

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

FACULDADE DE DIREITO

BACHARELADO EM DIREITO

FELIPE PEREIRA GALLIAN

MERCOSUL E DEMOCRACIA

A efetividade, interpretação e aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul.

São Paulo

2019

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

FELIPE PEREIRA GALLIAN

MERCOSUL E DEMOCRACIA

A efetividade, interpretação e aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul.

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação Interdisciplinar apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian

São Paulo

2019

FELIPE PEREIRA GALLIAN

MERCOSUL E DEMOCRACIA

A efetividade, interpretação e aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul.

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação Interdisciplinar apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a): Profa. Dra. Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian (Orientadora)

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Examinador(a): Prof. Dr. Arthur Roberto Capella Giannattasio

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Examinador(a): Prof. Ms. Rodrigo Albuquerque Maranhão

Universidade Presbiteriana Mackenzie

MERCOSUL E DEMOCRACIA

A efetividade, interpretação e aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul.

Felipe Pereira Gallian

Bacharelado em Direito pela
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Resumo: O presente artigo tem como objeto de estudo a interpretação, a aplicação e a efetividade do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul frente as crises democráticas ocorridas ao longo do Século XXI na América do Sul. De maneira específica, fora analisado o caso da suspensão do Paraguai do Mercosul em 2012, o do impeachment ocorrido no Brasil em 2016 e o da suspensão da Venezuela do bloco econômico em 2017. Ainda fora discorrido, de forma breve, a remodelação da cláusula democrática do bloco, com o advento do Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia no Mercosul, a questão da adesão da Bolívia, e as recentes crises democráticas ocorridas no Chile, Equador e Peru em 2019. Ao final, obteve-se a conclusão de que a cláusula democrática do Mercosul vem sendo utilizada pelos Estados Partes do bloco de forma estratégica, em sua aplicação e interpretação, distanciando-se assim de seu real objetivo.

Palavras-chave: Protocolo de Ushuaia; democracia; Mercosul; integração regional; cláusula democrática.

Abstract: This article has as main theme the interpretation, application and effectiveness of the Ushuaia Protocol on democratic commitment in Mercosur in the face of the democratic crises that occurred during the 21st Century in South America. Specifically, the main cases analyzed was the Paraguay's suspension of Mercosur in 2012, the impeachment that took place in Brazil in 2016 and the suspension of Venezuela from the economic bloc in 2017. The remodulation of the bloc's democratic clause, with the signature of the Montevideo Protocol, on commitment to democracy in Mercosur, the issue of Bolivia's accession to the economic block, and the recent democratic crises in Chile, Ecuador, and Peru in 2019 had also been briefly discussed. In the end, the conclusion is that the Mercosur's democratic clause has been used by the State members of the trading bloc in a strategic way, in its application and interpretation, thus distancing itself from its real objective.

Key words: Protocolo de Ushuaia; democracy; Mercosul; regional integration; democratic clause

Sumário: Introdução. 1. O processo de redemocratização dos Estados latino-americanos e o papel do compromisso democrático na integração regional do Cone Sul. 2. O Protocolo de Ushuaia e a institucionalização do compromisso democrático no Mercosul. 3. A problemática interpretação e aplicação do Protocolo de Ushuaia frente as crises democráticas no Mercosul. 3.1. A suspensão do Paraguai do bloco e o Laudo 1/12 do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. 3.2. O Protocolo de Montevideo sobre compromisso democrático (Ushuaia II) – A necessidade de reestruturação da cláusula democrática. 3.3. A internacionalização do impeachment no Brasil. 3.4. A suspensão da Venezuela do Mercosul. 4. Os novos desafios democráticos do Mercosul: O processo de integração da Bolívia ao bloco e as recentes crises no Chile, Equador e Peru. Conclusão. Referências.

Introdução

O presente artigo visa analisar a efetividade, a interpretação e a aplicação da cláusula democrática do Mercosul, consolidada no bloco econômico por meio da assinatura do Protocolo de Ushuaia. Para tanto, questiona-se se este instrumento, que institucionalizou a democracia no Mercosul, vêm sendo utilizado da forma em que fora inicialmente objetivado, ou seja, como fonte e norma de Direito Internacional, ou, conforme se levanta a hipótese, se sua aplicação se dá de forma estratégica e política, baseada nos interesses particulares dos Estados Partes do Mercosul.

Para que fosse possível o aprofundamento do tema, o presente estudo teve como ponto de partida as fontes primárias do Mercosul, ou seja, os próprios tratados internacionais firmados pelos integrantes e associados do bloco econômico, com destaque para o Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, e os documentos oficiais expedidos pelos órgãos e autoridades representativas do bloco, todos estes disponíveis no *site* oficial do Mercosul¹. Fixado o ponto de partida, analisado o tratado objeto deste artigo, bem como compreendido o próprio funcionamento do sistema institucional do bloco, o estudo se estendeu para a pesquisa sobre as fontes secundárias, a saber, os artigos científicos e periódicos que tratavam sobre o tema, muitos destes publicados na Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (RSTPRM), e outros disponíveis nas grandes bases de dados indexados on-line (Portal de Periódicos do CAPES/MEC, GlobalLex, Scielo e LatIndex principalmente).

O tema em questão é de extrema relevância, dado os recentes acontecimentos vivenciados no continente americano no que diz respeito às crises democráticas, que acarretaram grandes problemas políticos, sociais, humanitários e até mesmo jurídicos na América do Sul. Vale dizer, o compromisso com a democracia faz parte da história recente dos Estados latino-americanos, lembrado após anos de regimes ditatoriais. A assinatura do Protocolo de Ushuaia materializou o interesse e o compromisso dos Estados do Cone Sul de caminhar em direção ao desenvolvimento econômico e social, a partir da integração regional no continente. Este estudo visa questionar se tal interesse prevalece tal como antes fora demonstrado e se os signatários deste compromisso permanecem centrados em seus objetivos.

Os casos elegidos para realizar uma análise a fundo, a saber, o do Paraguai, Brasil e Venezuela, são aqueles que possuem um maior acervo de estudos relacionados, por se tratar de

¹ MERCOSUL. Site oficial: <https://www.mercosur.int/pt-br/>

casos relacionados aos próprios Estados Partes do Mercosul. De qualquer forma, ainda assim não há muitos estudos sobre tais eventos, relacionados especificamente ao tema da institucionalização do compromisso democrático e sua aplicação. Talvez tal fato se dê por conta de se tratar de eventos recentes, partindo de 2012 até 2017, e por haver questões ainda controversas, que se estendem até os dias de hoje.

Por fim, vale destacar que o presente artigo não possui a intenção de entrar em um debate aprofundado acerca do estudo sobre a democracia, suas origens e definições, tampouco de desenvolver qualquer análise centrada ou juízo de valor sobre os sistemas políticos e constitucionais dos países latino-americanos. O que se pretende, é realizar, em um primeiro momento um recorrido histórico, sobre as origens do compromisso democrático como requisito para o processo de integração regional, bem como, após, realizar um aprofundamento sobre a sua aplicação e efetividade no âmbito do Mercosul, levando em consideração a interpretação dada pelos órgãos e Estados Parte do bloco econômico sobre o Protocolo de Ushuaia, nos eventos que sucederam no continente nestes vinte e dois anos da assinatura do tratado.

1. O processo de redemocratização dos Estados latino-americanos e o papel do compromisso democrático na integração regional do Cone Sul

Antes de iniciar qualquer a análise sobre a questão da institucionalização do compromisso democrático no Mercosul, objeto principal deste artigo, se faz necessário expor, ainda que brevemente, as origens do conceito de integração regional, principalmente no âmbito da América do Sul, onde tal processo ocorreu posteriormente e de forma bastante diferente do que no continente europeu.

O conceito de integração regional surge no âmbito do Direito Internacional Público em meados do Século XX, em um contexto marcado por crises econômicas e humanitárias, advindas principalmente com o final da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria. Neste sentido, como bem expõe a jurista argentina Luciana Scotti (2007, p. 71), os processos de integração regional passam a se destacar nas agendas políticas dos Estados, consolidando-se assim como um dos fenômenos internacionais mais importantes da época.

Em relação à definição de integração regional, Scotti divide o conceito sob três perspectivas: a econômica, no que diz respeito a criação de um amplo espaço sem barreiras comerciais entre os sócios deste bloco de Estados; a jurídica, que se configura com a sessão de competências exclusivas dos Estados membros aos órgãos comuns do bloco, criando assim uma

ordem jurídica supranacional; e por fim, a perspectiva política, no que diz respeito a um espaço de segurança, uma verdadeira “zona de paz” (SCOTTI, 2007, p. 72-73).

Neste sentido, é possível afirmar que o maior exemplo da atualidade, no que diz respeito a integração regional, seria a União Europeia, a comunidade supranacional que logrou desenvolver a regionalização em todos os sentidos expostos, tanto no econômico, como no jurídico e no político. Tal processo se iniciou no antigo continente, em consequência da devastação dos Estados europeus ocasionada pela Segunda Guerra Mundial, como uma forma de superar as crises econômicas e humanitárias vivenciadas à época, a fim de construir um espaço de paz e união entre os Estados, assim como constou na declaração de Robert Schuman em 9 de maio de 1950 (MARTÍN; NOGUERRAS, 2017, p. 52-53).

No que pese à América do Sul, o processo de integração regional iniciou-se em situação semelhante, onde o continente advinha de crises econômicas e humanitárias, resultado dos longos períodos de regimes ditatoriais pelos quais passaram as nações sul-americanas, que perduraram até o fim da década de 1980. Assim, logo de início já é possível observar que o compromisso democrático é um pilar essencial para a integração regional na América Sul, tendo em vista a forte identidade histórica e política de suas nações.

Neste contexto de redemocratização dos Estados do Cone Sul, no dia 30 de novembro de 1985, o então presidente do Brasil, José Sarney, e o presidente argentino, Raúl Alfonsín, assinaram a chamada “Declaração de Iguazu”, a qual formalizou o início do processo de integração regional no continente sul-americano. Logo após este marco, adveio o chamado Programa de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (PICAB) que desenvolveu-se até a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que constituiu um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, que hoje conhecemos como Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Interessante destacar o fato de que no tratado fundacional do grupo econômico sul-americano não há sequer uma menção à palavra “democracia”, sendo este documento estritamente relacionado à perspectiva econômica do processo de integração regional, tendo em seu texto apenas questões relacionadas ao comércio e à economia.

Em um contexto de redemocratização dos países latino-americanos, o processo de integração regional parecia a melhor opção para uma rápida alavancagem econômica e uma inserção definitiva no mercado mundial. A preocupação com o compromisso democrático, em

um primeiro momento, parecia ser algo a ser discutido internamente e de forma individual entre cada Estado, em suas próprias constituições.

Com o advento das novas constituições, no período de redemocratização dos Estados sul-americanos, parecia ser unânime a preocupação em consolidar nas cartas maiores o regime democrático, bem como o fomento à integração política, econômica e social entre os países latino-americanos. A Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, deixa claro tais objetivos, em primeiro lugar no Artigo 1º, em que expõe com todas as letras que a República Federativa do Brasil “(...) *constitui-se em Estado Democrático de Direito* (...)”, bem como, no parágrafo único do artigo 4º é expressa a redação no sentido de que “*A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.*”².

No mesmo sentido se encontram as constituições dos outros Estados partes que atualmente integram o Mercosul. A Constituição Uruguaia de 1996 é expressa ao consolidar o regime democrático como sistema de governo em seu artigo 82³, bem como deixa claro o objetivo de promover a integração dos Estados latino-americanos no artigo 6º⁴. A Constituição Argentina de 1995, por sua vez, também prevê o regime democrático no artigo 36⁵, inserido no capítulo em que trata sobre os “novos direitos e garantias”, todavia não possui texto exposto relacionado à integração regional. Já a Constituição Paraguaia de 1992, o compromisso com o sistema democrático já é exposto em seu artigo 1º⁶, todavia, assim como no caso argentino, não há previsão explícita sobre a fomentação de uma integração regional. No que diz respeito

² BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 14 de set. 2019.

³ URUGUAI. Constituição da República Oriental do Uruguai de 1996. “*Artículo 82 - La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana.*”. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html> Acesso em 14 de set. 2019.

⁴ Ibidem – Artículo 6º - “*En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.*”

⁵ ARGENTINA. Constituição da República da Argentina de 1995. “*Artículo 36 - Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.*”. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>> Acesso em 14 de set. 2019

⁶ PARAGUAI. Constituição da República do Paraguai de 1992. “*Artículo 1º - (...) La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.*”. Disponível em <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf> Acesso em 14 de set. 2019.

aos casos da Venezuela e da Bolívia, Estados que iniciaram suas relações com o Mercosul em momento posterior, estes serão tratados mais adiante.

Todavia, conforme passará a ser exposto no capítulo seguinte, o compromisso democrático passou a ganhar especial destaque no final da década de 1990, o que motivou a elaboração de um tratado próprio que consolidou a importância e a necessidade deste para a permanência e adesão ao bloco econômico, bem como para o seu desenvolvimento.

2. O Protocolo de Ushuaia e a institucionalização do compromisso democrático no Mercosul

No ano de 1996, houve no Paraguai um forte embate entre o então presidente Juan Carlos Wasmosy Monti, o primeiro civil a ocupar este cargo no país recém redemocratizado, com o General Lino César Oviedo Silva, que resultou na ameaça de um novo golpe militar no Paraguai (RAMOS, 2015, p. 58). Assim, como forma de reação, os Estados partes do Mercosul firmaram em 25 de julho de 1996 a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, elaborada em Protero de Los Funes, na província de San Luís, na Argentina, em que os Estados acordaram os seguintes termos:

1.- A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para a cooperação no âmbito do Tratado de Assunção, seus Protocolos e demais atos subsidiários. 2.- Toda alteração da ordem democrática constitui obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso para o Estado membro afetado. 3.- As Partes consultarão imediatamente entre si, na forma que julgarem apropriada, em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática em um Estado membro. As Partes procederão igualmente, de forma coordenada, a efetuar consultas com o referido Estado membro. 4.- Caso as consultas previstas no parágrafo acima resultem infrutuosas, as Partes considerarão a aplicação das medidas pertinentes. As medidas poderão abranger desde a suspensão do direito de participação nos foros do MERCOSUL até a suspensão dos direitos e obrigações emergentes das normas do MERCOSUL e de acordos celebrados entre cada uma das Partes e o Estado onde tiver acontecido a ruptura da ordem democrática.⁷

⁷ MERCOSUL - Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul de 25 de julho de 1996, Protero de los Funes. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/declaracao-presidencial-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul/>>. Acesso em 20 set. 2019

Esta declaração deixou claro que os Estados partes do recém-formado Mercado Comum do Sul perceberam que seria inviável continuar com o projeto de integração regional, inspirado nos moldes europeus, sem que houvesse um compromisso formal com o Estado de Direito e com a democracia (RAMOS, 2015, p. 59). Desta forma, em 1998, o pacto com a democracia fora estabelecido de forma definitiva com a assinatura do Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul (MERCOSUL, 1998).

Além dos Estados partes do Mercosul, firmaram também o Protocolo de Ushuaia dois Estados associados ao bloco, isto é, Chile e Bolívia. A presença desses dois outros países no tratado apenas reafirmou o interesse na integração regional no continente sul-americano, bem como na consolidação dos Estados Democráticos de Direito na América do Sul, sendo importante recordar que ambos também passaram por duríssimos regimes ditatoriais. O caso da Bolívia, que atualmente se encontra em processo de adesão ao bloco, será tratado mais adiante.

O Protocolo de Ushuaia, em seu primeiro artigo, já deixa claro que *“a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”* (MERCOSUL, 1998). Assim, ao ser integrado ao Tratado de Assunção, bem como aos outros acordos de integração, conforme disposto no Artigo 8^o, o Protocolo de Ushuaia estabeleceu o compromisso democrático como um requisito essencial para a participação nos órgãos do Mercosul, bem como para o próprio desenvolvimento do processo de integração regional na América do Sul.

Os artigos seguintes do Protocolo de Ushuaia tratam sobre as medidas a serem aplicadas em caso de ruptura na ordem democrática de algum dos Estados Partes do Mercosul, bem como nos outros países associados que firmaram o mesmo tratado. Sobre tais procedimentos adotados no âmbito do Protocolo de Ushuaia, a redação do Artigo 4 é curiosa, pois colocada da seguinte maneira:

“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.” (MERCOSUL, 1998)

Vale destacar, no texto do artigo supracitado, o emprego genérico da expressão “consultas pertinentes”. Em nenhum momento o texto do Protocolo especifica quais seriam tais

⁸ Artigo 8 do Protocolo de Ushuaia dispõe: *“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”*

consultas e como estas seriam realizadas. Vale dizer, o próprio termo “ruptura na ordem democrática”, conforme será demonstrado mais adiante, abriu diversas margens de interpretação. Assim, logo de plano já é possível identificar não só as lacunas presentes no Protocolo de Ushuaia, bem como os termos e procedimentos empregados de forma vaga e genérica no texto, conforme se observa no artigo seguinte:

“Artigo 5 - Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente.

Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.” (MERCOSUL, 1998)

O texto do Artigo 5, por sua vez, abre margem à diversas formas de interpretação sobre o “alcance das medidas a serem aplicadas” ao ser considerada a “gravidade da situação existente”. Ocorre neste caso, com o emprego genérico destes termos, a abertura do caminho para manobras movidas por decisões políticas e baseadas nos interesses próprios dos Estados Partes, retirando assim o espaço da interpretação jurídica no próprio Protocolo. Tal discussão será tratada de forma específica nos próximos capítulos.

Destacam-se ainda, do regramento do Artigo 5, as sanções que podem ser adotadas aos Estados Partes do Protocolo de Ushuaia que tiverem rompido o compromisso democrático. Estas penalidades podem partir desde a suspensão da participação do Estado Parte dos órgãos do Mercosul, bem como dos de outros processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações deste no âmbito do bloco econômico. Mais uma vez, verifica-se a existência de um rol indefinido de sanções a serem aplicadas, ante a ausência de um procedimento específico e concreto que traria maior segurança jurídica ao tratado internacional.

O Artigo 6, seguindo a lógica estabelecida no Artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto⁹, adota a decisão por consenso para aplicar as medidas previstas no Artigo 5 do Protocolo de Ushuaia, bem como estabelece que o próprio Estado Parte do tratado que sofreu a ruptura em sua ordem democrática não participará do processo decisório, mas será comunicado pelos outros Estados sobre a decisão tomada. Assim, nota-se que o consenso, na realidade, se

⁹ O Artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto dispõe do seguinte: “As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.”

concretizará apenas sobre os Estados que estiverem realizando as consultas especificadas no Artigo 4 do Protocolo de Ushuaia, excluindo-se assim totalmente a participação do Estado afetado.

Por fim, o Artigo 7 trata sobre o cessamento das medidas adotadas no Artigo 5 do Protocolo, com a comunicação do reestabelecimento da ordem democrática no Estado afetado, sendo tal procedimento condicionado à aceitação dos outros Estados Partes. O Artigo 8, por sua vez, estabelece que o Protocolo de Ushuaia é parte integrante do Tratado de Assunção, bem como de outros Acordos de Integração a serem firmados entre o Mercosul e as Repúblicas do Chile e da Bolívia.

A assinatura do Protocolo de Ushuaia foi o primeiro passo para o desenvolvimento do processo de institucionalização do compromisso democrático no Mercosul. Posteriormente, após a ratificação do Protocolo por todos os seus Estados Partes¹⁰, outro grande avanço para a institucionalização da democracia no bloco adveio da criação do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), no ano de 2005, em substituição à então existente Comissão Parlamentária Conjunta. Vale dizer, a existência de um órgão que visa a representação dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul já demonstra um grande avanço em relação ao compromisso democrático dentro do bloco (GOMES, 2011, p. 48), ainda mais levando em consideração que no ano de 2020 todos os parlamentares a integrarem o órgão serão eleitos de forma direta¹¹.

Ato contínuo, em 18 de agosto de 2008 foi criado o Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul¹², que consolidou em seu regramento como principal objetivo “*contribuir al cumplimiento del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, en la República de Bolivia y en la República de Chile.*” (MERCOSUL, 2009). Para tanto, o órgão parlamentar do bloco atua ativamente como observador nos processos eleitorais, não só dos Estados Partes do Mercosul, como também nos de vários outros países da América Latina.

¹⁰ O Protocolo de Ushuaia entrou em vigor no Paraguai por meio da Lei nº 1.349 de 21 de outubro de 1998, no Uruguai por meio da Lei nº 17.092 de 16 de Maio de 1999, na Argentina por meio da Lei nº 25.133 de 4 de agosto de 1999, na Bolívia por meio da Lei nº 2.067 de 12 de abril de 2000 e, por fim, no Brasil por meio do Decreto Nº 4.210, de 24 de abril de 2002. Posteriormente, também aderiram ao Protocolo de Ushuaia a República Bolivariana da Venezuela (2005), a República do Perú (2005) e a República do Equador (2007).

¹¹ MERCOSUL. Página oficial do Parlamento do Mercosul (PARLASUL). “*É estabelecido que para o ano 2020 todos os membros do PARLASUL sejam eleitos de forma direta. Os Parlamentares do Paraguai são eleitos diretamente para o PARLASUL desde 2007. Em 2015, na Argentina também serão eleitos diretamente. Os representantes do Brasil, Uruguai e Venezuela ainda são eleitos indiretamente entre seus legisladores nacionais.*” Disponível em <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/parlasul/>> Acesso em 21 de set. 2019.

Ante tudo o que foi exposto neste capítulo, é possível concluir que a assinatura do Protocolo de Ushuaia deu início ao processo de institucionalização do compromisso democrático dentro do bloco, a fim de possibilitar de forma mais eficaz o desenvolvimento do processo de integração regional no continente sul-americano. Todavia, com o passar do tempo, a cláusula democrática do Mercosul foi colocada em xeque em determinadas situações, as quais sua interpretação se deu de forma contraditória e obscura e ainda, em determinados casos, sequer foi aplicada. É o que passará a ser exposto a seguir.

3. A problemática interpretação e aplicação do Protocolo de Ushuaia frente as crises democráticas no Mercosul: análise dos casos do Paraguai, Brasil e Venezuela

Conforme exposto anteriormente, a cláusula democrática do Mercosul, institucionalizada por meio do Protocolo de Ushuaia, tornou-se requisito essencial para a entrada e participação dos Estados nos órgãos do bloco econômico do Cone Sul, nos mesmos moldes adotados pela União Europeia, no âmbito do Tratado de Maastricht de 1992 (Tratado da União Europeia)¹³.

Todavia, por mais que o reconhecimento por parte dos Estados sul-americanos de que o compromisso com a democracia seria essencial para o desenvolvimento de um processo de integração no continente, a recém adotada cláusula democrática passou, no decorrer dos anos, por situações em que sua aplicação, ou a falta desta, gerou dúvidas e polêmicas, dentro e fora das competências do Mercosul (FLORES, 2007, p. 144-145). Questões como próprio sistema de solução de controvérsias do bloco, consolidado por meio da assinatura do Protocolo de Olivos em 18 de fevereiro de 2002, bem como a própria soberania dos Estados e a supranacionalidade do bloco foram colocadas em xeque.

Passa-se agora à análise da interpretação dada ao texto do Protocolo de Ushuaia, bem como sua efetividade, frente a importantes eventos ocorridos em períodos de crise democrática nos Estados Partes do Mercosul, e as consequências advindas da utilização de tal mecanismo em cada uma destas situações.

¹³ Artigo 49 c/c 2º do Tratado de Maastricht de 1992 dispõe sobre os requisitos para a entrada no bloco econômico europeu, sendo um deles, previsto no artigo 2º, o respeito aos valores da democracia.

3.1 A suspensão do Paraguai do bloco e o Laudo 1/12 do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul

O caso da suspensão da República do Paraguai do Mercosul no ano de 2012 é emblemático, tendo em vista que esta foi a primeira situação em que a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia de fato foi acionada. Ainda assim, conforme será exposto a seguir, a aplicação do tratado sobre compromisso democrático gerou grandes polêmicas e abriu um precedente bastante desfavorável no que diz respeito à sua interpretação. Antes de tudo, se faz necessário expor um breve contexto da situação que resultou na suspensão do país do grupo.

No ano de 2012, o congresso paraguaio abriu um processo de impeachment contra o então presidente Fernando Lugo, que ocupava o cargo desde 2008, com base no artigo 225 da constituição paraguaia, sob a alegação de que o chefe do executivo não teria desempenhado bem as suas funções.¹⁴ Foram várias as motivações que levaram a abertura do processo político, desde questões socioeconômicas até partidárias (CARVALHO, 2017, p. 31), todavia estas não serão tratadas de forma aprofundada neste estudo, que visa principalmente analisar as consequências internacionais, no âmbito do Mercosul, do afastamento do presidente paraguaio.

Logo após a finalização do processo de impeachment no Paraguai, com a destituição do presidente Fernando Lugo, os Estados Partes do Mercosul emitiram uma declaração expressando repúdio à ruptura dos da ordem democrática no país, bem como decidindo pela suspensão da participação do Paraguai na XLIII Reunião do Conselho de Mercado Comum e da Câmara dos Presidentes do Mercosul e das reuniões preparatórias que ocorreriam entre os dias 25 e 29 de junho de 2012 em Mendoza, na Argentina¹⁵.

Ato contínuo, no último dia das citadas reuniões preparatórias, os presidentes dos Estados Partes do Mercosul decidiram por:

¹⁴ O Artigo 225 da Constituição da República do Paraguai dispõe sobre o procedimento do chamado *juicio político* da seguinte forma: “*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.*”.

¹⁵ MERCOSUL - Declaracion de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados sobre la Ruptura del Orden Democrático en Paraguay.

“1.- Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia. 2.- Mientras dure la suspensión, lo previsto en el inciso iii) del artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto se producirá con la incorporación que realicen Argentina, Brasil y Uruguay, en los términos del inciso ii) de dicho artículo, 3.- La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto. 4.- Comunicar al Parlamento del MERCOSUR la presente decisión. 5.- Garantizar la continuidad de los proyectos relativos a Paraguay en el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).” (MERCOSUL, 2012)

A decisão dos chefes de Estado do Mercosul apresenta certas controvérsias em seu texto, sobretudo no que se refere a própria interpretação do texto do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático. Em primeiro lugar, destaca-se a aplicação do Artigo 5 do tratado como justificativa da suspensão da participação do Paraguai nos órgãos do Mercosul e de suas deliberações neste, sendo que tal dispositivo menciona claramente a condição das consultas terem restado “infrutíferas” para a aplicação de tal penalidade (REY CARO, 2013, p. 29-30). Conforme fora alegado posteriormente pelo Estado suspenso, nenhuma destas consultas teriam sido realizadas.

O segundo ponto da decisão alterou substancialmente o sistema de vigência e incorporação de decisões do Mercosul nos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes, consolidadas no artigo 40¹⁶ do Protocolo de Ouro Preto, no período que perdurasse a suspensão do Paraguai. Ao estabelecer que o procedimento previsto no dispositivo legal supracitado caberia somente ao Brasil, à Argentina e ao Uruguai, a decisão proferida na reunião preparatória de Mendoza, em 29 de junho de 2012, acarretou ao Paraguai, ainda que de forma implícita, a perda da qualidade de Estado Parte do Mercosul (REY CARO, 2013, p. 33).

Os motivos que levaram a suspensão do Paraguai do bloco foram prontamente questionados, tanto no âmbito interno quanto no externo. No que diz respeito ao primeiro, a

¹⁶ O Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto dispõe: “A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento: i) uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul; ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte; iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.”

justificativa utilizada pelos outros Estados Partes teria sido o curto espaço de tempo em o processo de impeachment tramitou, levando em consideração que o presidente deposto teve apenas 24 horas para apresentar sua defesa (STERSI SANTOS; MIRANDA SANTOS, 2015, p. 274-275). No que diz respeito à discussão externa, no âmbito do próprio bloco econômico, a polêmica levantada relacionava-se à adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. Tal decisão fora tomada pelo Conselho do Mercado Comum após a suspensão do Paraguai, sem a participação deste na reunião do órgão, levando em conta a situação de que o Estado suspenso ainda não teria votado em favor da adesão da Venezuela ao bloco¹⁷.

Estas questões fizeram com que o Paraguai solicitasse abertura do chamado Procedimento Excepcional de Urgência¹⁸, perante o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, acionando assim o sistema de solução de controvérsias do bloco, previsto no Protocolo de Olivos (2002). A medida adotada pelo Paraguai visava tanto a anulação da decisão que suspendeu sua participação dos órgãos do Mercosul, quanto aquela que aderiu a Venezuela ao bloco. O principal argumento do Estado demandante seria de que as decisões em referência não teriam sido emanadas de qualquer um dos órgãos do bloco econômico e nem mesmo teriam sido instrumentalizadas sobre as fontes jurídicas do Mercosul, consolidadas no artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto, a saber, “(i) o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares, (ii) os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos, (iii) as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do Mercosul, adotadas deste a entrada em vigor do Tratado de Assunção.” (MERCOSUL, 1994).

Em sede de argumentação sobre o mérito da questão, o Paraguai alegou que não houve ruptura na ordem democrática do país, sendo que o processo político possuía previsão expressa na constituição nacional, bem como ressaltou que o próprio presidente afastado aceitou a decisão tomada pelo congresso paraguaio. Todavia, o argumento apresentado em defesa não convenceu os outros Estados Partes do Mercosul, principalmente pelo fato de que o processo de afastamento do presidente Fernando Lugo teria sido concluído em menos de 48 horas¹⁹,

¹⁷ MERCOSUL - Decisão CMC 27/12

¹⁸ O artigo 24 do Protocolo de Olivos dispõe sobre as Medidas Excepcionais de Urgência da seguinte forma: “O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer procedimentos especiais para atender casos excepcionais de urgência que possam ocasionar danos irreparáveis às Partes.”

¹⁹ BANDEIRA, Danilo. “Senado paraguaio aprova impeachment do presidente Lugo” Folha de São Paulo, 22/06/2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2012/06/1109139-senado-do-paraguaui-aprova-impeachment-do-presidente-lugo.shtml>> Acesso em 07 de out. 2019

sendo que, deste curto espaço de tempo, o então chefe do executivo dispôs de apenas 24 horas de prazo para apresentar sua defesa ao congresso paraguaio.

O julgamento final, proferido pelo Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (MERCOSUL. TPRM, 2012), não chegou a entrar no mérito da questão, eis que os julgadores acolheram a tese de defesa apresentada em conjunto pela Argentina, pelo Brasil e Uruguai de que não estariam presentes os requisitos de admissibilidade do Procedimento Excepcional de Urgência, regulados pela Decisão 23/04. Constou ainda na decisão do órgão que a intervenção direta do TPR somente seria possível se houvesse o consentimento expresso dos demais Estados Partes, nos termos da decisão supracitada, situação esta que, obviamente, não se aplicou ao caso em tela.

Na parte dispositiva da conclusão do Laudo nº 01/2012, o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul foi expresso ao decidir que não se pronunciaria sobre a alegada violação ao Protocolo de Ushuaia, bem como que tal decisão não inibiria o Estado demandante de recorrer por qualquer outro meio previsto no Protocolo de Olivos²⁰. Ressalta-se que este trecho do laudo, por si só, serviu para demonstrar a fragilidade e a ineficiência do sistema de solução de controvérsias do bloco sobre a questão do compromisso democrático, tendo em vista que o órgão competente para a apreciação de tal matéria não só deixou de se pronunciar sobre a alegação de descumprimento de um tratado constitutivo do Mercosul, bem como deixou em aberto, e colocou de maneira bastante vaga, qual seria o meio adequado para a solução da controvérsia em questão.

Desta forma consolidou-se o único precedente em matéria do sistema de resolução de conflitos relacionados ao Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no Mercosul, que resultou de um laudo inconclusivo proferido pelo Tribunal Permanente de Revisão, que, apesar de reconhecer sua competência para discutir sobre o exame da legalidade da aplicação da cláusula democrática²¹, este não o fez por conta de uma questão procedimental.

Assim, com a conclusão do caso em tela, perdeu-se uma grande oportunidade de garantir a efetividade ao sistema de solução de controvérsias previstas no Protocolo de Olivos, bem

²⁰ TPR MERCOSUL - Laudo nº 01/2012: “*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.*”

²¹ TPR MERCOSUL - Laudo nº 01/2012: “*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.*”

como de definir uma interpretação eloquente sobre os termos da cláusula democrática o que, conforme passará a ser exposto a seguir, abriu margem para outras crises relacionadas ao compromisso democrático no bloco econômico.

3.2 O Protocolo de Montevideo sobre compromisso democrático (Ushuaia II) – A necessidade de reestruturação da cláusula democrática

Importante destacar o fato de que, antes mesmo da suspensão do Paraguai do bloco econômico, com base na violação à cláusula democrática, os Estados Partes do Mercosul, bem como os Estados a ele associados na época²², em 20 de dezembro de 2011, firmaram na cidade de Montevideo um novo tratado sobre compromisso democrático, que ficou apelidado pelas próprias partes de “Ushuaia II” (HOFFMAN, 2016, p. 52).

O motivo principal que levou os Estados Partes a redigirem um novo protocolo sobre compromisso democrático no Mercosul foi a necessidade de preencher as lacunas deixadas em aberto no texto anterior, principalmente no que diz respeito às “consultas” que seriam realizadas ao Estado em que fosse verificada a ruptura da ordem democrática, bem como, e principalmente, em relação às sanções que poderiam ser impostas a este Estado.

Em primeiro lugar, diferentemente do tratado antecessor, o Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia no Mercosul estabeleceu um procedimento mais definido no que diz respeito às consultas que seriam realizadas ao Estado em que se tivesse constatado a ruptura na ordem democrática. Logo de plano, o Artigo 3 do Protocolo de Ushuaia II estabelece termos relacionados a legitimidade, competência, e a forma em que seriam realizadas as referidas consultas, da seguinte maneira:

“Os Presidentes das Partes ou, na falta destes, os Ministros das Relações Exteriores em sessão ampliada do Conselho do Mercado Comum promoverão, através da Presidência Pro Tempore, consultas imediatas com as autoridades constitucionais da Parte afetada, interporão seus bons ofícios e realizarão gestões diplomáticas para promover o restabelecimento da democracia no país afetado. Caso as consultas mencionadas resultem infrutíferas ou que as autoridades constitucionais da Parte afetada se vejam impedidas de mantê-las, os Presidentes das demais Partes ou, na falta destes, seus Ministros das Relações Exteriores em sessão ampliada do

²² Participavam do Mercosul na qualidade de Estados Associados, nos termos das Decisões do Conselho do Mercado Comum N° 18/04, 28/04 e 11/13 o Estado Plurinacional da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela, sendo esta última introduzida ao bloco apenas em 2012. Fonte?

Conselho do Mercado Comum considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas de forma consensuada, com base no estabelecido no Artigo 6.” (MERCOSUL, 2011)

Já é possível verificar a significativa alteração realizada neste ponto, tendo em vista que, conforme fora exposto anteriormente, o protocolo anterior se limitava a expor que seriam realizadas consultas ao Estado Parte afetado, bem como que, se estas restassem infrutíferas, seriam aplicadas as sanções cabíveis. Apesar de possuir um texto mais completo, o Protocolo de Montevideo não chegou a ser aplicado no caso da suspensão do Paraguai do bloco, mesmo tendo sido firmado em momento anterior, tendo em vista que este, até o presente momento, este não fora ratificado por nenhum dos Estados signatários, com exceção da Venezuela (RAMOS, 2015, p. 59). Ademais, vale ressaltar que a assinatura do Protocolo de Montevideo foi elencada como um dos motivos para a abertura do processo de impeachment do presidente Fernando Lugo, que segundo fora argumentado pelo congresso paraguaio, o tratado seria um atentado à transparência e à soberania do país (CARVALHO, 2017, p. 31).

As críticas realizadas sobre o texto do Protocolo, no que diz respeito à invasão da soberania, estão diretamente relacionadas ao Artigo 6 do Protocolo de Montevideo sobre o compromisso com a democracia, no que tange às possíveis sanções ao Estado afetado em que as consultas restarem infrutíferas. Se o tratado anterior possuía uma lacuna sobre este ponto, o novo protocolo trouxe um rol de penalidades que poderiam ser aplicadas caso ficasse constatada a ruptura na ordem democrática de um Estado, conforme consta no texto:

“(...) a.- Suspender o direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL. b.- Fechar de forma total ou parcial as fronteiras terrestres. Suspender ou limitar o comércio, o tráfego aéreo e marítimo, as comunicações e o fornecimento de energia, serviços e abastecimento. c.- Suspender a Parte afetada do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos e dos Acordos de integração celebrados entre as Partes, conforme couber. d.- Promover a suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais. Promover junto a terceiros países ou grupos de países a suspensão da Parte afetada de direitos e/ou benefícios derivados dos acordos de cooperação dos quais seja parte. e.- Respalidar os esforços regionais e internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação ocorrida na Parte afetada. f.- Adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais. (...)” (MERCOSUL, 2011)

O último parágrafo do dispositivo legal ainda faz constar a questão da proporcionalidade das medidas, levando em consideração o bem-estar da população, bem como o respeito aos direitos humanos e garantias fundamentais dos cidadãos do país afetado²³. Assim, como exposto por André de Carvalho Ramos, a ideia principal da assinatura do Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia seria a de evitar que “o inocente pagasse pelo culpado” (RAMOS, 2015, p. 61).

Apesar de terem sido sanadas algumas das omissões levantadas pelo Paraguai no Procedimento Excepcional de Urgência iniciado perante o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, o Protocolo de Montevideo não logrou êxito em resolver o principal problema de todos: a definição de “ruptura da ordem democrática” (VIEIRA; LEGALE; RESENDE, 2016). Desta forma, o único exemplo prático de aplicação do tratado anterior deu-se entorno de um controverso processo de impeachment, o que, até então fora considerado pelos Estados Partes do Mercosul como um exemplo de ruptura da ordem democrática.

O Protocolo de Montevideo completará oito anos de existência em dezembro de 2019 sem produzir efeito algum aos países signatários, tendo em vista a ausência de ratificação deste por qualquer uma das partes (com exceção da Venezuela) em seus ordenamentos jurídicos nacionais e nem mesmo a ratificação deste no âmbito do próprio Mercosul, mantendo-se assim vigente o próprio Protocolo de Ushuaia²⁴.

3.3 A internacionalização do processo de impeachment no Brasil

O caso brasileiro, assim como o paraguaio, iniciou-se com a abertura de um processo de impeachment movido contra a então presidente brasileira Dilma Rousseff, em dezembro de 2015. A principal controvérsia neste caso girou em torno do alegado crime de responsabilidade, baseado no artigo 85 da Constituição Federal de 1988, que motivou a abertura do processo

²³ Artigo 6 do Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia: “(...) *As medidas guardarão a devida proporcionalidade com a gravidade da situação existente; não deverão pôr em risco o bem-estar da população e o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais na Parte afetada; respeitarão a soberania e integridade territorial da Parte afetada, a situação dos países sem litoral marítimo e os tratados vigentes.*”

²⁴ O Artigo 11 do Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia dispõe que: “(...) *Os direitos e obrigações derivados do Protocolo somente aplicam-se aos Estados que o tenham ratificado. Nas matérias reguladas pelo presente Protocolo, as relações entre as Partes que o tenham ratificado e aqueles que ainda não o tiverem ratificado e destes últimos entre si continuarão regendo-se pelo Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile. Uma vez que todos os Estados signatários e aderentes do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, tiverem ratificado o presente Protocolo, o primeiro ficará sem efeitos.*”

político. Apesar de todos os motivos, polêmicas e desdobramentos do processo de impeachment brasileiro, este estudo visa apenas demonstrar os reflexos internacionais deste, relacionados à questão da aplicabilidade e efetividade da cláusula democrática do Mercosul.

Vale a menção de que o impeachment não é algo inédito no Brasil, tendo em vista que, em 1992, o então presidente Fernando Collor de Melo também foi afastado de suas funções por meio deste mesmo processo político. Porém, importante destacar que naquela época o compromisso democrático ainda não havia sido devidamente institucionalizado no recém-criado Mercosul. O caso de Dilma Rousseff, entretanto, ocorreu na vigência do Protocolo de Ushuaia, bem como, durante seu governo, o Protocolo de Montevideo fora aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)²⁵, e aguardava apenas a votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Todavia, alguns meses antes da abertura do processo de impeachment, em junho de 2015, o Projeto de Decreto-Legislativo nº 1.290/2013, que ratificaria os termos do Protocolo de Montevideo no ordenamento jurídico brasileiro, foi retirado da pauta da Câmara dos Deputados.

No dia 22 de abril de 2016, logo após ter discursado na Assembleia Geral das Nações Unidas, a presidente Dilma Rousseff afirmou em entrevista que solicitaria ao Mercosul uma avaliação sobre seu processo de impeachment, em clara referência à aplicação da cláusula democrática (VIEIRA; LEGALE; RESENDE, 2016). O principal argumento de defesa da então chefe de Estado era no sentido de que o processo político instaurado contra ela não possuiria fundamento legal e que se tratava de uma tentativa de golpe institucional, tendo em vista que, assim como ocorreu no Paraguai, questionava-se a natureza do crime imputado à presidente e se este poderia acarretar na perda de seu mandato.

Desta forma, a aplicação do vigente Protocolo de Ushuaia se justificaria uma vez que fosse verificada a ruptura da ordem democrática no país, que poderia acarretar a suspensão da participação do Brasil nos órgãos institucionais do Mercosul, assim como ocorreu no caso do Paraguai em 2012. Entretanto, diferentemente do que havia ocorrido quatro anos antes, a estratégia da presidente brasileira implicaria na provocação do próprio Estado Parte afetado para que fosse dado início às consultas, na forma estabelecida no Artigo 4 do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático. Destaca-se que este tratado não possuía redação clara sobre a legitimidade ativa para acionar a cláusula democrática, diferentemente do protocolo subsequente que possuía redação expressa no sentido de que a sessão extraordinária ampliada

²⁵ Câmara dos Deputados, Projeto de Decreto-Legislativo nº 1290/2013, aprovado pela CCJC em 05/11/2013. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592921>> Acesso em 10 de out. 2019.

do Conselho do Mercado Comum para deliberar sobre o assunto poderia ser convocada tanto pelo Estado Parte afetado como por qualquer outro (MERCOSUL, 2011).

Apesar de possuir legitimidade para propor a aplicação da cláusula democrática, o Brasil ainda necessitava do apoio dos outros Estados Partes, tendo em vista que qualquer decisão a ser tomada pelo Conselho do Mercado Comum necessitaria de unanimidade. Todavia, o cenário não era o mais favorável para Rousseff, que formalmente contava apenas com o apoio do presidente venezuelano Nicolás Maduro. Interessante destacar o posicionamento de retaliação do governo do presidente paraguaio, Horacio Cartes, que foi expresso ao mencionar que o governo de Dilma Rousseff, por ter sido um dos principais atores no caso da suspensão do Paraguai do Mercosul em 2012 (LAFER, 2013, p. 27), causou problemas econômicos ao país²⁶. De qualquer forma, a estratégia da então presidente chegou a ser descartada posteriormente, levando em consideração os impactos econômicos que poderiam resultar da suspensão do Brasil do Mercosul, a maior economia do bloco, bem como a falta de apoio dos outros Estados, tendo a presidenta recorrido até mesmo ao foro da Unasul.

O impeachment brasileiro teve como desfecho o afastamento de Dilma Rousseff da presidência do país, sendo o cargo máximo do Poder Executivo ocupado pelo então vice-presidente, Michel Temer, processo este que não contou com nenhuma influência dos outros países signatários do Protocolo de Ushuaia. Assim, verifica-se que, no caso brasileiro, a interpretação dos Estados Partes do Mercosul no que diz respeito à “ruptura da ordem democrática” foi mais uma vez inconclusiva. A situação em questão, assim como no caso paraguaio, abriu margem para a discussão sobre qual seria a real efetividade da cláusula democrática, bem como a real interpretação desta. Abriu-se novamente o debate antes levantado pelo Paraguai sobre o uso estratégico do mecanismo consolidado no Protocolo de Ushuaia, baseado primeiramente nos interesses e no espectro político dos Estados Partes do Mercosul (MONTE; ANASTASIA, 2012, p. 16-18).

Ressalta-se que atualmente, com a nova legislatura brasileira, o texto do Protocolo de Montevideo, que voltou a tramitar perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2019²⁷, e teve parecer favorável por parte do relator designado, Eduardo Cury do PSDB-SP, que ressaltou em seu voto a importância de reiterar os termos do compromisso com

²⁶ FIGUEIREDO, Janaina; OLIVEIRA, Eliane. “Punição para Brasil sugerida por Dilma seria rejeitada pelo Mercosul”. O Globo. 25/04/2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/punicao-para-brasil-sugerida-por-dilma-seria-rejeitada-pelo-mercosul-19157026>> Acesso em 14 de out. 2019

²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Tramitação do Projeto de Decreto-Legislativo nº 1.290/2013. Disponível: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592921>> Acesso em 15 de out. 2019

a democracia no Mercosul, anteriormente assumidos por meio da assinatura do Protocolo de Ushuaia, para que se pudesse dar continuidade ao processo de integração regional na América Latina²⁸. Vale mencionar que a decisão do deputado relator não foi unânime, tendo em vista que, assim como ocorreu no Paraguai, fora retomada a intensa discussão a respeito das sanções dispostas no Artigo 6 do Protocolo de Ushuaia, que, segundo alguns, feria gravemente o princípio da soberania e da autodeterminação (CAMPOS, 2014, p...).

Todavia, quando da retomada da discussão, no âmbito da CCJC, sobre a ratificação do Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia no Mercosul, Bolívia, Chile Equador e Peru, pouco se falou a respeito do impeachment ocorrido no Brasil em 2016, nem mesmo sobre a real definição de “ruptura da ordem democrática”. Porém, a questão da Venezuela foi mencionada em diversas oportunidades, como exemplo maior de ruptura democrática, que é o que se passará a expor a seguir.

3.4 A suspensão da Venezuela do Mercosul

O caso venezuelano levanta polêmicas desde o ingresso do país no bloco econômico, até a suspensão deste em 2017, punição esta embasada na cláusula democrática do Mercosul e que perdura até os dias de hoje. Para possibilitar o entendimento de toda a questão venezuelana, será necessário realizar um retrospecto histórico do país no bloco desde sua polêmica adesão no ano de 2012.

No dia 8 de dezembro de 2008 deu-se início ao processo de integração da Venezuela ao bloco com a assinatura do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul (MERCOSUL, 2008). Desde o princípio a entrada do país caribenho foi questionada, não só por questões econômicas, mas também no próprio âmbito democrático, motivo pelo qual o procedimento de adesão sofreu forte oposição por parte do Paraguai (GOMES; WINTER, 2015, p. 79). Vale aqui recordar que a decisão que tornou definitiva o ingresso da Venezuela no Mercosul²⁹ não contou com a participação do Paraguai, por conta da suspensão do direito de participação do Estado Parte nos órgãos institucionais do bloco (MERCOSUL, 2012).

²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do Deputado Relator Eduardo Cury (PSDB-SP) sobre o Projeto de Decreto-Legislativo nº 1.290/2013 proferido em 8 de agosto de 2019. Disponível em < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B5D5BFB590FCC996AEFFF6BC6A97640.proposicoesWebExterno1?codteor=1787052&filename=Parecer-CCJC-08-08-2019> Acesso em 15 de out. 2019.

²⁹ MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão nº 27/12. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio->

Pela primeira vez na história do bloco, o Protocolo de Ushuaia era utilizado no processo de adesão ao Mercosul, estabelecido no Protocolo de Assunção, como forma de controle prévio, tendo em vista a consolidação do compromisso democrático como condição *sine qua non* para participação no bloco econômico. Em 2012, a Venezuela, ao ter sua solicitação de adesão ao Mercosul aceita pelos Estados Partes, ainda que de forma polêmica e não convencional (LAFER, 2013, p. 25-26), teve sua qualidade de Estado Democrático de Direito confirmada, nos termos estabelecidos no Artigo 1 do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático³⁰. Ademais, logo após ter ingressado ao bloco, a Venezuela foi o primeiro e o único Estado Parte do Mercosul a ratificar os termos do Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia em seu ordenamento jurídico nacional (RAMOS, 2015, p. 61).

O modelo constitucional venezuelano sempre foi alvo de diversas críticas, sendo este referido, por alguns autores, como um sistema de fraudes sucessivas (GUERRA, 2017, p. 18-19). A Venezuela, assim como todos os outros países da América Latina, passou por um longo período de regimes totalitários até consolidar-se como Estado Democrático de Direito. Para o país caribenho, o século XXI foi marcado pela figura do presidente Hugo Chávez, que permaneceu no cargo máximo do Poder Executivo de 1999 até 2013, ano de seu falecimento. Chávez foi o grande responsável pela construção do modelo constitucional presente na Venezuela até os dias de hoje, sendo tal sistema bastante relacionado com o poder político exercido pelos governantes e com a integração dos povos latino-americanos, o qual fora denominado pelo próprio ex-presidente como “Socialismo do Século XXI” ou “Bolivarianismo”, em memória ao general libertador Simón Bolívar (SEABRA, 2012, p. 213).

Com a morte de Hugo Chávez, seu sucessor, Nicolás Maduro, assume a presidência após uma apertada vitória sobre seu opositor Henrique Capriles nas eleições de 2013, um ano após a adesão da Venezuela ao Mercosul. Logo no ano seguinte à primeira vitória do atual presidente venezuelano nas urnas, o país passou a enfrentar uma crise econômica sem precedentes, originada pela diminuição do preço do barril de petróleo, fonte primária da economia venezuelana (SANTOS; LEITE; MONFREDO, 2017). O desencadeamento da crise resultou em uma desestabilização política no país, que teve seu ápice em 2016, época em que houve um intenso movimento de manifestações populares que foram marcadas pela violência e repressão do Estado.

[exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1806-sgp-adesao-da-venezuela-ao-mercosul](https://www.gub.ve/pt-br/interior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1806-sgp-adesao-da-venezuela-ao-mercosul)> Acesso em 15 de out. 2019

³⁰ Artigo 1 do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile: “A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente protocolo.”

Ante todo este cenário, a cláusula democrática do Mercosul entra em cena após o proferimento das Sentenças de nº 155 e 156 do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela (TSJ), que, na parte final de seu texto, determinava que a Assembleia Nacional passaria a ser ocupada pela Sala Constitucional do TSJ, a fim de garantir o pleno funcionamento do Estado de Direito³¹. A motivação para tal intervenção do Poder Judiciário sobre o Legislativo fora a prática de “desacato”, por parte de alguns parlamentares, que deixaram de cumprir várias decisões proferidas pela mais alta corte de justiça do país. Vale destacar que a Assembleia destituída possuía em sua maioria opositoristas ao presidente Nicolas Maduro, motivo pelo qual não demorou muito para que a ação do Tribunal Supremo de Justiça fosse definida como “golpe de Estado” (SANTOS; LEITE; MONFREDO, 2017).

Em reação a estes eventos, os outros Estados Partes do Mercosul realizaram uma reunião emergencial em Buenos Aires, no dia 1º de abril de 2017, oportunidade em que avaliaram a situação da crise venezuelana e, por meio de uma declaração, reconheceram que os recentes eventos ocorridos no país caracterizavam uma verdadeira ruptura na ordem democrática do Estado em questão, e decidiram, conforme constou no texto da decisão:

“(..) 1. Instar o Governo da Venezuela a adotar imediatamente medidas concretas, concertadas com a oposição, de acordo com as disposições da Constituição da República Bolivariana da Venezuela e demais normas aplicáveis, para assegurar a efetiva separação de poderes, o respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às instituições democráticas. 2. Exortar o Governo da Venezuela a respeitar o cronograma eleitoral derivado de sua normativa institucional, a restabelecer a separação de poderes, a garantir o pleno gozo dos direitos humanos, das garantias individuais e das liberdades fundamentais e a libertar os presos políticos. 3. Continuar com as consultas entre si e promover consultas com a República Bolivariana da Venezuela com vistas ao restabelecimento da plena vigência das instituições democráticas nesse país, acompanhando o mencionado processo. 4. Instruir a Presidência Pro Tempore a iniciar as consultas indicadas no parágrafo anterior, com todas as partes venezuelanas envolvidas. 5. Reiterar sua solidariedade com o povo irmão da Venezuela, com as vítimas de perseguição política e de violação de direitos humanos, bem como sua disposição de colaborar na busca de uma solução

³¹ VENEZUELA. Tribunal Supremo de Justiça. (TSJ), Sentencia nº 156/2017: “(...) *Se advierte que mientras persista la situación de desacato y de invalidez de las actuaciones de la Asamblea Nacional, esta Sala Constitucional garantizará que las competencias parlamentarias sean ejercidas directamente por esta Sala o por el órgano que ella disponga, para velar por el Estado de Derecho*”

pacífica e definitiva da crise política, institucional, social, de abastecimento e econômica que atravessa a República Bolivariana da Venezuela.³²”

Apesar da instigação realizada por parte do Mercosul ao governo venezuelano, nos termos da decisão supramencionada, para que este promovesse o reestabelecimento das instituições democráticas no país, a separação dos três poderes, bem como que respeitasse os direitos humanos e as garantias fundamentais de seus cidadãos, no dia 5 de agosto de 2017, na reunião de chanceleres realizada em São Paulo, convocada pelo Brasil - que à época ocupava a presidência *pro tempore* do bloco -, os Estados Partes do Mercosul decidiram por suspender a Venezuela do bloco econômico, em aplicação ao disposto no Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, nos seguintes termos:

“(…) 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.”

³³.

Em contraponto àquela que suspendeu os direitos de participação do Paraguai dos órgãos do Mercosul em 2012, a decisão de suspensão da Venezuela do bloco apresentou um texto mais completo e com mais referências diretas aos termos do Protocolo de Ushuaia. Em primeiro lugar, logo no preâmbulo da decisão, ficou constado que os chanceleres dos Estados

³² BRASIL. Itamaraty – “*Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela – Buenos Aires, 1 de abril de 2017*” Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16021-declaracao-dos-estados-partes-do-mercosul-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>>

Acesso em 20 de out. 2019

³³ MERCOSUL. Decisão sobre a suspensão da Venezuela do MERCOSUL. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>> – Acesso em 20 de out. 2019

Partes do Mercosul, após a constatação da ruptura da ordem democrática na Venezuela, nos termos da “Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela de 1º de abril de 2017”, celebraram “*consultas entre si e solicitaram ao Estado afetado a realização de consultas*” e que estas teriam restado infrutíferas “*devido a recusa desse Governo de celebra-las no marco do Protocolo de Ushuaia*”.

Após mencionar o insucesso das consultas estabelecidas na cláusula democrática do Mercosul, a decisão acima transcrita implicou na suspensão de todos os direitos e obrigações da Venezuela inerentes à sua condição de Estado Parte do bloco econômico, nos termos do Artigo 5º do Protocolo de Ushuaia. Desta forma, assim como constou na decisão de suspensão do Paraguai, estabeleceu-se que o sistema de incorporação de normas jurídicas ao bloco econômico, previsto no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, funcionaria por meio das incorporações realizadas pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, enquanto perdurasse a suspensão dos direitos da Venezuela como Estado Parte do Mercosul.

Para Santos e Monfredo (2017), as questões sobre a situação da democracia na Venezuela foram pouco analisadas pelos Estados Partes do Mercosul, e quando o foram, pouco se utilizou da interpretação jurídica, mas principalmente foram levadas em consideração várias questões políticas. Evidente que, o cenário em que se encontrava a Venezuela à época de sua adesão ao Mercosul em 2012 era diferente daquele em que se encontra atualmente e à época de sua suspensão. Todavia, o verdadeiro objetivo da cláusula democrática do Mercosul, de promover a integração regional no continente, não deveria levar em consideração tais fatores políticos, e sim a defesa do compromisso democrático independentemente dos governantes e seus respectivos posicionamentos políticos.

No dia 20 de maio de 2018 foram realizadas eleições gerais na Venezuela, que resultaram em uma nova vitória de Nicolas Maduro, com ampla margem sobre seu principal adversário, Henri Falcón (67,7% contra 21,2%). Apesar da vigência da suspensão imposta ao país pelo Mercosul no ano anterior, o Observatório da Democracia do PARLASUL esteve presente no dia das eleições na Venezuela, na qualidade de observadores, como o fazem de praxe nos anos de eleições em vários países sul-americanos. No dia 23 de maio, alguns parlamentares argentinos, integrantes do PARLASUL, realizaram uma declaração denunciando a ocorrência de fraudes, corrupção e violência no processo eleitoral realizado na Venezuela³⁴.

³⁴ MERCOSUL. Parlamento do Mercosul (PARLASUR) – Declaración de Parlamentarios argentinos respecto de las Elecciones en Venezuela. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15180/1/parlasur/declaracion-de-parlamentarios-argentinos-respecto-de-las-elecciones-en-venezuela.html>> Acesso em 20 de out. 2019

No documento, os parlamentares argentinos destacaram, além da alta abstenção³⁵ e das denúncias de fraude ocorridas em mais de 60% dos centros de votação, a necessidade dos Estados Partes do Mercosul em firmar um compromisso para ajudar a combater a crise democrática e humanitária vivenciada no país. A suspensão dos direitos e obrigações da Venezuela como Estado Parte do Mercosul perdura até os dias de hoje.

4. Os novos desafios democráticos do Mercosul: O processo de integração da Bolívia ao bloco e as recentes crises no Chile, Equador e Peru.

No dia 18 de janeiro de 2007, quando se realizava a XXXII Cúpula de Presidentes do Mercosul, os Estados Partes do bloco decidiram por criar um Grupo de Trabalho *ad hoc* para a incorporação do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul³⁶, em atendimento à carta enviada pelo recém-eleito presidente Evo Morales à presidência *pro tempore* do Mercosul, à época ocupada pelo Brasil, a qual fora manifestado o interesse do país à iniciar o processo de adesão ao Mercosul. Assim, após realizadas as reuniões do referido Grupo de Trabalho *ad hoc* no mesmo ano, bem como sendo reiterado o convite à Bolívia para ingresso ao bloco econômico na XLI Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, no dia 17 de julho de 2015, os Estados Partes do Mercosul firmaram em Brasília o Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul³⁷.

Vale mencionar que atualmente o processo de adesão ainda se encontra em andamento, tendo em vista que ainda restam as ratificações do mencionado protocolo por parte do Brasil e da Argentina³⁸. Antes mesmo de solicitar a integração ao bloco, a Bolívia já possuía a condição de Estado Associado ao Mercosul, e já havia firmado diversos acordos em conjunto com os Estados Partes do bloco, inclusive o próprio Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul. Assim, verifica-se que antes mesmo de solicitar sua adesão ao bloco, a Bolívia já se sujeitava aos efeitos da cláusula democrática deste.

³⁵ A decisão proferida pelos parlamentares argentinos traz a cifra apresentada pelo Consejo Nacional Electoral da Venezuela (CNE) de 54% de abstenção, todavia ressalta que fora estimada pelos observadores internacionais que quase 80% dos eleitores não compareceram as urnas no dia 20 de maio de 2018.

³⁶ MERCOSUL – Decisão CMC Nº 01/07 de 18/01/07

³⁷ Todas as informações constantes deste parágrafo encontram-se listadas no preâmbulo do Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul.

³⁸ O Uruguai ratificou o Protocolo de Adesão da Bolívia por meio da Lei nº 19.473/16 e o Paraguai por meio da Lei nº 5.615/16. Ambos os países já realizaram o depósito do instrumento de ratificação do protocolo. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=wPEBvbgLt4cMYaxJfUrS/w==&em=lc aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=>> Acesso em 21 de out. 2019

Assim como ocorreu em diversos outros países da América Latina, o modelo democrático boliviano passou por modificações até o estabelecimento de um modelo de democracia participativa em 2005, com a primeira vitória eleitoral de Evo Morales (ROJAS, 2016, p. 130-131). A atual constituição boliviana (2009) prevê um mandato de cinco anos para o presidente eleito, podendo este ser reeleito apenas uma vez³⁹. Foi justamente esta regra que Morales tentou modificar, com a convocação de um referendo em 2016, este autorizado pelo Congresso Nacional, para que fosse votada a emenda constitucional que acabava com as restrições impostas ao limite de reeleições para o mandato presidencial. Todavia, apesar de sua grande popularidade, Evo saiu perdedor, sendo tal alteração rejeitada por uma pequena margem de diferença, com uma significativa participação da população⁴⁰.

Todavia, mesmo após ter sido confirmada a resistência por parte dos cidadãos sobre a proposta de emenda constitucional da reeleição ilimitada, no ano seguinte, o presidente Evo Morales recorreu ao Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para o obter o reconhecimento de seu direito de concorrer à um quarto mandato, estratégia nada inédita do presidente boliviano⁴¹. A corte de justiça reconheceu o pedido de Morales, na Sentença Constitucional Plurinacional 0084/2017 (TCP, 2017) que fundamentou a decisão com base na melhor interpretação trazida no artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, em detrimento à própria constituição boliviana, que estabelece que: *“Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país (...).”* (OEA, 1969).

Assim, é possível concluir que a questão democrática na Bolívia ainda resta bastante controversa, levando em consideração os eventos acima mencionados, em que uma decisão emanada do Poder Judiciário que contrariou a vontade expressada pelo povo no referendo de

³⁹ Artículo 168 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: *“El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.”*

⁴⁰ Órgano Electoral Plurinacional (OEP) – Resultados del Referendo Constitucional de 2016 – Restou apurado pelo documento oficial apresentado pelo órgão oficial eleitoral da Bolívia que os votos “Não” venceram os “Sim” por uma diferença de 51,30% a 48,70%, sendo registrada a participação de 84,45% dos cidadãos bolivianos. Disponível em: <<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/referendos/referendo-constitucional-2016/>> Acesso em 21 de out. 2019

⁴¹ O primeiro mandato de Evo Morales seria de 2006-2011, todavia, neste meio tempo, houve a promulgação de uma nova constituição nacional, em 2009, que fez com que, depois de reeleito, seu mandato fosse estendido de 2005-2015. Assim como ocorreu em 2017, Morales obteve a permissão do Congresso para concorrer à um terceiro mandato em 2013, sendo reeleito para a legislatura de 2015-2020 (ALBERTI, 2016).

2016. Para tanto, a ponderação por parte do Mercosul sobre tais fatos no âmbito do processo de adesão da Bolívia, se faz necessária, para que não haja qualquer vício de origem no procedimento, bem como e para que se evite a prolação de um precedente que comprometa e entre em conflito com os valores democráticos do bloco, com a segurança jurídica deste e com o próprio processo de integração regional.

Por fim, ainda sobre o tema relacionado aos próximos desafios a serem enfrentados pelo Mercosul, no que diz respeito ao compromisso democrático, vale fazer uma menção, ainda que breve, aos recentes acontecimentos ocorridos no Equador, Chile e Peru. Todos estes países possuem a qualidade de Estados Associados ao Mercosul, sendo o Chile signatário do Protocolo de Ushuaia e os outros dois do ainda não vigente Protocolo de Montevideo. Assim, é evidente que estas nações possuem uma preocupação com o compromisso democrático, bem como, ao firmarem tratados sobre o tema, demonstram que entendem como essencial a institucionalização deste no bloco econômico para possibilitar a integração regional.

Todavia, estes Estados agora enfrentam crises políticas que acabaram por suprimir algumas das mais essenciais garantias democráticas. No caso do Peru, a briga constante entre o legislativo e o poder executivo, que resultou em reações e ataques de ambos os lados, como a dissolução do parlamento por iniciativa do presidente e a destituição deste por parte dos parlamentares. Há o caso do Chile, que após as insatisfações por parte da população com as medidas tomadas pelo presidente Sebastián Piñera, que acarretaram violentas manifestações, resultando na declaração de estado de emergência e do estabelecimento de toque de recolher, algo que não ocorria no país desde o regime ditatorial de Pinochet (fonte). E, por fim, a questão do Equador, muito relacionada também ao descontentamento com a política exercida pelo presidente Lenín Moreno, que também desencadearam imensas manifestações que resultaram até mesmo na mudança emergencial da sede do governo de Quito para Guayaquil⁴².

Assim, apesar de não possuírem a qualidade de Estados Partes do Mercosul, tais nações vivenciam crises democráticas que revelam verdadeiros desafios para o bloco, que necessitará manter firme seu posicionamento a respeito da essencialidade do compromisso democrático como meio de viabilizar o desenvolvimento de um processo de integração regional na América do Sul.

⁴² As crises recentíssimas vivenciadas no Chile, no Equador e no Peru foram discorridas de forma muito breve uma vez que, por se tratarem de eventos que sucederam no mesmo período em que este estudo fora concluído, não houve tempo para se realizar uma análise sobre o tema, tendo em vista a ausência de informações concretas e estudos aprofundados sobre tais questões.

Conclusão

Conforme fora exposto no decorrer deste estudo, a institucionalização do compromisso democrático no âmbito do Mercosul em muito contribuiu para o desenvolvimento do processo de integração regional na América do Sul, o que simbolizou um passo a frente para a superação do autoritarismo que esteve presente em todas as nações sul-americanas durante o Século XX. Assim como fora bem ilustrado no texto do Protocolo de Ushuaia, o compromisso com a democracia é uma condição essencial para o desenvolvimento de um sistema de mercado comum, de livre circulação de pessoas e bens e para a concretização de todos os outros objetivos estabelecidos para o Mercosul quando de sua fundação.

Todavia, em análise aos casos concretos discorridos no presente estudo, é possível concluir que os precedentes ocorridos no Paraguai, Brasil e Venezuela, bem como recentemente, na Bolívia, Equador e Peru, ilustram que a institucionalização do compromisso democrático ainda necessita de um maior aprofundamento no que diz respeito à sua aplicabilidade e interpretação. Sem entrar no mérito político da discussão ou no debate sobre a efetividade dos sistemas constitucionais dos Estados Partes e Associados do Mercosul, se faz necessária uma reavaliação quanto à efetividade jurídica do texto do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático, como uma das fontes do Direito do Mercosul e em matéria de Direito Internacional, bem como na aplicação deste no âmbito dos órgãos institucionais e do próprio sistema de solução de controvérsias do Mercosul.

Assim como fora tratado, questões como a interpretação do termo “ruptura na ordem democrática”, as “consultas” a serem realizadas entre os Estados Partes e o Estado afetado e a aplicação das sanções, são objetos de controvérsias, tendo em vista que em cada caso foram utilizadas diferentes soluções e interpretações. Neste mesmo sentido, a solução de controvérsias em matéria de compromisso dos Estados Partes com a democracia ainda é algo bastante dúbio no âmbito do bloco, principalmente por conta do precedente estabelecido pelo Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, na redação do Laudo 1/12, que, além de não ter adentrado ao mérito da questão, deixou de apreciar a importante controvérsia suscitada no caso por conta de uma questão de procedimento formal.

Em síntese, confirmou-se a hipótese inicialmente levantada, no sentido de que a cláusula democrática do Mercosul carece de uma interpretação jurídica-hermenêutica, mas sim é utilizada como instrumento político por parte dos Estados, como forma de sanção, ameaça, controle e expressão de poder. Tais ações vão completamente de encontro com os próprios

princípios da democracia e inviabilizam qualquer desenvolvimento econômico, social ou político, bem como representam o regresso ao passado sombrio dos regimes totalitários vivenciados em todo Cone Sul.

Vale dizer, por fim, que a cláusula democrática, no âmbito do processo de integração regional, não deve ser vista e utilizada como uma estratégia política, acionada por mera conveniência, baseada nos interesses particulares de determinados Estados, conforme vêm sendo empregada. O Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul deve ser visto pelos Estados que o integram como fonte primária de Direito Internacional e, conforme consta de seu próprio texto, como requisito essencial e indispensável para o desenvolvimento de um processo de integração regional, tão ambicionado no princípio pelos Estados sul-americanos.

Referências bibliográficas

CARVALHO, Thales Leonardo. A cláusula democrática do Mercosul e as interrupções de mandatos presidenciais na América do Sul: um estudo sobre o caso paraguaio e brasileiro. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte (MG), Brasil, vol. 14, n. 1, p. 25-38, Abril, 2017.

FLORES, Alejandro A. Sánchez. La cláusula democrática en el sistema interamericano como norma de soft law. *Agenda Internacional*, Peru, Año XI, nº 21, 137-156, 2007.

GOMES, Eduardo Biacchi. Democracia e o Parlamento do Mercosul, rumos da integração sul-americana. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília (DF), Brasil, ano 48, n. 191, p. 47-60, Julho/Setembro, 2011.

GOMES, Eduardo Biacchi; WINTER, Luís Alexandre Carta. Caminhos para a estabilidade democrática no Mercosul: a questão Venezuela, *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN*, Natal (RN), Brasil, vol. 17, n. 1, p. 69-90, Janeiro/Abril, 2015.

GUERRA, Luis Alberto Petit. La (in)justicia (in)constitucional: el caso Venezuela. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo (RS), Brasil, vol. 3, n. 3, p. 16-26, Setembro/Dezembro, 2017.

HOFFMAN, Andrea Ribeiro. As organizações regionais e a promoção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. *Cad. CRH*, Salvador (BA), v. 29, n. spe3, p. 47-57, 2016.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação da posição brasileira, *Política Externa*, Brasil, vol. 21, nº 3, p. 19-27, Janeiro/Março, 2013.

MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. *Instituciones y derecho de la unión europea*, Editorial Tecnos, ed. 9, p. 52-53, 2017.

MONTE, Deborah Silva do; ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba (PR), vol. 25, n. 62, p. 11-36, Junho, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos e o mecanismo híbrido do Mercosul: como controlar a cláusula democrática? *Revista de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, Asunción, Paraguay, año 3, n. 6, p. 48-68, Agosto, 2015.

REY CARO, Ernesto J. Crisis institucional en el Mercosur: El laudo n° 1/12 del Tribunal Permanente de Revisión, Revista de la Facultad, Córdoba, Argentina, vol. IV, n° 2, Nueva Serie, p. 27-38, 2013.

ROJAS, Máximo Quitral. Pensar la democracia en Bolivia, Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico, La Paz, Bolívia, n. 26, p. 117-138, Noviembre, 2016.

SCOTTI, Luciana. Doctrina completa: La integración regional y el derecho de la integración. El caso del Mercosul: Luces y sombras. Revista Emafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife (PE), Brasil, n. 16, Dezembro, 2007.

SEABRA, Raphael Lana. A primeira revolução do século XXI? Bolivarianismo e socialismo na Venezuela. Revista Sociedade e Estado, Brasília (DF), Brasil, vol. 27, n. 1, p. 211, Janeiro/Abril. 2012.

STERSI DOS SANTOS, Ricardo Soares; SANTOS, Rafael de Miranda. Os vinte e quatro anos do sistema de solução de controvérsias do Mercosul e o caso de suspensão do Paraguai, Revista Sequência, Florianópolis (SC), Brasil, n. 70, p. 253-279, Janeiro/Junho, 2015.

ARGENTINA. Constituição da República da Argentina de 1995. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>> Acesso em 14 de set. 2019

BANDEIRA, Danilo. “Senado paraguaio aprova impeachment do presidente Lugo”. Folha de São Paulo, 22/06/2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2012/06/1109139-senado-do-paraguai-aprova-impeachment-do-presidente-lugo.shtml>> Acesso em 07 de out. 2019

BOLÍVIA. Órgano Electoral Plurinacional (OEP) – Resultados del Referendo Constitucional de 2016. Disponível em: <<https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/referendos/referendo-constitucional-2016/>> Acesso em 21 de out. 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados, Projeto de Decreto-Legislativo n° 1290/2013, aprovado pela Câmara de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 05/11/2013. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=592921>> Acesso em 10 de out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do Deputado Relator Eduardo Cury (PSDB-SP) sobre o Projeto de Decreto-Legislativo n° 1.290/2013 proferido em 8 de agosto de 2019.

Disponível em <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B5D5BFB590FCC996AEFFF6BCC6A97640.proposicoesWebExterno1?codteor=1787052&filename=Parecer-CCJC-08-08-2019> Acesso em 15 de out. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 da República Federativa do Brasil. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 de set. 2019.

BRASIL. Itamaraty – “*Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela – Buenos Aires, 1 de abril de 2017*” Disponível em:
<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16021-declaracao-dos-estados-partes-do-mercosul-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>> Acesso em 20 de out. 2019.

FIGUEIREDO, Janaina; OLIVEIRA, Eliane. “Punição para Brasil sugerida por Dilma seria rejeitada pelo Mercosul”. O Globo. 25/04/2016. Disponível em:
<<https://oglobo.globo.com/brasil/punicao-para-brasil-sugerida-por-dilma-seria-rejeitada-pelo-mercosul-19157026>> Acesso em 14 de out. 2019.

LIMA RESENDE, Ranieri; VIEIRA, José Ribas; LEGALE, Siddharta. A Internacionalização do Impeachment, o Mercosul e a Cláusula Democrática. JOTA (2016). Abril, 2016. Disponível em:
<<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/internacionalizacao-impeachment-o-mercosul-e-clausula-democratica-27042016>>

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão nº 27/12. Disponível em: <
<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1806-sgp-adesao-da-venezuela-ao-mercosul>> Acesso em 15 de out. 2019

MERCOSUL. Decisão sobre a suspensão da Venezuela do MERCOSUL. Disponível em:
<<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>> – Acesso em 20 de out. 2019

MERCOSUL. Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul de 25 de julho de 1996, Protero de los Funes. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/declaracao-presidencial-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul/>

MERCOSUL. Parlamento do MERCOSUL – Declaración de Parlamentarios argentinos respecto de las Elecciones en Venezuela. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15180/1/parlasur/declaracion-de-parlamentarios-argentinos-respecto-de-las-elecciones-en-venezuela.html>> Acesso em 20 de out. 2019.

MERCOSUL. Parlamento do Mercosul (PARLASUL). DISP. 26/2008, Que cria o Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul. Disponível em: <[https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15404/1/disp-26-2008-esp\[1\].pdf](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15404/1/disp-26-2008-esp[1].pdf)> Acesso em 21 de set. 2019.

MERCOSUL. Protocolo de Montevideo sobre compromisso com a democracia no Mercosul (Protocolo de Ushuaia II), 2011. Disponível em: <http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=dxmiRrluWRS5wpK1lax3qw=&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=> Acesso em 19 de set. 2019.

MERCOSUL. Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul, 2002. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/122-protocolo-de-olivos>> Acesso em 19 de set. 2019.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto, 1994. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>> Acesso em 19 de set. 2019.

MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolívia y la Republica de Chile, 1998. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>> Acesso em 19 de set. 2019.

MERCOSUL. Tratado de Assunção, 1991. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>> Acesso em 19 de set. 2019.

MERCOSUL. Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Laudo 1/2012. Disponível em: <http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf> Acesso em 19 de set. 2019.

PARAGUAI. Constituição da República do Paraguai de 1992. Disponível em <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf> Acesso em 14 de set. 2019.

SANTOS, Thuan; LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; MONFREDO, Cintiene Sandes. Mercosul e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem? XVI Congresso Internacional FoMerco, Salvador (BA), Brasil, Setembro, 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 21 set. 2019.

URUGUAI. Constituição da República Oriental do Uruguai de 1996. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html> Acesso em 14 de set. 2019.

Bibliografia complementar

ALBERTI, Carla. Bolivia: la democracia a una década del gobierno del MAS. Santiago, Chile, vol. 36, n. 1, p. 27-49, 2016.

ARCE, Antanólio Medeiros; SILVA, Marcos Antônio. Revolução e Bolivarianismo na Venezuela da Era Chavez, Revista Sul-Americana de Ciência Política, Dourados (MS), Brasil, vol. 3, n. 1, p. 132-145, Janeiro/Maio, 2015.

BRESAN, Regiane Nitsch. O desafio democrático para a integração Latino-americana, 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Julho 2011, São Paulo (SP), Brasil.

DE MOURA, Aline Beltrame. Relação entre a recepção das normas de direito internacional e o grau de abertura das constituições aos fenômenos de integração regional. Revista de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, Asunción, Paraguay, año 6, n. 12, p. 287-301, Agosto, 2018.

FRIZZERA, Guilherme. A suspensão do Paraguai no Mercosul: problema interno, solução externa. Conjuntura Global, Curitiba (PR), Brasil, vol. 2, n. 3, p. 156-164, Julho/Setembro, 2013.

GOMES, Eduardo Biacchi. A democratização do acesso ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul por meio das opiniões consultivas, *Revista de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, Asunción, Paraguay, año 2, n. 4, p. 49-63, Agosto, 2014.

KALIL MATHIAS, Suzeley; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul, *Revista Brasileira de Política*, vol. 51, n. 1, p.70-84, 2008.

KERBER, Gilberto. Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o instituto da supranacionalidade, *Revista Prolegómenos*, Bogotá, Bolívia, vol. 16, n. 32, p. 191-202, Julho/Dezembro, 2013.

MARANIELLO, Patricio. Control de integralidad. La garantía de respeto y cumplimiento de los tratados de integración. *Revista de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, Asunción, Paraguay, año 7, n. 14, p. 44-83, Agosto. 2019.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo (SP), Brasil, vol. 23, n. 67, Junho, 2008.

RIBEIRO, Clarissa Correa Neto; MATA DIZ Jamile Bergaschine. A situação do Paraguai no contexto do Mercosul: A integração sul-americana a partir de uma concepção democrática. Programa de Pós-graduação San Tiago (Unesp/Unicamp/PUC-SP)

ROJAS, Máximo Quitral. Integración y democracia en Latinoamérica: um recorrido histórico, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, La Paz, Bolívia, n. 23, Mayo, 2015.

RULLI JÚNIOR, Antônio. Mercosul: Direito, Jurisdição, Cidadania e Democracia, *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro (RJ), Brasil, vol. 3, n. 11, p. 187-206, 2000.

SANTOS, Braulio de Magalhães. O Estado Plurinacional e os desafios à democracia comunitária na América Latina. *Revista de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur*, Asunción, Paraguay, año 1, n. 2, p. 49-75, Agosto, 2013.

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. A legalidade da entrada da Venezuela no Mercosul, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XV, p. 701-716, 2015.

TEIXEIRA ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães; DOMINGUES, Leyza Ferreira; RIBEIRO, Elisa de Sousa. A adesão da Venezuela ao Mercosul. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília (DF), Brasil, ano 45, n. 177, Janeiro/Março, 2008.

VIDIGAL, Carlos. "A cláusula democrática do Mercosul e a paciência histórica do Brasil, por Carlos Vidigal," in Revista Mundorama, 16/08/2017. Disponível em: <<https://mundorama.net/2017/08/16/a-clausula-democratica-do-mercosul-e-a-paciencia-historica-do-brasil-por-carlos-vidigal/>> Acesso em 10 de out. 2019.

ZUAZO, Moira. Bolivia: descentralización, crisis social y democracia. Iberoamericanas, España-Portugal, vol. 3, p. 185-189, 2003