

Deborah Silva do Monte e Fátima Anastasia

## Resumo

O artigo explora o uso estratégico da Cláusula Democrática do Mercosul, instituída pelo Protocolo de Ushuaia, em 1998. Embora a cláusula exija a vigência de instituições democráticas para a participação no Mercosul, ela não explicita qual é a definição de democracia a ser observada. Sendo assim, o artigo propõe-se a responder a seguinte indagação: a inexistência de uma definição de democracia na Cláusula Democrática possibilita o seu uso estratégico pelos membros do bloco e afeta os padrões de interação entre eles e seus resultados? Se sim, como? A hipótese central da investigação afirma que a Cláusula Democrática é mobilizada estrategicamente pelos membros do bloco: interesses políticos e econômicos dos diferentes atores, sob determinadas condições do contexto institucional e político, traduzem-se estrategicamente em preferências por diferentes definições de democracia. Pretende-se analisar como os diferentes interesses dos atores se traduzem em preferências políticas para verificar se, e como, a Cláusula Democrática tem sido mobilizada para a ação estratégica, ora via definição procedimental, ora via definição substancial de democracia. Dois eventos são observados em dois níveis de análise - doméstico e regional. Primeiramente, aborda-se o processo decisório, desenvolvido no Senado brasileiro, relativo à entrada da Venezuela no Mercosul. Posteriormente, analisa-se a suspensão do Paraguai do bloco, após a destituição do presidente Fernando Lugo, em 2012. Os dois eventos fazem parte de um mesmo caso, já que a entrada da Venezuela no Mercosul só foi efetivada após a suspensão do Paraguai, único *veto point* no nível regional. Demonstrou-se que atores que se valeram da definição substancial de democracia para apoiar, no nível doméstico, a entrada da Venezuela no Mercosul, realizaram um *turnover* estratégico no nível regional, para a definição procedimental, com vistas a informar a decisão de suspender o Paraguai do Bloco e, assim, inviabilizar a ação do único *veto player* à adesão venezuelana ao Mercosul.

PALAVRAS-CHAVE: cláusula democrática; Mercosul; preferências; interesses; ação estratégica.

Recebido em 7 de Março de 2016. Aceito em 18 de Abril de 2016.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

No final da década de 1990, diversos organismos internacionais explicitaram a importância do respeito a valores como a democracia, a liberdade e os direitos humanos, criando mecanismos de controle, supervisão e promoção de tais princípios, como as Cláusulas Democráticas do Mercosul e da União Europeia (Hoffmann 2005).

O Mercosul foi criado no contexto da redemocratização dos países sul-americanos, nos anos 1980 e 1990. Embora no Tratado de Assunção, de 1991 (Mercosul 2011b), instrumento fundamental do Bloco, não conste qualquer referência à democracia, a incorporação da Cláusula Democrática ao Mercosul deu-se de forma gradativa<sup>2</sup>, até sua institucionalização pelo Protocolo de Ushuaia, assinado em 24 de julho de 1998 pelos quatro Estados fundadores do Bloco, mais Bolívia e Chile.

O Protocolo de Montevideu (Mercosul 2011a)<sup>3</sup>, assinado em 20 de dezembro de 2011, atualiza os mecanismos de consulta entre os países membros e enrobustece as obrigações lançadas pelo Protocolo de Ushuaia. O documento foi enviado para deliberação nos legislativos dos signatários e ainda não se encontra em vigência (Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul 2010). Destaca-se que o Senado paraguaio não aprovou, em 16 de outubro de

<sup>2</sup> Declaração Presidencial de *Las Leñas* (Mercosul 1992) e Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul (Mercosul 1996).

<sup>3</sup> Este documento também é conhecido como Protocolo de Ushuaia II. As partes signatárias deste Protocolo são a República da Argentina, a República Federativa do

Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do Uruguai, o Estado Plurinacional da Bolívia, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela.

2012, o texto do Protocolo de Montevideu, com o argumento de que o documento constitui uma afronta à soberania do país (Paraguai 2016).

O Protocolo de Ushuaia afirma que o pleno funcionamento das instituições democráticas é indispensável para que ocorram processos integrativos entre os signatários (Brasil 2010). Ele foi anexado ao Tratado de Assunção e se aplica a todos os Estados do Mercosul e àqueles que vierem a fazer parte do Bloco, além do Chile e da Bolívia, que assinaram o documento embora não fizessem parte do Mercosul.

Não obstante, tal Protocolo não define qual conceito de democracia informa sua observância pelos países membros do Mercosul, suscitando a seguinte indagação, ponto de partida deste artigo<sup>4</sup>: a inexistência de uma definição de democracia na Cláusula Democrática possibilita o seu uso estratégico pelos membros do bloco e afeta os padrões de interação entre eles e seus resultados? Se sim, como?

Para respondê-la, estuda-se o único caso, até o momento, em que se mobilizou formalmente a Cláusula Democrática do Mercosul, composto por dois eventos: (1) a adesão da Venezuela ao Mercosul como membro permanente e (2) a suspensão do Paraguai do Bloco após o impeachment do ex-presidente Fernando Lugo, em 2012. Destaca-se que a entrada da Venezuela no Mercosul só foi efetivada após a suspensão do Paraguai, único ponto de veto (Tsebelis 1997) no nível regional. Os eventos que compõem o caso sob investigação ocorreram em dois níveis de análise: doméstico e regional<sup>5</sup>. A hipótese, submetida a teste empírico, afirma que a Cláusula Democrática foi mobilizada estrategicamente pelos membros do bloco: interesses políticos e econômicos dos diferentes atores, sob determinadas condições do contexto institucional e político, traduziram-se estrategicamente em preferências por diferentes definições de democracia.

A escolha da empiria se justifica tendo em vista que, embora a Cláusula Democrática do Mercosul já tenha sido invocada outras vezes (crises no Paraguai na década de 1990)<sup>6</sup>, ela só foi *de facto* mobilizada no caso estudado. A hipótese aqui aventada poderá ser novamente testada se e quando ocorrerem novos casos de recurso formal à referida Cláusula.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões: a primeira seção apresenta o modelo analítico que informa o estudo da empiria em tela. A segunda seção examina os dois eventos que compõem o caso estudado: o processo decisório relativo à entrada da Venezuela no Mercosul, no Senado Federal do Brasil<sup>7</sup>, onde o tema foi amplamente discutido; e a suspensão do Paraguai do bloco, após a destituição do ex-presidente Fernando Lugo, considerada pelos líderes do Bloco como um golpe de Estado. Na terceira seção os eventos são analisados e interpretados à luz do modelo analítico construído anteriormente. As conclusões ressaltam os ganhos analíticos apresentados neste artigo.

## II. Democracia, interesses e preferências em política externa

<sup>4</sup> A dissertação “Democracia e os movimentos de integração regional: a influência da cláusula democrática no Mercosul” examinou, também, as discussões no Senado do Paraguai, sobre a entrada da Venezuela no Mercosul. No

<sup>4</sup> Este artigo constitui um desdobramento do trabalho “Democracia e os movimentos de integração regional: a influência da cláusula democrática no Mercosul”, de autoria de Deborah Silva do Monte, orientado por Fátima Anastasia (Monte 2015).

<sup>5</sup> Considera-se que há três níveis de análise: internacional, regional e doméstico. O nível regional localiza-se entre o internacional e o doméstico, sendo influenciado por variações que acontecem em ambos.

<sup>6</sup> As referidas crises dizem respeito (1) ao conflito entre o ex-presidente paraguaio Juan Carlos Wasmosy e o general Lino Oviedo, em 1996; e (2) nos anos de 1998 e 1999, às instabilidades políticas relativas à prisão e à soltura de Oviedo, ao assassinato do vice-presidente Luís María Argana e à resignação do ex-presidente Raul Cubas Grau. Em ambas o Protocolo de Ushuaia não estava em vigor (Monte 2015, p.49-51).

Esta seção apresenta um modelo analítico que relaciona as diferentes definições de democracia (procedimental e substancial) para informar a análise do uso estratégico dessas definições pelos atores, doméstica e globalmente, a depender de seus interesses e recursos. Tal modelo fornece os conceitos que possibilitam compreender como os interesses, tanto políticos quanto econômicos, dos participantes dos eventos estudados se traduzem em preferências (Milner 1997) por diferentes definições de democracia.

entanto, dadas as limitações de espaço no âmbito deste artigo, decidiu-se por sua exclusão do presente texto.

A partir da afirmação de Milner (1997, p.15) de que as preferências são escolhas políticas específicas que derivam dos interesses, definidos como objetivos fundamentais dos atores, vale indagar como os interesses políticos e/ou econômicos se traduzem, estrategicamente, em preferências por diferentes definições de democracia: procedimental ou substancial.

## II.1. Qual democracia?

A pergunta desta investigação parte da constatação de Dahl (1956) de que não há uma, mas várias teorias democráticas. Em linhas gerais, a tradição procedimental considera que a democracia é um jogo combinado de instituições e recursos (Przeworski 1991), sendo as instituições políticas as *regras formais do jogo* que definem quais atores são incluídos ou vetados, quais são os movimentos, qual a sequência de movimentos permitidos e qual é a informação disponível para os atores (Tsebelis 1998).

A definição procedimental de democracia abarca desde autores da vertente *elitista*, como Joseph Schumpeter, até *pluralistas* como Robert Dahl. Ambos concordam que o que separa as autocracias das democracias são os procedimentos formais, embora ambos discordem sobre quais seriam os procedimentos *necessários e suficientes* para se classificar um regime político como democrático.

A definição schumpeteriana é minimalista e refere-se exclusivamente à observância de *eleições livres, competitivas e periódicas*. Já Robert Dahl (1956; 2005; 2012) considera que a democracia *poliárquica* refere-se a um conjunto de requisitos que devem ser observados nas eleições e nos interstícios eleitorais. Ademais, afirma que tais procedimentos estão ancorados nos princípios de igualdade política, soberania popular, compreensão esclarecida e competência cívica. Outro expoente da tradição procedimental, Giovanni Sartori aponta os custos internos e riscos externos envolvidos nas decisões políticas e propõe que a diminuição concomitante de custos e riscos só será obtida por meio da representação democrática (Sartori 1994). Importa considerar, além do número de tomadores de decisões, o método de constituição da instância decisória e as regras de tomada de decisão.

A tradição substancial, em contrapartida, centra-se no conteúdo, e não nos procedimentos, como definidor do regime político (Bobbio 1999), traduzido como a capacidade de se fornecer bem-estar e justiça social à população. Segundo o autor, tal concepção se recusa a dissociar procedimento e substância, relacionando, assim, democracia a um tipo de sociedade mais justa e igualitária. Nas palavras de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998 p. 323): “Chama-se de substancial [...] porque faz referências prevalentemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo”.

Nesta linha, vale citar a crítica de MacPherson (1977, p.1-2) aos modelos de democracia liberal<sup>8</sup>. Sua análise questiona as premissas sobre as quais tais modelos se constroem, isto é: (a) a forma de organização social e econômica das sociedades nas quais um sistema democrático se desenvolve e opera (capitalismo); (b) a natureza dos indivíduos que compõem o sistema político (racionalis e que seguem a lógica de livre-mercado) (MacPherson 1977, p.5).

De acordo com MacPherson (1997, p.78) as definições procedimentais - exemplificadas pelo autor através do Modelo III (“Democracia de equilíbrio entre pluralismo e elitismo”) - não atribuem ao termo *democracia* o sentido de ser um veículo para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. Nas palavras do autor, para tal Modelo:

<sup>8</sup> Modelo I: *Protective Democracy* (Democracia Protetora); Modelo II: *Developmental Democracy* (Democracia Desenvolvimentista); Modelo III: *Equilibrium Democracy* (Democracia de Equilíbrio).

<sup>9</sup> No original: "Participation is not a value in itself, nor even an instrumental value for the achievement of a higher, more socially conscious set of human beings. The purpose of democracy is to register the desires of people as they are, not to contribute to what they might be or might wish to be. Democracy is simply a market mechanism: the voters are the consumers; the politicians are the entrepreneurs".

<sup>10</sup> No original: "I will sketch a view that combines an assumption of reasonable pluralism with a more substantive conception of democracy".

<sup>11</sup> O princípio da inclusão deliberativa considera que não só os interesses dos indivíduos, tomados de maneira igual, são requeridos em uma democracia. Demandam-se, também, razões políticas aceitáveis que provêm de diferentes condições prévias, trajetórias e convicções. O autor toma como exemplo o caso da liberdade religiosa (Cohen 1997, p.417).

"A participação não é um valor por si próprio, nem mesmo um valor instrumental para o alcance de um conjunto mais elevado e socialmente consciente de seres humanos. O propósito da democracia é registrar o desejo das pessoas como elas são, e não contribuir para o que elas podem ou desejam ser. A democracia é simplesmente um mecanismo de mercado: os eleitores são consumidores, e os políticos os empresários" (MacPherson 1977, p.79; tradução livre)<sup>9</sup>.

MacPherson (1997, p.94) afirma, ainda, que a desigualdade social favorece a apatia política. O modelo de democracia sugerido por ele - *Participatory Democracy* (Democracia Participativa) - enfatiza as relações entre participação política e redução da desigualdade social.

Pateman (1992, p.9), de forma semelhante, critica a tradição procedimental de democracia por atribuir ao conceito de participação um papel menor. A autora propõe uma "Teoria Democrática Participativa", segundo a qual a principal função da participação é educativa e um governo democrático deriva de uma sociedade participativa.

Cohen (1997, p.409) também se destaca por criticar as insuficiências das tradições procedimentais de democracia - em especial aquela identificada por ele como pluralismo racional (Dahl 1956) - e sugerir uma teoria democrática que adicione valores substantivos a seus princípios fundamentais.

Com base nestas críticas, Cohen (1997, p.409, tradução livre)<sup>10</sup> propõe uma visão que "[...] combine a suposição do pluralismo racional com uma concepção mais substantiva de democracia". Nesta perspectiva, ele atribui conteúdos substantivos aos valores de igualdade e liberdade, que são traduzidos nos princípios de inclusão deliberativa<sup>11</sup>, bem comum<sup>12</sup> e participação<sup>13</sup>.

A ênfase ao aspecto substancial da democracia é, por sua vez, criticada por Dahl (2012, p.257). Ele aponta a necessidade de se considerar, na definição procedimental de democracia, três elementos, cujas combinações indicam a presença ou ausência de uma ordem poliárquica e seu grau: (1) os princípios, ou *critérios normativos*; (2) as instituições, ou *critérios procedimentais*; (3) as condições (políticas, econômicas, sociais e culturais), ou *pré-requisitos*. Percebe-se, desta forma, uma grande distância em relação à definição substancial de democracia, que valoriza os *resultados substantivos* da competição política em vez do *processo decisório*. Segundo o autor:

"Levadas às últimas consequências, a afirmação insistente de que os resultados substantivos têm precedência sobre os processos torna-se uma justificativa abertamente antidemocrática da guardiania e a 'democracia substantiva' torna-se um rótulo enganoso para o que é, na verdade, uma ditadura". (Dahl 2012, p.257).

Apontou-se que as tradições procedimental e substancial atribuem significados bastante distintos ao termo democracia. Como a Cláusula Democrática do Mercosul não define o conceito de democracia que informa sua observância, busca-se responder, neste artigo, se esta indefinição facultou o uso estratégico do conceito pelos atores, influenciando seus padrões de interação e a configuração do bloco.

A operacionalização das definições procedimental e substancial do conceito de democracia foi construída com base nos indicadores contidos na Tabela 1.

## II.2. Política Externa, Níveis de Análise e Integração Regional

Para verificar se, e como, a ausência de um conceito de democracia na Cláusula Democrática influencia a configuração e os padrões de interação no âmbito do Mercosul, é necessário compreender como os atores se relacionam nos níveis doméstico e regional.

Tabela 1 - Indicadores das definições procedimental e substancial de democracia

Conceito	Definições	Indicadores
Democracia	Procedimental (P)	P1: Referências à democracia como as regras formais do jogo político (Schumpeter 1961; Dahl 1956; 2005; 2012 <sup>1</sup> ); Democracia representativa (Dahl 2012; Sartori 1994). P2: Compatibilidade entre representação democrática e direitos fundamentais, como liberdade de expressão e de organização (Dahl 2012). P3: Referências aos princípios de igualdade política, soberania da maioria, compreensão esclarecida e competência cívica (Dahl 2005; 2012).
	Substancial (S)	S1: Críticas à democracia representativa (MacPherson 1977; Cohen 1997; Pateman 1992); valorização da participação popular direta (MacPherson 1977; Cohen 1997). S2: Relevância para o igualitarismo e justiça social (MacPherson 1997) S3: Referências à melhoria dos indicadores socioeconômicos (PIB/Gini/IDH) (MacPherson 1977).

Fontes: As autoras, a partir de Dahl (1956; 2005; 2012); MacPherson (1977); Pateman (1992); Sartori (1994); Cohen (1997); Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998); Bobbio (1999).

<sup>1</sup> O “Prefácio à Teoria Democrática”, de 1956, é o alicerce da obra de Dahl, como afirmou o próprio autor, por ocasião da reedição do Prefácio: “I had no idea at the time that this book was to be a preface to much of my own subsequent work. [...] It was only much later, looking back, that I saw something of a pattern. [...] for the next three decades I published essays and books to with *A Preface* was the preface” (Dahl 2006, p. 11).

<sup>12</sup> Contrariamente à tradição procedimental - que possui uma visão mais cética em relação à acurácia do conceito de bem comum em sociedades pluralistas - a proposição de Cohen (1997, pp.420-421) sugere que este princípio seja um componente do conceito de democracia. Neste sentido, o bem comum diz respeito à inexistência de constrangimentos para o interesse dos cidadãos. Há apenas um constrangimento mínimo que é relativo ao respeito à associação justa entre eles.

<sup>13</sup> De acordo com o autor, garantir que todos os cidadãos tenham direitos políticos efetivos funciona como um lembrete de que os cidadãos devem ser tratados como iguais na deliberação política. Em segundo lugar, não devem ser desconsiderados da deliberação pública os fatores que causam exclusão e desigualdades. Finalmente, sublinha-se a necessidade de se assegurar oportunidades

Como se trata de estudar as ações e interações nesses dois níveis de análise, parte importante do objeto em foco pode ser definido como a *política externa* praticada pelos atores com vistas à produção de resultados no âmbito da integração da América do Sul.

Segundo Milani e Pinheiro (2013, p.21), a política externa corresponde à ação do Estado e do governo no plano internacional, sinalizando que o Estado não é um ator unitário e que o governo corresponde a uma das instituições do Estado, sendo necessário considerar a importância e a participação de outras instituições, como os poderes Legislativo e Judiciário, no processo decisório em política externa (Milani & Pinheiro 2013, p.21).

Considera-se, ainda, que a política externa é produto governamental e, por isso, se insere no escopo das demais políticas públicas (Faria 2008), além de ser constitucionalmente assegurada (Ratton Sanchez *et al.*, 2006). A integração regional, por sua vez, resulta da cooperação entre Estados. Milner (1997), na mesma chave analítica de Keohane (1984), entende que há cooperação quando um ator ajusta seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política.

Segunda a autora (Milner 1997, p.9-10), a cooperação entre os países é fortemente afetada pela distribuição doméstica de suas consequências. Os acordos de cooperação geram, no nível doméstico, ganhadores e perdedores e a disputa interna entre estes grupos condiciona as possibilidades e a natureza de acordos de cooperação internacional.

Na trilha dos autores citados, considera-se a criação do Mercosul como resultado de cooperação entre os países fundadores. Da coordenação de preferências e ajuste de comportamentos entre os países membros criou-se uma integração regional, definida por Haas (1970) como um processo em que “os Estados deixam de ser unicamente soberanos e [...] voluntariamente se fundem e se misturam com seus vizinhos e, portanto, perdem atributos factuais de soberania enquanto adquirem novas técnicas para a resolução de conflitos entre eles” (Haas 1970, p.610)<sup>14</sup>. Além disso, são criadas instituições comuns com capacidade para tornar as decisões vinculantes a todas as partes (Malamud & Schmitter 2006).

<sup>14</sup> No original: “The study of regional integration is concerned with explaining

how and why states cease to be wholly sovereign and [...] voluntarily mingle, merge, and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflict between themselves”.

Segundo Malamud (2003), a trajetória do Mercosul é marcada por uma característica institucional doméstica dos seus membros: o perfil das presidências nacionais (Malamud 2003, p.63). A região destaca-se por possuir Presidencialismos de Coalizão (Abranches 1988; Figueiredo & Limongi 1999), que se caracterizam pela concentração dos poderes de agenda e veto nas mãos dos presidentes, facultando a esses atores um grande protagonismo no processo de integração regional.

### II.3. Atores, recursos e contextos

O exame da adesão da Venezuela e da suspensão do Paraguai do Mercosul requer a identificação dos atores envolvidos e a análise de suas interações, sob certas condições contextuais. As instituições são importantes para a interação estratégica, pois têm o papel de estruturá-la, influenciando a distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os diferentes atores políticos.

Uma das formas de tratar os recursos dos atores inseridos em diferentes configurações institucionais é a análise baseada no conceito de veto players (atores com poder de veto, individuais ou coletivos). Tsebelis (1997) formulou um modelo de análise que permite comparar diferentes arranjos institucionais, tomando por variável dependente a estabilidade das políticas públicas. As variáveis independentes do modelo de Tsebelis (1997) são: (1) o número de atores com poder de veto; (2) o grau de congruência política entre os atores e (3) a coesão interna dos atores coletivos.

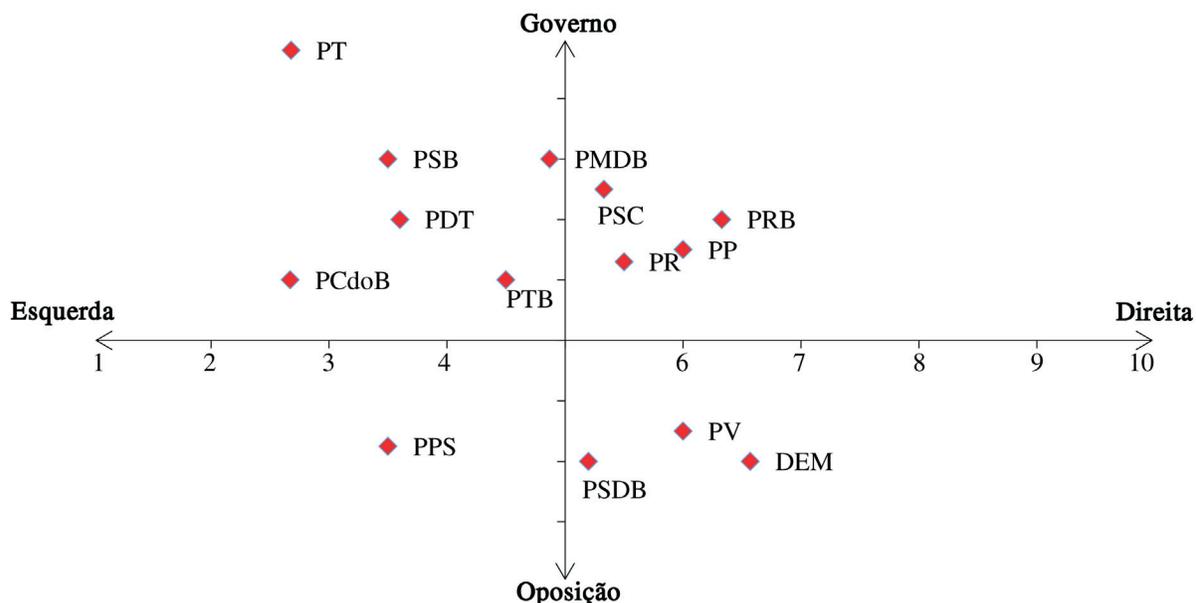
Para a análise do processo decisório relativo à entrada da Venezuela no Mercosul, no Senado brasileiro, assume-se que, agrupados, seja por similaridade ideológica ou política, os partidos políticos se constituem como veto players, isto é, atores “[...] cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (Tsebelis 1997, p.92) na ratificação, no nível doméstico, de Tratados, Protocolos e compromissos internacionais.

Por que diferentes definições de democracia foram mobilizadas pelos atores políticos, ora para apoiar a entrada da Venezuela no Mercosul, ora para suspender o Paraguai do bloco?

Inácio (2006) afirma que o comportamento parlamentar dos partidos nos presidencialismos de coalizão é informado pelo pertencimento ou não à coalizão governativa e também por suas posições no espectro político ideológico. Assume-se, por decorrência, que os interesses dos atores (políticos ou econômicos) se traduzem em preferências por esta ou aquela definição de democracia, a partir dos lugares que ocupam nos eixos governo/oposição e esquerda/direita.

No que se refere ao processo decisório desenvolvido no nível doméstico, no Senado brasileiro, propõe-se as seguintes sub-hipóteses: (1) se membros da coalizão governativa e situados à esquerda do espectro partidário, então atores interessados em Mercosul com viés mais estatista e preferência por definição substantiva da democracia; (2) se situados na oposição e à direita do espectro partidário, então atores interessados em Mercosul com viés mais neoliberal e preferência por definição procedimental de democracia.

Vale ressaltar que a consideração desses dois eixos de análise — governo/oposição e esquerda/direita - pretende evidenciar as complexidades envolvidas na montagem das coalizões governativas no presidencialismo de coalizão brasileiro, já que, ademais das duas possibilidades aventadas nas sub-hipóteses apresentadas acima, outras combinações logicamente possíveis, tais como governo/direita e oposição/esquerda, também são empiricamente verificáveis, como ilustrado no Gráfico 1. O comportamento do senador Fernando Collor evidencia o ponto: embora membro da coalizão governativa, sua localização à

Gráfico 1 - Dispersão dos atores nos eixos governo/oposição e esquerda/direita<sup>1</sup>

Fonte: As autoras, a partir de PELA (2011) e Anastasia e Melo (2009).

<sup>1</sup> Os dados referentes a percepções e comportamentos dos legisladores brasileiros, apresentados no Gráfico 1, foram extraídos da Pesquisa sobre Elites Parlamentares Latino-americanas, conduzida em parceria pela Universidade de Salamanca e pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFGM, e referem-se aos deputados em exercício na legislatura 2007-2011. Obs.: “1” significa esquerda e “10” significa direita.

direita do espectro ideológico orienta seu interesse por um Mercosul com viés mais liberal e sua preferência pela definição procedimental de democracia. Na outra ponta, pode-se mencionar o senador Jose Nery (PSOL), situado na oposição ao governo e à sua esquerda, cujo posicionamento foi favorável à admissão da Venezuela ao Mercosul, a partir de uma definição substantiva de democracia, como se verá adiante. A próxima seção examina a empiria, identificando e categorizando os atores e contextos (institucionais e políticos) de acordo com os conceitos mobilizados na construção deste modelo analítico.

### III. Atores, interesses e preferências

Esta seção trata dos atores relevantes nos dois eventos que compõem o caso analisado. Considerando que a posição parlamentar dos partidos nos presidencialismos de coalizão é informada pelo pertencimento ou não à coalizão governativa e pela localização no espectro ideológico (Inácio 2006), busca-se localizá-los nos dois eixos<sup>15</sup>, para a análise do primeiro evento: o processo decisório ocorrido no Senado Federal brasileiro relativamente à postulação da Venezuela de pertencimento ao Mercosul.

Após indicar a localização dos atores relevantes nos dois eixos de análise, são apresentadas evidências para o teste de hipóteses, através de análise qualitativa dos discursos dos senadores brasileiros proferidos nas audiências públicas sobre a matéria, realizadas no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e de suas repercussões nas votações na própria Comissão e no plenário da Casa. Como, nesta etapa, a Cláusula Democrática é mobilizada em relação à entrada da Venezuela quando mencionada, ela se refere ao regime político venezuelano.

Em seguida, são analisados os atores relevantes participantes do segundo evento, ou seja, o processo decisório da suspensão do Paraguai, no nível re-

<sup>15</sup> Os dados foram colhidos na literatura especializada e nas publicações do projeto Elites Parlamentares de América Latina (PELA) do Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (Salamanca).

gional. Primeiramente, busca-se explicar o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Lugo, evento julgado pelos líderes do Mercosul como um “golpe de estado parlamentar” (Recalde 2013, p.304). Posteriormente, identificam-se os atores relevantes e seus interesses, caracterizando-os ideologicamente no eixo esquerda/direita, com vistas a verificar como tais interesses se traduzem em preferência por uma ou outra definição de democracia.

### *III.1. Atores, interesses e preferências no processo decisório sobre o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul no Senado Federal do Brasil*

O Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul foi enviado pelo Poder Executivo para discussão e votação no Congresso Nacional em 22 de fevereiro de 2007, por meio da Mensagem no 82. O Decreto Legislativo - no 438/2007 - foi discutido na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, sendo aprovado no Plenário da Câmara em 17 de dezembro de 2007 (Brasil 2010).

A coalizão governativa do segundo mandato do presidente Lula - período em que se deu a discussão sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul - iniciou a legislatura com maioria qualificada nas duas Casas Legislativas (65,5% na Câmara dos Deputados e 61,7% no Senado Federal). Nota-se que, em ambas as casas, a bancada de apoio ao governo apresentou um pequeno crescimento durante os anos de 2007 e 2008, chegando a 65,4% no Senado (Anastasia & Melo 2009, p.278)

A proposição foi recebida pela CRE do Senado Federal no dia 12 de março de 2009, gerando o Projeto de Decreto Legislativo no 430/2008. A Constituição (Artigo 58, parágrafo 1) e o Regulamento do Senado Federal (Artigo 78) dispõem que a CRE é composta por membros designados pelo presidente da casa, por indicação dos líderes partidários, buscando assegurar a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares com representação no plenário do Senado. Ela é formada por 19 membros, possui o mesmo número de suplentes (Brasil 2007, Artigo 83) e foi o principal local de discussão da matéria, no Legislativo brasileiro.

A coalizão governativa durante o segundo mandato do presidente Lula, período em tela neste evento, era composta pelos seguintes partidos: Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Verde (PV), Partido Social Cristão (PSC) e Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Humanista da Solidariedade (PHS). A oposição, por sua vez, compreendia o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Trabalhista Cristão (PTC) (Anastasia & Melo 2009). A Tabela 2 sumariza a localização no espectro ideológico de partidos de destaque da base governativa e da oposição.

Percebe-se que, tanto a coalizão governativa quanto a oposição são heterogêneas em relação à sua composição, isto é, abarcam partidos que se localizam em diferentes pontos do espectro ideológico. O maior aliado do partido governista, o PMDB - que também possuía a maioria dos assentos no Senado no período em questão - é um partido centrista; o PP localiza-se ainda mais à direita do espectro ideológico (6,0); o PT, por sua vez, é caracterizado como um partido de esquerda, juntamente com o PCdoB. Relativamente à oposição, há partidos localizados à direita do espectro (DEM - 6,57), partidos de centro-

Tabela 2 - Polarização ideológica de PT, PMDB, DEM, PP, PTB, PSDB, PDT e PSB<sup>1</sup>

Partido	Grau de Polarização Ideológica <sup>II</sup>
PT	2,68
PMDB	4,87
PCdoB	2,67
DEM	6,57
PP	6,00
PTB	4,50
PSDB	5,20
PDT	3,60
PR	5,50
PSB	3,50
PRB	6,33
PV	6,00
PPS	3,50
PSC	5,33

Fonte: As autoras, segundo PELA (2011).

<sup>1</sup> Os dados referentes à percepção ideológica dos legisladores brasileiros, apresentados na Tabela 2, foram extraídos da Pesquisa sobre Elites Parlamentares Latino-americanas, conduzida em parceria pela Universidade de Salamanca e pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG, e referem-se aos deputados em exercício na Legislatura 2007-2011.

<sup>II</sup> “1” significa esquerda e “10” significa direita. Medidas auferidas por meio da percepção dos deputados sobre a própria localização ideológica. Outra forma de classificar a distribuição dos partidos brasileiros no eixo esquerda-direita seria por meio de uma medida mista, que considerasse a média obtida a partir da percepção de parlamentares de outros partidos e do autoposicionamento (Monte 2015, p.95). Optou-se, nesse artigo, pelo autoposicionamento por se acreditar que seja uma medida mais acertada para este caso, uma vez que se trata de analisar os interesses e preferências dos legisladores/partidos.

<sup>16</sup> Embora não constem as medidas ideológicas do PSOL no relatório da PELA (2011), outros trabalhos, que utilizam a mesma base de dados, os localizam na extrema esquerda, ocupando o número 1 da escala (Melo & Nunes 2009).

direita (PSDB) e partidos de esquerda como o PSOL<sup>16</sup>. Destaca-se que, apesar da opção oposicionista ao governo, o PSOL geralmente não se alia politicamente ao chamado Bloco de Oposição, indicando baixa coesão interna deste ator coletivo. O Gráfico 1 mostra o posicionamento dos principais partidos nos eixos governo/oposição e esquerda/direita.

A principal arena decisória do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul foi a CRE. As audiências públicas, importantes canais de interlocução com a sociedade civil, foram os principais mecanismos utilizados para troca de informações e vocalização dos interesses e preferências entre senadores brasileiros. Sendo assim, a identificação dos interesses - e a tradução destes em preferência pelas definições procedimental ou substancial de democracia - será feita pela análise dos pronunciamentos dos senadores. Foram realizadas cinco audiências públicas sobre o tema, solicitadas por parlamentares da coalizão governativa e da oposicionista. A Tabela 3, a seguir, relaciona os atores, sua localização no espectro ideológico, os interesses - de fortalecer o viés estatista/intervencionista ou o viés mercado/liberal do Mercosul -, as preferências - pela definição substancial ou procedimental de democracia -, e a posição em relação à adesão da Venezuela ao Bloco<sup>17</sup>.

O ciclo de debates foi encerrado no dia 29 de outubro de 2009, ocasião em que se discutiram o relatório elaborado pelo relator da comissão, senador Tasso

Tabela 3 - Atores, interesses e preferências na CRE relativamente à adesão da Venezuela ao Mercosul

Coalizão	Partido/ Ator	Número de Senadores na CRE		Eixo E/D <sup>I</sup>	Interesses <sup>II</sup>	Preferência definição de democracia <sup>III</sup>	Posição relativa à entrada da Venezuela no Bloco
		Titulares	Suplentes				
Governativa	PT	2	2	2,68	(1)	Substancial S1; S3	Favorável
	PMDB	4	4	4,87	(2)	Substancial S3	Favorável
	PSB	1	1	3,50	(1)	Substancial S1; S2	Favorável
	PcdoB	0	1	2,67	(1)	Substancial S1;	Favorável
	PDT	1	1	3,60	(1)	SI	Favorável
	PRB	1	0		(2)	SI	Favorável
	PR	1	1	5,50	(2)	Procedimental P1	Favorável
	PV	0	1		(2)	-	-
	PP	1	0	6,0	(2)	Procedimental P3	Favorável
	PTB	1	2	4,50	(2)	Procedimental <sup>IV</sup> P1; P2; P3	Favorável <sup>V</sup>
Oposicionista	PSDB	3	3	5,20	(2)	Procedimental P1; P3	Contrária
	DEM	4	3	6,57	(2)	Procedimental P1; P3	Contrária

Fonte: As autoras, a partir de Brasil (2010; 2014).

Os dados sobre a preferência dos senadores brasileiros pela definição procedimental ou substancial democracia e a posição relativamente à entrada da Venezuela no Mercosul foram extraídos, respectivamente, da publicação “Venezuela e Mercosul: ciclo de debates” (Brasil 2010) e do sítio do Senado Federal. Para mais detalhes da votação nominal ver a tabela 1a no Apêndice deste artigo.

<sup>I</sup> 1 significa esquerda e 10 significa direita. Os dados referentes a percepções e comportamentos dos legisladores brasileiros, apresentados na Tabela 3, foram extraídos da Pesquisa sobre Elites Parlamentares Latino-americanas, conduzida em parceria pela Universidade de Salamanca e pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da UFMG. Para maiores detalhes ver Tabela 2, Gráfico 1 e nota de rodapé número 15.

<sup>II</sup> Interesses: (1) Fortalecer o viés estatista/intervencionista do bloco; (2) Fortalecer o viés de mercado/liberal do bloco.

<sup>III</sup> Preferência pela definição de democracia: Procedimental: P1, P2 e P3; Substancial: S1, S2 e S3; SI: Sem Informação (Maiores detalhes na Tabela 1).

<sup>IV</sup> O senador Fernando Collor de Mello (PTB), que vocalizou durante as audiências públicas preferência pela definição procedimental de democracia, não estava presente no dia 29 de outubro de 2009, ocasião em que se votaram os pareceres sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul.

<sup>V</sup> O senador Mozarildo Cavalcanti (PTB), suplente do senador de Collor de Mello, posicionou-se a favor da aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, elaborando um voto em separado. Neste documento, destacou-se a importância da entrada da Venezuela para o fortalecimento econômico do Bloco e fez menções à importância Protocolo de Ushuaia (Brasil 2010, p.323).

<sup>17</sup> As categorias analíticas construídas originalmente para classificar as variações nos interesses dos atores dicotomizavam a dimensão econômica e política. Neste artigo, buscou-se refinar tais categorias, apresentando um *par dicotômico* construído a partir do viés mais ou menos

Jereissati (PSDB), contrário à entrada da Venezuela ao Mercosul, e o voto em separado do senador Romero Jucá (PMDB), líder da coalizão governista no Senado, favorável à adesão venezuelana ao Bloco. Sendo assim, as posições favoráveis e contrárias à adesão da Venezuela ao MERCOSUL contidas na Tabela 3 dizem respeito às discussões realizadas no âmbito da CRE, com base nos dois posicionamentos acima citados.

Os senadores da coalizão governativa, principalmente do PT, PMDB, PCdoB e PSB, atribuíram uma definição substancial à Cláusula Democrática.

intervencionista que se busca imprimir ao Mercosul.

Neste sentido, destacaram que o regime político venezuelano promoveu a melhorias dos indicadores sociais e inseriu novos mecanismos de participação direta. Esses traços são comuns à definição substancial de democracia que, dentre outras coisas, critica a democracia representativa (Bobbio, Matteucci & Pasquino 1998).

Dentre os pronunciamentos que exemplificam a preferência pela definição substancial de democracia, destaca-se a fala de Romero Jucá (PMDB). Durante a primeira audiência pública - realizada em 16 de abril de 2009 - o senador apontou as melhorias nos indicadores socioeconômicos (PIB e IDH) ocorridas na Venezuela. Nas palavras de Jucá: “[...] A questão política democrática é fundamental [...]. Temos que avançar. Ter IDH, ter PIB, uma espécie de pacto social, mas agregando, trazendo os países para que possamos ter uma América do Sul mais forte. Agora, construir com inclusão e não com exclusão. [...] Como vamos ampliar a democracia se isolarmos a Venezuela [...]” (Brasil 2010, p.38).

Semelhantemente, a fala do senador Antônio Carlos Valadares (PSB) durante a terceira audiência pública, realizada em 9 de junho de 2009, indica a preferência pela definição substancial, destacando a valorização da participação popular direta (Brasil 2010 p.117) - ao afirmar que “[...] É verdade que a democracia ali reinante é diferente da nossa. Praticamente, é uma democracia direta, por meio de referendos que aprovam a Constituição e a renovação do mandato do Presidente da República” (Brasil 2010, p.117) - e o relevo para o igualitarismo, como se pode ver no trecho a seguir:

“A Venezuela é importante, todos os dados econômicos aconselham o Brasil a aprovar o Protocolo de Adesão. Isso significa desenvolvimento, emprego, mais investimentos nos dois países. Principalmente a Venezuela, que conseguiu realizar uma grande política social, salvando a vida de pobres e terá como investir no nosso país.[...]. A democracia da Venezuela é a democracia da Venezuela. A nossa é uma democracia diferente. Na verdade, ambas têm o mesmo objetivo, que é atender a população. Principalmente a população mais pobre” (Brasil 2010, p.118).

O senador Inácio Arruda (PCdoB) afirmou que a Venezuela passa por um processo de ampliação da democracia (Brasil 2010, p.161), assinalando os meios de participação popular direta, como os referendos revogatórios (Brasil 2010, p.173). Na mesma direção, destaca-se a fala do senador João Pedro (PT) de que o regime político venezuelano apresenta “democracia, dinâmica e vitalidade” (Brasil 2010, p.111), enfatizando a redução dos índices de pobreza durante o governo de Chávez (Brasil 2010, p.111) e a ampliação dos canais de participação popular direta (Brasil 2010, p.206). Nas palavras do senador petista:

“Eu não posso deixar de destacar a diminuição dos índices de pobreza da Venezuela. Essa é a grande obra do Presidente Chávez. Há bem pouco tempo, esse país, que é um dos maiores produtores de petróleo do mundo, tinha a maioria de sua população abaixo da linha da pobreza. E foi o Governo do Presidente Hugo Chávez que quebrou essa mazela, a imposição da pobreza absoluta a milhares de seres humanos” (Brasil 2010, p.111).

O posicionamento do senador Francisco Dornelles (PP) merece destaque. Apesar de considerar que há desrespeito à democracia no regime político venezuelano em termos procedimentais, Dornelles (PP) mostrou-se favorável à adesão da Venezuela ao Mercosul com o argumento de que se fortaleceria a democracia naquele país, dando aos membros do Bloco maiores condições para fiscalizar que sejam cumpridos os princípios democráticos na Venezuela (Brasil 2010, p. 272), como se observa no trecho a seguir:

“[...] concordo plenamente com a análise feita pelo Senador Tasso Jereissati, em relação ao pouco respeito do Presidente Chávez em relação aos princípios de um

Estado democrático. Discordo, entretanto, da sua conclusão. Entendo que o ingresso da Venezuela no Mercosul levará esse país a assumir compromisso com os princípios de um Estado democrático, premissa do Mercosul, e que, conseqüentemente, darão ao Brasil e a outros Estados membros maiores condições de exigir do presidente da Venezuela que sejam honrados os [...] princípios inerentes ao Estado democrático. Considero, pois, que a entrada da Venezuela no Mercosul pode contribuir para o fortalecimento da democracia na Venezuela. No que concerne aos aspectos financeiros e econômicos, a não entrada da Venezuela no Mercosul, como disse anteriormente, poderá ter impactos extremamente perversos para a economia brasileira” (Brasil 2010, p.272).

O senador João Ribeiro (PR), na mesma direção, criticou as ações ditatoriais de Hugo Chávez, mas votou a favor da adesão da Venezuela ao Mercosul com a justificativa de que seria melhor mantê-la próxima, uma vez que os benefícios econômicos eram notáveis (Brasil 2010, p. 285):

“[...] ninguém, em sã consciência, vai apoiar as loucuras de Hugo Chávez. [...] Vou votar a favor da entrada da Venezuela, não vou discutir o problema político local. Hoje não tem espaço para ditador. Ditadura não é boa para ninguém. Nós sabemos disso, mas em política existem alguns chavões. É preferível você ter o inimigo próximo de você. Se o Hugo Chávez é esse inimigo que nós achamos que ele é, e tem gente que acha que é, é melhor que a Venezuela esteja no Mercosul. Até porque o comércio da região, senhor Presidente, da minha região, vai ser fortalecido com a entrada da Venezuela no Mercosul” (Brasil 2010, p.285).

O senador Fernando Collor (PTB), por sua vez, afirmou que a Cláusula Democrática do Mercosul foi informada pela Carta Democrática Interamericana (OEA) que valoriza a democracia representativa, por definição, procedimental. Ademais, Collor questionou o caráter democrático do regime político venezuelano, afirmando que a realização de eleições não constituía fator suficiente para se caracterizar uma democracia:

“Eleições são eleições. Mas [...] o fato de haver eleições, somente isso, não é condição suficiente. É necessária, mas não é suficiente para afirmarmos que lá se vive uma democracia plena. Como aferir se há democracia ou não? (...) a carta democrática interamericana (que) define quais são as precondições para avaliarmos se há democracia ou não, vigendo a pleno vapor no país considerado. Essa carta democrática interamericana, volto a dizer, oriunda da Organização dos Estados Americanos, diz no seu artigo 3º: ‘São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros: o respeito aos Direitos Humanos, e às liberdades fundamentais; o acesso ao poder e o seu exercício com obediência ao Estado de Direito; a realização de eleições periódicas livres, justas e baseado no sufrágio universal [...]’. Nesse ponto cabe uma observação que, nas últimas eleições realizadas na Venezuela, discricionariamente o Governo venezuelano afastou da disputa 174 candidatos, a prefeitos ou a governadores, e que estavam na dianteira da corrida eleitoral. Foram afastados 174 postulantes sem nenhum processo legal, sem nenhum tipo de acusação formalizada, sem nenhum processo a que estivessem respondendo. [...]. Em relação ao regime plural de partidos e organizações políticas, hoje, está havendo um movimento, por parte do Governo, de impedir inclusive que os sindicatos possam se associar livremente. Está havendo constrangimentos sérios em relação à livre associação sindical e em relação a organizações políticas também, a partidos políticos (inclusive o Partido Comunista Venezuelano)” (Brasil 2010, p.175).

Relativamente aos pronunciamentos do senador Roberto Cavalcanti (PRB) não foram encontradas evidências para identificar preferência pela definição substancial ou procedimental de democracia. Observou-se, apenas, que tal senador se posicionou favoravelmente à entrada da Venezuela ao Mercosul. O senador Cristovam Buarque (PDT) questionou alguns traços do regime político da Venezuela como a limitação na liberdade de imprensa (Brasil 2010, p.183).

O interesse em fortalecer o viés estatista/intervencionista do Mercosul é mais bem atendido pela posição favorável à entrada da Venezuela no bloco,

cujo governo se situa claramente como um adversário das políticas de corte neoliberal. Tal interesse se traduz, no caso dos membros da coalizão governativa, na preferência pela definição substancial de democracia, sinalizando o uso estratégico da Cláusula Democrática do Mercosul, já que o arranjo institucional da Venezuela não se encaixa nos princípios e procedimentos pertinentes à definição procedimental. O ponto fora da curva é o senador Fernando Collor de Melo, anteriormente mencionado, cuja preferência pela definição procedimental e cuja posição contrária à adesão da Venezuela são expressivas de seu perfil e de seu interesse de fortalecer o viés de mercado/neoliberal do bloco, não obstante sua participação na coalizão governista.

Os partidos de oposição (principalmente o PSDB e o DEM) vocalizaram a preferência pela tradição procedimental de democracia. Neste sentido, destaca-se a fala do senador Arthur Virgílio (PSDB) que questionou as mudanças políticas e institucionais ocorridas na Venezuela ao afirmar que “[...] cada povo tem o seu estágio de democracia, aquele que lhe cabe. A pergunta que faço é se o processo está sendo evolutivo ou involutivo na Venezuela” (Brasil 2010, p.71).

O relator Tasso Jereissati (PSDB) demonstrou preferência pela definição procedimental ao afirmar que há um “projeto de poder ditatorial e autoritário” em construção na Venezuela (Brasil 2010, p.210) e que “[...] o que assistimos na Venezuela é um processo acelerado de desmonte das liberdades democráticas, objetivando a perpetuação do Presidente Chávez no poder, de militarização do país, de promoção de um projeto político ideológico regional expansionista [...]” (Brasil 2010, p.237). Ademais, Jereissati (PSDB) destacou as violações aos direitos e liberdades básicas na Venezuela, apontando para a necessidade de que as organizações internacionais sejam construídas sobre princípios democráticos, como se pode perceber no trecho abaixo:

“Seja na ONU, seja na OEA, seja na União Europeia, seja em qualquer outra instituição. Essa constituição, essa organização baseia-se no acordo mútuo e na aceitação de regras básicas. Há avaliações [...] em violação dos direitos humanos, presos políticos, inabilitação de candidatos a postos eletivos, a interferência nos três Poderes, a falta de respeito à separação dos três Poderes, a falta de liberdade de imprensa [...]. Como pode haver integração entre dois sistemas que são completamente, ou tendem a ser completamente diferentes entre si. [...] a história está cansada de ver a omissão de princípios básicos de direitos humanos e democracia, em nome de interesses comerciais imediatos [...]” (Brasil 2010, p.210).

Os senadores do DEM, semelhantemente, atribuíram à Cláusula Democrática do Mercosul uma definição procedimental de democracia, referindo-se à democracia como as regras formais do jogo. De acordo com o pronunciamento de Heráclito Fortes (DEM) (Brasil 2010, p.245) e de José Agripino (DEM) para se verificar se há democracia na Venezuela seria preciso observar “se a suprema Corte tem uma composição correta, se o Congresso é independente [...]” (Brasil 2010, p.262).

Destaca-se, dentre os parlamentares pertencentes a partidos oposicionistas, a preferência do senador Jose Nery (PSOL). Embora não fosse membro na CRE na ocasião, o senador do PSOL participou, com direito a voz, das audiências públicas e vocalizou preferência pela definição substancial de democracia, valorizando os mecanismos de participação popular direta como crítica à democracia representativa. Retoma-se que apesar da posição de oposição política ao governo, o PSOL não é, tradicionalmente, um aliado de partidos de oposição como DEM e PSDB. Nas palavras do congressista:

“O equívoco nesta Comissão e no Senado envolve, a meu ver, intolerância política, não ter a abertura, uma visão clara de que o processo que vive a Venezuela é de um protagonismo popular, inclusive, com a possibilidade de remoção de seus dirigentes. Tudo bem, o Congresso aprovou reeleições sucessivas, contra as quais me oponho, é a minha opinião, mas lá foi aprovado democra-

*ticamente. Na hora que o povo entender o contrário tem um instrumento, o da revogabilidade, decorridos 50% do exercício do mandato presidencial, dos governadores e dos prefeitos. [...]. Então, os argumentos de ditadura não procedem, porque não correspondem à realidade. Do ponto de vista econômico as razões estão dadas” (Brasil 2010, p.40; grifos nossos).*

Após a discussão na CRE, o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul foi a votação nominal<sup>18</sup> em plenário em 5 de Dezembro de 2009 e foi aprovado com 35 votos a favor, 27 contrários, nenhuma abstenção e 19 ausências/outras<sup>19</sup>. De acordo com o Artigo 288 do Regimento Interno, para esse tipo de matéria, “as deliberações do Senado são tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos seus membros [...]” (Brasil 2007). A Tabela 4, a seguir, relaciona os votos dos senadores de acordo com a coalizão (governativa e oposicionista).

Observa-se que a votação se deu em um ambiente de polarização e disputa, uma vez que a diferença entre ganhadores e perdedores foi apertada, de apenas oito votos.

Esta seção analisou como os atores, a partir dos seus interesses, vocalizaram suas preferências pela definição procedimental ou substancial de democracia no processo decisório ocorrido no Senado brasileiro (nível doméstico). A próxima seção examina a mobilização da Cláusula Democrática do Mercosul no processo de suspensão do Paraguai do Bloco.

### III.2. Atores, interesses e preferências: a suspensão do Paraguai do Mercosul

A admissão da Venezuela ao Mercosul estava condicionada à sua aprovação por todos os países membros do bloco de acordo com o Artigo 20 do Tratado de Assunção (1991) e com o Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto (1994). Vale assinalar, no entanto, que o processo decisório ocorrido na Câmara de Senadores do Paraguai durou seis anos (de 2007 a 2013): o Protocolo de Adesão da

Tabela 4 - Votação nominal do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul no Senado Federal

Coalizão	Partido	Votos Favoráveis	Votos Contrários	Ausência/outras	Total
Governativa	PT	7	0	4	11
	PMDB	10	2	5	17
	PDT	4	1	1	6
	PR	2	0	1	3
	PTB	5	1	1	7
	PP	1	0	0	1
	PSC	0	1	0	1
	PRB	3	0	0	3
	PV	0	0	1	1
	PCdoB	1	0	0	1
	PSB	2	0	0	2
	TOTAL	35	5	13	53
Oposicionista	PSDB	0	11	4	15
	DEM	0	11	1	12
	PSOL	0	0	1	1
	TOTAL	0	22	6	28

Fonte: As autoras, a partir de Brasil (2014).

Venezuela ao Mercosul foi encaminhado quatro vezes ao Senado e encontrou grande resistência para ser discutido e aprovado pelos senadores.

Por ocasião do *impeachment* do presidente Fernando Lugo, em 22 de junho de 2012, o Paraguai constituía o único *veto player*, no nível regional, à entrada da Venezuela no Mercosul. Pode-se, assim, interpretar a suspensão do Paraguai do bloco como um *jogo aninhado* (Tsebelis 1998) ao jogo da admissão da Venezuela, como se demonstrará a seguir.

A destituição do ex-presidente Fernando Lugo pelo Congresso paraguaio deu-se por meio de um *impeachment* decidido em 24 horas, o que foi possibilitado pelo fato de o governo de Lugo ser minoritário no Congresso e seu gabinete estar dividido.

O gatilho para o *impeachment* foi um confronto violento entre a polícia e os camponeses sem-terra que ocupavam terras no distrito de Curuguaty, em 15 de junho de 2012. Tal incidente resultou na morte de 17 pessoas - 11 manifestantes e seis policiais. Marsteintredet, Llanos e Nolte (2013 p.113) afirmam que a maneira como Lugo lidou com a crise foi um fator decisivo para a destruição da coalizão, fator que agravou a crise.

Sendo assim, quando os parlamentares Colorados - filiados à Asociación Nacional Republicana (ANR) - ameaçaram pedir o *impeachment*, os Liberais - como são conhecidos os pertencentes ao Partido Liberal Radical Auténtico (PRLA) - se uniram a eles, deixando Lugo sem praticamente nenhum apoio no Congresso. Recorrendo ao Artigo 225 da Constituição de 1992, que possibilita o *impeachment* do presidente por “mal desempenho de suas funções”<sup>20</sup>, no dia 21 de junho, uma semana após, a Câmara dos Deputados aprovou a destituição do presidente, responsabilizando-o por trazer o caos e a instabilidade política ao país (Marsteintredet, Llanos & Nolte 2013, p.114): 76 deputados votaram a favor e apenas um contra (com três abstenções).

No dia seguinte o Senado também aprovou a destituição por 39 votos favoráveis, quatro votos contrários e duas abstenções. Embora discordasse da decisão, Lugo, inicialmente, aceitou-a e o vice-presidente - Frederico Franco (PRLA) - assumiu a presidência. Em tal contexto, ainda que a grande maioria do Senado tenha apoiado o *impeachment*, o apressado processo, com 24 apenas horas de duração, somadas às escassas duas horas dadas a Lugo para apresentar sua defesa, atraiu críticas de toda a região (Marsteintredet, Llanos & Nolte 2013, p.114).

Fernando Lugo, no primeiro momento, aceitou a decisão, mas, posteriormente, apelou à Suprema Corte, recorrendo às garantias constitucionais de um processo de julgamento adequado e com direito a ampla defesa. A Corte, entretanto, considerando que o *impeachment* é um processo político que se dá no âmbito das atribuições do Poder Legislativo, rapidamente rejeitou o apelo (Marsteintredet, Llanos & Nolte 2013, p.114).

De acordo com Duré *et al.* (2012), citado por Recalde (2013), o imediatismo do *impeachment* (que não garantiu a Lugo ampla possibilidade de defesa) e o seu efeito político desestabilizador, caracterizam-no como um “golpe de estado parlamentar”. Neste sentido, o processo, embora envolto em uma roupagem de legalidade e constitucionalidade, foi considerado ilegítimo e não democrático. Ademais, Marsteintredet, Llanos e Nolte (2013, p.111) afirmam que a destituição de Lugo foi “[...] utilizada como arma política”<sup>21</sup> por seus opositores.

As declarações de repúdio ao processo de *impeachment* de Lugo, feitas por presidentes de países da região, começaram ainda no dia 22 de junho. Cristina Kirchner, presidente da Argentina, denominou o evento um golpe de estado, ainda que suave. Durante o discurso de abertura da Cúpula de Mendoza, em 29

<sup>20</sup> “[...] juicio político por mal desempeño de sus funciones” (Paraguai 1992).

<sup>21</sup> No original: “[...] was used as a political weapon”.

de Junho de 2012, a presidente da Argentina afirmou que se tratava de uma ruptura na ordem constitucional que violava a Cláusula Democrática do Mercosul. Kirchner ressaltou que não era a favor de nenhuma sanção econômica à República do Paraguai, afirmando que tais decisões afetariam o povo e não os setores responsáveis pela ruptura democrática. Destacou, também, a ausência das garantias e direitos necessários no processo jurídico de deposição de Fernando Lugo (Argentina 2012b).

No discurso de encerramento da Cúpula de Mendoza, Kirchner afirmou que a principal matéria de discussão da reunião foi a necessidade de aprofundar o processo de integração da região. Anunciou-se, assim, a adesão formal da Venezuela, afirmando que foi uma decisão de comum acordo entre os presidentes, com a justificativa de uma maior união da região que permitiria enfrentar com mais força a crise econômica mundial (Argentina 2012a).

Kirchner finalizou seu discurso afirmando que todos compartilham de uma definição comum sobre a democracia, e que não há um duplo padrão para este conceito. Destacou, ainda, que todos os governos são imbuídos de valores democráticos, uma vez que foram eleitos por eleições livres, populares, democráticas e sem exclusões.

O então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, associou o *impeachment* de Lugo ao golpe que depôs o Manuel Zelaya da presidência de Honduras em 2009 (Marsteintredet, Llanos & Nolte 2013, p.110), e foi mais enfático na sua condenação. Chávez afirmou que “o governo venezuelano não reconhece esse ilegal e ilegítimo governo que se instalou em Assunção. Foi um golpe da burguesia paraguaia, que freia não só o processo de mudança no Paraguai, mas, também, divide os governos, os povos das nações sul-americanas” (Venezuela condena golpe de Estado contra Lugo e não reconhece novo governo paraguaio 2012).

O governo brasileiro, semelhantemente, condenou a destituição de Lugo, destacando a ausência de direito à ampla defesa e afirmou que “o procedimento adotado compromete o pilar fundamental da democracia, condição essencial para a integração regional” (Entrada da Venezuela no Mercosul tem significado histórico, afirma presidenta Dilma 2012). Ressaltou-se, também, que medidas econômicas prejudiciais ao Paraguai não seriam tomadas.

Em relação à entrada da Venezuela ao Bloco, a presidente Dilma Rousseff afirmou, durante a Cúpula Extraordinária de 31 de julho de 2012, que:

“[...] A Venezuela torna-se o 5º Estado Parte do Bloco. Esta é a primeira ampliação de nosso bloco, desde a sua criação, em 1991. Na qualidade de presidenta Pro Tempore do Mercosul, damos as boas-vindas ao povo venezuelano, por intermédio do presidente Hugo Chávez. Há tempos desejamos um Mercosul ampliado em suas fronteiras e com capacidades acrescidas” (Entrada da Venezuela no Mercosul tem significado histórico, afirma presidenta Dilma 2012).

Dilma enfatizou que, com a adesão da Venezuela, o Mercosul se fortaleceria economicamente, pois passaria a contar com uma população de 270 milhões de habitantes e um PIB em torno de US\$ 3 trilhões. Destacou, ainda, que o Bloco seria um dos principais produtores mundiais de alimentos e de minérios (Entrada da Venezuela no Mercosul tem significado histórico, afirma presidenta Dilma 2012).

Assim como o Brasil, o governo do Uruguai incentivou o ingresso venezuelano ao Mercosul, considerando esta medida uma forma para reduzir as assimetrias regionais. Segundo Batalla (2013 p.40):

“Em várias ocasiões Mujica retomou este argumento de enfrentar as assimetrias com uma estratégia de multiplicação de atores e é nesse sentido que se deve compreender sua insistência em agilizar a incorporação da Venezuela ao bloco porque não somente resultaria em um importante crescimento do Mercosul

<sup>22</sup> No original: “En varias ocasiones Mujica volvió sobre este argumento de enfrentar las asimetrías con una estrategia de multiplicación de actores y es en ese sentido que se debe comprender su insistencia en agilizar la incorporación de Venezuela al bloque porque no sólo redundaría en un importante crecimiento del Mercosur si no porque mejoraría el equilibrio entre los países”.

<sup>23</sup> No original: “Uruguay había propuesto un mecanismo para permitir el ingreso sin pasar por votación parlamentaria [...]”.

como também melhoraria o equilíbrio entre os países” (Batalla 2013, p.40, tradução livre)<sup>22</sup>.

De acordo com Batalla (2013 p.41, tradução livre)<sup>23</sup>, o governo uruguaio chegou a propor, na XLII reunião do CMC, “um mecanismo para permitir o ingresso sem passar por votação parlamentar”, uma vez que o apenas o Paraguai ainda não havia aprovado a adesão da Venezuela domesticamente. Esta decisão, entretanto, foi descartada, pois geraria um custo político demasiadamente alto para o presidente uruguaio.

Relativamente à mobilização do Protocolo de Ushuaia na suspensão do Paraguai, o governo uruguaio, por meio do Ministro das Relações Exteriores Luis Almagro, destacou a união dos países do Mercosul na defesa da democracia na região e condenou o impeachment de Lugo (Uruguay 2012).

O polêmico ingresso da Venezuela ao Mercosul suscitou divergências no ambiente doméstico uruguaio. A oposição e setores ligados ao vice-presidente - Danilo Astori - criticaram a decisão retomando os argumentos jurídicos. Mujica, entretanto, respondeu sucintamente que esta posição era equivocada, destacando a importância da relação entre Venezuela e Uruguai e o grande potencial econômico da Venezuela com o Mercosul (Batalla 2013, p.42).

As declarações sobre a suspensão do Paraguai indicam que a Cláusula Democrática foi mobilizada pela definição procedimental, uma vez que se afirma que, ainda que constitucionalmente previstos, os procedimentos foram empregados de uma maneira que viola os princípios democráticos, tais como propostos por Dahl em *Democracy and Its Critics* e explicitados na Tabela 1 (Dahl 2012, p.257).

Retoma-se que a tradição pluralista de democracia considera que não apenas as eleições, mas também os procedimentos decisórios tomados nos interstícios eleitorais compõem as instituições democráticas de um país. Como apontado nos discursos dos chefes de Estados, os argumentos para afirmar que o *impeachment* foi uma ruptura da ordem democrática, versavam sobre os procedimentos — regras formais do jogo político, direitos e liberdades fundamentais - e não a substância do processo, isto é, não há menções à valorização da participação popular direta ou melhoria dos indicadores socioeconômicos, por exemplo.

Durante a Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Mendoza no dia 29 de junho de 2012, por meio do Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul (Mercosul 2012), as presidentes da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, e do Brasil, Dilma Rousseff; o presidente do Uruguai, José Mujica; e o Ministro do Poder Popular para as Relações Exteriores da República Bolivariana da Venezuela, Nicolás Maduro, em representação do presidente Hugo Chávez Frías, entenderam o impeachment de Fernando Lugo como um golpe de Estado. Sendo assim, naquele contexto, não havia vigência das instituições democráticas no Paraguai, aplicando-se assim, os procedimentos indicados pelo Protocolo de Ushuaia. O texto do comunicado afirma que os presidentes:

“4. Renovaram seu compromisso com o Mercosul, salientando que seus objetivos devem orientar-se a aprofundar a integração de seus povos, a consolidação da democracia, o crescimento e a geração de emprego em todos os Estados-Partes.

5. Reiteraram sua condenação pela ruptura da ordem democrática produzida na irmã República do Paraguai, sublinharam que o restabelecimento das instituições democráticas é condição indispensável para o desenvolvimento do processo de integração e decidiram suspender, no marco do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático do Mercosul, o direito desse país a participar nos órgãos do Mercosul. Ressaltaram seu compromisso com que os

efeitos da aplicação desta medida não provoquem prejuízos ao povo paraguaio. A suspensão cessará quando, conforme estabelecido no Artigo 7 do Protocolo de Ushuaia, for verificado o pleno restabelecimento da ordem democrática na parte afetada” (Mercosul 2012).

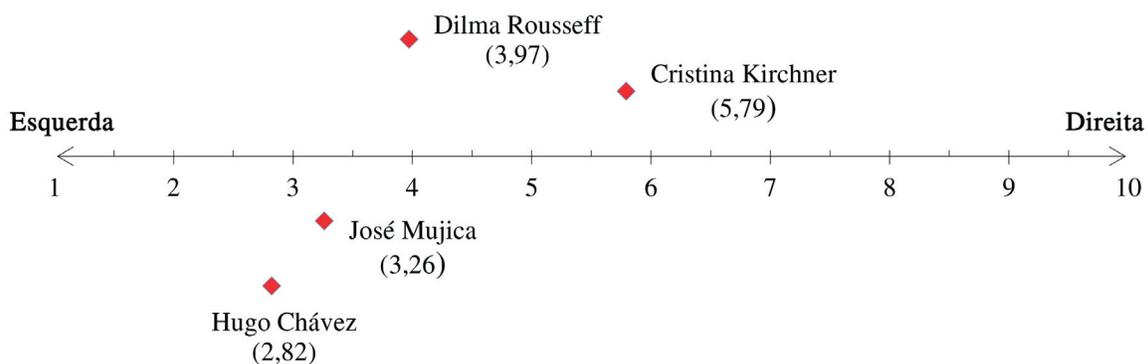
Destaca-se que o status atribuído à Venezuela, ainda em 2005, de “membro pleno em processo de adesão” foi o que justificou a presença do representante venezuelano no Comunicado Conjunto da reunião de Mendoza (Lafer 2013, p.25)

Considerando que as medidas previstas do Protocolo de Ushuaia são aplicadas de acordo com a gravidade da situação existente e vão da suspensão da participação dos órgãos do Mercosul até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes desse processo, o procedimento aplicado ao Paraguai foi o mais brando.

Retoma-se que, devido à natureza decisória fortemente intergovernamental do Bloco, os atores envolvidos na suspensão do Paraguai foram os poderes Executivos dos países membros do Mercosul. Ademais, o Protocolo de Ushuaia não estabelece uma etapa de aprovação doméstica nos casos de suspensão por ruptura na ordem democrática. Isto significa que os interesses de grupos políticos domésticos que divergem das posições governamentais não são representados. Dessa forma, trata-se de uma decisão tomada no nível regional que não precisa ser ratificada no nível doméstico, dando maior amplitude de ação aos presidentes dos países membros.

Relativamente ao posicionamento ideológico dos governos que votaram a suspensão do Paraguai do Mercosul, recorrendo à Cláusula Democrática, percebe-se que os atores estavam, à época, predominantemente localizados na região de centro-esquerda do espectro ideológico. O Gráfico 2 mostra a distribuição espacial dos governantes no espectro ideológico.

Gráfico 2 - Distribuição espacial dos decisores do processo de suspensão do Paraguai do Mercosul<sup>1</sup>



Fonte: As autoras, a partir de PELA (2011) e Saéz (2008).

<sup>1</sup> Estudos disponibilizado pela PELA (2011; 2010; 2013). Não se realizaram as segunda e terceira ondas de entrevista da PELA na Venezuela. Por isso, utilizam-se os dados de Saéz (2008). Obs.: “1” significa esquerda e “10” significa direita. Médias auferidas por meio da seguinte pergunta aos deputados de Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela: “Em uma escala onde a esquerda é 1 e a direita é 10, onde você localizaria o líder [...]” “En una escala en donde la izquierda es 1 y la derecha 10, dónde usted ubicaría al líder?” Saéz (2008).

Além de suspender a participação do Paraguai no Mercosul, o Comunicado Conjunto de 29 de junho de 2012 concluiu o longo processo de adesão da Venezuela ao Mercosul, uma vez que o único empecilho naquele momento era a não aprovação pelo Parlamento paraguaio. De acordo com o parágrafo seis deste documento, os presidentes dos países membros do Bloco “Congratularam-se pelo ingresso da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, salientando que o processo de integração é um instrumento para promover o desenvolvimento integral, enfrentar a pobreza e a exclusão social” (Mercosul 2012).

A adesão da Venezuela foi oficializada em 31 de julho de 2012, durante uma cúpula presidencial especial em Brasília. O Paraguai, no entanto, protestou contra sua suspensão do Bloco, pela aplicação do Protocolo de Ushuaia, afirmando que lhe foi negado o direito de defesa, e afirmando que o Mercosul aplicou padrões diferentes para uma mesma situação. Isto é, ao passo que condenou o Paraguai, suspendendo-o do Bloco, com o argumento de que não foram garantidas oportunidades de defesa para o ex-presidente Lugo, o Mercosul também não proporcionou ao Paraguai condições suficientes para se defender (Marsteintredet, Llanos & Nolte 2013, p.115).

Considerando o caráter aninhado (Tsebelis 1998) dos dois jogos, em que a suspensão do Paraguai é condição para a entrada da Venezuela no bloco, vale ressaltar que o governo brasileiro, no mesmo evento, apoiou a suspensão do Paraguai, via mobilização estratégica da definição procedimental de democracia, e a adesão da Venezuela, via mobilização estratégica da definição substancial de democracia.

#### IV. Recursos, interações e resultados

O problema central desta investigação surgiu após a grande polêmica que envolveu a Cláusula Democrática do Mercosul, no ano de 2012. A suspensão do Paraguai do Bloco, após o impeachment de Fernando Lugo, abriu caminho para a admissão da Venezuela como membro permanente do Mercosul. Buscando responder se a inexistência de uma definição de democracia na Cláusula Democrática influencia as interações e a configuração do Mercosul, abordou-se a discussão relativa à entrada da Venezuela no Mercosul, analisando o processo no Senado brasileiro, e a decisão pela suspensão do Paraguai, no âmbito do Mercosul. Retoma-se que estes dois eventos são interligados e formam um único caso, uma vez que a entrada da Venezuela só foi possível após a suspensão do Paraguai, único ponto de veto à adesão venezuelana ao Bloco, naquele momento.

Em suma, no Senado brasileiro, as discussões e manifestações sobre o ingresso na Venezuela ao Mercosul ocorreram, predominantemente, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Destaca-se a importância das audiências públicas, com participação relativamente elevada da sociedade civil organizada. Esta ferramenta foi utilizada tanto por senadores de oposição, quanto aliados ao governo, sublinhando a importância de um ambiente informacional para a deliberação (Krebhiel 1992).

A análise dos pronunciamentos dos senadores brasileiros durante as audiências públicas permite afirmar que as hipóteses desta investigação foram corroboradas. Percebeu-se que os senadores da coalizão governativa apoiaram, em sua maioria, a entrada da Venezuela no Mercosul, sublinhando os benefícios econômicos que a adesão deste novo membro traria ao Bloco e ao Brasil. Em relação à Cláusula Democrática, atribuiu-se uma definição substancial, destacando as melhorias socioeconômicas que o regime político venezuelano proporcionou à população e os mecanismos de participação direta nele existentes. Os deputados do grupo de oposição, por sua vez, posicionaram-se contra a

entrada da Venezuela no Mercosul, afirmando que as características do regime político venezuelano eram incompatíveis com o Protocolo de Ushuaia, atribuindo uma definição procedimental de democracia à Cláusula Democrática, uma vez que os argumentos mobilizados criticavam, principalmente, a concentração de poderes no Executivo, a possibilidade de reeleição ilimitada e pouca liberdade de imprensa e associação do sistema político venezuelano. Considerou-se que, organizados por similaridades ideológicas ou políticas, os partidos políticos se constituem como veto players (Tsebelis 1997). Mobilizando as variáveis (i) número de atores com poder veto, (ii) congruência política entre os atores e (iii) a coesão interna dos atores coletivos, tem-se que:

1) No Senado brasileiro, relativamente à adesão da Venezuela ao Mercosul, identificaram-se dois atores com poder de veto, a saber: a coalizão governativa e a oposição;

2) Os interesses e as preferências dos dois veto players são, nesta questão, divergentes, e, por isso, há baixa congruência política entre os atores com poder de veto;

3) O grau de coesão interna dos veto players (que são atores coletivos) é baixo, o que está evidenciado pela dispersão dos membros, seja da base governativa, seja do grupo de oposição no eixo esquerda/direita.

O processo de suspensão do Paraguai do Mercosul, por meio da aplicação das sanções previstas no Protocolo de Ushuaia, desenvolveu-se no nível regional. Sendo assim, identificaram-se os interesses e a interação entre os chefes de governo ou seus representantes. Os atores envolvidos foram caracterizados ideologicamente, sendo que todos foram localizados à esquerda do espectro ideológico.

As declarações dos chefes de governo sobre a suspensão do Paraguai sinalizam o interesse de manter o bloco democrático. Nesta perspectiva, a Cláusula Democrática foi mobilizada pela definição procedimental. O argumento mobilizado foi de que, embora constitucionalmente previstos, os procedimentos do impeachment de Fernando Lugo foram empregados de uma maneira que viola os princípios democráticos (Dahl 2012).

Além do mais, a decisão sobre a suspensão do Paraguai se deu em um contexto decisório descontínuo, o que impossibilita ajuste de interesses visando ganhos futuros através do mecanismo de compensações recíprocas retardadas (Sartori 1994).

Entende-se que a Cláusula Democrática do Mercosul foi usada estrategicamente para efetivar a entrada da Venezuela ao Bloco. Marsteintredet, Llanos e Nolte (2013 p.115) afirmam que os outros países do Mercosul:

*“[...] possuíam razões econômicas para querer a admissão da Venezuela - e, por isso, suspender o Paraguai: a Venezuela é um dos principais fornecedores de petróleo, como também um mercado de exportação atrativo. [...] os outros países do Mercosul já haviam tentado e falhado em encontrar uma maneira de contornar o Senado do Paraguai. Então, o impeachment de Lugo tornou-se uma solução conveniente para um longo problema para o Mercosul e seus membros [...]”* (Marsteintredet, Llanos & Nolte 2013, p.115; tradução livre; grifos nossos)<sup>24</sup>.

Devido às características do Mercosul, a ausência de uma definição de democracia que informe a Cláusula Democrática facultou seu uso estratégico e influenciou as interações entre os atores e na configuração do Bloco.

## V. Conclusões

<sup>24</sup> No original: “[...] had economic reasons for wanting Venezuela admitted-and hence for suspending Paraguay: Venezuela is a major oil supplier as well as an attractive export market. [...] the other Mercosur countries had already tried and failed to find a way around Paraguay’s Senate. So Lugo’s impeachment became a convenient solution to a longstanding problem for Mercosur and its members [...]”.

Este artigo buscou responder por que diferentes definições de democracia foram mobilizadas pelos atores políticos, ora para apoiar a entrada da Venezuela no Mercosul, ora para suspender o Paraguai do bloco.

Como a Cláusula Democrática do Mercosul não define qual conceito de democracia informa sua observância, argumentamos que a Cláusula Democrática foi mobilizada estrategicamente pelos membros do bloco: interesses políticos e econômicos dos diferentes atores, sob determinadas condições do contexto institucional e político, traduziram-se estrategicamente em preferências por diferentes definições de democracia.

A análise do comportamento dos atores no nível doméstico, no Senado brasileiro, relativa à entrada da Venezuela no Mercosul, evidenciou que a opção vencedora, favorável à adesão da Venezuela, valeu-se da definição substancial de democracia para fundamentar sua posição.

No que se refere ao processo decisório desenvolvido no nível regional, verificou-se que a definição procedimental de democracia foi mobilizada, com vistas a justificar a decisão pela suspensão do Paraguai, após o *impeachment* de Lugo.

Demonstrou-se que atores que se valeram da definição substancial de democracia para apoiar, no nível doméstico, a entrada da Venezuela no Mercosul, realizaram um *turnover* estratégico no nível regional, para a definição procedimental, com vistas a informar a decisão de suspender o Paraguai do bloco e, assim, inviabilizar a ação do único *veto player* à adesão venezuelana ao Mercosul.

Vale assinalar que tais atores, embora membros de diferentes poderes (Legislativo e Executivo), podem ser considerados *o mesmo ator*, por formarem o ator coletivo *coalizão governativa*. Por isso, as decisões que emanaram de ambos os poderes expressaram as preferências da referida coalizão. No âmbito do Poder Legislativo, considerada a presença de partidos de oposição ao governo, tais decisões traduziram a vitória da preferência da coalizão governativa pela definição substantiva de democracia, no nível doméstico. No âmbito do Poder Executivo, as decisões tomadas são expressivas da preferência pela definição procedimental, no nível regional.

O artigo contribui com a literatura relativa aos estudos regionais, apontando o uso estratégico da Cláusula Democrática do Mercosul pelos membros do Bloco. Tal achado abre uma agenda de pesquisa que pode ser estendida à investigação de outros processos de integração regional que contêm cláusulas democráticas, como a União Europeia e a UNASUL.

Deborah Silva do Monte (deborahsmonte@gmail.com) é Doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e pesquisadora do Centro de Estudos em Processos Decisórios em Política Externa e Internacional da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (CEPDE-PPGRI-PUC Minas). Vínculo institucional: Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Fátima Anastasia (fatima.anastasia@gmail.com) é Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), com Pós-Doutorado pela New York University (NYU). Foi professora e é voluntária do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). É pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-DCP-UFMG) e do Centro de Estudos em Processos Decisórios em Política Externa e Internacional da PUC Minas (CEPDE-PPGRI-PUC Minas). Vínculo Institucional: Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

## Referências

- Abranches, S.H., 1988. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), pp.5-33.
- Anastasia, F. & Melo, C.R. 2009. Brasil: Dos décadas de democracia. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), pp. 275-300.
- Batalla, I.C., 2013. Política Exterior de Uruguay en el Mercosur durante el Gobierno de José Mujica. *SÉCULO XXI*, 4(2), pp.35-52
- Bobbio, N., 1999. *Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bobbio, N.; Matteucci, N. & Pasquino, G., eds. 1998. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Cohen, J., 1997. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In J. Bohman & W. Rehg, eds. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dahl, R.A., 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_, 2005. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_, 2012. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Faria, C.A.P., 2008. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), pp.80-97. DOI: s0034-73292008000200006
- Figueiredo, M.A.C. & Limongi, F., 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Haas, E.B., 1970. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 22(4), pp.607-646. DOI: 10.1017/s0020818300017495
- Hoffmann, A.R., 2005. Avaliando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do Mercosul e o Paraguai. *Cena Internacional*, 7(2), pp.88-89.
- Inácio, M., 2006. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa (1990-2004)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Keohane, R., 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Krehbiel, K., 1992. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lafer, C., 2013. Descaminhos do Mercosul - a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Política Externa*, 21(3), pp.19-27.
- MacPherson, C.B., 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Malamud, A. & Schmitter P.C., 2006. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Economico*, 36(181), pp.3-31. DOI: 10.2307/4151099
- Malamud, A., 2003. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In F. Laursen, ed. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- Marsteintredet, L.; Llanos, M. & Nolte, D., 2013. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democracy*, 24(4), pp.110-123. DOI: 10.1353/jod.2013.0060
- Melo, C.R. & Nunes, F., 2009. Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In M. Inácio & L. Renó, eds. *O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Milani, C.R.S. & Pinheiro, L., 2013. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), pp.11-41. DOI: s0102-85292013000100001
- Milner, H., 1997. *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University.
- Monte, D., 2015. *Democracia e os movimentos de integração regional: a influência da cláusula democrática no Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- Pateman, C., 1992. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ratton Sanchez, M.; Silva, E.C.; Cardoso, E.L. & Specie, P., 2006. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, 27, pp.125-143. DOI: s0104-44782006000200009
- Recalde, L.R.D., 2013. Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), pp.303-324. DOI: 10.4067/s0718-090x2013000100015
- Przeworski, A., 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Saéz, M.A., 2008. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 217, pp.72-85.
- Sartori, G., 1994. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática.
- Schumpeter, J.A., 1961. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultural.
- Tsebelis, G., 1997. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), pp.89-118.
- \_\_\_\_\_, 1998. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp.

## Artigos de jornal

- Entrada da Venezuela no Mercosul tem significado histórico, afirma presidenta Dilma, 2012. *Blog do Planalto*. 31 jun. Brasília. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/entrada-da-venezuela-no-mercosul-tem-significado-historico-afirma-dilma/>. Acesso em: 28 maio 2017.
- Venezuela condena golpe de Estado contra Lugo e não reconhece novo governo paraguaio, 2012. *Opera Mundi*, 22 jun. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22617/venezuela+condena+golpe+de+estado+contra+lugo+e+nao+reconhece+novo+governo+paraguaio+.shtml><http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22617/venezuela+condena+golpe+de+estado+contra+lugo+e+nao+reconhece+novo+governo+paraguaio+.shtml>. Acesso em: 27 maio 2017.

## Outras fontes

- Argentina, 2012a. *Discurso de abertura*. Cristina Fernández. In Cumbre Mercosur Mendoza 2012. Buenos Aires. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RZQ96lNclio><https://www.youtube.com/watch?v=RZQ96lNclio>. Acesso em: 28 maio 2017.
- \_\_\_\_\_, 2012b. *Conclusiones finales*. In Cumbre Mercosur Mendoza 2012. Buenos Aires. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b35PA65aVjw>. Acesso em: 28 maio 2017.
- Brasil, 2007. *Regimento Interno: Resolução no 93, de 1970*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 25 maio 2017.
- \_\_\_\_\_, 2010. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. In \_\_\_\_\_. *Venezuela e Mercosul: ciclo de debates*. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_, 2017. *Votações nominais*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/votacoes-nominais>. Acesso em: 27 maio 2017.
- Mercosul, 1992. *Comunicado Comum dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul*. Las Leñas.
- \_\_\_\_\_, 1996. *Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul*. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc\\_1996\\_acta01\\_declara-presiden\\_pt\\_compdemocratico.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declara-presiden_pt_compdemocratico.pdf). Acesso em: 25 maio 2017.
- \_\_\_\_\_, 2011a. *Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II)*. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia\\_ii.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia_ii.pdf). Acesso em: 25 maio 2017.
- \_\_\_\_\_, 2011b. Tratado de Assunção. In \_\_\_\_\_. *Mercosul: legislação e textos básicos*. 5ª ed. Brasília: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_, 2012. *Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul (2012)*. In XLIII Reunião do Conselho do Mercado Comum. Mendoza. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4648/1/comunicado\\_conjunto\\_presidentes\\_ep\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4648/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep_pt.pdf). Acesso em 15 maio 2017.
- Paraguai, 1992. *Constituição da República do Paraguai*. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/Mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/Mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf). Acesso em 22 maio 2014
- \_\_\_\_\_, 2016. *Tramitación de Proyectos. Sistema de Información Legislativa*. Disponível em: <http://sil2py.senado.gov.py/>. Acesso em: 25 maio 2016.
- PELA, 2010. *Estudio 76: Uruguay. Encuesta a Diputados Uruguayos (2010)*. Disponível em: [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm). Acesso em: 12 maio 2017.
- \_\_\_\_\_, 2011. *Datos de opinión. Elites Parlamentarias Latinoamericanas. BRASIL (2007-2011)*. Disponível em: [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm). Acesso em: 12 maio 2017.
- \_\_\_\_\_, 2013. *Estudio 73: Argentina. Encuesta a diputados Argentinos (2009-2013)*. Disponível em: [http://americo.usal.es/oir/elites/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm). Acesso em: 12 maio 2017.
- Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, 2010. Protocolo de Ushuaia. In \_\_\_\_\_. *Mercosul: legislação e textos básicos*. 5ª ed. Brasília: Senado Federal.
- Uruguay, 2012. *Almagro afirmó que juicio político en Paraguay careció de garantías constitucionales*. Presidência da República. Montevideu, 25 jul. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-situacion-paraguay-rechazo-juicio-lugo>. Acesso em: 23 maio 2017.

## Mercosur's Democratic Agreement: Conceptual Uncertainty and Strategic Use

### Abstract

The article explores the strategic use of the Mercosur's Democratic Agreement, established by the Ushuaia Protocol in 1998. Although this agreement demands the existence of democratic institutions to be part of Mercosur, it doesn't explicit what is the democracy definition to be used. Therefore, the article aims to answer the following question: does the absence of a democracy definition in the Democratic Agreement allow its strategic use by Mercosur members and affect the interaction among them and their results? If yes, how? The main hypothesis affirms that the Democratic Agreement is strategically used by the Bloc's members: actor's political and economic interests, under certain conditions of the institutional and political contexts, are strategically translated into preferences for different democracy's definitions. It seeks to analyze how the different interests of the actors are changed into political preferences to verify whether, and how, the Democratic Agreement has been used by strategic action, sometimes through the procedural definition, or sometimes through the substantial definition of democracy. Two events are observed in two levels of analyses - domestic and regional. At first, it approaches the decision-making process in the Brazilian Senate about the admission of Venezuela in the Mercosur. After, it analyses the Paraguayan suspension of the Bloc after the destitution of the president Fernando Lugo in 2012. These two events are part of a single case, since the admission of Venezuela to Mercosur has only become permanent after Paraguay's suspension, the only veto point at the regional level. It has been shown that the actors that used the substantial definition of democracy to support, at the domestic level, the Venezuela's admission to Mercosur have done a strategic turnover, at the regional level, to the procedural definition in the decision-making process of Paraguay's suspension of the Bloc, in order to impede the action of the only veto player to the Venezuela's admission to Mercosur.

**KEYWORDS:** Democratic Agreement; Mercosur; Strategic Action; Democracy; Interests and preferences.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

**Apêndices**

Tabela 1a - Votação Nominal do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul

<b>Senadores e partidos</b>	<b>Voto</b>	<b>Senadores e partidos</b>	<b>Voto</b>
Acir Gurgacz (PDT)	Sim	José Sarney (PMDB)	Presidente (art. 51 RISF)
Almeida Lima (PMDB)	Sim	Lobão Filho (PMDB)	Sim
Aloizio Mercadante (PT)	Sim	Magno Malta (PR)	Sim
Antonio Carlos Valadares (PSB)	Sim	Mão Santa (PSC)	Não
Augusto Botelho (PT)	Sim	Marcelo Crivella (PRB)	Sim
César Borges (PR)	AP	Marina Silva (PV)	AP
Cristovam Buarque (PDT)	AP	Mauro Fecury (PMDB)	Ncom
Delcídio do Amaral (PT)	AP	Mozarildo Cavalcanti (PTB)	Sim
Eduardo Suplicy (PT)	Sim	Neuto De Conto (PMDB)	LS
Epitácio Cafeteira (PTB)	Sim	Osmar Dias (PDT)	Sim
Fátima Cleide (PT)	MIS	Oswaldo Sobrinho (PTB)	Sim
Fernando Collor (PTB)	Não	Patrícia Saboya (PDT)	Sim
Francisco Dornelles (PP)	Sim	Paulo Duque (PMDB)	Sim
Garibaldi Alves Filho (PMDB)	Sim	Paulo Paim (PT)	Sim
Geraldo Mesquita Júnior (PMDB)	MIS	Pedro Simon (PMDB)	Sim
Gerson Camata (PMDB)	LS	Renan Calheiros (PMDB)	Sim
Gilvam Borges (PMDB)	NCom	Renato Casagrande (PSB)	Sim
Gim (PTB)	Sim	Roberto Cavalcanti (PRB)	Sim
Ideli Salvatti (PT)	Sim	Romero Jucá (PMDB)	Sim
Inácio Arruda (PCdoB)	Sim	Romeu Tuma (PTB)	Sim
Jarbas Vasconcelos (PMDB)	Não	Sadi Cassol (PT)	Sim
Jefferson Praia (PDT)	MIS	Sérgio Zambiasi (PTB)	Sim
João Durval (PDT)	Sim	Serys Shlessarenko (PT)	MIS
João Pedro (PT)	Sim	Tião Viana (PT)	AP
João Ribeiro (PR)	Sim	Valdir Raupp (PMDB)	Sim
João Vicente Claudino (PTB)	NCom	Wellington Salgado de Oliveira (PMDB)	Sim
Adelmir Santana (DEM)	Não	Valter Pereira (PMDB)	Não
Alvaro Dias (PSDB)	Não	Kátia Abreu (DEM)	AP
Antônio Carlos Júnior (DEM)	Não	Lúcia Vânia (PSDB)	Não
Arthur Virgílio (PSDB)	Não	Marco Maciel (DEM)	Não
Cícero Lucena (PSDB)	Não	Marconi Perillo (PSDB)	Não
Demóstenes Torres (DEM)	Não	João Tenório (PSDB)	Não
Eduardo Azeredo (PSDB)	Não	Maria do Carmo Alves (DEM)	Não
Efraim Morais (DEM)	Não	Mário Couto (PSDB)	AP
Eliseu Resende (PSDB)	Não	Marisa Serrano (PSDB)	Não
Flávio Arns (PSDB)	Não	Papaléo Paes (PSDB)	Não
Flexa Ribeiro (PSDB)	AP	Raimundo Colombo (DEM)	Não
Gilberto Goellner (DEM)	Não	Rosalba Ciarlini (DEM)	Não
Heráclito Fortes (DEM)	Não	José Agripino (DEM)	Não
José Nery (PSOL)	MIS	Tasso Jereissati (PSDB)	LP
Sérgio Guerra (PSDB)	Não		

Fonte: As autoras, a partir de Brasil (2014).

Nota: Votação do PDS N° 430, de 2008.

Legendas: MIS - Presente (art. 40 - em Missão); MERC - Presente no Mercosul; P-NRV - Presente - Não registrou voto; P-OD - Presente (obstrução declarada)

REP - Presente (art. 67/13 - em Representação da Casa); NCom - Não Compareceu.

Justificativas e Licenças: AP - art. 13, caput - Atividade parlamentar; LA - art. 43, § 6° - Licença à adotante; LAP - art. 43, § 7° - Licença paternidade ou ao adotante; LC - art. 44-A - Candidatura à Presidência/Vice-Presidência; LG - art. 43, § 5° - Licença à gestante; LS - Licença saúde; NA - Dispositivo não citado.

Tabela 1b - Composição da CRE no período da discussão do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul

<b>Membros Titulares</b>	<b>Membros Suplentes</b>
Eduardo Suplicy (PT-SP)	Aloizio Mercadante (PT-SP)
Antônio Carlos Valadares (PSB-SE)	Marina Silva (PV-AC)
João Ribeiro (PR-TO)	Renato Casagrande (PSB-ES)
João Pedro (PT-AM)	Magno Malta (PR-ES)
Roberto Cavalcanti (PRB-PB)	Augusto Botelho (PT-PR)
Pedro Simon (PMDB-RS)	Almeida Lima (PMDB-SE)
Francisco Dornelles (PP-RJ)	Inácio Arruda (PC do B - CE)
Geraldo Mesquita Júnior (PMDB-AC)	Wellington Salgado Oliveira (PMDB-MG)
Romero Jucá (PMDB-RR)	Waldir Raupp (PMDB-RO)
Paulo Duque (PMDB-RJ)	Gilvam Borges (PMDB-AP)
Efraim Moraes (DEM-PB)	Adelmir Santana (DEM-DF)
Demóstenes Torres (DEM-GO)	Rosalba Ciarlini (DEM-RN)
Marco Maciel (DEM-PE)	José Agripino (DEM-RN)
Heráclito Fortes (DEM-PI)	Romeu Tuma (PTB-SP)
João Tenório (PSDB-AL)	Álvaro Dias (PSDB-PR)
Eduardo Azeredo (PSDB-MG)	Arthur Virgílio (PSDB-AM)
Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	Tasso Jereissati (PSDB-CE)
Fernando Collor (PTB- AL)	Mozarildo Cavalcanti (PTB- RR)
Flávio Torres (PDT-CE)	Cristovam Buarque (PDT-DF)

Fonte: As autoras, a partir de Brasil (2010).