



## A DEMOCRACIA NO PROTOCOLO DE USHUAIA E A SUSPENSÃO DO PARAGUAI E VENEZUELA DO MERCOSUL

### DEMOCRACY IN THE USHUAIA PROTOCOL AND PARAGUAY AND VENEZUELA'S SUSPENSION FROM MERCOSUR

### DEMOCRACIA EN EL PROTOCOLO DE USHUAIA Y SUSPENSIÓN DE PARAGUAY Y VENEZUELA DEL MERCOSUR

#### FILIPPE CORTES DE MENEZES

Doutorando em Direitos Humanos Universidade Tiradentes; Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes; Especialista em Direito Público Universidade do Norte do Paraná; Procurador Municipal; [filipe\\_cortes@yahoo.com.br](mailto:filipe_cortes@yahoo.com.br)

#### HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

Doutor em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio), com Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos (IGC - Universidade de Coimbra) e Pós-doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento (PPGCJ/UFPB); Mestre em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio); Professor do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS) e do Programa de Pós-graduação da Universidade Tiradentes (PPGD/UNIT); Promotor de Justiça Titular da Fazenda Pública em Sergipe (MPSE). Líder do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo, Cidadania e Concretização de Políticas Públicas. [henrique@mpse.mp.br](mailto:henrique@mpse.mp.br).

#### SARAH DO CARMO BANDICOLI

Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru. Mestranda em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

#### RESUMO

No mundo globalizado a integração crescente dos países mais do que uma realidade constitui uma necessidade político-jurídica e social. Neste contexto, as nações da América do Sul se unem visando a resolução de problemas comuns, constituindo o regime democrático um dos principais instrumentos na concretização deste desiderato. Partindo-se desta premissa, visa-se responder ao seguinte problema: Em que medida os parâmetros adotados pelo protocolo de Ushuaia para caracterização da democracia garantem a defesa do regime nos Estados-membros do Mercosul? Para tanto, se buscará, através do método indutivo, análise de revisão de literatura conjunta acerca da temática democracia- deliberação-direitos humanos, relacionando-a à discussão dos parâmetros democráticos do protocolo de Ushuaia e consequente suspensão do Paraguai e da Venezuela do bloco.





**Palavras-chave:** Democracia, deliberação, Protocolo, Ushuaia, Suspensão

## ABSTRACT

In the globalized world, the growing integration of countries is more than a reality, it is a political, legal, and social necessity. In this context, the nations of South America unite with a view to solving common problems, with the democratic regime being one of the main instruments in the realization of this desideratum. Starting from this premise, the aim is to answer the following problem: To what extent do the parameters adopted by the Ushuaia protocol for the characterization of democracy guarantee the defense of the regime in the member states of Mercosur? For this purpose, through the inductive method, an analysis of a joint literature review will be sought on the theme democracy-deliberation-human rights, relating it to the discussion of the democratic parameters of the Ushuaia protocol and the consequent suspension of Paraguay and Venezuela from the bloc.

Keywords: Democracy, deliberation, Protocol, Ushuaia, Suspension.

## ABSTRACTO

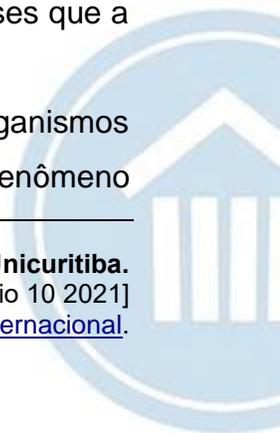
En el mundo globalizado, la creciente integración de los países es más que una realidad, es una necesidad política, legal y social. En este contexto, las naciones de América del Sur se unen con miras a solucionar problemas comunes, siendo el régimen democrático uno de los principales instrumentos en la realización de este desiderátum. Partiendo de esta premisa, se busca dar respuesta al siguiente problema: ¿En qué medida los parámetros adoptados por el protocolo de Ushuaia para la caracterización de la democracia garantizan la defensa del régimen en los estados miembros del Mercosur? Para ello, a través del método inductivo, se buscará el análisis de una revisión bibliográfica conjunta sobre el tema democracia-deliberación-derechos humanos, relacionándolo con la discusión de los parámetros democráticos del protocolo de Ushuaia y la consecuente suspensión de Paraguay y Venezuela. del bloque.

**Palabras clave:** Democracia, deliberación, Protocolo, Ushuaia, Suspensión.

## 1 INTRODUÇÃO

Os países do globo terrestre cada vez mais mantem relações de interdependência política econômica e social. Diversos problemas, a despeito da ínsita diversidade dos povos e respectivas nações, são comuns a demandar, portanto, soluções conjuntas, assim como a adoção de uma política mundial de prevenção de crises que a todos afetem.

Neste mundo sincronizado e umbilicalmente ligado a criação de organismos internacionais, verdadeiras associações supranacionais, apresenta-se como fenômeno





natural e decorrente. A resolução conjunta, assim, perpassa pela atuação de todas as nações que os utilizam como ferramentas de concretização desta finalidade.

Partindo-se da mencionada premissa acima destacada, visa-se responder ao seguinte problema: Em que medida os parâmetros adotados pelo protocolo de Ushuaia para caracterização da democracia garantem a defesa do regime nos Estados-membros do Mercosul?

Tem-se por hipótese, a ser verificada ao longo da análise da temática no corrente artigo, de que a indeterminabilidade de parâmetros objetivos mínimos acerca da delimitação do regime democrático, aliada à vagueza da expressão 'plena vigência das instituições democráticas', não garantem uma efetiva defesa do regime nos Estados-membros do Mercosul.

Num primeiro momento, partindo do método indutivo, far-se-á uma síntese dos principais pontos que levaram a suspensão do Paraguai e da Venezuela do Mercosul, assim como traçando breve histórico da formação do bloco e suas premissas normativas e respectivas finalidades institucionais.

Em segundo momento, se buscará trazer as premissas bases de reflexão acerca do regime democrático, como suas principais características, a relação entre sistema representativo e participativo, e ainda implementando reflexão comparativa e contextualizada na temática acerca das concepções procedimental e deliberativa-qualitativa.

Na terceira parte partindo-se das premissas e considerações anteriores far-se-á análise do Protocolo de Ushuaia, em particular as diretrizes utilizadas no pacto para defesa do regime democrático no âmbito do Mercosul e, logo, o contextualizado com a suspensão da Venezuela e do Paraguai, e assim, chegar-se à resposta da problemática posta.

A metodologia utilizada consistirá num estudo qualitativo por meio de revisão bibliográfica da temática democracia- deliberação-direitos humanos, relacionando-a à discussão dos parâmetros democráticos do protocolo de Ushuaia e consequente suspensão do Paraguai e da Venezuela do bloco.





Constitui, assim, análise posta que permitirá uma melhor compreensão acerca da construção democrática no âmbito do Mercosul notadamente para aportar diretrizes a melhor concretização do desiderato objeto do acordo internacional em questão de defesa do regime no âmbito da América do Sul.

## 2 A SUSPENSÃO DA VENEZUELA E DO PARAGUAI

A realidade histórica da humanidade é permeada de conflitos existentes nas relações intersubjetivas. Trata-se de constatação decorrente da rica e plural diversidade dos modos de vida, pensar e agir entre os diversos indivíduos, no âmbito intersubjetivo, assim como nas relações entre os diversos Estados nacionais.

O regime democrático, enquanto ambiente político de discussão no qual são resolvidos os conflitos entre os diversos atores sociais, de forma pacífica, mediante formulação de consensos temporários, expandiu-se mundialmente, sobretudo após as Grandes Guerras Mundiais, conflitos no quais ficou evidenciada a violação da dignidade da pessoa humana e por decorrência da qual se sedimentou o conceito de direitos humanos.

Tais direitos humanos são tradicionalmente entendidos como universais, indivisíveis, interligados e interdependentes entre si, decorrentes, sobretudo da Declaração de 1948, documento que conjuga liberdade com igualdade, classificando-os em gerações, em procedimento de acumulação e fortalecimento de direitos (PIOVESAN, 2017, pag.62-65).

A democracia passou por sério risco, ameaçada pelo totalitarismo, especialmente o nazista, somente conseguindo ser salva graças a uma colaboração entre países capitalistas e socialistas, mediante uma união em face de um inimigo comum (HOBSBAWM, 1995, p.17).

De igual forma, o ser humano singular, dotado de peculiaridades, diferenças, características próprias, possui a aptidão natural de interação com os outros, processo no qual deve ocorrer um equilíbrio. Este, nas relações humanas, implica na imperiosa





necessidade de tratar o outro com igual respeito e consideração, o que importa em não violar o seu âmbito de proteção jurídica e social.

A pessoa humana, enquanto ser social, necessita de interação com os demais membros da coletividade, a fim de melhor desenvolver sua personalidade, bem como contribuir no desenvolvimento do todo coletivo. A postura de uma vida ativa, ou melhor *vita activa*, inclusive no exercício da adequada e crítica cidadania, perpassa pelo reconhecimento e assunção desta obrigação geral do indivíduo perante o corpo social no qual é inserido (ARENDR, 2017, pag.27).

O respeito e concretização da dignidade requer a adoção de uma ética emancipatória dos direitos humanos, por meio de uma transformação social, a fim de que cada pessoa exerça plenamente suas potencialidades, sem violação e discriminação, uma postura que entende no outro um ser merecedor de igual consideração e respeito. Os direitos humanos não traduzem uma história linear, uma causa perdida, contudo consistem num registro de combate, por meio de processos que consolidam locais de luta pela dignidade humana (PIOVESAN, 2017, p.364).

Neste contexto, os diversos países se unem em blocos regionais para abordagem e resolução conjunta de problemas comuns aos diversos povos, na defesa de pautas ínsitas e indisponíveis de toda a humana, como o são os direitos humanos, contexto no qual a democracia constitui importante e inalienável ferramenta de proteção da própria humanidade.

O Mercosul, logo, consiste em bloco regional de tutela dos países e respectivos povos integrantes do respectivo continente, que não podem ter seus direitos mínimos e irrevogáveis ameaçados, reduzidos ou mesmo suprimidos por força da vontade unilateral de determinado governo que por sua natureza é naturalmente provisório.

Tal bloco regional foi criado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Posteriormente, quase anos após, em 24.04.2012 é promulgado Decreto 4.210 de 2002 internalizando o protocolo de Ushuaia elaborado entre os países membros em 24.07.1998 na mencionada Cidade localizada na República Argentina. Tal protocolo foi





posteriormente ratifica no Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Protocolo de Ushuaia II<sup>1</sup>), assinado em 19.12.2011.

Tal pacto visa constituir-se em instrumento de manutenção do regime democrático no continente por meio de se garantir a plena vigência das instituições democráticas enquanto condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-partes do pacto que no ano da assinatura eram Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile.

Logo o descumprimento do acordo internacional proveniente dos integrantes do Mercosul e conseqüente ruptura da ordem democrática na nação envolvida ensejaria a punição por meio da suspensão e afastamentos das nações membras respectivas. Tal pacto vincula os mencionados países e os que posteriormente aderissem ao referido contrato internacional, sendo o mesmo normativamente integrante do protocolo de Ushuaia dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre as nações envolvidas.

Neste contexto se insere o afastamento do Paraguai e da Venezuela, com base em marco normativo cujas insuficientes balizas delineadoras do regime põem em dúvida a efetividade da implementação do acordo. O procedimento é o previsto nos artigos 4º a 7º do protocolo, como melhor será delineado ao final do presente artigo, de forma contextualizada e refletida com base nos de literatura doravante delineados. O Paraguai inclusive adotou constituição consagrando o regime democrático um ano após a criação do Mercosul a previsão de direito de resistência popular a 'golpe' externo:

Um ano depois da criação do MERCOSUL, em 1992, o Paraguai adotou uma nova Constituição que consagra o regime democrático e representativo, e protege os direitos humanos e as liberdades públicas. O seu artigo 138 trata da hipótese de um golpe de Estado. As últimas linhas impressionam: "autoriza-se os cidadãos a resistir a ditos usurpadores, por todos os meios ao seu alcance. Os Estados estrangeiros que, por qualquer circunstância, se relacionem com tais usurpadores, não poderão invocar nenhum pacto, tratado nem acordo assinado ou autorizado pelo governo usurpador, para exigi-lo posteriormente como obrigação ou compromisso da República do Paraguai". (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS; 2012, p.85)

<sup>1</sup> Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Protocolo de Ushuaia II<sup>1</sup>), assinado em 19.12.2011 foi aprovado em 06.11.2013 pela comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), da Câmara dos Deputados. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/credn/noticias/aprovado-protocolo-sobre-compromisso-com-a-democracia-no-mercosul>>. Acesso em: 18.08.2021.





O Paraguai foi suspenso em 24 de junho de 2012 em virtude da forma como implementado o Impeachment do então presidente Fernando Lugo em 22 de junho de 2012, uma vez que seu afastamento do governo ocorreu em procedimento no qual teve 2 horas para apresentação de defesa, em tramite que durou 48 horas, analisado por um Congresso dominado pela oposição.

A permissão para reintegração do Paraguai somente deu-se em 11 de julho de 2013, oficialmente anunciada na Cúpula de Presidentes do Mercosul (CMC). Um dos fundamentos da acusação seria a adesão do país, por meio do mencionado presidente, ao nominado protocolo de Ushuaia II, que supostamente violaria a soberania nacional<sup>2</sup>(p.8). Apesar de célere estaria amparado o procedimento na Constituição Paraguaia, no seu art.225<sup>3</sup>

O protocolo de Ushuaia decorreu de grave receio dos então países membros de uma recaída democrática no Paraguai, de forma de ter sido este o motivo de histórico da instituição de uma cláusula democrática dentro do bloco, como aponta a seguinte reflexão:

O MERCOSUL deve ao Paraguai a concepção do Protocolo de Ushuaia. Foi por receio de uma recaída autoritária em território paraguaio que os quatro sócios instituíram uma “cláusula democrática” dentro do bloco. Com efeito, o texto seguiu-se a uma tentativa de golpe de Estado ocorrida em Assunção, em abril de 1996. O principal golpista daquela época, Lino Oviedo, está diretamente envolvido na conjuntura política atual do Paraguai. Depois de períodos de prisão e exílio no Brasil, Oviedo fundou um partido político fortemente atuante (União Nacional de Cidadãos Éticos, UNACE). A literatura sobre o tema é clara no sentido de que Argentina e o Brasil, apoiados na época pelos Estados Unidos, frustraram o golpe de Oviedo. No entanto, naquela época, a ingerência dos vizinhos foi consensualmente percebida como benfazeja. (VENTURA; ONUKI; MEDEIROS; 2012, p.85)

Já a Venezuela teve a suspensão decretada em 05 de agosto de 2017, com base no artigo 5º do protocolo de Ushuaia, em decisão apoiada na “Declaração dos Estados Partes do Mercosul sobre a República Bolivariana da Venezuela” por meio da qual se

<sup>2</sup> MATA DIZ, J. B.; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. **A situação do Paraguai no contexto do Mercosul: A integração sul-americana a partir de uma concepção democrática.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ea9d1c73e9ecc563>>. Acesso em 22.08.2021.

<sup>3</sup> IDEM, p.10





afirmou a necessidade de uma ordem democrática, no âmbito interno do país, para que seja possível a integração social e econômica do cone sul, de forma que o governo do país deva respeitar os pilares do regime democrático, dentre os quais da tripartição dos poderes e respeito aos direitos humanos.

A situação no país decorre de uma crise econômica decorrente da desvalorização dos preços do petróleo ocorrida em 2014 e consequente queda abrupta da receita pública, aliada a crise política decorrente da falta de confiança no sistema eleitoral do país, com suspeitas de fraudes nas eleições, em especial de Nicolás Maduro Moros.

Feitos estes registros preliminares sobre o fato histórico da suspensão da Venezuela e o Paraguai do Mercosul passemos a compreender o contexto democrático no qual inserido o Protocolo de Ushuaia base no ato jurídico-político punitivo, por meio da fixação de balizas mínimas acerca do regime.

### 3 REGIME DEMOCRÁTICO-PARÂMETROS DE REFLEXÃO

O regime democrático constitui temática constituída de acordo com a roupagem histórico e cultural de cada nação. E ainda no mesmo país, ela é alterada de acordo com o momento no qual é analisada e os de acordo com fatores socioeconômicos e culturais.

Em análise acerca de uma perspectiva ocidental na Grécia, por exemplo, há milênios era implementada verdadeira democracia direta, na qual as questões públicas eram resolvidas mediante debate dos cidadãos que se reuniam em assembleia, a chamada Eclésia, composta por todos aqueles que, na época, eram considerados cidadãos, maiores de 18 anos, filhos de atenienses e registrados nos demos (REIS, 2018, p.50).

A perspectiva ocidental passou a conduzir a história durante séculos, com premissas pautadas em dogmas como a primazia da razão, bem como a ideia de superioridade do mundo ocidental, seu modo de pensar e viver. Contudo, o conceito de democracia não é algo estático, mas dinâmico, alterável de acordo com o contexto de





cada país e com o momento histórico e as condicionantes sociais deste marco temporal. Neste sentido:

O conteúdo da democracia tem variado através dos tempos, obrigando, portanto, à constante reelaboração de seu conceito, de acordo com a revisão geral dos valores que se vai processando com a complexidade da evolução social (SILVA, 2014. p. 692)

Trata-se de uma construção social visando constituir instrumento para resolução das pautas da comunidade. O mencionado regime entendido como resultado da efetiva participação política da sociedade e não como algo lhe outorgado previa e abstratamente.

A democracia enquanto realidade dinâmica, em construção, não sendo uma realidade estática e acabada, muito menos por meio de determinado modelo único (MOUFFE, 2014, p.757). Tal mudança do regime foi influenciada inclusive pelos diversos conflitos bélicos realizados em âmbito, em particular as duas Grandes guerras mundiais ocorridos no século XX e cujo deslinde resultou, dentre outros poucos, na promulgação de direitos humanos e criação de organismos internacionais vocacionados a tutelá-los.

Neste ponto, resta clarividente que processo de concretização e desenvolvimento da democracia envolve o reconhecimento dos erros do passado, por parte da sociedade, como exemplo da escravidão, dos direitos das mulheres, enfim das diversas violações a dignidade humana, a exemplo da ocorrida em estados totalitários e ditatoriais.

O regime democrático, assim, resistiu a ameaça do totalitarismo, especialmente o do regime nazista, somente conseguindo ser salvo graças a uma colaboração entre países capitalistas e socialistas, por intermédio da união em face de um inimigo comum (HOBSBAWM, 1995, p.14). Tal união global persistiu, como visto ao longo de século e até os dias atuais com a criação de proliferação de diversos acordos internacionais, em especial mediante blocos como o Mercosul<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Como demonstração que o Mercosul constitui bloco a defesa não somente de interesses econômicos da região, mas também do regime democrático e igualmente dos direitos humanos, foi assinado o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005, o qual foi incorporado ao Brasil por meio do Decreto 7.225 de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm)>. Acesso em 17.08.2021.





De igual sorte o conteúdo do que seja o regime democrático é alterado de acordo com a realidade cultural de cada nação, na medida em que cada povo pode compreender e construir diversas formas de consenso democráticas e plurais instituições e mecanismos para defendê-lo.

Contudo não obstante esta multifacetada realidade democrática é possível delinear-se requisitos mínimos para qualificação de determinado sistema jurídico nacional enquanto inserido no mencionado regime, de acordo com as reflexões de Robert Dahl: a) participação efetiva; b) igualdade de voto; c) aquisição de entendimento esclarecido; d) exercer o controle definitivo do planejamento; e) inclusão dos cidadãos maiores de idade (adultos). (DAHL, 2016, p.50).

De igual maneira, o regime democrático pode ser compreendido não somente enquanto um conjunto de procedimento ritualístico pré-estabelecidos formalmente pelos atores integrantes da máquina burocrática estatal (BOBBIO, 2015, p. 35), mas por igual e principalmente enquanto modelo com potencial de gestão coletiva e participação das pautas populares gestadas no seio da sociedade, em processo deliberativo qualitativamente considerado. Neste sentido, igualmente a teoria discursiva de Habermas permite uma participação popular na construção da própria democracia:

A teoria discursiva consegue que cidadãos estranhos entre si, tomem consciência que são ao mesmo tempo autores e destinatários de seus direitos, o que leva a uma participação ampla de toda a comunidade, onde todos são livres e iguais e têm respeitados os direitos fundamentais. Resgatando o conceito de legitimidade que surge da legalidade, tão importante ao desenvolvimento do direito (LOCOHAMA; MONTESCHIO; ALBA; 2019, p.3)

Neste ponto não se faz suficiente garantir-se o mero resultado de alcançar-se uma maioria democrática, sendo oportuno perquirir-se as condições a que se chegou o consenso e se estes refletem uma vontade popular respaldada nas pautas legitimamente construídas na sociedade e respaldadas pelo sistema em questão. Neste ponto, para averiguar-se a caracterização da qualidade de um debate e consequente resultado político:





Podemos falar sobre a *qualidade* de um processo deliberativo levando em consideração cinco condições: a) *Informação*: Até que ponto foi disponibilizado aos participantes o acesso a informações razoavelmente precisas que eles acreditam ser relevantes para o assunto; b) *Equilíbrio substantivo*: Até que ponto os argumentos de um ponto de vista são respondidos por pessoas que tem outro ponto de vista; c) *Diversidade*: Até que ponto as principais opiniões públicas são representadas por participantes na discussão; d) *Consciência*: Até que ponto os participantes ponderam o mérito dos argumentos; e) *Consideração igualitária*: Até que ponto os argumentos oferecidos por todos os participantes são considerados por seus méritos, independente de quais participantes os apresentaram (FISHKIN, 2015, p.50)

E a mencionada construção das pautas na sociedade no âmbito do regime democrático, implemente-se não somente por meio da nominada representação, quanto através da participação da sociedade, na forma da Constituição de cada país, o que no caso brasileiro encontra expressão previsão no artigo 14.

A Ascensão crescente da demanda por participação popular, seja no âmbito nacional, seja pode-se sustentar deva ser igualmente em sede regional, dos blocos de integração, decorrente do desgaste do sistema representativo em todo o mundo, na medida em que se questiona: decisões tomadas pelos agentes públicos eleitos refletem ou não os interesses públicos dos representados ou se, ao revés, implicam verdadeiro desvio de finalidade? De igual maneira, bastantes pertinentes as seguintes considerações:

É evidente que o voto secreto tem um papel muito importante inclusive para a expressão e a eficácia do processo de argumentação pública, mas isso não é a única coisa que importa, e pode ser visto apenas como uma parte - reconhecidamente, uma parte muito importante - do modo como a razão pública opera em uma sociedade democrática. Com efeito, a própria eficácia das votações depende fundamentalmente do que as acompanha, como a liberdade de expressão, o acesso à informação e a liberdade de discordância. Por si só, o voto secreto pode ser completamente inadequado, como mostram abundantemente as insólitas vitórias eleitorais de tiranias que governam regimes autoritários (SEN. 2011, p.361)

Desta forma apresenta-se o problema posto no presente artigo no sentido de averiguar-se em que medidas os parâmetros fixados no protocolo de Ushuaia (I e II) garantem a defesa efetiva da democracia nos países aderentes ao pacto internacional integrante do Mercosul.





## 4 PROTOCOLO DE USUHAIA E DEFESA DA DEMOCRACIA

Os acordos internacionais pactuados entre os diversos países decorrem, como apontado, da vocação apreendida historicamente pela humanidade para a resolução pacífica dos seus conflitos, em especial por meio da implantação de uma política democrática, o que não é diferente no âmbito do Mercosul.

Trata-se de fenômeno decorrente da interação entre as pessoas no âmbito intersubjetivo, na interpelação entre a rica pluralidade dos modos de saber e viver, a prática política reproduzida no âmbito das relações internacionais em sede de blocos regionais.

Cuida-se do exercício da atuação política do exercício político-democrático na busca da paz. Logo, a ação, qualidade ínsita da condição humana, relacionada à pluralidade, somente pode ocorrer enquanto fruto de uma interação com o outro, de sorte que jamais seria possível no isolamento. Com efeito, —(...) A ação e o discurso necessitam tanto da presença circunvizinha de outros quanto a fabricação necessita da presença circunvizinha da natureza, da qual obtém seu material(...) (ARENDDT, 2017, p.233).

É através da ação, da relação política entre os indivíduos, bem como por meio do discurso, que os seres humanos aparecem entre si não como coisas (objetos), mas enquanto homens (ARENDDT, 2017, p.218). Entretanto, este discurso deve levar em consideração os direitos essenciais do homem, respeitando-o em sua dignidade, singularidade, compreendendo-o como ser que deve ser tutelado de forma universal, em outras palavras um discurso que não se limite a mera oratória de um estado totalitário, mas em narrativa para a coletividade pautada em direitos humanos, atrelada à necessidade coletiva que respeite o direito do outro.

Da interação em questão surge o Poder, em âmbito das relações pessoas, na medida em que a convivência humana constitui o único fator da sua geração. Logo, todo o ser humano que se isola renuncia ao poder, por maior que seja sua força e mais válidas que sejam as razões (LAFER, 1988, p.206).





Para o exercício do poder, inclusive de forma participativa, faz-se necessário conhecer-se, ter a consciência dos instrumentos de controle, inclusive a nível econômico (capitalismo de mercado) a fim de se atuar de maneira verdadeiramente democrática, com a libertação da riqueza, de paradigmas (pautas, valores) de cunho estritamente individual, passando-se a se adotar valores coletivos, sociais.

Neste ponto argumenta-se ainda que deva existir uma relação intrínseca entre Estado e sociedade, uma vez que o “Estado não seria formalizado como uma instituição governante e de relações de poder sem que existisse uma sociedade humana em seu contexto territorial”. (SANTOS; 2016, p.321).

Relacionando-se com a temática dos instrumentos de participação popular, é a concepção do poder entendida como algo que circula, funciona em cadeia, se exerce em rede, não estando localizado num local específico. Os indivíduos constituindo malhas por meio das quais aquele se movimenta, em posição de exercê-lo e sofrer sua ação, não sendo o alvo inerte ou consentido, mas centros de transmissão do poder (FOUCAULT, 2018, p.284).

O poder deve ser entendido como algo difuso, não existente em determinado lugar ou emanando de um ponto específico, mas entendido, em realidade, enquanto —(...)um feixe de relações mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado(...)|| (FOUCAULT, 2018, p.369). Tal poder, assim, está espreado nas diversas relações entre os cidadãos e concernentes nações e necessita ser exercido de forma efetivamente democrática no âmbito dos blocos.

Desta interação entre os cidadãos e, por conseguinte, entre as nações integrantes do Mercosul na proteção do direito humano ao regime democrático humanos que nasce o Protocolo em análise, em ambas as versões firmadas respectiva em Ushuaia (I) e Montevideu (II).

Tais protocolos foram positivados no contexto de atuação do Mercosul não somente enquanto órgão destinado a concretizar finalidades econômicas, mas igualmente com papel securitário, um dos seus pilares centrais. A consolidação da democracia, em meados dos anos 80, era preocupação em especial do Brasil e





Argentina, ampliando-se tal a finalidade de buscar a asseguarção do regime nos Estados-membros na década de 1990 (STURARO; JÚNIOR; 2011, p.164).

Igualmente compreendido enquanto algo positivamente construído seja pelas pessoas, no âmbito intersubjetivo, seja entre as nações, no caso Estados membros do Mercosul e pactuantes do acordo internacional sob análise, e não enquanto mero mecanismo de desmedida submissão.

Um exemplo no qual Foucault apresenta e que pode ajudar na visualização de uma situação de poder e controle (submissão), que se mal exercido pode implicar numa situação totalitária, trata-se do chamado *panopticon*, uma espécie de cela com grandes janelas que, portanto, permite ao preso ser vigiado de vários ângulos, de diversas visões. Com efeito:

No *panopticon*, cada um, de acordo com seu lugar, é vigiado por todos ou por alguns outros; trata-se de um aparelho de desconfiança total e circulante, pois não existe ponto absoluto. A perfeição da vigilância é uma soma de malevolências ((FOUCAULT, 2018, p.334).

Neste ponto, o Mercosul não pode transmutar-se, através do uso indevido, descontextualizado, do protocolo de Ushuaia, em um mero *panopticon* regional, instrumento de opressão e não de construção participativa entre os povos e Estados-membros envolvidos, de democracias na região, garantindo-se a observância da pluralidade e diversidade ínsita aos mesmos.

Com razão, a percepção do poder não enquanto algo abstrato, localizado em determinado local, precisamente em certa máquina burocrática estatal, mas entendido como uma realidade que circula, confere maior força à concepção participativa do mesmo, ou seja, que reconhece sua concretização através de efetiva atuação dos membros da coletividade, que seriam instrumentos, malhas, por meio dos quais ele se implementaria. Os mecanismos democráticos, a exemplo do protocolo de Ushuaia e subsequente Montevideu, como formas de tornar o poder vivo, real, atrelado aos problemas sociais, em âmbito regional dos países integrantes do Mercosul.

O mencionado protocolo tem por finalidade nele expressamente consignada garantir a plena vigência das instituições democráticas (artigo 1º), instituindo um





procedimento em caso de ruptura da ordem democrática (artigo 4º). Inicialmente serão promovidas consultas pelos demais Estados partes ao Estado acusado e violação a democracia, as quais se restarem infrutíferas terão as respectivas consequências institucionais ponderadas com as respectivas medidas adotadas de acordo com a gravidade do fato imputado, as quais podem variar desde a suspensão na participação dos órgãos de integração do Mercosul até suspensão dos direitos e obrigações correspondentes (artigo 5º). Tais medidas serão adotadas em consenso com os Estados e comunicadas ao violador que não participa da decisão (artigo 6º). As mesmas cessarão a contar da comunicação do Estado irregular da decisão da posição dos demais membros do órgão regional no sentido da concordância do restabelecimento efetivo da ordem democrática (artigo 7º).

O desiderato do mencionado acordo regional firmado no Mercosul é manter o regime democrático na América do sul notadamente do passado autocrático dos diversos países que a compõe. Neste ponto:

De forma a consolidar o conteúdo da Declaração anterior, em 24 de julho de 1998, é firmado entre os quatro Estados-parte do MERCOSUL à época, mais Bolívia e Chile, o Protocolo de Ushuaia, que reafirmava o compromisso democrático dos países da região e fixava em seu art. 1º que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.” Assim, compreende-se que a existência e o funcionamento das instituições democráticas seriam elementos condicionantes do Estado Democrático de Direito<sup>5</sup> (p.4-5).

A leitura da mencionada normatização deixa claro que não apenas fixou-se o procedimento formal de punição ao Estado agressor, contudo em nenhum momento registraram-se balizas mínimas de qualificação de determinado regime como democrático, muito menos se garantiu um procedimento punitivo que se assegura uma deliberação qualitativa, substancial, não constando neste ponto por exemplo previsão de participação da população envolvida, por meio de instituições representativas da sociedade civil.

---

<sup>5</sup> MATA DIZ, J. B; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. **A situação do Paraguai no contexto do Mercosul: A integração sul-americana a partir de uma concepção democrática.** Disponível em:< <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ea9d1c73e9ecc563>>. Acesso em 22.08.2021





Ademais, o protocolo em análise utiliza-se de expressões genéricas com aptidão de gerar interpretação subjetiva que ao contrário de constitui ferramenta de defesa do regime democrático, pode em certas circunstâncias transmudar-se em meio de opressão do poder de um Estado sobre o outro através do manuseio da normativa em questão do Mercosul. Neste ponto, citemos a compreensão do que sejam instituições democráticas, neste ponto citando-se a abordagem feita por Mata Diz e Lima (2012: 455), como sendo aquelas:

Nesse ponto, impõe-se uma reflexão: o que se deve considerar como instituições democráticas? Em verdade, são aquelas que garantam a presença do *demós* no processo decisório, ao estabelecer os pressupostos que venham a salvaguardar a participação popular no arcabouço institucional, com a predominância de uma acentuada interdependência de poderes e da existência de instituições garantidoras dos direitos e garantias fundamentais (MATA DIZ ; LIMA, 2012, p.16).

Tais balizas mínimas poderiam ser fixadas e a respectiva omissão em não o fazer põe em risco a efetiva defesa do regime e pode configurar em determinado contexto fático-histórico em verdadeira forma de opressão a determinado Estado por motivos estritamente políticos e não a defesa do regime democrático em si.

Olvida-se, por exemplo, a pluralidade, rica diversidade das diversas formas de configuração do regime nos diversos países integrantes do bloco, sendo neste ponto descabida qualquer pré-compreensão absoluta e abstrata do mesmo, o que, entretanto, não impede a fixação de premissas configuradoras mínimas como demonstrado na literatura de direitos humanos e democracia abordada.

A necessidade de fixação de parâmetros basilares do protocolo de Ushuaia e subsequente assinado em Montevideu, pela reflexão abordada, apresenta-se, logo, além de condição de sua validade e eficácia, como medida imprescindível para que tais acordos internacionais configurem-se verdadeiros mecanismos de defesa da democracia perante os Estados integrantes, em respeito a pluralidade cultural, histórica e econômica de cada nação, evitando-se ao contrário que venham a representas meras ferramentas de opressão, do exercício desmedido do Poder de um Estado sobre o outro.





Desta feita, após a reflexão científica implementada no presente artigo e a partir da análise dos casos da suspensão do Paraguai e do Uruguai do Mercosul, confirmou-se a hipótese no sentido de que indeterminabilidade de parâmetros objetivos mínimos acerca da delimitação do regime democrático, aliada à vagueza da expressão 'plena vigência das instituições democráticas', não garantem uma efetiva defesa do regime nos Estados-membros do Mercosul.

## 5 CONCLUSÃO

O fenômeno da globalização mundial tem como um dos consectários a necessidade de união dos Estados membros em blocos regionais visando a resolução de problemas comuns, em particular visando a tutela de direitos mínimos da humanidade, de proteção da sua dignidade.

Na implementação desta defesa comum ressalta-se a democracia como elo e mecanismos de construção de um estado jurídico-social e político adequado concretização plena da personalidade humana, em combate a opressões, em particular do Estado, seja a nível interno, seja internacional.

O processo de integração do Mercosul insere-se neste contexto, contudo para a proteção do regime democrático não se apresenta suficiente a mera celebração de acordo internacional, olvidando-se do seu conteúdo, em especial não atentando-se adequadamente na elaboração dos seus termos, de sorte a garantir-se premissas mínimas indispensáveis ao atingimento do seu desiderato.

Neste ponto, se inseriu os Protocolos de Ushuaia e subsequente Montevideu, na medida em que a mera consignação de expressão vagas a abstratas como 'plena vigência das instituições democráticas', ou mesmo 'ruptura democrática', acrescido de procedimento punitivo no qual não é assegurada a efetiva participação e, por conseguinte, deliberação qualitativa dos integrantes da sociedade civil, em particular do país acusado como violador da democracia, impedem a implementação efetiva de um regime democrático que observe a diversa e rica pluralidade das nações.





Ao revés, pode transformar os mencionados pactos internacionais, em determinadas circunstâncias, em mecanismos de desmedida opressão, em uso indevido do Poder, transmudando-o em mera submissão, em outras palavras, podendo o Mercosul vir a configurar-se um mero *panopticon* regional.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 13<sup>o</sup>ed.rev.Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

FISHKIN, James S. **Quando o povo fala**: democracia deliberativa e consulta pública. Tradução Vitor Adriano Liebel. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 8<sup>o</sup>ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2018.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: companhia das letras, 1988.

LOCOHAMA, Celso Hiroshi; MONTESCHIO, Horácio; ALBA; Juan Fernando Durán. **A teoria discursiva de Jürgen Habermas: sua relação interna entre democracia e direitos fundamentais**. Paraná: *Revista Relações Internacionais do Mundo Atual*. v. 2, n. 23 (2019): \_\_\_\_\_ Abril/junho. Disponível em:< <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3887/371372220>>. Acesso em 08.10.2021.

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

MATA DIZ, J. B; LIMA, R. M. O regime democrático na América do Sul: o caso do MERCOSUL. In: Fernanda Duarte Lopes; Samyra Haideé dal Farra; Maria Luiz P. de Alencar. (Org.). **O novo constitucionalismo latinoamericano: desafios da sustentabilidade**. 1<sup>o</sup>ed.Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1, p. 439-468.

MATA DIZ, J. B; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. **A situação do Paraguai no contexto do Mercosul: A integração sul-americana a partir de uma concepção democrática**.





Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ea9d1c73e9ecc563>>.  
Acesso em 22.08.2021.

MOUFFE, Chantal et al. **Democracia y conflicto em contextos pluralistas: entrevista com Chantal Mouffe**. Hist.cienc.saude-Manguinhos, Rio de Janeiro, v.21, n.2, p.749-762, jun.2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v21n2/0104-5970-hcsm-21-2-0749.pdf>>. Acesso em: 16.08.2021.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 10ªed. São Paulo: Saraiva, 2017.

REIS, Maria Dulce. **Democracia Grega: A antiga Atenas (Séc.V a.c)**. Sapere aude – Belo Horizonte, v. 9 – n. 17, p. 45-66, Jan./Jun. 2018.

SANTOS, Orlando Bispo dos; SANTOS, Clarice de Souza Lima dos. **Geopolítica, relações de poder e as territorialidades da tríplice fronteira- Brasil-Paraguai-Argentina**. Paraná: *Revista Relações Internacionais do Mundo Atual*. v. 1, n. 19 (2016). Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/issue/view/RIMA%20n%2021%20v%201>>. Acesso em 08.10.2021.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. Malheiros. São Paulo. 2014.

STURARO, George Wilson dos Santos; JÚNIOR, Edson José Neves. **Mudança e continuidade na política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva(1994-2010): O caso da integração regional no âmbito do Mercosul**. Paraná: *Revista Relações Internacionais do Mundo Atual*. v. 1, n. 09 (2010). Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/369/295>>. Acesso em 08.10.2021.

VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

