ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www. esmarn.tjrn.jus.br/revistas

CAMINHOS PARA A ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NO MERCOSUL: A QUESTÃO DA VENEZUELA

THE PATH TO A DEMOCRATIC STABILITY IN MERCOSUR: VENEZUELA'S CASE

Eduardo Biacchi Gomes *
Luís Alexandre Carta Winter **

RESUMO: O artigo tem por foco correlacionar o conceito de democracia com os efeitos dos fatos políticos ocorridos na Venezuela entre 2012 e 2013, de forma a analisar se houve violação do Protocolo de Ushuaia, de 1998, que estabelece a Cláusula Democrática no Mercosul. Faz, em um segundo momento, uma comparação com os efeitos dos fatos políticos ocorridos no Paraguai, no ano de 2012, que culminou, por um lado, com a suspensão desse país e, de outro, com o ingresso da Venezuela no Mercosul. Por fim, analisa a interpretação dada pela Corte Constitucional Venezuelana, correlacionando-a com o conteúdo do Protocolo de Ushuaia. O método é dedutivo e a metodologia consiste no modelo histórico-comparativo.
Palavras-chave: Mercosul. Democracia. Protocolo de Ushuaia. Blocos regionais. Eleições presidenciais.

ABSTRACT: The article's focus is to correlate the concept of democracy, with the effects of political events that have occurred in Venezuela between 2012 and 2013, analyzing whether there was a violation of the Ushuaia Protocol of 1998 (which establishes the Mercosur Democratic Clause). In a second moment, it is made a comparison between the effects of political events that occurred in Paraguay, in 2012, which culminated the suspension of this country and the entry of Venezuela into Mercosur. Finally we examine the interpretation given by the Venezuelan constitutional court correlating with the contents of the Protocol of Ushuaia. The method is

* Pós-doutor em Estudos Culturais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com estudos realizados na Universidade de Barcelona. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e da Uninter. Curitiba – Paraná – Brasil.

** Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da PUCPR, do Centro Universitário Curitiba (UniCuritiba) e da Faculdade Metropolitana de Curitiba (Famec). Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados de Direito Internacional (NEADI). Curitiba – Paraná – Brasil.

deductive and the methodology consists on the historical – comparative model.
Keywords: Mercosur. Democracy. Ushuaia Protocol. Regional Blocs. Presidential Elections.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 DEMOCRACIA FORMAL E MATERIAL X DEMOCRACIA ROOSEVELTIANA; 3 CLÁUSULA DEMOCRÁTICA NO MERCOSUL: PROTOCOLO DE USHUAIA (1998)**; 4 OBSERVÂNCIA DA DEMOCRACIA NO MERCOSUL E O INGRESSO DA VENEZUELA; 5 A QUESTÃO DO AFASTAMENTO DE HUGO CHÁVEZ E A INTERPRETAÇÃO DA CORTE CONSTITUCIONAL VENEZUELANA; 6 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.**

1 INTRODUÇÃO

Por meio dos métodos histórico-comparativo, na estrutura, e dedutivo, na conclusão, o presente artigo trabalha com as ideias de democracia e do Protocolo de Ushuaia dentro do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e correlaciona-as com os fatos políticos ocorridos no ano de 2013 na República Bolivariana da Venezuela, no que diz respeito às eleições presidenciais no país caribenho, que culminaram, devido ao óbito do presidente Hugo Chávez, com a consequente realização de novas eleições e a vitória do candidato da situação, Nicolás Maduro, de forma a questionar o modelo de democracia existente naquele país.

No caso específico, há que se fazer menção ao Protocolo de Ushuaia, de 24 de julho de 1998, que estabelece como condicionante aos Estados-parte do Mercosul a necessidade de observar as instituições de um Estado Democrático de Direito, que deve seguir de parâmetro dentro do bloco.

Portanto, há que se perquirir, no presente artigo, se os fatos (especificamente ocorridos no ano de 2013), que se referem ao óbito de Hugo Chávez e às eleições presidenciais realizadas na República Bolivariana da Venezuela, acarretaram uma violação às instituições democráticas naquele país e, consequentemente, dentro do Mercosul.

Não obstante o tema central seja analisar a eventual ruptura na ordem democrática na Venezuela, as conclusões apresentadas levam em consideração, comparativamente, os fatos ocorridos no Paraguai, que culminaram com o *impeachment* de Fernando Lugo e a consequente suspensão do país

dentro do Mercosul. A questão democrática na República Bolivariana da Venezuela ganha mais destaque no bloco pelo fato de, quando do seu ingresso em reunião de cúpula dos Estados-parte, realizada na cidade de Brasília, não ter contado com a presença do Paraguai, em virtude de sua suspensão.

Longe de debater, neste artigo, os motivos que levaram ao ingresso da Venezuela no bloco, o que se pode verificar é que a decisão adotada pelos demais parceiros (Argentina, Brasil e Uruguai) ocorreu em momento político conturbado, decorrente do golpe de Estado ocorrido no Paraguai. Contrariamente às decisões adotadas pelos chefes de Estado, torna-se necessário um prévio planejamento jurídico, político e institucional, com a finalidade de buscar uma aglutinação maior de Estados sul-americanos, objetivo-fim do Mercosul.

No que diz respeito ao tema central do artigo, no mês de janeiro de 2013, a comunidade sul-americana foi surpreendida com a notícia do agravamento do estado de saúde do presidente Hugo Chávez, da Venezuela.

Uma vez que foi reeleito para um novo mandato presidencial e não tomou posse na data marcada, em virtude de seu afastamento por tratamento de saúde fora do país (em Cuba), passou-se a questionar a possibilidade de prorrogação da posse. O presente panorama demonstra o que se pretende abordar no artigo, ou seja, muitas das decisões adotadas pelos chefes de Estado dentro do Mercosul levam em consideração única e exclusivamente os interesses políticos momentâneos, sem que haja um maior debate político, jurídico e institucional sobre os reais objetivos a ser perseguidos dentro das políticas integracionistas.

Veja-se que qualquer fato político anormal, como os supracitados, já é motivo mais do que suficiente para toda a comunidade questionar os alicerces democráticos de uma determinada sociedade (no caso específico, quer seja o Paraguai, quer seja a Venezuela).

Certo é que tais acontecimentos, como o *impeachment* de um presidente (caso paraguaio) ou a impossibilidade de ele tomar posse em virtude de afastamento por tratamento de saúde (caso venezuelano), fogem de qualquer normalidade política e institucional e, portanto, devem ser tratados em caráter de excepcionalidade, de acordo com o ordenamento jurídico interno

de cada Estado e à luz dos compromissos internacionais assumidos, neste caso, o Protocolo de Ushuaia.

De forma a demonstrar a importância do tema, buscou-se contextualizar a análise tendo como objetivos os acontecimentos ocorridos na Venezuela e no Palácio Miraflores, referentes à disputa travada entre a situação e a oposição, no que diz respeito à interpretação dos dispositivos da Constituição Venezuelana sobre o tema e eventual ruptura da ordem democrática naquele país.

Portanto, o foco central do presente artigo consiste na análise dos acontecimentos do ano de 2013 e na possível ruptura da ordem democrática venezuelana.

O *impeachment* de Fernando Lugo e o Protocolo de Ushuaia são analisados de forma secundária e como forma de melhor defender a tese do estudo, corroborando a necessidade do fortalecimento de nossas instituições.

2 DEMOCRACIA FORMAL E MATERIAL X DEMOCRACIA ROOSEVELTIANA

Para a discussão de caminhos para a estabilidade democrática no Mercosul ao abordar a questão da Venezuela, é útil e necessária uma definição técnica da noção de democracia. Bobbio (2004, p. 326), em sua obra *Dicionário de política*, define democracia como "um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas, que abrangem a toda a comunidade, mais do que uma determinada ideologia".

É evidente que há vários conceitos de democracia, mas a opção por Bobbio (2004) revela-se particularmente conveniente, uma vez que dá a dimensão necessária para compreender por que variados sistemas políticos históricos procuravam justificar-se como democráticos, como a democracia orgânica do Estado Novo e a ditadura democrática nazista, visto que democracia é, antes de tudo, um método ou um conjunto de regras de procedimento.

O próprio autor refina essa noção, salientando que, nos países de tradição democrática-liberal, há um elenco de procedimentos universais para formalmente existir democracia; são eles:

a) o órgão político máximo deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições livres;

b) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado;

c) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo ou de sexo, devem ser eleitores;

d) todos os eleitores devem ter voto igual;

e) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível;

f) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas;

g) tanto para as eleições dos representantes, como para as decisões do órgão político vale o princípio da maioria numérica;

h) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições;

i) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento, no regime parlamentarista, ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo, no regime presidencialista (BOBBIO, 2004, p. 326).

Salienta, ainda, que essas regras determinam como se deve chegar à decisão política e não o que decidir, daí a necessidade de fazer-se uma distinção entre democracia formal e democracia substancial ou material (BOBBIO, 2004). Tomando por base o conceito clássico defendido por Abraham Lincoln, com democracia sendo o governo do povo, pelo povo e

para o povo, a democracia formal seria caracterizada pelos comportamentos universais, com alternâncias de concepções no poder; já a democracia material ou substancial faz referência prevalentemente a certos conteúdos da definição, principalmente à ideia de igualdade.

Para o mencionado autor:

> A democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo. Como a democracia formal pode favorecer uma minoria restrita de detentores do poder econômico e portanto não ser um poder para o povo, embora seja um Governo do povo, assim uma ditadura política pode favorecer em períodos de transformação revolucionária, quando não existem condições para o exercício de uma Democracia formal, a classe mais numerosa dos cidadãos, e ser, portanto, um Governo para o povo, embora não seja um Governo do povo (BOBBIO, 2004, p. 328).

Finalizando, Bobbio (2004, p. 328) cita Macpherson, apontando que:

> O conceito de Democracia atribuído aos Estados socialistas e aos Estados do Terceiro Mundo espelha mais fielmente o significado aristotélico antigo de Democracia. Segundo este conceito, a Democracia é o Governo dos pobres contra os ricos, isto é, é um Estado de classe, e tratando-se da classe dos pobres, é o Governo da classe mais numerosa ou da maioria e é esta a razão pela qual a Democracia foi mais execrada do que exaltada no decurso dos séculos.

Ao lado do conceito de Bobbio (2004), preciso e técnico, há outro, de caráter mais emocional, trabalhado no discurso de 6 de janeiro de 1941, por Franklin Delano Roosevelt, o Discurso das Quatro Liberdades, igualmente importante como elemento passional em uma democracia latino-americana.

Roosevelt, quando de seu discurso, em plena Segunda Guerra Mundial, a preparar e justificar o ingresso dos Estados Unidos no conflito, apresentou a teoria sobre as quatro liberdades, quais sejam: liberdade de todo homem

poder se manifestar; liberdade de todo homem poder acreditar em Deus; libertação do medo; e libertação da miséria. A ideia decorrente da primeira liberdade dá o necessário reforço para a democracia, ao assegurar o direito de todos poderem se manifestar livremente, respondendo por seus atos, mas com o direito de serem ouvidos, separando, ao mesmo tempo, capitalismo de democracia, algo, que à época, não se fazia necessário.

Essas noções prévias são esclarecedoras, conquanto servem de base para a discussão proposta por este artigo.

3 CLÁUSULA DEMOCRÁTICA NO MERCOSUL: PROTOCOLO DE USHUAIA (1998)[1]

A presente seção tem por objetivo ilustrar ao leitor que os fatos ocorridos na República Bolivariana da Venezuela não são isolados, uma vez que as democracias sul-americanas são pródigas em fatos que podem ameaçar a ordem democrática e institucional do país. Vale a pena destacar, a título de ilustração, que o Mercosul possui instrumento normativo e mecanismo político com o objetivo de preservar as instituições democráticas vigentes dentro dos Estados, sendo esta condição essencial para sua participação como membro. Nesse sentido, o Protocolo de Ushuaia, assinado no ano de 1998, insere no Mercosul a chamada "cláusula democrática"; assim, tornam-se necessários aos Estados-parte a observância e o respeito à democracia, por serem requisitos de participação no bloco.[2]

Há que se mencionar que a própria Declaração de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, estabeleceu a necessidade da observância, por parte dos Estados, da democracia e da garantia às instituições democráticas. Portanto, o teor da referida declaração foi confirmado pelo Protocolo de Ushuaia, entre os Estados-parte do Mercosul, Chile e Bolívia (ALMEIDA; SANTANA, 2014).

1 A suspensão do Paraguai do Mercosul teve como desdobramento o ingresso da Venezuela ao bloco, motivo pelo qual se torna necessário realizar referida análise para buscar uma melhor compreensão do tema.

2 Em 24 de julho de 1998, os Estados integrantes do Mercosul, além do Chile e Bolívia, assinaram o Protocolo de Ushuaia, que insere a chamada cláusula democrática no bloco.

O próprio art. 8º do Protocolo de Ushuaia estabelece os mecanismos e procedimentos que podem ser adotados pelos Estados na hipótese de ruptura da ordem democrática, determinando a necessidade de realização de consultas entre si e o Estado afetado, com o intuito de apurar os fatos e aplicar eventual sanção (arts. 4º e 5º).

De acordo com o estabelecido pelo Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR), sediado em Assunção, no Paraguai,[3] o Protocolo de Ushuaia é parte integrante do ordenamento jurídico do bloco, tendo suas normas caráter obrigatório e, portanto, podendo ser suscetíveis de análise pelo tribunal (GOMES; SILKA, no prelo).

Aliás, o TPR manifestou-se no sentido de ressaltar que a democracia é condição essencial para o desenvolvimento do Mercosul, sendo necessário observar os requisitos de um Estado Democrático de Direito.

Inegável reconhecer, portanto, a importância do protocolo e a própria atuação do tribunal, como mecanismos para a preservação da democracia dentro do bloco econômico. A título de exemplo e sem pretender esgotar o tema, cita-se o caso do Paraguai.

No caso em concreto, a suspensão do Paraguai gerou como desdobramento o ingresso da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, tendo em vista o *impeachment* de Fernando Lugo, que foi condenado pela sociedade internacional, especialmente os países do bloco e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), por golpe de Estado.

Apesar do posicionamento adotado pelos chefes de Estado do Mercosul e da Unasul, a doutrina não é unânime quanto aos procedimentos adotados dentro do bloco e que ensejaram a suspensão do Paraguai.

Os principais argumentos levantados nesse sentido referem-se ao fato de o Paraguai não ter participado da reunião, realizada pelo Conselho do Mercado Comum, que deliberou pela sua suspensão. Ocorre que, de acordo com o Protocolo de Ushuaia, torna-se obrigatória a realização de consultas

3 Conforme Laudo Arbitral nº 1, de 2012, interposto pelo Paraguai contra a Argentina, o Brasil e o Uruguai, de forma a questionar a decisão do bloco que determinou sua suspensão e o ingresso da Venezuela no Mercosul.

entre os Estados e o Estado afetado, com a finalidade de buscar a melhor solução ao caso (ALMEIDA; SANTANA, 2014).

O Protocolo de Ushuaia II, que ainda não está vigente no bloco, aperfeiçoa os mecanismos de aplicação de sanções na hipótese de não observância, por parte do Estado afetado, das instituições democráticas de direito. Referido instrumento internacional substitui o sistema de consultas pela obrigatoriedade da realização de reunião extraordinária, dentro do Conselho do Mercado Comum e com a presença dos chefes de Estado ou dos ministros das Relações Exteriores, com o objetivo de buscar uma solução para a questão (GOMES; SILKA, no prelo). Nas referidas reuniões, poderão participar os Parlamentos do Mercosul e Andino, os Parlamentos Nacionais, o alto representante do Mercosul, assim como os representantes indicados pelos Estados (art. 5º).

Assim se manifesta a doutrina:

> Eventuais sanções, que podem ser aplicadas ao Estado afetado podem ser desde a sua suspensão do direito de participar dos órgãos da estrutura do MERCOSUL, limitações do comércio, fechamento de fronteiras, suspensão do Estado afetado do bloco regional, enquanto perdurar a ruptura na ordem democrática, ou até a utilização de outros meios, previstos em organizações internacionais, como o caso da Organização dos Estados Americanos ou da Organização das Nações Unidas para encontrar uma solução pacífica para a questão (Artigo 6º do Protocolo de Ushuaia). Cessados os motivos que deram razão para a suspensão ou a aplicação das sanções, as mesmas são retiradas (GOMES; SILKA, no prelo).

Ocorre que o referido instrumento não estava vigente quando aconteceu a suspensão do Paraguai do Mercosul, justamente pela ausência de instrumentos diplomáticos previstos para que os Estados resolvessem impasses como estes.

O instrumento utilizado pelos Estados, que é o Protocolo de Ushuaia, peca pela não existência de mecanismos diplomáticos para que os Estados possam restabelecer a ordem democrática no Estado afetado.

Referida questão, aliás, foi objeto de análise pelo Laudo Arbitral nº 1/2012 do TPR, que julgou pelo não conhecimento do pedido interposto pelo Paraguai, que deveria – antes de tudo – buscar as instâncias políticas ou diplomáticas para resolver a controvérsia.

Pode-se constatar, portanto, que o Protocolo de Ushuaia, como instrumento jurídico que estabelece a cláusula democrática dentro do Mercosul, tendo sido acionado com o intuito de determinar a suspensão daquele país, poderia (na época dos fatos) ser utilizado como mecanismo para suspender a República Bolivariana da Venezuela e, para tanto, há que se verificar se naquela época houve violação dentro das instituições do Estado Democrático de Direito.

Uma das principais críticas feitas pela doutrina no que diz respeito ao procedimento que levou à suspensão do Paraguai foi a rapidez com que a decisão foi tomada, sem que houvesse qualquer possibilidade de contraditório, em favor do Paraguai, de forma a demonstrar a inexistência de golpe naquele país.[4]

Para parte da doutrina, o fato que ocorreu no país não caracterizaria golpe de Estado, mas, sim, o chamado "neogolpismo", notadamente porque o procedimento – sumário e que não possibilita o contraditório – está previsto na Constituição Paraguaia; ademais, a decisão adotada pelos demais Estados-partes do bloco está em consonância com o Protocolo de Ushuaia (STURARO; FROTA, 2012).

O tema aqui analisado, referente à suspensão do Paraguai, pode ser utilizado como elemento comparativo no que diz respeito aos acontecimentos políticos ocorridos na República Bolivariana da Venezuela, com o intuito de examinar se efetivamente houve a ruptura da ordem democrática naquele país, de acordo com os requisitos estabelecidos pelo Protocolo de Ushuaia e a cláusula democrática do Mercosul. Portanto, os elementos e o estudo apresentados na presente seção servem para uma melhor compreensão do tema central do artigo, referente aos fatos ocorridos na Venezuela.

4 Nesse sentido, ver Almeida e Santana (2014). No referido artigo, os autores defendem a ideia da inexistência de golpe de Estado no Paraguai e de que teria sido válido, de acordo com as leis daquele país.

4 OBSERVÂNCIA DA DEMOCRACIA NO MERCOSUL E O INGRESSO DA VENEZUELA

O ingresso da República Bolivariana da Venezuela no Mercosul como membro pleno foi marcado por alguns percalços e dificuldades, principalmente pela oposição do governo do Paraguai em ratificar o tratado de adesão, o qual foi devidamente assinado em 4 de julho de 2006.

Tal oposição, manifestada pelo governo paraguaio, refere-se ao fato de que a Venezuela não observaria os critérios de um Estado Democrático de Direito e não estaria de acordo com o disposto no Protocolo de Ushuaia.

Os que defendem a tese sobre a inexistência (ou existência mínima) de democracia na República Bolivariana da Venezuela, com a realização de eleições livres e não sendo os direitos civis e políticos devidamente observados, citam como exemplos as questões pertinentes à liberdade de imprensa.

Na mesma linha de raciocínio, relevantes são os argumentos utilizados por Sturaro e Frota (2012), no sentido de questionar se os acontecimentos políticos, que ensejaram a suspensão do Paraguai do Mercosul (ausência do contraditório, ampla defesa no caso do Paraguai e cerceamento do direito de liberdade de expressão na República Bolivariana da Venezuela), poderiam (ou não) macular a democracia dentro do bloco. Finalizam os autores esclarecendo que o ingresso da Venezuela somente viria a enfraquecer o processo democrático no bloco.

Vale a pena destacar aqui, de forma a reforçar os argumentos dos referidos autores, o documento elaborado pela Anistia Internacional, com o título *Venezuela: los derechos humanos en peligro en medio de protestas*, que relata as violações aos direitos humanos dentro da Venezuela, durante os protestos iniciados naquele país no mês de fevereiro de 2014, que resultaram em uma enérgica ação por parte da polícia local contra os manifestantes contrários ao governo de Nicolás Maduro (AMNESTY..., 2014).

Como forma de buscar melhores subsídios doutrinários ao questionamento de Sturaro e Frota (2012), há que se elaborar uma digressão histórica do processo do ingresso da Venezuela no Mercosul, país que denunciou o Tratado de Cartagena, que regulamenta o funcionamento da Comunidade

Andina de Nações,[5] tendo esperado um prazo de cinco anos, conforme previsto no tratado, para deixar de fazer parte daquele bloco.

O Protocolo de Adesão da Venezuela, firmado em Caracas, em 4 de julho de 2006, significou um primeiro passo dado na história do Mercosul, pois, desde o emergir do bloco econômico, nenhum novo membro pleno lograra ingressar nele, visto acordos firmados com outros Estados sul-americanos.

Ressalta-se, nesse sentido, que o bloco possui acordos de complementação econômica com o Chile e Bolívia desde 1996, com o Peru desde 2003 e com a Colômbia e o Equador desde o ano de 2004 (OCAMPO, 2009).

Em dezembro de 2012, o Estado Plurinacional da Bolívia e a República do Equador formalizaram seus pedidos de ingresso como membros plenos do bloco. Em que pesem as distinções quanto ao estágio das negociações de ambos, tem-se um claro sinal do interesse dos signatários do Mercosul em expandir o processo de integração regional para novos Estados, seguindo as diretrizes outrora estipuladas pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), pois o fomento do comércio intrarregional e o acréscimo do intercâmbio comercial do bloco com o mundo (53,82%) tornam-no um atrativo para outras economias no continente (BOLÍVIA..., 2012).

Curiosamente, conforme exposto anteriormente, o ingresso da Venezuela somente foi possível após os demais sócios do bloco terem decidido pela suspensão do Paraguai, com base na violação do mesmo Protocolo de Ushuaia, tendo em vista o golpe de Estado ocorrido naquele país.

Para uns, o ingresso do país caribenho veio a macular a imagem do bloco sul-americano, devido à má imagem projetada pelo presidente Chávez ao longo de seus últimos dois mandatos, especialmente em sua ríspida relação com os Estados Unidos sob o governo de George W. Bush e a União Europeia, temendo pelos reflexos nas negociações.

Para outros, certo é que seu ingresso representa um grande avanço econômico, comercial e social, uma vez que se trata da segunda economia mais importante do bloco, sem olvidar o importante peso político e econômico

5 Bloco econômico formado pelo Equador, Bolívia, Peru e Colômbia, todos associados do Mercosul, isto é, não são membros plenos e participam do bloco em regime de zona de livre comércio.

do qual se dotará o Mercosul por possuir um membro com presença considerável no setor estratégico de energia (a Venezuela é membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEC).[6]

Ademais, cabe ressaltar que foram protocolados, em janeiro de 2013, os acordos subscritos em dezembro de 2012 por Venezuela, Argentina, Brasil e Uruguai para dar cumprimento ao protocolo de adesão venezuelana ao bloco. Tais acordos tendem a enaltecer ainda mais o peso econômico que o país de Hugo Chávez pode vir a exercer no bojo do bloco mercosulino. São Acordos de Complementação Econômica (ACEs) que visam à concessão de preferências recíprocas entre os signatários, especialmente no universo tarifário praticado pelo comércio intrarregional. Em um primeiro momento, a desagravação tarifária atingirá uma gama significativa de produtos, com algumas exceções, no caso de Brasil e Argentina (ACEs 68 e 69), seguindo um cronograma que redundará na desagravação total até 2018. No caso Uruguai-Venezuela (ACE 63), foi firmado um Protocolo Adicional, no qual consta a desagravação tarifária de forma total e imediata (ALADI, 2013).

Concretamente, sobre as eleições realizadas na Venezuela, em que houve a reeleição de Hugo Chávez para o exercício de seu terceiro mandato no Executivo, o acontecimento foi marcado por muita expectativa e apreensão por parte da comunidade internacional, tudo isso em virtude da redação do polêmico art. 230 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela,[7] que estabelece o mandato presidencial de seis anos e permite a apresentação de candidaturas sucessivas ao cargo por parte do chefe do Executivo.

A esse respeito, assim expõe Fontoura (2013):

> De fato, na eleição presidencial venezuelana, o duelo entre candidatos representou o confronto de oposições tão distante

6 A Venezuela possui uma população estimada de 28 milhões de habitantes, expectativa de vida de até 74 anos, taxa de natalidade anual de 20,6%, taxa anual de mortalidade de 5,25% e de mortalidade infantil de 15,7%. O índice de analfabetismo é de 8,6% e o índice de desenvolvimento humano, de 0,73%. O Produto Interno Bruto (PIB) anual é de 290,7 bilhões de dólares americanos (ALADI, 2014).

7 "*Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período*" (VENEZUELA, 2000).

> quanto inconciliáveis. [...] Como aspectos positivos, houve a participação de 81% do eleitorado, com voto não obrigatório, mas com índices superiores às eleições presidenciais americanas ou francesas. Se a vitória chavista foi inconteste, com 11% a mais de votos, cerca de 16 milhões deles, a grande conquista do processo eleitoral foi a reconstrução do diálogo com a oposição e o clima de convívio democrático urbano e civil [...].

Do trecho exposto, torna-se importante desmistificar algumas ideias a respeito da República Bolivariana da Venezuela, no sentido de que ali não existiria um Estado Democrático de Direito. Na verdade, de acordo com o examinado neste artigo, os Protocolos de Ushuaia I e II procuram preservar as políticas soberanas dos Estados, no sentido de adotarem políticas voltadas à solução de suas questões de forma democrática.

Por outro lado, os mecanismos previstos no Protocolo de Ushuaia somente poderão ser utilizados desde que haja um rompimento na ordem democrática de um Estado, como no caso paraguaio. No caso venezuelano, independentemente de questões ideológicas, o processo de reeleição de Hugo Chávez ocorreu dentro de uma normalidade constitucional.

5 A QUESTÃO DO AFASTAMENTO DE HUGO CHÁVEZ E A INTERPRETAÇÃO DA CORTE CONSTITUCIONAL VENEZUELANA

De forma a analisar o eventual rompimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela, o que suscitou debates na comunidade internacional refere-se ao afastamento do presidente Hugo Chávez, por motivos de saúde, e à impossibilidade de tomar posse do cargo na data designada (10 de janeiro de 2013). A controvérsia em questão diz respeito à interpretação do art. 231 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela,[8] que estabelece que o presidente deverá tomar posse do cargo no

8 "*Artículo 231. El candidato elegido o candidata elegida tomará posesión del cargo de Presidente o Presidenta de la República el diez de enero del primer año de su período constitucional, mediante juramento ante la Asamblea Nacional. Si por cualquier motivo*

dia 10 de janeiro do ano subsequente, mediante juramento prestado perante a Assembleia Nacional, e, na sua impossibilidade, tomará posse perante o Tribunal Supremo de Justiça.

De acordo com o disposto no art. 233 da mesma Constituição,[9] são faltas absolutas do presidente sua morte, sua renúncia, sua destituição decretada pelo Tribunal Superior de Justiça (TSJ), a declaração de incapacidade física ou mental permanente, devidamente atestada por uma junta médica designada pela referida Corte e aprovada pela Assembleia Nacional, ou o abandono de cargo declarado pela Assembleia Nacional. Concretamente, aqueles que defendiam a tese de que Hugo Chávez não poderia tomar posse entendem que seria necessária a realização de novas eleições presidenciais, conforme previsão do art. 233 da Constituição da Venezuela.

É interessante observar, ainda, o disposto no art. 234 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela,[10] determinando que, nos casos de

sobrevenido el Presidente o Presidenta de la República no pudiese tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante el Tribunal Supremo de Justicia" (VENEZUELA, 2000).

9 "*Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, su incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional, el abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional, así como la revocación popular de su mandato. Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional. Si la falta absoluta del Presidente o Presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva. En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente. Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período*" (Ibid.).

10 "*Artículo 234. Las faltas temporales del Presidente o Presidenta de la República serán suplidas por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva hasta por noventa días, prorrogables por decisión de la Asamblea Nacional por noventa días más. Si una falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, la Asamblea Nacional decidirá por mayoría de sus integrantes si debe considerarse que hay falta absoluta. Artículo 235. La ausencia del territorio nacional por parte del Presidente o Presidenta de la República requiere autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, cuando se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos*" (VENEZUELA, 2000).

ausência específica do chefe de Estado, esta pode se dar por um período de 90 dias, prorrogáveis, por decisão da Assembleia Geral, por igual período. Nas hipóteses de falta superior a 90 dias consecutivos, a Assembleia Nacional, mediante a maioria de seus integrantes, decidirá sobre a possibilidade de afastamento do presidente.

O Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela, ao julgar a questão em tela, referente ao afastamento do presidente Hugo Chávez, entendeu que, como ele foi reeleito, não houve interrupção no exercício de suas funções e que, portanto, não estariam presentes os motivos para ser declarada a vacância de cargo ou, ainda, a necessidade de que viesse a tomar posse na data de 10 de janeiro do ano de 2013, visto que seu afastamento para ausentar-se do país por tratamento de saúde foi devidamente autorizado pela Assembleia Nacional (TRIBUNAL..., 2013).

Portanto, se dentro do Mercosul o que os Estados e a própria sociedade civil organizada reclamam é a observância e a continuidade dos processos democráticos legitimamente constituídos nos países, nada mais correto e salutar do que evitar a ruptura abrupta de qualquer ordem jurídica que tenha sido legitimamente constituída.

No caso da Venezuela, independentemente de questões ideológicas, parece ser essa a decisão mais acertada, notadamente porque o presidente Hugo Chávez foi reeleito por meio de um processo democrático e, no que diz respeito ao seu afastamento por motivos de saúde, o próprio Tribunal Supremo de Justiça daquele país entendeu que inexistia qualquer anormalidade que pudesse levar à convocação de novas eleições ou a necessidade de o presidente da Assembleia Nacional tomar posse.

A decisão adotada pelo retromencionado tribunal nada mais fez do que confirmar a vontade soberana popular. Ainda que se comente, nos meios noticiosos, sobre a eventual influência política do governo venezuelano no Judiciário, há que se frisar que tais procedimentos e críticas são comuns nas democracias sul-americanas, vide os exemplos da Argentina e do Brasil.

A referida sentença da Corte Suprema venezuelana, além de perpassar pela necessária observância do respeito ao sufrágio universal, manifestação direta do exercício da soberania popular, ressalta que o afastamento do presidente

Chávez não configurou falta absoluta, assinalando que a eventual inexistência de juramento não extingue nem anula o novo mandato presidencial a ser exercido pelos próximos seis anos, tampouco repercute negativamente sobre o mandato que se vinha exercendo (TRIBUNAL..., 2013).

Ademais, a referida decisão, ao seguir a interpretação dos arts. 231 e 233 da Constituição Venezuelana, destaca como fundamentação complementar à sua exegese o princípio da continuidade administrativa, pelo qual, segundo a redação dada pelos magistrados da sala constitucional do TSJ da Venezuela, impede a paralisação na prestação do serviço público.

De acordo com o referido princípio, a pessoa designada para o exercício de alguma função pública não deve cessar o exercício de suas atribuições e competências até que outra tenha sido designada para lhe suceder.

Portanto, diante do caso do presidente Chávez, a Corte entendeu que resultaria inadmissível, frente a uma defasagem cronológica entre o início de um período constitucional e o juramento do presidente reeleito, que o governo se encontrasse, *ipso facto*, inexistente. Por derradeiro, a decisão ainda ressalta que a Constituição Venezuelana prevê a possibilidade de esse ato ser transferido para uma nova data, perante o mesmo Supremo Tribunal.

Logo, a Corte Suprema venezuelana fez valer os resultados da última eleição presidencial, corroborando as vozes das urnas e potencializando a democracia participativa, que brindou a decisão do povo venezuelano. Concretamente, a questão em si não é de fácil resposta, notadamente partindo da análise do conceito de democracia. Certo é que a democracia tem, como elemento principal, a necessidade da observância das instituições do Estado, além da garantia às liberdades civis e políticas, como visto anteriormente. Amoroso Botelho (2008) elabora o presente questionamento, no sentido de analisar o efetivo grau de democracia daquele país durante seu governo, pautado em medidas muitas vezes contraditórias, populistas e nacionalistas.

No que diz respeito à observância dos direitos civis e, consequentemente, ao direito ao exercício de voto e dentro das eleições, não haveria maiores problemas no país (AMOROSO BOTELHO, 2008).

No concernente ao direito à liberdade de expressão, reconhece-se que o problema está presente na Venezuela, tendo em vista o

completo direcionamento do governo em relação à mídia (AMOROSO BOTELHO, 2008).[11]

A democracia não é um conceito pronto e acabado, mas resultante de um constante processo de luta e de diálogo das classes sociais e políticas, consoante se manifesta a doutrina:

> [...] *la democracia es algo distinto del Estado de Derecho y del Estado social y, desde luego, es una parte del sistema político o de la forma del Estado, no todo el sistema político ni el único elemento de la forma de Estado. De entrada, la reducción del concepto de democracia opera eliminando falsas expectativas: a ella no puede pedírsele la solución de todos los problemas soliales entre ellos del más accuiante: la injusticia social* (ESCOBAR; GUEDÁN, 2005, p. 273-274).

Ora, não há dúvida de que é fundamental, em qualquer processo democrático, que seja aceito o debate ou a própria irresignação e mobilização da sociedade civil organizada, em face de eventuais equívocos cometidos pelos órgãos da administração pública. Assim, cabe ao próprio povo venezuelano decidir os rumos de seu país.

6 CONCLUSÃO

O presente artigo examinou temas polêmicos e atuais, como a estabilidade democrática no Mercosul, e procurou demonstrar que os países, muito embora com percalços, caminham lentamente para a consolidação do Estado Democrático de Direto, que é condição essencial para a consolidação do bloco econômico, conforme bem reconhece o Protocolo de Ushuaia.

O caso paraguaio, utilizado como mera ilustração de como as decisões adotadas pelos chefes de Estado levam em conta os interesses momentâneos, bem demonstra que o bloco econômico ainda tem um longo caminho a

11 Adverte Amoroso Botelho (2008), na conclusão de seu artigo, que os critérios observados no estudo levam em conta critérios que não são definitivos e sequer livres de subjetividade na interpretação; dessa forma, o país seria democrático.

percorrer, notadamente porque, se a decisão de determinar a suspensão do Paraguai foi correta, tendo em vista o golpe de Estado, por outro lado, no momento em que os demais Estados decidiram pelo ingresso da Venezuela, este foi inoportuno, visto que o bloco atravessava um período de indefinição e de crise. O próprio Paraguai, inclusive, era um dos principais opositores do ingresso da Venezuela no Mercosul, não obstante, conforme exposto no corpo do artigo, o ingresso do novo parceiro fosse extremamente vantajoso, sob os aspectos socioeconômicos.

Concretamente, certo é que o tema abordado é extremamente polêmico e não comporta fácil e única solução. O que se constata, na comunidade internacional, são manifestações dos opositores e dos que apoiam o chavismo. Uma análise isenta e imparcial deve ser realizada, sempre levando em consideração o ordenamento jurídico constitucional do país, assim como os instrumentos internacionais.

No caso específico, o artigo abordou o tema sob a óptica do Protocolo de Ushuaia, que insere uma cláusula democrática no Mercosul. O próprio texto do protocolo, que, diga-se de passagem, integra o ordenamento jurídico do bloco, menciona a necessidade de se observar a plena vigência das instituições democráticas para a consolidação do Mercosul e que toda ruptura da ordem democrática poderá ensejar a aplicação de sanções ao Estado afetado.

De acordo com a ordem política e constitucional vigente na Venezuela, em momento algum houve a pretensa ruptura da ordem democrática, uma vez que existiu (e existe) um governo legitimamente eleito, por meio de eleições diretas. Não cabe à comunidade internacional julgar, de forma direta, os rumos da nação venezuelana, notadamente porque cabe ao seu povo e instituições, mediante mecanismos políticos constitucionais e políticos vigentes, velar pela observância da democracia. Note-se que, no caso paraguaio, a título de comparação, houve a ruptura da ordem democrática e institucional. Remete-se, nesse sentido, ao conceito de caráter mais emocional, segundo o qual, para os latino-americanos, a democracia é tão forte que pode, inclusive, admitir seus contrários, obtendo os legítimos pleitos pela força da argumentação e não pela força em si.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wilson; SANTANA, Hadassan Laís. Integração e democracia: os interesses políticos locais que distorcem o direito internacional e a crise política da suspensão do Paraguai do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 51, n. 203, p. 91-110, jul./set. 2014.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Venezuela**: los derechos humanos en peligro en medio de protestas. 2014. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/53425cd64.html>. Acesso em: 2 dez. 2014.

AMOROSO BOTELHO, João Carlos. A democracia na Venezuela na era chavista. **Revista Aurora**, Londrina, ano II, n. 2, p. 18-25, jun. 2008.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **ACE 63 entre Uruguay y Venezuela**: segundo protocolo adicional. Disponível em: < http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/B045E996CCDD5EAE03257B91005189D7/$FILE/Libro_Acuerdos_ALADI_2012.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. **Indicadores sócio**. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladiarquitec.nsf/VSITIOWEBp/indicadores_socioeconomicosp>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: UnB, 2004.

BOLÍVIA e Equador buscam ingresso pleno no Mercosul. **O Estado de S. Paulo**, Internacional, 5 dez. 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,bolivia-e-equador-buscam-ingresso-pleno-no-mercosul-,969379,0.htm>. Acesso em: 13 fev. 2013.

ESCOBAR, Guilhermo; GUEDÁN, Manuel. **Democracia y instituciones en América Latina**. Madrid: Dykinson, 2005.

FONTOURA, Jorge. Os cenários do chavismo sem Chávez. **Gazeta do Povo**, Opinião, 9 jan. 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.

com.br/opiniao/artigos/os-cenarios-do-chavismo-sem-chavez-eq6koinxi-fukhmod7stnc4vhf >. Acesso em: 2 dez. 2014.

GOMES, Eduardo Biacchi; SILKA, Ronald. **Democracia no MERCOSUL**: realidade inexorável. Ijuí: Unijuí, no prelo.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Protocolo de Ushuaia**. Montevidéu, 1998. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaiacompromiso_democratico_port.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

_____. Tribunal Permanente de Revisão. **Laudo n. 01/2012**. Disponível em: <http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito internacional público da integração**. Tradução de S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

STURARO, George Wilson; FROTA, André Francisco. A suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela: implicações para o regime de defesa coletiva da democracia do Mercosul. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 45-54, ago./set. 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/31261/20275>. Acesso em: 2 dez. 2014.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. **Recurso de interpretación expediente 12-1358**. Disponível em: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>. Acesso em: 8 fev. 2013.

VENEZUELA. Constituição (2000). Constitución de La República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta Oficial Extraordinaria**, Caracas, 24 mar. 2000.

Correspondência / Correspondence:

Eduardo Biacchi Gomes
Programa de Mestrado em Direito das Faculdades Integradas do Brasil. Rua Konrad Adenauer, 442, Tarumã, CEP: 82.520-540. Curitiba, PR, Brasil.
Fone: (41) 8882-1114.
Email: ebgomes@me.com

Recebido: 03/05/2014.
Aprovado: 02/02/2015.

Nota referencial:

GOMES, Eduardo Biacchi; WINTER, Luís Alexandre Carta Winter. Caminhos para a estabilidade democrática no Mercosul: a questão da Venezuela. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 17, n. 1, p. 69-90, jan./abr. 2015. Quadrimestral.