



Constitucionalismo Democrático e Integração da América do Sul



Germana de Oliveira Moraes
Roberto Alfonso Viciano Pastor
Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma
Álison José Maia Melo

Organizadores



SUMÁRIO

PARTE I O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

CAPÍTULO 1 DÉFICITS CONSTITUCIONAIS DAS INTEGRAÇÕES SUPRANACIONAIS	11
<i>Roberto Alfonso Viciano Pastor</i>	
CAPÍTULO 2 INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E O NOVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO.....	19
<i>Roberto Alfonso Viciano Pastor</i> <i>Germana de Oliveira Moraes</i> <i>Álisson José Maia Melo</i>	
CAPÍTULO 3 DEMOCRACIA E CIDADANIA NA GÊNESE E NA CONSTRUÇÃO DA UNASUL.....	39
<i>Roberto Alfonso Viciano Pastor</i> <i>Germana de Oliveira Moraes</i> <i>Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma</i>	
CAPÍTULO 4 O TRIPÉ DA INTEGRAÇÃO POLÍTICA DA AMÉRICA LATINA	57
<i>Raquel Coelho de Freitas</i>	
CAPÍTULO 5 NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E O PAPEL DO DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO PARA A VIABILIZAÇÃO DA CONFLUÊNCIA CONSTITUCIONAL E DA CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO SUPRANACIONAL.....	77
<i>Jana Maria Brito Silva</i>	

PARTE II
O NOVO CONSTITUCIONALISMO
DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO

CAPÍTULO 6

A EPISTEMOLOGIA EMANCIPATÓRIA, INCLUSIVA
E PARTICIPATIVA DO NOVO CONSTITUCIONALISMO
DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO 99
William Paiva Marques Júnior

CAPÍTULO 7

AS CONCEPÇÕES ÉTICAS DO DIREITO AMBIENTAL
DIANTE DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO 117
Bernardo Lima Vasconcelos Carneiro

CAPÍTULO 8

CRISE DA REPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA E
ANÁLISE COMPARADA COM OS MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DO
NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO 141
Rafael Sampaio Rocha

CAPÍTULO 9

O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E A
DEMOCRACIA. UMA MUDANÇA DE PARADIGMA 161
Hugo Vasconcelos Xerez

CAPÍTULO 10

OS PROCESSOS CONSTITUINTES DEMOCRÁTICOS E A MANIFESTAÇÃO
DO PODER CONSTITUINTE NO CONTEXTO
DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO 175
Elaina Cavalcante Forte

SOBRE OS AUTORES 195

CAPÍTULO 2

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E O NOVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO LATINO-AMERICANO

*Roberto Alfonso Viciano Pastor
Germana de Oliveira Moraes
Alisson José Maia Melo*

1. O paradigma de integração latino-americana com base na identidade e integração dos povos

Na América do Sul, no campo jurídico, a integração regional ganha força com o novo constitucionalismo democrático, a ponto de ter destaque nos preâmbulos das Constituições da Colômbia (1991), da Venezuela (1999) e do Equador (2008), além de nessas cartas fundamentais e na da Bolívia (2009) constarem normas expressas sobre o assunto. Da *práxis* e da teoria do constitucionalismo democrático, decorre, ademais, um novo paradigma de integração latino-americano, baseado mais na identidade e na integração dos povos do que propriamente de matriz econômica ou política.

Desde as primeiras dessas novas constituições, cujos países registram expressivas experiências que deram origem à construção doutrinária do novo constitucionalismo democrático,

é fácil apreciar uma dinâmica integradora radicalmente diferente da prevista nas constituições anteriores: o novo constitucionalismo latino-americano propõe um compromisso com uma determinada integração, mais ampla que a puramente econômica, que postula novas possibilidades reais de integração dos povos e que, em definitivo, tenta compatibilizar a necessidade de integração com um conceito recuperado de soberania⁴.

Nas constituições desses países, cenários dos processos constituintes do novo constitucionalismo latino-americano, detectam-se, conforme diz Dalmau⁵, traços deste novo paradigma de integração pelos povos compatível com a soberania popular, que aposta mais num conceito de integração não apenas de elites, mas que

4 VICIANO PASTOR, Roberto; DALMAU, R. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionais*, n. 14, ano 12, abril 2013.

5 DALMAU, R. Martínez, "La integración en el nuevo constitucionalismo latinoamericano", en E. Tremolada Álvarez, *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, p. 92-93.

também inclui os povos latino-americanos, desde uma forma mais incipiente na constituição colombiana de 1991 até uma forma mais comprometida na constituição venezuelana de 1999.⁶

O atual prestígio constitucional das normas sobre integração regional reflete a revalorização do tema, a partir da primavera democrática sul-americana, precisamente nos países onde os ventos da democracia participativa começaram a soprar mais fortemente e, com eles, os avanços do constitucionalismo democrático.

O ideal de (re)unificação latino-americana de retomada de *Abya Yala* (nome dado ao continente americano, em *kuna*), não é novo e vem se nutrendo, ao longo do tempo, tanto da memória das experiências pré-colombianas do império inca do *Tahuantinsuyo* (“as quatro regiões ou divisões”, em *quêchua*), como da memória da ação histórica de libertadores como Simón Bolívar e José de San Martín.

A integração sul-americana, proposta no projeto da Unasul, objeto deste estudo, apoiou-se, consoante consta no Preâmbulo de seu Tratado constitutivo (2008), “na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum”⁷.

Na América Latina, ao longo do século XX, alternaram-se períodos de altos e baixos do pensamento em favor da integração regional. Na primeira metade do século passado, além de persistir viva a inspiração das obras e das ações de Bolívar e Martín, contribuiu também para manter aceso o sonho da “Grande Pátria Americana” a literatura de José Carlos Mariátegui, entre as de outros pensadores da região. Na segunda metade do século XX, já por volta da década de 50, começa-se a reivindicar uma identidade latino-americana no mundo, com a produção de obras como, por exemplo, a do antropólogo Darcy Ribeiro no Brasil. Durante o período dos governos militares, houve a interrupção da produção e da divulgação do pensamento integracionista. O Brasil, àquela época, adotou a geopolítica de distanciamento e desinteresse pelos países vizinhos, voltando-se de costas para a América Latina.

Nada obstante essa estratégia política brasileira de voltar as costas para os demais países da América Latina, têm-se registro, após o fim das guerras mundiais, de diversas iniciativas de integração regional, que deram lugar a muitas instituições e a vários modelos.

Ao refletir sobre modelos da “velha” e da “nova” integração, José Paradiso pontua, a partir de meados do século XX, dois momentos de pulsação integradora na América Latina: o primeiro, entre os anos cinquenta e setenta, foi marcado por objetivos predominantemente econômicos congregando países das regiões do centro e do sul da América, durante o qual se destacaram o Mercado Comum Centro Americano (MCCA), em 1960, e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1962. Nesta primeira fase, o foco do modelo da “velha

integração” era o desenvolvimento econômico identificado com a industrialização, de início substitutiva das importações e, posteriormente, orientada para a exportação. Para ele, “não se tratava somente de objetivos “materiais”, senão de um conjunto amplo de valores e aspirações das sociedades envolvidas: capacidade de decisão, realização da justiça social, preservação das identidades culturais, prossecução de “um lugar no mundo”. Os objetivos de integração marchavam ao lado de apelos em favor de uma ordem internacional que contemplasse as necessidades de sociedades menos desenvolvidas, num momento histórico em que se vislumbrava uma tendência mundial à integração de grandes blocos ou unidades continentais.

No segundo período, o da “nova integração”, que se iniciou nos anos oitenta do século anterior e prolonga-se até hoje, surgiram modelos alternativos, de modo que se subdivide, em três ciclos correspondentes, aproximadamente, às respectivas décadas, as duas últimas do século anterior, dos anos oitenta e noventa, e à década inicial deste século.

Consoante Paradiso, no final do século passado, era inevitável que os projetos latino-americanos integracionistas sentissem o impacto de uma nova ordem mundial e, assim, começou a configurar-se um outro padrão, denominado “novo regionalismo”, desdobrável numa proliferação de iniciativas, que tem como marco inicial destacado a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 1990, motivada por múltiplas razões como estratégias de inserção na economia mundial, afinidades ideológicas e o desencanto com os ensaios multilaterais. Neste ciclo conviveram ainda outras ações integracionistas em área de menor extensão territorial, abrangendo a Comunidade Andina de Nações (CAN) os países do norte do subcontinente sul-americano e, no cone Sul, a união aduaneira da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que deu origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991. Com o início do novo século, caracterizado, na região por “um giro para a esquerda”, essa terceira fase da segunda pulsação integradora subscreve ideais latino-americanistas. Conclui Paradiso⁸ que o

status periférico, a coabitação com um poder hegemônico no espaço geopolítico hemisférico, somados à configuração mencionada como ‘latinoamericanidade’, que se constitui num diálogo com esses dois traços estruturais, explicam boa parte das singularidades que sinalizam a trajetória da região, incluindo a continuidade da relação dialética entre suas manifestações integradoras e fragmentadoras.

Atualmente, consoante a visão de Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, detectam-se, na região latino-americana, sob o ponto de vista territorial, propostas de três níveis de integração: uma mais restrita, na qual pontificam como exemplos a CAN e o Mercosul, constituídos nos moldes de uma união aduaneira, com Parlamento próprio e com algumas políticas comuns; outra de nível intermediário, que abrange a América do Sul, que se iniciou com um processo forte

6 DALMAU, 2008, p. 86.

7 ARGENTINA et al. *Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas*. Brasília: Governo Federal, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

8 PARADISO, José. Reflexiones en torno a vieja y nueva integración. In: SEMINÁRIO sobre a Integração da América do Sul, 2009. Rio de Janeiro. [Textos acadêmicos]. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/eventos>>. Acesso em: 14 nov. 2009.

de integração, porque transcende a perspectiva econômica da CAN e do Mercosul; e, finalmente, uma proposta mais ampla que compreende o conjunto da América Latina e Caribe, nada obstante o reconhecimento das diferenças entre os graus de desenvolvimento dos países.⁹

As cartas constitucionais dos países latino-americanos, além daqueles já citados referentes aos processos do novo constitucionalismo, expressam, de modo geral, a vocação histórica para promover o nível mais ampliado de integração, que alcança a América Latina e o Caribe, ora com o objetivo de promover uma comunidade latino-americana de nações, como sucede na Constituição Brasileira de 1988 (art. 4º, parágrafo único), ora facilitando a aprovação por seus órgãos legislativos do processo de integração latino-americano, como, por exemplo, na Constituição da Argentina (art. 75, inc. 24).

No início deste século, surgiu, na América do Sul, a proposta de integração de nível intermediário, com a Unasul, União das nações sul-americanas, organização dotada de personalidade jurídica internacional, criada, em Brasília, mediante o Tratado constitutivo de 23 de maio de 2008, que entrou em vigor no dia 11 de março de 2011, depois que nove países (Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela e o Uruguai) o ratificaram. O Uruguai foi a nona nação a ratificar o tratado constitutivo da organização, em 1 de dezembro de 2010, completando-se assim o número mínimo de ratificações necessárias para a entrada em vigor do Tratado, em 11 de março de 2011.

A Unasul é formada pelas doze nações do subcontinente sul-americano: reúne as experiências integracionistas de nível mais restrito do Mercosul e da CAN, ao unir os quatro países originariamente do Mercosul – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – e os cinco da CAN – Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia –, aos quais soma Chile, Suriname e Guiana, com o objetivo de integração geopolítica da América do Sul, como um estado supranacional. Visa estrategicamente tornar a Unasul uma potência mundial, não apenas econômica, mas também política, para garantir a independência e liberdade de seus países constitutivos contra a hegemonia dos valores do Norte ocidental e a força dos novos organismos transnacionais que surgem.

A proposta da Unasul configura-se em si mesma uma síntese superadora da “velha” e da “nova” integração e incorpora o paradigma de unificação, baseado na “latinoamericanidade” e na integração dos povos, emergente do novo constitucionalismo democrático latino-americano.

Ao propor um processo inovador que tente superar as dicotomias dos modelos teóricos e ir além da convergência das experiências pretéritas de integração do Mercosul e da CAN, a proposta da Unasul, à medida que prestigiar a construção da identidade e da cidadania latino-americana e guiar-se pelas luzes do novo constitucionalismo latino-americano, pode tornar-se um processo democrático de integração e um projeto de descolonialidade do poder na América Latina.

9 AMORIM, Celso. A integração sul-americana. *Diplomacia, Estratégia & Política*, n. 10, out./dez. 2009.

Para Holanda¹⁰, se a América Latina foi o espaço territorial em que a colonialidade do poder forjou suas condições de existência, é também do seu território que vai surgir uma proposta viva de integração dos povos contra a colonialidade.

A partir da análise dos últimos dados do Informe 2013 do Latinobarómetro¹¹ que revelam a percepção do povo latino-americano sobre seus problemas e a aprovação popular das novas experiências políticas e sociais, inauguradas sob a égide do novo constitucionalismo democrático, infere-se que a proposta da Unasul, ao incorporar o paradigma de integração do novo constitucionalismo democrático latino-americano, com base na identidade e na integração dos povos, abre caminhos não apenas para a convergência dos anteriores processos de integração, mas também para a superação das divergências materiais impeditas da consolidação do processo de integração sul-americana¹².

2. A Unasul e a abertura dos caminhos para a convergência dos processos de integração

A proposta da Unasul contém uma fórmula conciliatória entre os modelos da “velha” e da “nova” integração, conjugando os objetivos de uma e de outra. Mantém entre suas finalidades a integração econômica e a cooperação política, que, sob a ótica do novo constitucionalismo latino-americano, longe de serem antagônicas, complementam-se. Busca justificar a unificação entre as nações tanto naquela motivação dos modelos antigos, sob a perspectiva tradicional de mecanismos de mercado, com os marcos teóricos da ideologia de desenvolvimento, como na motivação da fase mais recente, em busca de uma integração regional dentro de uma estratégia de desenvolvimento alternativa ao neoliberalismo, a qual, ainda que inclua a integração econômica, não começa por ela e tem um alcance mais amplo, apoiando-se na identidade cultural.

A proposta de integração da Unasul, além de representar, ao reunir experiências anteriores de integração regional, uma síntese superadora dos modelos da “velha” e da “nova” integração, incorporou um modelo de integração dos povos, concebido sob o signo do novo constitucionalismo democrático latino-americano.

Segundo consta no Preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul, as nações dele signatárias foram inspiradas nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006).

10 HOLANDA, Uribam. Integração descolonizadora do Poder ou a Integração dos Povos pelos Povos. In: Viana et alii (Org.). *Integração sul-americana: desafios e perspectivas*. Porto Velho, Edufro, 2011, p. 193.

11 A database Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>) contém estudos de opinião pública que aplica anualmente em 18 países de América Latina representando mais de 600 milhões de habitantes da região. A corporação investiga o desenvolvimento da democracia, a economia e a sociedade em seu conjunto, usando indicadores de opinião pública que medem atitudes, valores e comportamentos.

12 LATINOBARÓMETRO. *Informe 2013*. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2013. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2014.

Na Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, na cidade de Cusco (Peru), em 08 de dezembro de 2004, foi assinada a Declaração de Cusco pelos presidentes e representantes dos 12 países da América do Sul, i.e., os quatro países do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), os cinco da Comunidade Andina (Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia), bem como o Chile, Suriname e Guiana. Naquela ocasião, em 2004, foi apresentado oficialmente, através da Declaração de Cusco, o projeto de criação de um órgão nos moldes da Unasul, com o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que foi, posteriormente, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, em 2007, modificado para Unasul (*Unasur*, para os países de língua espanhola). Consta na Declaração de Cusco sobre a Casa que “a integração sul-americana é e deve ser uma integração dos povos”.¹³

Um ano depois, em 30 de dezembro de 2005, em Brasília, na Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações, em cumprimento ao acordado na Declaração Presidencial de Cusco, de 8 de dezembro de 2004, os Presidentes da Casa decidiram expedir a **Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul**, considerando que a integração sul-americana é e deve ser uma **integração dos povos** em favor da construção de um espaço sul-americano integrado.

Nos dias 8 e 9 de dezembro de 2006, dois anos após a Declaração de Cusco, mediante a qual se decidira criar a Casa, e um ano depois da aprovação da agenda prioritária de Brasília, na Primeira Reunião de Cúpula, realizou-se em Cochabamba, Bolívia, a Segunda Reunião dos Chefes de Estado da Comunidade sul-americana de Nações, na qual foram aprovados a Declaração de Cochabamba e mais dez outros documentos, dando-se um impulso ao processo de integração física e energética da América do Sul.

Por ocasião desta Segunda Reunião de Cúpula da Casa, consoante informa Pablo Solón,¹⁴ o então Presidente Boliviano Evo Morales enviou a todos os seus pares da região uma carta que reflete a proposta de integração dos povos e para os povos” ou de “Integração para o Bem Viver”, onde se lê:

Nossa integração é e deve ser uma integração dos povos e para os povos. O comércio, a integração energética, a infraestrutura e o financiamento devem estar voltados para a solução dos problemas maiores da pobreza e da destruição da natureza em nossa região. Não podemos reduzir a Comunidade Sul-Americana a uma associação para fazer projetos de superestradas ou créditos que acabam por favorecer essencialmente os setores vinculados ao mercado

13 Na Declaração de Cuzco, mediante a qual se criou a CASA, Comunidade Sul Americana de Nações, que deu origem a Unasul, consignou-se no Preâmbulo, a referência expressa aos heróis independentistas e aos libertadores, Bolívar, Sucre e Martín: “Os Presidentes dos países da América do Sul, reunidos na cidade de Cuzco, por ocasião da celebração das façanhas libertadoras de Junín e Ayacucho e da convocação do Congresso Anficlônico do Panamá, seguindo o exemplo do Libertador Simón Bolívar, do Grande Marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, do Libertador José de San Martín, de nossos povos e heróis independentistas que construíram, sem fronteiras, a grande Pátria Americana e interpretando as aspirações e anseios de seus povos a favor da integração, unidade e construção de um futuro comum, decidimos formar a Comunidade Sul-americana de Nações”.

14 SOLÓN, Pablo. *Diplomacia para a vida. Diplomacia, Estratégia & Política*, n. 10, abr./jun. 2007.

mundial. Nossa meta deve ser forjar uma verdadeira integração para ‘viver bem’. Dizemos ‘viver bem’ porque não aspiramos a viver melhor do que os demais. Não acreditamos na linha do progresso e desenvolvimento ilimitado à custa do outro e da natureza. Temos de complementar-nos e não competir.

Devemos compartilhar e não aproveitarmo-nos do vizinho. ‘Viver bem’ é pensar não somente em termos de renda per capita e sim de identidade cultural, de comunidade, de harmonia entre nós mesmos e com nossa Mãe Terra.

Em 23 de maio de 2008, o Tratado Constitutivo da Unasul incorporou esse novo modelo, baseado na identidade latino-americana e na integração dos povos, conforme se lê no preâmbulo, quando as doze nações signatárias afirmam sua “*determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe*”.¹⁵

Sem abandonar o ideal maior da Grande Pátria Americana, reafirma-se o compromisso já assumido na maior parte das constituições dos países da América do Sul, “de contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe”, mas com um modelo de integração mais abrangente que o de formação e articulação de mercados e de intercâmbios de processos produtivos.

A proposta da Unasul assenta-se no pressuposto de que a consolidação desse novo órgão político e o êxito do processo de união e de integração dos países da América do Sul depende, em grande parte, da transcendência do processo de integração econômica, a partir da detecção e construção conjunta de uma identidade sul-americana. Conforme adverte Milda Rivarola¹⁶, as limitações reconduzidas à dificuldade de as pessoas se reconhecerem coletivamente em um mercado, diagnosticadas nas recentes experiências das últimas décadas do Mercosul e da CAN, sugerem a insuficiência da integração dos mercados, demandando, para além desta, uma integração cultural, para que seja criado um organismo transnacional como a Unasul, em que a união seja baseada em identidades e culturas, compartilhadas por uma memória comum, como também em direitos transnacionais.

Não é por acaso, que a proposta de integração que emerge do novo constitucionalismo latino-americano dá ensejo a um paradigma de integração que transcende os aspectos econômicos e políticos e ancora-se na latinoamericanidade e na integração dos povos... Como acentua Dalmau¹⁷, “*trata-se de uma integração, baseada não apenas na cooperação governamental, senão na integração dos povos e fundamentalmente latino-americana*”.

15 ARGENTINA et al., 2008, on-line.

16 RIVAROLA, Milda. *Latinoamérica, identidad e integración*. In: SEMINÁRIO sobre a Integração da América do Sul, 2009. Rio de Janeiro. [Textos acadêmicos]. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/eventos>>. Acesso em: 14 nov. 2009.

17 DALMAU, 2008, p. 78.

Nos recentes processos de câmbio constitucional da América do Sul, abriram-se alas para que se desvelasse a identidade sul-americana — amálgama indispensável à integração regional, de modo geral, e à construção da Unasul, de modo particular.

A ruptura parcial com padrões jurídicos importados do Ocidente do Hemisfério Norte, principalmente da Europa e dos Estados Unidos da América, os quais vinham sendo inercialmente reproduzidos nos textos constitucionais latino-americanos, aliada aos avanços da democracia, mediante o fortalecimento do poder constituinte, com ampla participação, nas assembleias constituintes, de movimentos sociais, de modo especial, daqueles representativos dos povos indígenas, das mulheres e dos trabalhadores, propiciaram o cenário para que se começasse a desvelar uma identidade genuinamente sul-americana, ou se preferem, sua multifacetada identidade, ou seja, sua identidade plural.

Da ânsia de participação popular, sufocada por anteriores regimes liberticidas, exurgem inovadoras e aprimoradas formas de exercício da democracia, que, conjugadas, às experiências autóctones, redundam em propostas como, por exemplo, a da democracia comunitária. É também da experiência dos povos da América meridional que assoma o traço de tolerância do povo sul-americano, com sua expressão máxima na plurinacionalidade e na interculturalidade, constitucionalizadas como atributos do Estado, tanto no Equador (2008), como na Bolívia (2009).

Em síntese, a escuta da voz dos povos originários permitiu que sua alma se expressasse na Constituição, e pela via democrática, seus sentimentos mais profundos e seu modo de viver ganham forma com a constitucionalização do Bem Viver no Equador (*Sumak Kawsay*) e na Bolívia (*Suma qamaña*), inclusive com o reconhecimento dos direitos de Pachamama (da natureza) e a positivação do princípio da Harmonia e da complementariedade.¹⁸

Há maior ênfase do ideal de integração latino-americana exatamente nos textos das constituições da Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia, os países onde se consolida, a partir do final do século passado, a democracia participativa com a consequente inclusão social dos grupos historicamente olvidados e excluídos do sistema jurídico, como, por exemplo, os povos originários e as mulheres.

A principal aposta do novo constitucionalismo latino-americano é a busca de instrumentos que recomponham a perdida (ou nunca lograda) relação entre soberania e governo. O que a Constituição colombiana de 1991 denomina 'Formas de participação democrática', no Equador de 1998 se denomina governo participativo; na Venezuela e Bolívia recebe o nome de democracia participativa; e no Equador de 2008, 'Participação na democracia'.¹⁹

A democracia participativa pode tornar-se um importante elemento agregador para o subcontinente sul-americano. A opinião pública, outrora pensada como relevante nas democracias apenas em questões domésticas, tem aparecido em algumas pesquisas como de grande influência em questões de política externa. Assim sendo, há de considerar-se a possibilidade de a percepção que tem a sociedade civil sul-americana sobre as novas experiências de democracia participativa causar impactos sobre o processo de integração regional.

Os dados das pesquisas realizadas em 2013 pelo Instituto Latinobarómetro confirmam que ainda persistem como comuns aos países latino-americanos, os desafios internos de desenvolvimento e de redução da pobreza e das desigualdades e o desafio externo de inserção da América do Sul no cenário internacional, os quais foram reconhecidos no Tratado constitutivo da Unasul, em 2008.

A presença dos mesmos desafios em todas as nações investigadas não teria o condão, por si só, de indicar uma tendência agregadora entre elas, sobretudo num cenário de divergências de estratégias desenvolvimentistas e de assimetrias existentes na região. No entanto, se examinados em conjunto os dados do mencionado Informe 2013 do Latinobarómetro, somados com outros resultados da pesquisa, podem sugerir o início da configuração na América do Sul de um quadro social otimista e favorável à superação dessas divergências no subcontinente, e por via de consequência, promissor à integração regional. A saber, aqueles dados concernentes ao resgate da autoestima do povo latino-americano, à inclinação política do povo latino-americano para o centro e à visão positiva que os demais países têm do Brasil. Os ensaios concretos de integração, anteriores à Unasul, com seus êxitos e desacertos, tanto os mais amplos, como os mais restritos, fornecem subsídios ao processo de integração sul-americana. Além dessas experiências integracionistas relativamente exitosas, a convergência de atuais desafios ambientais, políticos e socioeconômicos, comuns aos países sul-americanos, também favorece uma aproximação entre eles. A despeito de algumas divergências entre as nações sul-americanas, reflexos da bipolarização política e da diversidade de modelos econômicos, a existência comum daqueles desafios, tanto no âmbito político-jurídico interno, quanto no externo, reconhecidos no Tratado da Unasul, encerra, em si, a aptidão de potencializar a superação dessas divergências, o que pode catalisar a consolidação do processo regional de integração sul-americana.

Com a marca, no novo constitucionalismo democrático latino-americano, do trato diferenciado e inovador para a solução desses desafios, podem colher-se luzes das inovações introduzidas nos textos atuais constitucionais da Colômbia, da Venezuela, do Equador e da Bolívia e dos avanços políticos e econômicos delas decorrentes, com possibilidade de iluminar, do ponto de vista procedimental, a construção jurídico-política da Unasul, e de inspirar, do ponto de vista substancial, a pauta da agenda de negociações da integração sul-americana.

18 MORAES, Germana. Pelos direitos de Pachamama e pelo Bem Viver: um novo modelo socioambiental ecocêntrico, comunitário e solidário. In: MARÉS, Carlos et alii (Org.). *Direito socioambiental: uma questão para a América Latina*. Curitiba: Letra da Lei, 2014. p. 177-206.

19 VICIANO PASTOR; DALMAU, 2013, p. 21.

3. Os desafios externos e internos comuns aos países da América do Sul e o quadro social favorável à integração regional

A Unasul, ao adotar o paradigma, gerado sob o novo constitucionalismo democrático latino-americano, de integração dos povos e para os povos, lança as sementes para um processo de descolonialidade do poder na América Latina, quando assume desafios internos e externos comuns aos países sul-americanos que sinalizam rumo a uma direção emancipatória dos povos e de ruptura com as formas históricas de dependência. Desafios comuns às nações fortalecem o sentimento de união e impulsionam a agregação entre os povos. É assim que historicamente têm se estabelecido as federações.

Neste ponto, é relevante levar em conta que inexistem, na América do Sul, resistência ao modelo federativo, seja porque não há atualmente conflitos beligerantes entre os países, seja porque não compartilham memória de grandes guerras entre eles.

Quanto aos desafios internos, as nações sul-americanas se autodeclararam, no preâmbulo do ato constitutivo da Unasul,

convencidas de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes.²⁰

Numa análise comparada, percebe-se uma confluência entre os diagnósticos dos desafios internos comuns aos países sul-americanos, reconhecidos no Tratado constitutivo da Unasul e aqueles declarados pelo povo latino-americano em recentes pesquisas aplicadas pelo Latinobarómetro e divulgadas no Informe 2013. Ou seja, o diagnóstico assentado no Tratado da Unasul encerra coincidências com a percepção do povo latino-americano, que vem se mostrando, ao longo do tempo, em decorrência da democratização, mais consciente de seus problemas e de seus desafios.

Muito embora a existência de atuais desafios ambientais, políticos e socioeconômicos, comuns aos países sul-americanos, favoreça uma aproximação entre eles, na prática, há respostas diferenciadas a esses desafios no âmbito da política interna dos países da América do Sul. No Chile, adota-se um modelo neoliberal desenvolvimentista, sendo a liberalização econômica o eixo estruturante do processo de desenvolvimento. Noutros países, como Peru e Uruguai, o modelo desenvolvimentista mantém experimentos de corte liberal, ainda que com discretas matizes sociais. Afirmaram-se a partir do final do século passado propostas de desenvolvimento socializantes, marcadamente antiliberais. Algumas são mais brandas, com as da Argentina, e outras mais fortes, na Venezuela, na Bolívia e no Equador, sendo que estes dois últimos propõem o “Bem Viver” como um modelo econômico alternativo ao desenvolvimento. Finalmente, há ainda quem aponte um outro grupo de países,

Brasil, Colômbia e Paraguai, com um modelo liberal periférico, cujas características marcantes são a liberalização, privatização, desregulação, subordinação e vulnerabilidade externa e dominância do capital estrangeiro.

Esta bipolarização entre os modelos neoliberais e pós-neoliberais, identificados, respectivamente com as tendências políticas da direita e da esquerda, dificulta o processo de integração econômica entre as nações sul-americanas. Para que se promovesse a almejada unificação, a partir da integração econômica, haveria que harmonizar esses pontos de tensão. Diz Reinaldo Gonçalves²¹ que “há na literatura científica o conhecimento assentado de que a divergência de estratégias de desenvolvimento a longo prazo é uma séria restrição aos processos de integração”, sendo considerada por muitos, a principal restrição. Explica ainda que “divergência, complementariedade e assimetria, quando não impedem, tendem a dificultar o processo de integração econômica, inclusive, com a redução da sustentabilidade desse processo no longo prazo”.

Sobre a questão específica da integração da América do Sul, Gonçalves diagnostica encontrar-se o contraste mais evidente entre os modelos de corte liberal e os modelos de orientação socialista. Para ele, o neoliberalismo envolve projetos e experiências em que há dominância das seguintes diretrizes estratégicas: liberalização (relações entre residentes e não residentes), menor intervenção do Estado na atividade produtiva (privatização), desregulação (aparato regulatório mínimo) e livre funcionamento das forças de mercado (flexibilidade de mercados de fatores e produtos, ausência do planejamento econômico). Noutro passo, os modelos de orientação socialista implicam compromisso com distribuição de riqueza (maior igualdade possível na distribuição de riqueza, renda, poder e conhecimento), controle social do Estado (combater a apropriação do Estado por grupos dirigentes e grupos econômicos) e uso social do excedente econômico (via tributação, planejamento e propriedade pública dos meios de produção).

Quanto ao desafio ambiental, a proposta do Tratado da Unasul é a de “desenvolvimento sustentável”, de difícil conciliação, no momento, com os projetos governamentais do Bem Viver, constitucionalizados no Equador e da Bolívia.

A constitucionalização do Bem Viver, nesses países, revela uma preocupação com o tratamento jurídico da natureza.

Consolida-se no campo jurídico-constitucional, no Equador (2008) e também na Bolívia (2009), uma nova visão ecocêntrica, superadora do antropocentrismo, a qual, além de admitir a prevalência da cultura da vida, reconhece a indissociável relação de interdependência e complementariedade entre os seres vivos, expressa no valor fundamental da harmonia. Destaca-se na constituição equatoriana o reconhecimento expresso dos direitos de Pachamama (da

20 ARGENTINA et al., 2008, on-line.

21 GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul: Divergência e retrocesso. In: SEMINÁRIO sobre a Integração da América do Sul, 2009. Rio de Janeiro. [Textos acadêmicos]. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/eventos>>. Acesso em: 14 nov. 2009, p. 2.

natureza) e, na Carta Fundamental Boliviana (art. 8º, II), a constitucionalização do princípio da harmonia, desdobrável em valores como unidade, inclusão, solidariedade, reciprocidade, respeito, complementariedade, equilíbrio.²²

À míngua da uniformidade dos modelos econômicos, diferentemente da União Europeia, os ensaios concretos de integração, como o Mercosul e a Unasul, tem registrado mais avanços em matéria de política e de segurança do que em termos de construção de um mercado único.

Os desafios internos enunciados no Tratado da Unasul são reconduzíveis, no campo ambiental, à promoção do desenvolvimento sustentável e do bem estar dos povos, e nos domínios socioeconômico e político, à resolução da pobreza, da exclusão e da desigualdade social. Segundo os resultados das pesquisas do Latinobarómetro, os principais desafios internos na América Latina são a reivindicação de crescimento econômico, de mais democracia e o desafio de eliminação da pobreza e de minimização das desigualdades sociais e regionais. É o que se dessume da apresentação do Informe 2013²³:

A década da América Latina anunciada em 2010 se confirma com os dados de 2013. América Latina vive um momento de diminuição da pobreza, aumento da educação, aumento do crescimento econômico que proporcionou o maior nível de satisfação de vida desde 1995.

A precariedade, a pobreza, a desigualdade, a discriminação, seguem sendo, sem embargo o calcanhar de Aquiles da região, que de alguma maneira o impede de passar ao seguinte escalão. A democracia se vê retida pela desigualdade de acesso a bens políticos e também a bens econômicos.

No total de 68% da região se situa na classe baixa, 30% na classe média que está aumentando e 2% na classe alta. Esses 68% da classe baixa tem a metade de seus integrantes em situação precária e a alguns não conseguem comprar alimento.

Temos com isso duas américas latinas, a que desfruta dos benefícios do crescimento e a que mira como desfrutam os outros. Veremos mais e mais protestos como manifestação de uma cidadania consciente das deficiências do sistema econômico, político e social. Há demanda por mais democracia.

A partir da leitura dos dados do Informe 2013 do Latinobarómetro depreende-se que os desafios reconhecidos no Tratado da Unasul correspondem à percepção que deles têm o povo latino-americano, o que pode revelar, no cotejo com outros dados da pesquisa, uma tendência regional agregadora, mediante a influência da opinião pública.

22 MORAES, 2014.

23 LATINOBARÓMETRO, 2013, on-line.

Por primeiro, entrevê-se uma relação entre a restauração democrática da América do Sul e o resgate da autoestima do povo sul-americano, sufocada durante os governos ditatoriais. Consoante sinalizam os dados do Informe 2013 do estudo de opinião pública do Latinobarómetro aplicado anualmente em 18 países da América Latina, o povo latino-americano, hoje em dia, apresenta uma visão otimista de si próprio e uma visão crítica do exterior. Ainda que o resgate da autoestima do povo latino-americano por si só não seja suficiente para impulsionar a integração regional, parece ser um passo importante para que se aceite e se reconheça o sentimento recalcado de identidade latino-americana. Seja ao desocultar-se, seja ao reforçar-se esse sentimento, recupera-se também o sentimento de unidade, dele indissociável, e por isso, mesmo, imprescindível ao êxito da integração.

América Latina se vê bem a si mesma comparada com o mundo, enquanto as potências e países perdem imagem perante a região. Há uma visão otimista de si mesmos e uma crítica do exterior. No ano 2013, cai a imagem de todos os países e potências medidas, especialmente Espanha e Europa, enquanto a baixa na opinião sobre EE.UU. é mais suave, porém perde a vantagem que tinha no início da era de Obama.²⁴

Revelam também os resultados do Informe 2013 que, longe de fragmentar-se numa bipolarização política entre a direita e a esquerda, o povo latino-americano tem uma inclinação para o centro, o que, em princípio, pode ser considerado um fator favorável à superação de divergências e a um processo de integração apoiado na cidadania e na democracia, como é o assumido pela Unasul.

O artigo 2º do Tratado constitutivo da Unasul dispõe que,

tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

No artigo 3º, mais uma vez aparece o compromisso com participação cidadã no Tratado da Unasul, relacionando-se entre seus objetivos específicos: “a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana”²⁵.

Na conformidade da conclusão que se lê no Informe 2013, ainda que os países possam ser ordenados por suas tendências à esquerda e à direita, a maior parte da população latino-americana corresponde aos que se situam no centro:

24 LATINOBARÓMETRO, 2013, on-line.

25 ARGENTINA et al., 2008, on-line.

36% dos cidadãos da região se situam no centro político, 19% não se situam, o que somado dá 55% da região que não se situam nem na direita nem na esquerda. Uma região onde crescentemente a demanda de centro domina, ainda que os governos que se elegem seja de direita ou de esquerda, porém saem eleitos com os votos do centro.²⁶

Esses dados confirmam uma atitude pragmática dos latino-americanos. Verifica-se que estão mais preocupados com a satisfação de suas necessidades materiais e políticas do que necessariamente com as ideologias. Consta no relatório do Informe 2013 do Latinobarómetro:

Os latino-americanos veem os países e as democracias desde suas vivências diárias, a experiência e a história. A evidência que aqui apresentamos mostra que a visão do mundo está mais ancorada nos resultados tangíveis do que uma democracia ou um país pode entregar a seus cidadãos que por suas instituições ou normas. [...] Essa democracia que está na mente das pessoas está ligada aos vai e vem da economia, ao desempenho dos governos, aos avanços que fizeram os povos na luta contra a desigualdade, muito mais que ao estado de direito, à separação de poderes ou ao funcionamento das instituições da democracia. A democracia das instituições não é o que se avalia ao responder esta pergunta, senão mais parece ser os graus de inclusão social dos povos.²⁷

Idêntica atitude pragmática também havia se desvelado nas anteriores pesquisas de opinião pública do Latinobarómetro específicas sobre a integração latino-americana. O último estudo sobre integração latino-americana desse instituto realizado em 2009 e divulgado no ano seguinte sob a denominação “*2010 América Latina mira o Mundo: a globalização e as relações com outros países do mundo*”, mostra que os países da América Latina exibem alto índice de apoio ao processo de integração econômica, mas são bem menos entusiastas quando o tema é a cooperação política. De acordo com as 20.204 entrevistas feitas em 18 países, 73% dos latino-americanos querem a integração econômica. Quando o tema é a integração política, porém, o índice cai para 60%. Segundo os dados publicados pelo Latinobarómetro, o apoio à integração econômica na América Latina tem variado entre 70% em 2002, sua cifra mais baixa desde que se aplica a pergunta (1997) e 85% no ano 2005. Vê-se, pois, que, de acordo com os últimos dados, predomina uma visão majoritária a favor da integração econômica (73%) em comparação ao menor apoio à integração política (60%).

As últimas pesquisas de opinião sobre a integração latino-americana datam do biênio 2009-2010. Atualmente, não há estudos de análise dos impactos sobre a opinião do povo latino acerca da integração regional da transformação de sociedades através das experiências do constitucionalismo democrático, que implicaram reforço

da cidadania, com maior distribuição de bens políticos, na Venezuela, Bolívia e Equador, e de redução das desigualdades, com distribuição dos bens econômicos tangíveis, em maior medida no Equador.

Equador e Bolívia, segundo o Informe 2013, são os países da região que sofreram maior transformação social na consolidação de sua democracia. O crescimento econômico, para o Latinobarómetro, é condição necessária, porém completamente insuficiente para a satisfação das aspirações das pessoas. “*A satisfação da vida não tem relação com o progresso nem o ingresso, tampouco com a situação econômica atual das pessoas. Comprovam-se nos dados então colhidos que ‘a economia não é tudo para os cidadãos da região’.*”²⁸

São raras as pesquisas sobre o grau de apoio do povo às propostas de integração latino-americana e, por isso mesmo, pouco se sabe a respeito da opinião popular sobre o assunto. Naquelas pesquisas até agora realizadas pelo Instituto Latinobarómetro, os benefícios percebidos com a integração, as percepções sobre a situação econômica pessoal e nacional e a satisfação com a democracia aparecem como fatores importantes para a decisão de apoio ou não aos projetos de integração regional.

Isso leva a suposição de que a satisfação com a democracia e o apoio à integração estão ligados. Quanto mais estão satisfeitos os latino-americanos com a democracia, maior será seu apoio à integração econômica, à medida que ela atenda às necessidades pessoais de diminuição de pobreza e de redução de desigualdades, bem como as necessidades nacionais de conquistar um lugar ao sol no cenário internacional. Pode-se, por isso, supor que, se a América Latina continuar a trilhar seu caminho de democratização, isso acarretará implicações de crescente apoio à integração regional. Dialeticamente, a integração fortalece os processos de consolidação da democracia nos países latino-americanos. No sentido amplo, afirma Ingrid Sarti²⁹, “*o modelo de integração adotado pela maioria dos governos sul-americanos na atualidade, possibilita a plena conversão das políticas externas dos países sul-americanos à multipolaridade nas relações internacionais como condição para a consolidação da democracia na América do Sul*”.

No Tratado da Unasul, quanto aos desafios externos ali consignados, declara-se no preâmbulo a opção pela integração como “*um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa.*” Ratifica-se também que

tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação;

26 LATINOBARÓMETRO, 2013, on-line

27 LATINOBARÓMETRO, 2013, on-line.

28 LATINOBARÓMETRO, 2013, on-line.

29 SARTI, Ingrid. El rol de Brasil en la institucionalidad de la integración sudamericana ampliada. In: MARTINS, Carlos Eduardo (Comp.). Los ratos de la Integración y América del Sur. Buenos Aires, CLACSO, 2013, p. 219.