

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**INTEGRAÇÃO E DEMOCRACIA NO CONE SUL DA AMÉRICA LATINA:
PROCESSOS ENTRECruzADOS (1983-2000)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profª Dra. **Jussara Reis Prá.**

Orientando: **Aragon Érico Dasso Júnior.**

Porto Alegre, 2000.

AGRADECIMENTOS

À professora JUSSARA REIS PRÁ, por sua disponibilidade e por sua infinita paciência.

À CAPES, pela bolsa de estudos oferecida.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, nas pessoas de seus professores e de sua secretária, pela oportunidade concedida.

À MARA ELISA MATOS PEREIRA, por ter compartilhado da origem deste projeto, há muito tempo.

À minha família e aos meus amigos, em especial, os que souberam entender a necessidade de minhas constantes ausências.

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
RESUMEN	8
RESUMÉ	9
INTRODUÇÃO	10
1 DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO: DOIS CONCEITOS EM CONSTRUÇÃO	17
1.1 Democracia.....	17
1.1.1 Algumas considerações gerais.....	17
1.1.2 Democracia: uma tentativa de definição.....	19
1.1.3 O processo de transição democrática e suas fases: liberalização, democratização e consolidação	22
1.1.4 Algumas conclusões prévias sobre a democracia	25
1.2 Integração.....	26
1.2.1 Uma aproximação ao conceito de integração regional	26
1.2.2 Enfoques doutrinários da integração regional	28
1.2.3 Requisitos de um processo de integração regional	31
1.2.4 Modalidades de integração econômica	32
2 ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI: JOVENS DEMOCRACIAS EM CONSTRUÇÃO	35
2.1 A construção da democracia nos Estados-membros do Mercosul	35
2.1.1 Argentina: a primeira experiência democrática pós-ditadura militar.....	37
2.1.2 Brasil: uma transição democrática planejada.....	38
2.1.3 Paraguai: a mais jovem e instável democracia do Mercosul	40
2.1.4 Uruguai: volta à “normalização democrática”	42
2.1.5 Algumas conclusões sobre a transição democrática no Cone Sul	43
2.2 Cenário político-constitucional dos Estados-membros do Mercosul	47
2.3 Breves comentários sobre os sistemas eleitorais	83
2.3.1 Argentina	85
2.3.2 Brasil	86
2.3.3 Paraguai	87
2.3.4 Uruguai.....	88

2.4 Breves comentários sobre os sistemas partidários.....	90
2.4.1 Argentina.....	90
2.4.2 Brasil.....	91
2.4.3 Paraguai.....	92
2.4.4 Uruguai.....	93
3 MERCOSUL E OUTROS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO.....	95
3.1 Um pouco da história da integração latino-americana	95
3.1.1 Pós-independência.....	96
3.1.2 Pós-2ª Guerra Mundial.....	98
3.1.3 Pós-“Guerra Fria”.....	103
3.1.4 Atualidade	104
3.2 Experiências de integração econômica na América Latina	105
3.2.1 Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC).....	105
3.2.2 Mercado Común Centroamericano (MCCA).....	106
3.2.3 Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA).....	108
3.2.4 Comunidad Andina.....	108
3.2.5 Comunidade do Caribe (CARICOM).....	110
3.2.6 Associação Latino-americana de Integração (ALADI).....	111
3.2.7 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC ou NAFTA).....	112
3.2.8 Grupo de los Tres (G3).....	114
3.2.9 Asociación de Estados del Caribe (AEC).....	115
3.2.10 Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).....	116
3.3 A experiência única da União Européia	118
3.3.1 A estrutura institucional da União Européia.....	119
3.3.1.1 Conselho da União Européia	119
3.3.1.2 A Comissão Européia	121
3.3.1.3 O Parlamento Europeu	122
3.3.1.4 Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.....	124
3.3.1.5 Tribunal de Contas Europeu	126
3.3.1.6 Comitê Econômico e Social das Comunidades Européias.....	126
3.3.1.7 Comitê das Regiões.....	128
3.3.1.8 Banco Europeu de Investimento.....	129
3.3.1.9 Banco Central Europeu.....	129
3.3.1.10 Provedor de Justiça Europeu	130
3.4 Os antecedentes diretos do Mercosul.....	130
3.5 Mercosul: do “Tratado de Assunção” até o ano 2000	132
3.6 A estrutura institucional do Mercosul.....	136
3.6.1 Conselho do Mercado Comum.....	137
3.6.2 Grupo Mercado Comum.....	137
3.6.3 Comissão de Comércio do Mercosul.....	138
3.6.4 Comissão Parlamentar Conjunta	139
3.6.5 Foro Consultivo Econômico-Social.....	140
3.6.6 Secretaria Administrativa do Mercosul	140
3.7 Características do Mercosul	141
3.7.1 Gradualismo ou fobia ao desenvolvimento institucional.....	141
3.7.2 A incongruência da opção pelo caráter intergovernamental.....	141
3.7.3 Processo de geração de políticas, adoção de decisões e controle de cumprimento	142

3.7.4 O sistema de solução de controvérsias e a manutenção dos conflitos	143
3.8 As Constituições e o ordenamento jurídico do Mercosul	144
3.9 Sugestões e encaminhamentos para o Mercosul	149
3.9.1 Resolução de disputas e conflitos entre os Estados	149
3.9.2 Incorporação do direito da integração (comunitário) aos direitos nacionais	150
3.9.3 Aplicação do direito comunitário diretamente aos particulares.....	150
3.9.4 Instituição responsável pela investigação acadêmica do Mercosul	150
3.9.5 O fantasma da supranacionalidade	151
3.9.6 Criação de um Poder Judiciário comunitário permanente	151
3.9.7 Criação de um Poder Legislativo comunitário eleito diretamente pelos cidadãos.....	152
3.9.8 Fortalecimento do sistema normativo.....	153
3.9.9 Solução de controvérsias	154
4 INTEGRAÇÃO E DEMOCRACIA: UM ENTRECRUZAMENTO INDETERMINADO?	155
4.1 A “cláusula democrática” no Mercosul e a democracia nas Constituições dos Estados-membros ..	155
4.2 O déficit democrático do Mercosul	160
4.3 A integração econômica e os fatores políticos	161
4.4 Estado-nação e Estado supranacional: uma relação antagônica?	162
4.5 América Latina: uma nação ou uma região?	163
CONCLUSÃO	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	169

RESUMO

A dissertação constitui-se num estudo da relação existente entre dois fenômenos contemporâneos ocorridos no Cone Sul da América Latina: a recente trajetória da construção democrática na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai (iniciada com a posse do primeiro governo eleito democraticamente na região, em 10/12/1983, na Argentina); e a constituição do processo de integração regional denominado Mercosul (fundado a partir da assinatura do “Tratado de Assunção”, em 26/03/1991). Os objetivos centrais são: identificar o vínculo existente entre os conceitos integração e democracia nesse contexto delimitado; analisar e comparar as Constituições e as legislações ordinárias dos Estados-membros do Mercosul quanto às temáticas da integração e da democracia; analisar e comparar as Constituições e legislações ordinárias que regulam os sistemas políticos, eleitorais e partidários dos países membros do Mercosul; analisar a legislação do Mercosul que trata do tema democracia e compará-la a outros processos de integração regional que tratam do mesmo tema; e fazer uma reflexão sobre as mudanças ocorridas na definição clássica de Estado-nação, a partir do surgimento do instituto da “soberania compartilhada”.

ABSTRACT

The dissertation consists of a study of the link among two contemporaneous phenomena occurred in the South Cone of Latin America: the recent trajectory of the democratic construction in Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay (initiated with the occupancy of the first democratically elected government in the region, on December 10, 1983, in Argentina); and the constitution of the regional integration process called *Mercosul* (created with the signature of "Assuncion Treaty", on March 26, 1991). The central purposes are: to identify the link among the concepts integration and democracy in this delimited context; to analyse and to compare the Constitutions and the ordinary legislations of the Member-Countries of *Mercosul* with regard to the thematics of integration and democracy; to analyse and to compare the Constitutions and the ordinary legislations which regulates the political, electoral and partisan systems of the Member-Countries of *Mercosul*; to analyse the legislation of *Mercosul* which deals with the democracy theme and compare it with others regional integration processes which deals with the democracy theme; and to do a reflexion about the changes occurred at the classic definition of Nation-State, after the appearing of the institute of "shared sovereignty".

RESUMEN

El trabajo de tesis consiste en el estudio de la relación existente entre dos fenómenos contemporáneos ocurridos en el Cono Sur de América Latina: la reciente trayectoria de la construcción democrática en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (iniciada con la asunción del primer gobierno electo democráticamente en la región, en 10/12/1983, en Argentina); y la constitución del proceso de integración regional denominado Mercosur (fundado a partir de la firma del “Tratado de Asunción”, en 26/03/1991). Los objetivos centrales son: identificar el vínculo existente entre los conceptos integración y democracia en ese contexto delimitado; analizar y comparar las Constituciones y las legislaciones ordinarias de los Estados miembros del Mercosur en materia de integración y de democracia; analizar y comparar las Constituciones y legislaciones ordinarias que tratan de los sistemas políticos, electorales y partidarios de los países miembros del Mercosur; analizar la legislación del Mercosur que trata el tema de la democracia y comparar la misma con otros procesos de integración regional y analizar las transformaciones ocurridas en la definición clásica de Estado Nación, a partir del surgimiento del instituto de la “soberanía compartida”.

RESUMÉ

La thèse est constituée en étude de la relation entre deux phénomènes contemporains qui ont lieu dans le Cône Sud de l'Amérique Latine: la récente trajectoire de la construction démocratique en Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay (commencée par la possession du premier gouvernement démocratique dans la région, en 10/12/1983, en Argentine); et la constitution du processus d'intégration régionale dénommé "Mercosul" (qui a été fondé à partir de la signature du "Tratado de Assunção", en 26/03/1991). Les objectifs centraux sont: identifier la liaison existante entre les concepts intégration et démocratie dans ce contexte délimité; analyser et comparer les Constitutions et les législations ordinaires des États-membres du "Mercosul" en ce qui concerne à thématique de l'intégration et de la démocratie; analyser et comparer les Constitutions et les législations ordinaires qui régulent les systèmes politiques, électoraux et des partis des pays membres du "Mercosul"; analyser la législation du "Mercosul" qui traite du thème de la démocratie et la comparer à d'autres processus d'intégration régionale qui traitent du même thème; et faire une réflexion à propos des changements dans la définition classique de État-Nation, à partir du surgissement d'institut de la souveraineté partagée.

INTRODUÇÃO

As duas últimas décadas do segundo milênio, com o término da “Guerra Fria”, que representava o confronto entre duas potências militares pelo poder no Mundo e um conflito ideológico com ameaças de guerra nuclear, observaram a importantes avanços da democracia em quase todo o Mundo ocidental; ao mesmo tempo, introduziram a era da globalização e dos processos de integração entre países. Enquanto as tensões do Mundo bipolar iam desaparecendo, a filosofia do livre comércio começou a ser encarada como a única solução viável para a crise do capitalismo, aumentando a brecha entre os que podiam competir abertamente no Mundo globalizado.

Este é o momento de difusão de experiências globalizantes e também do termo globalização, que passa a ser usado cada vez mais com maior frequência. Apesar disso, não existe uniformidade quanto à conceituação desse termo. Porém, há um relativo consenso em relação às características da globalização, enquanto um processo de integração crescente da economia mundial, impulsionado por fatores, tais como: liberalização do comércio internacional e dos movimentos de capitais; aceleração do progresso tecnológico e advento da sociedade da informação; e desregulamentação da economia.

Ademais, há dificuldade para precisar quando iniciou o processo de globalização. Há os que defendam que a globalização não é algo recente, tendo iniciado na época das navegações e das descobertas (séculos XV e XVI, quando os europeus saíram ao mar, em busca de colônias para aumentar o comércio e conseqüentemente o lucro). Outros acreditam que a globalização surgiu no início dos anos 80 do século XX, quando a tecnologia da informática se associou à das telecomunicações. Outros, ainda, acreditam que a globalização começou mais tarde, com a queda das barreiras comerciais. Ademais, o próprio termo globalização não é um termo pacífico. Globalização, mundialização e internacionalização são conceitos muitas vezes utilizados como sinônimos. Normalmente, os estadunidenses falam em globalização; os franceses preferem mundialização, já o

termo internacionalização pode designar qualquer coisa que escape ao âmbito do Estado nacional. Cox (1990 *apud* Ianni, 1992, p.23-24) comenta a esse respeito que “[...] as características da marcha da globalização incluem a internacionalização da produção, a globalização das finanças e seguros comerciais, a mudança da divisão internacional do trabalho, o vasto movimento migratório do Sul para o Norte e a competição ambiental que acelera esses processos”. Ainda segundo Cox, a globalização inclui também mudanças na natureza e nos sistemas de Estados na medida em que estes vão sendo internacionalizados em suas estruturas internas e funções. Para o autor, por quase todo este século, “[...] o papel dos Estados era concebido como o de um aparato protetor das economias nacionais, em face das forças externas perturbadoras, de modo a garantir adequados níveis de emprego e bem-estar nacionais. A prioridade do Estado era o bem-estar. Nas últimas décadas, a prioridade modificou-se, no sentido de adaptar as economias nacionais às exigências da economia mundial. O Estado está se tornando uma correia de transmissão da economia mundial à economia nacional” (*apud* Ianni, 1992, p.23-24). Partindo-se desse conceito de globalização duas variáveis podem ser claramente identificadas, quais sejam: a econômica e a política.

Tais variáveis assumem um significado específico quando se examinam os processos de integração. A maior parte das diversas tentativas de integração, que foram cercadas por previsões otimistas e por resultados econômicos importantes num primeiro momento, encontram-se, hoje, estagnadas economicamente. Entretanto, no campo político os processos de integração exerceram e, ainda permanecem exercendo, um papel fundamental na “nova ordem mundial”¹, em especial na América Latina, onde houve um entrecruzamento entre os blocos de integração e o processo de transição democrática.

Particularmente, no Cone Sul da América Latina, estas duas últimas décadas foram testemunhas de profundas mudanças nos cenários político, econômico e social. Nesse contexto, duas datas são fundamentais para esta dissertação. A primeira data

¹ No fim da década de 1980 o bloco comunista (países de influência da União Soviética) entrou em crise econômica. Surgiram vários planos econômicos que introduziram mecanismos da economia de mercado nesses países, demonstrando uma transição do comunismo para o capitalismo. Posteriormente isso culminou com o fim da União Soviética em 1991. Graças ao colapso do comunismo, os EUA passaram a ser a maior potência econômica e militar do mundo, influenciando os territórios antes ocupados pela então União Soviética, demonstrando uma expansão capitalista. Essa é a “nova ordem mundial” (em contraposição à “velha ordem mundial”, a ordem da “Guerra Fria”), a ordem do capitalismo e suas consequências, entre elas a globalização.

remete ao dia em que Raúl Alfonsín assumiu a presidência da Argentina, 10 de dezembro de 1983, pondo término à ditadura militar naquele país e marcando o que seria uma tendência nos próximos anos, ou seja, o término das ditaduras militares na região. A segunda data marca o dia em que foi firmado o “Tratado de Assunção”, 26 de março de 1991, dando origem ao Mercosul, o Mercado Comum do Sul, e marcando o ingresso de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai num processo de integração regional inserido na era da globalização.

Essas duas datas marcaram, respectivamente, para a América Latina, a revalorização de dois importantes conceitos: **democracia** e **integração**. A democracia surgiu quase como uma unanimidade, em especial no Cone Sul da América Latina. Já a integração permanece sendo um processo restrito às cúpulas governamentais e, portanto, ainda bastante desconhecido das populações dos países envolvidos. Esses dois conceitos representam processos que possuem a característica comum de ainda estarem em construção.

A proposta da presente dissertação é examinar, por intermédio de conceitos teóricos e fatos históricos, a relação existente entre o processo de integração conhecido como Mercosul e o processo de transição democrática que está em andamento nos países da região. Para tanto, esta investigação delimitou especialmente a região composta pelos países integrantes do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)². Temporalmente o período analisado inicia com a posse de Alfonsín na Argentina, em 1983, no tocante à temática da transição democrática, e com a assinatura do “Tratado de Assunção”, em 1991, no que se refere ao processo de integração Mercosul. A pesquisa se estende até a atualidade. Em alguns momentos, quando necessário, esta dissertação retrocedeu ainda mais no tempo, buscando explicações em fatos históricos passados.

Especificamente, esta investigação ainda pretende atingir outros objetivos, tais como: analisar do ponto de vista comparativo as Constituições e as legislações ordinárias dos Estados-membros do Mercosul quanto às temáticas da integração e da democracia; analisar e comparar as Constituições e legislações ordinárias que regulam os sistemas políticos, eleitorais e partidários dos países membros do Mercosul; analisar a legislação do Mercosul que trata do tema democracia e compará-la a outros processos de

integração regional que tratam do mesmo tema; e fazer uma reflexão sobre as mudanças ocorridas na definição clássica de Estado-nação, a partir do surgimento do instituto da “soberania compartilhada”.

Portanto, a questão norteadora principal desta dissertação é identificar o vínculo existente entre os conceitos integração e democracia no contexto contemporâneo do Cone Sul da América Latina. Esta investigação tentará demonstrar que a democracia é requisito indispensável para um processo de integração, ao mesmo tempo que o fenômeno da integração entre países favorece substancialmente à consolidação das democracias nacionais.

Justifica-se, esta dissertação, primeiramente, pelo que significam os termos democracia e integração latino-americana para as populações dos países estudados, pois estes dois conceitos são, talvez, os símbolos mais representativos da história recente da América Latina.

Em segundo lugar, porque não é usual uma abordagem política dos processos de integração. A literatura sobre integração está concentrada majoritariamente em aspectos puramente econômicos e comerciais. Talvez, o aspecto que menos tenha sido explorado pelos integracionistas é a dimensão política dos processos de integração, em particular a importância que a democracia tem para tais processos. A Ciência Política tampouco incorporou à sua discussão contemporânea o fenômeno da integração. Gonzalo Ferrer (1997, p.182) lembra *"que un politólogo, hoy, debe estar muy atento a todo el proceso de transformaciones que está ocurriendo en este fin de siglo y en la repercusión que dichas mutaciones tienen sobre las estructuras políticas hasta ahora conocidas y sobre la imagen misma que tradicionalmente hemos adquirido"*. Enfim, a transição democrática no Cone Sul da América Latina e o processo de integração denominado Mercosul são fenômenos recentes³ e que ainda carecem de investigações. Nesse sentido, esta dissertação pretende contribuir ao aportar um olhar diferenciado à questão.

² Neste estudo, serão considerados como Estados-membros do Mercosul apenas Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pois Bolívia e Chile possuem a condição de Estados observadores do processo e não são membros permanentes.

³ A bibliografia utilizada como referência para este trabalho reflete com exatidão a situação mencionada, pois está concentrada em artigos de revistas e periódicos. Ademais, são processos em construção e que sofrem modificações todos os dias. Enfim, hoje, em função do avanço tecnológico dos meios de comunicação, escrever sobre o tempo presente (tempo de vida do analista) é uma tarefa mais fácil de ser concretizada, entretanto a proximidade entre o investigador e o fenômeno (além do envolvimento do analista com o

Em terceiro lugar, porque o Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFRGS, desde 1995, mantém uma linha de pesquisa em *Estudos Comparados e Integração Latino-americana*. Ademais, a Universidade faz parte do *Grupo Montevideo*⁴, sendo responsável pela coordenação do “Comitê Acadêmico de Desenvolvimento das Ciências Políticas e Sociais”, o que contribuiu para que a UFRGS tenha organizado uma série de seminários e debates, em especial sobre a transição democrática, posteriormente publicados pela própria Editora da Universidade.

E, finalmente, justifica-se a elaboração desta dissertação por trabalhar com uma abordagem histórico-estrutural dos dois fenômenos mencionados, além da utilização do método comparado em alguns momentos específicos deste estudo, quando se fez pertinente e enriquecedor a sua aplicação.

A comparação, mesmo em estudos comparados, é um meio, nunca um fim. Com isso começo a minha tentativa de justificar a opção por este método. A dificuldade de definir com clareza o que é um estudo comparado se deve, principalmente, à diversidade de objetivos e métodos empregados, pois neles são encontrados grandes divergências de noções e de orientações metodológicas⁵. Nesta pesquisa, foi utilizado o método comparado para tratar de aspectos históricos e jurídicos. A principal referência metodológica consultada foi a obra de Hermet e Badie, *Política Comparada* (1993). A justificativa para eleger o método comparado está relacionada diretamente às variáveis trabalhadas. A variável jurídica encontra sua justificativa na legislação interna dos quatro

processo), a falta de documentação adequada (a literatura muitas vezes é precária) e, principalmente, analisar um processo inconcluso e cujo término é desconhecido faz com que a tarefa do cientista político seja revestida do cuidado de lembrar sempre ao leitor que todas as explicações contidas nesta investigação não são definitivas, mas podem ser uma boa contribuição para o conhecimento histórico da nossa época atual e dos processos que ainda estão em construção.

⁴ Em 1991 foi constituído o *Grupo Montevideo*, uma organização civil, não governamental, sem fins lucrativos. Tem por finalidade principal impulsionar o processo de integração através da criação de um espaço acadêmico comum ampliado, baseado na cooperação científica, tecnológica, educativa e cultural entre todos seus membros. Atualmente é composta por 13 Universidades de quatro países (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai,) congregando mais de meio milhão de estudantes e cerca de 50 mil professores/pesquisadores.

⁵ Por exemplo, Hans Kelsen (1991, p.21) sistematizou e estabeleceu um marco teórico para a Ciência Jurídica através de um método próprio, definindo a norma jurídica como seu objeto de conhecimento. “*La aparición de nuevos conceptos amplía los márgenes del conocimiento de la sociedad internacional provocando cambios sobre la realidad. Estos cambios son analizados por el científico del derecho a través de un método – generalmente el método jurídico -, donde la realidad se nos exhibe como un gran “banco de pruebas”, para luego, a través de otro método, el método comparativo-deductivo, reconocer como científica toda proposición susceptible de ser refutada por la experiencia. La ciencia del derecho puede, mediante el establecimiento de criterios de demarcación, elaborar teorías y ponerlas en práctica, aplicando a la realidad esos nuevos conceptos*”. Já Antonio H. Gil (1971, p.217) considera que o método comparado “*aplicado al derecho,*

países membros do Mercosul, já que todas possuem uma origem comum, ou seja, o Direito Romano.

A simultaneidade de fatos históricos (independências, ditaduras, guerrilhas, democracias, políticas macro-econômicas, etc.) também é uma das características que identifica os países membros do Mercosul e, portanto, a meu juízo, o método comparado mostra-se apropriado para este tipo de investigação, em que estudar a história recente da transição democrática no Cone Sul da América Latina é uma das premissas⁶.

Portanto, as categorias analíticas (jurídicas e históricas) que foram trabalhadas podem ser consideradas universais para os quatro países membros do Mercosul, o que constitui requisito indispensável para a utilização do método comparado.

Ademais dos referentes teóricos típicos da Ciência Política, também foram utilizados instrumentos e conceitos pertinentes às áreas de Direito, Economia, História e Relações Internacionais, sempre que esta pesquisa careceu. Gonzalo Ferrer (1997, p.181) também defende essa opção, afirmando que *"el debate acerca de la delimitación de la Ciencia Política y su relación com otras ciencias sociales (historia, sociología, demografía, economía, derecho, etc.), permite justificar argumentos destinados a enriquecer el conocimiento de la realidad, y ello no debería interpretarse superficialmente como un intento nostálgico de recuperación de la unidad perdida de las ciencias humanas"*. Enfim, esta dissertação almeja poder contribuir para um conceito de Ciência Política enquanto ciência de síntese, em que reconhece domínios comuns a outras ciências sociais, ao mesmo tempo que identifica domínios próprios, objetivando, ao final, a formação de uma unidade conceitual.

Enfim, nesta "Introdução", pretendeu-se apresentar o tema, o problema investigado, a delimitação do corte empírico realizado, os objetivos, as justificativas, a metodologia utilizada e a estrutura do trabalho, que passo a mencionar agora.

precisa examinar los fenómenos jurídicos en los distintos tiempos y países, según su evolución, determinar las afinidades y contrastes (...) El objeto de su estudio es un determinado número de derechos nacionales".

⁶ São poucos os *corpus* de textos para realizar uma análise político-jurídica realmente comparada na América Latina. Entretanto, existem dois exemplos de *corpus* de literatura que cumpriram esta função e que são bem conhecidos. Um é a literatura referida ao populismo e outro é, com muito mais variantes e sub-variantes, a literatura referida aos autoritarismos dos anos 60 e 70. Reforço, além disso, que falar deste *corpus* realmente comparado supõe fazer referência a uma série de trabalhos com origem diversificada, muitos dos quais nem sequer pretendem ser comparados e sim são estudos de caso que na prática, e à distância, é possível concluir que acumulam, genuinamente, uma perspectiva comparada.

No “Capítulo 1” foram revisados os conceitos democracia e integração nas obras de alguns autores. A intenção não foi exaurir a discussão sobre os temas, mas sim defini-los, pois eles servirão de referência obrigatória ao longo de toda a dissertação.

No “Capítulo 2” foram verificados os fatos históricos que impulsionaram a democracia no Cone Sul da América Latina. Posteriormente, realizou-se um estudo sobre os sistemas políticos (constitucionais e pluralistas) dos Estados-membros do Mercosul, utilizando o método comparado e trabalhando com algumas de suas principais variáveis, tais como: a Constituição, o sistema partidário, o sistema eleitoral, entre outras.

No “Capítulo 3” foram revisadas as tentativas de integração latino-americanas e interamericanas, buscando determinar os principais aspectos positivos e negativos que caracterizaram esses processos de integração ao longo de quase dois séculos. Posteriormente, foram abordados os fenômenos da União Européia e, principalmente, do Mercosul, fazendo uma análise descritiva e comparativa de ambos processos de integração.

No “Capítulo 4”, cinco questões foram analisadas, na tentativa de verificar pontos de entrecruzamento entre a integração e a democracia, especialmente no Cone Sul da América Latina. Essas questões foram: a “cláusula democrática” no Mercosul e a democracia nas Constituições dos Estados-membros; o déficit democrático do Mercosul; a integração econômica e os fatores políticos que condicionam o processo; o novo conceito de Estado, modificado pela introdução de uma nova definição de soberania; e uma discussão a respeito da América Latina, enquanto região ou nação.

No capítulo intitulado “Conclusão” há uma síntese dos principais pontos de entrecruzamento entre integração e democracia no Cone Sul da América Latina. Ademais, são feitas algumas recomendações que apontam para a continuidade desta investigação.

1 DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO: DOIS CONCEITOS EM CONSTRUÇÃO

“La democracia no es sólo una forma de Gobierno del Estado o entre los Estados; debe ser también la manera de ejercer todo poder, cualquiera que sea, en la sociedad internacional contemporánea.

En otras palabras, desearía aprovechar esta ocasión para afirmar con vehemencia que el fenómeno de la mundialización de la economía debe correr parejo con un movimiento de mundialización de la democracia.”

(Trecho do discurso proferido por Boutros Boutros-Ghali, ex-Secretário Geral da ONU, na sessão anual do Fórum Econômico Mundial, em Davos, Suíça, em 26/01/1995.)

1.1 Democracia

1.1.1 Algumas considerações gerais

A democracia é uma das conquistas mais importantes do Mundo, em especial do Mundo Ocidental⁷. Hoje, ninguém tem dúvidas em afirmar que a democracia é uma unanimidade no Ocidente⁸. Porém, nem sempre foi assim.

⁷ Um dos temas mais controversos na Ciência Política é a polêmica a respeito do quanto nós, latino-americanos, somos ocidentais ou não. O tema faz com que tenhamos, entre os cientistas políticos, defensores

O conceito de democracia teve sua origem na Grécia Antiga, faz mais de 2000 anos. Ao longo de séculos de estudo, a definição de democracia vem sendo aperfeiçoada, segundo a ideologia do autor. Entretanto, as concepções sobre o conceito de democracia, no terreno das idéias, ainda geram controvérsia e polêmica. O mais curioso, entretanto, é verificar que a evolução da definição da democracia corresponde quase que totalmente a um esforço dos estudiosos da Ciência Política, já que a aparição de regimes democráticos no Mundo é um fenômeno recente, posterior à independência dos Estados Unidos e à Revolução Francesa. Todavia, somente no século XX, em particular depois da Segunda Guerra Mundial, é que a democracia conquistou definitivamente o Ocidente. Um dos argumentos mais fortes a favor da democracia advém de uma constatação de Norberto Bobbio (1992, p.38), quando o autor italiano afirma que “embora admitindo que possa estar correndo um grande risco, creio ser possível fazer uma constatação final: nenhuma guerra explodiu até agora entre estados dirigidos por regimes democráticos”.

Samuel Huntington (1991) identificou três “ondas de democratização” no Mundo. As duas primeiras “ondas de democratização” foram caracterizadas por sucessivas ondas opostas aos regimes democráticos. A primeira “onda de democratização” começou nos primeiros anos do século XIX nos Estados Unidos e finalizou com o fim da Primeira Guerra Mundial. O saldo desta primeira onda foram trinta países governados democraticamente no Mundo. Porém, em 1942, restavam somente doze países com regimes democráticos.

A segunda “onda de democratização” começou depois da Segunda Guerra Mundial e compreendeu principalmente os países com regimes fascistas derrotados (Alemanha, Áustria, Itália etc.) e, posteriormente, os países que conseguiram suas independências como resultado do processo de descolonização. Ao término desta segunda “onda de democratização”, o número de países com regimes democráticos era

das duas posições. Sem ter a ambição de exaurir a discussão, esta investigação opta, desde já, por convencionar que a América Latina faz parte do Ocidente.

⁸ Marcello Baquero (1999, p.28) faz uma ressalva a essa posição predominante alegando que “na América Latina, ao contrário das democracias ocidentais, não se pode afirmar que a existência de uma parcela significativa de cidadãos que não rejeitam ou são indiferentes aos valores democráticos não seja uma variável comprometedora da estabilidade política. Mesmo existindo em todos os países, na América Latina essas parcelas podem ter papel decisivo para a manutenção de um sistema intolerante e instável, pouco contribuindo para a consolidação democrática”. Enfim, podemos compreender essa constatação de Baquero como sendo reflexo do desencanto que as populações sentem, pois elas criaram expectativas com os processos de transição. Essas expectativas não foram cumpridas na totalidade, pois apenas sistemas político-institucionais não conseguem dar conta das variáveis econômicas, culturais e sociais.

de trinta e seis, porém a partir dos anos 60 houve um segundo movimento de restauração de governos autoritários.

Já a terceira “onda de democratização” iniciou em 1974 com a Revolução dos Cravos que deu fim à ditadura em Portugal. Esta terceira onda se estendeu a África, América Latina, Ásia e Europa do Leste. É justamente esta terceira onda⁹ a que mais interessa a este estudo, pois inclui a transição democrática ocorrida nos países membros do Mercosul.

Larry Diamond (1996, p.26) observa que “nas últimas duas décadas duplicou o número de democracias no Mundo. Enquanto que no começo da década de setenta existiam 39 Estados que podiam ser qualificados de medianamente democráticos, na atualidade somam 117, o que constitui sessenta por cento dos 191 Estados existentes em todo o Mundo”. Importante é observar que ao utilizar o termo “medianamente democráticos” para definir o regime de governo adotado por alguns Estados, Diamond está deixando claro que há conceitos diferentes de democracia ou, até mesmo, níveis distintos de democracia.

Surge, então, uma primeira necessidade conceitual, ou seja, estabelecer a definição de democracia utilizada por esta investigação. Porém, este conceito deve responder também a um questionamento recorrente na Ciência Política e que foi resumido assim por Marcello Baquero (1992, p.157): “quais as condições que tornam a democracia possível, e quais as condições que a fazem prosperar?”

1.1.2 Democracia: uma tentativa de definição

A palavra democracia tem sua origem no termo grego *demokratía*. Etimologicamente, *demos* significa povo e *krátos* significa poder, portanto poder do povo.

⁹ A terceira “onda de democratização” de Huntington abriga 3 três grupos distintos na América Latina, segundo os países onde ocorreram as transições democráticas. O primeiro grupo de países corresponde aos que tiveram suas transições democráticas provenientes de revoluções ou guerras civis, normalmente países da América Central. O segundo grupo é composto por países que não tiveram um momento formal de transição, mas sim um aprofundamento de regimes democráticos restringidos ou “semi-autoritários”, como foram os casos do México e da Colômbia. O terceiro grupo é o que interessa mais diretamente a esta investigação. Ele é formado por países que tiveram suas transições democráticas caracterizadas pela ausência de momentos revolucionários e por substituir a regimes autoritários de cunho militar. Neste terceiro grupo estão os países do Cone Sul da América Latina.

Porém, seguramente, hoje ninguém se arriscaria a afirmar que esta definição grega de democracia é adotada literalmente por algum Estado.

A interrogação sobre o que se entende por democracia e quais são seus requisitos fundamentais vem produzindo, especialmente a partir da segunda metade deste século, uma série de debates no meio acadêmico e esta investigação não pode se omitir de discutir o tema.

Adam Przeworski (1994, p.25) afirma que “evidentemente nem todas as democracias são iguais; é possível arrolar um sem-número de variações e distinguir diversos tipos de instituições democráticas”. Levando em conta essa observação, surge então uma pergunta: de que democracia estamos tratando? Da democracia política (igualdade política e jurídica)? Da democracia econômica (redistribuição da riqueza e equalização das condições e oportunidades econômicas)? Da democracia social (igualdade de *status*)? Da democracia industrial (igualdade no interior das fábricas)?

Henrique Castro (1998, p.34-35) lembra que “as interrogações sobre o que se entende por democracia e quais são as condições e vias possíveis (...) têm produzido debates em múltiplas dimensões. Para resolver esse impasse, talvez a melhor solução seja a divisão analítica de democracia em duas perspectivas (não mutuamente exclusivas): uma, que prioriza seus aspectos formais ou suas singularidades; outra, que prioriza (ou centraliza a atenção em) o seu conteúdo”.

Portanto, desde já fica definido que esta investigação trabalhará com um conceito de democracia política¹⁰. Mais especificamente ainda, esta investigação trabalhará com um conceito de democracia representativa¹¹, em que a forma exerce um papel fundamental.

Robert Dahl (1971, p.3) criou o conceito de *poliarquia*, caracterizando e operacionalizando um conceito possível de democracia formal para um grande número de pessoas, reconhecendo a inviabilidade de trabalhar com um conceito puro de democracia.

¹⁰ Alain Touraine (1997, p.45) formulou uma hipótese que vai ao encontro da opção desta investigação por trabalhar com uma definição de democracia política em detrimento de outras teorias. Ele entende que “*en América Latina, no es ni la economía ni un movimiento social, los que tienen un rol central, sino el sistema político*”.

¹¹ Contemporaneamente, há um debate muito intenso na Ciência Política sobre as vantagens e desvantagens da democracia representativa.

Para Dahl a democracia significa um sistema ideal, enquanto que a *poliarquia* seria a forma mais próxima de uma situação real.

Já Przeworski (1998, p.9) tratou de privilegiar o problema da representação política. Para ele *“la democracia es una forma de norma. Aún en la democracia directa, las decisiones de una mayoría son obligantes para todos, incluyendo a la minoría, que encuentra que esta decisiones son contrarias a sus opiniones o intereses. En una democracia representativa – nuestra forma de gobierno – estas decisiones son tomadas por representantes electos e implementadas por funcionarios designados en quienes los representantes delegan algunas de las tareas de gobierno”*.

Guillermo O'Donnell (1988, p.43), assim como muitos outros analistas políticos, segue os passos de Robert Dahl quando afirma que “a democracia à qual me refiro é a democracia política (ou *poliarquia*, segundo a útil e difundida definição de Robert Dahl), ela pode coexistir com diversos graus de democratização (e com sua falta) nos planos econômico, social e cultural. Por duas razões é importante deixar bem clara esta distinção: uma, porque considero a conquista da democracia política sumamente valiosa em si mesma; outra, porque a distinção entre, por um lado, a democracia política e, pelo outro, a democratização sócio-econômica e cultural, é precisamente o que nos permite explorar as relações e variações entre ambas”.

Norberto Bobbio (1992, p.18), talvez o teórico contemporâneo que mais defendeu a democracia enquanto forma, tenta uma definição mínima da mesma quando afirma ser a democracia caracterizada por “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”.

Enfim, a partir das definições mencionadas e considerando os objetivos desta investigação, para efeitos deste trabalho, se entende por democracia política o sistema no qual os governantes são eleitos mediante sufrágio universal (ampla base eleitoral), direto e secreto, através da existência de um mecanismo apto a receber e a transmitir a vontade

da população, em processos eleitorais periódicos, competitivos, sem fraudes, sem corrupção e com ampla liberdade pública para pronunciamentos¹².

1.1.3 O processo de transição democrática e suas fases: liberalização, democratização e consolidação

Durante a segunda metade da década de 1980 e a primeira metade dos anos 90 o tema central dos debates políticos gerados na América Latina foi a transição democrática. A discussão principal era tentar projetar o futuro imediato das jovens democracias latino-americanas.

No fim da década de 1950 apareceu a “teoria da modernização”, tendo em Lipset um dos seus principais expoentes, tentando explicar o fenômeno da segunda “onda de democratização” de Huntington. Esta teoria defendia a existência de determinadas condições econômicas, sociais e culturais para que houvesse um processo de transição democrática exitoso.

Na segunda metade da década de 1980 surgiu a “teoria dos atores”, em que a transição democrática passou a ser estudada a partir dos agentes que impulsionam o processo. Essa teoria pode ser dividida em duas correntes. A primeira privilegiava um enfoque mais tipológico, a partir de enunciados gerais retirados de estudos empíricos comparados, e tinha em O’Donnell e Schmitter seus pioneiros. Já a segunda corrente buscava identificar o comportamento das elites e dos atores coletivos nos processos de transição, tendo em Przeworski seu principal teórico.

Ellen Bos (1997, p.17) explicita que para a teoria dos atores¹³, *“en un caso ideal, el proceso de transición puede ser caracterizado como la sucesión de las fases de liberalización, democratización y consolidación”*.

¹² Com essa definição de democracia, através dos seus pressupostos formais, espero ter respondido, ao menos parcialmente, o primeiro questionamento de Baquero, ou seja, quais as condições que tornam a democracia possível (?). Quanto à segunda pergunta feita por Baquero, quais as condições que fazem a democracia prosperar (?), espero poder contribuir para a resposta da mesma, ao longo deste trabalho, especialmente no Capítulo 4, no ítem sobre a “cláusula democrática”.

¹³ A “teoria dos atores” é uma tentativa teórica de explicar o fenômeno da transição democrática identificada como terceira onda por Huntington (1991).

Para parte dos teóricos, a liberalização é uma fase prévia aos processos de transição, chamada também de abertura. Porém, para esta investigação, a liberalização será classificada como a primeira fase de um processo de transição democrática. Ela ocorre ainda durante a vigência de um regime autoritário e pode ser caracterizada de diversas maneiras, porém, em geral, pode ser identificada quando há a permissão por parte das forças autoritárias para que comecem a funcionar organizações independentes. Obrigatoriamente, um processo de transição democrática não necessita ser antecedido por uma fase de liberalização ou abertura, mas a história mostra que foi o que normalmente ocorreu, especialmente na América Latina, onde quase todos os processos se desenvolveram pacificamente.

Bos (1997, p.14) define a liberalização como *“el intento de las elites dominantes de llevar adelante aperturas controlables del sistema autoritario, sin modificar las relaciones reales de poder”*.

Assim como os escritos de Bobbio e de Dahl são referências obrigatórias para todos aqueles que pretendem estudar o conceito de democracia política, seguramente uma revisão das investigações de O'Donnell é indispensável para quem deseja ingressar no polêmico jogo da democratização¹⁴. O'Donnell (1988, p.43) recorda que *“os processos de democratização vividos pelos nossos países¹⁵ implicam em duas transições. A primeira é a que vai do regime autoritário anterior até a instalação de um governo democrático. A segunda vai desde este governo até à consolidação da democracia ou, em outras palavras, até a efetiva vigência de um regime democrático”*.

Portanto, para O'Donnell a liberalização deve ser entendida como uma fase prévia à transição democrática por entender que não necessariamente conduz à democracia.

Przeworski (1984, p.136) menciona uma importante conclusão dos estudos de O'Donnell y Schmitter quando afirma *“que as modalidades de transição determinam as características do novo regime”* e *“que a democracia resultante de uma emancipação pactuada é inevitavelmente conservadora do ponto de vista econômico e social”*.

¹⁴ Gerardo Munck (1996) fez um resumo analítico de parte da literatura sobre o fenômeno da democratização.

¹⁵ Quando O'Donnell utiliza a expressão “nossos países” está falando da América Latina, portanto de países latino-americanos.

Segundo a “teoria dos atores”, a segunda fase da transição (denominada por O’Donnell¹⁶ de primeira fase da transição) é conhecida como democratização. Esta é caracterizada como sendo a substituição de um sistema autoritário, por um lado, e a introdução de instituições e procedimentos democráticos, por outro. Durante essa fase pactos formais ou informais são celebrados entre os atores participantes.

Bos (1997, p.24) entende que *“para concluir con éxito la fase de la democratización es imperioso que los actores intervinientes acuerden la celebración de elecciones libres que permiten instituir un gobierno que cuente con la correspondiente legitimación democrática. La fase de la democratización se considera concluida una vez celebrada estas elecciones”*. Entretanto, para alguns teóricos, ademais da realização de eleições é necessário que haja consenso sobre o desenho institucional do sistema democrático para que seja encerrada a fase da democratização.

Przeworski (1994, p.77) explica que “a questão básica das transições é saber se elas conduzem a uma democracia consolidada, isto é, se conduzem a um sistema em que as forças políticas relevantes submetem seus interesses e valores à incerteza da interação das instituições e aceitam os resultados dos processos democráticos. A democracia está consolidada quando a maioria dos conflitos se resolve por intermédio das instituições democráticas, quando ninguém pode controlar os resultados *ex post* e estes não são determináveis *ex ante*, quando os resultados têm importância dentro de limites previsíveis e suscitam a adesão das forças políticas relevantes”.

A terceira fase, denominada de consolidação (denominada de segunda fase da transição por O’Donnell), começa com a instituição de um governo democraticamente eleito e é concluída uma vez que o sistema democrático esteja estabilizado. Portanto, conceituá-la é uma tarefa difícil e depende de critérios díspares. Porém, alguns deles são quase universais, tipo: a existência de uma sociedade política autônoma (partidos políticos independentes), funcionamento de uma sociedade civil livre, existência de um Estado de direito, aparelho burocrático eficiente etc.

Para Bos (1997, p.25) existem alguns problemas que são típicos na fase da consolidação, tais como: *“la superación de graves crisis económicas, el tratamiento que*

¹⁶ Para o autor, esta primeira fase da transição é caracterizada por um dilema, ou seja, existem duas lutas. A primeira é aquela travada pelas forças a favor da democracia contra os defensores do autoritarismo, enquanto

se dará a los crímenes cometidos por los regímenes autoritarios¹⁷, el sometimiento de los militares al control civil y la superación de una cultura política no democrática”.

Não existe, portanto, consenso entre os teóricos quanto aos critérios que devem ser utilizados para verificar se uma democracia está consolidada ou não. Aliás, o próprio termo consolidação surgiu após o término da 2ª Guerra Mundial e serviu para identificar a fase terminal dos processos de transição em países que já haviam passado por experiências democráticas anteriores. A partir dessa dificuldade, Luciano Martins (1994, p.24) justifica que “a expressão mais pertinente (...) seria construção democrática”. Esta investigação optará, portanto, por utilizar a expressão construção democrática, por entender que nas sociedades latino-americanas, onde os sistemas políticos ainda estão em fase de mudanças, seria temerário falar em democracias consolidadas.

1.1.4 Algumas conclusões prévias sobre a democracia

Enfim, como resultado de um processo lento, impulsionado principalmente por ideais do Iluminismo, surgiram os regimes constitucionais. Estes, após diversas lutas, foram aperfeiçoados e receberam novas configurações, denominadas de regimes democráticos constitucionais. Hoje, o Ocidente tem na democracia constitucional o seu marco institucional dominante, ainda que frágil em alguns países. A aceitação das regras e procedimentos do jogo democrático constitucional é o que faz com que ele funcione. Portanto, é partindo dessa premissa que esta investigação está utilizando de um conceito formal de democracia política.

Desde uma perspectiva de resultados, ainda não se pode afirmar com segurança que a democracia seja a solução definitiva. Porém, é inquestionável que aparece no cenário internacional como a indisputada forma de governo adotada por quase todas as sociedades. Alberto Odría (1997, p.308) confirma esta idéia ao constatar que *"hoy se*

que a segunda luta ocorre internamente entre aqueles que defendem a democracia buscando uma melhor posição no novo regime.

¹⁷ Até o presente momento, os chefes de Estado, em períodos autoritários, da maioria dos países da América Latina, não foram julgados pelos crimes cometidos durante os exercícios de seus mandatos. Pior ainda, foram anistiados. Por outro lado, a excusa mais comum da comunidade internacional é que não existe nenhum tribunal internacional competente para julgar esses crimes e, tampouco, há legislação ou jurisprudência que enfrente o problema. Um exemplo emblemático é o “caso Pinochet”. Apesar do esforço do aparelho judiciário espanhol em julgá-lo por crimes cometidos contra a humanidade, o governo inglês não demonstrou disposição em enfrentar a questão, sob pena de perdas comerciais.

puede decir que, en el Mundo occidental, el único criterio legitimador que se acepta para la ostentación del poder y para la conducción de una sociedad es el criterio democrático (en las sociedades orientales la teocracia sigue teniendo un rol en la organización política de algunas naciones)".

Levando em consideração a história dos países que integram o Cone Sul da América Latina, o termo democracia converteu-se em uma expressão valorizada em si mesma, quase que independente do seu conteúdo. Esse talvez seja o maior risco que enfrentam os países do Mercosul para consolidarem as suas democracias.

Não há como negar que ainda vivem milhões de pessoas sob regimes não democráticos. Porém, também não há como negar que a democracia avançou com rapidez em todo o Mundo e adquiriu quase que um perfil normativo inimaginável no século XIX. Na atualidade são poucos os países não democráticos onde não existe um forte movimento em favor da democracia. Pode ser dito, enfim, que o sistema democrático é uma das conquistas mais alentadoras do século XX.

1.2 Integração

1.2.1 Uma aproximação ao conceito de integração regional

A expressão integração¹⁸, especialmente nas três últimas décadas, vem ocupando cada vez mais espaço no vocabulário de políticos, economistas e juristas no Mundo todo. Entretanto, a maioria dos estudos sobre integração enfatiza, como regra, apenas a variável econômica, relegando a um plano secundário outras esferas, tais como a política¹⁹, a cultural e a social.

¹⁸ Esta dissertação utilizará os termos integração e integração regional indistintamente, embora reconheça que o primeiro conceito é mais genérico que o segundo.

¹⁹ Claro que “falar” em integração política ou sobre os aspectos políticos de uma integração é incorrer em redundância, pois todos os processos de integração entre países são sempre fenômenos políticos. Porém, este esclarecimento é necessário, já que a relação existente entre a política e a economia nem sempre é uma relação pacífica, na ótica dos doutrinadores que tratam do tema. Enfim, todo e qualquer processo de integração busca o bem comum das populações envolvidas e é precisamente essa busca que faz com que os Estados (entes políticos supremos) utilizem da economia como uma ferramenta para atingir esse objetivo e não o contrário.

Bobbio e Matteucci (1988, p.848) definiram integração, de forma genérica, como sendo a *“superación de las divisiones y vinculación orgánica entre los miembros de una organización”*. Esta definição serve para iniciar uma aproximação ao conceito de integração regional, entendendo o termo organização como sinônimo de Estado-nação.

Ernest Haas (1968, p.16) definiu integração, com um enfoque claramente político, como sendo “o processo mediante o qual atores políticos representados por distintos Estados nacionais se convencem das vantagens de transferir suas lealdades, expectativas e atividades políticas a novos centros mais ampliados, cujas instituições possuem jurisdição sobre os Estados nacionais integrados. O resultado de um processo de integração política é uma nova comunidade política, superposta às outras esferas existentes”.

Para Karl Deutsch (1970, p.189) a integração é a probabilidade de que os conflitos sejam resolvidos sem necessidade de violência, pois implica *“alcanzar dentro de un territorio un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas suficientemente fuertes y difundidas como para asegurar por un largo tiempo esperanzas de un cambio pacífico entre su población”*.

Já Amitai Etzioni (1965, p.330) entende a integração como “a habilidade de uma unidade ou sistema para se defender frente a um desafio interno ou externo”.

Juan Mario Vacchino (1981, p.9), conceituado integracionista latino-americano, definiu integração regional como sendo o *“agrupamiento voluntario de varios países soberanos situados, habitualmente, en una misma región o continente”*.

Portanto, partindo de um conceito bastante amplo, todo e qualquer esforço de aproximação entre Estados que gere vínculos pode ser classificado genericamente de integração regional²⁰. Porém, integração regional não é uma simples soma, mas sim um processo em que “algo” novo é criado. Para Iris Laredo (1994, p.24) *“la adopción de políticas comunes, fundada en la existencia de problemas y de intereses comunes para lograr objetivos comunes, constituye una alternativa de “agregación de poder” cada vez más aceptada y extendida en el Mundo”*.

²⁰ Vacchino (1981, p.99) aponta a cooperação, a coordenação e a integração total como etapas sucessivas de um processo de integração, segundo o critério da transferência de soberania. Para ele, uma conduz progressivamente a outra.

Os processos de integração regional, conforme as suas profundidades e os seus objetivos, podem ser denominados de: concertação, cooperação, coordenação, integração econômica, integração política, integração social, integração de fato, interdependência, integração total, etc. Entretanto, não há consenso entre os integracionistas quanto à terminologia a ser utilizada, exceto pelos conceitos de cooperação e de integração econômica.

Enquanto a cooperação envolve ações destinadas a diminuir a discriminação entre Estados, a integração econômica busca suprimir algumas das formas de discriminação. Para Vacchino (1981, p.59) o conceito de cooperação envolve vários níveis operativos: *“coordinación multilateral y/o bilateral de planes nacionales, acuerdos de especialización y cooperación en la producción, colaboración científica y técnica, expansión de las corrientes de intercambios”*. Enfim, enquanto num processo de integração econômica existe uma abolição total de barreiras aduaneiras entre distintas economias nacionais, num processo de cooperação econômica há somente a eliminação parcial dessas barreiras.

1.2.2 Enfoques doutrinários da integração regional

Vários enfoques doutrinários trataram de contribuir para o debate sobre o fenômeno da integração, tais como: federalista, funcionalista, neofuncionalista, sistêmico, de comunicações, liberal, estrutural, comunista, etc. Estes enfoques surgiram após a 2ª Guerra Mundial e tiveram como referência empírica principal a União Européia.

O enfoque federalista tem em Jean Monnet e em Walter Hallstein seus principais teóricos. Este enfoque entende que a integração deve ter um fim fundamentalmente político, ou seja, buscar uma união federal entre as unidades nacionais integradas. Ines Calceglia (1998, p.6) afirma que *“el enfoque federalista es el más global, político; la autonomía y la participación sobre las cuales se funda la doble representación de los Estados o de las Regiones y de los ciudadanos, así como la división de poderes según el principio de subsidiariedad. No obstante su carácter globalizante, no resuelta comprehensivo por cuanto al privilegiar el aspecto institucional de la planificación del poder político, tiende a descuidar los procesos y los actores reales”*.

O enfoque funcionalista privilegia a economia em detrimento da política. Para os funcionalistas os problemas econômicos devem ser resolvidos exclusivamente por técnicos e não por políticos.

Posteriormente, surgiu o enfoque neofuncionalista, tendo Ernest Haas como seu principal teórico e Leon Lindberg como seu discípulo mais importante. A inovação fundamental trazida por esta teoria foi a análise dos processos de tomada de decisões combinada com a variedade de funções, atores implicados e a questão da transferência de lealdades. Os neofuncionalistas ressaltam a importância do “*spillover*” (ação encadeada), ou seja, entendem a integração como um processo. Calceglia (1998, p.14) aponta que Lindberg “*no considera necesario / inevitable en su concepción de integración política la meta de la comunidad política (unión política) como sí lo era para Haas*”, mas apesar disso “*continúa poniendo como condición de esa integración política, la necesidad de que haya instituciones y políticas centrales; y, sobre todo, un espacio donde las instituciones deben tener asignadas tareas importantes que, a su vez, encierren un efecto expansivo*”.

O enfoque sistêmico surge aliado ao enfoque neofuncionalista, introduzindo como novidade o conceito de retroação no processo de demandas e respostas. Calceglia (1998, p.7) recorda que “*en esta óptica el sistema político es un aparato encargado de seleccionar y transformar las demandas en decisiones y en programas de acción*”.

Com Karl Deutsch aparece o enfoque das comunicações, pondo em evidência a importância da integração informal, pela via da análise dos fluxos de intercâmbio e de transações. Para os adeptos deste enfoque a comunidade integrada é um espaço privilegiado de comunicações e de intercâmbios.

No tocante aos objetivos propostos pela integração econômica (entendida esta como uma sub-espécie da integração) Vacchino (1981, p.13-16) aponta três enfoques (na verdade são correntes do pensamento aplicadas à integração): liberalismo, o estruturalismo e o comunismo.

O enfoque liberal, também denominado de integração de mercados, dado à integração econômica sempre privilegiou o critério comercialista, confiando nos mecanismos de mercado, em especial, na eficiência da concorrência completa. O pensamento liberal faz com que surja a “teoria clássica da integração”, baseada na teoria

dos custos comparativos de David Ricardo, pregando uma atuação passiva do Estado e a abolição de barreiras aduaneiras e de outras restrições que pesam sobre o livre comércio dentro da região.

Maurice Allais e Wilhelm Röpke foram dois dos mais destacados defensores do enfoque liberal aplicado à integração econômica, considerando-a como equivalente à liberalização do comércio e como a alternativa mais viável para reconstruir a Europa, após a 2ª Guerra Mundial. O enfoque liberal passa a ocupar um espaço importante na integração quando do surgimento das primeiras Uniões Aduaneiras.

Já o enfoque estruturalista ou “*dirigista*” aporta significativa contribuição à teoria da integração econômica, pois propõe uma integração organizada, em que medidas intervencionistas, pela via de mecanismos de planificação e de política econômica, devem conviver com os mecanismos de mercado. André Philip é o principal expoente de um grupo de socialistas franceses que lutaram pela organização do mercado, contrariando a tese do livre mercado. Maurice Byé foi mais além afirmando que a teoria da integração estava em franca oposição à teoria do mercado.

Para o enfoque estruturalista o Estado exerce uma função ativa, cumprindo com o papel de regulador. Quatro são as características principais desse enfoque de desenvolvimento integrado: tendência progressiva à união das economias dos países envolvidos (quanto à finalidade); aplicação de políticas econômicas de harmonização e de coordenação (quanto aos mecanismos); transcende ao campo econômico (quanto à natureza); e é intervencionista, pois controla e corrige a ação do mercado (quanto à ideologia).

A teoria comunista entende que somente através da planificação total é que um processo de integração pode obter êxito. Para a teoria comunista, a integração regional está associada ao capitalismo e portanto assume uma conotação pessimista. Porém, a única experiência tentada com esse enfoque, o Conselho de Assistência Econômica Mútua (CAME), sob a direção da já extinta URSS, foi mal sucedida, pois a especialização e a complementação econômica entre desiguais ocasionou o aprofundamento das desigualdades entre os países, ao contrário de reduzir as assimetrias.

Laredo e Blaona (1990, p.16) concluem que “*en la práctica, el área comunista utiliza el principio de la división internacional socialista del trabajo para regular las*

relaciones económicas surgidas del entrelazamiento económico entre los países del este europeo”.

1.2.3 Requisitos de um processo de integração regional

Todo e qualquer processo de integração exige uma vontade política dos países envolvidos, refletida por uma noção de políticas comuns (fundadas em interesses comuns), buscando objetivos comuns. A partir dessa premissa, quais são os requisitos necessários para que seja implementado um processo de integração?

O ponto de partida para buscar uma contestação a esta pergunta é examinar os motivos que levaram a fracassar as diversas tentativas de integração existentes ao longo da história, pelo menos até a constituição da União Européia. Então, algumas explicações podem ser encontradas para justificar esses fracassos. Nesse sentido, pode-se afirmar que existem quatro grandes requisitos genéricos²¹, conforme Vacchino (1981, p.101-109), ademais de requisitos específicos, conforme cada caso.

O primeiro é a localização geográfica. Inegavelmente, a proximidade geográfica facilita o estabelecimento de uma rede de comunicações e de transportes. Ademais, o conhecimento mútuo sobre a cultura e os costumes favorecem sensivelmente o processo de integração humana.

Outro requisito essencial é a homogeneidade de desenvolvimento econômico e estrutural dos países envolvidos, denominada por Vacchino (1981, p.105) de *uma “unión entre iguales”*. Este requisito é fundamental para evitar que um país domine o outro. Ademais, do ponto de vista estritamente econômico, é recomendável que sejam economias homogêneas e, preferencialmente, complementares.

. O número de países envolvidos é o terceiro requisito genérico que deve ser observado. Deve ser escolhido um modelo de processo de integração necessariamente

²¹ Iris Laredo (1994, p.25) também entende que quatro são os requisitos genéricos de um processo de integração: a homogeneidade do grupo, a comunidade de interesses, a vontade política e o modelo adequado. Os dois primeiros requisitos coincidem com os de Vacchino. O terceiro requisito de Laredo é uma redundância, já que todo e qualquer processo de integração depende de vontade política para ocorrer. E, finalmente, o quarto requisito de Laredo, o modelo adequado, pode ser entendido como complementar ao requisito de Vacchino denominado “número de países envolvidos”, pois há uma relação intrínseca entre esses dois requisitos.

adequado ao número de países envolvidos, associado às dimensões geográficas de cada país. Não há, por certo, um número ideal de países participantes, porém há uma relação necessária que deve ser feita entre o espaço econômico e o tamanho do mercado envolvido, por um lado, e a acumulação de capital e as mudanças tecnológicas por outro.

O quarto requisito genérico é o interesse comum dos países. Os países envolvidos na formação de um processo de integração devem efetivamente buscar a comunidade de interesses, por meio de um processo de harmonização e coordenação de políticas. Parece óbvio e redundante, mas a história demonstra que a inobservância desse último requisito, especialmente na América Latina, tem sido decisiva, a médio e longo prazo, para o fracasso das tentativas integracionistas.

1.2.4 Modalidades de integração econômica

Uma das questões mais polêmicas a respeito dos processos de integração econômica é quanto à existência ou não de *modelos generalizables*²² que sustentem a tais processos. A teoria mais aceita e adotada pela maioria dos especialistas é a teoria clássica de Bela Balassa (1964), onde ele classificou, segundo grau de profundidade, 5 fases encadeadas de uma integração econômica: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total.

Zona de Livre Comércio é o sistema em que são eliminadas as barreiras tarifárias e não-tarifárias (restrições não qualitativas) que incidem sobre o comércio entre os países da Área. Em uma Zona de Livre Comércio cada país da zona mantém suas próprias tarifas frente a terceiros.

União Aduaneira é o sistema em que além de eliminarem barreiras, os países integrantes adotam uma tarifa externa comum (TEC), isto é, aplicam a mesma tarifa para as importações provenientes de países de fora da União Aduaneira.

Mercado Comum é o sistema em que existe coordenação de políticas macroeconômicas, isto é, os Estados seguem idênticos parâmetros na fixação de suas

²² Germánico Salgado (1993, p.12) criou o conceito de *modelo generalizable* de um processo de integração para definir em função deste quais os requisitos necessários para que se implemente tal processo.

taxas de juros e de câmbio, assim como na definição de suas políticas fiscais. Há livre circulação de bens, serviços e fatores de produção.

União Econômica é o sistema em que se combinam a supressão de todo o tipo de restrições aos movimentos comerciais e de fatores produtivos, com um grau considerável de harmonização das políticas econômicas (monetárias, financeiras, fiscais, industriais, agrícolas, etc) nacionais, com o objetivo de eliminar as disparidades.

Integração Econômica Total é um sistema avançado - culminância do processo de integração - que pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais e sociais, ademais da consolidação das instituições e dos órgãos comunitários.

Posteriormente, Vacchino (1981) reelaborou a já clássica divisão de Bela Balassa, acrescentando uma fase prévia²³, denominado-a de *Área de Intercâmbio Preferencial*, também denominada de Área ou Zona de Preferência Econômica ou Área ou Zona de Preferência Tarifária. Esta nova fase é o sistema em que as tarifas cobradas nas operações comerciais entre os países da Área são inferiores às cobradas de países de fora, ou seja, os países da Área dão um trato preferencial, em comparação com o outorgado a países externos ao grupo, aos seus respectivos produtos.

Três críticas devem ser feitas à teoria de Bela Balassa, ou melhor, três críticas devem ser feitas ao uso que tradicionalmente vem sendo dado à mencionada teoria.

A primeira é quanto à sua natureza, pois os graus de profundidade foram elaborados visando a um processo de integração econômica. Consequentemente, a variável norteadora dessa teoria é a economia, relegando a política a um segundo plano. Isso serve para reforçar a idéia exposta inicialmente de que o tema da integração nunca despertou demasiado interesse nos cientistas políticos, pelo menos até este momento.

A segunda crítica é quanto à pureza dessas categorias, pois seria, talvez, mais útil classificar aos distintos modelos de integração segundo o nível que adotem quanto: às medidas de liberalização do comércio, às políticas intra-regionais comuns e às políticas inter-regionais comuns.

²³ Os integracionistas têm posições diferentes quanto a como classificar uma Área de Preferência Econômica. Para alguns, como Bela Balassa (1964), ela não constitui etapa de um processo de integração, enquanto que para outros, como Vacchino (1981), é uma forma muito peculiar de integração, chegando a compor um processo de integração.

A terceira crítica tem como alvo a interpretação equivocada que boa parte da doutrina faz dos graus de integração, entendendo que esses compõem fases de um processo mais longo de integração. Este trabalho sustenta que, eventualmente, um determinado processo de integração²⁴ pode utilizar da teoria de Bela Balassa para atingir os seus objetivos, ou seja, utilizar dos graus de integração como se os mesmo fossem fases que tivessem que ser superadas. Por outro lado, o objetivo buscado por países que decidem realizar uma integração pode ser bastante mais restrito²⁵, como é o caso de uma integração por projetos, em que o importante são as ações concretas e não as etapas que conduzem ao surgimento de uma unidade maior. Esse engano vem, invariavelmente, gerando expectativas entre as populações dos países envolvidos, o que, em muitos casos, é fomentado pelos governos. Ingenuamente, grande parcela da doutrina integracionista vem contribuindo para a reprodução desse equívoco.

²⁴ Como foi e é o caso da União Européia, por exemplo.

²⁵ Um processo de integração como o NAFTA (TLC), por exemplo, tem como único e exclusivo objetivo compor uma Zona de Livre Comércio entre México, Estados Unidos e Canadá. Portanto, não almeja ultrapassar esse grau de profundidade e alcançar a uma União Aduaneira. Nesse caso, portanto, não há porque falar em fase de um processo de integração.

2 ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI: JOVENS DEMOCRACIAS EM CONSTRUÇÃO

“Hemos guardado un silencio bastante parecido a la estupidez...”

(Trecho da proclamação de insurreição da *Junta Tuitiva* na cidade de *La Paz, Bolívia*, em 16 de julho de 1809. Esta citação foi retirada da obra clássica do escritor uruguaio Eduardo Galeano, *La venas abiertas de América Latina*.)

2.1 A construção da democracia nos Estados-membros do Mercosul

Nos anos 80 e na primeira metade dos 90 deste século, a Ciência Política começou a prestar atenção no fenômeno da *"transitología"*²⁶, ou seja, o estudo da transição de regimes autoritários (regimes de fato) a governos democráticos ou regidos por princípios da democracia liberal. Na primeira metade da década de 1980 foram Argentina, Brasil e Uruguai; na segunda metade, um início de transição no Paraguai; na primeira metade dos 90, todo o fenômeno da Europa do Leste que gerou muito interesse comparativo com o que havia passado no Cone Sul da América Latina e com os processos anteriores da Europa Meridional, com países como Portugal, Espanha e Grécia.

Em geral, os estudos sobre os processos de transição de regimes autoritários para regimes democráticos sempre objetivaram verificar os resultados finais destes processos. Na América Latina, as investigações acadêmicas sempre buscaram descobrir se os processos de transição terminariam com regimes democráticos estáveis ou se voltaríamos às ditaduras.

Para compreender o fenômeno da transição democrática da América Latina, em especial no Cone Sul, é fundamental recordar qual era a situação há não mais de duas décadas. As décadas de 1960 e 1970 se caracterizaram pela ausência de governos democráticos na maioria dos países da região. Esta situação se prolongou até a entrada dos anos 80.

No entanto, a última década pode ser considerada, em termos gerais, como um período no qual a região conviveu com regimes democráticos, exceto por alguns casos, tais como o golpe de Estado no Haiti, o “autogolpe” de Fujimori no Peru e tentativas fracassadas de golpe na Guatemala e no Paraguai.

Este foi um período de transição difícil para a região, não somente pelas reformas políticas, mas também pelas reformas econômicas. A isto se agrega a dificuldade adicional de lidar com um processo de globalização econômica.

Ademais, as populações dos países envolvidos tiveram que se readaptar às práticas do sistema democrático de governo. As tradicionais autocracias fizeram com que o cidadão comum esquecesse dos seus direitos políticos e qual a melhor forma de lutar por eles dentro do sistema.

Portanto, ironicamente, os anos 80 representam uma dupla face para a América Latina. Economicamente, a década passou a ser conhecida como a “década perdida”, devido à estagnação das economias. Politicamente, entretanto, representa um período de progresso, pois os regimes autoritários dão espaço a governos democráticos na região.

É interessante entender que as transições não são meramente jurídicas: não é somente mediante a construção de uma base institucional que se ultrapassa de um dia para o outro a sistemas políticos claramente diferentes. Os problemas são também culturais, entendidos esses no sentido de cultura política: dos valores políticos que fazem com que se respeite mais ou menos determinados tipos de formalidades, determinadas liberdades, que exista determinado nível de tolerância e de apego aos processos institucionais. Entre eles, aos resultados das urnas.

²⁶ Denominação utilizada por politólogos hispano-americanos.

Dois outros pontos também merecem destaque: a crise de representação dos partidos políticos tradicionais e a sacudida experimentada por estas jovens²⁷ democracias ao abrirem suas economias a um mercado global.

Este processo de globalização e implementação de novos programas econômicos, somados à falta de atividade e participação dos partidos políticos na Administração, devido à proibição imposta por regimes militares, fez com que a dirigência política e econômica tivesse que modernizar seu pensamento e sua forma de atuar.

Além disso, o processo de abertura das economias e implementação de reformas de mercado num contexto de globalização agregou novos obstáculos às nascentes democracias da região. Primeiro, alguns efeitos do processo de ajuste foram dolorosos e puseram aos governos em situações políticas complexas e difíceis. Segundo, dado que as democracias são jovens, as pessoas acreditam que as falhas de um governo democrático são as falhas do sistema democrático.

2.1.1 Argentina: a primeira experiência democrática pós-ditadura militar

Em 10 de dezembro de 1983, depois de anos de ditadura militar²⁸, assumiu a presidência o civil Raúl R. Alfonsín (*Unión Cívica Radical - UCR*), depois de ter sido eleito para o período de 1983-1989. Argentina foi o primeiro país do Cone Sul da América Latina a terminar com a ditadura militar. Toma (1991, p.57) aponta que “*el dato diferenciador que coloca una instancia distinta (...) es la derrota militar de la Guerra de las Malvinas*”, pois houve um nítido enfraquecimento do governo Alfonsín renunciou cinco meses antes de terminar seu mandato, devido à difícil situação econômica que o país enfrentava, inclusive com uma hiperinflação. Em 08 de julho de 1989 assumiu a presidência Carlos Saúl Menem (*Partido Justicialista*), eleito para o período 1989-1995. Esta eleição aponta para a

²⁷ Baquero (1998, p.14) chama a essas jovens democracias de “democracias incertas, democracias formais e democracias impostas”.

²⁸ A ditadura militar argentina pode ser dividida em dois períodos distintos. O primeiro começa em 1976 quando houve um golpe militar que derrubou o presidente Arturo Umberto Illia (1963-1966). Assumiu a presidência o General Juan C. Onganía até 1970, quando foi substituído pelo General Roberto M. Levingston, quem foi deposto em março de 1971, assumindo a presidência o General Alejandro Agustín Lanusse até 1973, quando convocou eleições presidenciais e legislativas. O segundo período de ditadura militar começa em março de 1976, quando María E. Martínez (esposa e vice-presidenta de Juan D. Perón, falecido em julho de 1974) é deposta por um golpe militar. Os generais R. Videla (1976-1981), Roberto E. Viola (1981), Leopoldo

incidência do “voto castigo” ou “voto de protesto” em relação ao fracasso econômico enfrentada por Alfonsín.

Durante o primeiro mandato de Menem foi lançado o *Plan de Convertibilidad*, em março de 1991. As principais medidas adotadas foram a dolarização da moeda e a privatização de estatais. Este plano econômico, também conhecido como *Plan Cavallo*, obteve um sucesso imediato. Posteriormente, Menem convocou a *Asamblea Constituyente* e em 1994 houve a reforma da Constituição e o surgimento da previsão constitucional do instituto da reeleição presidencial com mandato de quatro anos, a partir de 1995.

Em maio de 1995 foi reeleito Menem e em julho desse mesmo ano ele assume a presidência para o período 1995-1999. Ao contrário da eleição passada, desta vez o “voto econômico” deu lugar a uma interpretação do tipo *referendum* político. Para Echegaray (1996, p.68) “*el súbito deterioro macroeconómico que antecedió a las elecciones argentinas de mayo de 1995 fue sistemáticamente atribuido por el gobierno al llamado “efecto Tequila”, lo cual le permitió al oficialismo desvincular hasta cierto punto sus responsabilidades y atenuar, así, un eventual voto castigo*”.

Em 24/10/1999 foi eleito para a presidência o candidato da *Alianza* (coalizão que reúne a *Unión Cívica Radical* e a *Frente País Solidario*), Fernando De la Rúa (*UCR*), tendo como seu vice-presidente Carlos “Chacho” Álvarez (*Frepaso*). Em 10 de dezembro de 1999 assumiu o governo. Foi a terceira passagem da presidência, desde a volta da democracia e De la Rúa exercerá o quarto período presidencial.

2.1.2 Brasil: uma transição democrática planejada²⁹

Souza e Mattos Dias (1997, p.67) julgam que “*tal vez la característica más destacada de la transición política en Brasil haya sido su larguísima duración*”. Para estes autores, assim como para boa parte da doutrina, a transição democrática brasileira inicia em 1974, com a vitória da oposição nas eleições parlamentárias e com o impacto

F. Galtieri (1981-1982) y Reynaldo B. A. Bignone (1982-1983) ocuparam a presidência durante esse segundo período.

econômico da "crise do petróleo", e somente termina no final dos anos 80, com a promulgação da nova Constituição e a eleição direta de um novo presidente civil.

Depois de mais de duas décadas de ditadura militar³⁰, em 1985 foi eleito indiretamente³¹ pelo Congresso Nacional Tancredo de Almeida Neves (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), que faleceu antes de tomar posse. Em seu lugar assumiu, em 15/03/1985 o vice-presidente, José Sarney, primeiro presidente civil em vinte e um anos.

Sarney cumpre um mandato com características contraditórias no campo da política econômica. A luta contra a inflação é o seu pior desafio. No início, com a adoção do Plano Cruzado, a batalha é vencida e isso repercute decisivamente nas eleições estaduais para governador. Porém, com o fracasso da política econômica, a inflação regressa, culminando em uma hiperinflação em fevereiro de 1990.

Em novembro de 1989 é eleito Fernando Affonso Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional - PRN) e em 15/03/1990 assume a presidência para um mandato de cinco anos. Seu governo é marcado pela ruptura com o modelo desenvolvimentista (inicia a abertura da economia para o capital internacional), sob a ótica econômica, e por denúncias de corrupção, do ponto de vista político. Collor renunciou antes de ser destituído pelo Congresso (processo de *impeachment* ou juízo político) e substituído por seu vice-presidente, Itamar Augusto Cautiero Franco, que governou o país a partir de 02/10/1992.

Nas eleições de 1994, foi eleito Fernando Henrique Cardoso³² (Partido da Social-Democracia Brasileira - PSDB) para um mandato presidencial de quatro anos, a partir de 1º/01/1995. Para chegar à presidência FHC realizou uma aliança com o Partido da Frente

²⁹ A forma pacífica e sem traumas com que se deu a transição de um regime autoritário para um regime democrático no Brasil é a marca deste processo, iniciado com a anistia dos exilados políticos, a volta do sistema multipartidário e uma eleição parlamentar para presidente, até chegarmos a eleição direta de 1989.

³⁰ Em 31 de março de 1964 o presidente João Goulart é derrubado por um golpe militar. Durante o período 1964-1985 militares se sucederam na presidência na seguinte ordem: Humberto de Alencar Castelo Branco (de 11/04/1964 a 15/03/1967), Artur da Costa e Silva (de 15/03/1967 a 31/08/1969), Emílio Garrastazu Médici (de 30/10/1969 a 15/03/1974), Ernesto Geisel (15/03/1974 a 15/03/1979) e João Batista Figueiredo (15/03/1979 a 15/03/1985).

³¹ Apesar de um amplo movimento político denominado de "Diretas Já" ou "Campanha das Diretas" o governo militar conseguiu bloquear e postergar a eleição direta para Presidente.

³² FHC é eleito na esteira do êxito do plano de estabilização, denominado "Plano Real", levado a cabo por ele na condição de Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco.

Liberal (PFL), onde ficou marcada a convergência ideológica em favor de uma política econômica neoliberal.

Durante seu mandato houve uma alteração constitucional que estabeleceu a possibilidade de reeleição presidencial. Nas eleições de 1998, Cardoso foi reeleito para mais um mandato de quatro anos, a partir de 1º/01/1999. Um fato curioso é que nas três eleições diretas para presidente do Brasil, após a ditadura militar, o segundo candidato mais votado foi Luis Inácio da Silva (Lula) do Partido dos Trabalhadores (PT).

2.1.3 Paraguai: a mais jovem e instável democracia do Mercosul

Depois de quase 35 anos de regime autoritário³³ sob a presidência de Alfredo Stroessner³⁴, houve, nos dias 02 e 03 de fevereiro de 1989, um golpe de Estado organizado pelo General de Exército Andrés Rodríguez (*Asociación Nacional Republicana – ANR*, mais conhecido como *Partido Colorado*), posteriormente eleito presidente em 1º/05/1989 para o período 1989-1993. Esta eleição foi marcada pelo “*voto premio, voto obediencia, voto superstición, voto miedo, voto seguridad*” (Rodríguez, 1996, p.123), pois foi realizada sob a vigência da lei eleitoral da ditadura, além do *Partido Colorado* ter sido claramente beneficiado por recursos do Estado, ao contrário dos partidos de oposição. Na prática, Rodríguez apenas completou o mandato constitucional de Stroessner.

Durante todo o período ditatorial houve uma estrutura tripartite no poder, ou seja, Stroessner - Forças Armadas - *Partido Colorado*. A crise no esquema de poder da ditadura teve apenas um perdedor, ou seja, Stroessner, pois as Forças Armadas e o *Partido Colorado* continuaram no poder. Acevedo (1991, p.168) define esta transição como sendo um processo “*tutelado, consensuado entre la mayoría de los partidos políticos, la Iglesia católica, empresarios y Gobierno y con una política socioeconómica conservadora en medio de una recuperación del movimiento popular*”. A transição foi tutelada, pois foram as Forças Armadas que conduziram e vigiaram a abertura política. Foi uma transição consensuada tácita, pois não se conhecem pactos públicos entre os atores mencionados por Acevedo.

³³ Em 04 de maio de 1954 houve um golpe militar que destituiu a Federico Chávez da presidência.

³⁴ Assume em 11/06/1954, recebendo a presidência de Tomás Romero Pereira.

Schvartzman (1997, p.293) afirma que este período pode ser caracterizado como o responsável por "*ordenar las reglas jurídicas que garantizaran el desarrollo de la transición. Los productos más importantes fueron las elecciones internas en los partidos políticos utilizando el voto directo, lo que fue una experiencia nueva en la vida institucional partidaria, las elecciones municipales también por el voto directo, reemplazando al antiguo procedimiento de nombrar intendentes por decreto del Poder Ejecutivo, y la Constitución Nacional de 1992, en las que se consagraron instituciones que resguardan el orden democrático y permitieron la transparencia de la gestión del Estado*".

Para o período 1993-1998 foi elegido Juan Carlos Wasmosy (*Partido Colorado*), o primeiro presidente civil do Paraguai eleito democraticamente em sessenta anos. O início deste segundo governo marcava para os analistas políticos, segundo Schvartzman (1997, p.298), "*la cancelación del tiempo político (...) ya la apertura del tiempo económico-social*".

Entretanto, o tempo veio a demonstrar que o "*tiempo político*" continuou a dominar o cenário. Wasmosy assume o poder com o melhor programa econômico entre os candidatos a presidência, mas carecendo de sustentação política dentro do *Partido Colorado*, dominado pelo General Lino Oviedo. Wasmosy lança, então uma proposta de "*pacto de gobernalidad*" aos partidos opositores, o que lhe dá um desafogo nesta fase inicial. Porém, como fruto da insustentabilidade política, em abril de 1996 há uma tentativa de golpe de Estado encabeçada por Oviedo, após ter sido destituído da função de Chefe do Estado-Maior do Exército, com apoio de parte do *Partido Colorado*. O governo de Wasmosy foi marcado pelo descontrole político e pelo fracasso econômico.

Raúl Cubas Grau (*Partido Colorado*) foi eleito em 10/05/1998 para o período 1998-2003, após uma tumultuada e concorrida campanha eleitoral, vencendo a Domingo Laíno, candidato pela *Alianza Democrática*, uma coalizão composta pelas duas principais forças de oposição, o *Partido Liberal Radical Auténtico - PLRA* (tradicional rival dos *colorados*) e o *Partido Encuentro Nacional - PEN* (fundado nesta década). Foi um momento histórico na vida política paraguaia, pois foi a primeira vez que um presidente civil, ao final de seu mandato, entregou o cargo a um sucessor eleito. Além disso, foi a primeira vez, desde 1947, que uma eleição foi organizada por uma entidade independente do poder Executivo e realizada com um mínimo de garantias para a oposição. Entretanto, mais uma vez venceu o *Partido Colorado*, no poder há cinqüenta e um anos.

Em 23 de março de 1999, em *Asunción*, é assassinado o vice-presidente Luis María Argaña, também do *Partido Colorado*, mas de uma corrente oposta à de Cubas Grau e Lino Oviedo. Sobre estes recaem todas as suspeitas pelo crime. Após uma semana de violentos protestos, Cubas Grau renuncia, em 28/03/1999, e é exilado no Brasil, enquanto que Oviedo vai, em 29/03/1999, para a Argentina. Assume, então, o presidente do *Congreso*, Luis González Macchi, *colorado* e “*argañista*”. Inicia uma nova fase, com um governo de concertação, em que o Ministério é composto por dois ministros do *Partido Encuentro Nacional*, dois ministros do *Partido Liberal Radical Auténtico* e outros seis ministros do *Partido Colorado*.

Em 09 de dezembro de 1999 Oviedo fugiu da Argentina e passou para a clandestinidade. Em 18 de maio de 2000 alguns militares se rebelaram e ameaçaram invadir o Congresso, numa nova tentativa de golpe de Estado. Em 11 de junho de 2000 Lino Oviedo foi preso em Foz do Iguaçu (Brasil) e atualmente se encontra preso em Brasília.

2.1.4 Uruguai: volta à “normalização democrática”³⁵

Em novembro de 1984, depois de um longo período autoritário³⁶, foram celebradas eleições gerais para a presidência do Uruguai, porém com certas limitações quanto aos candidatos. Depois de 12 anos de governos de fato, em 1º de março de 1985, Julio María Sanguinetti (*Partido Colorado*) assume como presidente para o período 1985-1990.

Rial (1991, p.191)) define o processo de transição no Uruguai como sendo fruto de uma “*salida otorgada*”, pois “*la negociación se hizo en forma secreta, involucrando a muy pocos miembros de la élite política opositora (seis personas aparecieron públicamente participando del pacto*³⁷ *y muy pocas más actuaron en el proceso real de toma de un*

³⁵ Miguel Serna (1998, p.147) adota o termo normalização e não consolidação democrática, pois entende que “é mais adequado para descrever um processo ainda não terminado, onde se verifica um reconhecimento de todas as regras da democracia procedimental (Dahl, 1971) e ao mesmo tempo se recupera uma tradição política histórica que situa a democracia uruguaia como uma das democracias mais antigas da América Latina”.

³⁶ Em 1973 o presidente Juan María Bordaberry dissolveu o Poder Legislativo, apoiado pelo exército. Foi substituído por Alberto Demichelli. Em 1976 assumiu a presidência Aparicio Méndez, quem foi substituído pelo General Gregorio Álvarez em 1981.

³⁷ Este pacto ficou conhecido como o *Pacto del Club Naval*, onde foi acertado que seria realizada eleição geral para Presidente em novembro de 1984 e posse do novo governo em março de 1985.

acuerdo) a los tres Comandantes de los servicios armados, de los cuales el más relevante era el jefe del Ejército”.

Para o período 1990-1995 foi eleito Luis Alberto Lacalle (*Partido Nacional* ou *Blanco*). Lacalle é o primeiro presidente nacionalista do regime presidencialista uruguaio unipessoal. Seu discurso durante a campanha eleitoral foi marcado pelas promessas de mudanças na economia (ajuste, abertura e estabilização). Porém, as tentativas de reformas econômicas não foram bem sucedidas, culminando no *referendum* contra a “*Ley de Privatización*”.

Julio María Sanguinetti (*Partido Colorado*), é novamente eleito presidente para o período 1995-2000. Durante seu governo, em 1996, a cidadania aprovou outra reforma constitucional, onde a sua mais significativa mudança foi a adoção do *ballotage*.

Em 28/11/1999 é eleito, em segundo turno, o candidato Jorge Batlle (*Partido Colorado*) para o período 2000-2005, vencendo ao candidato Tabaré Vázquez, candidato pelo *Frente Amplio*. No Uruguai, *colorados* e *blancos* se alternam no poder desde 1836, porém até mesmo esta rivalidade de mais de um século foi superada para que um partido com ideologia de esquerda não chegasse ao poder. O terceiro colocado nas eleições de 31/10/1999, Luis Alberto Lacalle, candidato pelo *Partido Blanco*, apoiou a Jorge Batlle, do *Partido Colorado*, no segundo turno. Batlle tomará posse em 1º de março de 2000.

2.1.5 Algumas conclusões sobre a transição democrática no Cone Sul

Desde a eleição de Raúl Alfonsín para Presidente da Argentina, em 1983, dando início à transição democrática no Cone Sul da América Latina, já ocorreram 15 eleições presidenciais na região, sendo 4 na Argentina, 4 no Brasil, 3 no Paraguai e 4 no Uruguai (ver Quadro 1). Durante esses pouco mais de 16 anos de transição democrática, o processo já passou por diversas encruzilhadas decisivas, tais como: falecimento do presidente Tancredo Neves antes da posse inaugural do regime democrático no Brasil (1985); *impeachment* do presidente Collor no Brasil (1992); as tentativas de golpe na Argentina (1984) e no Paraguai (1996); assassinato de Argaña, vice-presidente do Paraguai (1999).

Esses acontecimentos demonstram que ainda não podemos falar em consolidação democrática no Cone Sul, mas sim em um processo de construção democrática. Ademais, outras características reforçam a certeza de que a transição democrática ainda não está consolidada: os países ainda não superaram as graves crises econômicas que marcaram o início do processo; nenhum dos países deu tratamento adequado aos crimes cometidos pelos regimes autoritários; os militares ainda não se ajustaram completamente ao controle civil (ainda não aderiram à democracia, apenas fizeram um retirada estratégica); e as populações ainda não superaram as suas culturas políticas não democráticas.

Outra constatação que se pode fazer é quanto à primeira fase da transição democrática, denominada de liberalização. Na Argentina, o início da transição democrática foi consequência direta do fracasso militar na Guerra das Malvinas, mas mesmo assim os militares puderam administrar a sua retirada. No Brasil e no Uruguai os processos foram pacíficos e planejados. Já no Paraguai, o início da transição democrática é marcado por um golpe que muda, mas não muda muito, pois mantém o Exército e o *Partido Colorado* no poder. Fica claro, portanto, que a transição democrática no Cone Sul é bastante conservadora.

Posteriormente à fase de liberalização, as eleições presidenciais ocorridas durante a segunda fase da transição democrática no Cone Sul da América Latina, também conhecida como democratização, demonstraram o quanto as variáveis econômicas podem pesar decisivamente. Houve alternância de poder nas eleições presidenciais argentinas (1989), brasileiras (1989) e uruguaias (1989), posteriores às “eleições fundacionais” do período democrático. Esta alternância pode ser creditada a fracassos econômicos e/ou promessas de reformas na economia. Somente no Paraguai não houve alternância de poder na segunda eleição democrática. Aliás, no Paraguai, após 3 eleições presidenciais democráticas, ainda não houve alternância de poder.

Em seguida, na terceira eleição presidencial na Argentina (1995), no Brasil (1994) e no Uruguai (1994), mais uma vez o voto econômico é decisivo. No caso da Argentina e do Brasil, mais uma vez não há alternância de poder, pois Menem é reeleito (*Plan Cavallo*) e Fernando Henrique (Ministro da Fazenda no governo Itamar) é eleito na esteira do “Plano Real”. Já no Uruguai, há alternância de poder, pois as promessas econômicas feitas por Lacalle não foram cumpridas.

Guazzelli (1993, p.76) salienta que a transição democrática na América Latina ocorreu “em meio a um quadro geral de direitização, que atingiu todos os países ocidentais e culminou com a queda dos regimes socialistas do leste europeu”. Junto com esta direitização, as jovens democracias do Mercosul “foram impregnadas pela ideologia neoliberal³⁸, com os governos tratando de ressaltá-la como a panacéia para todos os males e o caminho para alcançar a modernidade”. A verdade é que até agora, nas 15 eleições presidenciais ocorridas durante a transição democrática no Cone Sul, nenhum “partido de esquerda” chegou ao poder. O mais próximo que a esquerda chegou do poder foi quando a *Alianza* venceu a última eleição presidencial na Argentina (1999). Ainda assim, o *FREPASO*, partido que pode ser classificado de esquerda, pelo menos no atual quadro partidário argentino, foi apenas a segunda força na *Alianza*, através de “Chacho” Álvarez, na função de vice-presidente.

Enfim, o Uruguai é o país em que o processo de transição democrática mais avançou, enquanto que no Paraguai os fatos demonstram que a consolidação democrática ainda está bastante distante. Argentina e Brasil ocupam posições intermediárias, quanto ao grau de democratização que já atingiram.

Esses aspectos referentes às histórias políticas dos países membros do Mercosul estão resumidos no Quadro 1, que será apresentado a seguir, intitulado “Quadro comparativo das eleições presidenciais ocorridas durante o período de transição democrática nos Estados-membros do Mercosul”.

³⁸ As políticas neoliberais implementadas pelos novos governos democráticos na América Latina estiveram sendo indicadas e supervisionadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Quadro 1

Quadro comparativo das eleições presidenciais ocorridas durante o período de transição democrática nos Estados-membros do Mercosul

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI
1ª Eleição Presidencial ("fundacional" da democracia)	1983 Raúl Alfonsín <i>Unión Cívica Radical - UCR</i>	1985 Tancredo Neves (PMDB)	1989 Andrés Rodríguez <i>Partido Colorado</i>	1984 Julio Sanguinetti <i>Partido Colorado</i>
2ª Eleição Presidencial	1989 Carlos Menem <i>Justicialismo (Peronismo)</i>	1989 Fernando Collor (PRN)	1993 Carlos Wasmosy <i>Partido Colorado</i>	1989 Alberto Lacalle <i>Partido Nacional (Partido Blanco)</i>
3ª Eleição Presidencial	1995 Carlos Menem <i>Justicialismo (Peronismo)</i>	1994 Fernando Henrique (PSDB / PFL)	1998 Raúl Cubas Grau <i>Partido Colorado</i>	1994 Julio Sanguinetti <i>Partido Colorado</i>
4ª Eleição Presidencial	1999 De la Rúa <i>Alianza (UCR e FREPASO)</i>	1998 Fernando Henrique (PSDB / PFL)		1999 Jorge Batlle <i>Partido Colorado</i>

Fonte: quadro elaborado pelo autor.

2.2 Cenário político-constitucional dos Estados-membros do Mercosul

Considerando o cenário político é importante estudar outra característica da transição democrática nos 4 países, qual seja, o processo de reforma constitucional. Por motivos simbólicos de dimensões diferentes, é verdade, as novas Constituições significaram o desmantelamento formal dos instrumentos de poder dos regimes autoritários. A seguir, esta investigação priorizará um estudo comparado das Constituições, enquanto fontes primárias, devido à relevância que as mesmas tiveram nas transições democráticas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Esta investigação adotou alguns temas institucionais³⁹ para comparar os sistemas políticos dos países membros do Mercosul. A forma escolhida foi identificar o atual cenário político-constitucional dos países membros do Mercosul. Justifica-se a utilização das Constituições como *corpus* de referência, pois as mesmas possuem características comuns, tais como: são escritas, ou seja, as regras principais estão contidas num único documento; são rígidas, ou seja, somente podem ser modificadas por procedimentos especiais previstos nelas mesmas; possuem uma origem comum, pois as legislações dos quatro países derivam do Direito Romano e; são contemporâneas, pois foram promulgadas ou reformadas recentemente.

Segundo o Direito Constitucional, nos países onde as Constituições são escritas, as mesmas devem ser sucintas, pois concentram-se principalmente em determinar os princípios legais fundamentais, reservando à legislação ordinária a tarefa de regulamentá-los. Ferreira Filho (1979, p.20) define Constituição, no sentido jurídico, como o “conjunto

³⁹ Przeworski (1994, p.114) cita uma relação de temas institucionais selecionados por Stephen Holmes, entre os que foram objeto de discussão durante os processos constitucionais americano e francês. Esta investigação utilizou de esta relação, como referência inicial, para avaliar o atual cenário político-constitucional dos países sócios do Mercosul, porém não se limitou à mesma: sufrágio universal ou restringido; eleições diretas ou indiretas; renovação integral ou parcial do Parlamento; unicameralismo ou bicameralismo; voto secreto ou voto público (a descoberto); parlamentarismo ou presidencialismo; calendário eleitoral fixo ou decisão governamental sobre a periodicidade das eleições; poder executivo reelegível ou não; imunidade parlamentar ou não; direito de veto para o Executivo; prestação de contas por parte do Executivo, sob pena de destituição; direito de dissolver o Parlamento; faculdade do Legislativo de propor e vetar leis; monopólio do Executivo sobre la gestión del erario público; independencia del Judiciario; juicio por jurado abierto al público; proibição da retroatividade das leis; liberdade de imprensa; liberdade de religião; barreiras institucionais entre o Exército e a policia; descentralização territorial do poder decisório.

de regras concernentes à forma do Estado, à forma do governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites de sua ação”.

É importante mencionar, entretanto, que as constituições escritas não contêm todas as normas constitucionais. Quando estas aparecem regulamentadas nas próprias constituições as mesmas são chamadas de constituições formais. Já as normas constitucionais que são previstas através de legislação ordinária são denominadas de constituições materiais. Exemplos de Constituições materiais que serão analisadas por esta investigação são as leis ordinárias dos países sócios do Mercosul que regulamentam os sistemas eleitorais e partidários. Ademais, as constituições que serão analisadas possuem, basicamente, dois tipos de normas: as operativas, que são auto-aplicativas, e as programáticas, que necessitam de outras normas que as regulamente.

A Constituição da Argentina foi sancionada pelo *Congreso General Constituyente* em 1º de maio de 1853. Posteriormente, a mesma foi reformada e concordada pela *Convención Nacional “ad hoc”* em 25 de setembro de 1860 e pelas convenções de 1866, 1898, 1957 e 1994. A Constituição sofreu modificações quanto à forma em 1860, 1866 y 1898 e uma de conteúdo em 1949. Em 1957, o governo provisório reestabeleceu a vigência da Constituição de 1853, com suas três primeiras reformas. Bidart Campos (1998, p.294) assim a definiu: "*la constitución argentina de 1853 - a la que llamamos constitución histórica o fundacional - es escrita o codificada, por lo que corresponde a la categoría de constitución formal.*" A Constituição de 1853 foi influenciada pelo texto da Constituição dos Estados Unidos e pelos textos de 1819 e 1826, que não foram bem sucedidos. A Constituição argentina foi reformada pela última vez em 22/08/1994.

A atual Constituição do Brasil foi promulgada em 05 de outubro de 1988. A longo de sua história, o Brasil já conviveu com sete Constituições distintas: a primeira é de 1824, uma Constituição outorgada pelo Imperador Pedro I, quando o Brasil recém havia declarado sua independência de Portugal e ainda era uma monarquia; a segunda é de 1891 e é a primeira Constituição republicana, pois o país havia deixado de ser uma monarquia em 15 de novembro de 1889; a terceira é de 1934 e foi promulgada durante o governo de Getúlio Vargas, porém teve vida curta; a quarta Constituição foi outorgada em 10 de novembro de 1937 pelo próprio Vargas e marca o início do “Estado Novo”, uma fase ditatorial; o Brasil voltou a ter uma Constituição elaborada pelo Poder Legislativo em 1946, quando Vargas deixa a presidência; em 1967 o país passou a ter uma nova

Constituição autoritária, imposta pela ditadura militar e; finalmente, a Constituição de 1988, que marca uma nova era na história brasileira.

A Constituição do Paraguai é de 1870, porém foi reformada em 1940 e 1992. O atual texto foi promulgado em 20 de junho de 1992. Todos os artigos *da Constitución de la República del Paraguay* possuem título, o que é uma característica própria que a diferencia das outras constituições analisadas.

A atual Constituição do Uruguai é de 1967, porém já sofreu modificações em 1990, 1995 e 1997. Em 14 de janeiro de 1997 entrou em vigência o sétimo texto constitucional do Uruguai, cujas reformas apontam para mudanças no funcionamento do sistema político, em particular do sistema de partidos e do sistema eleitoral.

Baseado no conceito de Constituição mencionado e nos objetivos desta investigação, os temas institucionais selecionados foram os seguintes (ver, também, Quadro 2):

- a) Modalidades de reformas das Constituições;
- b) Forma do Estado;
- c) Forma de governo;
- d) Sufrágio (voto);
- e) Institutos da democracia semidireta;
- f) Partidos políticos;
- g) Regime de governo;
- h) Unicameralismo ou bicameralismo;
- i) Imunidade parlamentar;
- j) Independência do Poder Judiciário;
- k) Proibição de retroatividade das leis;
- l) Garantias constitucionais;
- m) Liberdade individual;
- n) Liberdade de imprensa;

- o) Liberdade de religião;
- p) Barreiras institucionais entre as Forças Armadas e a polícia.

Os temas institucionais elencados foram encontrados nas Constituições e analisados sob uma perspectiva comparada. As normas constitucionais que regulam estes temas institucionais selecionados não são exatamente as “regras do jogo”, mas sim “são as regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo” (Bobbio, 1992, p.20). Enfim, o objetivo fundamental desta investigação, no que se refere à identificação e à comparação destes temas institucionais, é provar que os países membros do Mercosul possuem regimes constitucionais democráticos⁴⁰.

A seguir, apresento o Quadro 2, onde estão resumidos os temas institucionais mencionados acima.

⁴⁰ Bobbio (1994, p.18) defende o “governo das leis” em contraposição ao “governo dos homens”, pois defende um Estado de direito onde “os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam”.

Quadro 2

Quadro comparativo do atual cenário político-constitucional
dos Estados-membros do Mercosul

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI
a) Modalidades de reformas das Constituições	Reforma	Revisão e emenda	Reforma (revisão) e emenda	Reforma
b) Forma do Estado	Estado Federado	Estado Federado	Estado Unitário	Estado Unitário
c) Forma de governo	República	República	República	República
d) Sufrágio (voto)	Universal, direto, igual, secreto, obrigatório	Universal, direto, igual, secreto, obrigatório	Universal, direto, igual, secreto, obrigatório	Universal, direto, igual, secreto, obrigatório
e) Institutos da democracia semidireta	Iniciativa popular e consulta popular (<i>referendum</i>)	Plebiscito, iniciativa popular e <i>referendum</i>	Iniciativa popular e <i>referendum</i>	Iniciativa popular e <i>referendum</i>
f) Partidos políticos	Sistema Multipartidário	Sistema Multipartidário	Sistema Multipartidário	Sistema Multipartidário
g) Regime de governo	Presidencialismo	Presidencialismo	Presidencialismo	Presidencialismo
h) Unicameralismo ou bicameralismo	Bicameral	Bicameral	Bicameral	Bicameral
i) Imunidade parlamentar	Sim	Sim	Sim	Sim
j) Independência do Poder Judiciário	Parcial	Total	Total	Parcial
k) Proibição de retroatividade das leis	Sim	Sim	Sim	Omissa
l) Garantias constitucionais (remédios jurídicos constitucionais)	Amparo, <i>Habeas Corpus</i> e <i>Habeas Data</i> ,	<i>HC</i> , <i>HD</i> , Ação Popular, Mandados de Segurança e de Injunção, Ação Inconst. Omissão	<i>Habeas Corpus</i> , <i>Habeas Data</i> , Amparo, Ação de inconstitucionalidade	<i>Habeas Corpus</i>
m) Liberdade individual	Sim	Sim	Sim	Sim
n) Liberdade de imprensa	Sim	Sim	Sim	Sim
o) Liberdade de religião	Sim	Sim	Sim	Sim
p) Barreiras entre as Forças Armadas e a polícia	Omissa	Sim	Sim	Omissa

Fonte: quadro elaborado pelo autor.

a) Modalidades de reformas das Constituições

Toda a Constituição que é tecnicamente bem redigida contempla entre seus dispositivos o devido processo de sua respectiva reforma. Reformar uma Constituição é, portanto, uma consequência natural do sistema das Constituições escritas e do princípio da superioridade da Constituição sobre as demais normas jurídicas. Bobbio (1992, p.67), ao tratar do tema, diz “que até mesmo as regras do jogo possam ser modificadas é uma afirmação indubitável, sobre a qual um bom democrata não pode deixar de estar de acordo. Prova disto é o fato de que em todas as constituições democráticas estão previstos procedimentos para a revisão das próprias normas constitucionais, bem como o fato de que tais modificações ocorreram historicamente, com a consequência de que nem todas as constituições democráticas têm as mesmas regras”.

Não há unanimidade na doutrina quanto às diferenças existentes na utilização de termos como reforma, revisão ou emenda. Menezes (1995, p.235-236) traça uma diferença técnica entre os conceitos mencionados. Para ele, revisão e emenda são formas distintas de reforma. Entende o constitucionalista que “a revisão possui sentido mais amplo, atingindo a constituição em seu cerne, em pontos capitais; e a emenda tem sentido menos amplo, destinando-se a corrigir pormenores, em pontos não essenciais”. Portanto, a revisão é uma alteração, uma alteração geral, enquanto que a emenda é uma modificação parcial.

Entretanto, normalmente os textos constitucionais trazem limitações quanto à amplitude dessas reformas. Essas limitações são conhecidas como *cláusulas pétreas* (podem ser denominadas também de cláusulas de eternidade, ou ainda cláusulas intocáveis, cláusulas irreformáveis, cláusulas de garantia). As *cláusulas pétreas* são os limites fixados ao conteúdo ou substância de uma reforma constitucional e que são verdadeiras limitações ao exercício do poder constituinte reformador ou derivado.

Para que a Constituição argentina seja reformada, em seu todo ou em qualquer de suas partes, há a necessidade do voto de dois terços dos membros do Congresso, ademais da obrigatoriedade de convocação de uma *Convención*⁴¹. A Constituição argentina pode ser classificada como rígida, pois não pode ser modificada por leis comuns, já que há a necessidade de convocação de uma *Convención* especialmente para

⁴¹ Artigo 30 da *Constitución de la Nación Argentina*.

a reforma. Por outro lado, a carta magna argentina não possui *cláusulas pétreas*, pois pode ser modificada no todo.

A Constituição brasileira prevê duas formas distintas de reforma. No tocante à revisão, houve previsão expressa para que a mesma fosse realizada “após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.⁴² Ao longo do ano de 1994, foram promulgadas seis *emendas constitucionais de revisão*. As mesmas receberam denominação diferenciada e, portanto, não fazem parte da contagem normal das emendas constitucionais.

Quanto à emenda constitucional, o poder constituinte derivado pode realizá-la, respeitado o quórum de reforma constitucional (3/5 dos congressistas) e o sistema de votação bicameral em dois turnos⁴³. Porém, fundamentalmente, as *cláusulas pétreas* são os principais limites impostos às emendas constitucionais. O artigo 60, § 4º, da Constituição estabelece quais são essas *cláusulas pétreas*, conforme segue:

- “ I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes;
- IV – os direitos e garantias fundamentais”.

Os incisos I, II e III são suficientemente claros, porém o inciso IV necessita de interpretação. A Constituição brasileira de 1988 é conhecida como a “Constituição cidadã”, portanto todos os dispositivos constitucionais relacionados aos direitos individuais e à cidadania devem ser considerados obrigatoriamente como *cláusulas pétreas*. Até a presente data, já foram promulgadas 28 emendas constitucionais.

A atual Constituição paraguaia também prevê duas formas de reforma constitucional. Entretanto, o constituinte paraguaio não fez diferença entre os termos reforma e revisão, utilizando apenas da primeira denominação. O dispositivo constitucional⁴⁴ que regulamenta a reforma constitucional faculta a realização da mesma à aprovação “*por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del*

⁴² Artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴³ Artigo 60, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴⁴ Artigo 289 da *Constitución de la República del Paraguay*.

Congreso” e cria uma carência de dez anos a contar da promulgação da Constituição para que se realize a reforma. Ademais, deverá haver eleições para eleger os membros da *Convención Nacional Constituyente*, o que implica em um novo poder constituinte originário. Portanto, a reforma não está limitada por *cláusulas pétreas*.

Além da reforma, a Constituição do Paraguai contempla a possibilidade de emendas constitucionais⁴⁵. Transcorridos três anos da promulgação do texto constitucional já é possível fazer emendas à carta magna, respeitado o requisito da aprovação por maioria absoluta em cada uma das *Cámaras del Congreso*. Porém, para que efetivamente uma emenda constitucional tenha vigência há ainda a necessidade de que a mesma seja submetida a um *referendum*. Entretanto, as emendas constitucionais estão limitadas por *cláusulas pétreas*, pois não podem alterar “*disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I (Da Vida e do Ambiente), II (Da Liberdade), III (Da Igualdade) y IV (Dos Direitos da Família) del Título II (Dos Direitos, dos Deveres e das Garantias), de la Parte I (Das Declarações Fundamentais)*”.

Já a carta magna uruguaia prevê uma forma bastante complexa para que seja reformada a Constituição, através do seu artigo 331. O mencionado dispositivo determina diferentes procedimentos para a realização da reforma constitucional, porém todas elas dependem, ao final, da aprovação popular, através da forma plebiscitária. Além disso, não faz distinção quanto aos termos revisão ou emenda, utilizando sempre da denominação genérica, ou seja, reforma, independente da mesma ser total ou parcial. Neste sentido, também não faz previsão de *cláusulas pétreas* como limitadoras da reforma.

b) A forma do Estado

Juridicamente, os Estados podem ser classificados em simples e compostos. Na forma simples existe apenas um tipo, o Estado unitário. Na forma composta a doutrina majoritária encontra diversos tipos, que são: a União pessoal, a União real, Estado confederado ou Confederação de Estados e Estado federal ou Federação de Estados.

Argentina e Brasil são Estados federais e Paraguai e Uruguai são Estado unitários, por isso centrarei minha análise nessas duas formas de Estado.

Estado simples ou unitário é aquele em que o poder público tem uma única expressão. Lembra Menezes (1995, p.186-187) que “na realidade, porém, as coisas são mais complexas. Os Estados simples são divididos em partes, que se denominam municípios, comunas, departamentos, províncias, etc., nas quais pode ocorrer uma descentralização política envolta com a descentralização administrativa, mas sempre tendo a nota característica de possuir um só governo estatal em todo o seu território”. Portanto, fica claro que a descentralização é compatível com o Estado unitário, mas apenas a descentralização administrativa.

Estado federal é aquele formado por uma pluralidade de Estados, no qual o seu poder estatal deriva dos Estados-membros. O Estado federal possui três características específicas: um território próprio constituído pelo conjunto dos territórios dos Estados-membros; uma mesma população sujeita à ação política de dois governos distintos, o federal e o estadual; e duas ordens jurídicas diversas e originárias coligadas entre si.

A Argentina é um Estado federal, com uma população de 36.737.664 de habitantes⁴⁶, dividida em vinte e três províncias e um distrito federal⁴⁷. O artigo 5º da Constituição argentina é claro quando afirma que “*cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional*”. Esta é a base do federalismo, ou seja, as províncias são autônomas, porém suas autonomias não podem superar os limites estabelecidos pela *Constitución Nacional*. O artigo 123 reforça o previsto anteriormente, porém vai um pouco mais além ao mencionar também a autonomia municipal. Portanto, há uma divisão geográfica do poder, chamada de descentralização, na medida que há

⁴⁵ Artigo 290 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁴⁶ Estimativa da ONU de julho de 1999.

⁴⁷ As províncias são: *Buenos Aires* (capital: *La Plata*); *Catamarca* (capital: *San Fernando del Valle de Catamarca*); *Córdoba* (capital: *Córdoba*); *Corrientes* (capital: *Corrientes*); *Chaco* (capital: *Resistencia*); *Chubut* (capital: *Rawson*); *Entre Ríos* (capital: *Paraná*); *Formosa* (capital: *Formosa*); *Jujuy* (capital: *San Salvador de Jujuy*); *La Pampa* (capital: *Santa Rosa*); *La Rioja* (capital: *La Rioja*); *Mendoza* (capital: *Mendoza*); *Misiones* (capital: *Posadas*); *Neuquén* (capital: *Neuquén*); *Río Negro* (capital: *Viedma*); *Salta* (capital: *Salta*); *San Juan* (capital: *San Juan*); *San Luis* (capital: *San Luis*); *Santa Cruz* (capital: *Río Gallegos*); *Santa Fe* (capital: *Santa Fe*); *Santiago del Estero* (capital: *Santiago del Estero*); *Tucumán* (capital: *San Miguel de Tucumán*); *Tierra de Fuego, Antártida e Islas del Atlántico* (capital: *Ushuaia*). O distrito federal é a cidade de *Buenos Aires*, capital do país.

competências compartilhadas pelo governo federal, pelos governos provinciais e, até mesmo, pelos governos municipais.

O Brasil, com uma população de 171.853.126 de habitantes⁴⁸, é um Estado federal⁴⁹ composto por vinte e seis estados e um distrito federal⁵⁰. No Brasil, a questão da descentralização territorial do poder decisório foi resolvida pela Constituição, no seu artigo 18, ao explicitar que os Estados são autônomos e cada um será regido por seu próprio texto constitucional.

O Paraguai, com uma população de 5.434.095 de habitantes⁵¹, é um Estado unitário, indivisível e descentralizado, segundo o artigo 1º da Constituição. O país possui um distrito capital e dezessete departamentos⁵². O território federal paraguaio é dividido em departamentos, municípios e distritos, que possuem autonomia política, administrativa e normativa, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação ordinária⁵³.

O Uruguai, com uma população de 3.308.523 de habitantes⁵⁴, é um Estado unitário⁵⁵ dividida em dezenove departamentos⁵⁶.

⁴⁸ Estimativa da ONU de julho de 1999.

⁴⁹ Artigo 1º da Constituição Federativa do Brasil.

⁵⁰ Os estados são: Acre (capital: Rio Branco); Alagoas (capital: Maceió); Amapá (capital: Macapá); Amazonas (capital: Manaus); Bahia (capital: Salvador); Ceará (capital: Fortaleza); Espírito Santo (capital: Vitória); Goiás (capital: Goiânia); Maranhão (capital: São Luis); Mato Grosso (capital: Cuiabá); Mato Grosso do Sul (capital: Campo Grande); Minas Gerais (capital: Belo Horizonte); Pará (capital: Belém); Paraíba (capital: João Pessoa); Paraná (capital: Curitiba); Pernambuco (capital: Recife); Piauí (capital: Teresina); Rio de Janeiro (capital: Rio de Janeiro); Rio Grande do Norte (capital: Natal); Rio Grande do Sul (capital: Porto Alegre); Rondonia (capital: Porto Velho); Roraima (capital: Boa Vista); Santa Catarina (capital: Florianópolis); São Paulo (capital: São Paulo); Sergipe (capital: Aracaju); Tocantins (capital: Palmas). O Distrito Federal é Brasília, a capital do país.

⁵¹ Estimativa da ONU de julho de 1999.

⁵² Os departamentos são: *Concepción* (capital: *Concepción*); *San Pedro* (capital: *San Pedro*); *La Cordillera* (capital: *Caacupé*); *Guairá* (capital: *Villarica*); *Caaguazú* (capital: *Coronel Oviedo*); *Caazapá* (capital: *Caazapá*); *Itapúa* (capital: *Encarnación*); *Misiones* (capital: *San Juan Bautista*); *Paraguarí* (capital: *Paraguarí*); *Alto Paraná* (capital: *Ciudad del Este*); *Central* (capital: *Areguá*); *Ñeembucú* (capital: *Pilar*); *Amambay* (capital: *Pedro Juan Caballero*); *Canindeyú* (capital: *Salto de Guairá*); *Presidente Hayes* (capital: *Pozo Colorado*); *Alto Paraguay* (capital: *Fuerte Olimpo*); *Boquerón* (capital: *Filadelfia*). O distrito capital é *Asunción* (Artigo 157 da *Constitución de la República del Paraguay*).

⁵³ Artigo 156 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁵⁴ Estimativa da ONU de julho de 1999.

⁵⁵ Artigo 1º da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

⁵⁶ Os departamentos são: *Artigas* (capital: *Artigas*); *Canelones* (capital: *Canelones*); *Cerro Largo* (capital: *Melo*); *Colonia* (capital: *Colonia del Sacramento*); *Durazno* (capital: *Durazno*); *Flores* (capital: *Trinidad*);

c) Forma de governo

Há grande divergência na doutrina quanto à terminologia utilizada para classificar as formas de governo, mas há consenso de que toda e qualquer classificação deve priorizar a organização e o funcionamento do poder estatal. Bonavides (1997, p.192) aponta alguns critérios que são observados como regra em todas as classificações: “a) o do número de titulares do poder soberano; b) o da separação de poderes, com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações; e c) o dos princípios essenciais que animam as práticas governamentais e o conseqüente exercício limitado ou absoluto do poder estatal”.

O primeiro critério, número de titulares do poder soberano, foi utilizado pela primeira vez por Aristóteles classificando seis formas possíveis de governo. Para o filósofo grego, a distinção entre monarquia / aristocracia / democracia e tirania / oligarquia / demagogia reside no fato de que as três primeiras formas de governo são caracterizadas por ter governantes preocupados com a realização do interesse comum, enquanto que nas três últimas os governantes objetivam a realização do interesse particular. O já consagrado quadro abaixo retrata didaticamente as idéias de Aristóteles.

Quadro 3

Quadro aristotélico das formas de governo

		BOM (PURO)	MAU (IMPURO)
QUANTOS	UM	MONARQUIA	TIRANIA
GOVERNAM?	POUCOS	ARISTOCRACIA	OLIGARQUIA
	MUITOS	DEMOCRACIA	DEMAGOGIA

Fonte: quadro elaborado pelo autor a partir dos conceitos de Aristóteles.

Florida (capital: *Florida*); *Lavalleja* (capital: *Minas*); *Maldonado* (capital: *Maldonado*); *Montevideo* (capital: *Montevideo*); *Paysandú* (capital: *Paysandú*); *Río Negro* (capital: *Fray Bentos*); *Rivera* (capital: *Rivera*); *Rocha* (capital: *Rocha*); *Salto* (capital: *Salto*); *San José* (capital: *San José de Mayo*); *Soriano* (capital: *Mercedes*); *Tacuarembó* (capital: *Tacuarembó*); *Treinta y Tres* (capital: *Treinta y Tres*). A capital do país é *Montevideo*.

Outros autores também celebrizaram teorias sobre as formas de governo, seguindo o critério do número de pessoas que exercem o poder soberano. Para Maquiavel, por exemplo, havia uma divisão dicotômica, em que a república (a aristocracia e a democracia) representava o poder plural e a monarquia representava o poder singular. Posteriormente, Montesquieu também deu a sua contribuição para as formas de governo, classificando-as em: república (a democracia e a aristocracia), monarquia e despotismo.

Bonavides (1997, p.196-197) ainda ressalta a classificação elaborada pelo jurista alemão Bluntschli, que dividiu as formas de governo em fundamentais ou primárias (critério da qualidade do regente) e secundárias (critério da participação dos governados no governo). As formas de governo fundamentais são a aristocracia, a democracia, a monarquia e ideocracia ou teocracia. Esta última forma é o que diferencia a teoria de Bluntschli da teoria aristotélica, pois o autor alemão inova ao criar uma forma de governo onde o poder soberano reside em uma divindade. A forma impura da ideocracia ou teocracia é a idolocracia, onde os princípios religiosos são pervertidos quando estendidos à ordem política. Quanto às formas secundárias, Bluntschli as divide em governos despóticos ou servis, governos semilivres e governos livres.

O segundo critério, o da separação de poderes, com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações, pode ser visto como uma aplicação da teoria de Montesquieu, quanto à divisão de poderes. Esta classificação divide os governos quanto à sua forma em parlamentar, presidencial e convencional (governo de assembléia).

O terceiro critério trata dos princípios essenciais que animam as práticas governamentais e o conseqüente exercício limitado ou absoluto do poder estatal, tendo como resultado a classificação em duas formas: governo pelo consentimento e governo pela coação.

Apesar do segundo e do terceiro critérios terem contribuído para o avanço da teoria sobre formas de governo, é inegável que o primeiro critério (número de titulares do poder) ainda prevalece como sendo o mais adotado, apesar de todo o seu formalismo. Neste sentido, esta investigação adotou o primeiro critério para classificar as formas de governo, levando em conta, porém, o segundo e o terceiro critérios como elementos caracterizadores importantes.

Os países membros do Mercosul adotaram a república como forma de governo. Menezes (1995, p.215) conceitua república como “a forma de governo em que a chefia do Estado é exercida por um presidente, eleito pelo povo e empossado para o desempenho de funções periódicas”.

A *República Argentina*, como o próprio nome já indica, escolheu a forma de governo republicana. O texto constitucional, no seu artigo 1º, diz que “*la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución*”. A carta magna argentina não contempla nenhum dispositivo que mencione explicitamente a separação dos poderes, porém, no seu índice, ao tratar do *Gobierno Federal* o divide em Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A República Federativa do Brasil adotou a república como forma de governo. Uma forma plural de governar, pois há expressa determinação para que o poder seja dividido entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário⁵⁷. Sobre o tema, o constituinte brasileiro delegou ao povo, através de um plebiscito⁵⁸, a última palavra. Então, em 1993 foi escolhida a república como a forma de governo desejada para o país.

O Paraguai adota como forma de governo o modelo republicano, conforme já fica anunciado desde o preâmbulo do texto constitucional, quando o poder constituinte reafirma os princípios da democracia republicana. Porém, é no artigo 1º da Constituição, intitulado *De la Forma del Estado y de Gobierno*, que a opção é feita de forma explícita, conforme segue: “*La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista*”. Cabe recordar ainda, que o governo será exercido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário num sistema de separação, equilíbrio, coordenação e controle recíproco⁵⁹. Há, portanto, previsão expressa, à semelhança da Constituição brasileira, a respeito da independência dos Poderes.

O artigo 82 da Constituição do Uruguai afirma que a “*Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana*”. Assim, como na Constituição argentina, não há previsão constitucional expressa sobre a independência dos Poderes, porém, o índice prevê de forma indireta essa divisão.

⁵⁷ Artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵⁸ Artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e § 1º do artigo único da Emenda Constitucional nº2 de 25/08/1992.

⁵⁹ Artigo 3º da *Constitución de la República del Paraguay*.

d) Sufrágio (voto)

“Sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”, segundo Bonavides (1997, p.228). A maior parte da doutrina não faz distinção entre os termos sufrágio e voto, tese que será adotada por esta investigação. A pequena parcela de teóricos que faz diferença, vê no sufrágio uma forma mais genérica, enquanto o voto é uma expressão mais específica. Alguns tratam do sufrágio enquanto direito, definindo o voto como um exercício desse direito.

O sufrágio pode ser classificado de diversas formas, segundo o critério utilizado. O sufrágio, quanto à extensão, pode ser restrito ou universal. É restrito quando participam apenas alguns, ou seja, aqueles que preenchem alguns requisitos, como riqueza (censitário), instrução (capacitário) ou raça (racial). Porém, dizer que um sufrágio é completamente universal é uma falácia, pois sempre haverá alguma restrição. Entretanto, esses requisitos são sempre mais genéricos no sufrágio universal, enquanto que no sufrágio restrito os requisitos são mais específicos. Essas restrições ao sufrágio universal são normalmente de nacionalidade, residência, sexo, idade⁶⁰, capacidade física ou mental, grau de instrução (o caso do analfabeto), indignidade (penal ou política), serviço militar e alistamento eleitoral.

O sufrágio também pode ser classificado: quanto à forma, em público ou secreto (a descoberto); quanto ao valor, em igual (“um homem, um voto”)⁶¹ ou plural (resulta da qualificação de variáveis e suas modalidades mais conhecidas são o sufrágio múltiplo e o sufrágio familiar); e quanto ao modo, em direto (não intermedia a vontade de um terceiro entre o sufragante e os representantes eleitos) ou indireto. Além disso, podemos falar em sufrágio obrigatório (neste caso o direito político do sufrágio vai acompanhado do dever de exercício) ou facultativo.

⁶⁰ Rolando Franco (1987, p.21) defende que *“es razonable sostener que existe (o debe existir) cierta relación entre la edad a la que se llega a la responsabilidad civil y penal y aquella en que se adquieren los derechos electorales. Una diferencia excesiva entre ambas sería contradictoria con el postulado de la universalidad”*.

⁶¹ No tocante ao voto igual, Franco (1987, p.26) alerta que o mesmo *“puede ser violado por la vía de las regulaciones del procedimiento electoral. Así, cuando se delinear circunscripciones electorales que tienen cantidades muy diferentes de votantes y que eligen el mismo número de parlamentarios, se está logrando que ciertos votos tengan un mayor peso, una mayor capacidad de verse representados en el Parlamento”*.

O texto constitucional argentino estabelece em seu artigo 37 os direitos políticos ao determinar que *“el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”*. É universal o sufrágio, pois todos têm direito a votar, sem discriminação. Lavié (1997, p.192) recorda que *“solamente no pueden hacerlo los incapaces de hecho (sordomudos que no sepan darse a entender por escrito y los detenidos o asilados mientras dure su situación) y los incapaces de derecho (los eclesiásticos regulares, los conscriptos y los agentes de las fuerzas de seguridad, así como también los alumnos de institutos de reclutamiento)”*. O sufrágio é igual, pois cada cidadão tem o mesmo peso na hora de votar. O sufrágio é secreto, pois garante que nenhum cidadão sofrerá represálias pelo seu voto. Além disso, é obrigatório para os maiores de dezoito anos, nativos ou estrangeiros naturalizados. A obrigatoriedade do voto ainda gera polêmica, mesmo que já seja tradição na Argentina, pois existe desde 1912. A justificativa principal para sua vigência é que garante a representatividade dos governantes. Ademais, o sufrágio é direto quando da escolha dos representantes no executivo (chefe do poder) e no legislativo.

O artigo 14 da Constituição brasileira definiu o sufrágio como universal, direto e secreto, com igual valor para todos. O constituinte brasileiro também regulamentou que o voto é obrigatório para os brasileiros maiores de dezoito anos e facultativo para: os analfabetos, os maiores de setenta (70) anos e os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos⁶².

O sufrágio, no Paraguai, é universal, direto, igual, secreto e obrigatório. Este último atributo vale para os cidadãos paraguaios radicados no território nacional, que sejam maiores de dezoito anos⁶³, assim como para os estrangeiros radicados no país. Portanto, não há distinção de espécie alguma no tocante aos eleitores, sendo todos obrigados a votar.

O atributo da universalidade, entretanto, não contempla a todos os cidadãos. No Paraguai não podem ser eleitores os: *“interdictos declarados tales en juicio; los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios; los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanza militares y policiales; los detenidos o privados de su libertad por orden de juez*

⁶² Artigo 14, § 1º, incisos I e II da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁶³ Artigos 118 e 120 da *Constitución de la República del Paraguay*.

*competente; los condenados a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral ; y, los declarados rebeldes en causa penal común o militar*⁶⁴.

O sufrágio é facultativo, segundo estabelece o artigo 94 da Lei nº 834/96 (*Código Electoral Paraguayo*), para: *“las personas mayores de setenta y cinco años de edad ; los magistrados del fuero electoral y el personal judicial afectado a los actos comiciales; las personas que por razones de trabajo, sumariamente justificadas ante la autoridad judicial del lugar, se hallen a más de cincuenta kilómetros del local en que les corresponde sufragar; los enfermos imposibilitados de trasladarse a la sede en que les correspondería sufragar, toda vez que tal situación resulte comprobada con el certificado de su médico tratante o de la Dirección de la institución asistencial donde se hallen internados; y, e) las personas que desempeñan funciones en los servicios públicos cuya interrupción no fuere posible”*.

O sufrágio é universal, secreto, direto, igual e obrigatório para todos os cidadãos maiores de dezoito anos no Uruguai⁶⁵.

e) Institutos da democracia semidireta

As teorias constitucionalistas contemporâneas defendem a inclusão nos textos constitucionais de institutos da democracia semidireta, também conhecidos como instrumentos de exercício da soberania popular, tais como: *referendum* (referendo), plebiscito, iniciativa popular, direito de revogação e veto. Sem prejuízo da manutenção do esquema clássico de governo representativo, estes institutos da democracia semidireta sinalizam para uma forma de democracia mais participativa.

Os institutos do *referendum* e do plebiscito muitas vezes são confundidos. Bonavides (1997, p.288) resolve a polêmica afirmando que “o plebiscito, ao contrário do *referendum* – circunscrito sempre a leis – seria um ato extraordinário e excepcional, tanto na ordem interna como externa. Teria por objeto medidas políticas, matéria constitucional, tudo quanto se referisse à estrutura essencial do Estado ou de seu governo, à modificação ou conservação das formas políticas”. Enfim, tanto o *referendum* quanto o plebiscito nada mais são do que formas de aprovação popular. Porém, o traço

⁶⁴ Artigo 91 da Lei nº 834/96 (*Código Electoral Paraguayo*).

fundamental que os diferencia é a matéria objeto de cada uma das modalidades de consulta popular, ou seja, apenas o plebiscito pode tratar de matéria relacionada às *cláusulas pétreas* constitucionais de um país. Enfim, modernamente a maioria das Constituições já não fazem diferença entre o *referendum* e o plebiscito, restando apenas alguns poucos doutrinadores que ainda mantêm a diferenciação.

O instituto da iniciativa popular é aquele em que os cidadãos obrigam o parlamento a examinar e votar um projeto de lei sobre determinado assunto.

Ademais, existem outros dois institutos da soberania popular apontados pela doutrina, o direito de revogação e o veto.

O direito de revogação apresenta duas modalidades, a saber: o *recall* e o *Abberufungsrecht*. Ambas possuem em comum a característica de pôr fim a um mandato eletivo de um parlamentar ou funcionário, antes de expirar o prazo legal. O *recall* é a forma de revogação individual, enquanto que o *Abberufungsrecht* é a forma de revogação coletiva, onde por exemplo há a cassação do mandato de toda uma assembléia.

Bonavides (1997, p.294) define o veto como sendo “a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução”. Parte da doutrina não faz distinção entre o instituto do veto e o *referendum*.

A Constituição argentina prevê a iniciativa popular⁶⁶ e a *consulta popular*⁶⁷ (*referendum* legislativo) como institutos da democracia semidireta.

A iniciativa popular é definida como sendo a possibilidade que se dá aos cidadãos de apresentarem projetos de lei ante a *Cámara de Diputados*. A Lei federal nº 24.747/96 regulamenta a matéria. No seu artigo 4º estipula que deverá haver um número de assinaturas de cidadãos não inferior a 1,5% do padrão eleitoral utilizado para a última eleição para deputado nacional e representar ao menos seis distritos eleitorais. Inexplicável, porém, é a limitação imposta pela norma constitucional às matérias objetos de iniciativas populares. Não estão contempladas leis de iniciativa popular que tratem de tributos, orçamento, matéria penal, reforma constitucional e tratados internacionais. Não

⁶⁵ Artigo 77 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

⁶⁶ Artigo 39 da *Constitución de la Nación Argentina*.

⁶⁷ Artigo 40 da *Constitución de la Nación Argentina*.

há justificativa para essa limitação, no tocante aos 3 primeiros casos, pois elas não estão entre as *cláusulas pétreas*.

A outra forma de exercício da soberania mencionada na Constituição argentina é a *consulta popular*, também conhecida como *referendum* legislativo ou plebiscito, que nada mais é do que uma consulta feita pelo *Congreso* à população sobre algum projeto de lei, sem nenhum tipo de restrição quanto à matéria. A consulta pode ser vinculante ou não e o voto é facultativo.

A Constituição da República Federativa do Brasil⁶⁸ prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (legislativa) como institutos da democracia semidireta. O plebiscito e o referendo dependem, respectivamente, de convocação e de autorização do Congresso Nacional⁶⁹.

Benevides (1992, p.151-152) argumenta que “é uma originalidade brasileira, que não sabemos de onde vem, isso de incluir no texto constitucional (...) o plebiscito e o referendo, o que não existe mais em lugar nenhum. Só na Constituição brasileira é que se distinguiu referendo de plebiscito”.

O *referendum*⁷⁰ legislativo (terminologia utilizada pelo constituinte paraguaio para introduzir o plebiscito) e a iniciativa popular⁷¹ estão previstos na Constituição da *República del Paraguay*, mas suas regulamentações foram feitas por leis ordinárias. O constituinte paraguaio, porém, antecipou algumas limitações, enumerando as matérias que não podem ser objeto de *referendum*. Relações internacionais, expropriações, defesa nacional, propriedade imobiliária, sistema tributário, monetário e bancário, contratação de empréstimos, orçamento e eleições são matérias que não podem ser objeto de *referendum*. Assim como no caso argentino, mais uma vez não houve a observância do critério de relacionar às limitações às *cláusulas pétreas*.

No tocante à iniciativa popular, a Lei nº 834/96 (*Código Electoral Paraguayo*) exige a assinatura de pelo menos 2% dos eleitores inscritos no *Registro Cívico Permanente*.

⁶⁸ Artigo 14, incisos I, II e III da Constituição da República Federativa do Brasil e Lei federal nº 9.709/98.

⁶⁹ Artigo 49, incisos XV da Constituição da República Federativa do Brasil. Fávila Ribeiro (1992, p.126) salienta que “deve ser ressaltado que o plebiscito e o referendo foram envolvidos em cautelas constitucionais, evitando-se pudessem ser alvo de manipulações executivas”.

⁷⁰ Artigos 121 e 122 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁷¹ Artigo 123 da *Constitución de la República del Paraguay*.

A carta magna uruguaia, no seu artigo 82, contempla as hipóteses da iniciativa popular e do *referendum* como formas diretas de exercício da soberania popular. Nenhum outro país do Mercosul possui mais experiência do que o Uruguai na utilização desses institutos. Inclusive, o constituinte uruguaio utilizou do termo *referendum*, mas normalmente a doutrina trata do mesmo instituto denominando-o de plebiscito.

f) Os partidos políticos

Há uma tendência contemporânea de inserir os partidos políticos nas constituições, pois a partir da segunda metade do século XX eles deixaram de ser apenas uma realidade sociológica e passaram a ser também uma realidade jurídica. Mais ainda, hoje, para alguém concorrer a uma eleição na Argentina, Brasil, Paraguai ou Uruguai deve fazê-lo por um partido político, o que implica dizer que os partidos políticos possuem o monopólio das eleições.

Quanto aos partidos políticos, a Constituição argentina⁷² diz que os mesmos são instituições fundamentais do sistema democrático e, portanto, o Estado deve contribuir para a sustentação econômica de suas atividades e para a capacitação de seus dirigentes, independente de suas ideologias. Em contrapartida, determina que os partidos políticos deverão dar publicidade da origem e destino de seus fundos e patrimônio. A Lei 23.298 regulamenta a existência dos partidos políticos. Na Argentina é permitida a existência de partidos regionais ou provinciais. Por exemplo, atualmente, das 23 províncias argentinas, duas são governadas por partidos provinciais.

Para Rubio (1998, p.168) o artigo 38 da Constituição argentina consagrou o monopólio das candidaturas aos partidos políticos, *“con claridad en cuanto a los Senadores y en forma más ambigua para el resto de los cargos electivos”*.

A Constituição brasileira de 1988 destinou um capítulo especial para os partidos políticos, o que demonstra a relevância com que o tema vem sendo tratado. Ademais, a Lei federal nº 9.096/95, conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos, trata especificamente da matéria e determina no seu artigo 2º que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito público interno.

⁷² Artigo 38 da *Constitución de la Nación Argentina*.

Com a multiplicidade partidária, o constituinte⁷³ procurou reproduzir, no campo específico da organização partidária, o caráter pluralista que preside a própria organização da sociedade brasileira. Fruto da fragilidade partidária brasileira⁷⁴, fusão e incorporação são institutos do direito constitucional brasileiro. Pela fusão, dá-se a extinção de dois partidos e o surgimento de um terceiro. Na incorporação, um dos partidos políticos absorve o outro.

Os partidos brasileiros, ao contrário do modelo argentino, devem possuir uma feição federal, ou seja, órgãos de âmbito nacional. Existe um fundo partidário que destina recursos para os partidos. Por outro lado, há proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governos estrangeiros o que resguarda o estipulado no *caput*, ou seja, a soberania nacional.

Segundo o artigo 124 do texto constitucional paraguaio, que define a natureza jurídica dos partidos políticos, os mesmos " *son personas jurídicas de derecho público*". A Constituição paraguaia, à semelhança das outras constituições, apenas prevê normas de caráter geral, determinando que lei específica⁷⁵ regulamente a matéria. Da mesma forma que no Brasil, há no Paraguai a proibição de que os partidos políticos recebam "*auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o Estados extranjeros*"⁷⁶.

A Constituição do Uruguai é econômica ao tratar dos partidos políticos, ao contrário das Constituições do Brasil e Paraguai. Um ponto que chama a atenção é a ênfase dada na propaganda, pois os partidos são obrigados a "*dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.*"⁷⁷

g) Regime de governo (presidencialismo ou parlamentarismo)

A forma mais simples de marcar as diferenças entre o presidencialismo e o parlamentarismo é através dos seus atributos ou suas características. Alguns atributos do

⁷³ Artigo 17 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷⁴ Chegamos a ter um presidente eleito por um "partido político de aluguel", como foi o caso da eleição de 1989, onde Fernando Collor de Mello foi eleito pelo PRN.

⁷⁵ Lei nº 834/96 (*Código Electoral Paraguayo*).

⁷⁶ Artigo 126 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁷⁷ Artigo 77, 11, b, da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

presidencialismo são: a marca individual que o presidente dá aos atos de governo, a livre escolha dos ministros, a iniciativa para elaborar leis e a possibilidade de vetar projetos de lei do legislativo. Já o parlamentarismo é o regime de governo caracterizado por uma relação de duplicidade quanto aos titulares do poder executivo, pois enquanto recai sobre o presidente a chefia do Estado é sobre o Primeiro Ministro ou presidente do Conselho de Ministros que recai a chefia do governo “de fato”.

O Direito Constitucional latino-americano se inspirou, em linhas gerais, ainda que não absolutamente, no modelo presidencialista dos Estados Unidos. Uma diferença importante é que naquele país os Secretários de Estado não integram o Poder Executivo, que está composto unicamente pelo Presidente e seus assessores. Na América Latina, os Ministros integram o Poder Executivo.

Na América Latina existe um processo lento de avanço até formas parlamentaristas ou “neoparlamentaristas”. O grande problema do regime presidencialista ou semi-presidencialista latino-americano é que na prática houve um protagonismo excessivo do presidente da República. Assim, em todo o século XIX e em grande parte do XX, sofreu a onipotência presidencial, fruto do caudilhismo ilimitado ou dos golpes militares.

O regime de governo adotado pela República Argentina é o presidencialismo, conforme determina o artigo 37 da Constituição ao afirmar que “*el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República*”, elegido diretamente pelo povo.

Há uma técnica típica do regime parlamentar infiltrada no texto constitucional argentino, ou seja, o direito dos ministros de assistirem às sessões do Congresso⁷⁸.

Os requisitos constitucionais para ser eleito presidente são os mesmos estipulados para senador, ademais de “*haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero*”, segundo o artigo 89.

O presidente tem um mandato de quatro anos e, depois da reforma constitucional de 1994, houve uma inovação importante, que é a possibilidade de reeleição para o chefe

⁷⁸ Artigo 92 da *Constitución de la Nación Argentina*.

do Poder Executivo, assim como do vice-presidente. Esta reeleição, entretanto, está limitada a somente um período consecutivo⁷⁹.

Odría (1997, p.321) faz uma reflexão sobre a tendência de adoção do instituto da reeleição na América Latina, em especial na Argentina e no Brasil, afirmando que *"parece muy peligroso, puesto que se confunde estabilidad en el sistema con prolongación del poder personal y no se fomenta, como consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones que son llamadas a darle vida a la democracia. La argumentación central de esta pretensión se asienta en una comparación indebida tanto con las democracias europeas cuanto con el sistema norteamericano. Esto obviamente constituye una falacia y un grueso contrabando en tanto que no se pueden comparar ni sistemas ni realidades que desaconsejan la adopción de esse modelo formal. Los países del viejo continente se rigen por un sistema parlamentario donde el gobernante esta permanentemente sujeto al escrutinio y a la calificación de los miembros del Congreso. De este modo, si pierde su confianza, se debe ir del poder casi en el acto. Ello no sucede en los regímenes presidencialistas latinoamericanos donde el mandatario tiene el derecho a cumplir com el término para el cual fue elegido aunque se encuentre en franca minoría"*. Odría também comenta o caso dos Estados Unidos, justificando a possibilidade de reeleição mesmo em um regime presidencialista, pois *"la estructura del poder federal y los sistemas de control de poder funcionan innegablemente en ese país"*.

A Constituição do Brasil adotou o regime presidencialista, conforme estipula o seu artigo 76. Inclusive, o tema foi objeto de plebiscito⁸⁰ realizado em 21/04/1993, assim como no caso da opção pela forma de governo.

O Poder Executivo brasileiro é exercido pelo Presidente da República (o único requisito especial para alguém ser candidato é a idade mínima de trinta e cinco anos), eleito por votação direta para um período de quatro anos⁸¹.

A Emenda Constitucional 16/97 permitiu a possibilidade de reeleição do presidente para um único período consecutivo, assim como dos governadores de Estado e do Distrito Federal e dos prefeitos⁸².

⁷⁹ Artigo 90 da *Constitución de la Nación Argentina*.

⁸⁰ Artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e § 1º do artigo único da Emenda Constitucional nº2 de 25/08/1992.

⁸¹ Artigos 76 e 82 da Constituição da República Federativa do Brasil.

O regime de governo adotado pelo Paraguai é o presidencialismo. O Poder Executivo o exerce o Presidente da República⁸³. O mandato é de cinco anos e não é permitida a reeleição⁸⁴.

Os requisitos constitucionais para ser presidente são: ter nacionalidade paraguaia natural, haver cumprido 35 (trinta e cinco) anos e estar em pleno exercício de seus direitos civis e políticos⁸⁵.

O artigo 149 do texto constitucional uruguaio define que o *“Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros”*. Portanto, o regime de governo é presidencialista no Uruguai, mas não pode ser qualificado de presidencialista puro. A doutrina oscila entre classificá-lo de semi-presidencialista ou semi-parlamentarista, pois existe nos textos legais ainda que, não na realidade política, a possibilidade de censura parlamentar, que é um instituto típico do outro sistema.

Somente poderão ser eleitos *“los ciudadanos naturales en ejercicio, que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad”*, segundo estabelece o artigo 151 da Constituição. O mandato presidencial é de 5 anos.

h) Unicameralismo ou bicameralismo

A República Argentina adota o bicameralismo, quando estabelece que *“el Poder Legislativo es compuesto por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores”*⁸⁶. O bicameralismo é uma forma de controle intra-órgãos, pois faz com que as decisões tenham que ser tomadas no âmbito das duas câmaras. O artigo 44 da Constituição também se refere ao tema ao dizer que *“un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación”*. Lavié (1997, p.254) recorda que enquanto a *Cámara de Diputados “basa su representación en la proporcionalidad de la población, el Senado lo hace en la igualdad federal”*, já que a primeira representa

⁸² Artigo 14, § 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸³ Artigo 226 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁸⁴ Artigo 229 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁸⁵ Artigo 228 da *Constitución de la República del Paraguay*.

proporcionalmente ao povo da *Nación* e o segundo representa igualmente às províncias e à cidade de Buenos Aires.

Os mandatos dos deputados e dos senadores são de, respectivamente, quatro e seis anos⁸⁷. Há, entretanto, uma renovação das duas câmaras, durante os períodos mencionados anteriormente. A *Cámara de Diputados* renovar-se-á pela metade a cada biênio, enquanto que a *Cámara de Senadores* deverá ser renovada a razão de uma terceira parte dos distritos eleitorais a cada dois anos.

Hoje, a *Cámara de Diputados* possui 257 deputados, enquanto que a *Cámara de Senadores* tem 67 senadores. As províncias possuem três senadores cada, exceto as províncias de San Luís, Formosa e a cidade autônoma de Buenos Aires com dois senadores cada e a província da Catamarca com 1 (um) senador.

Os requisitos para ser deputado estão contemplados no artigo 48 da carta maior e são: haver cumprido vinte e cinco anos de idade, ter quatro anos de cidadania em exercício, ser natural da província que o eleja ou ter dois anos de residência imediata nela. Já para senador, as condições são semelhantes⁸⁸, conforme segue: devem ter trinta anos de idade, haver sido seis anos cidadão da *Nación*, ser natural da província que o eleja ou ter dois anos de residência imediata e possuir uma renda anual de dois mil pesos *fuertes* ou um aporte equivalente. Todos os requisitos mencionados devem estar cumpridos até a data de incorporação dos legisladores às suas respectivas Câmaras.

No sistema bicameral, adotado pelo Brasil, Senado Federal e Câmara dos Deputados compõem o Congresso Nacional. As duas Casas detêm a mesma competência na elaboração de leis: uma funciona como revisora da outra. Elas formam o Poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados possui 513 deputados⁸⁹, enquanto o Senado Federal conta com 81 membros⁹⁰. O parágrafo único do artigo 44 estabelece uma duração de

⁸⁶ Artigo 37 da *Constitución de la Nación Argentina*.

⁸⁷ Artigos 50 e 56 da *Constitución de la Nación Argentina*.

⁸⁸ Artigo 55 da *Constitución de la Nación Argentina*.

⁸⁹ Acre (8); Alagoas (9); Amapá (8); Amazonas (8); Bahia (39); Ceará (22); Distrito Federal (8); Espírito Santo (10); Goiás (17); Maranhão (18); Mato Grosso (8); Mato Grosso do Sul (8); Minas Gerais (53); Pará (17); Paraíba (12); Paraná (30); Pernambuco (25); Piauí (10); Rio de Janeiro (46); Rio Grande do Norte (8); Rio Grande do Sul (31); Rondônia (8); Roraima (8); Santa Catarina (16); São Paulo (70); Sergipe (8); Tocantins (8).

⁹⁰ Artigo 44 da Constituição da República Federativa do Brasil.

quatro anos para cada legislatura. Porém, com mandatos parlamentares de duração distinta, pois enquanto os deputados federais permanecem por quatro anos, os senadores possuem mandatos de oito anos.

O Poder Legislativo do Paraguai é representado pelo *Congreso*, composto de uma *Cámara de Diputados* e por uma *Cámara de Senadores*⁹¹. A *Cámara de Diputados* tem sua composição formada por 80 membros, como mínimo, e o *Tribunal Superior de Justicia Electoral*, antes de cada eleição, determinará o número de deputados que toca a cada departamento, conforme o número de eleitores de cada um⁹².

A *Cámara de Senadores* é de representação nacional e sua composição é de 45 membros, como mínimo.

As condições para ser eleito deputado, segundo estabelece o artigo 221, são a nacionalidade paraguaia natural⁹³ e haver cumprido vinte e cinco anos. Os requisitos para ser eleito senador são a nacionalidade paraguaia natural e haver cumprido trinta e cinco anos⁹⁴. Chama a atenção que a Constituição exige explicitamente que para ser candidato a presidente há que estar em pleno exercício de seus direitos civis e políticos, porém é omissa quanto a este requisito com relação aos deputados e senadores. Os deputados e os senadores têm mandatos de cinco anos e o calendário eleitoral coincide com a votação para presidente⁹⁵.

Curiosa é a previsão constitucional que institui o senador vitalício, uma figura parlamentar alheia ao processo eleitoral. Segundo o artigo 189, são senadores vitalícios os ex-presidentes da República que tenham sido eleitos democraticamente e que não hajam sido condenados por juízo político. São distintos dos senadores eleitos, pois, à diferença destes últimos, não têm direito a voto, somente a voz.

⁹¹ Artigo 182 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁹² *Capital* (10), *Concepción* (3), *San Pedro* (4), *Cordillera* (5), *Guaira* (3), *Caaguazu* (6), *Caazapa* (2), *Itapua* (6), *Misiones*, (2) *Paraguari* (4), *Alto Parana* (7), *Central* (18), *Ñeembucu* (2), *Amambay* (2) *Canindeyu* (2) *Presidente Hayes* (2), *Alto Paraguay* (1), *Boquerón* (1).

⁹³ O artigo 146 da *Constitución de la República del Paraguay* estabelece que *son de nacionalidad paraguaya natural: las personas nacidas en el territorio de la República; los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio la República, nazcan en el extranjero; los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquellos se radiquen en la República en forma permanente, y; los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República*.

⁹⁴ Artigo 223 da *Constitución de la República del Paraguay*.

⁹⁵ Artigo 187 da *Constitución de la República del Paraguay*.

O Legislativo uruguaio é exercido pela *Asamblea General*⁹⁶. Esta, segundo, o artigo 84 do texto constitucional é composta pela *Cámara de Senadores* e pela *Cámara de Representantes*. Portanto, o Uruguai adota o bicameralismo.

A *Cámara de Senadores* é composta por 30 membros⁹⁷. O mandato é de cinco anos e os requisitos para alguém ser senador é trinta anos de idade e, pelo menos, sete anos de exercício da cidadania natural. Além disso, há previsão constitucional que prevê a presidência do Senado, assim como da Assembléia Geral, assegurada ao Vice-presidente da nação.

Já a *Cámara de Representantes* é composta de 99 membros⁹⁸, com mandatos de 5 anos também. Os requisitos para ser deputado são vinte e cinco anos de idade e, no mínimo, cinco anos de exercício da cidadania natural.

i) Imunidade parlamentar

A imunidade parlamentar é definida por Darci Azambuja (1955, p.191) como sendo “não um privilégio concedido ao parlamentar pessoalmente; é uma garantia assegurada ao Poder Legislativo, para que funcione livre de qualquer coação”. Ademais, o conceito de imunidade parlamentar enseja um duplo aspecto a ser analisado, pois abriga a inviolabilidade pessoal (o parlamentar não é preso nem processado sem prévia licença do Parlamento, salvo em flagrante, normalmente de crime inafiançável) e a irresponsabilidade legal (o parlamentar não é responsável pelas palavras, opiniões e votos emitidos no exercício de seu encargo).

A imunidade parlamentar é uma garantia republicana regulamentada através do artigo 69 da Constituição argentina. O mesmo estipula que, durante o mandato, nenhum parlamentar pode ser preso, exceto no caso de ser surpreendido em flagrante na execução de algum crime que mereça pena de morte, infamante, ou outra punição. Importante mencionar que a imunidade é quanto à prisão e não de processo, o que permite que o parlamentar possa ser processado durante a vigência de seu mandato.

⁹⁶ Artigo 83 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

⁹⁷ Artigo 94 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

⁹⁸ Artigo 88 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

Há, na Constituição brasileira, a previsão da imunidade parlamentar⁹⁹, pois os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. Durante seus respectivos mandatos, os membros do Congresso não podem ser presos, exceto em flagrante de crime que não permita fiança e nem processados criminalmente, sem prévia licença do Poder Legislativo.

A carta magna paraguaia prevê a imunidade parlamentar¹⁰⁰, pois os deputados e os senadores não podem ser detidos, durante seus mandatos, salvo que venham a ser encontrados em flagrante delito que mereça pena corporal. Da mesma forma não podem ser acusados judicialmente por opiniões que emitam no desempenho de suas funções.

O texto constitucional uruguaio, no tocante à imunidade parlamentar, abriga apenas a tese da inviolabilidade pessoal, mas a divide em duas partes. A primeira trata da prisão, afirmando que *“ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho”*¹⁰¹. Quanto à segunda parte, que trata da possibilidade de processar um parlamentar, a Constituição também contempla o instituto da imunidade parlamentar, ao prever que *“ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, (...), sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus componentes, resolverá si hay lugar a la formación de causa, y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido en sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente”*¹⁰².

j) Independência do Poder Judiciário

Na Argentina a seleção dos magistrados e a administração do Poder Judiciário são responsabilidades do *Consejo de la Magistratura*¹⁰³. A Lei 24.937, promulgada em 30 de outubro de 1997, determina que o *Consejo de la Magistratura* é um órgão permanente e

⁹⁹ Artigo 53, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁰⁰ Artigo 191 da *Constitución de la República del Paraguay*.

¹⁰¹ Artigo 113 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

¹⁰² Artigo 114 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

¹⁰³ Artigo 114 da *Constitución de la Nación Argentina*.

integrado por 19 membros¹⁰⁴: Presidente da *Corte Suprema de Justicia*, 4 juízes do Poder Judicial da *Nación*, 8 legisladores (4 deputados e 4 senadores), 4 advogados, 1 representante do Poder Executivo e 1 professor da faculdade de Direito de alguma *Universidad Nacional*. Chama a atenção que o *Consejo* realizará concursos públicos¹⁰⁵ para selecionar postulantes às magistraturas inferiores, porém a nomeação dos mesmos é atribuição do presidente da República, baseado em uma terna vinculante proposta pelo mesmo *Consejo*. Há uma clara interferência dos Poderes Executivo e Legislativo na independência do Poder Judicial, pois os dois primeiros possuem representação privilegiada no *Consejo* (9 membros fazem parte dos Poderes Executivo e Legislativo), ademais da decisão final para a nomeação de um juiz ser sempre tomada pelo presidente.

No Brasil, o artigo 99 da Constituição estabelece que “ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”. Este dispositivo constitucional específico reforça o princípio da divisão independente e harmônica dos Poderes. Porém, é no tocante à forma de seleção dos juizes que fica claro o quanto o Poder Judiciário é independente.

Para ingressar na magistratura a forma adotada é o concurso público de provas ou de provas e títulos¹⁰⁶. Este é um critério estritamente técnico. A única exceção a esse princípio acontece nos Tribunais Superiores e Regionais. Por exemplo, o Supremo

¹⁰⁴ Artigo 2º da *Ley 24.937* (Argentina).

¹⁰⁵ Somente em 04/04/2000 foi realizado o primeiro concurso público para *juez de la Nación* na Argentina, o que significou “(...) *la materialización de uno de los puntos centrales del Pacto de Olivos, más de seis años después. Fue el primer examen de Derecho en el que se puso en juego un cargo de juez de la Nación, y accionó un mecanismo constitucional de la reforma de 1994. Uno de los doce abogados que dieron la prueba ayer será el próximo juez federal de Comodoro Rivadavia.*

(...) *Hasta ahora, el Presidente nombraba a los jueces con acuerdo del Senado, sin ningún mecanismo que apuntara a constatar la idoneidad del elegido. Los tres jurados prepararon un caso penal y otro civil - inventados para la ocasión- porque el juzgado federal de Comodoro tiene, como la mayoría en el interior, competencia múltiple, sobre distintos fueros.*

(...) *El examen de ayer es apenas un paso de un largo proceso, que culminará cuando el Consejo eleve al Presidente la terna de quienes considere más aptos. La estimación de los consejeros es que eso ocurrirá a mediados de año. Sobre esa base, Fernando de la Rúa elegirá al juez federal de Comodoro, con acuerdo del Senado.*

(...) *Ayer, los examinados fueron recibidos con cierta solemnidad por el presidente de la Comisión de Selección del Consejo, Mario Gersenobitz. "Ustedes son partícipes - les dijo- de un hecho que no quiero calificar de histórico, pero que sí es trascendente. A partir del examen de hoy, por primera vez en la Argentina va a haber un juez de la Nación designado por sus méritos y no por padrinzgos políticos."*

(Matéria intitulada “*Cambios en la justicia: nuevo método para seleccionar jueces. La primera mesa de examen para doce aspirantes a juez.*”, publicada no jornal *El Clarín*, Buenos Aires, Argentina, em 05 de abril de 2000.)

¹⁰⁶ Artigo 37, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil.

Tribunal Federal, corte suprema brasileira, é composto por 11 Ministros, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado. Portanto, mesmo sendo um tribunal onde os seus membros são escolhidos politicamente (ademais dos requisitos mínimos exigidos), há o cuidado em dividir as responsabilidades quanto à escolha dos mesmos entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O artigo 248 da Constituição do Paraguai é claro ao afirmar que "*queda garantizada la independencia del Poder Judicial*". Ademais, está assegurado constitucionalmente que "*el Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria*"¹⁰⁷.

Porém, o direito constitucional paraguaio não prevê a obrigatoriedade do concurso público para juízes, o que faz com que a seleção dos mesmos esteja condicionada a critérios políticos, com forte presença dos poderes Legislativo e Executivo. Os juízes paraguaios, membros dos tribunais, são escolhidos pela *Corte Suprema de Justicia*¹⁰⁸, entre uma terna proposta pelo *Consejo de Magistratura*. Os 9 membros deste último órgão possuem requisitos semelhantes a dos *Ministros de la Corte Suprema de Justicia*, porém a composição é dirigida, conforme estipula o artigo 262:

- *"un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta;*
- *un representante del Poder Ejecutivo;*
- *un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva;*
- *dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa;*
- *un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y;*
- *un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas, elegido por sus pares".*

No Uruguai o Poder Judiciário não tem contemplada constitucionalmente a sua independência em relação aos outros Poderes. Sua dotação orçamentária, por exemplo, fica a cargo do Legislativo¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Artículo 249 de la Constitución de la República del Paraguay.

¹⁰⁸ Segundo o artigo 258, "*la misma es compuesta por nueve (9) miembros, llamados de Ministros. Los requisitos son: tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido treinta y cinco (35) años, poseer título universitario de Doctor en Derecho, gozar de notoria honorabilidad y haber ejercido por al menos diez (10) años a profesión, la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica*".

¹⁰⁹ Artículo 238 da Constitución de la República Oriental del Uruguay.

O Poder Judiciário uruguaio tem na *Suprema Corte de Justicia* o seu órgão máximo. A sua composição é feita por 5 membros, todos designados pela *Asamblea General*. Ao Presidente da *Suprema Corte de Justicia* é facultado direito de concorrer às comissões parlamentárias, com voz e sem voto, que tratem de assuntos que interessem à Administração da Justiça. Portanto, segundo o texto constitucional, fica expresso o quanto o Poder Judiciário uruguaio é dependente dos outros Poderes.

k) Proibição de retroatividade das leis

A Constituição argentina proíbe a retroatividade das leis, pois assegura que *“ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso”*¹¹⁰. Esta norma é uma das mais importantes garantias formais e materiais que assegura o texto constitucional para o desempenho da Justiça.

O artigo 5º da Constituição brasileira regulamenta os direitos individuais dos brasileiros. No inciso XXXIX está estipulado que “não há crime sem lei anterior que o defina e nem pena sem previsão legal”.

No caso da Constituição paraguaia há proibição expressa contra a retroatividade das leis, pois o artigo 14 determina que *“ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado”*.

O texto constitucional do Uruguai não prevê nenhuma norma que contemple o princípio da irretroatividade legal.

l) Garantias constitucionais

No direito constitucional contemporâneo há uma constante preocupação com os direitos individuais. Entretanto, para que esses direitos sejam efetivamente garantidos eles necessitam de remédios jurídicos constitucionais, que nada mais são do que as formas processuais apropriadas.

¹¹⁰ Artigo 18 da *Constitución de la Nación Argentina*.

A Constituição argentina, no seu artigo 43, prevê as garantias constitucionais ou remédios jurídicos constitucionais, assim como: ações de amparo (“*siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de autoridades particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un Tratado o una ley*”); *habeas data* (“*toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos públicos, o los privados destinados a proveer informes*”); *habeas corpus* (“*cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física*”). O amparo nada mais é do que a garantia constitucional conhecida no direito brasileiro como mandado de segurança, porém a diferença está no fato desta última só ser interposta contra autoridades investidas de poder público. Uma observação importante é no tocante à declaração de inconstitucionalidade de alguma norma, por parte do juiz que examinou a ação de amparo, sempre que a mesma for fundada em ato ou omissão lesiva. É importante mencionar que dita norma constitucional é auto-aplicativa, o que não impede que a existência de leis regulamentadoras sobre o tema.

O artigo 5º da Constituição brasileira prevê o *habeas corpus* (inciso LXVIII), o mandado de segurança (incisos LXIX e LXX), o mandado de injunção (inciso LXXI), o *habeas data* (inciso LXXII) e a ação popular (inciso LXXIII) como remédios jurídicos constitucionais.

Os institutos do *habeas corpus* e do *habeas data* funcionam de forma semelhante aos outros modelos encontrados nos países do Mercosul. A ação popular visa anular ato lesivo ao patrimônio público, o mandado de injunção é concedido sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de algum direito constitucional e o mandado de segurança é cabível para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade for o Poder Público. Existe ainda a figura do mandado de segurança coletivo.

Parte dos constitucionalistas brasileiros classificam ainda a ação de inconstitucionalidade por omissão (privativa do Supremo Tribunal Federal) como sendo uma garantia constitucional, embora não esteja contemplada no artigo 5º (está regulada no artigo 103 do texto constitucional).

A Constituição paraguaia criou um capítulo especial para tratar da matéria, onde determinou que as garantias constitucionais¹¹¹ existentes, à semelhança do modelo argentino, são: a ação de inconstitucionalidade (apenas a *Corte Suprema de Justicia* possui competência para declarar a inconstitucionalidade de uma norma jurídica), o *habeas corpus*, o *amparo* e o *habeas data*.

O *amparo*, na Constituição do Paraguai, é definido de forma idêntica ao instituto argentino, inclusive no tocante à sua extensão a particulares. Porém, o texto paraguaio identifica situações em que não é possível a sua promoção, tais como durante a tramitação de uma ação judicial ou contra atos de órgãos judiciais. Este é um limitador que põe o Poder Judiciário à margem da eficácia do instituto do *amparo*.

Salienta-se a forma como o constituinte paraguaio apresentou o instituto do *habeas corpus*, adotando preceitos doutrinários para classificá-lo em preventivo (privação ilegal iminente de liberdade física), reparador (quando a pessoa já se encontra privada da sua liberdade) e genérico (forma de privação ou ameaça à liberdade não explicitada nos casos anteriores).

No Uruguai, o artigo 17 da Constituição regula o instituto do *habeas corpus*, aliás, o único remédio jurídico garantido constitucionalmente. Diz o preceito constitucional que “*en caso de prisión indebida el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de habeas corpus*”. As duas situações cabíveis de *habeas corpus* estão previstas nos artigos 15 e 16 da Constituição.

m) Liberdade individual

O direito à liberdade é um direito individual assegurado por todas as Constituições ocidentais. Porém, a forma como cada país regulamenta de forma expressa a liberdade individual ainda enseja dúvidas quanto à eficácia que o princípio norteador possui.

No que se refere à liberdade individual dos cidadãos argentinos, a carta maior argentina determina que ninguém pode ser “*arrestado sino en virtud de orden escrita*”

¹¹¹ Artigo 131 a 136 da *Constitución de la República del Paraguay*.

*de autoridad competente*¹¹². Corrêa (1995, p.100) comenta o mencionado dispositivo alertando que "na conformidade do texto constitucional não se sabe, ao certo, se o significado de "autoridad competente" é genérico ou restrito. Em outras palavras: se é toda e qualquer autoridade, definida em lei; ou se, na ausência de especificação legal, significa autoridade judiciária, ou administrativa, ou policial, ou militar, ou disciplinar,...". Algumas Constituições Provinciais¹¹³, entretanto, definem com clareza a questão, identificando a autoridade competente como juiz competente, o que parece bastante mais acertado frente a um Estado democrático de direito.

A Constituição brasileira é exemplar ao tratar do tema da liberdade individual, pois define sem ambigüidade que "ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente"¹¹⁴. Os casos de prisão em flagrante no direito brasileiro devem ser comunicados imediatamente ao juiz competente e aos familiares do preso ou pessoa por ele indicada, sob pena de abuso de autoridade. Portanto, fica assegurado nos dois casos de prisão, o controle jurisdicional da prisão.

O artigo 12 da Constituição do Paraguai diz que "*nadie será detenido ni arrestado sin orden escrita emanada de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal*". O legislador constituinte utilizou o termo *autoridad competente* e com isso plantou uma dúvida: quem é a autoridade competente? Corrêa (1995, p.98) resume com objetividade a situação que gera o mencionado dispositivo constitucional, quando afirma que a expressão *autoridad competente* precisa ser elucidada pela doutrina e/ou pela jurisprudência. Como está no texto constitucional, poderá ser interpretada ou por autoridade judiciária, ou judicial, ou administrativa, ou policial, ou militar, ou disciplinar, ocasionando, assim, insegurança individual". Somente a jurisprudência e a doutrina podem solucionar a questão.

No Uruguai, o artigo 15 da Constituição estipula que "*nadie puede ser preso sino en fraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez*

¹¹² Artigo 18 da *Constitución de la Nación Argentina*.

¹¹³ As Constituições Provinciais de Buenos Aires (art.13), Catamarca (art.31), Chubut (art.29), Formosa (art.12), Mendoza (art.17), Neuquén (art.36) e San Luis (art.29) utilizam a expressão *juiz competente* e as Constituições Provinciais de Córdoba (art.12), San Juan (art.8º) e Tucumán (art.31) utilizam o termo *orden escrita de juez*, enquanto que as Constituições Provinciais de Chaco (art.16), Entre Ríos (art.24), Jujuy (art.25), La Rioja (art.28), Misiones (art.14), Salta (art.29), Santa Fe (art.9º) e Santiago del Estero (art.20) seguem a *Constitución Nacional* ao utilizarem a expressão *autoridad competente*. As Constituciones das outras províncias são omissas quanto ao tema.

¹¹⁴ Artigo 5º, inciso LXI, da Constituição da República Federativa do Brasil.

competente”. Como se vê, existem dois casos de prisão no Uruguai. Porém, como de resto em boa parte do texto constitucional uruguaio, o artigo 15 peca quanto à clareza, pois obriga a consulta à legislação ordinária, a fim de elucidar termos que só permaneceram por respeito histórico. Como definir a expressão *prueba semiplena*? Uma prova incompleta? A conclusão é de que, mais uma vez no direito constitucional uruguaio, devemos recorrer à legislação ordinária, à doutrina ou à jurisprudência? Este caminho nunca é o mais apropriado e certamente abre espaço para desmandos que possam vir a afetar o direito da liberdade individual.

n) Liberdade de imprensa

A liberdade de imprensa é uma forma de liberdade individual que ajuda a mensurar o grau de democratização que um país possui.

Já quanto ao tema da liberdade de imprensa, a forma encontrada pela Constituição argentina foi eliminar qualquer hipótese de que a mesma sofra alguma restrição legal quando determinou que *“el Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta”*¹¹⁵.

No Brasil o tema da liberdade de imprensa mereceu atenção especial por parte do legislador, pois foi elaborada a Lei de Imprensa (Lei federal nº5.250/67). Contraditoriamente, a nossa progressista Lei de Imprensa foi promulgada durante o período ditatorial. Há, entretanto, um preceito constitucional genérico que determina que *“é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”*¹¹⁶.

A liberdade de imprensa está explicitamente garantida no texto constitucional paraguaio. Ademais, o mesmo dispositivo¹¹⁷ afirma que *“no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja”*, ao referir-se à liberdade de imprensa e à livre expressão.

No Uruguai *“es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier*

¹¹⁵ Artigo 32 da *Constitución de la Nación Argentina*.

¹¹⁶ Artigo 5º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹¹⁷ Artigo 26 da *Constitución de la República del Paraguay*.

*otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura*¹¹⁸. Porém, isso não significa que o autor não possa ser responsabilizado pelos abusos que cometer em suas manifestações.

o) Liberdade de religião

A liberdade de religião enseja a análise de dois aspectos. O primeiro trata de um direito individual de todo cidadão de escolher livremente a sua religião. O segundo aspecto trata das relações institucionais existentes entre o Estado e as religiões. No caso específico das nações latino-americanas houve no passado uma estreita relação institucional entre os Estados espanhol e português e a Igreja Católica.

O tema da liberdade de religião regulamentada no texto constitucional da Argentina é polêmico. Primeiramente, no preâmbulo, há menção à *"protección de Dios"*. Não há qualificação deste Deus, o que demonstra que pode ser tanto o Deus dos católicos, como o Deus de qualquer outra religião. Posteriormente, o artigo 2º diz que *"el Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano"*. Há, portanto, uma clara identificação do governo com a religião católica, o que pode ser explicado pelo fato de que a grande maioria do povo argentino adota o catolicismo como religião. Lavié (1997, p.18-19) recorda que foi *"suprimida la exigencia, prevista en la Constitución histórica, de que el presidente y el vicepresidente de la República pertenecieran a la comunión católica apostólica romana (artículo 76 anterior)"* e, portanto, *"la única relación jurídica institucional entre el Estado y la Iglesia es la del sostenimiento económico del culto católico"*. Isso demonstra que a carta fundamental argentina determina que haja liberdade de cultos, porém não igualdade de cultos, se consideramos o termo *sostener* como sinônimo de subsidiar economicamente.

A liberdade de religião é amplamente assegurada pela Constituição brasileira, sendo classificada como um dos direitos individuais de todos os cidadãos¹¹⁹. No que concerne à relação institucional do Estado com cultos religiosos, o texto constitucional é

¹¹⁸ Artigo 29 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

¹¹⁹ Artigo 5º, incisos VI e VIII da Constituição de la República Federativa do Brasil.

claro ao vedar que o Estado estabeleça, subvencione, embarace o funcionamento ou mantenha com as igrejas ou seus representantes relações de dependência ou aliança¹²⁰.

A Constituição estipula que há ampla liberdade de religião no Paraguai, porém não omite que existe uma relação especial do Estado com a Igreja Católica, ao mencionar que as relações entre estas duas instituições estão baseadas na independência, cooperação e autonomia¹²¹. Inclusive, o artigo 82 menciona que *"se reconoce el protagonismo de la Iglesia Católica en la formación histórica y cultural de la Nación"*.

O artigo 5º da Constituição do Uruguai estabelece que *"todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay"*. Na tentativa de deixar claro essa disposição, o constituinte uruguaio fez questão de manifestar que o Estado não aportará recursos para nenhuma religião, recordando, entretanto, que estão isentos de impostos todos os templos *"consagrados al culto de las diversas religiones"*. Porém, como de resto em toda a América de colonização espanhola, há no Uruguai um claro predomínio da Igreja Católica, o que fez com que outros tempos, a Igreja e o Estado tivessem tido uma relação bastante mais próxima, aponto do Estado financiar obras da Igreja Católica. Portanto, a Constituição não poderia ser omissa quanto ao mencionado tema, reconhecendo, então, à Igreja Católica *"el dominio de todos los templos que hayan sido total o parcialmente construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos"*.

p) Barreiras institucionais entre as Forças Armadas e a polícia

Na América Latina, onde as ditaduras militares estiveram no poder durante décadas, as barreiras institucionais entre as Forças Armadas e a polícia deixaram de existir. Porém, em regimes democráticos essas barreiras devem estar claramente definidas.

Na Argentina, o artigo 99, item 12, da Constituição estabelece que o Presidente da República é o comandante das Forças Armadas. Porém, não faz menção alguma às barreiras institucionais que diferenciam as Forças Armadas da polícia.

¹²⁰ Artigo 19, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹²¹ Artigo 24 da *Constitución de la República del Paraguay*.

As Forças Armadas são compostas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Suas atribuições são garantir a defesa externa da nação e a defesa dos Poderes constitucionais¹²². Já a segurança pública interna do país é dividida entre cinco polícias federais e estaduais distintas que possuem suas competências próprias¹²³. Portanto, há uma clara barreira institucional entre as Forças Armadas e a Polícia, não havendo competências compartilhadas pelas mesmas.

O artigo 172 determina que a Força Pública paraguaia é composta pelas forças militares e policiais. As Forças Armadas ou militares têm a função de "*custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas*"¹²⁴, enquanto que a Polícia Nacional é encarregada da segurança interna do país¹²⁵. Portanto, há uma nítida barreira institucional, estabelecida constitucionalmente, entre as Forças Armadas e a Polícia Nacional.

Já o texto constitucional uruguaio é omissivo quanto à matéria. Isso posto, passa-se a examinar os sistemas eleitorais dos países sócios do Mercosul.

2.3 Breves comentários sobre os sistemas eleitorais

Uma primeira observação importante é recordar que os sistemas eleitorais dos países do Cone Sul sofreram reformas na década de 1990, normalmente acompanhando as reformas constitucionais. Deve-se, portanto, entender as reformas constitucionais e eleitorais como conseqüências do processo de transição democrática de cada país.

As reformas eleitorais ocorridas em cada um dos países sócios do Mercosul tiveram basicamente dois objetos fundamentais: os sistemas eleitorais presidenciais e os sistemas eleitorais parlamentares.

Tavares (1994, p.17) define sistemas eleitorais como "construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela

¹²² Artigo 142 da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹²³ Artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹²⁴ Artigo 173 da *Constitución de la República del Paraguay*.

representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político”. Sistemas eleitorais, portanto, são concebidos tecnicamente para alcançarem uma determinada representação política. Em países que possuem democracias representativas constitucionais, pluralistas e competitivas essa tendência fica acentuada, ainda mais em democracias jovens como as nossas, onde a falta de prática eleitoral faz com que estejamos num constante processo de aprendizagem.

Nohlen (1992, p.19) é mais objetivo e define sistema eleitoral como sendo um “procedimento de conversão de votos em cadeiras parlamentares ou cargos governamentais”.

No que concerne aos sistemas eleitorais presidenciais, algumas características foram priorizadas por esta investigação, tais como: duração do mandato, eleição direta ou indireta, reeleição ou não e tipo de maioria exigida. Este último aspecto é o mais controverso, pois implica na adoção de um sistema (“eleições primárias”, “segundo turno parlamentar”, *ballotage*, “duplo voto simultâneo” etc). No caso dos 4 países do Mercosul, a solução elegida foi o *ballotage*¹²⁶. O argumento que mais pesou nessa escolha é a tentativa de evitar a constituição de um governo eleito sem respaldo popular. O *ballotage* é uma fórmula que garante a maioria absoluta, mesmo que esta maioria deva ser construída. Porém, os críticos do *ballotage* alegam que sempre os dois partidos majoritários é que obterão as vagas para o segundo turno eleitoral. No entanto, a prática latino-americana demonstra que isso nem sempre ocorre. Outra consequência da adoção desse sistema é a tendência para que hajam coalizões partidárias no segundo turno.

O sistema proporcional foi o elegido pelos países do Cone Sul da América Latina como o adequado para as necessidades, no tocante ao sistema eleitoral parlamentar. A justificativa principal está no fato de ser a única alternativa que garante a representação das minorias.

¹²⁵ Artigo 175 da *Constitución de la República del Paraguay*.

¹²⁶ O *ballotage* é o segundo turno na eleição presidencial, no caso que nenhum dos candidatos haja obtido um percentual mínimo de votos. Este percentual varia de país para país, mas na maioria dos casos funciona um percentual de 50% mais um dos votos. Ademais, há variação de modelo, segundo o critério utilizado por cada país no tocante à definição dos votos válidos.

As diferenças num sistema proporcional residem fundamentalmente no tipo de lista adotada. Será mais estrito se a lista for aberta¹²⁷. Em contraposição, será mais ajustado quando a lista é fechada e/ou bloqueada¹²⁸. A chance das minorias estarem sendo representadas é maior no sistema proporcional estrito.

2.3.1 Argentina

Na Argentina o Presidente de la República é eleito diretamente pelo povo, em dois turnos, para um mandato de 4 anos e com a permissão de reeleição. A Constituição estabelece que *"a este fin el territorio nacional conformará un distrito único"*¹²⁹. O artigo 97 do texto constitucional regulamenta a eleição no primeiro turno. Não se computarão os votos em branco ou anulados. É uma cláusula operativa. Já o artigo 98 trata do segundo turno eleitoral. É um modelo único dentro dos modelos comparados. Nenhum país utilizou um sistema de *ballotage* combinando 40% de votos válidos com uma brecha de 10%. Lavié (1997, p.576) se manifesta sobre a inovação comentando que a maior crítica que se poderia fazer ao sistema de *ballotage* argentino *"es no haberlo dispuesto, en forma simultánea, para la elección de representantes en el Congreso, como está establecido en Francia. De esta forma se asegura al partido ganador un gran control del Parlamento y una gran gobernabilidad del sistema. Sin embargo, si mantenemos el sistema electoral proporcional es imposible un ballotage en Diputados, al menos. Sí podría habérselo dispuesto en el Senado, debido a que le sistema de lista incompleta que se ha establecido, sí lo permite."*

Lavié (1997, p.574) afirma, ainda, que *"el ballotage constitucionalizado en la Argentina implica también, así como ocurrió con el establecimiento de la elección directa, una reforma dirigida a robustecer el sistema democrático, toda vez que el nuevo presidente deberá ser elegido por una mayoría sustancial de votos, y no por una mayoría simple, como ocurriría si no se apelara a esta variable electoral"*.

¹²⁷ A lista aberta permite ao eleitor combinar candidatos de listas distintas – *panachange* – ou introduzir novos nomes.

¹²⁸ A lista fechada e não bloqueada é aquela em que o eleitor não pode introduzir novos nomes, mas pode alterar a ordem de preferência dos candidatos ou até eliminar candidatos da lista.

¹²⁹ Artigo 94 da *Constitución de la Nación Argentina*.

Lavié (1997, p.193) comenta a respeito do sistema eleitoral parlamentar argentino: "*está vigente para la elección de legisladores nacionales (diputados y senadores) el sistema proporcional D'Hont (para obtener el cociente electoral se divide el total de votos obtenido por cada partido, sucesivamente, a partir de la unidad, tantas veces como sea el número de bancas a cubrir; luego todos los cocientes obtenidos se ordenan en forma decreciente; el cociente que coincida con la división perteneciente al número de bancas a cubrir es el cociente repartidor; luego se divide la cantidad de votos que obtuvo cada partido por el cociente repartidor y el resultado da la cantidad de bancas a cubrir por cada partido)*". Na Argentina está vigente, nas eleições para "*diputados nacionales*", o modelo de lista fechada e bloqueada, conhecidas também como "*lista sábana*". Este sistema vem sendo aplicado na Argentina desde 1963, porém hoje já se discute alterações que permitam uma maior participação e transparência, pois, conforme explica Lavié (1997, p.194), "*la imposibilidad de que los electores conozcan a sus candidatos, dentro de la sábana de propuestas elaboradas a puertas cerradas por los partidos*".

2.3.2 Brasil

No Brasil, para ser eleito presidente o candidato deve obter a maioria absoluta dos votos válidos (não são contados, portanto, os votos em branco e os votos anulados). Caso nenhum candidato obtenha a maioria absoluta, ocorrerá nova eleição, apenas entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno, sendo eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos¹³⁰. A eleição presidencial é direta, o mandato é de 4 anos e existe a possibilidade de reeleição.

O sistema eleitoral parlamentar brasileiro é uma exceção no que se refere aos modelos de listas normalmente utilizados pelas representações proporcionais. No Brasil funciona o *voto pessoal único em candidatura individual*. Tavares (1992, p.205-206) explica que "os partidos não propõem listas integrais mas candidaturas individuais múltiplas dentre as quais os eleitores elegem uma única, somando-se os votos dos candidatos individuais de um mesmo partido para definir o quociente partidário"¹³¹. Há, portanto, um sistema de lista fechada e não bloqueada, onde o eleitor pode votar por um

¹³⁰ Artigo 77, § 2º e §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹³¹ O quociente é calculado com a inclusão dos votos brancos, considerados como válidos.

candidato individual ou na própria legenda. Já o Senado representa igualmente a autonomia e a igualdade dos estados, formando colégios estaduais autônomos.

O artigo 45 da Constituição de 1988 consagrou o sistema proporcional (bem como a unidade e a integridade da sociedade nacional) como princípio para eleger os deputados federais, em cada Estado, Território e Distrito Federal. Entretanto, uma das maiores críticas que sofre o sistema eleitoral brasileiro é no tocante as desigualdades regionais que ocorrem em consequência dos pesos diferenciados entre eleitores de estados grandes e pequenos (em termos de população). Sobre o tema Tavares (1992, p.295) explica que “a distorção mais importante, da qual resultam outras, é a enorme desproporcionalidade na distribuição das cadeiras das Câmaras de Deputados, entre regiões e entre estados, envolvendo a coexistência, no interior daquela, entre a super-representação dos estados menos populosos, econômica e politicamente atrasados, oligárquicos, paroquialistas e tradicionalistas, do Norte e do Nordeste, e a sub-representação dos estados mais populosos, modernos, industrializados e urbanizados, do Centro-Sul: o que viola não apenas o princípio da igualdade do voto entre os cidadãos mas o da equidade quanto ao valor do voto, na federação, entre os estados”. Fica claro que o princípio do voto igual não é observado, pois a expressão “um homem, um voto” não vale no caso brasileiro.

2.3.3 Paraguai

Para a eleição do presidente e do vice-presidente do Paraguai o país funciona como um colégio eleitoral único¹³². A eleição do presidente dar-se-á por maioria simples de votos válidos¹³³ e de forma direta. O mandato presidencial é de 5 anos e a reeleição está vedada.

Justo Prieto (1992, p.70-71) comenta que “nas eleições para presidente da República se estabeleceu, pela primeira vez no Paraguai, o sistema de *ballotage*, sistema pelo qual os dois primeiros candidatos à presidência se reúnem, dias depois, para, entre eles, dar lugar à eleição de futuro Presidente da República”.

¹³² Artigo 244 da Lei nº 834 da *República del Paraguay*.

¹³³ Artigo 230 da *Constitución de la República del Paraguay*.

O sistema eleitoral parlamentar paraguaio trata da *Cámara de Diputados* que é de representação departamental (a capital e os departamentos constituem colégios eleitorais separados¹³⁴) e da *Cámara de Senadores* que é de representação nacional. Os senadores são eleitos pelo sistema de lista completa e de representação proporcional. Já os deputados são escolhidos em listas fechadas. A eleição para senadores e deputados ocorre simultaneamente com a que se realize para a eleição do Presidente e Vice-presidente da República.

2.3.4 Uruguai

No Uruguai, com a última reforma constitucional, uma das principais novidades trazida pela mesma foi a mudança no sistema eleitoral, em especial no tocante à eleição presidencial. Agora, todos os partidos políticos devem concorrer às eleições com uma única fórmula presidencial, um único candidato a presidente e a vice-presidente do país. A república funciona como uma só circunscrição eleitoral para eleger o presidente. A fórmula utilizada é a da maioria absoluta dos votos das pessoas que concorreram às eleições (válidos, em branco e anulados). Caso não se obtenha a maioria exigida, deve ser realizada uma segunda eleição apenas entre as duas candidaturas mais votadas no primeiro turno¹³⁵. A eleição é direta, o mandato é de 5 anos e não é permitida a reeleição.

Quanto ao sistema eleitoral parlamentar, a última reforma constitucional não trouxe mudanças significativas, exceto nas eleições para *representantes* (deputados) que se realizam, hoje, sem a acumulação de votos por *sub-lemma*.

Os senadores são eleitos diretamente por todo o povo uruguaio, ou seja, o país forma apenas um colégio eleitoral (sistema de representação proporcional integral, ou seja, divisão proporcional pelo número de votos obtidos por cada *lemma* partidário, conforme estipula o artigo 95). Porém, no caso dos senadores, há a votação em candidatos por *sub-lemas* distintos dentro de um mesmo *lemma* partidário.

A seguir está resumida no Quadro 4 uma comparação do atual sistema eleitoral presidencial dos Estados-membros do Mercosul.

¹³⁴ Artigo 221 da *Constitución de la República del Paraguay*

¹³⁵ Artigo 151 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*.

Quadro 4

Quadro comparativo do atual sistema eleitoral presidencial dos Estados-membros do Mercosul

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI
Duração do mandato	4 anos	4 anos	5 anos	5 anos
Eleição direta ou indireta	Direta	Direta	Direta	Direta
Reeleição	Sim*	Sim*	Não	Não
Fórmula eleitoral presidencial	<i>Ballotage</i> ** (maioria relativa)	<i>Ballotage</i> (maioria absoluta)	<i>Ballotage</i> (maioria absoluta)	<i>Ballotage</i> (maioria absoluta)
2º turno eleitoral (quando necessário)	2 candidatos mais votados no 1º turno	2 candidatos mais votados no 1º turno	2 candidatos mais votados no 1º turno	2 candidatos mais votados no 1º turno
Votos válidos	Não são contados os votos em branco e os anulados	Não são contados os votos em branco e os anulados	Não são contados os votos em branco e os anulados	São contados os votos em branco e os anulados
Eleição simultânea com a do Parlamento	Parcial***	Sim****	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

* É permitida apenas uma reeleição presidencial consecutiva.

** 45% dos votos válidos ou 40% dos votos válidos e uma diferença de mais de 10% dos votos válidos em relação ao segundo candidato mais votado.

*** Na Argentina, o mandato dos deputados é de 4 anos e o dos senadores é de 6 anos. A *Cámara de Diputados* renovar-se-á pela metade a cada biênio, enquanto que a *Cámara de Senadores* deverá ser renovada a razão de uma terceira parte dos distritos eleitorais a cada dois anos.

**** No Brasil, o mandato dos deputados é de 4 anos e o dos senadores é de 8 anos.

2.4 Breves comentários sobre os sistemas partidários

Três sistemas partidários podem ser identificados ao longo da história desses países: sistema de partido único, bipartidarismo e multipartidarismo. Na América Latina, hoje, prevalece claramente a adoção do pluralismo de partidos políticos, o que na prática não implica na existência de um sistema multipartidário. Este depende da presença de três ou mais partidos em disputa do poder.

Tavares (1994, p.193) entende que “no presidencialismo latino-americano e em particular no Brasil a eleição majoritária do presidente contamina a representação proporcional na Câmara Baixa, funcionando como um freio ao multipartidarismo nos terrenos eleitoral e parlamentar e conduzindo à aglutinação dos partidos em dois grandes blocos polares ainda que informais”. As eleições de 89, 94 e 98 no Brasil, as de 99 na Argentina e no Uruguai e as de 98 no Paraguai confirmam essa hipótese.

Outra conclusão a respeito dos sistemas partidários analisados (ver Quadro 4), a partir dos resultados das últimas eleições, é quanto ao término da polarização entre apenas dois partidos, nos casos da Argentina, Paraguai e Uruguai. Apesar da adoção do *ballotage* como regra geral nos quatro países, o que leva a uma bipolarização no caso de segundo turno eleitoral, hoje, pelo menos 3 forças em condições de lutar pela presidência podem ser encontradas em cada país. No caso do Brasil, a fragmentação partidária sempre fez com que a despolarização fosse uma constante.

2.4.1 Argentina

Na Argentina, hoje, há uma tendência ao pluralismo de partidos, tendo como principais destaques o *Partido Justicialista* (*PJ* ou também conhecido popularmente como o *Partido Peronista*), a *Unión Cívica Radical* (a *UCR* é um partido de cunho liberal, fundado em 1891) e a *Frente País Solidario* (*FREPASO*, uma frente de centro-esquerda que reúne ex-dissidentes do peronismo e socialistas). Porém, nem sempre foi assim. Desde 1916 nenhum candidato presidencial foi eleito por outro partido que não a *UCR* ou o *PJ*, portanto, a Argentina sempre conviveu com o bipartidarismo na prática. Somente na

década de 1990, mais especificamente nas eleições presidenciais de 1995, é que a *FREPASO* quebra com o bipartidarismo na Argentina.

Medina Filho (1998, p.109) sustenta três hipóteses sobre o atual sistema de partidos na Argentina, que são: desde o início da década de 1990 “há uma despolarização crescente no plano eleitoral, o que coloca em crise o bipartidarismo histórico do sistema argentino de partidos”; “essa despolarização pode ser explicada, em parte, pelo surgimento de uma nova dimensão do conflito político no país e que responde basicamente ao contínuo esquerda-direita”¹³⁶; e há um “progressivo enfraquecimento da clivagem histórica” (conflito *peronismo-antiperonismo*) que pode ser explicado “pela institucionalização do sistema político posterior a 1983 e pela transformação *menemista* do *justicialismo* desde 1989”.

Enfim, o sistema partidário argentino vai perdendo as suas características bipartidárias e tomando contornos de um sistema partidário pluripartidarista limitado a 3 partidos importantes. Porém, um fato novo surgiu desde que a *UCR* e a *FREPASO* criaram a *Alianza*, com a intenção de sacar da presidência o *PJ*. Na prática, o sistema multipartidário argentino passou a ser limitado, pois apenas duas forças disputam efetivamente o poder federal (o *PJ* e a *Alianza*).

2.4.2 Brasil

Nos últimos cinquenta anos o sistema partidário brasileiro já modificou o seu formato diversas vezes. Embora algumas siglas criadas no início e no meio do século permaneçam até hoje, poucas têm a ver com os seus princípios originais. Inclusive, durante a ditadura militar, o país chegou a adotar o bipartidarismo. Com o término do período autoritário a pluralidade de partidos regressou. Inclusive, um dos fundamentos constitucionais do “Estado Democrático de Direito” brasileiro é o pluralismo político¹³⁷.

¹³⁶ Esta segunda hipótese de Medina Filho é bastante polêmica. Grande parte da doutrina ainda duvida da validade de marcos ideológicos definidos como esquerda e direita para classificar a *UCR* e o *PJ*, por exemplo.

¹³⁷ Artigo 1º, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Hélgio Trindade (1992, p.178) aponta que “o sistema político brasileiro apresenta, associado ao padrão autoritário dominante, um traço que o singulariza em termos de instituições e práticas liberais em comparação aos países do Cone Sul”.

Porém, não reside somente na ausência de uma democracia liberal a diferenciação entre o sistema partidário brasileiro e os outros países do Mercosul. Também é necessário recordar que o Brasil é o país com maior fragmentação partidária, além de nenhum partido brasileiro representativo possuir uma história secular, como são os casos dos tradicionais partidos argentinos, paraguaios e uruguaios. Portanto, falar em siglas partidárias brasileiras é sempre um risco, sob pena de amanhã já não existirem mais.

Kinzo (1997, p.19-20) salienta que o sistema partidário brasileiro possui três características marcantes: “baixa consolidação, uma vez que seus componentes principais ainda não se encontram completamente definidos. Isto se constata não apenas na mutante composição da representação partidária em uma mesma legislatura – resultante da prática parlamentar de trocar de partido sem nenhum constrangimento, ou mesmo da criação ou fusão de partidos – como também o fato de ter havido, mesmo considerando apenas os principais partidos, mudanças significativas no presente quadro partidário¹³⁸”; “frágil, com pouca identificação partidária” (a exceção é o PT); e “altamente fragmentado”.

2.4.3 Paraguai

No Paraguai está garantido o “*pluralismo ideológico y el pluripartidismo en la formación de la voluntad política de la República*”¹³⁹. Hoje, três partidos salientam-se: o conservador *Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana - ANR)*, o *Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)* e o *Partido Encuentro Nacional, (PEN)* tendo os dois últimos formado uma coalizão, denominada de *Alianza Democrática*, para lutar pela presidência em 1998.

¹³⁸ Alguns exemplos são: a formação do PFL, após uma cisão do PDS (este passou a ser PPR e hoje chama-se PPB, após fusões com o PDC e depois com o PP) e a formação do PSDB, após uma cisão do PMDB, em 1988.

¹³⁹ Artigo 14 da Lei nº 834/96 (*Código Electoral Paraguayo*).

2.4.4 Uruguai

Da mesma forma que no Paraguai, o Uruguai, por ser um Estado unitário, não contempla partidos estaduais ou provinciais. No Uruguai, existem, hoje, três forças em condições de pelear pelo poder nacional, mas isso faz parte de uma realidade recente: os tradicionais *Partido Colorado* e *Partido Liberal (Blanco)*, além do *Frente Amplio*, partido criado em 05/02/1971, que constitui a maior construção histórica da esquerda uruguaia.

Cocchi (1992, p.61) analisa a mudança no sistema partidário uruguaio recordando que até 1971 havia “uma clara e definida Constituição bipartidária. Havia dois grandes partidos: o *Partido Nacional* ou *Blanco* e o *Partido Colorado*, que detinham aproximadamente 80% a 85% dos votos entre ambos; e havia um grupo de partidos menores, que detinham 6% a 8% dos votos”. Com o aparecimento do *Frente Amplio* o Uruguai passou “a ter um sistema de dois partidos e meio”.

Entretanto, depois da ditadura militar, o sistema partidário sofreu modificações ainda mais radicais, fazendo com que o Uruguai possua, hoje, um legítimo sistema multipartidário, pois, após as duas últimas eleições presidenciais, existem três partidos¹⁴⁰ em condições de disputar o poder federal.

Isso posto, passa-se a apresentar o Quadro 5, que reproduz uma comparação do atual sistema partidário dos Estados-membros do Mercosul e, posteriormente, passa-se ao Capítulo 3, onde serão examinadas experiências de integração, especialmente experiências de integração latino-americanas .

¹⁴⁰ Sierra (1992, p.175) chama essa nova realidade partidária uruguaia de “sistema tripolar”.

Quadro 5

Quadro comparativo do atual sistema partidário dos Estados-membros do Mercosul

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI
	3 partidos políticos representativos	Alta fragmentação partidária	3 partidos políticos representativos	3 partidos políticos representativos
Sistema Multipartidário	<i>Partido Justicialista (Peronista)</i> <i>Unión Cívica Radical (UCR)</i> <i>Frente País Solidario (Frepaso)</i>	(1) PFL PPB PTB (2) PMDB PSDB (3) PT PDT PSB	<i>Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)</i> <i>Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana - ANR)</i> <i>Partido Encuentro Nacional (PEN)</i>	<i>Partido Liberal (Blanco)</i> <i>Partido Colorado</i> <i>Frente Amplio</i>

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

- (1) Grupo de partidos políticos de direita mais representativos.
- (2) Grupo de partidos políticos de centro mais representativos.
- (3) Grupo de partidos políticos de esquerda mais representativos.

3 MERCOSUL E OUTROS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

“Hemos aprendido que no podemos defender conquistas, hasta ahora magras, encerrándonos en nuestras fronteras.”

(Cuahutémoc Cárdenas, candidato de oposição à presidência do México pelo *Partido de la Revolución Democrática – PRD*, em *La Habana - Cuba*, julho de 1993.)

3.1 Um pouco da história da integração latino-americana¹⁴¹

As tentativas integracionistas¹⁴² latino-americanas correspondem a momentos históricos diferentes. Uma primeira observação importante é marcar que até 1960, quando do surgimento da ALALC, não houve nenhum processo concreto de integração econômica na América. Existiram, entretanto, propostas de integração econômica que nunca se transformaram em realidade. Porém, desde as independências das ex-colônias

¹⁴¹ Nesta etapa do trabalho serão mencionados, também, alguns processos de integração e de cooperação interamericanos. Outro esclarecimento inicial é quanto ao conceito de América Latina, pois muitos autores consideram o Caribe como parte integrante da AL, enquanto outros marcam a diferença. Para esta investigação, o Caribe será tratado como parte de um conceito amplo de América Latina. Ademais, esta retrospectiva utilizará de um conceito bastante genérico de integração, mencionando esforços de naturezas distintas de aproximação entre Estados. Além desses processos de integração específicos, a aproximação entre as nações latino-americanas e interamericanas teve lugar em organizações internacionais de alcance hemisférica e mundial, particularmente depois da 2ª Guerra Mundial.

¹⁴² Izabel Mallmann (1994) diferencia as experiências de cooperação e os processos de integração econômica. No que se refere à cooperação, Mallmann marca a existência de três fases: uma fase inicial de cooperação latino-americana; uma segunda fase, que vai da cooperação pan-americana ao sistema interamericano; e uma terceira fase, em que há uma retomada da cooperação latino-americana. Já no tocante à integração econômica na América, duas fases foram identificadas: uma da integração latino-americana e outra da integração americana.

americanas até 1960 o continente foi alvo de várias tentativas de cooperação, em especial a América Latina. Após 1960 a América Latina começa a presenciar experiências de integração econômica¹⁴³ e a partir dos anos 90 todo o continente passa a fazer parte de blocos de integração econômica. Esta dissertação identificará quatro períodos distintos de aproximações latino-americanas e interamericanas: pós-independência, pós-2ª Guerra Mundial, pós-“Guerra Fria” e atualidade.

3.1.1 Pós-independência

A integração latino-americana tem sua origem num tema que não é propriamente econômico, mas sim cultural. Portanto, inegavelmente, a integração latino-americana é uma espécie de reconciliação de quase todos os latino-americanos com um passado comum. Vacchino (1981, p.420-421) referenda esta hipótese ao esclarecer que *“la idea de la integración latinoamericana, en su vertiente política más que económica, surge a comienzos del siglo XIX, con el proceso de independencia de sus países, pero con el triunfo de las fuerzas de disgregación, fue necesario esperar hasta los comienzos de la década del 50, para que la integración se expresara en proyectos coherentes técnicamente, con un objetivo específicamente referido al dominio económico, que resultara, simultáneamente, políticamente aceptables para los gobiernos nacionales y los grupos de poder en los diferentes países”*.

Podemos identificar algumas razões básicas para as tentativas de integração ocorridas durante este período, tais como: a questão da soberania associada às independências nacionais, a necessidade de progresso econômico, a consolidação das instituições nacionais¹⁴⁴ e a comunidade cultural e religiosa (além destas, há uma língua comum para a maioria dos países e uma tradição jurídica semelhante, o que permitia

¹⁴³ Segundo Iris Laredo (1994, p.106) *“los esquemas de integración económica implementados en América Latina entre 1960 y 1990, no han demostrado su capacidad para revertir los problemas de fondo que aquejan a los países de la región, muchos de los cuales inclusive se han agudizado en los últimos tiempos. Nos estamos refiriendo a la insolvencia financiera, al endeudamiento externo, al retraso tecnológico-científico, al bajo status del área en el mundo y la progresiva pauperización de sus pueblos. De ahí la necesidad de buscar una mejor adecuación entre medios y fines de la integración y de revalorizar las interacciones entre los actores y los factores condicionantes de este progreso”*.

¹⁴⁴ As repúblicas nascidas das independências proclamaram como sistema político a democracia. Porém, as instituições democráticas não se consolidaram. Surgiu, então, a idéia de uma maior aproximação entre as nações latino-americanas que compartilhavam de uma mesma origem e de um mesmo espaço geográfico, pois isso podia fomentar a paz e torná-las menos vulneráveis.

pensar no conjunto delas como uma só nação dividida em diferentes circunscrições políticas e administrativas).

Izabel Mallmann (1994, p.09) defende que “dois grandes projetos de cooperação para a América foram delineados no início do século passado. O projeto consubstanciado na Doutrina Monroe, de 1823, ambicionava criar na América uma zona livre do assédio europeu e sob hegemonia dos Estados Unidos. O outro projeto, formulado por Simón Bolívar, preconizava uma confederação exclusiva das repúblicas ex-colônias espanholas, contra, simultaneamente, a possibilidade de retomada colonial por parte da Espanha e o expansionismo dos Estados Unidos. Um e outro projetos marcaram diferentemente as práticas continentais de cooperação e, freqüentemente, as iniciativas latino-americanas de cooperação tiveram no teor do discurso e na prática dos Estados Unidos o principal fator contra o qual se articular.”

Simón Bolívar (1783-1830) é sempre lembrado como o percusor do ideal da integração latino-americana. Em 1824, convocou o *Congreso Anfictiónico de Panamá* com o objetivo de criar uma confederação de nações hispano-americanas. Esta Confederação se reuniu em 1826 e lutou pelo primeiro Tratado de união latino-americana, o *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua*, entre as repúblicas da *Centro América*, Colômbia, México e Peru. Ademais defendeu a organização da Grã-Colômbia, unindo Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O Tratado não foi ratificado. Posteriormente, vários de seus Estados firmantes, como *Centro América* e Colômbia, foram separados, aumentando a debilidade política. Porém, o objetivo de uma integração latino-americana¹⁴⁵ ficou registrado desde então.

Posteriormente, emerge o pan-americanismo¹⁴⁶, promovido principalmente pelos Estados Unidos, iniciado com a 1ª Conferência Internacional de Estados Americanos (1889-1890), dando lugar à União Internacional de Repúblicas Americanas, com sede em *Washington D.C.*, posteriormente denominada União Pan-americana. Desde suas independências, as novas repúblicas americanas apresentaram várias insuficiências

¹⁴⁵ Mallmann (1994, p.10) recorda que “Bolívar preconizava a união exclusiva das repúblicas hispano-americanas, identificadas pela origem, língua, costumes e religião. Esses limites excluía tanto os Estados Unidos, considerados uma ameaça em potencial, quanto o Brasil, suspeito de poder eventualmente servir de ponte aos interesses da monarquia espanhola no continente.”

¹⁴⁶ Conferências Pan-americanas: 1ª Conferência (Washington, 1889); 2ª Conferência (México, 1901/1902); 3ª Conferência (Rio de Janeiro, 1906); 4ª Conferência (Buenos Aires, 1910); 5ª Conferência (Santiago, 1923); 6ª Conferência (Havana, 1928); 7ª Conferência (Montevideu, 1933); 8ª Conferência (Lima, 1938).

econômicas. A relação comercial das nações latino-americanas entre si era mínima e de completa submissão com relação às nações européias. Porém, a variedade de suas produções e a possibilidade de alcançarem conjuntamente maior estabilidade e níveis mais altos de desenvolvimento econômico fizeram com que o sonho de uma aproximação entre as economias da região permanecesse inalterado. Com o pan-americanismo, aparece a idéia de estabelecer o livre comércio entre os países da América do Sul, num primeiro momento.

Posteriormente, no Brasil, durante o governo Campos Sales, em 1900, e mais tarde, em 1935, durante a presidência de Getúlio Vargas, foram encaminhadas negociações no sentido de integrar Argentina, Brasil e Chile. Especificamente, o presidente Ibañez do Chile, em 1931, em decorrência da crise mundial econômica, propõe estudos sobre uma união aduaneira, em nota dirigida a vários países latino-americanos.

A estrada pan-americana, concebida em 1923, e o “Tratado Interamericano de Assistência Recíproca” (TIAR)¹⁴⁷, de 1947, originado na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz (Buenos Aires, 1936) foram os resultados concretos mais relevantes desse período. Também nesta última Conferência foi determinado que existiriam Reuniões de Consulta (1ª Reunião, Panamá, 1939; 2ª Reunião, Havana, 1940; 3ª Reunião, Rio de Janeiro, 1942).

Em 1941, durante a 2ª Guerra Mundial, Argentina e Brasil tentaram criar uma União Aduaneira, que não vingou por força das diferenças políticas da época em relação aos Aliados e aos países do Eixo.

3.1.2 Pós-2ª Guerra Mundial

No período pós-2ª Guerra Mundial, as razões que contribuem para a integração passam a ser outras, em especial: a insuficiência dinâmica das economias, a necessidade de industrialização, o esgotamento do modelo de substituição de importações e a consolidação do modelo político-econômico.

¹⁴⁷ A ata de Chapultepec, resultado da Conferência Inter-americana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, ocorrida em Chapultepec, México, em 1945, é considerada o precedente do TIAR.

Após mais de um século de independência a evolução econômica da América Latina não havia alcançado o dinamismo necessário para aproveitar plenamente o potencial humano e os recursos naturais disponíveis. O restrito comércio entre os países latino-americanos era um indicador da falta de relação entre suas economias. Com a crise econômica mundial dos anos 30 e o conseqüente protecionismo que aplicaram os países industrializados às suas economias, uma das primeiras medidas foi cancelar exportações de produtos primários. Posteriormente, com a 2ª Guerra Mundial houve uma escassez de bens importados, o que reforçou a debilidade da base industrial dos países latino-americanos. Por isso, terminada a Guerra, surgiu a idéia de reformular a estratégia econômica da América Latina e sua maneira de se relacionar com a economia mundial. Ademais, a necessidade de prover os mercados internos fortaleceu a idéia de promover a industrialização na região. Porém, o modelo adotado, o da substituição de importações, sofreu um esgotamento, a partir do final da década de 1950. A justificativa para este esgotamento foi o tamanho reduzido dos mercados nacionais, com raras exceções. Era, portanto, difícil de competir com os países desenvolvidos, mas a ampliação do mercado, mediante um processo de integração das economias latino-americanas, podia permitir uma maior especialização, uma escala mais adequada e uma organização conjunta do desenvolvimento industrial, com processos complementares. Com isto, os países alcançariam regionalmente os benefícios da substituição de importações que já haviam alcançado nacionalmente, além da possibilidade de exportarem a mercados mundiais.

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁴⁸ em 1945 também contribuiu para estreitar os vínculos entre os países da América Latina. O bloco de países latino-americanos era numericamente importante quando surgiu a ONU (20 membros de um total de 51). Por outra parte, a criação do programa de assistência técnica e de agências especializadas como a UNESCO¹⁴⁹ (para a Educação, a Ciência e a Cultura) e a FAO (para a Alimentação e a Agricultura) ajudaram no estabelecimento de Oficinas Regionais na América Latina, encarregadas da formulação de projetos de alcance regional. Os organismos financeiros criados em *Bretton Woods* em 1944, o Fundo Monetário Internacional¹⁵⁰ e o Banco Mundial¹⁵¹, que formam parte do sistema da ONU,

¹⁴⁸ Vide site da ONU: <http://www.onu.org>.

¹⁴⁹ Vide site da UNESCO: <http://www.unesco.org>.

¹⁵⁰ Vide site da FMI: <http://www.imf.org>.

¹⁵¹ Vide site da Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>.

mas têm vida própria, também favoreceram os vínculos entre os países da América Latina.

Na 9ª Conferência de Estados Americanos, reunida em Bogotá em 1948, a União Pan-americana foi transformada na Organização dos Estados Americanos (OEA)¹⁵². Ainda que a OEA seja principalmente uma organização de caráter político, ela contava com um Conselho Econômico e Social, mediante o qual várias iniciativas foram canalizadas para incrementar os vínculos entre os países da América Latina. Com o passar dos anos foram criadas várias instituições setoriais americanas para cooperar em assuntos específicos. Um exemplo é o Instituto Interamericano de Cooperação Agropecuária (IICA), com sede na Costa Rica.

Em 1948¹⁵³ é criada a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹⁵⁴, tendo papel pioneiro e protagônico na promoção da integração latino-americana. A CEPAL, com sede em Santiago, Chile, formulou as bases teóricas para impulsionar o processo de integração econômica latino-americano, sugerindo, em 1955, a criação de um “Mercado Comum Latino-americano”. Antes, porém, colaborou na formação, em 1952, do *Comité de Cooperación Económica de América Central*, antecedente direto do processo que culminou com o *Tratado de Managua* (Tratado constitutivo do *MCCA*); e participou nos trabalhos técnicos para a formação da ALALC em 1960. Desde então participou da formação da maioria dos esquemas de integração do continente¹⁵⁵.

¹⁵² Vide site da OEA: <http://www.oas.org>.

¹⁵³ Um ano antes, em 1947, sucedendo à fracassada Organização Internacional do Comércio, surge o *GATT*, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, com o objetivo de liberalizar as trocas comerciais. Concomitantemente, surge na Europa a Organização Européia de Cooperação Econômica (*OECE*), destinada a administrar a ajuda estadunidense na reconstrução da Europa, após a 2ª Guerra Mundial. Posteriormente, foi convertida na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*OCDE*), transbordando às fronteiras européias, passando a agir nos EUA, no Canadá, no Japão, na Austrália e na Nova Zelândia.

¹⁵⁴ Vide site da CEPAL: <http://www.cepal.org>.

¹⁵⁵ Iris Laredo (1992, p.12-13) aponta a influência que algumas teorias das relações internacionais tiveram na formulação das estratégias de integração na América Latina, no período de 1950 a 1980. Três teorias foram as que mais obtiveram repercussão: a teoria do desenvolvimento (“*adoptada por la CEPAL en los años 50, (...) suponía tanto la promoción de un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones como la ampliación del comercio intrazonal mediante la estructuración de un Mercado Común Latinoamericano, que condujera al desarrollo progresivo del área*”), a teoria da dependência (aparece nos anos 60, responsabilizando “*al sistema capitalista internacional y al núcleo transnacionalizado de poder del sistema de dominación existente*” e pregando “*una inserción más favorable de los países del área en el escenario mundial mediante la adopción de estrategias de agregación de poder – integración y acción conjunta- que posibiliten una mayor capacidad de autodeterminación de los mismos*”) e a teoria da viabilidade (entendia que o ascenso dos países da região só ocorreria quando estivessem associados “*la disponibilidad de recursos, la existencia de élites funcionales autonomizantes y un grado importante de permisibilidad internacional*”).

Entre os organismos propriamente latino-americanos um dos primeiros foi o *Centro de Estudios Latinoamericanos (CEMLA)*, criado no início da década de 1950, no México, e integrado pelos Bancos Centrais da região. Os Bancos de Fomento da produção também criaram, posteriormente, uma Associação Latino-americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento (ALIDE)¹⁵⁶. Em outros setores específicos também foram criadas instituições regionais, como a Organização Latino-americana de Energia (OLADE)¹⁵⁷.

Entre 1950 e 1953, há tentativas de aproximação entre Argentina, Brasil e Chile – Pacto ABC – que sofreram oposição dos Estados Unidos e de correntes antiperonistas. Em 1953 é acordada, através do *Tratado de Unión Económica*, uma União Aduaneira entre a Argentina (governo Perón) e o Chile (governo Ibañez), logo interrompida.

Em 1957, o Presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek, propôs, dentro do marco da OEA, a “Operação Pan-americana”, um programa de cooperação multilateral para o desenvolvimento da América Latina. A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁵⁸ em 1959, integrado originalmente pelos países latino-americanos e os Estados Unidos, constituiu um importante passo na direção proposta pela “Operação Pan-americana”. O Banco criou um Instituto de Integração Latino-americana (INTAL)¹⁵⁹, com sede em Buenos Aires.

A “Aliança para o Progresso”, proposta pelo presidente estadunidense John Kennedy, em 1961, e aprovada pelos países do continente em agosto desse mesmo ano, em *Punta del Este*, Uruguai, estabeleceu um programa de desenvolvimento econômico e social para os países latino-americanos. Em 1963 foi criado o Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAP), com o objetivo de supervisionar os programas nacionais e canalizar a assistência financeira.

Os parlamentos da América Latina contam desde 1963 com o Parlamento Latino-americano (PARLATINO)¹⁶⁰, tendo, hoje, sua sede permanente em São Paulo. Pretendia ser responsável por fomentar a democracia, a não intervenção e a soberania, mas enfrentou desde o seu surgimento problemas com o cumprimento de sua normativa, além da falta de legitimidade dos seus membros. Ademais, apesar da defesa formal da

¹⁵⁶ Vide site da ALIDE: <http://www.alide.org.pe>.

¹⁵⁷ Vide site da OLADE: <http://www.olade.org.ec>.

¹⁵⁸ Vide site do BID: <http://www.iadb.org>.

¹⁵⁹ Vide site da INTAL: <http://www.iadb.org/intal>.

¹⁶⁰ Vide site da PARLATINO: <http://www.parlatino.org.br>.

democracia, o Parlatino conviveu nos anos 60, 70 e parte dos 80 com regimes autoritários, passando a não ter força frente aos governos, conforme assevera Eladio Muñoz (1995).

Em 1967, também em *Punta del Este*, os presidentes da América Latina, com a presença do Presidente Lyndon Johnson dos Estados Unidos, assinaram uma Declaração em que se comprometiam a formar um Mercado Comum Latino-americano para 1985.

Durante a primeira reunião da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)¹⁶¹, em 1964, os países de América Latina estabeleceram um mecanismo de coordenação de posições, formalizado posteriormente na Comissão Especial de Coordenação da América Latina (CECLA). Em 1969, esta Comissão aprovou o *Consenso de Viña del Mar*, relativo às relações da América Latina com os Estados Unidos.

A CECLA é um antecedente direto do Sistema Econômico Latino-americano (SELA)¹⁶², primeiro organismo exclusivamente latino-americano que agrupou a todos os países da região. O SELA foi criado pelo *Convenio de Panamá*, em 17/10/1975, e tem sua sede em Caracas, Venezuela. Devido a que o CECLA era um mecanismo temporal se pensou na necessidade de criar uma organização permanente para a coordenação de posições conjuntas em fóruns econômicos internacionais. A esta função se acrescentou a da cooperação em programas conjuntos de desenvolvimento entre dois ou mais países. Aspirava-se, deste modo, dotar de maior flexibilidade o processo de integração, promovendo ações de vinculação aberta.

Na metade da década de 1980 os países latino-americanos começam a buscar formas alternativas de integração, dando uma ênfase especial a políticas multilaterais de concertação. Essa nova estratégia foi definida por Iris Laredo (1992, p.27) como "*la integración hacia adentro de la región con la concertación hacia fuera*".

A primeira demonstração dessa nova postura latino-americana aparece em 1982, na "Reunião de Lima", Peru, quando os presidentes latino-americanos declararam haver a necessidade de revalorizar a região, buscando melhorar o status da América Latina no sistema internacional.

¹⁶¹ Vide site da UNCTAD: <http://www.unctad.org>.

¹⁶² Vide site da SELA: <http://lanic.utexas.edu/~sela/index.htm>.

Posteriormente, em 12 e 13 de janeiro de 1984, em Quito, Equador, é celebrada a “1ª Conferência Econômica Latino-americana de Chefes de Estado”. Surgem, então, a “Declaração e o Plano de Ação de Quito”, pregando estratégias coletivas para negociar com os credores internacionais.

Imediatamente, com o agravamento da crise da dívida dos anos 80, surge o “Consenso de Cartagena” (1984/85), um grupo que pleiteava formular uma plataforma comum latino-americana para a negociação da mesma.

Com uma visão mais ampla e de caráter político, nasce no Rio de Janeiro, em dezembro de 1986, o “Grupo dos Oito”, representando uma fusão do “Grupo Contadora” (1983 - Colômbia, México, Panamá e Venezuela) com o “Grupo de Apoio à Contadora” (1985 - Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), posteriormente ampliado e denominado “Grupo do Rio”. O “Grupo do Rio” é um mecanismo de consulta e cooperação que cuida da manutenção da democracia na região e coordena posições sobre relações externas da América Latina. É composto por dez países sul-americanos, Panamá e México, um representante da América Central e outro do Caribe. Uma das iniciativas do “Grupo do Rio” foi a criação de um Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina.

Enfim, após esta breve revisão do período pós-2ª Guerra Mundial, três são as principais características da integração que podem ser observadas: esteve centrada primordialmente na Europa Ocidental e em segundo plano na América Latina; houve um pequeno número de acordos realizados por países periféricos que tenham cumprido com seus calendários originais para uma Zona de Livre Comércio ou para uma União Aduaneira; e o grau de integração econômica alcançado entre os países nos acordos variou amplamente.

3.1.3 Pós-“Guerra Fria”

O modelo de integração proposto na década de 1950 não funcionou porque os acordos e mecanismos concebidos para instrumentá-la não chegaram a funcionar em sua plenitude, entre outras razões, porque o sistema de proteção que acompanhou à substituição de importações conduziu à formação de interesses nas economias nacionais

opostos à abertura do mercado a outros países da região. Com isso, há uma crise de endividamento, em que os mercados se fecham ainda mais.

Outro argumento forte para a abertura das economias foi a tendência mundial à liberalização do comércio que se materializou nos acordos da “Ronda do Uruguai” do *GATT* e na criação da Organização Mundial de Comércio (OMC)¹⁶³, em 1º/01/1995. O fim da “Guerra Fria”, simbolizado pela queda do muro de Berlim, em 1989, acelerou o processo de globalização e reforçou a percepção da necessidade das economias latino-americanas de ingressarem na economia mundial.

A nova forma de inserção dos países latino-americanos foi denominada de "regionalismo aberto". Este modelo de inserção consiste numa interdependência causada basicamente pelo mercado resultante da liberalização comercial geral, acompanhada de acordos de caráter preferencial. O regionalismo aberto se distingue das modalidades de integração que predominaram na América Latina até a década de 1980. Enquanto estas últimas (chamadas agora de modelos fechados de integração) consistiam numa proteção ampliada, o regionalismo aberto tentou criar novas correntes comerciais sem alterar as existentes, sendo compatível com a liberalização multilateral. O acesso aos mercados internacionais passa a ser fundamental, ao mesmo tempo que é garantido por órgãos internacionais como a OMC. Acordos de livre comércio, uniões aduaneiras ou mercados comuns passam a representar processos de integração com características mais profundas, em que regras de competitividade, intercâmbio de investimentos e aspectos sociais e ambientais estão contemplados na agenda.

3.1.4 Atualidade

Na atualidade, são invocadas a favor da integração muitas das razões que foram utilizadas em outras épocas. Não somente os objetivos, mas também as realidades e tendências da economia induzem a uma maior integração regional. O aumento do comércio intra-regional, que teve lugar graças aos esquemas de integração, porém que também é produto natural do desenvolvimento das economias nacionais; a transformação produtiva (empresas destinadas a satisfazer o mercado regional); o maior peso da região no comércio internacional; a internacionalização do financiamento; o aumento das

imigrações; e o novo dinamismo dos investimentos intra-regionais constituem também exemplos de assuntos cuja solução não depende apenas dos Estados.

Frente a esses problemas e frente às insuficiências que foram apresentadas, os modelos econômicos aplicados para resolver os problemas próprios da América Latina e de sua inserção na economia internacional necessitam de um novo modelo de desenvolvimento que se adapte a essas peculiaridades. Nesse modelo a integração da região deve jogar um papel importante como realidade vigente. Em função disso, a seguir, passa-se a examinar as experiências de integração ocorridas na América Latina.

3.2 Experiências de integração econômica na América Latina

Esta etapa da dissertação descreverá brevemente os processos de integração econômica realizados na América Latina, a partir da criação da ALALC¹⁶⁴, exceto o Mercosul, pois o mesmo será analisado em separado. Alguns dos processos mencionados são interamericanos, mas serão também mencionados, pois incluem países latino-americanos.

3.2.1 Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC)¹⁶⁵

Em 18/02/1960 é firmado o *Tratado de Montevideo* que estabeleceu a Associação Latino-americana de Livre Comércio. Foram assinantes Argentina, Brasil, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, incorporaram-se Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Venezuela.

O objetivo inicial da ALALC era estabelecer, de forma gradual e progressiva, um mercado comum latino-americano¹⁶⁶. Para isso, o primeiro passo era constituir uma Zona

¹⁶³ Vide site da OMC: <http://www.wto.org>.

¹⁶⁴ O critério adotado para a ordem de exposição das mencionadas experiências é exclusivamente cronológico.

¹⁶⁵ Vide site da ALADI: <http://www.aladi.org>.

¹⁶⁶ A formação deste processo de integração esteve vinculado às idéias da CEPAL difundidas durante a década de 1950. Mas, segundo Laredo (1993, p.157-158) “*se confrontaron fuertes intereses en el camino de las propuestas cepalinas, que llevaron a que el Tratado de Montevideo debiera allanarse a algunas fórmulas que no eran precisamente las más adecuadas para marchar hacia la integración y el mercado común latinoamericano. De ahí que la fórmula finalmente adoptada fuera la más primaria y la menos integradora*”

de Livre Comércio dentro de um prazo de doze anos, depois ampliado a vinte anos. Durante esse período, todas as barreiras ao comércio, tarifárias e não tarifárias, deveriam ser gradualmente eliminadas por negociações periódicas que determinariam listas comuns (concessões outorgadas para toda a zona e negociadas multilateralmente a cada 3 anos) e nacionais. Não figurava como propósito do Tratado constituir uma União Aduaneira.

A organização institucional da ALALC era composta por dois órgãos principais: a Conferência das Partes Contratantes (órgão político e diplomático, com um voto por país) e o Comitê Executivo Permanente (um voto por país também). Ambos contavam com o apoio de uma Secretaria Executiva.

Particular menção merece o tratamento especial que foi dado aos países de menor desenvolvimento relativo: Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai. Também foi levado em conta a situação dos países de tamanho médio, chamados de "mercados insuficientes", ou seja, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela.

Em 1967 não houve negociações e em 1968 foi tentado um sistema de reduções tarifárias automáticas. Porém, houve um não cumprimento generalizado do que havia sido acordado e a ALALC começou a perder o dinamismo. Por essa razão surgiu a idéia de um novo tratado que fosse mais realista e salvasse os avanços obtidos (mudança na estrutura do comércio recíproco entre os países latino-americanos), o chamado "patrimônio histórico". Essas negociações culminaram com a assinatura do *Tratado de Montevideo* de 1980 e a criação da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), substituindo a ALALC.

3.2.2 Mercado Común Centroamericano (MCCA)¹⁶⁷

Em 13/12/1960, é assinado o *Tratado de Managua*¹⁶⁸, pelo meio do qual Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua criaram o *Mercado Común Centroamericano*. El Salvador, Guatemala e Nicarágua foram os primeiros países a

de todas, esto es, la zona de libre comercio, justamente por adecuarse mejor a las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y a la posición de los Estados Unidos en esta materia".

¹⁶⁷ Vide site da MCCA: <http://www.sieca.org.gt>.

incorporarem o Tratado aos seus ordenamentos jurídicos e isso só ocorreu em 04/06/1961. Honduras, em 27/04/1962, e, finalmente, Costa Rica, em 23/09/1963, foram os últimos países a depositarem os respectivos instrumentos de ratificação na Secretaria Geral da *Organización de los Estados Centroamericanos - ODECA*.

O *MCCA* é o mais antigo esquema de integração, ainda em vigência, no continente americano. Seus membros mantêm vínculos históricos estreitos e suas economias são pequenas e de desenvolvimento relativamente similar. Atualmente o *MCCA* é uma União Aduaneira imperfeita.

O artigo 1º do *Tratado de Managua* estabelecia um prazo máximo de 5 anos, a contar da vigência do Tratado para todos os membros, para que fosse formado um Mercado Comum. Comprometiam-se, ademais, a constituir uma União Aduaneira. Para atingir esse objetivo, comprometeram-se a aperfeiçoar uma *Zona Centroamericana de Libre Comercio* num prazo de cinco anos e a adotar uma tarifa centro-americana uniforme. A partir dos anos 70, a instabilidade política na maioria dos países da sub-região e as tensões que se criaram entre eles é refletida no comércio sub-regional e o processo sofre um retrocesso.

Após um período de calmaria, em 1985 foi firmado o *Acuerdo de Cooperación de Luxemburgo* com a União Européia, em que se estabeleceu uma tarifa uniforme para a importação. Em 1987 foi assinado o *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano*. Em 1990 os Presidentes centro-americanos decidiram reestruturar, fortalecer e reativar o processo de integração, assim como seus organismos. Em abril de 1993 foi firmado um acordo de livre comércio, que tinha como objeto o intercâmbio da maioria dos produtos, a liberalização de capitais e a livre circulação de pessoas. A Nicarágua obteve, nessa oportunidade, um tratamento diferenciado. A partir de 1995 todos os membros do *MCCA* pertencem à OMC. O *Protocolo de Tegucigalpa*, de 1995, criou o *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*¹⁶⁹, que agrupa aos organismos de integração econômica, a *Corte Centroamericana de Justicia*, o *Parlamento Centroamericano* e um *Comitê Consultivo Multisetorial*. O *SICA* é composto pelos países membros do *MCCA* e o Panamá.

¹⁶⁸ O *Tratado de Managua* e os Protocolos de *Tegucigalpa* e da *Guatemala* formam o ordenamento jurídico principal do *MCCA*.

¹⁶⁹ Vide site da SICA: <http://www.sicanet.org.sv>.

O MCCA está constituído pelo *Consejo de Ministros de Integración Económica*, pela *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, pelo *Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE)* e pela *Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*.

3.2.3 Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)¹⁷⁰

A *Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)* nasceu como resultado de uma iniciativa de Antigua, Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago. Constituiu-se formalmente em 1968 mediante a assinatura do *Tratado de Antigua*. Participaram, ademais de seus idealizadores, países membros da *Organización del Caribe Oriental (AECO)*: Granada, Santa Lucía, Dominica, St. Kitts-Nevis-Anguilla, San Vicente e Monserrat. Posteriormente, incorporou-se Belize.

A *CARIFTA* demonstrou a vontade dos países do Caribe, recentemente independentes, de vincularem suas economias e terem uma presença conjunta no cenário internacional. O objetivo era criar um Mercado Comum. Em 1970, a *CARIFTA* foi transformada na *Comunidad Económica del Caribe (CARICOM)* com características muito mais amplas quanto: ao desenvolvimento do comércio, ao desenvolvimento industrial planejado, a uma tarifa externa comum, ao tratamento diferenciado aos países de menor desenvolvimento relativo e à criação de um instrumento financeiro, o *Banco de Desarrollo del Caribe*.

3.2.4 Comunidad Andina¹⁷¹

Em 26/05/1969 Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru firmaram o *Acuerdo de Cartagena*. Posteriormente, em 13/02/1973 a Venezuela aderiu ao Acordo. A *Comunidad Andina* ou *Grupo Andino* foi (e continua sendo) um dos projetos de integração mais ambiciosos da América Latina. Os objetivos principais do *Acuerdo de Cartagena* eram: promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos membros em condições de equidade, mediante a integração e a cooperação econômica e social; atingir

¹⁷⁰ Vide site do *CARICOM*: <http://www.caricom.org>.

¹⁷¹ Vide site da *Comunidad Andina*: <http://www.comunidadandina.org>.

gradualmente uma fase de Mercado Comum Latino-americano; diminuir a vulnerabilidade externa e melhorar a posição dos membros no contexto econômico internacional; fortalecer a solidariedade sub-regional e reduzir as diferenças de desenvolvimento existentes entre os membros; e definir políticas sociais orientadas à elevação da qualidade de vida e ao melhoramento do acesso dos diversos grupos sociais da sub-região aos benefícios do desenvolvimento.

Em 30/10/1976 o Chile abandonou a *Comunidad Andina* o que causou o enfraquecimento do ambicioso processo de integração andino. Em 12/05/1987 foi firmado o *Protocolo de Quito del Acuerdo de Cartagena*, com o objetivo de flexibilizar os compromissos assumidos anteriormente. A partir de 1989 a *Comunidad Andina* tentou consolidar seu espaço econômico com a *Declaración de Galápagos* (1989), a *Acta de La Paz* (1990) e a *Acta de Barahona* (1991), que contemplavam a criação de uma Zona de Livre Comércio, a partir de 1992, e a constituição de uma União Aduaneira em 1995. Porém, em 27/08/1992 o processo sofreu uma nova recaída com o pedido de afastamento temporário do Peru de suas obrigações com respeito ao programa de liberalização posto em marcha.

Apesar de tudo, em 31/01/1993, entrou em pleno funcionamento a Zona de Livre Comércio para Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1º/02/1995 entrou em vigência a tarifa externa comum para os 4 membros. Houve, então, em 30/07/1997 um reaquecimento do processo, com a reincorporação gradual do Peru à *Zona Andina de Libre Comercio*. Atualmente está em vigência uma União Aduaneira, desde o estabelecimento de uma tarifa externa comum para Colômbia, Equador e Venezuela em janeiro de 1995. Para a Bolívia funcionam condições especiais. Para o Peru começou a valer a partir de julho de 1997.

A estrutura institucional da *Comunidad Andina* é composta dos seguintes órgãos executivos: *Consejo Presidencial Andino*, *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*, *Comisión de la Comunidad Andina*, *Secretaria General de la Comunidad Andina*, *Tribunal de Justicia* (28/05/1979, função jurisdicional) e *Parlamento Andino* (1979, função deliberativa). A solução de controvérsias é função do *Tribunal Andino de Justicia*.

A *Comunidad Andino*, ao longo do tempo, abandonou a idéia de uma programação industrial conjunta, de um desenvolvimento harmônico e equilibrado e de

um tratamento coordenado ao investimento estrangeiro. Hoje, o processo é regido pelas regras do mercado.

3.2.5 Comunidade do Caribe (CARICOM)¹⁷²

A *Caribbean Community (CARICOM)* está integrada por 14 membros: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts e Nevis, Saint Lucia, St. Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago. O *Mercado Común del Caribe* é uma das partes da Comunidade, também tendo como objetivos a cooperação funcional e a coordenação de políticas externas. Bahamas é membro da Comunidade, porém não do Mercado Comum. Todos os membros são de língua inglesa e compartilham uma tradição histórica e institucional comum, exceto Suriname que se incorporou à CARICOM em 1995 e cujo idioma e instituições são de origem holandesa.

A CARICOM é regida pelo *Tratado de Chaguaramas* (acordado em 04/07/1973 e ratificado em 1º/08/1973) e pelo Anexo sobre o Mercado Comum. Uma das características desse acordo é que as economias dos países são pequenas, mas apresentam grandes diferenças quanto ao tamanho, população e grau de desenvolvimento. Barbados, Guiana, Jamaica, Trinidad e Tobago e Suriname são considerados formalmente como "*países más desarrollados*". O resto dos membros do Mercado Comum são classificados como países "*menos desarrollados*". Todos os países menos desenvolvidos, exceto Belize, são membros da *Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)* e têm uma moeda comum, administrada por uma autoridade supranacional.

Em 1995, dez dos treze países do MCCA já haviam eliminado seus regimes de licenças prévias e quotas de importação. Em julho desse mesmo ano entrou em vigência um acordo que estabeleceu a livre convertibilidade de moedas nacionais para os pagamentos dentro da sub-região. A respeito da tarifa externa comum há um programa vigente desde 1993, que contempla uma aproximação em quatro etapas durante um período de cinco anos.

¹⁷² Vide site do CARICOM: <http://www.caricom.org>.

Em junho de 1997, os países da *CARICOM* assinaram os Protocolos I (estabelece novas estruturas institucionais) e II (trata do "*derecho de establecimiento*" e do movimento de capitais e serviços), modificando o *Tratado de Chaguaramas*.

A atual estrutura institucional da *CARICOM* é composta pela Conferência de Chefes de Governo, órgão supremo, pelo Conselho do Mercado Comum, órgão executivo, pelos Comitês de Políticas Setoriais e pela Secretaria Geral, órgão técnico, cuja sede é em *Georgetown*.

3.2.6 Associação Latino-americana de Integração (ALADI)¹⁷³

Em 12 de agosto de 1980, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores da ALALC firma o *Tratado de Montevideo*, criando a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) em substituição à ALALC. A nova Associação, com sede na capital uruguaia, é formada por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A ALADI está aberta à adesão de todos os países latino-americanos e contempla a cooperação com outras áreas de integração do Mundo.

A ALADI possui os seguintes objetivos¹⁷⁴: promoção e regulação do comércio recíproco dos países da região, a complementação econômica entre seus membros e o desenvolvimento de ações de cooperação econômica que contribuam para a ampliação dos mercados.

Uma importante inovação que trouxe a nova Associação foi definir princípios¹⁷⁵ que deveriam reger o processo: pluralismo político e econômico; convergência na multilateralização progressiva dos acordos parciais em função do estabelecimento do Mercado Comum Latino-americano; flexibilidade; tratamentos diferenciados¹⁷⁶, sobre a base de três categorias de países levando em conta suas características econômico-estruturais; e multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos.

¹⁷³ Vide site da ALADI: <http://www.aladi.org>.

¹⁷⁴ Artigo 2º do *Tratado de Montevideo* de 12/08/1980.

¹⁷⁵ Artigo 3º do *Tratado de Montevideo* de 12/08/1980.

¹⁷⁶ O artigo 15 do *Tratado de Montevideo* de 12/08/1980 reconhece um status especial aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, baseando-se nos princípios da não reciprocidade e da cooperação comunitária. Três são as categorias de países: de menor desenvolvimento econômico relativo (Bolívia, Equador e Paraguai); de desenvolvimento intermediário (Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela); e outros membros (Argentina, Brasil e México).

Outra mudança significativa que trouxe o *Tratado de Montevideo* de 1980 com relação ao de 1960 foi a criação de uma Área de Preferência Econômica¹⁷⁷ em substituição ao programa de liberação multilateral da Zona de Livre Comércio. Esta Área possui 3 mecanismos distintos de funcionamento regulados pelo *Tratado de Montevideo*: a preferência arancelária regional, com relação a terceiros países (artigo 5º); acordos de alcance regional com a participação da totalidade dos países membros (artigo 6º); acordos de alcance parcial com a participação de dois ou mais países da área (artigo 7º).

Quanto à organização institucional, a ALADI está composta por três órgãos políticos (Conselho de Ministros de Relações Exteriores, Conferência de Avaliação e Convergência e o Comitê de Representantes) e um órgão técnico (Secretaria Geral).

A ALADI foi sempre criticada pela ênfase dada ao bilateralismo, porém, desde sua criação já possui registro de mais de oitenta acordos regionais e parciais de liberação do comércio e complementação econômica entre seus países e a aproximação com países não membros da América Central e do Caribe pela assinatura de mais de trinta acordos.

O acordo que interessa mais diretamente a este trabalho é o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 18, de 29 de novembro de 1991, pois reproduz o Tratado de Assunção, marco legal fundador do Mercosul.

3.2.7 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC ou NAFTA)¹⁷⁸

A Zona de Libre Comercio de América del Norte é integrada por Canadá, Estados Unidos e México. Este espaço econômico foi constituído mediante a assinatura do *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC ou NAFTA)*, em 12/08/992, entrando em vigência a partir de 1º/01/1994. Anteriormente existia um Acordo de Livre Comércio assinado entre Canadá e Estados Unidos, em 1989.

O objetivo do TLC é formar uma Zona de Livre Comércio de bens, serviços e capitais para o ano 2005. Contempla uma eliminação progressiva das tarifas em forma assimétrica, pois se diferencia entre o tratamento a México e Estados Unidos. Não prevê

¹⁷⁷ O artigo 44 do *Tratado de Montevideo* também estabeleceu a “cláusula da nação mais favorecida”, também conhecida como princípio da não discriminação, estendida de forma imediata e incondicional a todos os membros.

uma tarifa externa comum aplicável a terceiros países, porém impõe exigências estritas no tocante à liberalização comercial entre os membros e disciplinas não tarifárias, tais como: regras de origem, investimentos, direitos de propriedade intelectual e mecanismos de solução de controvérsias. Adicionalmente regula assuntos de conservação ambiental e temas trabalhistas.

A estrutura institucional do TLC é relativamente simples e evita a criação de corpos burocráticos. O órgão máximo é a Comissão de Livre Comércio, formada por funcionários designados por cada uma das partes. A Comissão se reúne pelo menos uma vez por ano e toma suas decisões por consenso. Conta com a assistência de comitês¹⁷⁹ e grupos de trabalho¹⁸⁰ em matérias ou temas específicos. Ademais, existe o Secretariado do TLC que é composto por seções nacionais. Não há uma sede física, respondendo os Ministérios do Comércio dos países como destinatários de correspondências.

O procedimento de solução de controvérsias contempla, por uma parte, a resolução de controvérsias relacionadas com a interpretação e aplicação do Tratado; e, pela outra, a resolução de controvérsias relacionadas com práticas desleais de comércio.

Foram criadas também a Comissão Trabalhista e a Comissão para a Cooperação Ambiental, que assessoram à Comissão de Comércio sobre esses assuntos, especialmente sensíveis no funcionamento da Zona de Livre Comércio.

Contempla um prazo de transição de quinze anos para bens especialmente sensíveis. Os princípios gerais do regime comercial são a cobertura universal da abertura, a gradualidade e a diferença no ritmo de ajustes de acordo aos níveis de desenvolvimento de seus três membros.

Em matéria de investimentos, o TLC é regido pelos princípios do “trato nacional” e da “nação mais favorecida”, da eliminação de requisitos de desempenho, da transferência livre de fundos, da expropriação somente em caso de benefício público e compensação a valor de mercado e de direito a solicitar arbitragem internacional em disputas investidor-Estado.

¹⁷⁸ Vide site do TLC (NAFTA): <http://www.nafta-sec-alena.org>.

3.2.8 Grupo de los Tres (G3)¹⁸¹

O *Grupo de los Tres* é composto por Colômbia, México e Venezuela, tendo sido concebido como um esquema de concertação geo-político, substituindo ao Grupo Contadora, na tentativa de garantir a estabilidade política na América Central, implantando a democracia na região.

Para formalizar o Grupo foi firmado o *Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres* em junho de 1994, tendo entrado em vigência em 1º/01/1995. O objetivo principal desse Tratado (desenvolvido de maneira específica, pelo meio de princípios, incluídos os do “trato nacional”, “trato da nação mais favorecida” e transparência) é estimular o comércio entre os membros, pela eliminação das barreiras e do aumento da circulação de bens e de serviços. O G3 reconhece tratamentos diferenciados em razão das categorias de países estabelecidas na ALADI.

Esse acordo tem características peculiares, pois reúne países que são também membros de acordos de integração com objetivos mais ambiciosos. Colômbia e Venezuela formam parte da *Comunidad Andina*, que busca criar um Mercado Comum e atualmente forma uma União Aduaneira imperfeita. México é membro do *TLC*, uma Zona de Livre Comércio. É, portanto, uma inovação e um tema bastante polêmico, pois normalmente a participação em um processo de integração exige exclusividade.

A idéia do *Grupo de los Tres* surgiu em 1989. A possibilidade de manter alternativas abertas no processo de inserção na economia internacional e a compatibilidade desta concepção com a do regionalismo aberto, levaram à assinatura do acordo. O caráter pragmático desse esquema fez com que sua estrutura institucional fosse limitada apenas a mecanismos de coordenação.

O *Grupo de los Tres* contempla um programa de liberação linear e automática que deve conduzir a uma Zona de Livre Comércio para o ano 2005. Entre Colômbia e Venezuela já existe uma situação de livre comércio devido à *Comunidad Andina*. Estes

¹⁷⁹ Comitês: de comércio de bens; de comércio agropecuário; de medidas sanitárias y fitossanitárias; de medidas relativas à normalização; da micro e da pequena empresa; de serviços financeiros; consultivo de controvérsias comerciais privadas; de comércio de roupa usada.

¹⁸⁰ Grupos de Trabalho: sobre regras de origem; sobre subsídios agropecuários; bilateral México-Estados Unidos; bilateral México-Canadá; em matéria de comércio e competência; sobre entrada temporária.

dois países também possuem uma tarifa externa comum. Para a entrada em vigor do acordo foram consideradas as diferenças entre os países participantes. México outorgou uma preferência tarifária maior aos outros dois sócios.

Colômbia, México e Venezuela são as economias da América Latina com maiores vínculos com a América Central e o Caribe. Essa característica do *Grupo de los Tres* representa um papel fundamental na incorporação do *MCCA*, da *CARICOM* e dos países que não pertencem a nenhum esquema de integração ao processo mais amplo de integração regional.

3.2.9 Asociación de Estados del Caribe (AEC)¹⁸²

O Convênio Constitutivo da *AEC* foi assinado em 24/07/1994, em *Cartagena*, Colômbia. Em 1995 foi celebrado em *Puerto España*, Trinidad y Tobago, a Primeira Reunião de Chefes de Estado e de Governo da *AEC*, surgindo a *Declaración de Principios y Plan de Acción sobre Turismo, Comercio y Transporte*. A *Secretaría General de Asociación*, tem sua sede em *Puerto España*. A proposta de criação da *Asociación de Estados del Caribe* foi feita originalmente pela *Comisión de las Indias Occidentales* no seu informe aos Chefes de Governo e de Estado do *CARICOM*. Posteriormente foi apoiada pelos Chefes de Estado da *CARICOM* (1992) e dos países centro-americanos (1993).

A *Asociación de Estados del Caribe (AEC)* é formada por 25 Estados-membros: treze da *CARICOM*, cinco do *MCCA*, os do *Grupo de los Tres* e quatro não pertencentes a outro grupo de integração econômica (Cuba, Haiti, Panamá e República Dominicana). Ademais, são participantes onze territórios não independentes, sob outras formas de associação. Participam, também, França, representando Guadalupe, Guiana Francesa e Martinica, e Holanda, representando Aruba e Antilhas Holandesas.

O objetivo da *AEC* é promover a integração e a cooperação do Caribe¹⁸³. Para isso, a *AEC* possui a seguinte estrutura institucional: Conselho de Ministros (o órgão principal da *AEC*), Secretaria (opera como uma organização intergovernamental) e seis

¹⁸¹ Não foi encontrado nenhum site oficial do *G3*, portanto foi consultado um site do governo mexicano (<http://www.secofi-snci.gob.mx>).

¹⁸² Vide site da *AEC*: <http://www.acs-aec.org>.

Comitês Especiais (de Desenvolvimento do Comércio e de Relações Econômicas Externas; para a Proteção e Conservação do Meio Ambiente e do Mar do Caribe; de Recursos Naturais; de Ciência, Tecnologia, Saúde, Educação e Cultura; de Administração e Orçamento; de Turismo).

A variedade de temas, tamanho de países, graus de desenvolvimento e situações jurídicas e culturais distintas refletem a característica da região como uma zona de confluência das mais diversas tradições históricas.

3.2.10 Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹⁸⁴

De 09 a 11 de dezembro de 1994, os chefes de Estado de 34 países do continente americano se reuniram em *Miami*, na denominada Primeira Cúpula das Américas ("*Cumbre de las Américas*"). Como resultado dessa reunião iniciou um diálogo para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹⁸⁵. As negociações para sua criação devem ser concluídas até o ano 2005. Ademais do acesso aos mercados, a ALCA compreende os temas de serviços, investimentos, competitividade e direitos de propriedade intelectual.

A Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) proposta pelos Estados Unidos, com um alcance hemisférico, tem uma natureza muito distinta dos outros processos de integração latino-americanos. Em primeiro lugar, seu alcance se limita a uma área de livre comércio e não aspira à formação de um mercado único. Em segundo lugar, agruparia a países com níveis de desenvolvimento muito distintos, pelo que apresentaria assimetrias profundas nos processos, entre outros, de tomada de decisões. Em terceiro lugar, devido

¹⁸³ O Caribe é uma região composta por ilhas localizadas no Mar do Caribe e por países do continente com território em suas costas.

¹⁸⁴ Vide site da ALCA: <http://www.ftaa-alca.org>.

¹⁸⁵ Paralelamente à proposta da ALCA, surgiu a idéia de criar uma Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA). A iniciativa foi lançada pelo Brasil em 1993. Não houve discussões formais e nem responde a um projeto elaborado, mas é uma tentativa de lutar contra a hegemonia estadunidense na ALCA. O ponto crucial para a ALCSA são as relações entre a *Comunidad Andina* e o MERCOSUL. Segundo o Acordo Marco para a Criação da Zona de Livre Comércio entre ambos blocos, firmado em 16/04/1998, em *Buenos Aires*. Um resultado positivo dessas negociações praticamente abrigará a toda América do Sul, pois o Chile já firmou acordos bilaterais de livre comércio com todos, exceto Peru.

No caso de que a integração sul-americana avance suficientemente para o ano 2005 pode ser que seus membros se incorporem à ALCA como membros de um grupo de integração sub-regional e que negocie como uma unidade.

à gravitação da economia norte-americana, estaria sujeito aos pormenores internos da política dos Estados Unidos.

Para tal finalidade foi criado um programa de trabalho que contempla reuniões ministeriais e se constituiu um Comitê Tripartite para proporcionar apoio técnico formado pela Organização de Estados Americanos (OEA), o *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A primeira reunião de Ministros do Comércio, efetuada em *Denver*, em junho de 1995, decidiu pela criação de sete grupos de trabalho intergovernamentais nas seguintes áreas: acesso aos mercados; procedimentos aduaneiros e normas de origem; investimentos; subsídios, medidas *antidumping* direitos compensatórios; normas e barreiras técnicas ao comércio; medidas sanitárias e fitossanitárias; e economias pequenas. Em março de 1996 houve a segunda reunião de Ministros do Comércio em *Cartagena*. Nessa oportunidade foram criados quatro grupos de trabalho adicionais: serviços; políticas de competência; direitos de propriedade intelectual; e compras estatais. A terceira Reunião de Ministros de Comercio foi em Belo Horizonte, em maio de 1997, e a quarta em *San José*, em fevereiro de 1998, na qual foi criada a *Secretaría Administrativa de las Negociaciones*. Em 19 de abril de 1998 houve a Segunda Cúpula das Américas em *Santiago, Chile*.

Os princípios básicos da ALCA são: basear-se nos acordos sub-regionais e bilaterais existentes; as obrigações que se assumam para promover o livre comércio no hemisfério devem coincidir com as assumidas no marco da OMC, particularmente com relação ao Artigo XXIV do *GATT*, de 1994; não imporá barreiras a outros países e evitará a adoção de políticas para modificar o comércio do hemisfério em forma adversa; pode coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais; os países poderão negociar e aderir à *ALCA* individualmente; deve ser transparente e dedicará especial atenção às necessidades, condições econômicas e oportunidades das economias menores, a fim de assegurar as suas plenas participações. Adicionalmente, a “*Segunda Cumbre de las Américas*” determinou um Plano de Ação a ser seguido, em que fica claro o quanto o *TLC* serviu de referência obrigatória para a *ALCA* .

3.3 A experiência única¹⁸⁶ da União Européia¹⁸⁷

Em abril de 1951 foi assinado o “Tratado de Paris”, que entrou em vigor em 27/07/1952, fazendo surgir a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (*CECA*), objetivando administrar conjuntamente os recursos carboníferos e siderúrgicos da Alemanha e da França. Em 10/02/1953 a *CECA* passou a funcionar com a seguinte composição: Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo.

Em 25/03/1957, os seis países da *CECA* firmaram o “Tratado de Roma”, criando a Comunidade Econômica Européia (*CEE*) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (*EURATOM*), que passaram a funcionar no dia 1º/01/1958. Em 1967 houve a fusão de todas as instituições das 3 Comunidades (*CECA*, *CEE* e *EURATOM*), mas os textos dos 3 Tratados permaneceram separados. Portanto, como se pode observar, a integração européia também iniciou por um processo de integração econômica.

Esses tratados institutivos foram adaptados por diversas vezes, nomeadamente por ocasião das adesões de novos Estados-membros em: 1973 (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido); 1981 (Grécia); 1986 (Espanha e Portugal); e 1995 (Áustria, Finlândia e Suécia).

Além disso os tratados institutivos foram objeto de três reformas mais profundas, que introduziram importantes alterações institucionais e novos domínios de competência para as instituições européias. Nesse contexto, foram assinados os seguintes tratados: “Ato Único Europeu”, que entrou em vigor em 1º de julho de 1987; o “Tratado da União Européia” ou “Tratado de Maastricht”, assinado em 07/02/1992, que passou a vigorar em 1º de novembro de 1993; e o “Tratado de Amsterdã”, assinado em 02/10/1997 e que entrou em vigor em 1º de maio de 1999.

¹⁸⁶ Nesta parte da dissertação está sendo analisada a União Européia, pois é o processo de integração que mais etapas venceu, segundo os critérios utilizados pela doutrina e, portanto, pode servir de referência para o Mercosul. Posteriormente, algumas comparações serão realizadas.

¹⁸⁷ Vide site da UE: <http://www.europa.eu.int>.

3.3.1 A estrutura institucional da União Européia

As instituições da União Européia foram inicialmente criadas para dar expressão à união de algumas nações européias e, à medida que as responsabilidades foram aumentando, cresceram em dimensão e em número. Nos primeiros 20 anos da Comunidade, a Comissão apresentava propostas, o Parlamento formulava pareceres, o Conselho de Ministros decidia e o Tribunal de Justiça interpretava o direito comunitário. Nos últimos 20 anos, entretanto, o processo de integração foi aprofundado, ocorrendo diversas mudanças na estrutura institucional da União Européia.

Hoje, a estrutura institucional da União Européia é composta cinco instituições (Conselho da União Européia, Comissão Européia, Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e Tribunal de Contas), cinco órgãos (Comitê Econômico e Social, Comitê das Regiões, Banco Europeu de Investimento, Banco Central Europeu e Provedor de Justiça Europeu) e diversas agências e outros organismos (Agência Européia do Ambiente, Agência Européia de Avaliação dos Medicamentos, Agência Européia para a Segurança e Saúde no Trabalho, Fundação Européia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, Fundação Européia para a Formação, Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, Centro de Tradução dos Órgãos da União, Instituto de Harmonização do Mercado Interno, Observatório Europeu da Droga e Toxicodependência, Instituto Comunitário das Variedades Vegetais e Observatório Europeu do Racismo e Xenofobia).

3.3.1.1 Conselho da União Européia

O Conselho da União Européia, normalmente conhecido como Conselho de Ministros, não tem equivalente em qualquer outra parte do Mundo. Trata-se de um corpo com as características de uma organização tanto supranacional como intergovernamental, que vota algumas questões por maioria qualificada ponderada (62 votos de um total de 87 votos¹⁸⁸) e outras por unanimidade. É uma instituição que exerce um poder legislativo¹⁸⁹ e

¹⁸⁸ Alemanha, França, Itália e Reino Unido, 10 votos cada; Espanha, 8 votos; Bélgica, Grécia, Holanda e Portugal, 5 votos cada; Áustria e Suécia, 4 votos cada; Dinamarca, Finlândia e Irlanda, 3 votos cada; e Luxemburgo, 2 votos.

um poder de decisão. Simultaneamente, constitui a instância onde os representantes dos governos dos 15 Estados-membros podem defender os seus interesses e procuram alcançar compromissos.

O Conselho é responsável pela cooperação governamental em matéria de política externa e de segurança comum (PESC) e também nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI), que abrangem, por exemplo, as questões da imigração e do asilo, da luta contra o terrorismo e a droga ou da cooperação judicial.

O Conselho é constituído por um representante de cada Estado-membro com hierarquia ministerial, habilitado a assumir compromissos em nome do seu governo. O Conselho é presidido rotativamente por um dos Estados-membros, por períodos de seis meses, de acordo com uma ordem preestabelecida. A composição de cada sessão do Conselho varia em função dos assuntos abordados, sem no entanto alterar a sua unidade enquanto instituição. A frequência das sessões do Conselho varia em função da urgência das questões tratadas. As formações "Assuntos Gerais", "Economia-Finanças", e "Agricultura" reúnem-se uma vez por mês; as outras, como os "Transportes", o "Ambiente" ou a "Indústria", reúnem-se duas a quatro vezes por ano.

Os chefes de Estado ou de governo dos "Quinze", assistidos pelos seus Ministros dos "Negócios Estrangeiros", e o Presidente da Comissão Europeia reúnem-se pelo menos duas vezes por ano nas sessões do Conselho Europeu. O Conselho tem sua sede em Bruxelas. Em abril, junho e outubro, o Conselho reúne-se em Luxemburgo. Todos os Estados-membros dispõem em Bruxelas de uma representação permanente junto à União Europeia. Os quinze representantes permanentes reúnem-se semanalmente num comitê designado "Comitê de Representantes Permanentes" (COREPER). Este comitê, dividido em duas partes, uma composta por embaixadores, outra por adjuntos, está encarregado de preparar os trabalhos do Conselho.

Os atos do Conselho podem assumir a forma de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações ou pareceres. O Conselho pode igualmente adotar conclusões de carácter político ou outros tipos de atos tais como declarações ou resoluções. No âmbito da PESC

¹⁸⁹ Sempre que o Conselho age na qualidade de legislador, o direito de iniciativa cabe à Comissão Europeia, que apresenta uma proposta ao Conselho. A referida proposta é seguidamente analisada pelo Conselho, que a pode alterar antes de a adoptar.

e da JAI, os principais instrumentos previstos no Tratado são as ações e as posições comuns, bem como as convenções.

O Conselho é assistido por um Secretariado-Geral, situado em Bruxelas. É dirigido por um Secretário-geral, nomeado pelo Conselho. A organização interna do Secretariado-geral do Conselho é composta pelo gabinete do Secretário-geral, o serviço jurídico e dez direções-gerais. Trabalham no Secretariado-Geral cerca de 2.300 funcionários, nacionais dos quinze Estados-membros, que utilizam as onze línguas oficiais da União Européia.

3.3.1.2 A Comissão Européia

O papel e as responsabilidades da Comissão Européia fazem desta instituição o cerne do processo de elaboração das políticas da União. A Comissão é composta por 20 comissários¹⁹⁰, com mandatos de 5 anos (a atual Comissão tem mandato de 1995 até 2000), e 15000 funcionários (um quinto do pessoal trabalha nos serviços de tradução e de interpretação). A sua sede é em Bruxelas.

Os comissários têm de ser completamente independentes dos seus governos nacionais e agir apenas no interesse da União Européia. O Presidente é eleito pelos chefes de Estado e de governo, reunidos no Conselho Europeu após consulta ao Parlamento Europeu. Os outros membros da Comissão são nomeados pelos 15 governos dos Estados-membros, em consulta com o Presidente recém empossado. A legitimidade democrática da Comissão é reforçada pela possibilidade de veto parlamentar, mais determinado e radical, contra o Presidente e os seus colegas. Todos os membros da Comissão têm de ser aprovados pelo Parlamento Europeu antes de poderem tomar posse e podem ser obrigados a demitir-se em bloco por uma moção parlamentar de censura - um poder que nunca foi utilizado.

A Comissão reúne-se uma vez por semana e está dividida em 26 direções-gerais (DG) e cerca de 15 serviços especializados adicionais. Cada DG é chefiada por um Diretor-Geral, que está na dependência direta do Comissário com a responsabilidade política e operacional pelo trabalho dessa DG.

¹⁹⁰ Dois pela Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido e um por cada um dos outros Estados-membros.

A Comissão, embora seja a maior instituição da União Europeia, sendo inclusive responsável pela gestão do orçamento anual da União, não é responsável pelas principais decisões relativas às políticas e às prioridades europeias (esta é uma prerrogativa do Conselho e, em alguns casos, do Parlamento Europeu). As três funções básicas da Comissão são: apresentar propostas de legislação; ser a fiscalizadora dos Tratados; gerir e executar as políticas da União e as relações comerciais internacionais.

O processo legislativo começa com uma proposta da Comissão, pois sem ela, as leis comunitárias não podem ser elaboradas. Ao preparar as suas propostas, a Comissão tem três objetivos constantes: identificar o interesse europeu, fazer consultas tão amplas quanto possível e respeitar o princípio da subsidiariedade (aplicado para garantir que a União Europeia só tome medidas quando puder ser mais eficaz do que os próprios Estados-membros).

3.3.1.3 O Parlamento Europeu

Originalmente, o “Tratado de Roma”, de 1957, atribuía ao Parlamento apenas um papel consultivo, o que permitia à Comissão apresentar propostas e ao Conselho de Ministros decidir a legislação. Os tratados subsequentes alargaram a influência do Parlamento à possibilidade de alterar e mesmo adotar legislação, de modo que, atualmente, o Parlamento e o Conselho partilham do poder de decisão num vasto número de áreas. Ademais, participa do processo de co-decisão, em que reparte o poder de tomada de decisão eqüitativamente com o Conselho. Um comitê de conciliação (constituído por igual número de membros do Parlamento e do Conselho, na presença da Comissão) tenta obter um compromisso relativamente a um texto que tanto o Conselho como o Parlamento possam posteriormente aprovar. Caso não se chegue a acordo, o Parlamento pode simplesmente rejeitar a proposta. Os poderes mais importantes do Parlamento Europeu dividem-se em três categorias: poder legislativo, poder orçamentário e controle do poder executivo.

O Parlamento Europeu é composto por 626 deputados, eleitos de cinco em cinco anos¹⁹¹, desde 1979 (esta é a quinta legislatura, 1999-2004): Alemanha, 99; França, Itália

¹⁹¹ O voto para eleger os deputados do Parlamento Europeu é facultativo.

e Reino Unido, 87 cada; Espanha, 64; Holanda, 31; Bélgica, Grécia e Portugal, 25 cada; Suécia, 22; Áustria, 21; Dinamarca e Finlândia, 16 cada; Irlanda, 15; Luxemburgo, 6.

As principais correntes políticas do continente estão todas representadas no Parlamento, desde a extrema-esquerda à extrema-direita, num total de cerca de 100 partidos políticos. Estes organizam-se num número limitado de grupos políticos (atualmente são oito): Grupo do Partido Popular Europeu (Democrata Cristão) e Democratas Europeus / PPE-DE¹⁹²; Grupo do Partido dos Socialistas Europeus - PSE¹⁹³; Grupo do Partido Europeu dos Liberais, Democratas e Reformistas – ELDR¹⁹⁴; Grupo Dos Verdes / Aliança Livre Européia – ALE¹⁹⁵; Grupo Confederado da Esquerda Unitária Européia e da Esquerda Nórdica Verde / (GUE - NGL)¹⁹⁶; Grupo União para a Europa das Nações / UEN; Grupo para a Europa das Democracias e das Diferenças / EDD; e os deputados não pertencentes a nenhum Grupo de partidos.

A gestão global das atividades do Parlamento é da responsabilidade da Mesa, constituída pelo Presidente e por 14 vice-presidentes. Todos os seus membros são eleitos com mandatos de dois anos e meio. Os presidentes dos grupos políticos participam com o Presidente do Parlamento na Conferência dos Presidentes, que é responsável pela organização do trabalho do Parlamento e pela fixação da ordem do dia para as sessões plenárias.

A maior parte do trabalho efetivo do Parlamento é realizado pelas 20 comissões parlamentares, que abrangem todas as áreas de atividade da União, desde a agricultura à política externa e de segurança, desde os assuntos jurídicos e dos direitos dos cidadãos à cooperação e ao desenvolvimento externos.

¹⁹² Fundado como Grupo Democrata-Cristão em 23/06/1953, na Assembléia Comum da CECA, passando a designar-se a partir de julho de 1979, quando das primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu, "Grupo do Partido Popular Europeu" (Grupo Democrata-Cristão) e, posteriormente, em julho de 1999, "Grupo do Partido Popular Europeu (Democrata Cristão) e Democratas Europeus". O Grupo do PPE-DE, o mais representativo no Parlamento Europeu, reúne, hoje, 233 deputados provenientes dos 15 Estados-membros da União Européia (53 da Alemanha; 37 do Reino Unido; 34 da Itália; 28 da Espanha; 21 da França; 9 da Grécia; 9 da Holanda; 9 de Portugal; 7 da Áustria; 7 da Suécia; 6 da Bélgica; 5 da Finlândia; 5 da Irlanda; 2 de Luxemburgo; 1 da Dinamarca).

¹⁹³ Composto, atualmente, de 180 deputados procedentes de 19 partidos socialistas nacionais em 15 Estados - membros da União Européia. Na legislatura passada foi o Grupo com maior número de representantes no Parlamento Europeu.

¹⁹⁴ A sua composição, hoje, é de 51 deputados.

¹⁹⁵ Formado, no momento, por 48 deputados de 12 Estados-membros (Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Espanha, Suécia e Reino Unido).

¹⁹⁶ São 42 deputados de 10 Estados-membros (7 da Grécia; 6 da Alemanha; 6 da França; 6 da Itália; 4 da Espanha; 3 da Suécia; 2 de Portugal; 1 Finlândia; 1 da Dinamarca; 1 da Holanda), com 14 partidos políticos.

Reúne-se o Parlamento Europeu em Estrasburgo, para as sessões plenárias mensais, e em Bruxelas, para as reuniões das comissões e para as sessões adicionais. Já o Secretariado-Geral está sediado em Luxemburgo.

3.3.1.4 Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

A missão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, com sede em Luxemburgo, é fornecer as garantias judiciais necessárias para assegurar o respeito ao direito na interpretação e na aplicação dos Tratados, bem como no conjunto das atividades da Comunidade Europeia. O Tribunal de Justiça pode ser chamado a decidir em processos instaurados pelos Estados-membros, pelas instituições ou pelos órgãos comunitários ou pelos particulares e por empresas. Assegura a interpretação uniforme do direito comunitário graças a uma estreita cooperação com os juizes nacionais através do processo de reenvio prejudicial.

O Tribunal de Justiça funcionou como instância única até 1º/09/1989. Nessa data, o Conselho associou ao Tribunal de Justiça um Tribunal de Primeira Instância. O Tribunal de Primeira Instância tem neste momento competência para conhecer de todos os recursos e ações instaurados por particulares e empresas contra decisões dos órgãos comunitários. Os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância podem ser objeto de recurso para o Tribunal de Justiça, limitado às questões de direito.

O Tribunal de Justiça é composto por 15 juizes e 9 advogados-gerais, nomeados de comum acordo pelos Estados-membros por períodos de seis anos, renováveis. Devem oferecer todas as garantias de independência e reunir as condições exigidas, nos respectivos países, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais, sendo juristas de reconhecida competência. Os juizes elegem entre si, pelo período de três anos, o Presidente do Tribunal de Justiça, o qual dirige os trabalhos do Tribunal e preside às deliberações. O Tribunal de Justiça é assistido pelos advogados-gerais, aos quais cabe apresentar conclusões fundamentadas sobre as causas submetidas ao Tribunal.

O Tribunal de Primeira Instância é composto por 15 juizes, nomeados pelos Estados-membros também por um período de seis anos, renovável. O Tribunal de

Primeira Instância elege igualmente o seu Presidente entre os seus juizes, mas não é assistido por advogados-gerais.

O Tribunal de Justiça reúne-se em sessão plenária ou em sessões compostas por três ou cinco juizes. Reúne-se em sessão plenária quando considerar necessário e sempre que um Estado-membro ou um órgão da Comunidade, que intervenha no processo, solicite. Por seu lado, o Tribunal de Primeira Instância reúne-se em seções compostas por três ou cinco juizes. Pode reunir-se em sessão plenária para julgar determinados processos importantes.

Em geral, há duas categorias de processos que podem ser submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça: ações ou recursos diretos e pedidos de decisão prejudicial. As ações ou recursos diretos podem ser diretamente apresentados pela Comissão, por outros órgãos comunitários ou por um Estado-membro. Os processos interpostos por particulares ou empresas em que seja posta em causa a legalidade de um ato comunitário são diretamente submetidos ao Tribunal de Primeira Instância. Se as decisões do Tribunal de Primeira Instância forem objeto de recurso, este é julgado pelo Tribunal de Justiça segundo trâmites processuais semelhantes aos das ações e dos recursos diretos.

No tocante aos pedidos de decisão prejudicial, os mesmos são provenientes de órgãos jurisdicionais dos Estados-membros que necessitem de uma decisão sobre uma questão de direito comunitário para poderem proferir uma decisão. O Tribunal de Justiça não é uma jurisdição de recurso das decisões dos tribunais nacionais e só pode pronunciar-se sobre questões de direito comunitário. Uma vez proferido o acórdão, o tribunal nacional é obrigado a decidir em conformidade com os princípios de direito comunitário estabelecidos pelo Tribunal de Justiça.

No âmbito de uma ação ou recurso direto, a língua do processo é escolhida pelo demandante, ao passo que nos processos prejudiciais a língua do processo é a do órgão jurisdicional de reenvio. Assim, qualquer das línguas da Comunidade pode ser utilizada. Os documentos escritos representam uma parte importante da tramitação processual no Tribunal de Justiça, tanto para as peças processuais das partes como para a apresentação de observações em matéria prejudicial. Após o encerramento da fase escrita, tem lugar uma audiência onde são proferidas as alegações das partes. Após a audiência, o advogado-geral apresenta publicamente as suas conclusões sobre os

argumentos apresentados e sobre a interpretação das disposições aplicáveis e após propõe ao Tribunal uma decisão. Embora as conclusões dos advogados-gerais não vinculem o Tribunal, têm grande autoridade e, freqüentemente, são seguidas pelo Tribunal. Os juízes deliberam em conferência antes de proferirem o acórdão em audiência pública. Os acórdãos devem ser fundamentados e são publicados nas 11 línguas oficiais.

3.3.1.5 Tribunal de Contas Europeu

O Tribunal de Contas Europeu, por intermédio de seus auditores, é o órgão responsável por verificar se as receitas e as despesas cumprem as disposições legais e atendem aos princípios orçamentários e contábeis da Comunidade. Simultaneamente, o Tribunal também se preocupa com a correta gestão do dinheiro da Comunidade, verificando se e até que ponto os objetivos de gestão financeira foram atingidos e a que preço. O Tribunal de Contas foi criado em 1975 e hoje é composto por 15 membros, tendo sua sede em Luxemburgo.

As observações do Tribunal sobre a gestão das finanças comunitárias são publicadas no seu relatório anual, juntamente com as respostas dos órgãos envolvidos. O relatório anual identifica as áreas em que é possível e desejável efetuar melhorias. Adotado todos os anos em novembro, é examinado pelo Parlamento Europeu, após recomendação do Conselho, quando aquele órgão considera se deve ou não conceder quitação à Comissão quanto à gestão do orçamento.

3.3.1.6 Comitê Econômico e Social das Comunidades Europeias

De acordo com os Tratados, é um órgão consultivo da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu. Os pareceres que emite (mediante consulta ou por iniciativa própria) são elaborados pelos seus membros, que são representantes dos diferentes setores da vida econômica e social. O Comitê Econômico e Social foi instituído pelo “Tratado de Roma” (1957) com o fim de associar os diversos grupos de interesses econômicos e sociais à realização do Mercado Comum e de lhes proporcionar um instrumento institucional. Posteriormente, o “Ato Único Europeu” (1986), o “Tratado de

Maastricht” (1992) e o “Tratado de Amsterdã” (1997) reforçaram a posição do Comitê Econômico e Social e alargaram as suas competências.

A consulta do Comitê pela Comissão ou pelo Conselho é, conforme o caso, obrigatória ou facultativa, mas o Comitê pode emitir parecer por sua própria iniciativa.

Os seus 222 membros (com o título de conselheiro), provenientes dos meios sócio-econômicos da Europa, são propostos pelos governos dos Estados-membros e nomeados, a título pessoal, pelo Conselho da União Européia para um período renovável de quatro anos. Os conselheiros organizam-se em três grupos: Empregadores (Grupo I), Trabalhadores (Grupo II), Interesses Diversos (Grupo III). Distribuem-se da seguinte forma: Alemanha, França, Itália e Reino Unido: 24; Espanha: 21; Bélgica, Grécia, Holanda, Portugal, Áustria e Suécia: 12; Dinamarca, Irlanda e Finlândia: 9; e Luxemburgo: 6.

Os órgãos de trabalho do Comitê Econômico e Social são: Presidência e Mesa (composta de 36 membros - 12 por grupo - e compreende um presidente e dois vice-presidentes, que pertencem cada um a seu grupo, havendo rotação dos grupos no exercício dos três cargos, ao longo dos dois anos de mandato); Seções (Agricultura, desenvolvimento rural e ambiente; União econômica e monetária e coesão econômica e social; Emprego, assuntos sociais e cidadania; Relações exteriores; Mercado único, produção e consumo; Transportes, energia, infra-estruturas e sociedade da informação); Grupos de estudo (para a preparação dos pareceres as seções constituem, normalmente, entre os seus membros, grupos de estudo de 12 pessoas (entre elas um relator), assistidas por 4 peritos, em geral); Sub-comitês (é uma estrutura eventual, que funciona de maneira análoga à das Seções, com a diferença de que se ocupa exclusivamente de um assunto bem preciso); e Assembléia (ocorrem dez reuniões plenárias por ano reuniões, onde com base em pareceres das Seções, a Assembléia adota, por maioria simples, pareceres na sua forma final, e os transmite aos diferentes órgãos). Ademais, o Comitê é assistido por um Secretariado-Geral dirigido pelo Secretário-Geral.

O quadro de pessoal é de 135 pessoas. Desde 1º/01/1995, o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões partilham serviços comuns, cujo pessoal (516 pessoas) pertence essencialmente ao Secretariado-Geral do Comitê Econômico e Social.

3.3.1.7 Comitê das Regiões

O aparecimento do Comitê das Regiões reflete o desejo dos Estados-membros não só de respeitar as identidades e prerrogativas locais e regionais, mas também de as fazer participar no desenvolvimento e implementação das políticas da União Européia. Pela primeira vez, existe agora a obrigação legal de consultar os representantes das autoridades locais e regionais sobre uma série de assuntos que lhes dizem diretamente respeito.

Criado como órgão consultivo pelo “Tratado da União Européia”, o Comitê surgiu como um importante guardião do princípio da subsidiariedade, desde a sua primeira sessão, em março de 1994. É um princípio que resiste ao processo de tomada de decisões centralizado. Na qualidade de governadores regionais, presidentes de câmaras ou representantes de outras coletividades locais existem 222 membros do Comitê (França, Alemanha, Itália e Reino Unido, 24 cada; Espanha, 21; Áustria, Bélgica, Grécia, Holanda, Portugal e Suécia, 12 cada; Dinamarca, Finlândia e Irlanda, 9 cada; Luxemburgo, 6), titulares de cargos eleitos, por mandatos de 4 anos. As suas reuniões são realizadas pelo menos 5 vezes ao ano.

O Comitê organiza os seus trabalhos com base numa estrutura de sete Comissões permanentes: Política Regional, Fundos Estruturais, Coesão Económica e Social, Cooperação Transfronteiriça e Inter-regional; Agricultura, Desenvolvimento Rural, Pesca; Redes Transeuropeias, Transportes, Sociedade da Informação; Ordenamento do Território, Cidades, Energia, Ambiente; Política Social, Saúde Pública, Proteção dos Consumidores, Investigação, Turismo; Emprego, Política Económica, Mercado Único, Indústria, Pequenas e Médias Empresas; Educação, Formação Profissional, Cultura, Juventude, Desporto, Direitos dos Cidadãos. O Comitê criou também uma Comissão Especial de Assuntos Institucionais, que contribuirá para a reflexão sobre a reforma das instituições da UE. A Mesa, eleita por dois anos, organiza o trabalho do Comitê das Regiões.

3.3.1.8 Banco Europeu de Investimento

O Banco Europeu de Investimento (BEI), composto pelos 15 Estados-Membros, concede empréstimos a longo prazo para investimentos de capital que promovam o desenvolvimento económico e a integração da União, objetivando: reforçar o progresso económico das regiões menos favorecidas; melhorar as redes transeuropeias de transportes e telecomunicações e de transporte de energia; melhorar a competitividade internacional da indústria e apoiar as pequenas e médias empresas; proteger o ambiente e a qualidade de vida, promovendo o desenvolvimento urbano e salvaguardando o património arquitectónico da UE; e garantir um abastecimento de energia seguro. A sede do BEI está localizada em Luxemburgo.

Embora as atividades do BEI se concentrem sobretudo na UE, este contribui também para a concretização da vertente financeira das políticas de cooperação da União com Estados terceiros. Atualmente, o Banco intervém em mais de 100 países.

3.3.1.9 Banco Central Europeu

O Banco Central Europeu (BCE) sucedeu ao Instituto Monetário Europeu (IME). O BCE foi instituído em 30 de junho de 1998. Desde 1º de Janeiro de 1999 tem por missão assegurar a execução da política monetária europeia definida pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), sendo o órgão responsável pela política monetária da zona euro. Em termos concretos, os órgãos de decisão do BCE (o Conselho do BCE e a Comissão Executiva) dirigem o Sistema Europeu de Bancos Centrais, que tem a seu cargo a gestão da massa monetária, a condução das operações cambiais, a detenção e a gestão das reservas cambiais oficiais dos Estados-membros e a promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento.

O Banco Central Europeu exerce um papel fundamental na concretização da União Económica e Monetária, objetivando instaurar uma moeda única, o Euro. A União Económica e Monetária, foi desenvolvida em três fases: de 1º/07/1990 a 31/12/1993, a livre circulação de capitais entre os Estados-membros, reforço da coordenação das políticas económicas e intensificação da cooperação entre os bancos centrais; de 1º/01/1994 a 31/12/1998, a convergência das políticas económicas e monetárias dos

Estados-membros, com vista a assegurar a estabilidade dos preços e finanças públicas; e de 1º/01/1999 em diante, a criação de um Banco Central Europeu, fixando as taxas de câmbio e introduzindo a moeda única. Participam da terceira fase da União Econômica e Monetária, atualmente, 11 Estados-membros. Reino Unido e Dinamarca não adotaram a moeda única por decisão própria, enquanto Grécia e Suécia não preencheram os critérios estabelecidos pelo “Tratado de Maastricht”.

3.3.1.10 Provedor de Justiça Europeu

Um dos direitos de qualquer cidadão da União Européia é o de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu, órgão criado para receber as queixas quanto a atos de má administração por parte dos órgãos comunitários.

O Provedor de Justiça dispõe de um vasto leque de competências de inquérito: os órgãos e instituições da Comunidade devem, sob determinadas condições, fornecer todos os documentos e provas que o Provedor solicite; este pode ainda obter informações das entidades nacionais. O Provedor de Justiça tem poder para agir na qualidade de conciliador entre os cidadãos e a administração comunitária. Também pode emitir recomendações dirigidas às instituições comunitárias, bem como enviar o processo ao Parlamento Europeu, para que este possa, se necessário, retirar conclusões políticas da atitude da administração.

Após essa revisão das experiências de integração ocorridas na América Latina e da análise mais detalhada do exemplo da União Européia, passa-se a examinar com mais atenção a experiência de integração em curso no Cone Sul da América do Sul, intitulada Mercosul.

3.4 Os antecedentes diretos¹⁹⁷ do Mercosul

Em 1968 Argentina e Brasil firmaram no Rio de Janeiro um “Convênio de Intercâmbio Cultural”. Posteriormente, no final da década de 70 foi firmado o “Acordo

Tripartite Argentina - Brasil – Paraguai” que permitiu compatibilizar as quotas das represas de Itaipú e *Corpus*. A aproximação dos países continuou em 1980, com a assinatura do “Acordo de Cooperação” entre os governos da Argentina e do Brasil para o desenvolvimento e a aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear.

Porém, o instrumento mais relevante desse novo esquema de cooperação e desenvolvimento regional foi a “Declaração de Iguazú”, firmada em 30 de novembro de 1985 pelos presidentes Alfonsín e Sarney. Como resultado desta Declaração foi assinada em 29 de julho de 1986 a “Ata para a integração Argentino-Brasileira”, conhecida como Ata de Buenos Aires. Surgiu, então, o “Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil” (PICAB) . Depois, em 10 de dezembro de 1986 foi assinada a “Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento”. Os principais instrumentos dessa primeira etapa foram os 24 protocolos aprovados e assinados sucessivamente durante seis encontros presidenciais.

A segunda etapa do PICAB iniciou em fevereiro de 1988 durante uma reunião tripartite em *San Juan de Anchorena* (Uruguai), a partir da qual o país anfitrião passou a fazer parte do processo de integração. Em abril desse ano foi assinada a “Decisão Tripartite nº1”, denominada “Ata de Alvorada”, documento fundacional da integração entre os três países.

Entretanto, Argentina e Brasil continuavam a manter o firme propósito de levar adiante a cooperação bilateral. Em 29 de novembro de 1988, em Buenos Aires foi firmado o “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil”. O texto, de caráter rígido, não contemplava a aceitação de solicitações de associação a curto prazo. O tratado bilateral foi ratificado pelos Legislativos de ambos países em agosto de 1989. Estava previsto um espaço econômico comum, em que os obstáculos tarifários deveriam ser eliminados em um prazo máximo de dez anos. Porém, quanto aos aspectos institucionais, destaca-se a ausência de órgãos encarregados pela condução do processo de formação do mercado comum.

¹⁹⁷ O “Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil” (PICAB) é normalmente associado pela doutrina como o antecedente mais direto do Mercosul. Em realidade, o PICAB representa a consolidação de uma série de iniciativas de aproximação entre Argentina e Brasil.

Posteriormente, em 6 de julho de 1990 foi assinada a "Ata de Buenos Aires" sendo antecipado em cinco anos o prazo para a instauração do Mercado Comum bilateral, fixando a data de 31 de dezembro de 1994 para dar início ao processo.

Porém, por pressão dos países vizinhos, em agosto de 1990 ocorreu uma Reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Economia da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, na qual foi decidido o ingresso imediato dos dois últimos ao processo de formação de um Mercado Comum sub-regional. Chile decidiu abrir um período de observação, pois nessa época tinha a expectativa de fazer parte do *TLC (NAFTA)*.

Em 18 de dezembro de 1990, em *Montevideo*, foi assinado o "Acordo de Complementação Econômica" (ACE) argentino-brasileiro, registrado na ALADI como "Acordo de Complementação Econômica nº14" (acordo parcial). Esse Acordo estabeleceu um programa de liberação de restrições ao comércio recíproco.

Posteriormente, até a firma do "Tratado de Assunção", foram realizadas as IIª e IIIª reuniões do Grupo Mercado Comum binacional, estas já com a participação do Paraguai e Uruguai como países observadores.

Na reunião quatripartite celebrada pelo Grupo, nos dias 5 e 6 de setembro de 1990, Paraguai e Uruguai pedem para participar como membros permanentes do processo, ainda que reconhecendo as diferenças de ritmo para eles. A partir desse momento, iniciaram as reuniões do Grupo Mercado Comum, com os 4 países, objetivando negociar a assinatura de um tratado de integração.

3.5 Mercosul¹⁹⁸: do "Tratado de Assunção" até o ano 2000

O Mercosul é um processo de integração, conformado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, além de contar com Chile e Bolívia na condição de Estados associados.

Juridicamente o Mercosul é uma comunidade de direito, já com personalidade jurídica internacional¹⁹⁹, mas que ainda carece de supranacionalidade²⁰⁰, ou seja, os seus

¹⁹⁸ Vide site do Mercosul: <http://www.rau.edu.uy/mercosur>.

órgãos não possuem poder de coerção e as suas normativas não são de aplicação imediata. O “Tratado de Assunção” (também conhecido como “Tratado marco” ou Tratado fundacional” do Mercosul), o “Protocolo de Brasília” e o “Protocolo de Ouro Preto” compõem a estrutura jurídica básica do Mercosul.

Economicamente corresponde, hoje, a uma União Aduaneira imperfeita ou incompleta²⁰¹, mas almeja ser um Mercado Comum, segundo estabelece o “Tratado de Assunção”.

3.5.1 “Tratado de Assunção”

A *República de Argentina*, a República Federativa do Brasil, a *República del Paraguay* e a *República Oriental del Uruguay*, firmaram em 26 de março de 1991, na capital do Paraguai, o “Tratado de Assunção” constituindo o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O mencionado Tratado entrou em vigor²⁰² em 29 de novembro de 1991.

O artigo 1º do “Tratado de Assunção” explicita os objetivos pretendidos com a criação de um Mercado Comum entre os quatro Estados, quais sejam: permitir a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC) e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou grupos de Estados; a coordenação de políticas macro-econômicas e setoriais entre os Estados-partes. Para isso ficou estabelecido um período de transição, a contar da data de entrada em vigor do Tratado até dezembro de 1994.

¹⁹⁹ O órgão titular da personalidade jurídica do Mercosul é o Conselho do Mercado Comum (art.8º do Protocolo de Ouro Preto”).

²⁰⁰ A falta de um órgão supranacional determina que todas as decisões são tomadas por consenso.

²⁰¹ O Mercosul é uma União Aduaneira imperfeita, mas ainda é também uma Zona de Livre Comércio imperfeita ou incompleta, pois mantém listas nacionais.

²⁰² Conforme o artigo 19, o “Tratado de Assunção” tem vigência por prazo indefinido, entrando em vigor trinta dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação perante a *República del Paraguay*, país este encarregado da notificação aos outros Estados-partes da data de entrada em vigor do referido Tratado. Existe a possibilidade dos demais países que fazem parte da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) aderirem ao “Tratado de Assunção” (tratado com vocação regional). Para isso deverão apresentar suas solicitações, que somente poderão ser examinadas depois de cinco anos de vigência do mesmo. Todavia, é permitida apreciação em prazo menor ao de cinco anos, caso a solicitação venha de um país que não faça parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional. Para que algum desses Estados possa aderir ao “Tratado de Assunção” é necessária a aprovação unânime dos Estados-partes.

O princípio que rege o “Tratado de Assunção” é o da reciprocidade, conforme determina o artigo 2º: “O Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes.” Outros princípios podem ser identificados nos documentos relativos ao Mercosul, tais como: flexibilidade (espaço de negociação que possuem os governos), gradualidade (desejo de promover a integração por etapas) e equilíbrio (adoção de cláusulas que garantam salvaguardas, em especial para o período de transição).

O modelo de integração que o Tratado visou constituir, num primeiro momento, foi a criação de uma Zona de Livre Comércio. O processo de criação de uma ZLC implica superar alguns obstáculos. O primeiro obstáculo a ser superado foi o estabelecimento de “regras de origem” para os produtos, também conhecidas como “critérios de nacionalização”. As mesmas servem para que se possa determinar a real proveniência dos produtos. Assim, a classificação se faz dentro de certos critérios fixados. O principal objetivo das “regras de origem” é identificar se o produto teve fabricação local ou se é originário da Zona de Livre Comércio, visando evitar que produtos originários de países não pertencentes à Zona recebam tratamento privilegiado. No caso do Mercado Comum do Sul, o “Regime Geral de Origem” (Anexo II), não distinguiu os produtos agrícolas, ao contrário do que ocorreu na União Européia que deixou os produtos agrícolas para etapas posteriores visando proteger os produtores nacionais. A Decisão 6/94 editou o “Regulamento de Origem Comum do Mercosul” (ROC), criando a lista de produtos sobre o qual incidiu essa regulamentação e definiu as “regras de origem”. Assim, com base nesses critérios foram emitidos “Certificados de Origem”, os quais acompanham os produtos de forma a orientar a aplicação das tarifas previstas no “Código Aduaneiro do Mercosul” (Decisão 25/94). Todavia, não se tratou de uma questão tão simples. O problema esteve e ainda está relacionado com o fato de que os países que formam o Mercado Comum do Sul possuem diferentes níveis de desenvolvimento para produção de determinados produtos.

Outra etapa ainda em progresso no Mercosul é a União Aduaneira. Ela teve início com a implantação da tarifa externa comum (TEC) pela Decisão 7/94. A TEC abrange 9.000 itens, excetuados os produtos originários da ALADI, de acordos bilaterais com o Mercosul (por exemplo, Mercosul-Chile ou Mercosul-Bolívia), e os produtos que fazem parte do chamado “Regime de Adequação Final à União Aduaneira”, o que caracteriza uma União Aduaneira imperfeita.

Ficou instituído que, durante o período de transição, dois órgãos permaneceriam responsáveis pela administração e execução do “Tratado de Assunção”. Esses órgãos foram o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum. Igualmente, durante o período de transição, as partes ficaram submetidas a um “Regime Geral de Origem” (Anexo II); um “Sistema de Solução de Controvérsias” (Anexo III); e um “Sistema de Medidas de Salvaguarda” (Anexo IV).

3.5.2 “Protocolo de Brasília”

Em 17/12/1991 foi assinado o “Protocolo de Brasília”, criando o mecanismo de solução de controvérsias. O objetivo foi regular o procedimento para solução de controvérsias que surgissem entre os Estados-partes no que refere à interpretação, à aplicação ou ao não cumprimento das disposições contidas no “Tratado de Assunção” e acordos, além das Decisões do Conselho do Mercado Comum e das Resoluções do Grupo Mercado Comum.

De acordo com o Protocolo, a primeira tentativa de solução de controvérsias se dará mediante negociação direta. Não tendo havido solução por negociação direta, a alternativa será o procedimento arbitral, de responsabilidade do Tribunal Arbitral, que decidirá as controvérsias com base nas disposições do “Tratado de Assunção”, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas Decisões do Conselho do Mercado Comum, nas Resoluções do Grupo Mercado Comum e nos princípios e disposições de direito internacional aplicáveis à matéria. Os particulares também podem apresentar reclamações para o conhecimento do Tribunal Arbitral, caso em que, se recebida, passará pelo exame de um grupo de especialistas convocados para emitir um parecer sobre a sua procedência no prazo de trinta dias, contados da sua designação.

As críticas à ausência de um Tribunal Supranacional são muitas, pois outras tentativas de processos de integração demonstraram que a falta de instituições supranacionais cria embaraços ao desenvolvimento da integração.

3.5.3 “Protocolo de Ouro Preto”

Em 17 de dezembro de 1994 foi assinado o “Protocolo de Ouro Preto”, criando uma estrutura institucional para o Mercosul e dando-lhe personalidade jurídica de direito internacional. O Mercosul foi criado quase sem nenhum aparato e somente com o mencionado Protocolo foi possível pactuar bilateralmente com outros processos de integração ou com outros países.

3.6 A estrutura institucional do Mercosul

O artigo 1º do “Protocolo de Ouro Preto” dispõe sobre a estrutura institucional do Mercosul, enumerando os órgãos que o compõem:

- I. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II. O Grupo Mercado Comum (GMC);
- III. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM);
- IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
- V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI. A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).”

Além desses órgãos ficou facultada a criação de órgãos auxiliares para o melhor alcance dos objetivos do processo de integração.

A estrutura institucional do Mercosul sofreu diversas modificações desde o “Tratado de Assunção”, até a última alteração realizada pelo “Protocolo de Ouro Preto”. O “Tratado de Assunção” determinou os órgãos para o período de transição²⁰³, que logo foram sendo aperfeiçoados durante esse período de tempo pela legislação derivada.

²⁰³ O artigo 9º do “Tratado de Assunção” criou o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, além da Secretaria Administrativa do GMC (artigo 15 do “Tratado de Assunção”), posteriormente transformada na Secretaria Administrativa do Mercosul pelo “Protocolo de Ouro Preto”. O “Tratado de Assunção” faz em seu artigo 24 uma referência puramente formal sobre a representação parlamentar, mas não instituiu nenhum órgão para tal.

Inclusive foi criado um novo órgão²⁰⁴ durante esse período, posteriormente mantido em Ouro Preto. Os órgãos com capacidade decisória são o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul²⁰⁵. Os outros órgãos são a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul.

3.6.1 Conselho do Mercado Comum

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do Mercosul, correspondendo a ele a condução política do processo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo “Tratado de Assunção”, para lograr a constituição final do mercado comum²⁰⁶. Está integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia ou seus equivalentes dos Estados²⁰⁷. Suas reuniões são coordenadas pelos primeiros, podendo ser convidados a participar delas Ministros de outras áreas²⁰⁸. Deve ocorrer ao menos uma reunião semestral com a presença dos Presidentes dos países²⁰⁹. O CMC tem uma presidência rotativa entre os Estados, em ordem alfabética, a cada seis meses²¹⁰. O Conselho do Mercado Comum se manifesta por Decisões²¹¹, que são obrigatórias para os Estados. O artigo 8º do “Protocolo de Ouro Preto” arrola as funções e atribuições do CMC.

O regimento interno do CMC foi aprovado pela Decisão 2/98.

3.6.2 Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do Mercosul²¹², composto por quatro membros titulares por cada país, designados por seus governos, entre os quais

²⁰⁴ A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

²⁰⁵ Artigo 2º do “Protocolo de Ouro Preto”.

²⁰⁶ Artigo 3º do “Protocolo de Ouro Preto”.

²⁰⁷ Artigo 4º do “Protocolo de Ouro Preto”. Foi alterado o “Tratado de Assunção”, pois agora há a possibilidade dos Ministros das Relações Exteriores convidarem para participar nas reuniões outros Ministros ou autoridades de seu nível.

²⁰⁸ Artigo 7º do “Protocolo de Ouro Preto”.

²⁰⁹ Artigo 6º do “Protocolo de Ouro Preto”. O “Tratado de Assunção” previa no mínimo reuniões anuais.

²¹⁰ Artigo 5º do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹¹ Artigo 9º do “Protocolo de Ouro Preto”.

deve haver representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia e dos Bancos Centrais²¹³, podendo convidar, quando seja necessário, a outros representantes das Administrações Públicas ou de outros órgãos do Mercosul²¹⁴. Suas principais funções e atribuições, acrescidas em relação ao “Tratado de Assunção”, estão definidas no artigo 14 do “Protocolo de Ouro Preto”. A coordenação do GMC é responsabilidade dos Ministros de Relações Exteriores. O Grupo Mercado Comum se pronuncia por Resoluções²¹⁵, que são obrigatórias para os Estados.

A estrutura interna do GMC foi determinada pela Resolução 20/95 (Sub-grupos de Trabalho: Assuntos Comerciais, Assuntos Aduaneiros, Normas Técnicas, Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio, Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Política Agrícola, Política Industrial e Tecnológica, Política Energética, Coordenação de Políticas Macroeconômicas, Assuntos Trabalhistas, de Emprego e de Seguridade Social; Grupos Ad-hoc; e Reuniões Especializadas) e o seu regimento interno foi aprovado através da Decisão 4/91. É nos Sub-grupos que as questões práticas são debatidas com maior profundidade.

3.6.3 Comissão de Comércio do Mercosul

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é o órgão de assessoramento do Grupo Mercado Comum e a ela compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados para o funcionamento da União Aduaneira, assim como efetuar o seguimento e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países²¹⁶. A Comissão de Comércio do Mercosul se pronuncia por Diretrizes²¹⁷. Está integrada por quatro membros titulares por cada Estado e é coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores dos países²¹⁸. A CCM tem ao menos uma reunião mensal²¹⁹ e suas principais funções e atribuições estão contempladas no artigo 19 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹² Artigo 10 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹³ Artigo 11 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹⁴ Artigo 12 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹⁵ Artigo 15 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹⁶ Artigo 16 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹⁷ Artigo 20 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹⁸ Artigo 17 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²¹⁹ Artigo 18 do “Protocolo de Ouro Preto”.

Ademais, corresponde à CCM considerar as Reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da CCM²²⁰.

A estrutura interna da CCM foi determinada pela Decisão 9/94 (Comitês Técnicos) e o seu regimento interno foi aprovado pela da Resolução 61/96 e pela Diretriz 5/96.

3.6.4 Comissão Parlamentar Conjunta

A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) é o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados²²¹ no âmbito do Mercosul²²². Está integrada por igual número de parlamentares representantes de cada país²²³ (8 deputados e 8 senadores de cada país, designados pelos respectivos Parlamentos nacionais, com seus procedimentos próprios de escolha²²⁴). Na sede da Secretaria Administrativa do Mercosul funciona a Secretaria Permanente da Comissão Parlamentar Conjunta. Esta Comissão remete Recomendações ao Conselho do Mercado Comum, via Grupo Mercado Comum²²⁵.

No artigo 25 do “Protocolo de Ouro Preto” está definida a responsabilidade da Comissão Parlamentar Conjunta de acelerar os procedimentos internos correspondentes aos Estados para a pronta entrada em vigência das normas emanadas dos órgãos do Mercosul.

O artigo 27 do “Protocolo de Ouro Preto” é de fundamental importância para a Comissão, porque permite a adoção de seu Regimento Interno, respeitando com isso a independência dos Poderes, ou seja a independência do Legislativo em relação ao Executivo.

O regimento interno da CPC foi aprovado pela mesma em 13 de dezembro de 1997. No seu artigo 3º estão enumeradas as funções e atribuições da comissão. Dentre elas, salienta-se: “desenvolver as ações necessárias para facilitar a futura instalação do Parlamento do Mercosul; constituir Sub-comissões para a análise dos temas relacionados

²²⁰ Artigo 21 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²²¹ Eladio Muñoz (1995, p.91-113) trata da institucionalização do Parlamento Latino-americano (PARLATINO).

²²² Artigo 22 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²²³ Artigo 23 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²²⁴ Artigo 24 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²²⁵ Artigo 26 do “Protocolo de Ouro Preto”.

com o atual processo de integração; realizar estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados-partes, propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos Paramentos nacionais”.

As Sub-comissões criadas pelo artigo 4º do regimento interno da CPC são: 1) de Assuntos Comerciais; 2) de Assuntos Aduaneiros e Normas Técnicas; 3) de Políticas Fiscais e Monetárias; 4) de Transporte; 5) de Política Industrial e Tecnológica; 6) de Política Agrícola; 7) de Política Energética; 8) de Coordenação de Políticas Macroeconômicas; 9) de Políticas Trabalhistas; 10) de Meio Ambiente; 11) de Relações Institucionais e Direito da Integração; 12) de Assuntos Culturais, possibilitada a criação de outras Sub-comissões.

3.6.5 Foro Consultivo Econômico-Social

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais²²⁶. O “Protocolo de Ouro Preto” não diz quem serão seus membros, mas garante igual número de representantes para cada Estado. O FCES cumpre uma função consultiva e se manifesta mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum²²⁷.

O regimento interno do FCES foi aprovado pela Resolução 68/96.

3.6.6 Secretaria Administrativa do Mercosul

A Secretaria Administrativa é o órgão de apoio do Mercosul e tem sua sede permanente em *Montevideo*²²⁸. O artigo 32 do “Protocolo de Ouro Preto” determina quais são as atividades que a SAM deve desempenhar. O Diretor da Secretaria Administrativa

²²⁶ Artigo 28 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²²⁷ Artigo 29 do “Protocolo de Ouro Preto”.

²²⁸ Artigo 31 do “Protocolo de Ouro Preto”.

do Mercosul será eleito pelo Grupo Mercado Comum, em forma rotativa, para cumprir um mandato de dois anos, vedada a reeleição²²⁹.

3.7 Características do Mercosul

3.7.1 Gradualismo ou fobia ao desenvolvimento institucional

No que tange ao desenvolvimento institucional quantitativo, especialmente, o Mercosul vem demonstrando gradualismo, ao longo da sua trajetória histórica. Inclusive, o próprio “Tratado de Assunção”, no seu artigo 18, já previa a mudança do desenho institucional. Posteriormente, o “Protocolo de Ouro Preto” (artigo 47), marco legal da reformulação institucional mais radical ocorrida no processo de integração, também abriu a possibilidade para uma futura modificação.

Porém, se por um lado há um gradualismo quantitativo, o mesmo não pode ser dito quanto ao aumento da qualidade das atribuições dos órgãos do Mercosul. Os mesmos são, fundamentalmente, de natureza política, pois são compostos por funcionários designados pelos governos e, portanto, sujeitos às alterações eleitorais internas de cada país. Há, ademais, carência de órgãos técnicos.

Enfim, o que parece evidente é que há uma verdadeira fobia ao desenvolvimento da estrutura institucional do Mercosul.

3.7.2 A incongruência da opção pelo caráter intergovernamental

Hoje, duas experiências de integração servem como paradigma no Mundo. De um lado o TLC (NAFTA), exemplo de um processo de caráter intergovernamental, de outro a União Européia, emblema da supranacionalidade.

O Mercosul, a sua vez, optou por uma retórica supranacional, em contraposição a ações intergovernamentais. Daí a razão da incongruência. Desde o “Tratado de Assunção” o Mercosul marcou seus objetivos como típicos de um processo de integração

²²⁹ Artigo 33 do “Protocolo de Ouro Preto”.

ambicioso, determinando inclusive, prazos para a constituição de um Mercado Comum, a partir da concretização de uma União Aduaneira. Entretanto, a realidade há sido outra. As instituições criadas não possuem os instrumentos adequados, o que demonstra a inequívoca vontade política dos países em optar pelo caráter intergovernamental.

3.7.3 Processo de geração de políticas, adoção de decisões e controle de cumprimento

A opção pelo caráter intergovernamental é decisiva, pois reflete as seguintes características do Mercosul: os órgãos são compostos por representantes dos governos dos países envolvidos; apenas os governos travam relações, criando direitos e obrigações entre eles; as decisões adotadas devem ser implementadas pelos governos dos países; as decisões são tomadas por consenso com a presença de todos os países; o controle do cumprimento das normas é função dos governos; quando há alguma controvérsia são os próprios governos que resolvem o litígio; os atores não governamentais têm uma participação marginal; não existem órgãos técnicos independentes.

A composição dos órgãos é o primeiro fator que dificulta a solução dos problemas, pois os organismos decisórios são monopolizados por representantes dos governos e estes decidem cumprindo ordens. Afirma-se, portanto, o caráter eminentemente político de tais órgãos.

Os governos são os únicos protagonistas, pois formulam políticas, as controlam e decidem os litígios que delas derivam. Ademais, é importante esclarecer que quando se fala em governo se está falando de governo central, pois os governos estaduais (provinciais) e municipais tampouco têm voz no processo. E, para completar o quadro, apenas representantes dos Ministérios da Fazenda (Economia) e Relações Exteriores é que têm participação decisiva no processo, restando para as outras áreas funções secundárias. Com exceção da CCM e da SAM, órgãos técnicos, os outros órgãos refletem em boa parte as Administrações Públicas dos países, onde a regra é a subordinação hierárquica política em detrimento de decisões técnicas.

Cada país tem as suas peculiaridades no tocante à forma como as demandas internas chegam aos governos, por isso, muitas vezes, os interesses particulares difusos

prevalecem e alteram o rumo normal do processo, fazendo com que objetivos traçados tecnicamente sejam desconsiderados.

Quanto à questão da decisão por consenso é relevante explicar que a mesma não significa unanimidade, pois pode haver alguma abstenção. Não pode, entretanto, haver voto discordante. Daí surge sempre a ameaça de um veto.

Outra característica que prejudica o bom funcionamento do processo é o incumprimento das normas, que se dá, também, muitas vezes pela falta de internalização das mesmas.

Importante ressaltar que há uma falta de equilíbrio entre as necessidades do processo e as necessidades dos particulares de cada Estado.

3.7.4 O sistema de solução de controvérsias e a manutenção dos conflitos

O mecanismo de solução de controvérsias adotado, quando do “Protocolo de Brasília”, prevê uma instância prévia de negociação que se dá na CCM (quando a matéria é da sua competência) e, posteriormente, é levada ao GMC (ou diretamente, quando a CCM não possui competência). Quando não se obtém êxito o Estado reclamante pode provocar a formação de um Tribunal Arbitral.

Não há previsão de Tribunal supranacional e tampouco há a aplicação direta das normas do Mercosul em cada país. Existe apenas a possibilidade de aplicação de direito já internalizado por Tribunal nacional. Portanto, a única alternativa é o Tribunal Arbitral²³⁰. Este está de acordo com o caráter intergovernamental do processo e também representa um importante avanço em relação aos antecedentes diretos do Mercosul.

Porém, embora seja um avanço, a crítica principal recai no fato dos particulares não possuírem acesso ao Tribunal Arbitral. Apenas podem solicitar à Seção Nacional do país a que pertencem, porém não podem participar diretamente. Fica, portanto, a critério da Seção Nacional e não há garantia de que a demanda seja levada adiante, chegando na órbita do Mercosul.

²³⁰ Caso o procedimento quanto à solução de controvérsias cumpra com todos os prazos, o mesmo levaria por volta de 243 dias e concluiria com um pronunciamento arbitral.

O laudo do Tribunal Arbitral, embora formalmente obrigatório, na prática carece de aplicação direta, devendo ser internalizado também. Ademais, há a previsão de medidas compensatórias, o que por si só demonstra o caráter relativo da obrigatoriedade desse laudo.

Apesar do mecanismo de solução de controvérsias existir, a história do Mercosul mostra que os Estados sempre privilegiaram soluções políticas, recorrendo às cúpulas governamentais. A utilização eventual desse procedimento é válida, mas quando usada de forma rotineira causa um desgaste, além de nem sempre ser recomendável, quando num caso de uma matéria mais técnica, em que a solução não deve ser determinada pela variável política exclusivamente.

3.8 As Constituições e o ordenamento jurídico do Mercosul

Para a melhor compreensão do estudo proposto é necessária a identificação de alguns conceitos pertencentes ao direito internacional. Nesse sentido, é possível identificar como normas originárias, aquelas decorrentes dos tratados constitutivos do bloco, enquanto que as normas derivadas são aquelas decorrentes da atividade dos órgãos criados pelos referidos tratados. Já a supranacionalidade, pode ser conceituada levando-se em conta duas acepções: a primeira, como a formação das decisões do bloco de modo superior à vontade das partes, a qual denomina de supranacionalidade comunitária. A segunda, como a consideração da norma comunitária em patamar superior ao direito interno, denominada supranacionalidade interna.

O artigo 41 do “Protocolo de Ouro Preto” explicita as fontes jurídicas do Mercosul, quais sejam: o “Tratado de Assunção”, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no marco do “Tratado de Assunção” e seus protocolos; as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. As Decisões, as Resoluções e as Diretrizes têm caráter obrigatório e, quando necessário, são incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais, mediante procedimentos previstos pela legislação interna de cada país²³¹.

²³¹ Artigo 42 do “Protocolo de Ouro Preto”.

Entretanto, o “Protocolo de Ouro Preto” não contempla todas as fontes jurídicas do Mercosul. Seguindo uma classificação mais ampla e hierárquica do ordenamento jurídico do Mercosul, existem: tratados; protocolos e acordos; decisões; resoluções; diretrizes; recomendações; jurisprudência; costume; princípios gerais de direito; e acordos setoriais.

Jorge Lavopa (1994, p.86/87), baseado nos “*criterios establecidos por Molina del Pozo para clasificar las disposiciones que rigen en la Comunidad Europea*”, elaborou um quadro comparativo com o ordenamento jurídico do Mercosul para descrever os tipos de fontes jurídicas, conforme segue:

- *“ Fuentes obligatorias (derecho originario): en la Comunidad Europea, Tratado de Roma y sus modificaciones y complementarios; en el Mercosur, Tratado de Asunción y sus protocolos complementarios.*
- *Fuentes obligatorias (derecho derivado): en la Comunidad Europea, reglamentos, directivas, decisiones; en el Mercosur, decisiones del Consejo Mercado Común, resoluciones del Grupo Mercado Común.*
- *Fuentes obligatorias (actos convencionales): en la Comunidad Europea, acuerdos entre la Comunidad y otros países o grupos de países; en el Mercosur, “Acuerdo Cuatro más Uno”.*
- *Fuentes obligatorias (principios de derecho comunitario): en la Comunidad Europea, tratados fundacionales; en el Mercosur, considerandos del Tratado de Asunción.*
- *Fuentes obligatorias (jurisprudencia): en la Comunidad Europea, fallos del Tribunal de Justicia de la Comunidad; Mercosur, no existe aún.*
- *Fuentes no obligatorias: en la Comunidad Europea, dictámenes y recomendaciones; en el Mercosur, recomendaciones de los subgrupos y de las comisiones específicas.*
- *Actos sui generis (obligatorios): en la Comunidad Europea, reglamentos internos, decisiones, sin destinatario preciso; en el Mercosur, reglamento del Grupo Mercado Común.*
- *Actos sui generis (no obligatorios): en la Comunidad Europea, resoluciones y declaraciones; en el Mercosur, declaraciones conjuntas de los Presidentes.*
- *Fuentes complementarias: derechos supletorios, derecho internacional y derecho nacional de los Estados-partes, costumbres, principios generales del derecho y doctrinas de los autores, son iguales tanto en la Comunidad Europea como en el Mercosur.”*

Porém, para que tenham validade, todas essas fontes jurídicas dependem de internalização no direito nacional de cada um dos países membros do Mercosul. O tratado internacional tem duas possibilidades de origem: pela aprovação do texto por uma organização internacional; ou pela assinatura de um documento por sujeitos de Direito Internacional Público. Cumpre ressaltar que ao direito internacional é indiferente o método escolhido pelo Estado para promover a recepção da norma estabelecida no acordo por seu ordenamento jurídico, havendo interesse apenas no cumprimento pelas partes. A seguir, é descrito o tratamento dado pelas Constituições dos Estados-membros do Mercosul ao tema.

A Constituição argentina determina no inciso 22 do artigo 75, que os tratados internacionais possuem nível hierárquico superior ao das leis comuns, chegando até mesmo a citar alguns textos de direito internacional incorporados ao ordenamento argentino. Inclusive, a Constituição argentina traz uma norma explícita sobre a integração latino-americana. O artigo 75, inciso 24, concede a possibilidade aos tratados de integração de delegarem competências e jurisdição a organizações supranacionais. O dispositivo constitucional faz previsão de procedimentos distintos para a aprovação de tratados com nações latino-americanas com relação a outros Estados. Para o caso dos tratados com países latino-americanos, se necessita *"mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara"*. A presente norma constitucional gerou uma tremenda polêmica, não somente no âmbito do território argentino como de resto em todo o Mercosul, pois demonstrou a clara disposição da *República Argentina* em fazer com que o Mercosul avance a um outro nível de integração. Assim se manifestou Lavié (1997, p.469) sobre o tema ao dizer que *"la Constitución no autoriza la delegación de la soberanía nacional, sino solamente de la "competencia y jurisdicción"(...) La diferencia es muy importante, porque si hubiera dicho que es posible la delegación de soberanía, se habría permitido que las organizaciones supraestatales receptoras de soberanía pudiesen crear normas o regímenes que entrasen en colisión con la Constitución, y hasta constituir una federación de Estados con prohibición del derecho de secesión y de nulificación, cosa que no está en absoluto permitida. La Argentina podrá delegar competencias, pero el ejercicio de éstas por parte de los órganos supraestatales estará sometido al control de constitucionalidad por parte de la jurisdicción nacional. De esto no puede haber la menor duda."*

Ademais, há uma outra questão que gera dúvida quando da leitura dos incisos 22 e 24 do artigo 75, pois o princípio geral do inciso 22 é da prioridade dos tratados sobre as leis. A única exceção são os tratados sobre direitos humanos, pois esses gozam de hierarquia igual à Constituição. Campos (1998, p.420) interpreta o inciso 24 como omissivo *"sobre la jerarquía de los tratados de integración, pero es de toda lógica interpretar que los rige el mismo principio general del inciso 22, o sea, el de la supralegalidad. Por ende, no están ni pueden estar al mismo nivel de la Constitución."* Portanto, os tratados de integração recebem uma atenção especial na hierarquia legal argentina, ocupando uma posição de destaque com relação às leis comuns, porém, sem nenhuma dúvida, em posição inferior à Constituição da *Nación*.

Já a Constituição brasileira estabelece expressamente que o país "buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações"²³².

No sistema brasileiro os tratados estão em nível hierárquico inferior ao da Constituição, e por isso, sujeitos ao controle de constitucionalidade. A incorporação de um tratado pela ordem brasileira se desenvolve em etapas: uma vez assinado o acordo pelo presidente da República é enviada uma Mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada da exposição de motivos e do texto integral do acordo, para que seja aprovado ou rejeitado pelo Poder Legislativo; segue, com a apreciação e deliberação da Comissão das Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, afim de que seja formulado um projeto de Decreto Legislativo (artigo 59, VI da Constituição da República Federativa do Brasil) de aprovação ou rejeição, seguida da apreciação e deliberação da Comissão de Justiça e outras Comissões da Casa que deverão opinar em conformidade com o tema a que se refere o tratado; após, o projeto será enviado para o Senado Federal para apreciação e deliberação pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Somente então, proceder-se-á a promulgação do Decreto Legislativo pelo presidente do Senado Federal, com a publicação no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Congresso Nacional. Finalmente, deverá ser objeto de ratificação do presidente da República, com posterior troca ou depósito do instrumento de ratificação, e da promulgação do tratado pelo Executivo, por Decreto, publicado no Diário Oficial da União, devidamente acompanhado do texto do acordo.

²³² Artigo 4º, parágrafo único, da Constituição de la República Federativa do Brasil.

Portanto, a Constituição da República Federativa do Brasil adota a teoria dualista nessas relações entre o direito internacional e o direito interno. Essa teoria sustenta a existência de duas ordens jurídicas válidas - uma interna e outra internacional, ainda que distintas e independentes. Alguns adeptos a esta teoria a denominam paralelismo, exatamente em razão de caminharem paralelamente sem nunca se tocarem. A questão que se coloca é sobre a possibilidade de revogação de um tratado por lei interna posterior. A Constituição brasileira é omissa a respeito da relação do direito internacional e do direito interno, ficando a cargo do Supremo Tribunal Federal o papel mais relevante. A solução para o caso de conflito entre normas comunitárias e o direito interno é aplicar o princípio *lex specialis derogam generali*, ou seja, a idéia da prevalência do específico sobre o genérico. Nesse caso a existência de uma norma interna mais recente do que aquela estabelecida pelo tratado teria alcance geral, sem se aplicar, entretanto, a regra específica que diz com as relações entre os Estados-membros da comunidade.

No Paraguai a hierarquia legal está contemplada no artigo 137 da Constituição, conforme segue: *“la Constitución; los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados; las leyes dictadas por el Congreso; y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía”*.

*“La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional”*²³³. Com isso, Paraguai demonstra claramente sua disposição em fazer parte de um processo de integração com instituições supranacionais, o que não deixa de ser uma expressa declaração de vontade sobre o que espera do Mercosul. A decisão pela supranacionalidade depende de maioria absoluta de cada uma das Câmaras do Congresso. Gustavo Becker (1994, p.95) comenta, a respeito da Constituição paraguaia, que *“se admite expresamente la posibilidad de existencia de un orden jurídico supranacional, en relación igualitaria con otros Estados, siempre que dicho orden garantice los derechos humanos, la paz, la justicia, la cooperación y el desarrollo, comprendiendo en el concepto a lo político, lo social y lo cultural”*.

A Constituição uruguaia silencia sobre a hierarquia das leis no direito interno, porém no seu artigo 6º trata da questão da integração afirmando que a *“República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos,*

²³³ Artigo 145 da *Constitución de la República del Paraguay*.

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”.

A posição uruguaia é clara e objetiva no seu texto constitucional, ou seja, há interesse e disposição na busca por uma integração com características social e econômica (artigo 6º). Porém, é omissa quanto à questão da integração política.

É possível afirmar, portanto, que o Mercosul não pode ser considerado dentro do âmbito do direito comunitário, uma vez que estão ausentes características elementares, dentre elas e principalmente a primazia da ordem jurídica comunitária frente às ordens jurídicas nacionais. Desta forma, a hierarquia das disposições dos órgãos do Mercosul em relação às normas jurídicas internas continuará dependendo dos Estados-partes, de acordo com os princípios e regras previstos nas respectivas Constituições. Observando-se que as decisões relativas ao Mercosul não podem ser tomadas senão por consenso, é de se concluir que não existe a supranacionalidade comunitária. Existe apenas o comprometimento do artigo 38 do “Protocolo de Ouro Preto”: “adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul”.

Conforme o artigo 40 do “Protocolo de Ouro Preto” a obrigatoriedade surge para os Estados-partes posteriormente à incorporação das normas comunitárias ao direito nacional, o que significa, em última análise, que não existe qualquer aplicabilidade direta das normas comunitárias, ou supranacionalidade interna. No caso do Mercosul, as Constituições da Argentina e do Paraguai prevêem a supranacionalidade. Por outro lado, as Constituições brasileira e uruguaia não o fazem.

3.9 Sugestões e encaminhamentos para o Mercosul

3.9.1 Resolução de disputas e conflitos entre os Estados

Os Estados devem possuir uma forma jurídica para resolverem os seus conflitos, sob pena de desgastarem excessivamente os chefes dos Executivos de cada país, pois a estratégia de recorrer continuamente a acordos políticos já está chegando ao seu limite.

A forma adotada deve ser a delegação de competências a órgãos legislativos e judiciários, deixando aos Executivos de cada país apenas os rumos políticos do processo. Matérias técnicas ou tipicamente legislativas ou judiciárias devem possuir órgãos adequados para a resolução dos conflitos.

3.9.2 Incorporação do direito da integração (comunitário) aos direitos nacionais

Não há um critério único de internalização das normas comunitárias, conforme ficou demonstrado neste trabalho. Portanto, urge que seja harmonizado a forma de incorporação da normativa do Mercosul aos direitos internos dos países, pois traria mais segurança quanto aos prazos e quanto ao real funcionamento do processo.

A recomendação fundamental deste trabalho é de que as Constituições dos países membros sejam uniformizadas no que se refere à forma de internalização da normativa, pois do contrário nunca atingiremos uma verdadeira integração.

3.9.3 Aplicação do direito comunitário diretamente aos particulares

Uma carência inadmissível do Mercosul é a falta de aplicação direta do direito da integração aos particulares, pois somente quem pode recorrer ao Tribunal Arbitral são os Estados. Isso faz com que os particulares sejam obrigados a recorrer sempre aos seus Estados, o que não condiz com a nova realidade democrática dos países latino-americanos.

Portanto, os particulares devem possuir o direito de aplicarem diretamente o direito da integração junto ao Tribunal Arbitral.

3.9.4 Instituição responsável pela investigação acadêmica do Mercosul

Deve ser criado um “Observatório” do comportamento dos atores nacionais e sub-regionais, pois complementaria o imenso esforço realizado por diversas instituições públicas e privadas dos países do Mercosul em pesquisa. Este observatório realizaria um

trabalho que a SAM não consegue dar conta e ao mesmo tempo centralizaria institucionalmente os estudos realizados a respeito do Mercosul. Sua função seria acompanhar e monitorar aspectos jurídicos, políticos, econômicos, comerciais e sociais do Mercosul, centralizando trabalhos de qualidade sobre o mencionado processo, mas que hoje se encontram dispersos, sem continuidade e de rápida desatualização.

3.9.5 O fantasma da supranacionalidade

Em outra parte deste trabalho foi salientado a importância de existir uma estrutura institucional adequada aos objetivos do Mercosul (vide ponto 3.7.1), pois conforme ficou demonstrado há uma contradição no Mercosul. Por quê? Porque existe uma resistência (“fobia”) dos países envolvidos no processo em outorgar a um ente comunitário supranacional parcela da suas soberanias. Há um temor por parte dos governos de que o Estado perca o seu protagonismo. Há uma visão míope do que significa um processo de integração e em grande medida esta miopia está associada às políticas neoliberais adotadas pelos governos dos membros do Mercosul. As políticas internas, em regra, seguem políticas neoliberais, com ênfase no enxugamento do Estado, pela via das privatizações e de reformas administrativas e previdenciárias. Estes mesmos governos, portanto, têm “fobia” quando o conceito de supranacionalidade passa a fazer parte do debate, já que implica necessariamente num incremento da estrutura institucional do Mercosul.

Por outro lado, há uma forte resistência do Brasil em aceitar o princípio da supranacionalidade, pois entende que cederia espaço aos outros membros. O Brasil prefere manter o seu direito ao veto, do que arriscar uma disputa de caráter técnico decidido por um órgão supranacional, em que interesses particulares de um membro não prevaleceriam em relação a decisões que beneficiassem a continuidade do processo de integração.

3.9.6 Criação de um Poder Judiciário comunitário permanente

É imprescindível que na estrutura jurídica definitiva do Mercosul exista um Poder Judiciário comunitário que permita tornar independente o processo de integração regional das normas de direito internacional privado. Este Poder Judiciário comunitário deve

possuir um Tribunal Supranacional permanente e integrado por juízes profissionais, designados por um período determinado de anos.

O Tribunal Arbitral do Mercosul não é um verdadeiro tribunal, pois tem a sua composição e funcionamento similar a uma Corte de Justiça de direito internacional público. Como o Tribunal Arbitral não é permanente, tampouco pode criar jurisprudência.

Além disso, um verdadeiro Tribunal Supranacional deve resolver não só os conflitos entre os Estados, mas também os conflitos resultantes entre Estados e particulares e entre os Estados, os particulares e os órgãos de governo do Mercosul.

Ademais, este Tribunal deve possuir a palavra final no controle da legalidade dos atos jurídicos emanados do Mercosul, principalmente aqueles que afetam aos direitos dos Estados e dos seus habitantes.

3.9.7 Criação de um Poder Legislativo comunitário eleito diretamente pelos cidadãos

Infelizmente, já é uma tradição latino-americana que os órgãos de governo dos processos de integração sejam espécies de conferências diplomáticas, não só por seu funcionamento, mas principalmente por causa da sua integração, já que os países normalmente têm uma estrutura similar a um organismo internacional ou a uma conferência.

Um verdadeiro Parlamento comunitário deveria ser integrado por legisladores eleitos pelos cidadãos de todos os Estados, sem distinção de nacionalidade. O número de legisladores de cada país deve observar a critérios definidos, em especial o critério populacional. Hoje o órgão legislativo existente no Mercosul é a CPC, composta por 64 membros (8 Senadores e 8 Deputados de cada país). Os mesmos foram eleitos pelos cidadãos de cada país para exercerem funções legislativas nacionais. Ademais, não há critério para a escolha desses parlamentares para representarem aos Estados, o que marca novamente que a opção corresponde a um acordo político interno que não é conhecido pelas populações.

Porém, a principal inovação deve ocorrer no tocante às funções desse Parlamento. Ele deve ser o órgão responsável por legislar e não os órgãos políticos e de governo, tal como ocorre hoje.

Outra característica que deve possuir o Parlamento é a possibilidade da criação de coligações ou partidos que sejam exclusivos da Comunidade, sem a necessidade de que os mesmos estejam atrelados aos partidos políticos internos ou nacionais.

3.9.8 Fortalecimento do sistema normativo

É necessário que se tenham normas do Mercosul com supremacia sobre as normas nacionais de cada um dos países. As Constituições dos países envolvidos devem ser uniformizadas quanto à forma de recepção da normativa do Mercosul. Hoje, cada país possui um modelo diferente e em casos como o do Brasil, os compromissos assumidos na esfera do Mercosul estão sujeitos a alterações por leis nacionais posteriores. Isso torna o sistema normativo do Mercosul instável. Não é possível que um processo de integração, que já se encontra em uma fase de União Aduaneira, mesmo que imperfeita, possua um direito formal para todos os seus membros, mas na prática os efeitos sejam diferentes, segundo a importância que conceda cada Estado à norma em questão.

Uma outra alternativa seria estipular um prazo máximo para que as normas produzidas pelo Mercosul fossem internalizadas por cada Estado, com penalidades rigorosas para os países infratores.

Enfim, também seria recomendável que os mecanismos de cooperação judicial fossem aprofundados entre os Tribunais nacionais, visando uma unificação de critérios quando da interpretação das normas derivadas do Mercosul.

3.9.9 Solução de controvérsias

Conforme já foi salientado, diversos conflitos já ocorreram no âmbito do Mercosul e a forma utilizada para solucioná-los foi a negociação política, o que causa um enorme desgaste e se torna impraticável com o acúmulo de demandas.

Duas são as possibilidades para se resolver o problema. A primeira está associada diretamente a uma mudança no caráter do processo de integração regional denominado Mercosul, pois caso o mesmo adotasse a supranacionalidade como um princípio, a questão das controvérsias naturalmente deveria ser enfrentada por um Tribunal supranacional e não mais pelo Tribunal Arbitral.

Já a segunda possibilidade é compatível com um processo de integração de caráter intergovernamental. Entendendo-se que o processo de solução de controvérsias adotado pelo Mercosul não cumpre com a sua finalidade deveria simplificar-se o procedimento, ao mesmo tempo que seria recomendável que os particulares pudessem ingressar diretamente com suas demandas junto ao Mercosul, sem a necessidade de recorrerem às respectivas Seções Nacionais. Ademais a necessidade de que o laudo arbitral seja também internalizado torna mais moroso ainda a aplicação do processo de solução de controvérsias no Mercosul.

4 INTEGRAÇÃO E DEMOCRACIA: UM ENTRECruzAMENTO INDETERMINADO?

4.1 A “cláusula democrática” no Mercosul e a democracia nas Constituições dos Estados-membros

Muitos defendem a consolidação da democracia na América Latina como forma de propiciar o desenvolvimento econômico e o progresso social. Alberto Odría (1997, p.325) manifesta sua posição sobre a relação existente entre um processo de integração regional e a consolidação democrática lembrando que *"los países deben de incorporar a la categoría de interés estratégico la vigencia de la democracia en la región. Ello no sólo conlleva una actitud de repetición lírica, como há sucedido hasta ahora, sino un compromiso que obliga a no aprovechar, por ejemplo, las urgencias de legitimación internacional que tiene un gobernante autocrático, para sacar ventaja en tratados de cualquier tipo, comerciales o limítrofes, que pueden perjudicar a ese pueblo regido por ese régimen antidemocrático. Una buena medida sería suspender los niveles de acuerdo con los gobiernos autocráticos de la región. Un aislamiento efectivo puede ayudar en el proceso"*.

A origem da “cláusula democrática” do Mercosul pode ser encontrada no PICAB, quando da assinatura da "Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento", em 10/12/1986. Nesta data Argentina e Brasil decidiram, politicamente, que somente iriam integrar-se com governos democráticos da região, determinando, então, que a democracia era uma condição necessária para a integração latino-americana.

Porém, apesar da lição dada pelo PICAB, a primeira vez que o Mercosul mencionou a democracia como um de seus princípios fundamentais foi somente na “Declaração Presidencial de *Las Leñas*”, nos dias 26 e 27 de junho de 1992, conforme segue:

“Los Presidentes ratificaron que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur”.

Depois da tentativa de golpe de Estado do General Lino Oviedo, em maio de 1996, o Presidente do Paraguai na época, Juan Carlos Wasmosy, que desempenhava também a presidência temporária do Mercosul, impulsionou a aprovação da denominada “cláusula democrática” na “Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul”, celebrada em 25 de junho do mesmo ano, em *Potrero de los Funes*, durante a *Cumbre de San Luis*. Nesta Declaração há uma reiteração do princípio democrático regulamentado na Declaração de *Las Leñas*, ademais de três importantes inovações:

“Las Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro. Las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado miembro.

En caso de que las consultas previstas en el párrafo anterior resulten infructuosas, las Partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes. Las medidas podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del Mercosur hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del Mercosur y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático.

Las Partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del Mercosur con otros países o grupo de países”.

Observa-se que a criação de um mecanismo de consulta entre os membros do Mercosul é reflexo direto da tentativa de golpe no Paraguai. Ademais, a ameaça com uma pena de exclusão do Mercosul (pena comercial para um ato político) para o país que sofra uma ruptura de sua ordem democrática é uma clara demonstração de interferência nas soberanias nacionais.

Já a terceira inovação começa a dar seus frutos a partir dos Acordos do Mercosul com Bolívia e Chile, em especial no “Protocolo de Adesão à Declaração Presidencial

sobre Compromisso Democrático no Mercosul”, em que esses países aderem plena e formalmente aos princípios e disposições da “Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul”.

Nunca é demais lembrar que o princípio da obrigatoriedade de regimes democráticos é regra em todas as Constituições dos países membros do Mercosul, inclusive nos dois países associados, Bolívia e Chile.

A *Constitución de la Nación Argentina*, reformada em 1994, estabelece em seu artigo 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”*.

A *Constitución de la República de Bolivia* de 1994 contempla em seu artigo 1º: *“Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en república unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos”*.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, define em seu artigo 1º: *“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”*.

A *Constitución de la República de Chile* de 1980, com as modificações aprovadas pelo Congresso em 1989, 1991, 1992, 1994, 1996 e 1997, estabelece em seu artigo 4º: *“Chile es una república democrática”*.

A *Constitución de la República del Paraguay* de 1992 estabelece em seu artigo 1º: *“La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”*.

A *Constitución de la República Oriental del Uruguay* de 1967, com as modificações de 1990, 1995 e 1997, regulamenta em seu artigo 82: *“La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana”*.

Pode-se observar que todas as Constituições mencionadas contemplam o princípio da democracia. Ademais, é interessante observar que as mesmas foram promulgadas nas

décadas de 1980 e 1990, ou ao menos sofreram modificações nos seus textos originais nesse mesmo período.

Entretanto, se todos os países possuem regimes democráticos (inclusive com previsão nas Constituições) e se o Mercosul criou a “cláusula democrática”, por que se afirma que inexistente a obrigatoriedade de seus sócios observarem esse sistema de organização política e social na ordem jurídica do Mercosul?

Segundo o quadro comparativo²³⁴ elaborado por Jorge Lavopa (1994, p.86-87), pode-se verificar a obrigatoriedade da normativa do Mercosul. Resta evidente que as Declarações Presidenciais são classificadas como fontes *sui generis* não obrigatórias. Portanto, uma Declaração dos Presidentes do Mercosul em nada obriga aos países que o integram. Para que isto ocorra, cada país deve incorporar essa cláusula a seu ordenamento jurídico interno ou que seu Parlamento aprove um anexo ao “Tratado de Assunção” contendo a cláusula, porém que até este momento nenhum dos Estados-membros fez.

Porém, em 24/07/1998, em *Ushuaia*, foi firmado o “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, a *República de Bolívia* e a *República de Chile*”. Houve, então, uma alteração do tipo de fonte, pois assim como o instrumento legal eleito para a adesão da Bolívia e do Chile ao Compromisso Democrático no Mercosul, o protocolo passou a ser a fonte legal. Segundo a doutrina já mencionada, os protocolos são fontes obrigatórias de direito originário. Inclusive, o artigo 8º do Protocolo de Ushuaia recorda que o mesmo é parte integrante do “Tratado de Assunção” e dos respectivos Acordos de integração celebrados entre o Mercosul e a *República de Bolívia* e o Mercosul e a *República de Chile*.

Entretanto, a necessidade de internalização do mencionado dispositivo legal pelos Estados permanece, conforme recorda o próprio artigo 10 do Protocolo de Ushuaia:

“El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Parte del MERCOSUR a los treinta días siguientes a la fecha del depósito del cuarto instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay.

²³⁴ Ver Capítulo 3.

El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile, según el caso, treinta días después que la Secretaría General de la ALADI haya informado a las cinco Partes Signatarias correspondientes que se han completado en dichas Partes los procedimientos internos para su incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales”.

A regra geral adotada pelas Constituições dos países membros do Mercosul, Bolívia e Chile, quanto à internalização de tratados internacionais é a assinatura dos mesmos pelos Presidentes (chefes dos Poderes Executivos) e a posterior aprovação dos tratados pelos Congressos (órgãos máximos dos Poderes Legislativos). Portanto, tampouco o Protocolo de Ushuaia, ainda que tenha utilizado do instrumento legal adequado, tem eficácia direta, pois depende ainda de ratificação por parte dos Estados e seu posterior depósito.

O presente Protocolo não traz inovações de conteúdo importantes, pois reitera todas as normativas anteriores do Mercosul que trataram do tema democracia, fazendo, inclusive, explícita menção a todas. A inovação é por certo o instrumento legal eleito. Houve um aperfeiçoamento do dispositivo que regulamenta as penalidades (artigo 5º) ao país membro que sofra uma ruptura de sua ordem democrática. O artigo 6º determina que deve haver consenso para a adoção de tal medida, desconsiderando, é claro, o membro afetado. Ademais, surge a possibilidade de revisão de tal medida, conforme estipula o artigo 7º:

“Las medidas a que se refiere el artículo 5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo”.

A inclusão de institutos jurídicos como a “cláusula democrática” deve ser vista como um passo até a supranacionalidade, já que trata do tema da soberania dos países, porém ainda bastante longe de alcançar um estágio de integração como o da União Européia. Nunca é demais recordar que o equilíbrio institucional de um processo de integração assenta, necessariamente, nos Estados, já que são esses o motor quase exclusivo da integração.

4.2 O déficit democrático do Mercosul

O conceito de déficit democrático é, geralmente, invocado para caracterizar um processo de integração que carece de democracia e que, devido à complexidade do seu funcionamento, parece inacessível aos cidadãos.

Mesmo a União Européia sofreu e ainda sofre críticas nesse sentido, pois há a sensação que o sistema institucional é dominado por uma instituição que concentra os poderes legislativos e governamentais, o Conselho, e por uma outra instituição sem verdadeira legitimidade democrática, a Comissão (embora os seus membros sejam nomeados pelos Estados-membros, submetidos a uma votação de investidura do Parlamento Europeu e coletivamente responsáveis perante o Parlamento). A percepção da existência de um déficit democrático atenuou-se após a entrada em vigor do “Tratado de Amsterdã”, na medida em que o Parlamento Europeu assumiu um papel mais importante e que os parlamentos nacionais passaram a beneficiar-se de informação sistemática no âmbito dos processos de decisão em curso. Entre as alterações introduzidas pelo “Tratado de Amsterdã”, há que destacar: a generalização do procedimento de co-decisão, a par da extensão dos poderes legislativos do Parlamento; o reforço da legitimidade da Comissão perante o Parlamento Europeu e os Estados-membros mediante uma reforma das regras de nomeação e o reforço do papel do respectivo presidente.

A sustentação do processo de integração requer a ativa participação da sociedade civil, definida esta última como aquela parte da sociedade que é autônoma do Estado. Porém, a continuidade do processo de integração Mercosul está ameaçada, pois responde a um modelo teórico onde a participação das populações envolvidas não está contemplada na tomada de decisões. Com o projeto ambicioso da ALCA de criar um bloco de integração de caráter hemisférico aparece uma série de inquietações no tocante aos canais que devem ser criados para garantir a participação democrática da sociedade civil no processo. Em resumo, há a necessidade de criar, fortalecer e assegurar mecanismos de participação da sociedade civil nos processos de integração das Américas. Desta maneira abrir-se-á um espaço para que a sociedade civil avalie as políticas integracionistas dos governos nacionais, estude os acordos vigentes e, no processo de criação, consolide sua posição como protagonista da integração, estabeleça mecanismos efetivos, diretos e permanentes para comunicar suas inquietações e efetuar

recomendações e proponha planos de ação aos governos americanos, às organizações multilaterais encarregadas de implementar as decisões integracionistas e funde as bases para o desenvolvimento de um modelo de integração sustentável no qual a sociedade civil seja o ator protagonista. Este pode ser um passo importante para atingir um processo de integração “*desde abajo*”, em que este procedimento seja a regra.

4.3 A integração econômica e os fatores políticos

A história dos processos de integração econômica demonstra que sempre houve uma íntima relação entre os mesmos e os fatores políticos que motivaram o surgimento dos mencionados processos. Com isso não se quer afirmar que os fatores políticos foram ou são mais importantes que os fatores econômicos para os processos de integração econômica conhecidos, mas sim provar que as variáveis políticas também são fundamentais, mesmo em processos em que os objetivos econômicos preponderam.

A União Européia, o processo de integração econômica mais profundo e exitoso até hoje, teve a sua origem condicionada por pelo menos três fatores políticos decisivos: a tentativa de evitar uma futura guerra entre a Alemanha e a França; a criação de uma terceira força na política internacional dominada pela “Guerra Fria”; e o ressurgimento da Europa Ocidental como um poder mundial.

Já no caso das experiências de integração ocorridas na América Latina, recorda Iris Laredo (1992, p.12) que “*históricamente la hipótesis de integración se ha contrapuesto con la hipótesis de conflicto*”. Uma característica que marca a experiência histórica latino-americana no tocante à integração é que, ao contrário da Europa, o problema da dependência externa nunca foi um fator importante a ser considerado. Entretanto, com o surgimento do PICAB, pela primeira vez aparece uma clara preocupação com a variável política, apesar da instrumentação econômica que reveste o processo.

O PICAB, embora tenha sido formalmente um programa de integração e cooperação econômica, foi inegavelmente um projeto político, pois: pretendia terminar com a hipótese de guerra entre Argentina e Brasil (alimentada ao longo das ditaduras militares existentes nos dois países); respondia adequadamente à realidade mundial, já que buscava uma concertação política inserida num período pós-“Guerra Fria”; e,

principalmente, reforçava a crença na democracia, já que tanto Argentina quanto Brasil estavam vivenciando os seus primeiros governos pós-ditaduras militares.

4.4 Estado-nação e Estado supranacional: uma relação antagônica?

A idéia de supranacionalidade se contrapõe a de internacionalidade. Um organismo internacional atua entre governos, enquanto que o supranacional atua acima dos governos, mediante a sujeição dos Estados-partes a um poder que lhes é superior. É de se concluir, assim, que a supranacionalidade tem caráter imperativo sobre os governos e os particulares da área integrada, independentemente de recepção ou internalização. E mais, havendo conflito entre o ordenamento jurídico-comunitário e o ordenamento jurídico-nacional, há de prevalecer aquele.

Portanto, o conceito clássico de soberania é incompatível com a submissão de qualquer Estado à autoridade de algum órgão, jurisdicional ou não, posicionado acima das nacionalidades. Num processo de integração cada Estado-parte renuncia uma parcela de sua soberania, transferindo-a ao ente supranacional.

Em decorrência disso, começa a circular no meio acadêmico (menos do que deveria porém) uma polêmica a respeito do futuro do Estado-nação, corpo político vigente desde o século XVIII. Erosão, dissolução, transformação, entre outros, são alguns dos termos utilizados para identificar as mudanças que estão ocorrendo. Ferrer (1997, 184) explica que essa discussão *“tiene mucho que ver con el proceso de pérdida de control e integridad que significa la creciente, y a veces indetenible, redistribución de su autoridad: a) hacia arriba, hacia instituciones y acuerdos internacionales, políticas en común, organismos y acuerdos de integración política y económica, los cuales, en general, implican una cesión de soberanía; b) hacia abajo, hacia unidades locales descentralizadas, autonomías regionales y provinciales, mediante el traspaso de funciones y recursos hacia entes autónomos que, a veces y en determinadas situaciones históricas y culturales, pueden producir riesgos de desintegración nacional por rivalidades étnicas, geopolíticas o de cualquier otra clase”*.

Esta investigação centra a análise na redistribuição da autoridade ocasionada *hacia arriba*, pois ela está diretamente relacionada aos processos de integração. Na medida em que existe a possibilidade de dissolução do Estado-nação, como forma

política, surge a alternativa de um Estado supranacional. Sobre o tema, Ianni (1992, p.41) aponta que “a noção de Estado supranacional pode ser apenas uma metáfora. Acontece que o pensamento científico ainda se acha surpreendido pelas novas características da realidade social. Ainda não assimilou a metamorfose da sociedade nacional em sociedade global”.

A estrutura clássica do Estado-nação (um território delimitado, uma população ou uma comunidade humana estável e um poder soberano ou governo) começa a sofrer alterações. Um primeiro ponto questionável é a questão territorial, pois, por exemplo, o capital financeiro circula por todo o Mundo com uma velocidade impressionante, o que termina com a crença no território como parte essencial de um Estado.

Mas afinal, que novo Estado é esse que começa a surgir? Um Estado “pluri-nacional”? Uma nação “pluri-estatal”? Ademais e não menos relevante aparece nesse contexto o conceito de soberania compartilhada. Porém, é evidente que entre os Estados, nem todos dispõem da mesma capacidade de pressão e de negociação. Mais uma vez, devemos recordar o perigo de alguns Estados buscarem posições hegemônicas.

4.5 América Latina: uma nação ou uma região?

O Mundo está repleto de exemplos que contrariam o conceito clássico de Estado-nação. Inúmeros países possuem minorias heterogêneas, alguns convivendo harmoniosamente (Canadá e Suíça, por exemplo) e outros nem tanto (Espanha e Irlanda, por exemplo). De forma diversa, a América Latina, desde a independência das ex-colônias, vem realizando, em alguns momentos, esforços de coordenação entre os seus múltiplos Estados, buscando uma integração que responde a um fenômeno singular²³⁵. Mas por quê? Existe uma identidade latino-americana? E, principalmente, a América Latina é uma nação ou é uma região²³⁶?

²³⁵ As tribos indígenas que habitavam o território americano antes da chegada dos europeus foram divididas politicamente de forma completamente diversa da original. Por exemplo, os guaranis foram divididos nos territórios argentino, paraguaio e brasileiro; os charruas foram divididos nos territórios argentino, brasileiro e uruguaio; etc.

²³⁶ Para esta dissertação, nação é um grupo de pessoas, com identidade cultural, organizado estatalmente, enquanto região é um espaço geográfico culturalmente delimitado. Portanto, enquanto o primeiro conceito é fruto de uma criação intelectual, o segundo é uma combinação de fatores ambientais e de fatores humanos.

Para Edmundo Heredia²³⁷ (1994, p.9-10) *“en el caso de América Latina cabe considerar tres períodos para explicar el proceso formativo de sus nacionalidades: el primero es el de las luchas por la independencia, aproximadamente desde 1810 hasta 1824, con sus antecedentes en el siglo XVIII; el segundo está caracterizado por el establecimiento de sistemas confederativos como formas de organización política, y transcurre desde la creación de la Federación Grancolombiana, en 1820 (superponiéndose así en parte con el de la independencia) hasta 1852, fin de la Confederación Argentina; el tercero es el de la formación orgánica de los modelos Estados nacionales, y comprende la segunda mitad del siglo pasado, con fechas distintivas conforme a la diversidad de casos presentados en cada uno de los procesos de formación nacional”*.

O primeiro período apontado por Heredia remete à criação dos Estados latino-americanos, após as independências das colônias. Durante este período a idéia de nação esteve sempre associada à necessidade de afirmar as independências.

Já o segundo período é caracterizado pela presença de sistemas confederativos, numa tentativa de reunir a grupo de países, sob lideranças autoritárias (caudilhos). É neste período que surge o conceito do regional.

E, finalmente, o terceiro período é marcado por um retrocesso no processo confederativo, pois há uma retomada das linhas gerais do primeiro período, com uma tendência acentuada a copiar o modelo nacional e estatal que estava se concretizando na Europa. Portanto, o conceito de nação na América Latina esteve associado ao conceito de soberania.

Conforme ficou demonstrado, foi no século XIX, especialmente na sua primeira metade, que a América Latina teve a oportunidade concreta de formar um só Estado latino-americano e não o fez. Parece estranho, portanto, que, após quase dois séculos de intensa rivalidade, o continente tenha repensado a sua história e decidido pela retomada do sonho de uma nação latino-americana. Salienta Ricardo Rivas (2000, p.121-122) que *“la identidad iberoamericana precede a la nacional, pero la identidad latinoamericana es*

Outra característica que diferencia nação de região é o território. Uma nação pode existir sem um território, mas uma região necessita obrigatoriamente de um espaço geográfico.

²³⁷ A classificação elaborada por Heredia serve apenas de referência, pois busca compreender o fenômeno de uma forma bastante geral, deixando de lado as particularidades de cada país, ademais de ter sido pensada especialmente para os países de colonização espanhola, conforme confessa o próprio autor.

posterior. En efecto, el ser americano era el sentimiento de origen colonial prevaleciente hasta la inmediata postindependencia, en detrimento de una identidad nacional que tardaba en construirse; en tanto que, como veremos, el ser latinoamericano es de más reciente data y para nada supone la existencia de una nación latinoamericana, como se ha sustentado desde formulaciones militantes”.

A América Latina responde a um ideal conjunto, em que o destino comum fez com que surgissem desafios conjuntos. Nesse contexto é que está inserido o ideal integracionista latino-americano. Porém, a idéia de uma identidade cultural comum não é suficiente para afirmar que a América Latina corresponde a um Estado-nação, ou seja, não existe viabilidade para a existência de uma nação latino-americana. Nos países latino-americanos o Estado antecedeu, historicamente, a criação da nação. Rivas (2000, p.133) também entende assim, ao afirmar que *“en definitiva, las naciones fueron producto del Estado que se configuró en el período de transición al capitalismo coadyuvando a completar el proceso de acumulación originaria y para ello debió contar con la consagración de algunas formas de la conciencia social entre las que se incluye el nacionalismo”*. Dois séculos depois é muito tempo para reverter essa situação já consolidada, inclusive com rivalidades históricas e até mesmo guerras.

Portanto, a América Latina deve ser entendida como uma região, pois possui um espaço geográfico culturalmente delimitado (influência ibero-americana). Porém, se ampliarmos o conceito de Estado-nação para Estado supranacional existe a possibilidade do surgimento de uma nação latino-americana, ao estilo da nação européia que vem surgindo, mais marcadamente a partir da década de 1990. Esta conclusão implica obviamente numa reelaboração do conceito de nação, tal qual lidamos atualmente. Nesse sentido o Mercosul deve ser entendido como uma sub-região da região América Latina, pois o conceito de Estado adotado atualmente pelos seus membros ainda é o de um Estado-nação.

CONCLUSÃO

No âmbito político, a manutenção da soberania, o fortalecimento da democracia e a projeção externa da região têm sido uma constante. No cultural, a afirmação da identidade e a preservação dos valores próprios resultam de raízes comuns e da semelhança entre as diversas experiências históricas das nações da região. No plano econômico, a razão foi a necessidade de desenvolvimento e a melhora das condições de vida dos povos. Porém, apesar de todos os esforços e tentativas, a integração permanece como uma aspiração da América Latina e como um projeto que ainda carece de legitimidade e projeção política.

A integração, como propósito coletivo, somente é viável quando as nações que a proponham mantenham um compromisso com a democracia política. A vontade política dos governos para avançar no processo de integração depende, em última instância da vontade política de suas populações.

Há uma clara necessidade de mais controle político, seja a nível de Estado-nação ou a nível de Mercosul. O problema fundamental é que há uma grande brecha entre a complexidade do modelo econômico dominante, chamado globalização, e o pensamento político tradicional, ainda ancorado num conceito de Estado nacional. A economia cria certas realidades, porém é a política que deve configurá-las. A idéia de um Estado que vela pela economia não é nova. O novo é a necessidade de um controle internacional global. Todavia não há muita experiência na matéria.

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai estão vivendo uma dupla transição. Ao mesmo tempo que os governos desses países tentam adaptar-se às profundas transformações causadas pela globalização econômica, também enfrentam o desafio de consolidar sistemas políticos democráticos que deixem para trás o ciclo autoritário que caracterizou a região desde os anos sessenta até os oitenta, quando, naquela época,

ditaduras militares tradicionais ou regimes com ideologia de segurança nacional dominaram abertamente o cenário político.

Ao contrário do que muitos pensaram quando os regimes militares foram derrotados, as democracias não se sustentam por si só. Devem ser reforçadas e consolidadas de um modo permanente para que possam expressar suas efetivas potencialidades. Os processos de integração podem ser um grande fator de reforço a esses regimes políticos. Basta recordar o peso da “cláusula democrática” do Mercosul (a plena vigência das instituições democráticas nos países membros é um requisito legal e indispensável para ser parte do mencionado processo integracionista), para a manutenção das democracias políticas na região, e verificar-se-á todas as potencialidades da integração regional frente a quadros de ameaça extrema como um golpe de Estado. Afiançar uma forte vontade política para encarar esses desafios é um primeiro requisito para começar, efetivamente, a resolvê-los. Portanto, o Mercosul deve ser, sobretudo, um compromisso político.

Esta investigação pretendeu demonstrar que o Mercosul ainda carece da necessidade de avançar gradualmente na direção de um desenho institucional de integração mais profundo, pois diversas falhas ainda permanecem ocorrendo neste processo de integração regional, tais como: não são aplicadas regras típicas dos organismos comunitários; há necessidade de unanimidade nas decisões; falta de um Poder Legislativo eleito diretamente pelos cidadãos; desproporcionalidade na escolha dos parlamentares; falta de um Poder Judiciário permanente e bem estruturado; excesso de normas de Direito Internacional Privado em detrimento de normas de Direito Comunitário; atraso nos prazos fixados; e ausência de um marco institucional adequado.

Entretanto, também vários acertos ocorreram ao longo da última década, como, por exemplo: a aproximação das populações; o conjunto de normas criadas; as entidades empresariais trabalhando em conjunto; a vontade demonstrada pelos dirigentes em avançar na integração; o aumento do comércio; e, principalmente, o fortalecimento da democracia na região.

Ademais, esta dissertação pretendeu inserir a dinâmica dos processos de integração, surgidos nas últimas décadas do segundo milênio, à discussão acadêmica da Ciência Política. Para isso, elegeu o caso concreto do Mercosul, assim como o instituto da democracia, que vem sendo revalorizado pelos cientistas políticos nos últimos anos.

Portanto, recomenda-se o aprofundamento do presente estudo a fim de aportar novas contribuições para o desenvolvimento da Ciência Política, recordando que faltam estudos que investiguem o caminho da democratização do Mercosul como uma estratégia alternativa para o futuro da integração latino-americana.

Avançará o Mercosul na direção proposta pelo “Tratado de Assunção”? Obviamente a resposta, por estar dentro do campo da “futuologia”, é impossível. Porém, esta dissertação espera ter demonstrado que o processo de integração regional Mercosul contribuiu e vem contribuindo decisivamente para a construção da democracia no Cone Sul da América Latina. Espera-se, enfim, que a democracia siga sendo um tema central para a Ciência Política nas primeiras décadas do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEVEDO, Euclides. Paraguay: el inicio de una democracia. In: LOPEZ Y LOPEZ, Angel M. e QUIROZ, Carlos Vargas (organizadores). *Transición política y consolidación democrática en el Cono Sur latinoamericano*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1991, p.163-171.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O Mercosul: balanço atual e perspectivas de consolidação. Representação de interesses, sistema partidário e processo decisório em países do Mercosul. Os casos do Brasil, Uruguai e Paraguai. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / ODCA / USP / UFRGS / FEPLAM, 1997, p.03-14.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Jutiá, 1996.
- ARAUJO, Manuel Mora. Los nuevos actores políticos en el proceso de democratización y reforma económica. El caso argentino. In: _____ (organizador). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad – Adenauer – Stiftung, 1997, p.39-61.
- AZAMBUJA, Darci. *Teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Globo, 1955.
- BADIE, Bertrand e HERMET, Guy. *Política comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.
- BAQUERO, Marcello. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: _____, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (organizadores). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS / Centro Educacional La Salle, 1998, p.13-29.
- _____. Democracia e reforma eleitoral na América Latina. In: TRINDADE, Hélgio (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.155-161.
- _____. Partidos e cultura política na América Latina: uma combinação de instabilidade política? In: _____ (organizador). *Desafios da democratização na América Latina*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Centro Universitário La Salle, 1999.
- BECKER, Gustavo. La nueva Constitución paraguaya en la perspectiva de la integración latinoamericana. In: PLÁ, Juan Algorta (organizadora). *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS - Instituto Goethe / ICBA, 1994, p.89-99.
- BELA BALASSA, J. D. *Teoría de la integración económica*. México: Editorial Uteha, 1964.
- BENEVIDES, Maria Victória. A Constituição brasileira e os novos mecanismos da democracia. In: TRINDADE, Hélgio (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.148-154.

- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 7ªed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- _____. *As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força*. 3ªed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- _____. *Liberalismo e democracia*. 5ªed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. 4ªed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- BOBBIO, Norberto e MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de política*. 8ªed. México: Siglo XXI, 1988.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- BOS, Ellen. El rol de los actores en los procesos de transición. In: ARAUJO, Manuel Mora y (organizador). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad – Adenauer – Stiftung, 1997, p.7-37.
- CAETANO, Gerardo. Representação de interesses, sistema partidário e processo decisório em países do Mercosul (o caso do Uruguai). In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / ODCA / USP / UFRGS / FEPLAM, 1997, p.26-34.
- CALCEGLIA, Inés M. *Integración: el desafío de las instituciones*. Buenos Aires: La Ley, 1998.
- CARRIZO, Jorge H. Tratados comerciales y proyectos de Unión Aduanera en la Argentina a comienzos de la Segunda Guerra Mundial. Crisis de la inserción tradicional y regionalismo. In: CERVO, Amado Luiz e DÖPCKE, Wolfgang (organizadores). *Relações internacionais dos países americanos*. Brasília: Linha Gráfica, 1994, p.368-386.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa de explicação do comportamento político não-democrático. In: BAQUERO, Marcello, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (organizadores). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS / Centro Educacional La Salle, 1998, p.30-49.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e desenvolvimento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos. In: _____ e DÖPCKE, Wolfgang (organizadores). *Relações internacionais dos países americanos*. Brasília: Linha Gráfica, 1994, p.358-367.
- CINDA – IAEAL. *Manual de integración latinoamericana*. 2ªed. Caracas: CINDA / IAEAL, 1987.
- CHOMSKY, Noam e DIETERICH, Heinz. *La sociedad global: educación, mercado y democracia*. Santiago: LOM Ediciones, 1996.
- COCCHI, Ángel. O sistema partidário uruguaio diante do desafio da reforma. In: TRINDADE, Hégio (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.60-67.
- COTLER, Julio. Nuevos desafíos para la consolidación de la democracia en América Latina. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (organizadores). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Grupo Montevideo, 1996, p.14-21.

- DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DANTAS, Sivanildo de Araújo. *Legislação eleitoral e partidária compilada*. 2ªed. Curitiba: Juruá, 1998.
- DELMAS, Philippe. *El brillante porvenir de la guerra*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1996.
- DEUTSCH, Karl W. *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970.
- DIAMOND, Larry. *Is the third wave over?* In: *Journal of Democracy* 7,3, p.20-37, 1996.
- DONGHI, Tulio Halperin. *Historia contemporánea de América Latina*. 6ªed. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1997.
- DUVERGER, Maurice. *Ciência política: teoria e método*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.
- ECHEGARAY, Fabián. A escolha eleitoral em tempos de mudança: explicando os resultados eleitorais na América Latina, 1982-1995. In: BAQUERO, Marcello, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (organizadores). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS / Centro Educacional La Salle, 1998, p.87-108.
- _____. Condiciones económicas y preferencias electorales en Argentina, Perú y Uruguay. *Revista Sociedad*, Buenos Aires, nº10, p.57-101, 1996.
- _____. ¿Voto económico o referendun político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994. *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol.36, nº142, p.603-619, 1996.
- ESCUADERO, Enrique Riera. Representação de interesses, sistema partidário e processo decisório em países do Mercosul (o caso do Paraguai). In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / ODCA / USP / UFRGS / FEPLAM, 1997, p.34-39.
- ETZIONI, Amitai. *Political unification: a comparative study of leaders and forces*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 8ªed. São Paulo: Saraiva, 1979.
- FERRER, Gonzalo Barrios. El papel de la Ciencia Política y la función del politólogo. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida, nº12, p.175-192, 1997.
- FRANCO, Rolando. *Los sistemas electorales y su impacto político*. San José: CAPEL, 1987.
- FUKUYAMA, Francis. *Confianza*. Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1996.
- GIL, Antonio Hernandez. *Metodología de la ciencia del derecho* (Vol.1). 2ªed. Madrid: Melendez Valdes, 1971.
- GROOSCORS, Guido. *Reflexiones sobre el Estado democrático y la integración latinoamericana*. La Plata: Instituto de Integración Latinoamericana - UNLP, 1990.
- GUZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *História contemporânea da América Latina: 1960-1990*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1993.
- HAAS, Ernest B. *The uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- HEREDIA, Edmundo A. Una aproximación teórica a los conceptos de "nación" y de "espacios regionales" en la configuración de las relaciones internacionales latinoamericanas. In: CERVO, Amado Luiz e DÖPCKE, Wolfgang (organizadores). *Relações internacionais dos países americanos*. Brasília: Linha Gráfica, 1994, p.09-17.

- HIRST, Mônica. *La restauración de la democracia en el Cono Sur, espejismo político y cooperación subregional*.
- HUNTINGTON, Samuel. *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University Press, 1991.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- _____. Nação e globalização. In: CERVO, Amado Luiz e DÖPCKE, Wolfgang (organizadores). *Relações internacionais dos países americanos*. Brasília: Linha Gráfica, 1994, p.425-437.
- KELSEN, Hans. *Teoría pura del derecho*. 6ªed. México: UNAM, 1991.
- KENNEDY, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza & Janes Editores, 1994.
- KINZO, Maria D'Alva. A eleição presidencial de 1994 no Brasil: Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (organizadores). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Grupo Montevideo, 1996, p.97-112.
- _____. Representação de interesses, sistema partidário e processo decisório em países do Mercosul (o caso do Brasil). In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / ODCA / USP / UFRGS / FEPLAM, 1997, p.17-26.
- KLOR, Adriana Dreyzin de. La dinámica institucional del Mercosur. *Revista de Derecho del Mercosur*, Buenos Aires, nº3, p.65-85, 1998.
- KRISCHKE, Paulo J. Continuidade e mudanças nas eleições presidenciais no Cone Sul (1989-1994). In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (organizadores). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Grupo Montevideo, 1996, p.143-148.
- LAGROYE, Jacques. *Sociología política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- LANZARO, Jorge. Elecciones y democracia en Uruguay. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (organizadores). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Grupo Montevideo, 1996, p.63-70.
- LAREDO, Iris. América Latina en el sistema internacional. La integración regional como herramienta de transformación de status. In: LAREDO, Iris (compiladora). *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1994, p.15-39.
- _____. Definición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990). In: LAREDO, Iris (compiladora). *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la Alal-Aladi al Mercosur*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1992, p.11-51.
- _____. La dimensión política del proceso de integración económica con especial referencia al Mercosur. In: *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. Córdoba: Asociación Argentina de Derecho Internacional, 1996.
- _____. Transfondo político de la integración económica. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, nº1, p. 99-112, 1995.
- LAREDO, Iris e BLACONA, María Teresa. *Modelos y estrategias de integración*. La Plata: Instituto de Integración Latinoamericana - UNLP, 1990.
- LAVOPA, Jorge. Organización institucional y derecho comunitario en el Mercosur. In: PLÁ, Juan Algorta (organizadora). *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS - Instituto Goethe / ICBA, 1994, p.80-88.

- LOPEZ, Luiz Roberto. *História da América Latina*. 3ªed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1996.
- MALLMANN, Maria Izabel. Experiências de cooperação na América: uma visão de conjunto. *Humanas: revista do IFCH / UFRGS*, Porto Alegre, vol.17, nº1/2, p.7-31, 1994.
- MALLO, Susana. Os ensinamentos da reeleição presidencial na Argentina 1989-1995. In: BAQUERO, Marcello, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (organizadores). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS / Centro Educacional La Salle, 1998, p.126-140.
- _____. Viejas / nuevas formas de la política en América Latina. In: _____ (compiladora). *Ciudadanía y democracia en el Cono Sur*. Montevideo: Editorial Tazas, 1997, p.09-16.
- MARTINS, Luciano. Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coordenador). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994, p.11-24.
- MEDINA FILHO, Juan Abal. Reflexões sobre a transformação do sistema de partidos na Argentina (uma revisão dois anos depois). In: BAQUERO, Marcello, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (organizadores). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS / Centro Educacional La Salle, 1998, p.109-125.
- MEJIA, Alvaro Tirado. *Integración y democracia en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: BID – INTAL, 1997.
- MELLADO, Noemí Beatriz. El modelo del Mercosur. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, nº2, diciembre, p.7-46, 1995.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público* (Vol. 1). 3ªed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1971.
- MENEZES, Anderson de. *Teoria geral do Estado*. 7ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MOISES, José Alvaro. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Editora Ática, 1995.
- MONTORO, André Franco. Transición política en América Latina: de regímenes autoritarios hacia las democracias todavía no consolidadas. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, nº1, p. 85-98, 1995.
- MOURIÑO, Marcelo Cavarozzi. Representação de interesses, sistema partidário e processo decisório em países do Mercosul (o caso da Argentina). In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *A agenda política e institucional do Mercosul: aportes para a integração regional*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / ODCA / USP / UFRGS / FEPLAM, 1997, p.49-53.
- MUNCK, Gerardo. La democratización en perspectiva comparada. El debate contemporáneo. *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol.36, nº142, p.661-676, 1996.
- MUÑOZ, Eladio Hernández. Parlamentarismo e integración en América Latina. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Mérida, nº10, p.91-113, 1995.
- NOHLEN, Dieter. Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina. In: TRINDADE, Hélgio (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.18-47.
- O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: O'DONNELL, Guillermo y REIS, Fábio Wanderley (organizadores). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice / Editora Revista dos Tribunais, 1988.

- ODRIA, Alberto Borea. ¿En qué etapa se encuentra la consolidación política y económica de América Latina? In: ARAUJO, Manuel Mora y (organizador). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Konrad – Adenauer – Stiftung, 1997, p.307-326.
- PARNES, María Soledad Méndez. Transición democrática y la transición mundial: apreciaciones sobre los cambios de sistema. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, nº3, diciembre, p. 63-97, 1996.
- PEÑAHERRA, Germánico Salgado. Globalización e integración latinoamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, nº4, julio, p. 31-53, 1998.
- _____. Modelo y políticas de integración. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, nº186, janeiro - fevereiro, p.12-20, 1993.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. El nuevo escenario argentino. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (organizadores). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Grupo Montevideo, 1996, p.25-33.
- PRADO, Luiz Fernando Silva. *História contemporânea da América Latina: 1930-1960*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1996.
- PRIETO, Justo. A nova legislação eleitoral paraguaia. In: TRINDADE, Hélió (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.68-71.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- _____. Democracia y representación. *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, nº10, p.7-44, 1998.
- RIAL, Juan. Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay 1985-1989. In: LOPEZ Y LOPEZ, Angel M. y QUIROZ, Carlos Vargas (organizadores). *Transición política y consolidación democrática en el Cono Sur latinoamericano*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1991, p.183-213.
- RIBEIRO, Fávila. A estrutura eleitoral brasileira contemporânea. In: TRINDADE, Hélió (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.119-133.
- RIVAROLA, Domingo. La experiencia democrática en Paraguay. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (organizadores). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Grupo Montevideo, 1996, p.58-62.
- RIVAS, Ricardo Alberto. Identidad e integración en América. In: CATANI, Afrânio Mendes (organizador). *América Latina: impasses e alternativas*. São Paulo: Humanitas / FFLCH / USP, 2000, p.115-142.
- RIZ, Liliana de. A questão da reforma eleitoral e a crise dos partidos políticos na Argentina. In: TRINDADE, Hélió (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.164-171.
- ROCK, David. *Argentina 1516-1987: desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. 5ªed. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1995.
- RODRIGUEZ, José Carlos. Transición y elecciones en Paraguay. In: PINTO, Céli Regina e GUERRERO, Hugo (organizadores). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS / Grupo Montevideo, 1996, p.122-124.
- RUBIO, Delia Matilde Ferreira. Crisis en la relación representante / representado. El caso argentino. In: JACKISCH, Carlota (compiladora). *Representación política y democracia*. Buenos Aires: Fundación Konrad – Adenauer – Stiftung, 1998.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4ªed. São Paulo: Cortez, 1997.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada* (Vol.1). São Paulo: Editora Ática, 1994.
- _____. *A teoria da democracia revisitada* (Vol.2). São Paulo: Editora Ática, 1994.
- SCHVARTZMAN, Mauricio. Actores políticos en la transición paraguaya. In: ARAUJO, Manuel Mora y (organizador). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad – Adenauer – Stifung, 1997, p.263-306.
- SERNA, Miguel. As maiorias silenciosas na redemocratização do Uruguai. In: BAQUERO, Marcello, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (organizadores). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS / Centro Educacional La Salle, 1998, p.141-162.
- SIERRA, Gerónimo de. A reforma eleitoral no debate político uruguaio. In: TRINDADE, Héglio (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.172-177.
- SOUZA, Amaury de e MATTOS DIAS, José Luciano de. Presidencia y federación: caminos de la reforma institucional en Brasil. In: ARAUJO, Manuel Mora y (organizador). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad – Adenauer – Stifung, 1997, p.63-111.
- TAVARES, José Antônio Giusti. A representação proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica aos seus críticos. In: TRINDADE, Héglio (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.205-229.
- _____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1993.
- _____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- THUROW, Lester. *El futuro del capitalismo*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1996.
- _____. *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1992.
- TOMA, Miguel Angel. La difícil salida: Argentina. In: LOPEZ Y LOPEZ, Angel M. y QUIROZ, Carlos Vargas (organizadores). *Transición política y consolidación democrática en el cono sur latinoamericano*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1991, p.55-65.
- TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la democracia?* Montevideo: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____. Seis hipótesis sobre América Latina. *Revista de Derecho del Mercosur*, Buenos Aires, año 1, nº1, p.41-45, 1997.
- TRINDADE, Héglio. Partidos políticos e representação política no Brasil. In: _____ (organizador). *Reforma eleitoral e representação política (Brasil anos 90)*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1992, p.178-184.
- VACCHINO, Juan Mario. *Integración económica regional*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1981.
- WASSERMAN, Cláudia. *História contemporânea da América Latina: 1900-1930*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1992.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. 2ªed. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- WEFFORT, Francisco C. (organizador). *Os clássicos da política* (Vol.1). 4ªed. São Paulo: Editora Ática, 1993.

_____. *Os clássicos da política* (Vol.2). São Paulo: Editora Ática, 1991.

FONTES IMPRESSAS

"Tratado de Paris", 1951 (CECA).
"Tratado de Roma", 1957 (CEE e EURATOM).
"Tratado de Montevideo", 1960 (ALALC).
"Tratado de Managua", 1960 (MCCA).
"Tratado de Antigua", 1968 (CARIFTA).
"Acuerdo de Cartagena", 1969 (Comunidad Andina).
"Tratado de Chaguaramas", 1973 (CARICOM).
"Tratado de Montevideo", 1980 (ALADI).
"Declaração de Iguazú", 1985 (PICAB).
"Ato Único Europeu", 1987 (UE).
"Tratado de Assunção", 1991 (Mercosul).
"Protocolo de Brasília", 1991 (Mercosul).
"Tratado da União Européia ou de Maastricht", 1992 (UE).
"Tratado de Libre Comercio de América del Norte", 1992 (TLC).
"Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres", 1994 (G3).
"Convénio Constitutivo de la AEC", 1994 (AEC).
"Primeira Cúpula das Américas", 1994 (ALCA).
"Protocolo de Ouro Preto", 1994 (Mercosul).
"Tratado de Amsterdã", 1997 (UE).
"Segunda Cúpula das Américas", 1998 (ALCA).

JORNAIS

EL CLARIN, Buenos Aires, Argentina: 05/04/2000.

PÁGINAS DA WEB

Países

Argentina

<http://www.presidencia.gov.ar>

<http://www.senado.gov.ar>

Brasil

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.senado.gov.br>

<http://www.mre.gov.br>

Paraguai

<http://www.presidencia.gov.py/home/default.htm>

<http://www.led.net.py/mre>

<http://www.proparaguay.gov.py>

Uruguai

<http://www.presidencia.gub.uy>

<http://www.parlamento.gub.uy>

<http://www.mrree.gub.uy>
<http://www.rau.edu.uy/mercosur>

Organizações

Agencia Española de Cooperación Internacional - AECI

<http://www.aeci.es>

Área de Livre Comércio das Américas - ALCA

<http://www.ftaa-alca.org>

Asociación Estados del Caribe - AEC

<http://www.acs-aec.org>

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo - ALIDE

<http://www.alide.org.pe>

Associação Latino-americana de Integração - ALADI

<http://www.aladi.org>

Association of Southeast Asian Nations - ASEAN

<http://www.asean.or.id>

Asian Development Bank - ADB

<http://www.adb.org>

Banco Centroamericano de Integración Económica - BCIE

<http://www.bcie.hn>

Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID

<http://www.iadb.org>

Banco Mundial

<http://www.worldbank.org>

Centro de Formación para la Integración Regional - CEFIR

<http://www.cefir.org.uy>

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - CELADE

<http://www.cepal.org/Celade-Esp/index.html>

Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD

<http://www.clad.org.ve>

Centro Americano de Administraciones Tributarias - CIAT

<http://www.ciat.org>

Centro de Intercambios y Cooperación para América Latina - CICAL

<http://www.cecal.ch>

Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva - CeLGyp

<http://www.global-latino.com>

Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL

<http://www.cepal.org>

Comunidad Andina - CAN

<http://www.comunidadandina.org>

Comunidad del Caribe - CARICOM

<http://www.caricom.org>

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD

<http://www.unctad.org>

Corporación Andina de Fomento - CAF

<http://www.caf.com>

Cumbre de las Américas 2001

<http://www.americascanada.org>

Federação Latino-americana de Bancos - FELABAN

<http://www.latinbanking.com>

Fundo Monetário Internacional - FMI

<http://www.imf.org>

Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC

<http://www.apecsec.org.sg>

Foro Electrónico de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Latinoamericanas

<http://www.pymes.org>

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL

<http://www.iadb.org/intal>

International Development Network

<http://www.idn.org>

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas - IRELA

<http://www.irela.org>

Mercado Comum do Sul - MERCOSUL

<http://www.rau.edu.uy/mercosur>

Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD

<http://www.oecd.org>

Organização dos Estados Americanos - OEA

<http://www.oas.org>

Organización Latinoamericana de Energía - OLADE

<http://www.olade.org.ec>

Organização Mundial de Comércio - OMC

<http://www.wto.org>

Organização das Nações Unidas - ONU

<http://www.onu.org>

Organismos do Sistema das Nações Unidas

<http://www.un.org/search/map>

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO

<http://www.unesco.org>

Parlamento Latino-americano

<http://saopaulo.parlatino.org.br>

Sistema Econômico Latino-americano - SELA

<http://lanic.utexas.edu/~sela/index.htm>

Sistema de Integración Centroamericana - SICA

<http://www.sicanet.org.sv>

Sistema de Promoción de Información Tecnológica y Comercial - TIPS

<http://tips.org.uy/indexfrm.html>

União Européia - UE

<http://www.europa.eu.int>

Instituições Acadêmicas:

Biblioteca Virtual sobre Assuntos Internacionais

<http://www.etown.edu/vl/>

Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata - CEDEP

<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/>

Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - FLACSO

<http://www.flacso.org/>

Instituto de Economía Internacional de las Universidades de Valencia, Alicante y Castellón

<http://iei.uv.es/>

Maestría en Integración Regional – Mercosur

<http://www.cea.uba.ar/integracion.html>

Núcleo de Investigação em Relações Internacionais da USP

<http://www.usp.br/relint/>

Red de Estudios de la Economía Mundial

<http://redem.buap.mx/>

Meios de Comunicação:

Sucesos (boletim semanal sobre Mercosul e Integração)

<http://www.mercosur.com>

Mercopress On Line

<http://www.mercopress.com>

Mercosur al Día – Mercosul ao Dia

<http://www.chasque.apc.org/ualdia/>

Boletim do NAFTA

<http://www.nafta.net/>