

PROCESSO DE IMPEACHMENT NO BRASIL, DEMOCRACIA E O PROTOCOLO DE USHUAIA: POSSÍVEIS DESDOBRAMENTOS

IMPEACHMENT IN BRAZIL, DEMOCRACY AND THE USHUAIA PROTOCOL: POSSIBLE PROSPECTS

Eduardo Biacchi Gomes

Pós-Doutor em Estudos Culturais junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro, com estudos realizados na Universidade de Barcelona. Professor Visitante na Universidade de Los Andes, Chile. Atualmente é professor-adjunto integrante do quadro da UniBrasil, Graduação e Mestrado em Direito. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Professor dos Cursos de Graduação de Direito e Relações Internacionais da Uninter, professor colaborador do mesmo PPGD. E-mail: eborges@me.com

Ane Elise Brandalise

Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia na UNIBRASIL.
E-mail: anebrand@gmail.com.

Recebido em: 08/05/2016
Aprovado em: 12/07/2016
Doi: 10.5585/rdb.v16i7.379

RESUMO: Observa-se que são várias as vozes, tanto em âmbito local e regional quanto na esfera global e internacional, proclamando pela democracia, verdadeiro valor fundamentele um desafio constante. No contexto regional, a busca da ordem democrática destaca-se no processo de integração do chamado Mercado Comum do Sul (Mercosul), marcado por caso de suspensão e de questionamentos sobre os Governos dos respectivos Estados membros do bloco. Nessa toada, o presente artigo analisa, como ponto central, o tema do atual processo de impeachment em face da Presidente da República do Brasil à luz, sobretudo, do Protocolo de Ushuaia, instrumento documental do âmbito do Mercosul que estampa juridicamente esta busca por avanços reais da democracia e correlatas responsabilidades. Para realização de uma completa análise de conjuntura, o artigo apresenta, em um primeiro momento, o que é o Mercosul e seu processo de integração. Após, passa-se a discorrer sobre a busca pela democracia nesse âmbito regional e sua importância. Esclarecidos tais pontos, o artigo estuda o atual processo de impeachment contra a Presidente da República do Brasil. Por último, busca-se realizar uma análise de cenário, ainda que aqui colocada de forma simplificada, questionando quais as consequências, entre Brasil e Mercosul, diante da busca pela democracia. Este artigo é de pesquisa teórica, com procedimento de análise de conjuntura e de cenários realizado principalmente por meio de consultas bibliográficas, voltado à área do Direito Internacional Público e das Relações Internacionais.

Palavras-chave: Brasil. Democracia. Direito Internacional. Impeachment. Mercosul. Protocolo de Ushuaia.

ABSTRACT: It is observed that there are several voices in local, regional, global and international level, proclaiming democracy, fundamental value and a constant challenge. In the regional context, the pursuit of democratic order stands in the process of integrating the so-called Mercosur, well-known by the event of suspension and questioning of the governments of its member states of the bloc. In this tune, this article analyzes as a central point, the theme of the current impeachment process in the face of the President of the Republic of Brazil in the light, above all, the Ushuaia Protocol, documentary instrument Mercosur that legally prints this search by advances real democracy and related responsibilities. To perform a complete analysis of situation, the article presents, in the first instance, what is the Mercosur and its integration process. After, the paper discusses the search for democracy in this regional level and its importance. Clarified such points, the paper studies the current process of impeachment against the President of the Republic of Brazil. Finally, it seeks to perform a scenario analysis, although here placed in a simplified manner, questioning the consequences, between Brazil and Mercosur, on the quest for democracy. This article is theoretical research, with conjuncture analysis procedure and scenarios mainly conducted through bibliographic consultations, aimed at the Public International Law and International Relations area.

Keywords: Brasil. Democracy. Internacional Law. Impeachment. Mercosur. UshuaiaProtocol.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Breves noções gerais sobre o Mercosul; 2. A importância do Mercosul como elemento da democracia e o Protocolo de Ushuaia; 3. Brasil e o suposto rompimento da ordem democrática; 4. O futuro do relacionamento do Brasil e do Mercosul, em termos de democracia; Considerações finais; Referências.

INTRODUÇÃO

A par da observação de várias vozes, ou seja, de vários atores sociais, tanto em âmbito local e regional quanto na esfera global e internacional, proclamando pela democracia, o presente artigo visa verificar, a partir de pressupostos teóricos e históricos, a questão do recente processo de impeachment contra a Presidente da República Federativa do Brasil e a cláusula democrática existente no âmbito do Mercosul, importante bloco regional do qual o Brasil é membro e possui reconhecida atuação.

Para construir todo enredo do que se pode esperar da suposta violação às instituições democráticas no Brasil é preciso demonstrar qual o pano de fundo em que o evento em questão (impeachment da Presidente Dilma Rousseff) está inserido. Em outras palavras: para realização de uma completa análise de conjuntura, o artigo apresenta, em um primeiro momento, o que é o Mercosul e seu processo de integração. Após, passa-se a discorrer sobre a busca pela democracia nesse âmbito regional e sua importância, o que pode ser elucidado especialmente através do estudo do Protocolo de Ushuaia, 1998 Tratado que insere a chamada cláusula democrática do Mercosul.

Esclarecidos tais pontos, passa-se ao estudo da conjuntura em âmbito local, com a análise do impeachment em face da Presidente do Brasil, Dilma Rousseff.

Em um segundo momento, busca-se realizar uma análise de cenários, com a construção de prospecções futuras variadas sobre o que esperar do porvir em termos da tríade “Mercosul, Brasil e democracia”. Ou seja, questiona-se nesse ponto quais as consequências, diante da busca pela democracia, entre Brasil e Mercosul.

A hipótese do estudo consiste em acreditar que o Mercosul constitui-se um importante ator social na busca pela democracia. O problema de pesquisa consiste no processo de impeachment em face da Presidente da República Dilma Rousseff, entendido por alguns como

um “golpe”, e a questão da busca pela democracia em âmbito regional, o que traz a necessidade de analisar as várias possibilidades que o futuro pode trazer.

Este artigo é de pesquisa teórica, com procedimento de análise de conjuntura e de cenários realizado principalmente por meio de consultas bibliográficas, voltado à área do Direito Internacional Público bem como das Relações Internacionais.

1. BREVES NOÇÕES GERAIS SOBRE O MERCOSUL

De modo geral, verificando a questão dos blocos e organizações sob uma perspectiva holística e uma análise de três níveis, global, regional e local, tem-se que a integração surge dentro de uma estrutura e conjuntura de acentuada interdependência assimétrica entre os Estados, considerada um dos desafios colocados pelo processo reconhecido como Globalização, reconhecido aqui como “uma mudança na escala da organização social, na emergência do mundo como um compartilhado espaço social, com a desterritorialização relativa de atividade social, econômica e política, e a nacionalização relativa de poder” (BAYLISS, SMITHS & OWENS, 2013, p. 534, trad. livre).

Dessa forma, ainda que a Globalização possua teóricos céticos acerca de seus efeitos, certo é que tal processo não derruiu por completo a soberania dos Estados, mas colocou em questão o poder destes. Diante do desafio de manutenção, os Estados passam a se associar uns aos outros, na forma de intensificação da cooperação ou mesmo de integração, com fins voltados para áreas variadas, como as esferas econômicas, políticas e sociais.

Mais especificamente, o presente artigo concentra-se na análise dos influxos entre o bloco subregional denominado de Mercosul, a democracia e a atual situação política vivenciada pelo Brasil.

De forma generalizada, tem-se que o Mercosul “é um bloco econômico de natureza jurídica intergovernamental o qual, diferentemente da União Européia ou da Comunidade Andina de Nações, nos quais estão presentes a supranacionalidade, aqui vigora a intergovernabilidade, sistema jurídico em que as decisões podem levar em conta fatores políticos e adotadas de acordo com os interesses dos Estados” (GOMES, 2014, p. 111).

Em termos jurídicos, o Mercosul advém, dentro do âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em março de 1991, por meio do Tratado de Assunção e consolida-se em dezembro de 1994, quando então é reconhecida sua personalidade jurídica de direito internacional no Protocolo de Ouro Preto, que traz as bases institucionais do bloco, formado originariamente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Por ser um bloco de natureza eminentemente econômica, verifica-se que o Mercosul teria como objetivo inicial integrar os Estados membros pela via econômica, ou seja, por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes (MERCADO COMUM DO SUL).

Não obstante, numa visão conferida pelo professor François PERROUX, as políticas econômicas no processo de integração compreendem não somente operações de mercado, mas como exigem, também, a adoção de procedimentos públicos e privados, em benefício a suas próprias populações (1966, p. 411, trad. livre). A própria ideia da causa dos processos de integração, a Globalização, em si, é compreendida para além da esfera econômica, eis que atinge a variadas áreas.

Inclusive, há as mais variadas vertentes teóricas que se pretendem explicativas dos efeitos da Globalização e o aprofundamento das relações internacionais existentes em torno da sociedade internacional e da integração regional nas mais variadas temáticas que não apenas a econômica. Nessa toada, citem-se as correntes conhecidas como funcionalismo

neofuncionalismo, segundo as quais “um processo gradual de integração de integração em áreas específicas pode transbordar para novas áreas de integração” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 61), o que chamam de “spill over”. Na análise do processo de integração do âmbito europeu, por exemplo, segundo a perspectiva funcionalista e neofuncionalista, as áreas econômicas tendem a alargar as competências da organização, fazendo com que esta se veja compelida a tratar outros tipos de demandas e assuntos que não apenas àquelas intrínsecas ao seu propósito econômico inicial.

Outrossim, verificando os processos de integração com base em uma teoria social construtivista, constata-se que o desenvolvimento político e econômico dos blocos e de seus respectivos Estados membros está intrinsecamente ligado à construção das idéias e de temas antes não considerados primordiais ou relevantes nos processos de integração, como questões da cultura, da legitimidade política e da democracia, o que acaba por impactar os Estados-partes da organização ou bloco. Assim, por exemplo, são os ensinamentos de Kathryn SIKKINK, que estuda as interações entre Organizações Internacionais e o Estado. É dela, em conjunto com Margaret E. KECK, a noção de “efeito bumerangue” (“boomerang pattern”), em que propugna que organizações intergovernamentais são capazes de ultrapassar as fronteiras estatais, mas também trazem um retorno ao Estado, o qual se vê obrigado a mudar suas políticas internas devido essas forças transnacionais (1998, p. 13, trad. livre).

No ponto, acerca do tema democracia, uma questão atual e relevante do âmbito do Mercosul se dá quanto à caracterização de democracia dos governos que fazem parte desse bloco subregional. Sobre o tema, que merece um capítulo a parte, confira o tópico seguinte.

2. A IMPORTÂNCIA DO MERCOSUL COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA E O PROTOCOLO DE USHUAIA

Assim como os processos de integração não se mostram únicos e exclusivos de determinada região, a busca pela democracia parece ser valor primordial mundo afora. Os exemplos dessa necessidade de democracia, aqui compreendida sob o enfoque amplo conferido por Norberto BOBBIO (2003, p. 326)¹, são variados e de múltiplas vozes, tais como os pedidos de maior liberdade de expressão nos países asiáticos; a adoção da “cláusula de suspensão” dentro do Tratado de Amsterdã, do âmbito da União Européia, com vistas a sancionar Estados que descumprissem princípios e cláusulas que pregavam democracia e liberdade; e a mais recente construção e crescimento da idéia de um Tribunal Constitucional Internacional, fruto da Primavera Árabe e da correlata necessidade de se ter um mecanismo legal para constatar se os Estados estão cumprindo as normas de Direito Internacional Público, sobretudo aquelas ligadas à promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades democráticas (CUNHA, 2015), que pode ilustrar a luta incansável na incorporação das normativas do Direito Internacional dentro dos ordenamentos jurídicos internos, entre tantos outros e variados exemplos.

De outra banda, ainda que possa ser considerado um valor universal e um direito humano, guarda a democracia estrita relação com os países da América Latina e América do Sul e suas respectivas históricas, sendo circundada por uma busca cercada de peculiaridades próprias da região, de modo que esta se diferenciados demais recantos do globo terrestre.

Tanto assim que se vê, no âmbito do Direito Internacional Público, importantes doutrinas que se consolidaram sobre reconhecimento de governo, assim tomado pela sociedade internacional nos casos de modificações políticas em um Estado, ou seja, nos casos de grandes

¹ Norberto Bobbio define democracia, em sua obra *Dicionário de política*, 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”.

rupturas políticas e sociais, como golpes de estados, revoluções, etc. (MAZZUOLI, 2015, p. 507). É o exemplo da doutrina formulada por Carlos Tobar/Tovar, de 1907, segundo a qual um governo só poderia ser reconhecido tão somente se caracterizada a ocorrência de eleições livres e democráticas, que contassem com o apoio do povo (*Ibidem*, p. 509). Outrossim, o exemplo da doutrina pan-americana, segundo a qual para se reconhecer um governo é preciso observar se o governo novo é oriundo da vontade popular, manifestada por meio de eleições livres, bem como há de se ver se o governo é estável.

Mais especificamente, no âmbito do Mercosul e sua relação com a democracia, conforme observam as internacionalistas Mônica HERZ e Andrea HOFFMAN:

Um aspecto interessante do Mercosul é a progressiva importância concedida ao caráter democrático dos governos de seus Estados-parte. Esse aspecto é em particular relevante devido ao fato de o projeto de integração ter se desenvolvido concomitantemente ao processo de redemocratização de seus Estados-parte. As primeiras eleições após as ditaduras militares foram realizadas em 1983 na Argentina; em 1985 no Brasil e no Uruguai; e em 1989 no Paraguai. Apesar de ter sido um pressuposto do projeto de integração, não consta nenhuma referência à democracia no Tratado de Assunção, seja no preâmbulo, no artigo 1, no qual constam seus propósitos e princípios, ou no artigo 20, sobre a adesão de novos membros, que é aberta a qualquer Estado-parte da ALADI (...). (2004, p. 202).

Não obstante, ainda que não se possa afirmar que a democracia não esteja elucidada de forma expressa no ato constitutivo do Mercosul, já se aceita hodiernamente que “o Tratado de Assunção de 1991, de maneira indireta, reconhece a necessidade da observância da democracia e dos direitos humanos como valores essenciais para o desenvolvimento da integração” (GOMES, 2014, p. 116).

Indo mais além, constata-se que ano seguinte ao Tratado de Assunção, em 1992, deu-se a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático do Mercosul, conhecida comumente como Declaração de LasLenãs, que exprimiu que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para a cooperação no âmbito do Tratado de Assunção, seus Protocolos e demais atos subsidiários”. (MERCADO COMUM DO SUL, 1992).

Em 1998 é aprovado o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, que procurou materializar uma das principais condições de integração. No direito interno brasileiro, tal protocolo foi promulgado por meio do Decreto nº. 4210 de 24 de abril de 2002 (BRASIL, 2002).

Da leitura do Protocolo de Ushuaia, extrai-se que o documento, dotado de normas de caráter obrigatório que podem ser revistas pelo tribunal do bloco (GOMES; SILKA, no prelo), possui dez artigos que traduzem a busca pela democracia e, inclusive, impõem consultas e sanções de Estados que passem por períodos de rupturas drásticas, sendo que já em seu primeiro artigo volta a ressaltar os dizeres da Declaração de LasLenãs (MERCADO COMUM DO SUL, 1998).

Apesar do Protocolo de Ushuaia não elucidar, de forma taxativa, o significado da expressão “ruptura da ordem democrática”, permanecendo esta quase que uma espécie de “tipo penal aberto”, observa-se que ele elenca, nos artigos 3º, 4º e 5º os procedimentos a serem realizados por parte do bloco, incluindo consultas entre os Estados-partes e o Estado questionado, investigações e, em caso infrutífero das consultas, aplicação de sanções (previstas no artigo 5º do Protocolo).

Em um caráter prático, o uso do Protocolo de Ushuaia pode ser elucidado por meio do caso da suspensão do Paraguai, estado que passou por uma crise, sobretudo por conta da atuação do Presidente Fernando Lugo e posterior impeachment, durante 2012, colocando em xeque a

noção de democracia considerada na região e gerando o risco de desestabilizar toda política regional, mormente em um cenário em que a Venezuela ingressaria no Mercosul.

Diante dessa conjuntura, deliberou-se no âmbito do Mercosul, em 2012, com base legal no Protocolo de Ushuaia, que o Paraguai efetivamente seria sancionado do bloco por conta de não observar a ordem democrática interna, sendo que o processo de suspensão não passou sem ser alvo de críticas. Nesse sentido, é a opinião, por exemplo, do doutrinador Celso Lafer, segundo o qual não houve observância escorreita das diretrizes fornecidas pelo Protocolo de Ushuaia. Em suas palavras:

(...)

As consultas com o Paraguai não foram realizadas e não tem procedência alegar que a Missão dos Ministros da Unasul ao Paraguai em 21 e 22 de julho delas são um válido sucedâneo. Não o são, em primeiro lugar, porque *ratione personae* e *ratione materiae*, a Unasul não se confunde com o Mercosul, que tem personalidade jurídica própria. Em segundo lugar, porque não abrangeram os fatos e as circunstâncias na sua totalidade, pois são anteriores à conclusão do julgamento do presidente Lugo, que instigou a decisão da suspensão. A ausência destas consultas no âmbito do Mercosul é um fato grave e configura uma quebra do devido processo legal nos próprios termos do Protocolo de Ushuaia. Com efeito, no caso específico, o argumento da ruptura democrática no Paraguai tem como base a celeridade do processo de impeachment do presidente Lugo que não teria tido tempo suficiente para preparar a sua defesa neste processo conduzido pelo Legislativo paraguaio. Este processo, no entanto, foi considerado válido pelo Judiciário do Paraguai e em consonância com as normas constitucionais do Paraguai e sua legislação infraconstitucional relacionada a um juízo político sobre a destituição do cargo de presidente, por mau desempenho de sua função.

Neste contexto impunham-se substantivamente as consultas com o Paraguai como passo prévio para a aplicação, ou não, de uma suspensão de sua participação no Mercosul.(...).

(LAFER, 2013, p. 20-21).

No ponto, vale ressaltar que está em andamento um chamado Protocolo de Ushuaia II, com vistas justamente a aprimorar os mecanismos de sanções e procedimentos. Nessa toada, nota-se que “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” (GOMES, WINTER, 2015, p. 77).

De todo modo, sem adentrar no mérito se a suspensão do Paraguai foi medida correta ou não, ante sua miríade de questões intrínsecas, inclusive acerca do próprio processo de impeachment dentro do Paraguai e dos interesses dos membros do Mercosul, cabe salientar aqui, apenas, que “pela primeira vez, nos mais de vinte anos de existência do Mercosul, os Estados optaram pela suspensão de um país em virtude da ruptura da ordem democrática e constitucional” (GOMES, 2014, p. 110). Atualmente, após a ocorrência de eleições presidenciais (que se deu em 2013), o Paraguai possui a suspensão revogada pelo Mercosul, mas a questão ainda permanece como uma ferida aberta ao Paraguai.

Na esteira do Mercosul, outras instituições foram compelidas a discutir sobre o ocorrido no Paraguai. No bloco regional da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), “o posicionamento dos Estados foi unânime, no sentido de reconhecer a ruptura da ordem democrática e constitucional do Paraguai com o golpe de Estado” (GOMES, 2014, p. 115). Por outro lado, a Organização dos Estados Americanos (OEA) possuía entendimentos que mais pendiam para acreditar que o caso vivenciado no Paraguai não violaria a democracia do país, mas

observou, também, que o Estado precisaria de uma reforma política para reestruturar-se novamente (OEA, 2013).

A situação interna do Paraguai, pois, mobilizou a sociedade internacional em prol da democracia, sendo que o Protocolo de Ushuaia, malgrado contar com alguns pontos fracos, perfaz um importante documento jurídico do âmbito do Mercosul apto a fiscalizar e observar a democracia. Contudo, a situação do Paraguai também deixa claro que o termo “democracia” pode ser vislumbrado sob as mais diferentes perspectivas, de modo que se constitui um termo de simbologia positiva, ou seja, vistos como uma qualidade e elementos legitimadores universais, aptos a justificar qualquer conduta, por mais controversa que seja (TAVARES; BUCK, 2007, p. 169).

Desta feita, também a atual conjuntura do Brasil coloca em questão a noção de democracia, podendo tomar rumos diversos daqueles sonhados durante o processo de integração do Mercosul. Um Brasil tão complexo não apenas pelo seu tamanho geográfico e territorial, mas como também pela sua própria força política dentro do bloco do Mercosul, já que foi peça-chave, juntamente com a Argentina, do início da construção do processo de integração da América do Sul.

Outrossim, muito se questiona sobre o sucesso e insucesso do Mercosul diante de um mundo marcado cada vez mais por um aumento qualitativo e quantitativo de desafios e da real necessidade de institucionalizações cada vez mais sofisticadas de formas de governança global, regional e local. A própria democracia, tanto em seu sentido formal quanto em seu sentido material, por vezes, parece ser um ideal inatingível, como se o máximo que se pudesse alcançar fosse uma espécie de “poliarquia”, conforme concepção de alguns cientistas políticos. (DAHL, 1997), sem haver uma definição concreta, mas, ao revés, haver “democracias em trânsito, processos de democratização” (BARTRA *apud* NEIRA, 2007, p. 100).

Assim, é preciso estudar, ainda que correndo o risco de ser parcial, o caso de impeachment envolvendo a Presidente do Brasil Dilma Rousseff e o suposto rompimento da ordem democrática no Brasil, o que será desenvolvido no próximo tópico.

3. BRASIL E O SUPOSTO ROMPIMENTO DA ORDEM DEMOCRÁTICA

Preliminarmente, antes de adentrar nas especificidades do atual desenrolar do processo de impeachment em face da Presidente Dilma Rousseff, o que coloca em questão se haveria ou não um rompimento da ordem democrática no Brasil, interessante notar que se observa, na América Latina em geral, que esta possui uma série de vicissitudes e movimentos cíclicos que une os seus estados. O exemplo mais notório é, sem dúvida, é a ocorrência de regimes de exceção nos estados latinoamericanos nos idos dos anos 60 e 70 e a posterior redemocratização nesses governos nos anos 80². No mesmo sentido, percebe-se que países como a Argentina, o Chile e o Paraguai já vivenciaram experiências traumáticas na alternância de poder, assim como Bolívia, Equador e Venezuela já foram questionadas quanto seus projetos e construções do poder político, muitas vezes vistos ora com descrença, ora com desconfiança. Em especial, a Venezuela ingressou no Mercosul após o período turbulento de suspensão do Paraguai, mas também viu-se enfrentado por questões quanto à democracia no governo de Hugo Chávez (GOMES; WINTER, 2014). Não se olvide, outrossim, que a Colômbia carece de problemas internos quanto à organização democrática, não conseguindo solucionar até hoje as questões de guerrilhas que perduram por anos, com uma história marcada pela violência (NEIRA, 2007).

² Sobre o tema, recomenda-se a leitura da obra *Direitos humanos e Justiça Internacional*, da autora Flávia Piovesan, a qual possui um estudo específico sobre as atrocidades de direitos humanos dos Estados integrantes dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos.

Hodiernamente, o Brasil, que já há tempos tem pensamentos, na esfera internacional em ser um potencial “líder” da região, com um lugar especial no mundo, e com o desígnio nacional de um projeto de desenvolvimento democrático (CERVO, 2008, p.16), passa a enfrentar em seu território a garantia da democracia e da forma de exercício do poder até então aplicada. Mais especificamente, a questão brasileira parece centrar-se, sobretudo, no processo de impeachment suscitado em face da Presidente da República Brasileira, Dilma Rousseff, por atos cometidos durante o exercício de seu primeiro mandato presidencial (2010-2014), que seriam tipificados como crimes de responsabilidade. Atualmente, Dilma Rousseff exerce seu segundo mandato, iniciado em 2014 pela via das eleições livres e democráticas, contudo, teria cometido novamente crimes de responsabilidade, segundo imputa a peça processual acusatória (BRASIL, 2015).

Prevê a Constituição Brasileira de 1988 a ocorrência de processo de impeachment ao presidente da República eleito pela via democrática do voto popular secreto e universal (em consonância ao artigo 60 da Constituição) que venha a cometer, no exercício do mandato, qualquer ato atentatório à Constituição que possa ser enquadrado como crime de responsabilidade, conforme descrito no seu artigo 85 e pormenorizado por meio de lei especial. Vide os dizeres do referido artigo 85:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

(BRASIL, 1988).

No caso em tela, a Presidente Dilma Rousseff teria cometido atos de descumprimento das normas de Direito Financeiro Brasileiro que se enquadrariam no referido artigo 85 da Constituição da República Brasileira e incisos, bem como seriam tipificados criminalmente por meio de lei infraconstitucional (como a Lei nº. 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento).

Mais especificamente, tomando por referência a própria peça acusatória (BRASIL, 2015), a denúncia em face da Presidente, apresentada em 15 de outubro de 2015, narra casos, em apertada síntese, de (a) edição de decretos destinados à abertura de créditos suplementares sem autorização; (b) o atraso deliberado de pagamento de serviços prestados e atraso no repasse de verbas monetárias e subsídios aos bancos públicos e privados, com consequente atraso no pagamento de benefícios sociais; (c) atos de improbidade administrativa que causariam prejuízo ao Erário (ou seja, ao cofre público brasileiro); entre outra miríade de condutas que se enquadrariam em infrações de natureza civil, penal ou administrativa, mas que não seriam propriamente tipificadas como crimes de responsabilidade, assim destrinchados pela Lei nº 1.079/1950.

A ocorrência e caracterização do crime de responsabilidade por parte do Presidente da República Brasileira é condição *sina quo non* não haverá todo processamento do impeachment. A defesa alega, contudo, por meio das mais variadas formas midiáticas e sob a forma de discursos variados clamando que haveria um “golpe”, que não se poderia cogitar em crime de responsabilidade e que, consequentemente, o processo de impeachment, encoberto por uma

equivocada interpretação constitucional, guarda interesses de um movimento de direita comandado não pela vontade popular, mas por uma elite política que pode esfacelar os ideais supostamente “esquerdistas” existentes dentro do país.

No ponto, a controvérsia em questão parece cingir-se a um universo que perpassa à questão puramente jurídica, atingindo uma miríade de atores sociais variados, com uma pluralidade de interesses nem sempre em consonância uns com os outros (como é próprio da democracia).

O Poder Judiciário, de cada vez mais avultada importância (mas não única), já se manifestou, através dos ministros do órgão de cúpula brasileiro, no sentido de que não cabe falar em “golpe” quando o impeachment e seu procedimento são garantidos pela Constituição e observados. Nesse sentido, segundo notícia a imprensa, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, já afirmou que não cabe afirmar em golpe como estratégia de defesa, vez que o próprio Supremo já entendeu que o processo de impeachment em face de Dilma Rousseff encontra-se dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Brasileira. No mesmo sentido, seria a opinião do Ministro Gilmar Mendes, crítico do Governo Dilma (FALCÃO, 2016).

Acrescente-se que, juntamente com a ocorrência do impeachment, enfrenta o Brasil uma crise econômica e financeira, que vem impactando variados setores, inclusive a área científica e acadêmica. Conforme nota a Revista Science, em agosto de 2015, o governo da presidente Dilma Rousseff “cortou 25% do orçamento previsto para o Ministério da Ciência em 25%, e cortou 9% do orçamento do Ministério da Educação, que tem um papel importante no financiamento de estudantes. (...). Nos últimos anos o Brasil tem redirecionado grande parte da receita em outras áreas, como educação e saúde” (ESCOBAR, 2015, p. 909, trad. livre).

Inclusive, observa-se que o impeachment vem sendo apoiado pela maioria da população brasileira, que clamam, sobretudo, por um combate à corrupção e à impunidade no Brasil. Nesse sentido, vale lembrar que a própria figura de Estado nasce, conceitualmente, para servir ao bem comum. Na mesma toada, como representantes da sociedade (ou, na prática, de determinados setores da sociedade) também possuem importância, como atores sociais dessa conjuntura, os partidos políticos, mormente no caso de uma possibilidade de alternância do poder.

A imprensa (mídia) brasileira também pareceu ter um papel relevante dentro da conjuntura atual, noticiando casos correntes, dentro do próprio Parlamento, de corrupção, ora defendendo o impeachment, ora rechaçando o fato e apontando o impeachment como um fator contra a democracia.

De toda forma, saliente-se, mais uma vez, que a democracia, plural quanto a seus interesses, não significa não ter, de forma alguma, um processo de impeachment em face de atos cometidos pelo chefe do Poder Executivo, muito pelo contrário: a democracia pressupõe uma constante construção, que perpassa por uma conscientização da obrigação de respeitar a Constituição da República Federativa Brasileira e estar sujeito à sanções em caso de seu descumprimento.

Outrossim, cite-se que há uma gama de importantes atores sociais das relações internacionais (ou seja, a sociedade internacional) que vem se manifestando sobre o impeachment da Presidente do Brasil, como a imprensa internacional, a OEA, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), a Organização das Nações Unidas (ONU), etc. Os próprios países vizinhos, como Argentina, Uruguai, Bolívia, etc., podem ser considerados aqui atores sociais relevantes a ajudar a definir a questão brasileira.

No ponto, a questão primordial a ser analisada é, observado o Mercosul e o Protocolo de Ushuaia, como ficaria a situação brasileira na visão do bloco intergovernamental que tanto preza pela democracia.

4. O FUTURO DO RELACIONAMENTO DO BRASIL E DO MERCOSUL, EM TERMOS DE DEMOCRACIA

Até o presente momento (que pode se modificar a qualquer instante) há duas incertezas críticas: ou haverá o impeachment ou não. Contudo, sem adentrar em questões específicas e ainda não bem destrinchadas do processo de impeachment e toda discussão envolvendo o Brasil, resta o questionamento, na análise regional conjuntural, de como o Mercosul enfrentaria e verificaria o quadro brasileiro. Neste ponto do artigo, sem recair em meras futurologias, é preciso clarificar a necessidade de se evitar descrenças no futuro e trazer possibilidades para trabalhos estratégicos, com cenários tanto positivos quanto negativos, sob o ponto de vista central do relacionamento Brasil e Mercosul.

Destarte, analisa-se aqui, nesse momento, qual seria o impacto do processo de impeachment sobre o Mercosul, afinal, uma vez que há possibilidade de ocorrer a renovação do poder brasileiro com a derrocada da Presidente da República pode-se questionar no âmbito do Mercosul se o Brasil violaria ou não o Protocolo de Ushuaia, culminando, por via de consequência, em uma possível aplicação de sanções ao Brasil e uma consequente modificação de parte significativa da Política Externa Brasileira e da política do próprio Mercosul.

De forma sucinta, pode-se dizer que o caso brasileiro pode culminar, de forma exemplificativa (e não taxativa) em cinco diferentes respostas principais do porvir, ou cinco cenários, conforme abaixo explicitados.

(1) O primeiro cenário seria que, em havendo impeachment e, conseqüentemente, em sendo a Presidente Dilma Rousseff afastada do cargo e assumindo o respectivo sucessor (Vice-Presidente, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal ou Presidente do Supremo Tribunal Federal, segundo ordem estabelecida pela Constituição Brasileira), o Mercosul pode entender, sobretudo levando em consideração o caso anterior do Paraguai, que houve ruptura na ordem democrática, culminando na aplicação das sanções previstas no Protocolo de Ushuaia e conseqüentemente afastando temporariamente o Brasil da esfera do bloco.

Esta primeira hipótese, apesar de não ser impossível, acredita-se ser de difícil concretização, haja vista toda historicidade do bloco, que guarda estrita relação com o Brasil, o qual se constitui o país com maior extensão territorial dentre os integrantes do Mercosul e com importante economia ao bloco. Só a título exemplificativo, tem-se que, segundo o site do Mercosul no Brasil, 87% (oitenta e sete por cento) das exportações brasileiras para o bloco é composta de produtos industrializados.

Assim, numa análise fria, questões outras atreladas à democracia, como economia, relacionamento entre os países e, inclusive, questões sociais (como migração) poderão afetar diretamente o Mercosul com a falta brasileira.

Dado assim, (2) um segundo cenário desponta como a ocorrência efetiva do impeachment em face da Presidente Dilma Rousseff e o entendimento, por parte do Mercosul, de que o Brasil não violou a cláusula democrática contida no Protocolo de Ushuaia.

(3) Um terceiro cenário parte da premissa de que não ocorrerá o impeachment de Dilma Rousseff (seja por qual fundamento for), que se manterá no cargo até o fim do mandato presidencial e não ocorrerá a necessidade do Mercosul analisar se houve ruptura de ordem democrática ou não. Da mesma forma que se afirmou que o primeiro cenário não é impossível, mas sua possibilidade é diminuta, acredita-se aqui que tal cenário também é de pouca probabilidade, já que a ordem democrática brasileira parece cada vez mais avançar em torno da realização efetiva do impeachment de Dilma Rousseff.

(4) O quarto cenário, considerando o *tempus regitactum*, seria no caso da não ocorrência do impeachment de Dilma Rousseff e sua continuidade no poder e a discordância por parte do Mercosul, que poderia entender que a cláusula democrática foi violada, ainda que não houvesse substituição do chefe do poder executivo, por conta de atitudes por parte da Presidente brasileira,

pela vontade contrária da maioria da população brasileira na permanência de Rousseff ou sob qualquer outro fundamento com fulcro no Protocolo de Ushuaia.

Por fim, (5) um quinto cenário imagina, num enredo bem tramado, que o Mercosul, oficialmente, não se manifeste sobre a questão, seja se houver impeachment ou não, permanecendo inerte por questões de tez econômica, política ou social.

Frise-se que a resposta do Mercosul à questão, seja qual for, pode ser diferenciada da opinião das demais organizações internacionais da região (como a OEA, CEPAL, etc.), até porque se constitui em um bloco intergovernamental.

Diante de incertezas, o que é certo é que o futuro real poderá, quiçá, não apresentar nenhum final ora aqui apresentado, mas conterà, necessariamente, alguns dos elementos ora citados nos cenários. Também é certo que ainda há muito o que dedicar aos estudos quando o assunto é democracia e integração regional, não se limitando o tema ao presente artigo, que procurou apenas revelar possíveis acontecimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou desvendar a questão do atual processo de impeachment vivenciado pelo Brasil e a busca pela democracia em âmbito local e regional. Em realidade, partiu-se de uma análise de âmbito regional, com o estudo do Mercado Comum do Sul, denominado de Mercosul, importante bloco intergovernamental do qual integra o Brasil desde seus primórdios, e da importância da democracia para esta esfera. Após, numa análise local, verificou-se o atual processo de impeachment em face da Presidente da República do Brasil Dilma Rousseff.

Constatou-se que são múltiplos os atores sociais envolvidos no caso brasileiro, com os mais plurais interesses. Nesse sentido, na análise de conjuntura há atores como o Estado (estampado, sobretudo, pelo Poder Judiciário e Poder Legislativo), o povo brasileiro, a imprensa, os partidos políticos, entre outros tantos. Em nível regional e internacional, há também outros importantes atores que podem ser citados. Mais especificamente, concentrou-se o estudo em torno do Mercosul.

No ponto, procurou-se realizar prospecções futuras sobre o que esperar da questão brasileira frente ao Mercosul – organização que preza pela democracia, conforme Protocolo de Ushuaia. Assim, enumerou-se, em caráter exemplificativo e não taxativo, cinco possíveis cenários sobre o tema, quais sejam: (1) em caso de efetivo impeachment o Mercosul pode aplicar as sanções do Protocolo de Ushuaia, afastando temporariamente o Brasil do âmbito do Mercosul; (2) de outra banda, também numa interpretação do Protocolo de Ushuaia, o Mercosul pode compreender que o impeachment da Presidente do Brasil não acarreta violação da cláusula democrática do bloco; (3) com a não efetivação do impeachment de Dilma Rousseff o Mercosul não precisará analisar se houve violação do Protocolo de Ushuaia; (4) considerando o *tempus regit actum*, mesmo sem impeachment o Mercosul poderia entender, sob as mais diversas razões, que a cláusula democrática não foi observada pelo Brasil, acarretando sanções ao país; (5) por fim, tem-se a possibilidade do Mercosul permanecer inerte quanto à questão brasileira.

Por certo, o futuro pode trazer várias possibilidades, mas é preciso se precaver e estar preparado. Outrossim, a democracia além de ser um valor primordial na sociedade de hoje também se constitui em um desafio, estando em constante transformação.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira (coord.). 11. ed. Brasília, DF: UnB, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. *Decreto nº. 4.210, de 24 de abril de 2002*. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. *Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015* (DCR 1/2015). Denúncia por Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente da República Sra. DILMA VANA ROUSSEFF. Brasília: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>>. Acesso em: 29 abr 2016.

CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CUNHA, P. F.. La Cour Constitutionnelle Internationale (ICCo): une idée qui fait son chemin, *Notandum* n. 38, mai-ago 2015. Disponível em :<<http://hottopos.com/notand38/21-26PFC.pdf>>. Acesso em : 23 abr 2016.

DAHL, R. A.. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

ESCOBAR, H. Fiscal crisis has Brazilian scientists scrambling. *In: Science*, 28 Aug 2015: Vol. 349, Issue 6251, pp. 909-910. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/349/6251/909>>. Acesso em: 27 abr 2016.

FALCÃO, M. Dilma comete gravíssimo erro ao falar em golpe, diz Celso de Mello, do STF. *In: Folha de São Paulo*, 20 abr 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1763092-dilma-comete-gravissimo-erro-ao-falar-em-golpe-parlamentar-diz-ministro.shtml>>. Acesso em: 27 abr 2016.

GOMES, E. B.. MERCOSUL E PROTOCOLO DE USHUAIA: AVANÇOS E RETROCESSOS DEMOCRÁTICOS. *In: RAMINA, L.L.O.; TATYANA FRIEDRICH; BAPTISTA, L.O..(Org.)*. *Direito Internacional Contemporâneo*. 1ed. Curitiba: Juruá, 2014, v. 1, p. 109-128.

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

GOMES, E. B.; WINTER, L. A. C.. CAMINHOS PARA A ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA NO MERCOSUL: A QUESTÃO DA VENEZUELA. *In: Revista Eletrônica Direito e Liberdade*, v. 17, p. 69-90, 2015.

HERZ, M.; HOFFMAN, A.. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KECK, M.; SIKKINK, K.. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, 1998.

LAFER, C.. Descaminhos do Mercosul - a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Revista Política Externa*,

on-line, v. 21, n. 3, jan-fev-mar 2013. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Celso-Lafer.pdf>>. Acesso em: 19 abr 2016.

MAZZUOLI, V.O..*Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). *Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático do Mercosul*. Las Leñas, 1992. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declaracion-presiden_pt_compdemocratico.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declaracion_presiden_pt_compdemocratico.pdf)>. Acesso em: 19 abr 2016.

_____. *Protocolo de Ushuaia*. Montevideu, 1998. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaiacompromiso_democratico_port.pdf>. Acesso em: 19abr 2016.

_____. *Saiba mais sobre o MERCOSUL*. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 16 abr 2016.

NEIRA, M.A.. Colômbia: Paradoxos na construção da democracia colombiana. In: SORJ, B.; OLIVEIRA, M.D. (orgs). *Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2007. pp. 95-146. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/74psp/pdf/sorj-9788599662236-06.pdf>>. Acesso em: 21 abr 2016.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe Final de la Misión de la OEA en Paraguay*, 22 de abril 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-152/13>. Acesso em: 03 mai 2016.

PERROUX, François. *Intégration économique: Qui intègre? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration?*. In: *Économie appliquée*, XIX (3-4), 389-414, 1966.

TAVARES, A.R.; BUCK, Pedro. *Direitos fundamentais e democracia: complementaridade/contrariedade*. In: CLÈVE, C.M; SARLET, I. W.; PAGLIARINI, A. C. (Orgs.). *Direitos Humanos e Democracia*. 1.ed., São Paulo, Forense, 2007, v.1, p. 169-186.