

DEMOCRATIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL DA AMÉRICA DO SUL

Ícaro Fernandes Nogueira Brito

Mestrando do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás. Pesquisador do Núcleo de Estudos Globais – UFG e do Núcleo de Estudos em América Latina e Política Comparada. Bolsista da CAPES
icarof.nb@gmail.com

O objetivo do presente trabalho é analisar como a democratização nos países platinos da América do Sul se cruza com o projeto de integração regional do MERCOSUL. Por meio de uma análise bibliográfica e documental dos eventos históricos, segue-se a hipótese de que se trata de projetos paralelos que se cruzam dentro do processo histórico, de modo a se reforçarem nos planos interno e externo.

Pavras-chave: Integração. Democratização. MERCOSUL.

1. INTRODUÇÃO

A integração, enquanto projeto político, teve sua ascensão relacionada a emergência de regionalismos pelo globo; fenômeno difundido com a experiência da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial. A democracia, por sua vez, enquanto modelo organizacional político, tem raízes na Antiguidade Clássica. A integração, entendida como um processo de convergência governamental através de cooperação temática realizada por meio de instituições políticas comuns, almejando harmonizar normas e condutas específicas dos Estados, pode ou não ter o objetivo de transferir soberania às instituições criadas pela e para a integração (Botelho, 2013). No Cone Sul é possível observar o surgimento de movimentos para a integração regional em paralelo com uma onda democrática; um processo de transição de regimes não-democráticos para regimes democráticos (Huntington, 1994).

Quatro países do Cone Sul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, no mesmo espaço tempo, décadas de 60 a 80 experimentaram uma onda reversa de democratização, culminando na implantação de regimes militares ou de governos sustentados e mantidos

pelo aparato militar, não-democracias. Considera-se como democracia regimes em que a escolha do governante é realizada por meio de sufrágio universal, dentro de um processo competitivo e que aos cidadãos são garantidos uma série de direitos individuais que promovem a competição e efetivam a participação no processo democrático (Dahl, 2005). Pode-se acrescentar a garantia de que os mandatos dos eleitos no processo democrático sejam respeitados, e que tantos os eleitos quanto às autoridades públicas não estejam sujeitas a exclusões e restrições que impeçam o exercício de suas funções (O'Donnell, 2004).

O estabelecimento de regimes fechados no Cone Sul, ocorreu num contexto em que se tornou imperativo a contensão do socialismo e comunismo na América, havendo ingerências externas a fim de garantir o funcionamento de regimes em que não houvesse a possibilidade da realização de reformas demasiado distensivas ou de revoluções que alterassem o caráter do sistema produtivo e o peso dos atores socioeconômicos envolvidos, ainda que tais regimes fossem mantidos coercivamente. Nesse momento se difundia a ideia de fronteiras ideológicas e emergência cooperação na área da segurança, com foco na estabilidade dos territórios da região. Tal cooperação se materializaria na chamada Operação Condor, em vigor nos anos 70 e 80.

A aproximação entre Argentina e Brasil, através de projetos de cooperação, com destaque para a cooperação nuclear, através do chamado Acordo Quadripartite, e para o aproveitamento hídrico na bacia do Prata, em acordo com Paraguai, seria fundamental tanto para alicerçar uma espécie de comunidade de segurança, na qual há possibilidades mínimas, senão ausentes, de conflitos armados (Deutsch, 1957), quanto para promover a consolidação do território da América do Sul, conferindo-lhe contornos de identidade política, a *regionificação* (Van Langenhove, 2011). A formação da região é condição essencial para um projeto de integração, pois este necessariamente ocorre com alguma delimitação territorial. Nesse sentido o papel exercido por Argentina e Brasil pode ser considerado como o de construtores de região, países de cujas interações emergiriam um sentido político identitário envolvendo outros atores da região (Neumann, 1994).

Essa aproximação ocorreu ainda no contexto de vigência de estados autoritários, cujos tomadores de decisão percebiam maiores possibilidades na ação conjunta para a consecução de objetivos externos e internos. Da mesma sorte, o processo de transição para a democracia procurou atender a desígnios internos e externos, porém

com algumas peculiaridades a cada um dos quatro casos. A onda democratizante, já a partir de metade dos anos 70, era influente na conformação de uma sociedade civil e política mais ativa, em especial no Brasil, a exemplo da vitória da oposição nas eleições para o Congresso em 1974. Já na fase de transição, a preferência pela democracia seria expressa entre os dois líderes da subregião, através de diversos mecanismos diplomáticos voltados para integração, como a *Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento*, na qual declarariam o desejo pela integração, tendo a democracia como condição fundamental para a realização e participação no processo dentro da região.

A adesão de Paraguai e Uruguai nas negociações para a criação do MERCOSUL confirmaria a tendência ao regionalismo. Essa tendência manifestava-se na própria dinâmica comercial iniciada com os Acordos Gerais de Tarifas e Comercio (Gatt), que, buscando a liberalização do comércio mundial, já inferiam a possibilidade de atuação em blocos comerciais como forma de inserção e fomento ao desenvolvimento regional; uma vez estabelecidos os blocos econômicos, a imposição de barreiras tarifárias para atores de fora do bloco poderia funcionar de maneira a diminuir a possibilidade de constrangimentos por parte da comunidade internacional. Os países sul-americanos perceberam essa realidade, em especial devido às reduções de suas exportações que eram destinadas à Europa após o estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia.

Desse modo, conjunturas internas e externas estimulavam maior aproximação entre os países sul-americanos, demonstrando maior possibilidade de ganhos à região, dentro de um contexto cada vez mais emergente de interconexão constante e de difusão intensa dos valores liberais, no comércio e na política. Por sua vez, a difusão do liberalismo teria influência constante na busca das sociedades sul-americanas por ambiente político regido pelas leis democráticas, respondendo e concretizando esses estímulos de maneiras distintas, sujeitas às peculiaridade internas de cada país.

2. TRANSIÇÕES E DEMOCRATIZAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Samuel Huntington identifica uma série de tentativas, pelo mundo, de transição democrática iniciadas com a Revolução dos Cravos, em Portugal no ano de 1974, que ele nomeará de terceira onda, cuja extensão seria observável durante os quinze anos seguintes (Huntington, 1994). Por transição entende-se um processo de democratização, que seria

concretizado quando: os atores de relevância no jogo político concordam com o desenho institucional normativo do regime; havendo independência dos Poderes constituídos; posse de governo eleito em processo de livre competição; e esse governo eleito deve ter autoridade de fato (Linz; Stepan, 1999). Por sua vez, transições podem ser originadas a partir de: conflitos internos e externos em um país, somados a um processo de liberalização que promoveria a revitalização da sociedade a reivindicar com sucesso protagonismo político; de um pacto entre as elites nacionais, os grupos organizados, as forças armadas, empresários e sociedade em geral (O'Donnell; Schmitter, 1988).

A garantia de direito liberais constitui parte do processo de democratização, mas não o único. As quatro condições listadas por Linz e Stepan tratam especificamente de um modo operacional de demonstrar se a democracia é de fato o *único jogo disponível na sociedade*. Isso somente ocorreria quando atores relevantes não despenderiam muitos recursos para alterar a regra democrática ou a forma do Estado; a maioria absoluta da população apoia a democracia e rejeita opções fora dela; e os atores políticos estejam dispostos a resolver seus conflitos de acordo com as normas estabelecidas constitucionalmente; o que representaria condições comportamentais, atitudinais e constitucionais, respectivamente (Linz; Stepan, 1999).

Ao se observar a consolidação da democracia, cinco elementos estariam em plena dinâmica: sociedade civil ativa e independente; sociedade política autônoma e valorizada enquanto mediadora; sociedade econômica institucionalizada capaz de produzir recursos para manutenção do Estado e da liberdade social; a vigência de um Estado de direito garantidor dos direitos individuais e coletivos; uma burocracia estatal como forma de concretizar a ação do governo (Linz; Stepan, 1999). A contínua interação destes elementos é de fundamental importância, mas encontra barreiras dentro de regimes não-democráticos, em especial devido à contraposição natural entre sociedade civil e Estado, causada pela natureza restritiva a que Estados autoritários submetem a sociedade civil.

Pode-se, nesse sentido, considerar o Estado como a estrutura que possibilitaria consenso social, por meio de mediações, como cidadania, nação e o povo (O'Donnell, 2004a). Essas mediações tornariam possível a legitimação do poder na mediação entre Estado e sociedade (O'Donnell, 2004a). O que ocorrera em toda América Latina, devido à construção histórica herdada da condição colonial, seria uma prevalência da mediação por meio da ideia de povo em conformação da nação, associado a clamores de justiça social

para a incorporação de setores socialmente marginais; a reivindicação de uma identidade nacional em contraposição ao capital internacional direcionado à exportação de produtos primários e às classes dominantes a ele associadas, estrutura típica da dinâmica colonial; tal contraposição levou à substituição das oligarquias dominantes por uma classe burguesa que expandiria a estrutura estatal de modo a criar condições para dominação do capital transnacional na estrutura urbana de produção; uma vez ocorrido a internacionalização da estrutura urbana, o Estado viu-se incapaz de exercer controle sobre o destino e os critérios de distribuição do lucro, bem como as relações entre os setores econômicos da burguesia (O'Donnell, 2004a).

Dessa maneira surgiria o Estado burocrático-autoritário, que pode ser percebido em maior ou menor grau nas dinâmicas políticas dos países, e completamente observável durante o ciclo autoritário vigente nas décadas de 60, 70 e 80 na América do Sul. Esse Estado burocrático-autoritário seria caracterizado por: sustentar e organizar a dominação exercida por setores superiores da burguesia internacionalizada, inclusive a razão que explica a mobilização de Estados para ingerir sobre assuntos de terceiros; as instituições com maior peso seriam os encarregados de exercer coerção e normalizar a economia, refletindo seus propósitos de garantir a ordem social, por meio da eliminação da atividade política de setores populares, e a estabilização econômica; a exclusão das atividades políticas dos setores populares, como forma de negação da cidadania como mediação político social; exclusão econômica dos setores populares, pois destina-se a promover o acúmulo de capital em benefício dos altos setores da burguesia; procurar despolitizar questões sociais, associando-as a demandas irracionais e prematuras; fechar os canais de acesso a representação popular e ao governo (O'Donnell, 2004a).

Como resultado, haveria a aceitação silenciosa da população, diante de uma aliança entre o que haveria de menos nacional e mais capitalista, a grande burguesia, e o que haveria de mais nacional e menos capitalista, as Forças Armadas (O'Donnell, 2004a). O que ocorreria devido à necessidade burguesa de imposição de ordem social e a necessidade, do grupo militar, de capital para normalizar a economia, atendendo camadas médias do setor econômico (O'Donnell, 2004a).

Por isso, ressalta-se que transições de regimes não tratam exclusivamente de aspectos jurídicos ou de estética institucional, uma vez que incluem aspectos de cultura comportamental política dos atores a se submeterem a determinados constrangimentos e

formalidades, capazes de gerar tolerância necessária para o regimento de regras de conduta comuns. O princípio democrático, numa síntese, seria o inverso do que propõe Clausewitz: a guerra por outros meios, os da não violência, somente obtidos por meio de institucionalização (Aron, 1986), a única forma de tornar a democracia o *único jogo disponível na sociedade*. No caso específico do Cone Sul, as transições não eram dificultadas somente pela reforma política, mas outrossim pela aflorante necessidade de reforma econômica. Os ciclos autoritários demonstraram parte de seu cansaço através da própria aliança com o capital internacional e transnacional, que culminou na Crise da Dívida Externa, refletindo o sucateamento do aparato estatal e perda de soberania ao submeterem suas políticas macroeconômicas aos desígnios de entidades externas.

Nesse quadro, a década de 80 surge com certa dualidade, conhecida ao mesmo tempo por ser a década perdida, devido à estagnação econômica, e por ser quando os regimes autoritários cedem espaço para o surgimento de democracias na região. Tal contexto coloca em um mesmo quadro, mais uma vez, os países do Cone Sul, que enfrentaram dificuldades na implementação das reformas política e econômica, mas também social, uma vez que a própria sociedade teve que se reacostumar com as práticas e a cultura democrática, bem como às intermediações pelas quais a democracia representativa funciona. Por isso, a transição deve ser entendida como um processo de democratização, ou seja, a democratização ainda não foi concluída.

A Argentina foi a primeira experiência democrática após ditadura militar, inclusive com alguns anos de antecedência aos demais. Seu engajamento em um conflito armado, de cunho nacionalista, com uma potência europeia representou uma situação excepcional, e tal excepcionalidade será refletida no processo político. A derrota militar para o Reino Unido, após a Guerra das Malvinas, promoveria desgaste ao governo do general Leopoldo Galtieri (1981-1982), que associado ao quadro de crise econômica, influenciou em sua renúncia antes do término do mandato. O fantasma da derrota militar, carregaria uma simbologia representando, em muitos termos, a derrocada dos próprios militares enquanto dirigentes, de modo que os sucessores de Galtieri indicados pela junta militar governante, conhecida por Processo de Reorganização Militar, acabaram por optar pela renúncia.

Com as sucessivas renúncias e crise econômica, representada majoritariamente pela hiperinflação, processo descontrolado de escalada de preços; ocorreu uma ruptura

clara na política argentina, que se representaria na convocação de eleições presidenciais pela junta militar, culminando na eleição em 1983 de Raúl Alfonsín, da União Cívica Radical. No entanto, durante o mandato de Alfonsín, a situação econômica agravou-se, levando o presidente a renunciar meses antes do término do mandato. Assumiu, após processo eleitoral, Carlos Menem do Partido Justicialista, em espectro ideológico distanciado da União Cívica Radical de Alfonsín, o que poderia indicar uma punição eleitoral ao fracasso econômico da gestão anterior. Menem, eleito em 1989 para um mandato de seis anos, logo em sua primeira gestão lança o chamado Plano de Conversibilidade. Nos primeiros anos o plano obteve sucesso em reduzir a inflação em patamares aceitáveis, e estipulava uma paridade fixa de um para um entre o dólar e o peso argentino. Essa paridade seria sustentada através de um acúmulo de reservas de dólar que seria obtido através de privatizações que trariam em seu bojo uma série de investimentos estrangeiros.

O plano econômico de Menem obteve forte êxito nos cinco primeiros anos de seu lançamento. Porém a manutenção do câmbio fixo, que garantia a paridade dólar/peso, em muitos termos, dependia do bom humor de investidores e rentistas estrangeiros, conhecidos por sua volatilidade. Esse quadro favorável seria revertido drasticamente no fim da década de 90, após as crises mexicana, russa e dos tigres asiáticos – todas com o mesmo pano de fundo de dependência econômica do sucesso e continuidade dos efeitos da liberalização atrelada à dependência de investimentos externos constantes.

O sucesso inicial de Menem proporcionou-lhe êxito na convocatória, em 1994, de uma Assembleia Constituinte, que reduziria os mandatos presidenciais para período de quatro anos e institucionalizaria a reeleição, o que lhe garantiu a possibilidade de candidatar-se a um segundo mandato. O êxito econômico, obtido com o Plano Cavallo, influenciou em sua reeleição em 1995, contudo nos próximos anos o plano demonstrou-se altamente ineficiente. Tal ineficiência será refletida na vitória eleitoral de Fernando De La Rúa, da Alianza, uma coalizão composta pela União Cívica Radical e a Frente País Solidário. Nesses períodos, a Argentina passou por três eleições presidenciais, o que não permite uma análise qualitativa aprofundada sobre a transição democrática naquele país, mas demonstra a prevalência das regras democráticas para a escolha de chefes do executivo e o envolvimento e participação da sociedade dentro do processo democrático.

No Brasil a transição ocorreu de maneira diferenciada. Frequentemente é

ressaltada o início da transição com a revitalização da sociedade civil e política, refletida nas eleições de 1974, que garantiram uma maioria de assentos parlamentares à oposição. A resposta dos dirigentes militares viria em 1977, com a promulgação do que ficou conhecido como Pacote de Abril. Através desse conjunto de leis, o Congresso Nacional foi temporariamente fechado e algumas regras eleitorais foram alteradas. Os mandatos para presidente foram estendidos, ao passo que se mantinha a eleição indireta para cargos do Executivo. Como medida a garantir maior controle sob o Congresso, dois terços dos senadores seriam indicados pelo presidente da república, chamados ironicamente de senadores biônicos. O Pacote de Abril poderia ser uma simples sinalização de que o engajamento político da sociedade não seria o suficiente para desencadear uma transição mais completa. A impossibilidade de uma transição por ruptura demonstrava um caminho mais lento, de transição pactuada entre diversos atores, havendo mais uma reforma do que um projeto refundacional da estrutura política.

Apesar do clamor da sociedade civil organizada, materializado no movimento *Diretas Já*, em 1984, em 1985 é eleito indiretamente o primeiro presidente civil num período de vinte anos, Tancredo Neves, do partido originado do único partido opositor permitido durante a ditadura militar brasileira, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB. Neves falece antes de tomar posse, assumindo o vice-presidente eleito José Sarney. Naquele momento o grande desafio a ser enfrentado era a crise da dívida externa, manifestado na escalada de preços. A alguns meses das eleições estaduais para governador, é lançado o primeiro Plano Cruzado, que entre outras medidas, estipulava um câmbio fixo entre cruzado-dólar-libra, fixava preços de produtos e serviços à data de promulgação do plano econômico. As medidas foram bem aceitas popularmente, e garantiram um bom resultado, para o partido do presidente, nas eleições estaduais. Contudo a indexação de preços e moeda não se sustentou diante das forças do mercado, revelando o fracasso do Plano Cruzado, que seria sucessivamente reeditado, sem sucesso, em novas versões.

O primeiro presidente civil eleito por voto direto foi Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional, em 1989. Assumindo em 1990 para um mandato de cinco anos, Collor promoverá uma inflexão na economia através de uma série de privatizações de empresas estatais e abertura econômica do mercado brasileiro. Seu mandato será interrompido após escândalos pessoais de corrupção, que gerariam um

processo de impeachment, culminando em sua renúncia. Naquela altura sua popularidade era extremamente baixa, devido a uma série de medidas tomadas que desagradaram diversos atores sociais. Nesse sentido o movimento conhecido por *Caras Pintadas*, ilustraria alguma espécie de participação da sociedade civil. Em 1992 assume Itamar Franco até 1994, dando início no mesmo ano a um plano heterodoxo de estabilização monetária, voltado para o controle da inflação. O Plano Real, a grosso modo, estipulava uma taxa de cambio flutuante, colocando o Banco Central como principal instrumento de controle macroeconômico do governo. Desse modo passaria a agir como um agente regulador a influir sobre taxa de juros através da compra e venda de moeda estrangeira, e de títulos nacionais, o que garante algum controle sobre a taxa de câmbio e a disponibilidade de moeda no mercado, influenciando ao mesmo tempo na valorização da moeda nacional frente ao dólar e à disponibilidade de ambas moedas no mercado monetário, cuja oscilação atua diretamente sobre taxa de juros.

Em 1994 é eleito Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira, para assumir um mandato de quatro anos contados a partir da posse em 1995. Dando continuidade às políticas neoliberais, refletindo a própria aliança eleitoral com o Partido da Frente Liberal. Em 1997, sob o efeito estabilizador obtido com o Plano Real, é institucionalizada a reeleição. Cardoso é reeleito em 1998. Em 1999 podemos observar a volta da inflação sob grande impacto, em muito, devido à crise mexicana e asiática. De tal modo, a transição democrática no Brasil, ocorreu sem grandes rupturas, iniciando com a aprovação de uma lei de anistia aos exilados, que seria estendida a crimes políticos cometidos durante a ditadura, inclusive por parte de agentes do Estado; eleição indireta e a estipulação do multipartidarismo.

Por sua vez, o Paraguai vivenciou a experiência de trinta e cinco anos de período ditatorial, iniciado em 1954 com fim em 1989. O regime autoritário foi presidido por Alfredo Stroessner, apoiado pelas forças armadas e pelo Partido Colorado. Em 1989 Stroessner sofre um golpe de Estado organizado pelas próprias Forças Armadas e liderado pelo general Andrés Rodríguez. Considera-se essa transição como uma forma tutelada, uma vez que as Forças Armadas conduziram o processo de abertura política. Andrés Rodríguez foi eleito, após o golpe, presidente para um mandato de quatro anos, dentro das regras eleitorais do período de Stroessner. O protagonismo político das Forças Armadas perduraria ainda por décadas, enquanto o Partido Colorado continua sendo uma das

grandes forças políticas hodiernas no Paraguai.

Em 1993 é eleito o primeiro presidente civil após um período de sessenta anos, Juan Carlos Wasmosy, do Partido Colorado. Wasmosy enfrentou problemas dentro do próprio partido, para implementação de reformas econômicas, em especial a oposição do general Lino Oviedo, que encabeçará em 1996, com o apoio do Partido Colorado, uma tentativa de golpe de Estado. Esse período foi marcado por grande instabilidade política e por forte crise econômica, diante do fracasso na implementação de reformas necessárias.

Sucedendo Wasmosy, é eleito Raúl Cubas Grau, do Partido Colorado, assumindo em 1998 após o primeiro processo eleitoral organizado por instituição desvinculada do governo. Considerada uma eleição apertada contra a coalizão composta pela maior força de oposição ao Partido Colorado, o Partido Liberal, em conjunto com o então recente Partido Encontro Nacional, no entanto o Partido Colorado demonstrou-se mais uma vez vitorioso. Porém após o primeiro ano de mandato, em 1999, é assassinado o vice de Cubas Grau, Luis María Argaña. Cubas Grau e Lino Oviedo são acusados de mentores do crime, e embora pertencessem ao mesmo partido de Argaña, o Partido Colorado, estavam em correntes ideológicas opostas.

Em razão disso, intensos protestos tomam as ruas das cidades paraguaias a exigir punição aos acusados. Ambos os acusados, presidente e general reformado fogem do Paraguai e permaneceram exilados até a morte. Após o incidente Luis González Macchi, presidente do Congresso Paraguaio e membro do Partido Colorado assumiram para concluir o mandato iniciado por Cubas Grau. Mais alguns episódios de desrespeito às regras democráticas envolvendo o Partido Colorado, o Partido Liberal e as Forças Armadas podem ser identificados na história paraguaia, inferindo um árduo processo de transição, com baixo compromisso por parte de importantes atores políticos.

No Uruguai uma ditadura civil-militar é implantada após a dissolução do Congresso Nacional em 1973 pelo presidente Juan Maria Bordaberry com apoio das Forças Armadas. É instituído o Conselho da Nação como o órgão soberano máximo do Uruguai, composto pelo presidente e os comandantes das forças armadas. No mesmo ano, Alberto Demichelli é indicado pelo Conselho para a presidência do país, permanecendo até 1976, com a indicação de Aparicio Méndez, que foi substituído em 1981 pelo general Gregorio Álvarez. Em 1984 são realizadas eleições relativamente livres, uma vez que os candidatos foram predeterminados através de acordo entre o general Álvarez e os principais partidos

do país, acordo conhecido como Pacto do Clube Naval. Um dos tradicionais partido uruguaios, o Partido Nacional, ou Partido *Blanco*, retirou-se das negociações por desavenças.

Em 1984 são realizadas eleições no Uruguai, com a vitória de Julio María Sanguinetti, do Partido Colorado para a presidência do país, para mandato de cinco anos. É sucedido por Luis Alberto Lacalle do Partido Blanco, eleito em 1990 com um discurso nacionalista. Seu programa econômico, no entanto, baseava-se em ajustes fiscais e abertura econômica. Após, fracassadas tentativas de implementar as reformas econômicas pretendidas, Lacalle terminou sofrendo significativa derrota através de um referendo contra sua Lei de Privatização. Sanguinetti é novamente eleito em 1995, aprovando a adoção da regra de segundo turno para eleições, chamada naqueles cantos de *ballotage*. Nas eleições de 1999, Partido Colorado e Partido Blanco, tradicionais rivais políticos, aliaram-se para impedir a chegada de um partido ideologicamente associado à esquerda política, culminando na vitória de Jorge Batlle, do Partido Colorado, sobre Tabaré Vázquez, coalizão *Frente Amplio*. Apesar da alternância histórica entre Partido Colorado e Partido Blanco, nas eleições de 2005, a coalizão de esquerda *Frente Amplio* elegeu Tabaré Vázquez, que voltará a presidir o Uruguai em 2015, sucedendo José Mujica, também da coalizão *Frente Amplio*.

O fato das transições no Cone Sul terem partido de regimes militares influenciou para que houvesse condições restritivas à própria transição e consolidação democrática na região (Linz; Stepan, 1999). Em análise comparativa com os países do sul da Europa, Linz e Stepan identificam alguns fatores a contribuir para características específicas de ambas transições. Destes podemos listar: a ausência de uma referência e opção de inserção externa, como havia para os europeus a Comunidade Europeia, que somente iniciaria no Cone Sul durante o próprio período de transição com a criação do MERCOSUL; a participação dos europeus na OTAN teria contribuído para reforçar as atribuições e identidades baseadas em profissionalismo e aperfeiçoamento, permitindo maior reflexão sobre a possibilidade de necessidade de militares na política, experiência não vivida pelos sul-americanos, que vivenciaram relações distensivas com os EUA, cujas propostas de cooperação na área da defesa e segurança não visavam uma formação profissionalista; a sobreposição que a discussão quanto aos rumos da economia teve sobre a própria direção do poder político durante a democratização, na América do Sul, devido

ao forte impacto da crise da dívida externa; a presença de coerção militar sobre as assembleias constituintes, no Cone Sul (Linz; Stepan, 1999).

Por conseguinte, o processo de institucionalização das democracias no Cone Sul apresentou características específicas se comparadas aos demais modelos de democracia observados pelo mundo. A peculiaridade da existência de instituições informais, por exemplo, aparece como um fator a colaborar para a democratização na região. As diversas modalidades de presidencialismo que tomaram forma durante esse período, inclusive, serviram para demonstrar a possibilidade real de funcionalidade democrática na região, contrariando os clamores parlamentarista que se difundiam.

3. INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL: MERCOSUL

Andrew Moravcsik apresenta um modelo de integração regional capaz de explicar o processo de modo a incluir tanto o caso clássico europeu quanto a integração regional no Cone Sul. O processo de integração ocorreria em três etapas: formação de preferências no âmbito nacional, em que haveria prevalência dos interesses econômicos, difundidos através de grupos de pressão da sociedade e assimilados pelo governo; foco nas negociações entre os Estados, em que os resultados se darão num contexto de interdependência assimétrica, cujos atores possuem distintos objetivos e capacidades de moldar resultados desejados; e as razões pelas quais os Estados cedem soberania à instituições supranacionais ou criam instituições de soberania compartilhada, o que ocorreria para que os compromissos assumidos adquiram credibilidade, e não por convergência ideológica ou por necessidade de administração comum (Moravcsik, 1998 apud Botelho, 2013).

Como o processo de integração ocorre com alguma delimitação territorial, é necessário observar a emergência da região enquanto fato institucionalizado processo também chamado de *regionificação* (Van Langenhove, 2011). A emergência do sentido de identidade da região seria constituída por um conjunto de escolhas históricas e políticas envolvendo atores distintos que fazem uso de capital político para criar representações que constituiriam a região, essas lideranças são conhecidas por serem construtores de região (*region-builders*) e desempenharem a consolidação identitária política das regiões (NEUMANN, 1994). Nesse sentido, região seria um conceito a ser consolidado de acordo

com as prioridades históricas e políticas dos atores, possuindo diferentes referências em distintas situações históricas.

A aproximação entre Argentina e Brasil na metade da década de 70 resultou na resolução de um histórico contencioso sobre aproveitamento hídrico na região do Prata, resultando no chamado Acordo Tripartite Itaipu-Corpus. No mesmo período, sob a ordem da Guerra Fria, uma importante aproximação entre os dois países ocorreu na área estratégica da energia nuclear, de modo a solucionar um problema comum a ambos, no que concernia a constrangimentos externos para a inserção num regime internacional considerado discriminatório, pelos dirigentes dos dois países. A criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Materiais Nucleares, ABACC, foi realizada por meio de cooperação intergovernamental voltada para a garantia de salvaguarda de materiais nucleares. Em acordo entre os dois países, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) chegou-se a um acordo alternativo ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Tais dinâmicas marcaram o início de relações com possibilidades ínfimas de conflito armado entre os dois países com maiores capacidades relativas do Cone Sul, o que poderia significar não só o início de novas relações mais próximas entre os dois países, como a eliminação de possibilidade de conflito armado na região. Essas situações não só facilitaram o engajamento de dois atores de peso na conformação da região da América do Sul, como permitiram a existência do que se convencionou chamar de comunidade de segurança, devido à baixa possibilidade de existência de conflito armado entre os países da região, refletindo amadurecimento político no modo de se inter-relacionarem (Deutsch, 1957).

O início formal do projeto de integração materializado no MERCOSUL ocorreu logo quando em 1985 o presidente Alfonsín, e o recém eleito Tancredo Neves – ambos primeiros presidentes civis eleitos após o período autoritário – reuniram-se em Buenos Aires. Neves falece antes de concluir as negociações, de modo que os presidentes Alfonsín e Sarney concluem a chamada Declaração de Iguazu, assinalando que “*o processo de democratização que vive o continente deverá conduzir a uma maior aproximação e integração entre os povos da região*” (MRE, 1985). A Declaração de Iguazu daria início a uma nova etapa de relações entre Argentina e Brasil, marcado pela cooperação. No ano seguinte é assinada a Ata para Integração Argentino Brasileira, conhecida como Ata de Buenos Aires, que dará origem ao Programa de Integração e Cooperação Econômica entre

Argentina e Brasil. No mesmo ano de 1986 é assinada a Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento, em que a democracia é exaltada como condição necessária à participação no processo de integração regional que seria lançado a partir da cooperação entre Brasil e Argentina.

Em 1989 é ratificado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, em que se previa a eliminação de barreiras tarifárias e a criação de uma zona de livre comércio, entre os dois. Apesar do tratado estipular a criação deste espaço em no máximo dez anos, e exclusivamente entre os dois acordantes, em 1990 os então presidentes Menem e Collor assinam a Ata de Buenos Aires, que antecipava a vigência da zona de livre comércio para 1994.

A articulação de um espaço econômico comum que buscava materializar-se através de um conjunto de ações econômicas, ocorria num contexto marcado pelo imperativo da liberalização econômica difundido após o Consenso de Washington, que se acentuaria dentro a própria ordem mundial. Essa força motriz orientará os países a buscarem alternativas de inserção econômica no cenário internacional. Apesar da existência de outros processos de integração na própria América Latina, tratavam-se de iniciativas que envolviam muitos atores, dificultando a efetividade de ações de integração econômica. De tal forma, Brasil e Argentina, buscando uma integração pautada pela liberalização comercial, lideraram o processo no Cone Sul, de modo que a dinâmica entre as duas lideranças e suas motivações serão as maiores forças a determinar os rumos das negociações que se seguiriam com a entrada de Paraguai e Uruguai (Vaz, 2002).

No mesmo ano de assinatura da Ata de Buenos Aires os demais países da região demonstraram interesse em participarem do processo iniciado por Argentina e Brasil, participando das negociações que resultaram no Tratado de Assunção, que expressava a intenção dos signatários em formarem um mercado comum. Em 1994 é assinado o Protocolo de Ouro Preto, que conferia reconhecimento ao Tratado de Assunção como carta constitutiva do MERCOSUL. Apesar de levar o nome de mercado comum, o MERCOSUL tratar-se-ia de uma união aduaneira e zona de livre comércio, em que não haveria tarifas alfandegárias entre os membros, ao passo que deveriam adotar uma tarifa externa comum. O enfoque liberal, na redução de tarifas internas, associado às assimetrias entre os participantes e às divergências técnicas entre Brasil e Argentina, influenciou, por um lado para o surgimento de diferentes mecanismos de proteção de mercado e barreiras

não tarifárias e de outro para adoção de uma tarifa externa comum que permitia uma oscilação discricionária razoável (Vaz, 2002). Posteriormente a Venezuela será incorporada ao bloco e outros países de fora da região platina tornaram-se membros associados e darão início ao processo para incorporação como membros do MERCOSUL.

4. CONCLUSÃO: LINHAS QUE SE CRUZAM

O discurso que coloca a democracia como condição necessária para a participação no processo de integração iniciado entre Argentina e Brasil primeiramente surge na Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento. Embora a exaltação ao desejo de consolidação e de relação com democracias da região esteja presente desde a Declaração de Iguazu. A primeira vez que, após assinado o Tratado de Assunção, o discurso pró-democracia aparece foi em 1992, na Declaração Presidencial de Las Leñas, que coloca a democracia como condição fundamental para a existência e desenvolvimento do MERCOSUL.

Em 1996, após a tentativa de golpe sofrida pelo presidente Wasmosy, também presidente pro tempore, é impulsionada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL. A declaração não só reiterava o exposto no mecanismo de Las Leñas, como estipulava o compromisso de consulta e coordenação de ações comuns entre os membros em caso de rompimento democrático em algum dos Estados membros do MERCOSUL. Eram também previstas formas de punição ao país que sofresse alteração da ordem democrática, que iriam desde: o impedimento à participação em foros, suspensão da participação no bloco e de acordos realizados por meio dele.

Em 1998 é firmado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, que seria promulgado em 2002. Enquanto fonte de direito internacional, o Protocolo de Ushuaia passou a ser considerado o instrumento legal para a orientação em caso de ruptura democrática. Das implementações surgidas do Protocolo, ressalta-se o consenso como critério para punição do membro que infringir à cláusula democrática e além do impedimento de participar de reuniões, suspensão temporária, além do fechamento das fronteiras com o país que não observar a regra democrática.

Em 2012 o presidente democraticamente eleito no Paraguai, Fernando Lugo, é destituído por um processo legalista. Uma Cúpula Extraordinária de líderes do

MERCOSUL é convocada para avaliar a situação, sendo decidida a suspensão do Paraguai até a realização de novas eleições; a primeira oportunidade do Protocolo de Ushuaia ser colocado à prova. Nesse período ocorre a incorporação da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL, uma vez que faltava apenas a aprovação do Senado do Paraguai para sua incorporação, o que ocorre em 2013, após a volta do Paraguai ao bloco.

Desse modo, o processo de integração regional do MERCOSUL contribui para exercer mais uma forma de constrangimento para a manutenção da democracia, mesmo que com quesitos mínimos, entre os seus membros. Ressaltando o sempre difundido déficit democrático da região, a integração surge como um referencial a apoiar a inserção econômica externa e a manutenção da condição política interna dos membros. Apesar das iniciativas de cooperação que deram origem à integração terem sido estimuladas por imperativos econômicos, é impossível separar dos estímulos do processo político que concretizaram e viabilizaram a realização do projeto. Talvez o filósofo Immanuel Kant tenha respondido a razão disso, ainda no século XVIII, quando colocou a existência de democracias uma condição fundamental, não apenas para um projeto de paz perpétua, mas para a realização de projetos políticos comuns entre países; sua explicação seria a de que democracias são mais confiáveis. Em razão disso não seja de se espantar que o processo de institucionalização da democracia tenha andado em paralelo com o processo de institucionalização da integração regional no Cone Sul da América Latina.

DEMOCRATIZATION, REGIONAL INTEGRATION IN THE SOUTHERN CONE OF SOUTH AMERICA

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze how the democratization in platinum countries in South America intersects with the project of the regional integration MERCOSUR. Through a bibliographical and documentary analysis of historical events, we following the hypothesis that it is parallel projects that intersect within the historical process, in order to strengthen the internal and external plans.

KEY-WORDS: Integration. Democratization. MERCOSUR.

REFERÊNCIAS

Botelho, João Carlos Amoroso (2013). **La creación e evolución de UNASUR**. Curitiba: Juruá.

Cervo, Amado Luiz (2007). **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. São Paulo: Ática.

Couto, Leandro Freitas (2009). **O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul**. Curitiba: Juruá.

Deutsch, Karl (1957). **Political community and the North Atlantic Area: international organization in the light of the historical experience**. Princeton: Princeton University Press.

Linz, Juan J. e Stepan, Alfred (1999). A transição e consolidação da democracia. **A experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra.

Mainwaring, Scott e Scully, Timothy R. (1997). La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. **América Latina Hoy**, v. 16, p. 91-108.

Mainwaring, Scott e Pérez-Liñán, Aníbal (2004). Nivel de desarrollo y democracia: el excepcionalismo latinoamericano (1945-1996). **América Latina Hoy**, v. 36, p. 189-248.

O'Donnell, Guillermo (2004^a). Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia. In O'Donnell, Guillermo. **Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización**. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo (2004b). Otra institucionalización. In O'Donnell, Guillermo. **Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización**. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe; Whitehead, Laurence (orgs) (1998). **Transições do regime autoritário: América Latina**. São Paulo: Vértice.

Schmitter, Philippe C. (2010). A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, n. 80, p. 9-44.

Van Langenhove, Luk (2011). **Building regions: The regionalization of the world order**. Aldershot: Ashgate.

Vaz, Alcides Costa (2002). **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI.