; em tempos de dependência de uma potência estrangeira, a independência nacional. Isto quer dizer que a Política não tem fins perpetuamente estabelecidos, e muito menos um fim que os compreenda a todos e que possa ser considerado como o seu verdadeiro fim: os fins da Política são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias.³⁷⁰

A relação entre o direito e a política é um tema recorrente entre os constitucionalistas, sendo que, atingido o consenso após as disputas do meio político, é que se propiciaria a formação das normas jurídicas. Nessa esteira da compreensão, se o Direito é uma força que derrota outra força, que é o antagonismo social, buscando atingir a sua pacificação, então se atenderão certamente os reclamos do Estado de Direito, motivo pelo qual não se pode compreender a atividade política desgarrada da tutela jurídica.

No transcorrer do desenvolvimento doutrinário moderno sobre o tema, em países com tradições jurídicas diferentes, como no caso do direito anglo-saxônico e do direito romano, desenvolveram-se várias teorias que pretendem tornar determinadas áreas da atuação da política imunes à tutela jurídica, objetivando não se submeter ao controle dos órgãos jurisdicionais.

As duas principais construções teóricas que se destacam são as *political questions*, teoria desenvolvida nos Estados Unidos, e os *actes de government*, do Direito Francês.

No direito estadunidense, destacam-se, então, as *political questions*, que remontam ao século XV, quando o Duque de York buscou em um tribunal inglês

³⁷⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

assegurar o direito à sucessão; entretanto, não logrou êxito na demanda proposta por se tratar de questão de natureza política.

No início do século XIX, no ano de 1803, veio a lume o emblemático caso *Marbury v. Madison*, quando o juiz Marshall, mantendo a tradição de separação das demandas de natureza política do controle judicial, decidiu que³⁷¹:

O tribunal só tem competência para decidir acerca de direitos individuais; jamais para examinar como o Executivo ou os funcionários executivos desempenham seus deveres em tudo a que se aplica a faculdade discricionária. Questões por sua natureza política, ou submetidas ao nuto do Executivo pela Constituição e pelas leis, nunca poderão ser ventiladas neste Tribunal.

Também em outro famoso caso chamado *State of Georgia v. Stanton*, em 1868, a Suprema Corte Americana entendeu que tinha competência para decidir sobre os direitos das pessoas ou propriedades, mas quando, no decorrer da demanda, identificou que havia questão de natureza política envolvida, decidiu que não possuía jurisdição sobre o assunto.³⁷²

Apesar de que durante todo século XIX tenha havido poucas interferências do Judiciário na política, em 1930, o tribunal apreciou vários projetos de governo, quando contrariou uma longa tradição com base em precedentes que não reconheciam a sua competência para este tipo de demanda. Isso tudo, no início da fixação das políticas do *new deal*, que durou até a ocorrência de um confronto mais direto com o Executivo.³⁷³

Já em 1962, a Suprema Corte americana fixou os contornos da chamada sindicabilidade das questões políticas, no famoso caso *Baker v. Carr*, que tratava da organização dos distritos eleitorais do Tennessee, inalterados desde o início do século XX, em flagrante falseamento da realidade demográfica das diferentes regiões do estado e de sua representação. Na redação da decisão da maioria, o Justice Brennan

³⁷¹ HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política. **As Questões Políticas e Os atos de Governo**, Brasília, DF, ano 46, n. 182, p. 8, abr./jun. 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p7.pdf. Acesso: 01 maio 2019.

³⁷² HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política. **As Questões Políticas e Os atos de Governo**, Brasília, DF, ano 46, n. 182, p. 8, abr./jun. 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p7.pdf. Acesso: 01 maio 2019.

³⁷³ HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política. **As Questões Políticas e Os atos de Governo**, Brasília, DF, ano 46, n. 182, p. 9, abr./jun. 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p7.pdf. Acesso: 01 maio 2019.

delineou a moderna jurisprudência a respeito das questões políticas nos seguintes termos³⁷⁴:

Evidente na superfície de qualquer caso envolvendo uma questão política encontra-se uma atribuição constitucional, textualmente demonstrável, da matéria a um departamento político; ou a falta de padrões passíveis de serem descobertos ou aplicados judicialmente para resolvê-la; ou a impossibilidade de se decidir sem antes determinar a existência de uma política claramente excluída da decisão judicial; ou a impossibilidade de os tribunais decidirem independentemente sem demonstrar uma violação do respeito devido aos demais poderes coordenados; ou uma necessidade incomum de adesão inquestionável a uma decisão política já tomada; ou a potencialidade do embaraço de múltiplos pronunciamentos de vários departamentos sobre uma única questão.

O caso *Baker v. Carr* continuou a orientar a jurisprudência norte-americana, quando, em 2006, influenciou uma decisão da Corte de Apelação para o Circuito do Distrito de Columbia. Na oportunidade, este tribunal não conheceu da demanda proposta por habitantes das Ilhas Chagos (Oceano Índico) que foram retirados de seu local tradicional de moradia para a construção de uma base militar, já que se tratava de questões de natureza política.

No que tange à teoria construída na França, chamada de *os actes de gouvernement* ou, em vernáculo, “a teoria dos atos de governo no Direito francês”, tem como referência o caso *arrêt Prince Napoleón*, de 1875. Essa demanda se referia a uma controvérsia sobre a retirada da lista dos generais do nome de Napoleão José Bonaparte, o que ocorreu após a derrocada do império em 1873. O Príncipe havia recebido o título de General de Divisão do Exército, no ano de 1853, do então Imperador Napoleão III, que era seu primo.

No presente caso, inicialmente foi apresentado um pedido administrativo ao Ministro da Guerra, que então indeferiu o pleito com o entendimento de que foi irregular a investidura do demandante após a queda do regime, o que ocasionou então um recurso ao Conselho de Estado.

Em resposta ao recurso, valendo-se de dois precedentes do Conselho oriundos dos casos *o arrêt Laffitte*, de 1822, e *o arrêt Duc d'Aumale*, de 1867, os

³⁷⁴ HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política. **As Questões Políticas e Os atos de Governo**, Brasília, DF, ano 46, n. 182, p. 9, abr./jun. 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p7.pdf. Acesso: 01 maio 2019.

demandados defenderam a tese do não conhecimento recursal, tendo em vista a incompetência do Conselho de Estado para decidir questões de natureza política.³⁷⁵

Contudo, em emblemática decisão, o Conselho de Estado conheceu o recurso e deu-lhe provimento, fixando, na oportunidade, os limites para a teoria dos atos de governo. Essa decisão reconhece a conformação dos atos de natureza política aos ditames do ordenamento jurídico, o que, à época, aumentou consideravelmente o controle a ser exercido pelo Conselho de Estado.

Atualmente, em muitas espécies de atos de governo em que o Conselho de Estado se nega a decidir, vêm sendo decididos pelo chamado Conselho Constitucional, que vem ampliando as matérias que são objeto de sua competência.

O direito brasileiro e também o direito de todos os países da América Latina foram influenciados diretamente pelo direito romano, de modo que nos filiamos ao Sistema Romano-Germânico difundido em toda a Europa.³⁷⁶

No Brasil, o estudo sobre a natureza dos atos políticos tomou importância principalmente para os administrativistas, a exemplo dos estudos desenvolvidos por Odete Medauar³⁷⁷ e Celso Antônio Bandeira de Mello³⁷⁸ que definem os atos políticos ou de governo como sendo aqueles que:

[...] praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função puramente política, tais o indulto, a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, sub color de que é contrária ao interesse público, etc. Por corresponderem ao exercício de função política e não administrativa, não há interesse em qualificá-los como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar. Inobstante também sejam controláveis pelo Poder Judiciário são praticados de modo amplamente discricionários [...] atribuímos à noção de ato político ou de governo com relevância totalmente diversa da que lhe é conferida pela doutrina europeia. Esta os concebe para efeitos de qualificá-los como atos insuscetíveis de controle jurisdicional, entendimento que repelimos de modo absoluto e que não

³⁷⁵ HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política. **As Questões Políticas e Os atos de Governo**, Brasília, DF, ano 46, n. 182, p. 10, abr./jun. 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p7.pdf. Acesso: 01 maio 2019.

³⁷⁶ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Direito romano e common law. **Revista de Filosofia, do Direito e da Sociedade. FIDES**, Natal, v. 6, n. 2, p. 316, jul./dez. 2015.

³⁷⁷ MEDAUAR, Odete. Ato de governo. **R. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, n. 191, p. 67-85, jan./mar. 1993. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/67110-Texto%20do%20artigo-88522-1-10-20131125.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

³⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 392.

se coadunaria com o Texto Constitucional brasileiro, notadamente com o art. 5.º, XXXV.³⁷⁹

Em outra discussão doutrinária clássica, atenta-se para a força jurídica das Constituições, de modo que aproveitamos para a análise da normatividade dos tratados alguns dos pontos de vista defendidos por Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse sobre fatores que condicionavam a vigência e força de uma Constituição.

No ano de 1862, Ferdinand Lassalle defendeu, em uma conferência na antiga Prússia, que a essência de uma Constituição não estava contida meramente em seus aspectos formais e jurídicos, mas sim na soma dos fatores reais do poder que regem uma nação. Se assim não for, uma Constituição não teria força e simplesmente não passaria de uma folha de papel escrita.³⁸⁰

Fazendo uma análise da Constituição em seus aspectos sociais, no decorrer de sua obra³⁸¹, o autor deixa claro que o problema constitucional não é um problema jurídico, mas sim político; por isso, deve ser resolvido politicamente em sua raiz, ou seja, os fatores reais do poder.

De outro vértice, posteriormente, Konrad Hesse divergiu de Lassalle, afirmando que a essência de uma Constituição se encontra em sua força normativa, ou seja, em seus aspectos jurídicos relacionados com a realidade sociopolítica de um Estado.

Para o autor, a Constituição não deve ser considerada a parte mais fraca e não significa apenas um “pedaço de papel”, como definida por Lassalle. Além do mais, em sua tese, identifica alguns pressupostos que definem que, em caso de eventual confronto (constituição escrita x constituição real), é possível assegurar a sua força normativa.

A Constituição converte-se em força ativa caso se fizerem presentes, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição³⁸². A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente

³⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 392.

³⁸⁰ LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 17.

³⁸¹ LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 17.

³⁸² HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmer Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 19.

as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social.

Com isso, apesar de a discussão concreta estar relacionada com as constituições dos Estados, é perfeitamente possível utilizar como referência ao caso dos tratados internacionais, levando em conta o objetivo de se demonstrar a importância da força jurídica de textos normativos.

Assim sendo, cotejando esses entendimentos com as questões objeto deste trabalho, tem-se que a força normativa dos tratados internacionais foi reconhecida pelo TPR, considerando a sua competência para decidir o caso, afirmando a natureza jurídica na aplicação da “cláusula democrática” do Protocolo de Ushuaia, atendendo ao previsto na Convenção de Viena de 1969, fundada nos princípios do livre consentimento, da boa-fé e no *pacta sunt servanda*.

A decisão supramencionada reconhece a existência da autonomia da vontade e discricionariedade dos Estados-Partes com liberdade de se comprometer com os tratados. Entretanto, após a produção dos seus regulares efeitos, ficam vinculados aos textos que assentiram, dando segurança jurídica aos demais participantes.

Nessa esteira, se as sanções previstas no Protocolo de Ushuaia, derivadas do descumprimento democrático, não tivessem força jurídica, estando somente na seara da política, não haveria sentido em acordar formalmente um tratado internacional, com o *animus contrahendi* e estabelecendo a vontade de criar autênticos vínculos obrigacionais entre as partes, quando este acordo não tivesse qualquer efeito jurídico.

Finalmente, levando em conta a importância da força jurídica dos tratados internacionais, que é elemento fundamental ao sistema adotado pela vigência da Convenção de Viena de 1969, a decisão do TPR, constante do Laudo n. 001/2012, expôs importante posicionamento sobre a natureza das sanções incluídas no Protocolo de Ushuaia. Entretanto, é importante consignar que essa foi a única decisão do tribunal que enfrentou o tema proposto, pois não houve mais nenhum caso discutindo este assunto.

4.3 A Estrutura Normativa da Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia e seu Conteúdo Indeterminado

O Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile foi acordado em 24 de julho de 1998, visando manter a plena vigência

das instituições democráticas como condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Partes.³⁸³

O Protocolo prevê que, em caso de descumprimento da cláusula democrática, serão aplicadas, por consenso dos Estados Partes, em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, as medidas que compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes desses processos.

Contudo, observa-se no conteúdo semântico do singelo texto o uso de expressões genéricas como “instituições democráticas” e “ruptura democrática”, mas em nenhum momento se definiu ou delimitou a extensão do que será entendido por democracia.

Dando continuidade aos acordos no MERCOSUL sobre a importância da manutenção dos regimes democráticos entre os Estados-Partes, em 20 de dezembro de 2011, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (que são os Estados-Partes fundadores do bloco), bem como Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (Estados Associados) acordaram o denominado Protocolo de Ushuaia II. Com esse novo tratado, reiterou-se o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como condições essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento do processo de integração e para a participação ou manutenção de um Estado no MERCOSUL.³⁸⁴

³⁸³ Protocolo de Ushuaia. “Artigo 1 - A plena vigência das Instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de Integração entre os Estados Partes do presente Protocolo. Artigo 2 - O presente Protocolo se aplicará às relações que decorram dos respectivos Acordos de Integração vigentes entre os Estados Partes do presente Protocolo, no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles. Artigo 3 - Toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados Partes do presente Protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes.

Artigo 4 - No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”. (grifo nosso). BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

³⁸⁴ Protocolo de Ushuaia II. “Considerando que a plena vigência das Instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de Integração entre as Partes. Artigo 1- O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos. Artigo 8 - Conjuntamente com a adoção das medidas assinaladas no Artigo 6, os Presidentes das Partes ou, na falta destes, os Ministros das Relações Exteriores em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum Interporão seus bons ofícios e

Contudo, registra-se que, até o momento, o Protocolo de Ushuaia II ainda não está em vigor, sendo que os únicos países que o ratificaram foram a Venezuela (2013) e o Equador (2014), enquanto que todos os demais Estados-Partes ou Associados do bloco ainda não procederam à sua ratificação.³⁸⁵

Em que pese o Protocolo de Ushuaia I estar em vigor e o Protocolo de Ushuaia II ainda não ter obtido a sua vigência, cabe destacar que ambos adotam em seus textos a chamada “cláusula democrática”, e nos termos da literalidade de alguns de seus dispositivos supramencionados, utilizam-se as expressões “ordem democrática”, “ruptura democrática” e “instituições democráticas” sem qualquer definição ou dimensionamento do que se deve entender por essas expressões.

Nessa esteira, os tratados retromencionados, que têm a missão em proteger e manter a observância do regime democrático entre os países membros e associados do MERCOSUL, não enumerou os elementos ou pressupostos do que se deve entender pelo termo “democracia”, tema este dos mais controvertidos entre os doutrinadores de maior envergadura da ciência política e do direito constitucional, devido às diversas teorias que procuram estabelecer os seus limites, espécies e características identificadoras.

Em artigo sobre o assunto, Lênio Streck e Rafael Tomaz de Oliveira abordam essa discussão teórica³⁸⁶ da seguinte forma:

No livro *Teoria Democrática*, Giovanni Sartori discutia o significado da democracia em um mundo politicamente polarizado pela Guerra Fria. Nesse trabalho, Sartori avaliou a importância — talvez o melhor seria dizer: a necessidade — de uma definição que satisfizesse certas exigências analíticas do conceito de democracia. Entendia ele que, no chamado ‘mundo livre’, vivia-se em uma era da ‘confusão democrática’. E, de fato, ele estava certo ao afirmar que nenhum termo-chave do universo político-jurídico prestava-se a interpretações tão controversas quanto a palavra ‘democracia’. Basta lembrar que

realizarão gestões diplomáticas para promover o restabelecimento da ordem democrática e constitucional, o legítimo exercício do poder e a plena vigência dos valores e princípios democráticos no país afetado. Tais ações serão levadas a cabo em coordenação com aquelas que se realizem em aplicação de outros Instrumentos Internacionais sobre a defesa da democracia e o respeito aos direitos humanos.” BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

³⁸⁵ MATTEI, Lauro Francisco. Impasses políticos atuais e principais tendências do processo de Integração da América do Sul. **REBELA – Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, [S.l.], v. 8, n. 1. jan./abr. 2018.

³⁸⁶ STRECK, Lenio Luiz. OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. A definição de democracia em uma era de confusão democrática. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 jun. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-04/diario-classe-defnicao-democracia-confusao-democratica>. Acesso em: 25 abr. 2019.

muitas das ditaduras do cone-sul (senão, todas elas) insistiam em se anunciar como ‘democráticas’, sendo que seus governos de exceção, geridos por juntas militares ou assemelhados, justificavam-se como uma necessidade justamente para a defesa da democracia e da liberdade contra o fantasma do comunismo.

Em 1989, o maior símbolo desse mundo polarizado ruiu, e a guerra fria acabou enterrada pelo entulho e pela poeira de sua destruição.

Porém, isso não significou uma alteração nas coordenadas conceituais equívocas que caracterizavam a era da ‘confusão democrática’. A aparente generalização da democracia como fórmula mundial de governo não contribuiu para que o mar de interpretações divergentes ou contraditórias sobre o seu significado ficasse, digamos assim, um pouco mais calmo. Ao contrário, à exceção daqueles que, precipitadamente, viram a dissolução da União Soviética como uma manifestação do *fim da história*, é possível afirmar que essa pretensa universalização da fórmula democrática de governo aumentou — em vez de diminuir — esse estado de embaraço semântico-conceitual.

No Leste Europeu, na Ásia, na Oceania, cada vez mais, apareciam nações que adotavam a democracia e suas instituições como fórmula de governo. Porém, não tardou muito para que cientistas políticos e sociólogos comesçassem a perguntar: serão mesmo, todas essas ‘novas democracias’, democracias? Novamente, então, a questão da definição conceitual, posta por Sartori anos antes, voltava a ser um problema importante para a avaliação crítica do regime político, *efetivamente praticado*, nessas nações que pretendiam se reinventar politicamente a partir da fórmula democrática. Ou seja: o que existe entre o nome e a coisa; entre o rótulo e aquilo que, de fato, encontramos nas vivências dessas comunidades.

Assim sendo, a indeterminação de conceitos jurídicos,³⁸⁷ como é o caso do termo “democracia”, corresponde à expressão com vários sentidos diferentes já que se trata de uma expressão semântica com imprecisão em seus limites conceituais.

Além do mais, os conceitos jurídicos indeterminados também são considerados fluídos, vagos ou imprecisos, utilizados na técnica legislativa há pelo menos 200 anos, permitindo interpretações com diversos sentidos. Por exemplo, podem-se destacar os termos “atividade de risco”, “repouso noturno”, “violação de domicílio”, “democracia”, etc., que abrem portas para abusos dos mais diversos, permitindo favorecimentos, perseguições injustas, descumprimentos de obrigações, contribuindo para gerar um clima de insegurança jurídica que viola o próprio Estado Democrático de Direito.³⁸⁸

³⁸⁷ CAVEDON, Ricardo. As cláusulas gerais, uma perspectiva histórico-constitutiva do direito privado contemporâneo. **Redes – Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 1, n. 1, nov. 2013. Disponível em: file:///C:/Users/User/Desktop/Brasil/Cláusulas%20Gerais%201.pdf. Acesso em: 25 abr. 2019.

³⁸⁸ BIANCHINI, Marcos Paulo Andrade; BORBA, Alderico Kleber. A interpretação de conceitos jurídicos indeterminados e a hermenêutica filosófica: contribuições para controle e legitimidade da administração pública. **Revista de Argumentação e Hermenêutica Jurídica**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2016.

Sobre a discussão teórica voltada à vagueza dessas expressões, a doutrina aponta a conhecida divergência travada sobre os conceitos jurídicos indeterminados, discutida há cerca de um século entre os estudiosos austríacos Edmund Bernatzik e Friedrich Tezner, que foram os primeiros juristas a tratar do assunto³⁸⁹.

O pensamento de Bernatzik influenciou, à época, o Supremo Tribunal Austríaco³⁹⁰, defendendo que a valoração dos conceitos jurídicos indeterminados permitiria que autoridade administrativa dispusesse de discricionariedade para decidir com liberdade de entendimento, não sendo passível de controle judicial.

Posteriormente, Tezner sustentou que os conceitos jurídicos indeterminados deveriam ser abandonados, pois deveriam ser considerados verdadeiros inimigos do Estado de Direito, sendo fundamental o controle da legalidade por meio do Judiciário, caso fossem utilizados pela Administração Pública.

Diante dessa controvérsia, surgem: a teoria da multivalência, defendida por Bernatzik, a qual aponta que na aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados existe discricionariedade e, como consequência, há várias decisões corretas; e a teoria da univocidade, desenvolvida através dos estudos de Tezner que, por sua vez, defende que, em contato com os fatos reais, a interpretação dos chamados conceitos jurídicos indeterminados só poderia apontar uma única solução correta.³⁹¹

Com isso, percebe-se que a Cláusula Democrática do MERCOSUL, instituída pelo Protocolo de Ushuaia, adotou um conceito indeterminado ao prever a exigência da manutenção das instituições democráticas entre os participantes do tratado, sem explicitar qual é a definição ou o conceito de democracia a ser adotado.

Com tamanha insegurança jurídica da expressão democracia, o Protocolo de Ushuaia abre as portas para a utilização estratégica da “cláusula democrática” pelos

³⁸⁹ PARAHYBA, Andrea Joffily. **Os conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade administrativa no Estado democrático de direito**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/37b0051cab04e3d79c5d744daa6f76c2.pdf Acesso em: 26 abr. 2019.

³⁹⁰ COSTA, Raphael Vieira da. **Conceitos jurídicos Indeterminados e sua relação com a discricionariedade administrativo**. [S.l.], 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54508/conceitos-juridicos-Indeterminados-e-sua-relacao-com-a-discricionariedade-administrativa/2>. Acesso em: 01 maio 2019.

³⁹¹ COSTA, Raphael Vieira da. **Conceitos jurídicos Indeterminados e sua relação com a discricionariedade administrativo**. [S.l.], 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54508/conceitos-juridicos-Indeterminados-e-sua-relacao-com-a-discricionariedade-administrativa/2>. Acesso em: 01 maio 2019.

membros do bloco, causando instabilidade política além de afetar os padrões de mútua confiança entre os parceiros.

Assim, a falta de uma redação adequada da “cláusula democrática”, sem a presença de requisitos mínimos que possam caracterizá-la, acordadas previamente por todas as partes interessadas, permite que os membros do bloco utilizem este importante instrumento para satisfazer interesses casuais, movidos por interesses políticos, ideológicos e econômicos, reduzindo, assim, consideravelmente a força jurídica do Protocolo de Ushuaia.

4.4 Os Requisitos Mínimos de Democracia, Defendidos por Bobbio, e sua Relação com o Protocolo de Ushuaia

A democracia tem um lugar especial no magnífico acervo de obras do renomado jurista e filósofo italiano Norberto Bobbio, que nasceu em Turim (Itália) em 1909 e faleceu na mesma cidade em 2004, dedicando sua vida às atividades de escritor e professor universitário, ocupando-se dos estudos da Teoria Política, Filosofia do Direito e História do Pensamento Jurídico.³⁹²

Destacam-se em suas obras sobre o estudo da democracia as seguintes: “Liberalismo e Democracia” (1984), “Crise da Democracia” (1985), “Democracia e Ditadura” (1989), “Democracia e Segredo” (2011), entre outras, mas merece destaque para os objetivos deste trabalho a obra publicada em 1984 (Primeira Edição), denominada “O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo”.

No que se refere à obra utilizada como referência neste trabalho, “O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo”, a expressão “futuro”, utilizada pelo autor, não está relacionada com a futurologia sobre a democracia, mas, sim, serve como exercício de reflexão sobre as contradições dos regimes democráticos, “procurando combinar a grande tradição liberal com a grande tradição socialista, num delicado equilíbrio entre liberdade e justiça social; estruturam-se como uma polêmica vibrante e refinada contra a direita reacionária e contra todos os dogmatismos”.³⁹³

³⁹² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

³⁹³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 4.

Para Bobbio, o regime democrático está sempre em transformação, e a dinâmica está em seu âmago, em seu estado natural, diferente do despotismo que é estático, sendo que sua inércia tem o condão de deixá-lo sem igual a si mesmo.³⁹⁴

O autor afirma em seu “Dicionário de Política” que há confluência de três vertentes das tradições do pensamento político da teoria contemporânea sobre a democracia, que se divide em teoria clássica, medieval e moderna.³⁹⁵

Na teoria clássica ou aristotélica, entre três formas de governo, a democracia seria o governo do povo, ou seja, de todos os cidadãos que gozam dos direitos dessa condição de cidadania, o que a difere da monarquia, que é o governo de um só, e também da aristocracia, que é governada por poucos.³⁹⁶

A chamada teoria medieval está apoiada na soberania popular, em que há uma relação entre uma concepção ascendente e uma concepção descendente da soberania, levando em conta sempre se o poder supremo é originário do povo, quando então seria representativo, ou caso se originaria do príncipe, quando se transmitiria por delegação do superior para o inferior.³⁹⁷

A teoria moderna, denominada de teoria de Maquiavel, está embasada na afirmação de que as formas históricas de governo são essencialmente a monarquia e a república, e a antiga democracia nada mais seria do que uma forma de república.³⁹⁸

Já na época contemporânea, entre as várias formas em que a democracia pode ser entendida e classificada, apresenta-se pertinente expor as ideias de Bobbio sobre a relação deste instituto com os regimes liberais e socialistas, tendo-se afirmado que, durante todo o século XIX, o debate sobre o tema girou no confronto entre essas duas doutrinas políticas.³⁹⁹

³⁹⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 4.

³⁹⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 319.

³⁹⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 320.

³⁹⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 319.

³⁹⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 319.

³⁹⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 323.

Sobre a democracia relacionada com a concepção liberal do Estado, a liberdade que deve ser atendida é a liberdade individual em sua relação com o Estado, constituindo-se na concretude das liberdades civis e a liberdade política. Com isso, para ser compatível a democracia com o Estado liberal, é essencial o reconhecimento e a garantia de direitos fundamentais. Nessa linha de pensamento, a democracia nos regimes representativos pode se afigurar em dois vetores:⁴⁰⁰

- a) no alargamento gradual do direito do voto, que inicialmente era restrito a uma exígua parte dos cidadãos com base em critérios fundados sobre o censo, a cultura e o sexo e que depois se foi estendendo, dentro de uma evolução constante, gradual e geral, para todos os cidadãos de ambos os sexos que atingiram um certo limite de idade (sufrágio universal);
- b) na multiplicação dos órgãos representativos (isto é, dos órgãos compostos de representantes eleitos), que num primeiro tempo se limitaram a uma das duas legislativas, e depois se estenderam, aos poucos, à outra assembleia, aos órgãos do poder local, ou, na passagem da monarquia para a república, ao chefe do Estado.

Assim sendo, tanto em um como em outro vetor, o processo de democratização está diretamente relacionado com o reconhecimento da soberania popular, inserida na estrutura do Estado liberal de garantias, identificando-se a democracia liberal com uma transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo.⁴⁰¹

No que se refere ao regime socialista, diante das suas mais diversas formas de existência, o ideal por um regime democrático representa um elemento integrante, pois os teóricos que propuseram o regime utilizaram a base popular para compor a estrutura do Estado e, sem isso, não se atingiriam as profundas transformações sociais impostas por essa nova ideologia.⁴⁰²

O jusfilósofo italiano defende que “o ideal democrático não é constitutivo do socialismo, porque a essência do socialismo sempre foi a ideia da revolução das

⁴⁰⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 324.

⁴⁰¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 324.

⁴⁰² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 324.

relações econômicas e não apenas das relações políticas, da emancipação social, como disse Marx, e não apenas da emancipação política do homem”.⁴⁰³

Assim, o que a doutrina socialista difere da doutrina liberal nesse aspecto é o modo de sua compreensão do processo de democratização do Estado, pois no socialismo o sufrágio universal que, para o liberalismo em seu desenvolvimento histórico, é o ponto de chegada do processo de democratização do Estado, constitui apenas o ponto de partida.⁴⁰⁴

Além do sufrágio universal, o aprofundamento do processo de democratização da parte das doutrinas socialistas ocorre por meio da crítica da democracia representativa e da adoção mais intensa de alguns pontos da democracia direta e o compartilhamento do poder pela maior participação popular.⁴⁰⁵

Essa participação e controle de base popular deverá se estender dos órgãos de decisão política para os do setor econômico, administração pública, empresarial, sociedade civil, chegando-se a falar de democracia econômica, industrial ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle.⁴⁰⁶

Em comentários de Marx, avaliando as instituições políticas criadas pelo povo na ocasião da “Comuna de Paris”, o famoso economista e sociólogo prussiano identificou alguns elementos de uma nova forma de democracia, que denominou de “autogoverno dos produtores”, enumerando características que a distinguem do regime representativo:⁴⁰⁷

a) enquanto o regime representativo se funda sobre a distinção entre poder executivo e poder legislativo, o novo Estado da Comuna deve ser ‘não um órgão parlamentar, mas de trabalho, executivo e legislativo, ao mesmo tempo’;

b) enquanto o regime parlamentar inserido no tronco dos velhos Estados absolutistas deixou sobreviver consigo órgãos não

⁴⁰³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 324.

⁴⁰⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 324.

⁴⁰⁵ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 324.

⁴⁰⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 325.

⁴⁰⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 325.

representativos e relativamente autônomos, os quais, desenvolvidos anteriormente na instituição parlamentar, continuam a fazer parte essencial do aparelho estatal, como o exército, a magistratura e a burocracia, a Comuna estende o sistema eleitoral a todas as partes do Estado;

c) enquanto a representação nacional característica do sistema representativo é inteiramente distinta da proibição de mandato autoritário, cuja consequência é a irrevogabilidade do cargo durante toda a duração da legislatura, a Comuna é composta de conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nas diversas circunscrições de Paris, responsáveis e revogáveis em qualquer momento;

d) enquanto o sistema parlamentar não conseguiu destruir a centralização política e administrativa dos velhos Estados, antes, pelo contrário, confirmou através da instituição de um parlamento nacional, o novo Estado deveria ter descentralizado, ao máximo, as próprias funções nas 'comunas rurais' que teriam enviado seus representantes a uma assembléia nacional à qual seriam deixadas algumas poucas mas importantes funções cumpridas por funcionários comunais.

Foram nessas reflexões de Carl Marx sobre a Comuna de Paris que Lênin expôs as diretrizes e bases da nova democracia dos conselhos, sustentando que as características dessa forma de democracia em relação à democracia parlamentar é o reconhecimento de que, na sociedade capitalista, houve um deslocamento dos centros de poder dos órgãos tradicionais do Estado para a grande empresa. Dessa forma, descarta que o controle a ser exercido pelo cidadão mediante os canais tradicionais da democracia política é insuficiente para impedir os abusos de poder, o qual seria o objetivo de se evitar no sistema democrático.⁴⁰⁸

Nessa esteira, a democracia é exercida com a implantação dos conselhos, sendo considerado um novo tipo de controle que ocorre nos próprios lugares da produção, ou seja, na fábrica onde está o cidadão-trabalhador, e não exercida por um cidadão abstrato em uma democracia meramente formal.⁴⁰⁹

Assim sendo, o conselho de fábrica constituiria a semente de uma nova espécie de Estado dos trabalhadores em contraposição ao Estado dos cidadãos, em que haveria uma grande expansão desses órgãos a existir em todos os lugares da sociedade, onde decisões importantes precisariam ser tomadas em prol da coletividade. Com isso, o novo sistema democrático seria uma verdadeira "federação

⁴⁰⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 325.

⁴⁰⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 325.

de conselhos unificados através do reagrupamento ascendente, partindo deles até aos vários níveis territoriais e administrativos”.⁴¹⁰

O comparativo de Bobbio entre a ótica da democracia em Estados considerados liberais em contraposição com os socialistas é de fundamental impacto no presente trabalho, pois demonstra que, dependendo do sistema político implantado em um Estado, a interpretação do que se considera um regime democrático pode variar consideravelmente, pois fundado em princípios ideológicos diferentes. Além disto, ao serem eleitos representantes de Estado representando partidos políticos com determinado alinhamento mais à direita ou mais à esquerda, esse impacto interpretativo também deve ser considerado.⁴¹¹

Com efeito, o autor italiano entende pertinente uma definição mínima de democracia, sugerindo um método, sem emitir um juízo de valor, para se definir um regime democrático, que pode ser entendido como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. No entanto, reconhece que este método está mais aproximado da realidade de uma democracia representativa do que de uma democracia direta.⁴¹²

No que se refere à necessidade de uma definição mínima de democracia, Bobbio afirma que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Assim, para manter a sobrevivência do grupo social, todos estariam obrigados a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros.⁴¹³

Contudo, os grupos são compostos por indivíduos que são quem realmente decidem e, para que se possam aceitar as decisões coletivas, é necessário que sejam

⁴¹⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 325.

⁴¹¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 324-325.

⁴¹² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 4.

⁴¹² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 12.

⁴¹³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 17.

tomadas com base em regras, mesmo que costumeiras, a fim de estabelecer quem efetivamente está autorizado a tomar as decisões em nome dos demais e como serão os procedimentos a serem adotados. Assim, por meio de um número muito elevado de membros do grupo (que escolhem os representantes) em atribuir este poder de tomar as decisões coletivas é que se poderia caracterizar o regime democrático.⁴¹⁴

Com isso, afirma que, para uma definição mínima de democracia, não seria suficiente a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar, direta ou indiretamente, da tomada de decisões coletivas e a existência de regras de procedimento como a da maioria seria fundamental e indispensável que “aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.”⁴¹⁵

E assim, segundo Bobbio, para se atender tal condição é necessário que aos indivíduos chamados a decidir, sejam garantidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, e outros, reconhecidos constitucionalmente. São esses direitos os pressupostos necessários para azeitar o funcionamento adequado dos mecanismos procedimentais que irão caracterizar um regime democrático.⁴¹⁶

Entretanto, as regras do jogo não estariam estampadas nas normas constitucionais que atribuem estes direitos fundamentais, mas seriam elas regras preliminares que permitiriam a ocorrência do jogo, assim como o estado liberal é considerado o pressuposto histórico e jurídico do estado democrático: ⁴¹⁷

Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta

⁴¹⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 17.

⁴¹⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 18.

⁴¹⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 19.

⁴¹⁷ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 19.

interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos.

Como se vê, todas estas regras estabelecem como se deve chegar à decisão política e não o que decidir.

Do ponto de vista do que decidir, o conjunto de regras do jogo democrático não estabelece nada, salvo a exclusão das decisões que de qualquer modo contribuiriam para tornar vãs uma ou mais regras do jogo. Além disso, como para todas as regras, também para as regras do jogo democrático se deve ter em conta a possível diferença entre a enunciação do conteúdo e o modo como são aplicadas. Certamente nenhum regime histórico jamais observou inteiramente o ditado de todas estas regras; por isso, é lícito falar de regimes mais ou menos democráticos. Não é possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático. Pode afirmar-se somente que um regime que não observa nenhuma regra não é certamente um regime democrático, pelo menos até que se tenha definido o significado comportamental de Democracia.⁴¹⁸

Nesta perspectiva, as “regras do jogo” valem como condição da democracia, e com isso, Bobbio enumerou regras que se constituiriam em requisitos mínimos para que se pudesse identificar se um Estado poderia ser considerado democrático, conforme se passa a expor a seguir:⁴¹⁹

1. Todos os cidadãos que alcançaram a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica e sexo, devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, todos têm o direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a exprima por eles;
2. O voto de todos os cidadãos deve ter o mesmo peso;
3. Todas as pessoas que desfrutam de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua própria opinião, formada com a maior liberdade possível por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados, competindo entre si;
4. Devem ser livres também no sentido de ter condições de escolher entre soluções diferentes, ou seja, entre partidos que têm programas diferentes e alternativos;
5. Seja por eleições, seja por decisão coletiva, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de considerar o candidato eleito ou considerar válida a decisão obtida pelo maior número de votos;

⁴¹⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 19.

⁴¹⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 19.

6. Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente, o direito de se tornar, por sua vez, maioria em igualdade de condições.⁴²⁰

Por sua vez, segundo o jusfilósofo italiano, caso as seis regras fossem aplicadas na vida política de uma coletividade, esta poderia ser considerada uma democracia, sendo uma forma de governo fundamentada na soberania popular, em um processo de constante aperfeiçoamento, motivo que necessariamente deve fixar as normas e critérios para definir o exercício do poder político. Sendo assim, para que os regimes democráticos possam se aperfeiçoar e ser reconhecidos como tal, seria necessária a utilização do seu método procedimental na defesa das “regras do jogo”.⁴²¹

A relação da teoria defendida por Bobbio com a Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia é revelada justamente na exigência da construção de uma definição mínima de democracia, a fim de garantir a segurança jurídica aos Estados-Partes. Como regra clara do que é um regime democrático, com suas delimitações, elementos e pressupostos previamente acordados, há condições de evitar a aplicação de penalidades que prejudicam além do Estado sancionado, por via reflexa, todo o bloco econômico. Assim, com o ajuste da “cláusula democrática” do MERCOSUL, há um elemento facilitador da coordenação de políticas entre os Estados de forma solidária, que é um dos vetores principais da existência do MERCOSUL.

4.5 Contribuições para uma Necessária Reforma da Cláusula Democrática Prevista no Protocolo de Ushuaia

Diante da constatação da indeterminação semântica da expressão “cláusula democrática” e, a partir da exposição dos casos concretos aos quais se verificou a existência de consideráveis divergências entre os Estados-Partes sobre os fatos ensejadores da aplicação das penalidades do Protocolo de Ushuaia, o autor deste trabalho apresenta as seguintes contribuições:

- Diante da urgência da reforma semântica da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, devem os Estados-Partes acordar a definição de uma série de

⁴²⁰ PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. A concepção democrática de Bobbio: uma defesa das regras do jogo. **REPOL - Revista Estudos de Política**, Campina Grande, v. 1, n. 1, 2012.

⁴²¹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 17-19.

critérios objetivos mínimos para a identificação da existência e manutenção do regime democrático.

Assim sendo, havendo acordo entre todos os Estados-Partes que compõem o bloco sobre os critérios objetivos que serão adotados como regime democrático, entende-se que haverá uma diminuição de conflitos e divergências entre os participantes, evitando a instabilidade política ocasionada pela mudança dos representantes políticos nos países e por situações momentâneas de interesses outros;

- Com a definição supramencionada de democracia, o passo seguinte é a reforma do sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL, aprovando-se uma norma expressa que reconheça o caráter jurídico na aplicação das sanções da cláusula democrática;

Essa sugestão está na linha da decisão do TPR no laudo 01/2012, quando afastou a preliminar de sua incompetência *ratione materiae*, que tinha como fundamento o argumento da natureza política das sanções estabelecidas no Protocolo de Ushuaia, havendo por afirmar categoricamente que o tribunal não estava adstrito ao julgamento de questões de natureza comercial do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL.

Entretanto, em que pese a maestria na interpretação do sistema de controvérsias instalado no bloco para justificar a sua competência e o caráter jurídico das sanções do Protocolo de Ushuaia, o TPR necessitou fazer longo raciocínio hermenêutico para chegar a essa conclusão, fazendo o cotejo de várias normativas para atingir o seu desiderato.⁴²²

⁴²² Laudo n. 01/2012, contendo a argumentação específica sobre a competência do TPR. "[...] Como se observa no preâmbulo do PO, o aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, a partir da estrutura Inicial desenhada pelo Protocolo de Brasília, considerava "A necessidade de garantir a correta Interpretação, aplicação e cumprimento dos Instrumentos fundamentais do processo de Integração e do conjunto normativo do MERCOSUL, de forma consistente e sistemática". 35. O PO estabelece: "As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a Interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo." (Art. 1.1). 36. A jurisdição do sistema de solução de controvérsias, dessa forma, se estende *ratione personae* aos Estados membros do MERCOSUL. *Ratione materiae*, esta jurisdição se conforma sobre controvérsias entre os Estados Partes referidas à Interpretação ou não cumprimento da normativa do MERCOSUL. Não há, de forma implícita ou explícita no texto do PO, exclusão de jurisdição com base na matéria objeto da controvérsia. 37. Nessa ótica, não se pode falar de "falta de vocação" do sistema para solucionar controvérsias que ultrapassam a esfera comercial. A legitimidade do sistema se fundamenta na contribuição à estabilidade, na medida em que avança o processo de Integração, em suas diversas esferas. Esta legitimidade deve ser apreciada conforme o texto

Assim sendo, estabelecendo uma norma expressa que reconheça o caráter jurídico na aplicação das sanções da cláusula democrática, se estabeleceria de forma clara a competência do TPR e a natureza jurídica das sanções previstas no Protocolo de Ushuaia;

- A criação de órgão (subgrupo de trabalho), nos mesmos moldes que outros existentes na estrutura do MERCOSUL, que pudesse permanentemente fazer estudos e apresentar sugestões quanto ao desenvolvimento dos padrões para definir os requisitos para a manutenção da democracia, tendo em vista ser este instituto fundamental para integração e a estabilidade política regional.

- Por fim, sugere-se que ao menos a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia pode se utilizar do conteúdo mínimo de definição estabelecida na cláusula democrática disposta na Carta Interamericana Democrática, tendo em vista que possui uma redação semântica bem mais avançada do que a prevista em vigor no MERCOSUL.

acordado no PO pelos Estados Parte, o qual não exclui a priori a análise de qualquer tipo de controvérsia no marco normativo do MERCOSUL. 38. Por outro lado, observa-se que não há no PU Indicação expressa de foro para a solução de eventuais controvérsias e tampouco que se refira à sua aplicação ou à sua Interpretação. Entretanto, o PU Indica em seu preâmbulo a vinculação ao conjunto normativo do MERCOSUL, ao reafirmar "os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e seus Protocolos [...]". É sabido que preâmbulo não cria obrigações para as partes de um tratado Internacional, ainda que Integre seu texto, para fins de Interpretação¹. 39. Além disso, o art. 8 do PU expressamente determina que "o presente Protocolo é parte Integrante do Tratado de Assunção e dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre o MERCOSUL e a República da Bolívia e entre o MERCOSUL e a República do Chile". Resta, portanto, pouco espaço de Interpretação no que se refere ao locus das normas Invocadas nesta controvérsia como parte Integrante do conjunto normativo do MERCOSUL. É de se deduzir, em consequência, que o sistema de solução de controvérsias abarca as normas do PU na medida em que não afetem o possam afetar direitos e obrigações de qualquer dos Estados Parte. Portanto, não cabe discutir o direito de recorrer a esse sistema que tem um Estado Parte que considera que foram violados seus direitos na aplicação das normas do PU. 41. A Interpretação deste Tribunal da normativa do MERCOSUL deve estar atenta aos textos aprovados pelos Estados Parte, sem substituir o determinado pela vontade dos Estados Parte no que se refere a valores normativos ou regras processais de jurisdição. 42. Nesse sentido, a tese sustentada pelos demandados (ver parágrafo 32 supra) é relevante, sobretudo ao se considerarem as repercussões que uma eventual decisão nesta controvérsia poderia ter tanto para o Paraguai quanto para a ordem Interna dos Estados Parte. A estrutura normativa do MERCOSUL não cria uma ordem supranacional que possa substituir a vontade soberana dos Estados que a compõem, o que se manifesta também nos tratados Internacionais que assinam e nas decisões adotadas em consequência. 43. À luz dessas considerações, conclui este Tribunal que a observância À luz dessas considerações, conclui este Tribunal que a observância da legalidade dos procedimentos previstos no PU é suscetíveis de revisão no marco do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. O mesmo se aplica aos questionamentos relacionados à aplicação e à Interpretação de referido Protocolo, na medida em que o caso concreto, por sua natureza, demande um exame de legalidade".

5 CONCLUSÃO

Na presente Dissertação, fez-se uma análise sobre a discricionariedade que possuem os Estados-Partes do MERCOSUL na aplicação da chamada “cláusula democrática”, estabelecida no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, que prevê graves sanções em caso de violação do regime democrático de governo.

O tema foi escolhido devido à sua importância para a integração e consolidação dos blocos regionais, visando manter incólumes as instituições democráticas nos Estados-Partes. A democracia é fundamental ao MERCOSUL, levando em conta que foi a redemocratização dos países da América Latina, após longo período de ditaduras militares, o que proporcionou ambiente favorável para sua criação e desenvolvimento.

Inicialmente, no trabalho foi apresentada uma análise histórica sobre os antecedentes do processo de integração econômica na América Latina, com sua evolução gradual até o surgimento do MERCOSUL. Com isso, foi possível constatar que foram inúmeras as tentativas em conseguir uma efetiva integração na região no decorrer de vários anos, remontando essa vontade ao início do processo de independência dos países latino-americanos.

Com esse estudo, identificou-se que as históricas dificuldades para consolidação do processo de integração na América Latina não foram motivadas somente por divergências internas entre os países vizinhos, mas pela determinante intervenção de grandes potências e seus vorazes interesses econômicos, que sempre temeram a formação de um forte bloco econômico na região.

Após articuladas considerações sobre o surgimento do MERCOSUL, sua origem e seus objetivos, foi procedida uma análise do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, que nasceu com a missão de garantir a manutenção do regime democrático entre os Estados-Partes e demais associados.

Inicialmente, se propôs fazer uma análise abstrata sobre a redação do dispositivo que instrumentaliza a “cláusula democrática”, identificando-se, de imediato, a sua vulnerabilidade semântica, já que não apresentava uma definição suficiente ou a enumeração de pressupostos identificadores do que deverá ser entendido por “democracia”.

Após isso, foram analisados três casos concretos (Paraguai, Brasil e Venezuela) onde foi demonstrada, na prática, a utilização da “cláusula democrática”, permitindo-se observar e constatar a imensa discricionariedade permitida para sua aplicação.

Os casos estudados apontaram para o uso estratégico da cláusula pelos Estados-Partes que, se aproveitando da considerável indeterminação, se utilizaram desta motivados por casuísmos, conforme a conveniência e oportunidade política, ideológica ou econômica do momento.

Essa falta de coerência na utilização do Protocolo de Ushuaia foi observada principalmente no momento das trocas dos representantes políticos dos Estados que, mudando a configuração ideológica da cúpula do MERCOSUL, podem decidir com larga margem de interpretação, utilizando critérios políticos e não jurídicos, em que pese o MERCOSUL contar com um sistema de resolução de controvérsias.

Um exemplo dessa constatação foi quando do ingresso da Venezuela no MERCOSUL; na oportunidade, o país sequer havia superado os requisitos jurídicos exigidos no protocolo de adesão, conseguindo adentrar no bloco por decisão da Cúpula do MERCOSUL. Importante registrar que os representantes dos Estados se alinhavam ideologicamente com o representante venezuelano.

De outro vértice, na mesma ocasião, decidiram por suspender o Paraguai do bloco, que agora contava com um Presidente contrário às aspirações ideológicas dos demais Estados-Partes que o suspenderam.

Assim sendo, com o presente estudo, entende-se que foi possível constatar a discricionariedade na aplicação das penalidades do Protocolo de Ushuaia que, ao invés de servir de garantia de segurança jurídica aos Estados-Partes, acaba sendo utilizado como instrumento veiculador de injustiças, desentendimentos, desarmonia e instabilidade política entre os participantes do bloco.

Contudo, apesar das constatações sobre a insegurança ocasionada pela inadequada redação da “cláusula democrática” do Protocolo de Ushuaia, registram-se os poucos casos que ocorreram na prática, permitindo o cotejamento para análise mais aprofundada.

Foram também apresentadas algumas contribuições para uma necessária reforma da “cláusula democrática”, sugerindo-se que os Estados-Partes acordem sobre a definição de uma série de critérios objetivos mínimos para a identificação da existência e manutenção do regime democrático, além da implantação de uma

reforma do sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL, aprovando norma expressa que reconheça o caráter jurídico na aplicação das sanções.

Além disso, sugeriu-se a criação de um órgão específico (subgrupo de trabalho), nos mesmos moldes que outros existentes na estrutura do MERCOSUL, para desenvolver estudos e apresentar sugestões quanto ao desenvolvimento dos padrões para se definir os requisitos para a manutenção da democracia.

E, como sugestão derradeira, sugeriu-se que ao menos a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia possa se valer do conteúdo mínimo de definição estabelecida na cláusula democrática disposta na Carta Interamericana Democrática, tendo em vista que possui uma redação bem melhor estruturada do que a prevista para o MERCOSUL.

Finalmente, entende-se por enfatizar que o estudo sobre as “cláusulas democráticas” na América Latina e, principalmente, no MERCOSUL, devem continuar em aperfeiçoamento, levando em conta a importância do tema na contribuição para a consolidação do regime democrático na região latino-americana e a uma sólida e efetiva consolidação da integração regional econômica, política, social e cultural.

Chegado ao final do presente estudo, verifica-se que a hipótese básica formulada “de que não há no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL a identificação dos elementos mínimos do que é democracia, permitindo elevada discricionariedade política na aplicação das penalidades”, foi confirmada.

O Protocolo de Ushuaia adotou um conceito de democracia indeterminado, o que abre margem para diversas interpretações, insegurança jurídica e instabilidade política. Consequentemente, permite que os membros do bloco utilizem este importante instrumento para satisfazer interesses oportunos movidos por interesses políticos, ideológicos e econômicos, reduzindo assim, consideravelmente, a força jurídica do Protocolo de Ushuaia.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e.; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, DF, n. 10, out./dez. 2009.

ARGENTINA, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai abandonam Unasul. A metade das nações Integrantes do bloco anti-estadunidense criado há uma década decidem suspender sua participação. **El País**, Madri, 22 abr. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/Internacional/1524267151_929149.html. Acesso em: 30 abr. 2019.

ARTHMAR, Rogério. Os Estados Unidos e a economia mundial no pós-Primeira Guerra. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 29, 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2156>. Acesso em: 08 jul. 2018.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Tratado de Lisboa**. Lisboa: Assembleia da República, mar. 2008. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

BARROS, Cesar Mongolin de. **A ditadura militar no Brasil, processo, sentido e desdobramentos**. [S.l.], 2011. Disponível em: <https://cesarmangolln.files.wordpress.com/2010/02/cesar-mangolln-de-barros-a-ditadura-militar-no-brasil-2011.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2019.

BARROS, Pedro Silva. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 5, v. 2, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Tratado de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo. Saraiva. 2012. v. 1.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, 2017. n esp., elocation - e172129.

BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines. Notas de análise sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista do Departamento de Ciência Humanas**, Santa Cruz do Sul, n. 25, 2006/2.

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Notas de análise sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista Tópos**, Presidente Prudente, SP, v. 1, n. 1, p. 112, 2007.

BENEDICTO, Marcelo; MARLI, Mônica. 10% da população concentram quase metade da renda do país. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 11 abr. 2018. Disponível em: <https://agenciade-noticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20844-10-da-populacao-concentram-quase-metade-da-renda-do-pais>. Acesso em: 01 abr. 2019.

BETHELL, Leslie. O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai. **Estudos Avançados USP**, São Paulo, v. 9, n. 24, maio/ago. 1995.

BIANCHINI, Marcos Paulo Andrade; BORBA, Alderico Kleber. A interpretação de conceitos jurídicos indeterminados e a hermenêutica filosófica: contribuições para controle e legitimidade da administração pública. **Revista de Argumentação e Hermenêutica Jurídica**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C, Varriale et al.; Coord. trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito**: direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, n. 3, abr./jul. 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Discursos desumanizantes e violação seletiva de direitos humanos sob a lógica da colonialidade. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2016.

BRAGATO, Fernando Frizzo. Conflitos territoriais Indígenas no Brasil: entre risco e prevenção. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, p. 156-195, 2017.

BRAGATO, Fernando Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 19, n. 1, 2014. Disponível em: <https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548/2954>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. “**Itamaraty confirma suspensão da Venezuela do MERCOSUL**. Decisão foi anunciada por chanceleres do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e está relacionada a descumprimento de prazos de acordos para adesão”. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/itamaraty-confirma-suspensao-da-venezuela-do-MERCOSUL>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment**: o julgamento da Presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal: SAJS, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/524566>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 922, de 10/09/1993**. Promulga o Protocolo para a Solução de Controvérsias, firmado em Brasília em 17 de dezembro de 1991, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0922.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004**. Promulga o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4982.htm. Acesso em: 27 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Dados Abertos MDIC**. Brasília, DF, 2019. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/Index.php/dados-abertos>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. **Operação Lava Jato**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados partes do MERCOSUL e Estados Associados**. Brasília, DF, 11 dez. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3258-comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-MERCOSUL-e-estados-associados>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota 255 Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul**. São Paulo, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 28 dez. 2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comunidade andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 65, p. 62-80, mar. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n65/0104-4478-rsocp-26-65-0062.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. O Congresso do Paraná (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais. **Papel Político**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 235-265, 2015. Disponível em: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/viewFile/> Acesso em: 08 jul. 2018.

BUGIATO, Caio Martins. Teoria do imperialismo: John Hobson. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, Marília, v. 7, n. 2, p. 129-139, 2007.

CABRAL, Alex Ian Psarski; RIBEIRO, Cristiane Helena Lima de Paulo; ANDRADE, Mayra Thais. **Direito internacional público e privado em faces contemporâneas**. Pará de Minas, MG. VirtualBooks, 2018.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional didático**. 6. ed. Belo Horizonte: DELREY, 1999.

CARVALHO, Thales Leonardo de. A cláusula democrática do MERCOSUL e as Interrupções de mandatos presidenciais na América do Sul: um estudo sobre os casos paraguaio e brasileiro. **Revista Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 14 n. 1, p. 25-38, abr. 2017.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão; SALLUM JUNIOR, Brasília. O impeachment do Presidente Collor: A Literatura e o Processo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 2011.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVEDON, Ricardo. As cláusulas gerais, uma perspectiva histórico-construtiva do direito privado contemporâneo. **Redes – Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 1, n. 1, nov. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Desktop/Brasil/Cláusulas%20Gerais%201.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CAVLAK, Iuri. A Alalc como auge da integração sul-americana no século XX. **História: debates e tendências**, Passo Fundo, v. 12, n. 1, p. 38-48, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/2708/1844>. Acesso em: 08 jul. 2018.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The world factbook**. Washington, D.C., 2019. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pa.html>. Acesso em: 21 jan. 2019.

COLANTUONO, Aline Correia de Sousa; COLANTUONO, Albino Fernando. Análise da formação socioeconômica brasileira e da transformação de São Paulo em polo dinâmico do país. **Espaço em Revista**, Catalão, GO, v. 16, n. 2, set./dez. 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Carta democrática interamericana**. [S.l.], 11 set. 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r.Carta.Democr%C3%A1tica.htm>. Acesso: 01 maio 2019.

COSTA, Raphael Vieira da. **Conceitos jurídicos Indeterminados e sua relação com a discricionariedade administrativo**. [S.l.], 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54508/conceitos-juridicos-Indeterminados-e-sua-relacao-com-a-discricionariedade-administrativa/2>. Acesso em: 01 maio 2019.

CUÉ, Carlos E. Argentina é o primeiro país a declarar que “respeita” a mudança no Brasil. **Jornal El País**, Madrid, 12 maio 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/12/Internacional/1463053024_876025.html Acesso em: 14 abr. 2019.

CUNHA, Débora Coutinho; MARTINS, Fernanda de Castro Brandão. A União Europeia e a promoção do modelo liberal-democrático: a atuação no sul e leste da Europa e novos desafios. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 8, 2017.

DELUCA, Santiago. **El Mercosur tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela**: Ponderación del Laudo TPR nº 1/2012. Madrid: Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR), 2013. Disponível em: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2013-11-07-el%20mercosur.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Brasília, DF, n. 167, seção 1, p. 55, quarta-feira, 29 ago. 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>. Acesso em: 16 fev. 2019.

DIAZ, Alejandra. **El caso de la suspension de Paraguay en el Mercosur**: reflexiones acerca de los Protocolos de Ushuaia I y II su primeira aplicación. [S.l.], 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273381364_El_Caso_de_la_suspension_de_Paraguay_en_el_MERCOSUR_Reflexiones_acerca_de_e_los_Protocolos_de_Ushuaia_I_y_II_y_su_primera_aplicacion. Acesso em: 15 abr. 2019.

DILMA volta a falar em golpe e diz que pode apelar ao MERCOSUL. **G1**, São Paulo, 22 abr. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/dilma-diz-que-pode-acionar-MERCOSUL-em-caso-de-ruptura-na-democracia.html>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DO golpe contra Chávez à 'presidência Interna' de Guaidó, veja como a Venezuela chegou ao estado atual. **G1**, São Paulo, 12 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/12/do-golpe-contra-chavez-a-reeleicao-contestada-de-maduro-veja-como-a-venezuela-chegou-ao-estado-atual.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2019.

DONGHI, Túlio Halperin. **História da América Latina**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1975.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão. Unicamp. IE**, Campinas, n. 303, jun. 2017.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, ago. 2012.

FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito, 2017. p. 21.

FARIA, Juliana Faria; GUEVARA, Kalki Zumbo Coronel. O processo de integração da Venezuela no MERCOSUL e suas implicações no âmbito regional e internacional. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, [S.l.], v. 5, p. 198, 2009. Disponível em: http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume5/arquivos_pdf/sumario/juliana_kalki.pdf. Acesso em: 01 maio 2019.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FERREIRA, Carlos Serrano. VIEIRA, Wilson. A construção da nação na América Latina, um processo Interrompido: bloqueios Internos e externos. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v. 24.2, 2017.

FIGUEIREDO Alexandre Ganan de Brites; BRAGA, Márcio Bobik. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro. v. 9, n. 2, maio/ago., 2017. Disponível em: <http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/article/view/141/147>. Acesso em: 08 jul. 2018.

FIGUEIREDO, Admam Hamam de. **O território brasileiro**. Atlas Nacional do Brasil. [S.l.], 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47603_cap4_pt1.pdf. Acesso em: 16 fev. 2019.

FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites; BRAGA, Márcio Bobik. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro. v. 9, n. 2, p. 313, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/article/view/141/147>. Acesso em: 08 jul. 2018.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa-Omega, 1998.

FREITAS JÚNIOR, Antônio de Jesus da Rocha. **Manual do MERCOSUL – globalização e integração regional**. São Paulo: BH Editora. 2006.

FREIXO, Adriano; RISTOFF, Taís. Democracia e Integração regional: a experiência do MERCOSUL. **Agenda Social (UENF)**, [S.l.], v. 1, p. 42, 2008 apud MARQUES, Fabrício R.; CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e; DRIUSSO, Marcelo. O peso da redemocratização no processo de integração entre Brasil e Argentina. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 9, v. 2, 2010.

GOLDBAUM, Sergio; LUCCAS, Victor Nóbrega. Comunidade Andina de Nações. **Texto para Discussão**, São Paulo, n. 309, abr. 2012. Disponível em: <https://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9650/TD%20309%20-%20Sergio%20Goldbaum.pdf>. Acesso em: 01 maio 2019.

GOLDZWEIG, Rafael Schmuziger. A entrada da Venezuela no MERCOSUL: análise dos aspectos políticos e econômicos. **Revista de Relações Internacionais RICRI**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 02- 29, maio 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/Index.php/ricri/article/download/17433/10135>. Acesso em: 01 maio 2019.

GOMES, David F. L. Brasil, Portugal e a crise do antigo sistema colonial: elementos para a compreensão do conceito moderno de Constituição. **Revista Libertas**, Ouro Preto, MG, n. 2, v. 2, jul./dez. 2016.

GOMES, Eduardo Biacchi. Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsia do MERCOSUL e perspectivas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 37, 2002.

GOMES, Eduardo Biacchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Instituto Memória, 2016.

GONÇALVES, José Alexandre. Conjuntura do poder da República Paraguai na cenário sul-americano a partir de 1950 e seu significado regional. **Revista Geopolítica**, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, jan./jun. 2010.

GUERRA, Camila. A Incompatibilidade entre o princípio republicano e o instituto da reeleição: uma análise crítica. **Resenha Eleitoral do TRES**, **Revista técnica**, Florianópolis, n. 7, jan./jun. 2015.

HAJFNE, Jacqueline A. Hernández. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 20, n. 37, mar. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10690/6317>. Acesso em: 08 jul. 2018.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOBBSBAWM, Eric J. **A era das Revoluções: 1789-1848**. Tradução: Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [199-?]. cap. 2: A revolução industrial.

HOBBSBAWM, Eric J. **A era do capital: 1848-1875**. Tradução: Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política. **As Questões Políticas e Os atos de Governo**, Brasília, DF, ano 46, n. 182, abr./jun. 2009. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/182/ril_v46_n182_p7.pdf. Acesso: 01 maio 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Território e dados geográficos**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://brasilemsIntese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em: 16 fev. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI). **As 15 maiores economias do mundo**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/teses-e-dissertacoes/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>. Acesso em: 16 fev. 2019.

JUAN Guaidó se declara presidente interino da Venezuela e é reconhecido por Brasil e EUA. **G1**, São Paulo, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/23/juan-guaido-presta-juramento-como-presidente-Interino-da-venezuela.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2019.

KFURI, Regina; LAMAS, Bárbara. Entre o MERCOSUL e os Estados Unidos: as relações externas do Paraguai. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., Caxambu, MG, 2007. **ST 2 - América Latina: desafios e dilemas de suas relações Internacionais e políticas externas no começo do século XXI**. Caxambu, MG, 2007. Disponível em: <https://www.anpocs.com/Index.php/encontros/papers/31-encontro-anual-da-anpocs/st-7/st02-6/2750-kfuri-lamas-entre-o/file> Acesso em: 21 jan. 2019.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 6. ed. Rio do Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LEHMEN, Alessandra. O protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no MERCOSUL: um avanço institucional? **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, n. 2, 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/49868/31205>. Acesso em: 07 abr. 2019.

LIMA, Deyvison Rodrigues. O conceito do político em Carl Schmitt. **Revista de Filosofia. Argumentos**, Fortaleza, ano 3, n. 5, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/18996-45783-1-PB.pdf>. Acesso: 21 abr. 2019.

LYRA, Mariana. O. P. de. **A atuação da Unasul nas crises democráticas sulamericanas (2008 - 2015)**. Trabalho Preparado para apresentação no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 a 28 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmF0cyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSUZPIltzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMdGZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUiO30%3D>. Acesso em: 30 abr. 2019.

MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 35, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v13n35/v13n35a18.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

MADER, Maria Elisa Noronha de Sá. Revoluções de Independência na América Hispânica: uma reflexão historiográfica. **Revista de História**, [S.l.], n. 159, dez. 2008,

MARQUES, Fabrício R.; CREUZ, Luís Rodolfo Cruz e; DRIUSSO, Marcelo. O peso da redemocratização no processo de Integração entre Brasil e Argentina. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, ano 9, v. 2, 2010.

MATTEI, Lauro Francisco. Impasses políticos atuais e principais tendências do processo de Integração da América do Sul. **REBELA – Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, [S.l.], v. 8, n. 1. jan./abr. 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015.

MEDAUAR, Odete. Ato de governo. **R. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, n. 191, p. 67-85, jan./mar. 1993. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/67110-Texto%20do%20artigo-88522-1-10-20131125.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MEDEIROS, Nayara Fátima Macedo de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2393>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Régis Trindade de; GABIATTI, Daniel Albherto Gabiatti; CAMARGO, Luíz Henrique Kohl Camargo. O processo de impeachment do ex-presidente paraguaio Fernando Lugo: observando o fenômeno jurídico material à luz da teoria crítica do direito. **Revista Unoesc & Ciência – ACSA**, Joaçaba, SC, v. 3, n. 2, jul./dez. 2012.

MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a doutrina de segurança nacional: algumas considerações sobre a historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 5, n. 10, jul./dez. 2013.

MENDES, Vinícius. O Uruguai está impedindo que o MERCOSUL acabe. **Revista Digital Calle2**, [S.l.], 26 jul. 2016. Disponível em: <https://calle2.com/o-uruguai-esta-impedindo-que-o-MERCOSUL-acabe/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MERCOSUL. **Sistema de informação de comércio exterior**. [S.l.], 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2304p.asp>. Acesso em: 08 abr. 2019.

MERCOSUL. **Tribunal Permanente de Revisão**. Assunção, 2019. Disponível em: http://tprmercosur.org/pt/sol_contr_ini_proc_gral.htm. Acesso em: 07 abr. 2019.

MERCOSUR. **Laudo n. 01/2012**. [S.l.], 2012. Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf. Acesso em: 09 abr. 2019.

MERCOSUR. **Organigrama**. Uruguay, 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/Institucional/organigrama-mercosur/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MILANESI, Dálcio Aurélio. Sobre a Guerra do Paraguai. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 5, quadrimestral, 2008.

MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017.

NAKAYAMA, Juliana Kiyosen; BERTOLAZO, Ivana Nobre. Unasul, o Caso Lugo e a democracia. In: GOMES, Eduardo Biacchi; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Direito romano e common law. **Revista de Filosofia, do Direito e da Sociedade. FIDES**, Natal, v. 6, n. 2, jul./dez. 2015.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **Venezuela**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/ven/>. Acesso em: 15 mar. 2019.

OLIVEIRA, Aline de Oliveira; BARCELLOS, Bruna Leal. A democracia no governo de Nicolás Maduro. **Revista Vernáculo**, Curitiba, n. 33, 1.º sem. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/vernaculo/article/view/37177/23162>. Acesso: 01 maio 2019.

PARAGUAY. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay**. 1992. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-Int-text-const.pdf. Acesso em: 14 abr. 2019.

PARAGUAY. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay**, Asunción, 1992. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-Int-text-const.pdf. Acesso em: 07 fev. 2019.

PARAHYBA, Andrea Joffily. **Os conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade administrativa no Estado democrático de direito**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/37b0051cab04e3d79c5d744daa6f76c2.pdf> Acesso em: 26 abr. 2019.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. A concepção democrática de Bobbio: uma defesa das regras do jogo. **REPOL - Revista Estudos de Política**, Campina Grande, v. 1, n. 1, 2012.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. A promoção e a proteção da democracia no continente americano: reflexões sobre as organizações de integração regional e as cláusulas democráticas. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016.

PIRES JUNIOR, Alexander Ferreira. **Democracia e regionalismo na América Latina: promoção da democracia e o Caso Venezuelano**. Artigo disponibilizado pela PIBIC - Programa Institucional de Iniciação Científica do CNPq da PUC-RJ. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2017/relatorios_pdf/ccs/IRI/RELAlexander%20Ferreira%20Pires%20Junior.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. **Revista**

Latinoamericana Polis, [S.l.], n. 31, 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/3749>. Acesso em: 08 jul. 2018.

PROTOCOLO de Montevideu sobre o comércio de serviços do Mercosul. Buenos Aires, 1998. Disponível em: http://www.sgt4.mercosur.int/es-es/Documents/Protocolo_de_Montevideo.pdf. Acesso em: 17 jul. 2018.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO NETO, Clarissa Correa; DIZ, Jamile Bergamaschlne Mata. A situação do Paraguai no contexto do MERCOSUL: a integração sul-americana a partir de uma concepção democrática. In: DIREITO Internacional. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB/CONPEDI, 2014.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; DOMINGUES, Leyza Ferreira; RIBEIRO, Elisa de Sousa. A adesão da Venezuela ao MERCOSUL: o manifesto da expansão integracionista. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 45, n. 177, jan./mar. 2008.

ROSSI, Amanda. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. **BBC News Brasil**, São Paulo, 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/Internacional-47339120>. Acesso: 28 abr. 2019.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso de defesa no Senado. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 29 ago. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/29/veja-a-Integra-do-discurso>. Acesso em: 14 abr. 2019.

SAIBA quem é Juan Guaidó, principal nome da oposição na Venezuela. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 23 jan. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/Internacional/noticia/2019-01/saiba-quem-e-juan-guaido-principal-nome-da-oposicao-na-venezuela>. Acesso: 28 abr. 2019.

SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. Democracia, crise política e os fundamentos da cláusula democrática. In: SCHEIDT, Eduardo; JUAN, Luis Gutierrez San; ARAÚJO, Elian. **Integração na América Latina**: a história, a economia e o direito. Jundiá: Paco, 2014. v. 2.

SANTOS, Raquel Paz dos. O impacto do projeto do pacto abc nas relações Brasil-Argentina durante o segundo governo Vargas. **Revista OPSIS**, Catalão, GO, v. 14, 2014. n. Esp. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/Opsis/article/download/29893/18231>. Acesso em: 08 jul. 2018.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 57, p. 177-194, dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14953>. Acesso em: 08 jul. 2018.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; SANTOS, Rafael de Miranda. Os vinte e quatro anos do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL e o Caso de Suspensão do Paraguai. **Sequência**, Florianópolis, n. 70, jun. 2015.

SANTOS, Thauan; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; MONFREDO, Cintiene Sandes. MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem? In: CONGRESSO INTERNACIONAL FoMerco, 16., 2017, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador, 2017. Disponível em: [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: 11 mar. 2019.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCOTTI, Luciana B. **Derecho de la integración**. 3. ed. Montevideo: Buenos Aires: Bdef 2018.

SILVA, José Ultemar da. A importância da comunidade andina para a economia da América Latina. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 72-82, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/3312/331227108008/>. Acesso em: 08 jul. 2018.

SORGINE, Guilherme. O caso Itaipu: estratégias e legitimação nas relações Brasil - Paraguai. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 5, 2012.

SOUTO, Cíntia Vieira. A crise política no Paraguai e Brasil. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, ago. 2012.

SOUZA, Lidriana Pinheiro de; CORIOLANO, Luzia Neide; COSTA, Mônica Ferreira da; DIAS, J. Alveirinho. O nordeste brasileiro e a gestão costeira. Prefácio. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 8, n. 2, p. 5-10, dez. 2008. Disponível em: http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-58_Pinheiro.pdf. Acesso em: 16 fev. 2019.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da Integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/Index.php/oikos/article/view/296/168>. Acesso em: 08 jul. 2018.

STRECK, Lenio Luiz. OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. A definição de democracia em uma era de confusão democrática. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 jun. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-04/diario-classe-definicao-democracia-confusao-democratica>. Acesso em: 25 abr. 2019.

TRATADO de Assunção. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao.pdf. Acesso em: 28 abr. 2019.

TREIN, Franklin. MERCOSUL: uma breve análise de suas origens à crise atual. **Civitas**, Porto Alegre, ano 1, n. 1, out. 2000.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amesterdão**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

UNITED NATIONS TREATY COLLETION. **Capítulo XXIII - Lei de tratados**. Vienna, 23 May 1969. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?>

src=TREATY&mtdsg_no=XXIII1& chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=_en. Acesso em: 01 maio 2019.

VELASCO, Ana Covarrubias. La cláusula democrática. **Revista Mexicana de Política Exterior**, [S.l.], n. 62-63, p. 63-77, nov./jun. 2000-2001. Disponível em: <https://Revistadigital.Sre.Gob.Mx/Images/Stories/ Numeros/ N62-63/Covarrubias.Pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013. v. 3.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione. 2013. v. 2.

VIEIRA, Luciane Klein; CHIAPPINI, Caroline Gomes. Análise do sistema de aplicação das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados partes. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15., Manaus, 2006. **Anais eletrônicos...** Florianópolis; Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Brasil) (Conpedi). Disponível em: http://www.publica.direito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/luciane_klein_vieira.pdf. Acesso em: 07 abr. 2019.

VIEIRA, Luciane Klein; JUNIOR AMARAL, Alberto do. A proteção internacional do consumidor no MERCOSUL. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 106, jul./ago. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDCons_n.106.03.PDF. Acesso em: 20 jul. 2019.

VILELLA, Ana Maria. O Tratado da Bacia do Prata. **R. Inf. legisl.**, Brasília, DF, ano 21 n. 81, jan./mar. 1984. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186298/000406291.pdf?sequence=5>. Acesso em: 08 jul. 2018.

WASSERMAN, Claudia. **História da América Latina**: cinco séculos (temas e problemas). 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

WÜNSCH, Marina Sanches. Democracia e direito: o caso do Paraguai e o papel da cláusula democrática do Mercosul. In: GOMES, Eduardo; XAVIER, Fernando César Costa; SQUEFF, Tatiana de A. F. Rodrigues Cardoso (org.). **Golpes de Estado na América Latina e a cláusula democrática**. Curitiba: Editora Instituto Memória, 2016.

YEGROS, Ricardo Scavone; BRESSO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília, DF: Ideal, 2013.

ZANETTI, Augusto. **O MERCOSUL**: dimensões do processo de integração na América do Sul. São Paulo: Claridade, 2015.