

VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política.
Área temática: Relações Internacionais

**Democracia e os movimentos de integração regional: a influência da Cláusula
Democrática no MERCOSUL**

Déborah Silva do Monte
Doutoranda em Relações Internacionais pela PUC Minas
E-mail: deborahsmonte@gmail.com

INTRODUÇÃO

Verifica-se, especialmente a partir do final da década de 1990, que diversos organismos internacionais explicitaram a importância do respeito a valores como a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito, criando mecanismos de controle, supervisão e promoção de tais princípios. As Cláusulas Democráticas, como esses documentos são comumente chamados, estão presentes em diversos tipos de instituição internacional. O MERCOSUL, assim como outros processos de integração regional – como a União Europeia – possui em seu arcabouço normativo uma Cláusula Democrática.

O MERCOSUL, fundado em 1991, teve seu nascimento fortemente influenciado pelos processos de democratização/redemocratização ocorridos na América do Sul, naquele período (MALAMUD, 2003). Embora não conste no Tratado de Assunção (1991), instrumento fundamental do MERCOSUL, nenhuma referência explícita à democracia, entende-se que os valores democráticos influenciaram, desde o início, a formação do Bloco. A incorporação da Cláusula Democrática ao MERCOSUL se deu de forma gradativa, sendo que alguns documentos¹ trataram da questão até a institucionalização da Cláusula Democrática (Protocolo de Ushuaia – P.U).

Em atenção à existência da ordem democrática nos países membros, consagrou-se o P.U, assinado em 24 de Julho de 1998 pelos quatro Estados fundadores do Bloco, Bolívia e Chile. O Protocolo de Montevideu², assinado em 20 de dezembro de 2011, atualiza os mecanismos de consulta entre os países membros e enrobustece as obrigações lançadas pelo P.U. Este documento, entretanto, ainda se encontra em discussão nos Legislativos dos signatários e, por isso, é vigente.

O P.U regulamentou que o pleno funcionamento das instituições democráticas é indispensável para que ocorram processos integrativos entre os signatários (MERCOSUL, 1998). Este documento foi anexado ao Tratado de Assunção e é aplicável a todos os Estados- Parte do MERCOSUL, ao Chile e à Bolívia, que foram signatários embora não fizessem parte do MERCOSUL, e àqueles que viessem a fazer parte do Bloco.

Não obstante, o Protocolo de Ushuaia não define conceito de democracia que informa sua observância pelos países membros do MERCOSUL. Diante disso, este *paper* busca responder a seguinte indagação: **A inexistência de uma definição de democracia na Cláusula Democrática influencia os padrões de interação e a configuração do MERCOSUL? Se sim, como?**³

Para respondê-la estuda-se o caso mais recente em que se mobilizou formalmente a Cláusula Democrática do MERCOSUL, que é composta por dois eventos, a saber: a adesão da Venezuela como membro permanente do MERCOSUL e 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, que era o único ponto de veto no nível regional.

Ademais, os eventos que compõem o caso em investigação ocorreram em dois

¹ Declaração Presidencial de Las Leñas (1992), Declaração sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL (1996)

² 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; República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela.

³ Este *paper* é um subproduto da seguinte obra: “MONTE, Déborah Silva do. **Democracia e os movimentos de integração regional: a influência da cláusula democrática no MERCOSUL**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais., 2015. 167 f.”. O *paper* apresenta, quase fielmente, o texto da dissertação.

níveis de análise – doméstico e regional⁴. Primeiramente, abordar-se o processo decisório de entrada da Venezuela no MERCOSUL, nos Senados de Brasil e Paraguai, arenas onde o tema foi amplamente discutido. Posteriormente, analisa-se a suspensão do Paraguai do bloco, após a destituição do ex-presidente Fernando Lugo, entendida pelos líderes do Bloco como um golpe de Estado, aplicando-se as medidas indicadas pelo P.U.

1. DEMOCRACIA, INTERESSES, PREFERÊNCIAS E A INTERAÇÃO DOS ATORES EM POLÍTICA EXTERNA

Esta seção constrói um modelo de análise que relaciona as diferentes definições de democracia (procedimental e substancial); a interação entre os atores no nível doméstico, no processo decisório em política externa, ressaltando as características dos atores e seus recursos, o contexto institucional e político das interações, o tipo de interação e o resultado produzido.

A investigação apresenta o seguinte conjunto de variáveis: variável independente (os interesses políticos e interesses econômicos dos atores), a dependente (a definição de democracia atribuída à Cláusula Democrática - preferência pela definição procedimental ou substancial de democracia) – e a interveniente (os contextos institucionais e políticos domésticos).

Este modelo analítico fornece os conceitos que possibilitam a compreensão de como os interesses, tanto políticos quanto econômicos, dos atores envolvidos nos eventos mais recentes em que se mobilizou a Cláusula Democrática do MERCOSUL – na adesão da Venezuela e na suspensão do Paraguai do Bloco – se traduzem em preferências por diferentes definições de democracia. Isto é possível, pois, segundo Milner (1997, p. 14), os interesses, as instituições e a distribuição de informação são necessárias para se compreender como se dá a interação entre os atores domésticos para decisões em política externa. Milner (1997) disserta sobre a diferença entre os dois termos:

[...] The interests of economic actor involve maximizing income, whereas those of political actor largely concern maximizing the chances for retaining political office. On one issue, these generic interests do not distinguish among political actors or economic ones. What differentiates them is their policy preferences, which derive from the interests. Preferences refer to the specific policy choice that actor believe will maximize either their income or chances to reelection [...]. Although all political actors may share the same interest, their policy preferences will vary according to their political situation, for example, their party affiliation, constituency characteristics, and so on. [...]. Interests are the stable foundation on which actors' preferences over policy shift [...]. (MILNER, 1997, p. 15)⁵.

A partir do pressuposto de que as preferências são escolhas políticas específicas que derivam dos interesses, quer sejam políticos ou econômicos, interessa, primeiramente, compreender as definições procedimental e substancial de democracia.

Qual democracia?

A pergunta desta investigação – A inexistência de uma definição de democracia na Cláusula Democrática influencia os padrões de interação e a configuração do MERCOSUL? Se sim, como? – condiciona a compreensão de que não há só uma, mas sim várias teorias democráticas. Podem-se identificar duas tradições – a procedimental e

⁴ 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; O caso estudado condiciona a compreensão das interações entre os níveis *doméstico* e *regional*.

a substancial (DAHL, 1989; BOBBIO, 2000).

Em linhas gerais, a tradição procedimental considera que a democracia é um jogo combinado de instituições e recursos (PRZERWORSKI, 1991). Neste sentido, as instituições democráticas de um país são importantes fomentadoras de resultados positivos e a eficiência destas varia Segundo o contexto econômico e social no qual ela está inserida.

A tradição substancial, em contrapartida, centra-se no conteúdo e não na forma da democracia como definidor do regime político (BOBBIO, 1999) e na capacidade de se fornecer bem estar e justiça social à população. Essa concepção se recusa à dissociação entre o procedimento e a substância, relacionando, assim, democracia a um tipo de sociedade mais justa e igualitária. Nas palavras de Bobbio et al (1998) “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* (BOBBIO ET AL, 1998, p. 328, grifos nossos).

Há uma tendência na política comparada de se associar desenvolvimento econômico à existência de regimes políticos democráticos (LIPSET, 1959; PRZEWORSKI; LIMONGI, 1997). Entretanto, entende-se que a democracia não é um subproduto do crescimento econômico, mas existe uma associação entre a manutenção de instituições democráticas e a promoção do desenvolvimento.

Observou-se que as tradições procedimental e substancial atribuem significados bastante distintos ao termo democracia. Retoma-se que não há nenhuma indicação, na Cláusula Democrática do MERCOSUL, do conceito de democracia que informa sua observância e, busca-se responder se esta indefinição influencia os padrões de interação e a configuração do bloco.

Política Externa, Jogos de Dois Níveis, Cooperação, Credibilidade dos Acordos Internacionais e Integração Regional.

Para verificar se, e como, a ausência de um conceito de democracia que informa a Cláusula Democrática influencia na configuração e nos padrões de interação no âmbito do MERCOSUL, é necessário compreender como as instituições e atores, nos níveis doméstico e regional, se relacionam. Para isso, utiliza-se a abordagem dos Jogos de Dois Níveis (PUTNAM, 1988).

Segundo Putnam (1988, p.429) as políticas doméstica e internacional estão, frequentemente, entrelaçadas de algum modo. Este modelo fundamenta-se na premissa que a esfera da política doméstica e a da diplomacia interagem e se influenciam. O desafio é compreender como se dá este contato. Na empiria em tela, como as instituições e os interesses dos atores domésticos se traduzem em ações em uma instituição regional.

Nesta perspectiva, os dois níveis de análise devem ser considerados o tempo inteiro pelos tomadores de decisão, uma vez que um país, que é soberano, está envolvido em jogos nas duas arenas (TSEBELIS, 1998). No nível doméstico existem grupos que pressionam o governo a assumirem posições que resultem em políticas públicas favoráveis a eles, e os políticos constroem coalizões entre esses grupos na busca e na manutenção do poder. No nível internacional, o Estado busca a maximização das habilidades de satisfazer as demandas domésticas ao mesmo tempo em que minimiza as consequências que implicam custos das evoluções externas (PUTNAM, 1988, p. 434).

Putnam (1988, p. 434) disserta que um líder político nacional encontra-se imerso nos dois tabuleiros. Ao redor do tabuleiro internacional, encontram-se as contrapartes estrangeiras juntamente com diplomatas e demais assessores internacionais. Já no tabuleiro doméstico, e atrás do líder nacional, situam-se os partidos, os parlamentares,

os representantes de agências domésticas e de grupos de interesse, assim como assessores políticos do próprio tomador de decisão.

Nas palavras de Del Arenal (1994, p.22) a Política Externa “refere-se à formulação, implementação e avaliação das opções exteriores a partir do interior de um Estado, vistas da perspectiva do Estado.” Esta definição é mais abrangente e utiliza a concepção weberiana de Estado, ou seja, a forma moderna de agrupamento político que detêm o monopólio da violência e o uso legítimo da força sobre um determinado território (WEBER, 1991).

Segundo Milani e Pinheiro (2013, p. 21, grifos nossos), a política externa corresponde à ação *do Estado e do governo* no plano internacional. Esta definição implica a compreensão de que: a) o Estado não é um ator unitário – ou seja, suas ações no ambiente internacional não são simplesmente respostas automáticas dos constrangimentos internacionais, sem que haja um debate doméstico; b) o que o governo corresponde a *uma* das instituições do Estado (SOUZA, 2006, *apud* MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 21), sendo necessário considerar a importância e a participação de outras instituições, como os Poderes Legislativo e Judiciário, no processo decisório em política externa; e c) que as políticas públicas, dentre elas a política externa, são produtos dos governos (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 (SANCHEZ ET AL, 2006). É desejável que a produção da política exterior seja politizada, isto é, permeável aos interesses e demandas de sociedade, e que seu processo decisório ocorra na mesma esfera das demais políticas domésticas. Desta maneira, A formulação e aplicação da política exterior resultam de diferentes interesses, coalizões e barganhas, que compõem a prática política. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24).

Em consonância com a dinâmica dos Jogos de Dois Níveis (PUTNAM, 1988), Milner (1997) argumenta que as políticas doméstica e internacional estão intrinsecamente interligadas. A posição internacional de um país exerce um importante impacto em sua economia e política doméstica e, de igual maneira, a situação doméstica modela seu comportamento nas relações exteriores (MILNER, 1997, p. 3).

A autora relaciona as variáveis *interesses, instituições e informação* para analisar a propensão à cooperação entre os Estados. Assim como Milner (1997), entende-se que há cooperação quando um ator ajusta seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, através de um processo de coordenação política (KEOHANE, 1984).

A mobilização deste conceito de cooperação sugere o entendimento de dois importantes elementos. Primeiramente, assume-se que o comportamento de um ator é direcionado a algum objetivo, que não necessariamente é o mesmo para todos os envolvidos. Em segundo lugar, percebe-se que há ganhos ou recompensas advindos da cooperação, ainda que não sejam de igual magnitude para todos os envolvidos. (MILNER, 1997, p. 7).

O argumento de Milner (1997, p. 9-10) é que a cooperação entre os países, ou o ajuste mútuo de preferências, é fortemente afetada pela distribuição doméstica de suas consequências. Os acordos de cooperação geram no nível doméstico, ganhadores, perdedores, opositores e apoiadores. A disputa interna entre estes grupos condiciona as possibilidades e a natureza de acordos de cooperação internacional, sendo que “Todos os aspectos da cooperação são afetados pelas considerações domésticas porque a cooperação é uma continuação das disputas políticas domésticas por outros meios” (MILNER, 1997, p. 10) ⁶.

⁶ All aspects of cooperation are affected by domestic considerations because cooperation is a continuation

Nesta abordagem, para se compreender os processos decisórios em política exterior três fatores devem ser considerados: 1) as preferências políticas dos atores domésticos; 2) as instituições que regulamentam a partilha de poder entre eles e 3) a distribuição de informação. A análise da adesão da Venezuela e da suspensão do Paraguai do MERCOSUL, sendo assim, passa pela identificação dos interesses e preferências, dos contextos institucionais e políticos e de como a informação se distribui (MILNER, 1997).

A existência de uma Cláusula Democrática no MERCOSUL indica que as decisões tomadas no nível internacional por países democráticos são mais críveis do que aquelas tomadas por países de regimes autoritários (LEEDS, 1999).

Leeds (1999) disserta sobre a influência das instituições domésticas sobre a capacidade de se firmar acordos de cooperação no sistema internacional. Para mensurar esta relação, a autora compara díades de países com regimes políticos democráticos e autoritários. Nesta análise, duas dimensões das díades – credibilidade e flexibilidade – são consideradas pela autora como condicionantes nesse processo.

Ainda segundo esta autora, a relação entre a política doméstica e a capacidade do Estado de fazer compromissos críveis está ligada ao grau de *accountability*, ou seja, o nível que o governo está submetido à supervisão da população relativamente a seus atos e omissões. Em Estados com um alto índice e maior amplitude de *accountability*, os líderes são mais propensos a considerar os custos gerados na política doméstica por se quebrar um compromisso internacional.

Outro aspecto considerado é a flexibilidade no ambiente internacional. Geralmente, as autocracias⁷ são mais flexíveis, uma vez que apresentam maior concentração de poder e menores custos internos nos processos decisórios. Estados flexíveis podem responder mais facilmente as ações dos outros atores internacionais, podendo sofrer menos com mudanças no ambiente internacional (LEEDS, 1999).

Seguindo as contribuições de Leeds (1999), Keohane (1984) e Milner (1997), 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, perdem os atributos factuais de soberania enquanto adquirem novas técnicas para a resolução de conflitos entre eles" (HAAS, 1970, p. 610)⁸. Além disso, são criadas instituições comuns com capacidade para tornar as decisões vinculantes a todas as partes (MALAMUD; SCHMITTER, 2006 *apud* MALAMUD, 2011, p. 220).

O processo integrativo mercosulino apresenta-se como uma experiência que se diferencia de outros regionalismos. 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, que se caracterizam, dentre outras coisas, por possuírem Poderes Executivos com grandes atribuições legislativas.

Assim como a democratização, que tornou possível a integração mercosulina, desde o início, as ações dos presidentes garantiram ao MERCOSUL a flexibilidade necessária para se desenvolver, mesmo com déficits institucionais e normativos. Diante da relativa deficiência das instituições regionais, o forte presidencialismo dos Estados

of domestic struggles by other means

⁷ Sartori (1994, p. 227-228) afirma que o oposto da democracia é a autocracia, caracterizada pelo poder concentrado, incontrolável e ilimitado.

⁸ 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.

membros é tido como condição não só favorável, mas sim, necessária para a sustentabilidade do MERCOSUL (MALAMUD, 2003).

Atores, Recursos e Contextos

Para se reconstruir o processo de adesão da Venezuela e da suspensão do Paraguai do MERCOSUL é necessário, primeiramente, identificar os atores envolvidos – informados por seus interesses e recursos–e como eles interagem diante de certas regras, que variam de acordo com o contexto – institucional e político.

Tal análise é realizada sob a ótica do novo institucionalismo da escolha racional, abordagem que pressupõe que os atores são racionais, isto é, buscam a “[...] correspondência ótima entre fins e meios” (TSEBELIS, 1998, p.33), para se alcançar um objetivo (TSEBELIS, 1998, p. 97). Ser racional, neste sentido, significa organizar os meios adequados para a consecução de determinados fins (BARRY; HARDIN, 1982, p. 371).

Ademais, as instituições são consideradas reguladoras das interações políticas e estratégicas dos atores. Nesta perspectiva, “[...] o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205-206).

As instituições são importantes no processo político, isto é, de interação estratégica, pois têm o papel de estruturá-lo, influenciando na possibilidade e na ordem das alternativas na agenda. Além disto, elas possibilitam ganhos de troca e de informação, o que incentiva a adoção de cálculos e ações precisas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 2003, p. 206).

Entende-se que, além de racionais, os atores são dotados de interesses que se traduzem em preferências, que não são fixas. Um ator pode ter, concomitantemente, vários interesses políticos e econômicos. Entretanto, cabe identificar qual interesse possui predominância sobre o outro. Diante disto, a ausência de um conceito de democracia na formulação da Cláusula Democrática torna possível o uso estratégico da Cláusula. Ou seja, a Cláusula Democrática pode ser uma ferramenta de organização dos meios para consecução de certos fins. Nesta perspectiva, uma das ações estratégicas possíveis é a *herestética*, termo cunhado por Riker (1986) e que se refere a uma técnica que se relaciona à retórica (persuasão verbal), porém não se limita a ela. Trata-se da construção de um ambiente (contexto) que favoreça a vitória política, “transformando uma situação de desfavorável em favorável” (RIKER, 1986, p.54) ⁹.

Os eventos em tela mostram que a aplicação das sanções previstas na Cláusula Democrática ao caso paraguaio retirou do processo decisório o único ator que vetava a entrada da Venezuela. Neste sentido, analisa-se se as condições foram modificadas para se criar um ambiente favorável à vitória política através de estratégias de sucesso, nos termos definidos por Riker (1986).

Uma das formas de tratar dos recursos dos atores em processos decisório inseridos em diferentes configurações institucionais é a análise baseada nos *veto players* (atores com poder de veto, individuais ou coletivos). Tsebelis (1997) formulou um modelo de análise que permite a comparação entre diferentes arranjos institucionais tomando uma única variável dependente: a estabilidade de 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 da adesão da Venezuela ao MERCOSUL nos Senados de Brasil e Paraguai, assume-se que, agrupados, seja por similaridade ideológica ou política, os

⁹[...] transforming the situation from unfavorable to favorable.

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 aprovação de Tratados, Protocolos e compromissos internacionais no nível doméstico. O quadro abaixo relaciona as três variáveis e a maneira como elas serão operacionalizadas no evento em questão:

Quadro 1. Mobilização das variáveis de Tsebelis (1997) na análise dos recursos dos atores nas discussões sobre a adesão da Venezuela ao MERCOSUL no Senado de Brasil e Paraguai

Número de <i>veto players</i>	Congruência política entre os <i>veto players</i>	Coesão interna dos atores coletivos
Identificação do número de coalizões que podem impedir que a política seja adotada.	Posição política dos <i>veto players</i> em relação ao tema e distância política entre eles.	Divergência ideológica dos atores constituintes dos <i>veto players</i> , isto é, a distância entre eles no espectro ideológico (esquerda/direita).

Fonte: Elaboração da autora. Tsebelis, 1997.

Sobre os contextos em que se dão os processos decisórios, Sartori (1994, p. 299-300) afirma que eles podem ser *descontínuos* – quando as decisões políticas se dão de maneira distinta - ou *contínuos* – no sentido de órgão decisório não as trata de maneira separada (SARTORI, 1994, p. 290-300).¹⁰

Em relação aos arranjos institucionais dos países originalmente membros do MERCOSUL, percebe-se a ocorrência de governos de coalizão, característica comumente associada ao parlamentarismo, no presidencialismo. Grande parte da literatura interpreta este novo tipo de arranjo como uma resposta estratégica aos dilemas institucionais advindos da coexistência do presidencialismo com um legislativo fragmentado entre os muitos partidos existentes. Os presidencialismos de coalizão diferenciam-se, principalmente, pelo alto envolvimento do Executivo no processo legislativo.

Ademais, para garantir apoio para a aprovação da agenda legislativa do Executivo, os presidentes comportam-se, de certa maneira, como primeiros ministros das democracias da Europa Ocidental, buscando formar e cultivar coalizões interpartidárias no Legislativo. O objetivo do presidente é promover uma coalizão legislativa que defenda, com segurança, as preferências do Executivo (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2014, p.3).

Inácio (2006) aponta que o comportamento parlamentar dos partidos nos presidencialismos de coalizão informa-se pelo pertencimento ou não à coalizão governativa (ou seja, em ser do grupo de situação ou de oposição¹¹) e também pela posição no espectro político ideológico. Assume-se, baseado na literatura mobilizada, que os interesses dos atores (políticos ou econômicos) se traduzem em preferências que se distribuem pelos eixos governo/oposição e esquerda/direita.

¹⁰ Entende-se que um contexto decisório contínuo permite que aconteçam trocas que ultrapassem o presente, tendo em vista o momento futuro. Isto é, opera o mecanismo de compensação recíproca retardada em que o ator pode abrir mão de um interesse não tão intenso no presente esperando apoio em outro momento no futuro, já que as decisões são interligadas (SARTORI, 1994, p. 300).

¹¹ Podemos assim definir Oposição como a união de pessoas ou grupos que objetivam fins contrastantes com fins identificados e visados pelo grupo ou grupos detentores do poder econômico ou político; a estes, institucionalmente reconhecidos como autoridades políticas, econômicas e sociais, opõem-se os grupos de oposição sua resistência, servindo-se de métodos constitucionais e legais, ou de métodos e meios de outros tipos, mesmo ilegais e violentos” (BOBBIO ET AL, 1998, p. 846).

Segundo Bobbio (1995) esquerda e direita são termos antitéticos, isto é, reciprocamente excludentes, e conjuntamente exaustivos: “São excludentes no sentido de que nenhuma doutrina ou nenhum movimento pode ser simultaneamente de direita e de esquerda. E são exaustivos no sentido que [...] nenhuma doutrina ou movimento podem ser apenas de direita ou de esquerda” (BOBBIO, 1995, p. 31).

Bobbio (1995) divide o espectro ideológico da seguinte forma: 1) na extrema esquerda estão localizados movimentos políticos e doutrinas que são, ao mesmo tempo, igualitários e autoritários (pequeno apreço à liberdade); 2) na centro-esquerda: localizam-se doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e libertários; 3) centro-direita: aqueles que são, simultaneamente, libertários e inigualitários; 4) extrema direita: aqueles antiliberais e anti-igualitários (BOBBIO, 1995, p.119)¹².

Explenados os conceitos que informam a identificação e caracterização dos atores, seus recursos, e os contextos institucionais e políticos, passa-se para a compreensão sobre as interações e os resultados delas advindos.

Interações e Resultados

Este item compila os conceitos para analisar as interações políticas feitas nos eventos em tela – entrada da Venezuela e suspensão do Paraguai do MERCOSUL – considerando a mobilização da Cláusula Democrática e os resultados produzidos. A análise das interações políticas informa-se pelas contribuições de Pizzorno (1975) sobre a participação política. O autor sugere uma definição sistemática de participação política. Considerando que o interesse se refere propriamente ao fim (objetivo) do ator individual ou coletivo, ao passo que a solidariedade é entendida como o compartilhamento de objetivos ou interesses (REIS, 2009, p. 142).

Pizzorno (1975) contrapõe os sistemas de solidariedade aos sistemas de interesses, definindo o primeiro como “[...]un sistema de valoraciones comunes que sirven a un conjunto de actores para valorar los resultados de las acciones recíprocas según ventajas comparadas.” (PIZZORNO, 1975, p. 36-37). Em relação aos sistemas de interesses, entende-se que não há compartilhamento de uma identidade específica, interações de competição e conflito (PIZZORNO, 1975, p. 37)

Sendo assim, entende-se que estas características constituem os tipos puros dos sistemas de solidariedade – em que há predominância de cooperação entre os iguais – e interesse – em que a competição e o conflito entre os diferentes são os tipos de interação de predomínio. Diante das estruturas de solidariedade e interesse, entende-se participação política como “[...] la participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes.” (PIZZORNO, 1975, p. 39).

Sobre os tipos de resultado de uma interação (jogo) político, Sartori (1994, p.299) afirma que um jogo pode ser de soma positiva ou de soma zero. Entende-se que “[...] um jogo é de soma zero quando um jogador ganha exatamente o que outro perde”. Sendo assim, o interesse é proporcionar o maior prejuízo possível em seu adversário, mesmo que isso incorra em maiores riscos para si. Os jogos de soma positiva, por sua vez, há compartilhamento dos ganhos.

Cabe, assim, analisar os resultados do processo decisório sobre a entrada da Venezuela no MERCOSUL nos Paramentos de Brasil e Paraguai, e a suspensão do Paraguai do Bloco – nas instâncias decisórias regionais do MERCOSUL – verificando se houve predominância de cooperação ou conflito (PIZZORNO, 1975) e se a combinação desses tipos de interação produziu resultados de soma zero ou soma

¹²Bobbio (1995, p.119) destaca que a realidade é mais diversificada do que o esquema por ele sugerido (que foi construído por dois critérios)..

positiva.

A reconstrução conceitual possibilita a seguinte hipótese à pergunta de pesquisa: A Cláusula Democrática é mobilizada, a depender dos interesses, ora pela definição procedimental, ora pela substancial de democracia, seguindo as seguintes condições:

- a) Se há prevalência do interesse político de manter o MERCOSUL democrático, prefere-se a definição procedimental de democracia.
- b) Se há prevalência do interesse econômico, no sentido de fortalecer o MERCOSUL economicamente, prefere-se a definição substancial de democracia.

Exposta a hipótese, a próxima seção centra-se em analisar a empiria, identificando os atores e contextos (institucionais e políticos) de acordo com os conceitos mobilizados na construção deste modelo analítico.

2. 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 identificar como os atores se distribuem nos dois eixos¹³.

Depois de identificados os atores relevantes, tem-se o objetivo de buscar evidências para o teste da hipótese, através de análise qualitativa, tomando os pronunciamentos dos discursos dos senadores brasileiros durante as audiências públicas sobre a matéria na CRE, dos discursos dos senadores paraguaios durante as seções no Plenário da *Cámara de Senadores* no debate sobre o tema e nos pronunciamentos oficiais dos partidos políticos paraguaios¹⁴. Destaca-se que, nesta etapa, a Cláusula Democrática é mobilizada em relação à entrada da Venezuela e, sendo assim, quando é mencionada, faz-se referência ao regime político venezuelano.

Posteriormente, são analisados os atores relevantes no processo decisório da suspensão do Paraguai, que se deu no nível regional. 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 nos eixos esquerda/direita.

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, através da Mensagem nº82. 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 e 61,7% no Senado) (ANASTASIA; MELO, 2009, p. 278). Nota-se que, em ambas as

¹³ Os dados foram colhidos na literatura especializada e nas publicações do projeto *Elites Parlamentarias de América Latina (PELA)* do Instituto Interuniversitario de Iberoamérica – Salamanca.

¹⁴ Os dados foram coletados em publicações oficiais do Senado Brasileiro, e no sítio da instituição; no *Sistema de Información Legislativa – SILpy* – do Poder Legislativo do Paraguai, na imprensa e na literatura especializada.

câmaras, a bancada de apoio ao governo apresentou um pequeno crescimento durante os anos de 2007 e 2008, chegando a 65,4% no Senado, como sumariza o quadro abaixo:

Tabela 1. Composição do Senado: 2006 (eleição), 2007 (posse) e 2008

Partidos	Senado Federal		
	Eleição (2006)*	2007**	2008***
PMDB	4	20	20
PT	2	11	12
PP	1	1	1
PR	1	4	4
PSB	1	3	2
PDT	1	4	5
PTB	3	5	7
PC do B	1	1	1
PV	-	-	-
PRB	-	1	1
<i>Situação</i>	<i>14</i>	<i>50</i>	<i>53</i>
PSDB	5	13	13
DEM	6	17	13
PPS	1	-	-
<i>Oposição</i>	<i>12</i>	<i>30</i>	<i>26</i>
Outros	1	1	2
Total	27	81	81

Fonte: Adaptado pela autora. Anastasia e Melo (2009).

*Nas eleições de outubro de 2006 apenas 1/3 das vagas para o Senado foram preenchidas. Em fevereiro de 2007, 27 senadores tomaram posse.

** Dados relativos ao mês de fevereiro de 2007

***Dados relativos ao mês de dezembro de 2008.

Percebe-se variação na composição das bancadas, fenômeno explicado por Anastasia e Melo (2009, p. 279) por dois fatores: primeiramente, a constância que os suplentes assumem os assentos no Senado, uma vez que as carreiras políticas são construídas na alternância de postos no Executivo e no Legislativo; em segundo lugar, a migração partidária, que se constituía, à época, como uma alternativa para a sobrevivência política dos legisladores.

A proposição foi recebida pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE – do Senado 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) instituem 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 e possui o mesmo número de suplentes (BRASIL, 2007, Artigo 83), e foi o principal local de troca de informações e discussão da matéria.

A coalizão governativa durante o segundo mandato do presidente Lula, período em tela neste evento, era composta pelos seguintes partidos: PMDB, PT, PP, PR, PSB, PTB, PDT, PCdoB, PV, PSC e PRB, PTdoB, PMN, PHS. A oposição, por sua vez, compreendia o PSDB, PFL (DEM), PPS, PSOL e PTC (ANASTASIA; MELO, 2009). O quadro abaixo sumariza a localização no espectro ideológico de partidos de destaque da base governativa e da oposição¹⁵:

Tabela 2. Polarização ideológica de PSDB, PTB, PP, DEM, PMDB e PT

Partido	Grau de Polarização ideológica*
PSDB	6,64
PTB	7,61
PP	8,50
DEM	8,32
PMDB	6,27
PT	4,25

Fonte: PELA. *Datos de opinión. Elites Parlamentarias Latinoamericanas. BRASIL (2003 -2007)*.

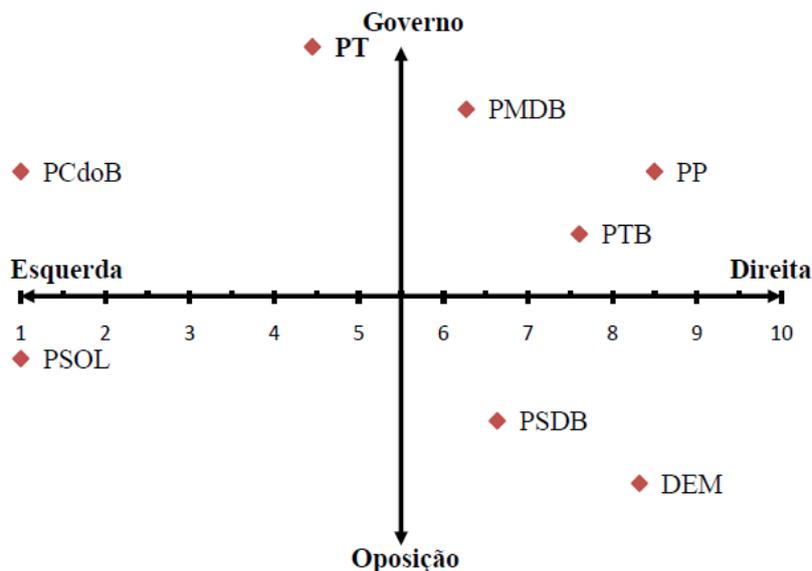
*1 significa esquerda e 10 significa direita. Medidas auferidas por meio da percepção dos deputados sobre a própria localização ideológica e a da identificação de parlamentares de outros partidos.

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 espaços 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 de centro-direita; o PP localiza-se ainda mais à direita do espectro ideológico (8,50); o PT, por sua vez, é caracterizado como um partido de centro-esquerda. Relativamente à oposição, há partidos localizados à direita do espectro (DEM – 8,32), partidos de centro-direita (PSDB) e partidos de esquerda como o PSOL¹⁶. Destaca-se que, apesar da opção oposicionista ao governo, o PSOL geralmente não se alia politicamente ao chamado Bloco de oposição. Estes fatores demonstram que a coesão interna dos atores coletivos é relativamente baixa. O gráfico abaixo demonstra a dispersão de PT, PSDB, PP, PTB, DEM, PMDB, PCdoB e PSOL nos eixos governo/oposição e esquerda/direita:

¹⁵ Os partidos foram selecionados pela disponibilidade de dados do relatório no PELA “*Datos de opinión. Elites Parlamentarias Latinoamericanas. BRASIL (2003 -2007)*” e em trabalhos que utilizaram a mesma base de dados (MELO; NUNES, 2009).

¹⁶ Embora não constem as medidas ideológicas do PCdoB e do PSOL no relatório do PELA “*Datos de opinión. Elites Parlamentarias Latinoamericanas. BRASIL (2003 -2007)*”, outros trabalhos, que utilizam a mesma base de dados, os localizam na extrema esquerda, ocupando o número 1 da escala (MELO; NUNES, 2009).

Gráfico 1. Dispersão dos atores nos eixos governo/oposição e esquerda/direita:



Fonte: Elaboração da autora com dados de *Datos de opinión. Elites Parlamentarias Latinoamericanas. BRASIL (2003 -2007)*; Anastasia; Melo (2009) e Melo; Nunes (2009).

*1 significa esquerda e 10 significa direita.

A principal arena de informação e discussão do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi a CRE. As audiências públicas, que são 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 nestes eventos. Foram realizadas cinco audiências públicas sobre o tema, sendo solicitadas tanto por parlamentares de situação, quanto de oposição.

O relator Tasso Jereissati – PSDB – fez requerimento da primeira audiência pública. Foi realizada em 16 de abril de 2009 e as falas dos senadores de partidos de oposição e situação, durante esta primeira audiência pública demonstram que o interesse econômico de fortalecer o MERCOSUL é traduzido em preferência pela definição substancial de democracia. Concomitantemente, o interesse político de manter o MERCOSUL democrático coaduna-se com a preferência pela definição procedimental. Neste sentido, o senador João Tenório (PSDB) (BRASIL, 2010, p. 31) atribuiu maior atenção ao interesse político de manter o bloco democrático e questionou o caráter democrático do regime político venezuelano em termos procedimentais. Por outro lado, o discurso do senador Romero Jucá (PMDB), em que se percebeu predominância do interesse econômico, elucidou que, na Venezuela, havia eleições e uma significativa melhoria dos indicadores sociais, característica ligada à definição substancial.

Ainda nesta direção o Senador José Nery (PSOL) afirma que “[...] é preciso ressaltar as razões econômicas” (BRASIL, 2010, p. 39) e que “o único empecilho para o acolhimento da Venezuela no Mercosul, sobretudo o que temos discutido no Brasil, é de natureza política. Não a política vista de forma mais geral, universal, mas aquela [...] orientada por um viés ideológico” (BRASIL, 2010, p. 40). Relativamente à definição de democracia traduzida pela predominância do interesse econômico, o senador afirma:

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 democraticamente. 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).

A segunda audiência pública aconteceu em 30 de abril de 2009 e dela participaram o então Ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, do então Governador do Estado de Roraima, Sr. José Anchieta Júnior, do Sr. Antônio José Ferreira Simões, embaixador do Brasil na Venezuela, e do Sr. Reginaldo Braga Arcuri, Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (BRASIL, 2010).

O ex-ministro Celso Amorim representava os interesses do Executivo e afirmou que “A Venezuela é um país de grande importância, [...], e tem para nós o valor econômico, estratégico e simbólico de fazer do Mercosul núcleo de integração da América do Sul. Não se trata mais, apenas, da integração do Cone sul [...]” (BRASIL, 2010, p. 52). Dentre as justificativas da importância econômica da participação da Venezuela no MERCOSUL, Amorim destacou que a Venezuela possuía, em 2008, o terceiro maior PIB da América do Sul (300 bilhões de dólares americanos), o crescimento, impulsionado pelo petróleo, de 62,65% entre os anos de 2002 e 2008, e o fato de a Venezuela possuir a sexta reserva de petróleo do mundo. Abordou-se, também, a importância do mercado venezuelano como grande comprador de alimentos e bens industriais, o que beneficiaria diversos setores da economia brasileira com o aumento das exportações. Por fim, aclarou a importância da aproximação venezuelana para os estados brasileiros, principalmente os da região norte.

Relativamente à Cláusula Democrática e a situação política da Venezuela, Amorim uma postura mais neutra, sem demonstrar preferência, explicitamente, por nenhuma das duas definições de democracia (procedimental e substancial). Nas palavras do ex-ministro: “*Não entrarei no mérito da qualidade da democracia, mas as pessoas continuam vivendo de maneira normal [...]*” (BRASIL, 2010, p. 55, grifos nossos).

Informados pelo pronunciamento de Celso Amorim, as posições dos senadores foram dicotomizadas entre apoio e crítica ao interesse do governo, que era claramente econômico. O Senador Inácio Arruda (PCdoB), seguiu a opinião do ex-ministro, afirmando que a adesão da Venezuela ao MERCOSUL é um “feito histórico, do ponto de vista político, que tem consequências econômicas muito favoráveis para o Brasil” (BRASIL, 2010, p. 68). Relativamente à questão democrática afirmou que, “Mesmo que alguns gostem e possam achar que não é tão boa quanto àquela que desejava para aquele país, não podemos interferir, portanto, considero que superamos esta etapa. Então, fica o problema do entrelaçamento econômico” (BRASIL, 2010, p. 68). Aloizio Mercadante (PT) posicionou-se de semelhante maneira afirmando que “Não acho que estamos e nem podemos discutir o processo de adesão da Venezuela ao Mercosul a partir de uma avaliação do Governo venezuelano” (BRASIL, 2010, p. 72) e afirmou que a maior preocupação em relação à adesão da Venezuela era econômica, e não política, dado os riscos da “doença holandesa”¹⁷ na economia venezuelana.

A oposição, por sua vez, demonstrou interesse político de manter o bloco democrático. Na opinião do senador Arthur Virgílio (PSDB) “Não é a luta de

¹⁷ Entende-se que há doença holandesa quando “[...] a descoberta de um recurso natural muito abundante e valorizado no mercado externo eleva substancialmente as exportações específicas, e o afluxo de divisas determina uma apreciação da taxa cambial, que por sua vez ocasiona uma perda de competitividade das demais exportações e da produção para o mercado interno (em comparação às importações concorrentes)” (FURTADO, 2008, p. 40).

convicções que deve colocar a economia em primeiro lugar, sem esquecer (*sic*) da questão política.” (BRASIL, 2010, p. 71). O senador ainda afirmou 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).

Em seguida, através de um requerimento feito pelo Senador Fernando Collor, realizou-se a terceira audiência pública, no dia 9 de junho de 2009. Realizou-se ainda, em 9 de julho de 2009, por novo requerimento do Senador Fernando Collor, a quarta audiência pública. Percebe-se que o posicionamento dos senadores foi, mais uma vez, balizado pelos interesses políticos – de manter um MERCOSUL democrático – ou econômicos – de fortalecer o Bloco economicamente. Relativamente às definições de democracia atribuídas à Cláusula Democrática, o senador Inácio Arruda (PCdoB) afirmou que a Venezuela passa um processo de ampliação da democracia e que, “[...] *do ponto de vista dos protocolos do Mercosul, ampliou-se a democracia. Tem mais democracia. Não tem menos democracia, não. Tem mais eleição, mais participação*”. (BRASIL, 210, p.161), e que “[...] acho que no exame da questão da Venezuela temos que explorar o terreno estratégico [...]” (BRASIL, 210, p.161, grifos nossos). O senador Tarso Jereissati (PSDB), contrariamente, afirmou que “*No espírito do Mercosul, ele não é apenas um acordo comercial, mas é um acordo que realmente visa a crescente integração dos países da América do Sul e que cada vez mais entre nós, o relacionamento tenha o primado da fraternidade*” (BRASIL, 2010, p. 153, grifos nossos), demonstrando maior interesse político do que econômico relativamente ao MERCOSUL.

Os senadores, novamente, manifestaram-se relativamente aos interesses – políticos e econômicos – e mobilizaram a Cláusula a partir deles. O senador Inácio Arruda (PCdoB) disse que “*Do ponto de vista da democracia [...] os tratados e protocolos de Constituição do Mercosul talvez não tivessem condições de entrar no detalhamento do que é o processo democrático.*” (BRASIL, 2010, p. 173, grifos nossos).

O senador Fernando Collor (PTB), por sua vez, afirmou que a Cláusula Democrática do MERCOSUL foi informada pela Carta Democrática Interamericana (OEA) e que consta neste documento o zelo pela democracia representativa, que é, por definição, procedimental.

A quinta e última audiência pública, realizada em 27 de outubro de 2009, finalizou um período de seis meses de discussões, e contou com a presença do Prefeito de Caracas na ocasião, Antonio Ledezma, e o Embaixador Régis Arslanian, representante Permanente do Brasil junto à Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi) (BRASIL, 2010, p. 195).

Finalmente, o líder do governo no Senado, Romero Jucá (PMDB), posicionou-se favoravelmente à adesão da Venezuela como membro permanente do MERCOSUL e afirmou em voto:

Em síntese, consideramos que não há fatos que consubstanciam a rejeição ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Pelo contrário, está claro que a adesão deste país irmão: atende plenamente aos interesses nacionais do Estado Brasileiro, fortalecendo a segurança jurídica no relacionamento com um país vizinho e muito contribuindo para os interesses econômicos, comerciais, industriais, agrícolas, trabalhistas e regionais do Brasil; atende aos interesses do Mercosul, em termos de sua revitalização interna e projeção no cenário internacional, notadamente em termos energéticos e na vertente amazônica caribenha; atende às preocupações existentes com relação aos desenvolvimentos políticos dentro da Venezuela – em matéria de democracia, direitos humanos, paz e estabilidade (BRASIL, 2010, p. 322).

Em relação ao P.U e à condicionalidade democrática, Jucá afirma que o

documento pode servir como promotor da democracia venezuelana. Contrariamente, a oposição ofereceu parecer não favorável ao ingresso venezuelano, apresentando os problemas democrático-institucionais daquele país como principal justificativa e remetendo ao P.U.

A análise dos pronunciamentos dos senadores nas audiências públicas da CRE permite as seguintes conclusões: primeiramente, o interesse político (de manter o MERCOSUL democrático) e o econômico (de fortalecer o Bloco economicamente) se traduziram em preferências pela definição procedimental e substancial de democracia, respectivamente. É interessante analisar a forma como estas preferências se distribuem nos eixos governo/oposição esquerda/direita.

Nota-se que senadores de oposição situados mais à direita do espectro ideológico (PSDB e DEM) atribuíram à Cláusula Democrática do MERCOSUL uma definição procedimental de democracia, questionando a concentração de poderes no Executivo venezuelano, a ausência de *checks and balances*, e as limitações na garantia de liberdades civis e direitos políticos. O senador José Nery (PSOL), opositorista e de esquerda, contudo, atribuiu à Cláusula Democrática uma definição substantiva de democracia. Neste último caso, infere-se que esta preferência foi condicionada mais pela imbricação ideológica do que pela política.

Os senadores governistas, principalmente do PT, PMDB e PCdoB, atribuíram uma definição substancial à Cláusula Democrática, o que resultou de um interesse predominantemente econômico. Neste sentido, destacaram, além das realizações de eleições, que o regime político venezuelano promoveu melhorias dos indicadores sociais e inseriu novos mecanismos de participação direta. Retomando a discussão realizada na primeira seção do primeiro capítulo, esses traços são comuns à definição substancial de democracia que, dentre outras coisas, critica a democracia representativa (BOBBIO ET AL, 1998). Pode-se inferir, assim, que a posição de senadores do PMDB, partido de centro-direita, foi mais condicionada por aspectos políticos (pertencimento à coalizão) do que ideológicos. O posicionamento do senador Fernando Collor de Melo (PTB) parece ser uma exceção. Collor, que pertence a um partido da base governativa, posicionou-se veementemente contra a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, demonstrando interesse político de manter o MERCOSUL democrático, e preferência pela definição procedimental. Contudo, é possível inferir que Collor, ex-presidente do Brasil e que atuou ativamente na consolidação do MERCOSUL, possui grandes interesses em relação ao Bloco, fator que influenciaria sua posição mais do que o pertencimento ou não à coalizão governativa.

Atores, interesses e preferências no processo decisório sobre o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL na Cámara de Senadores do Paraguai

No Paraguai, o processo decisório sobre a entrada da Venezuela ao MERCOSUL foi mais moroso e extenso. A primeira entrada do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL se deu em 04 de Julho de 2007, por meio da Mensagem N°675 do Poder Executivo – Ministério das Relações Exteriores. O documento foi encaminhado à Comissão de *Economía, Cooperativismo, Desarrollo e Integración Económica Latinoamericana* e depois foi retirado pelo Poder Executivo em 13 de agosto de 2009. O objetivo é analisar este processo durante o governo de Lugo (eleito em 2008). Porém, a primeira entrada do Protocolo no Senado antecede ao período sob análise.

A *Frente Guasú*, coligação eleitoral que possibilitou a eleição de Lugo e a retirada da ANR do governo, era bastante heterogênea em relação ao posicionamento no espectro ideológico de seus componentes. A aliança eleitoral coligação foi composta por três frentes, a saber: a *Alianza Patriótica para El Cambio (APC)*, que abrigou partidos mais tradicionais e situados na centro-direita do espectro político, como PRLA, PRF,

PDC, PPS, PEN, PPT (MPT) e PDP; a *Alianza Patriótica Socialista (APS)*, formada por partidos de esquerda e com pouca (ou nenhuma) representação no Parlamento; e a *Alianza Patriótica Norteña (APN)*, constituída organizações indígenas e campesinas (MARTINEZ ESCOBAR, 2013). No bloco de oposição os principais partidos eram ANR, PPQ e UNACE.

Diferentemente do contexto político brasileiro, em que o ex-presidente Lula possuía uma coalizão governativa majoritária no Parlamento, a base de apoio ao ex-presidente Lugo era notavelmente pequena. Neste sentido, o apoio eleitoral não se transformou, necessariamente, em apoio político, segundo Martínez Escobar (2013, p.16). A tabela abaixo mostra as bancadas partidárias na *Cámara dos Senadores* após a eleição de 2008:

Tabela 3. Representação Partidária do Senado – (2008-2013)

<i>Cámara de Senadores (2008- 2013)</i>	
Partidos	Número de Senadores
ANR	15
PRLA	14
UNACE	9
PPQ	4
PPS	1
PDP	1
MPT	1
Total	45

Fonte: Elaboração da autora. OPLA, 2014; *Cámara de Senadores*, 2014.

O partido com o maior número de assentos é o ANR, principal ator político da oposição. O PRLA, partido ao qual pertencia o vice-presidente e que compôs a coligação eleitoral vitoriosa, não se portou como aliado político do governo (UHARTE POZAS, 2012). Juntos, colorados e liberais possuíam mais de 65% da representação no Senado. Isto se tornou um agravante, principalmente para a aprovação de matérias de política externa, uma vez que compete ao Senado a iniciação das discussões dos tratados e acordos internacionais.

Sublinha-se que, a despeito da histórica competição pelo poder entre ANR e PRLA, estes dois partidos possuem localizações ideológicas bastante próximas, como se pode observar na tabela abaixo:

Tabela 4. Polarização ideológica ANR e PLRA

Período	ANR	PLRA
1993-1998	7,36	5,86
1998-2003	7,85	6,06
2003-2008	6,80	5,56

Fonte: PELA. *Elites Parlamentarias Latinoamericanas. PARAGUAY (Estudios 21, 22 e 49)*.

*1 significa esquerda e 10 significa direita.

Estes dados indicavam uma situação de difícil governabilidade para ex-presidente Lugo. Uma pequena base aliada no Senado (governo minoritário), que, naturalmente, já dificultaria a aprovação da agenda presidencial, somou-se ao fato de que as raízes do bipartidarismo entre ANR e PLRA ainda são norteadoras para o

posicionamento político dos demais partidos políticos (UHARTE POZAS, 2012)¹⁸.

As opiniões sobre a entrada Venezuela no MERCOSUL, e a vocalização dos interesses e preferências dos senadores se deu neste contexto desfavorável à governabilidade do presidente Lugo. O processo foi mais longo do que no Brasil e de acordo com dados do *Sistema de Información Legislativa – SILpy* – o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi encaminhado ao Senado quatro vezes e encontrou grande resistência pra ser discutido e aprovado pelos senadores.

O Poder Executivo, através da Mensagem Nº 675, encaminhou o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL pela primeira vez em 02 de julho de 2007¹⁹. Em tal ocasião, a comissão de *Economía, Cooperativismo, Desarrollo e Integración Económica Latinoamericana* forneceu, em 04 de agosto de 2007, um parecer desfavorável à aprovação do Protocolo e após quase 2 anos de nenhum registro de tramitação, o Poder Executivo o retira de tramitação por meio da Mensagem n. 219, de 13 de agosto de 2009 (PARAGUAI, 2014).

Os partidos com as maiores bancadas no Senado paraguaio mostravam-se, de maneira enfática, contrários ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL. A ANR, pela resolução 18/09 da *Junta de Gobierno Del Partido Colorado*, posicionou-se contrária à incorporação venezuelana ao Bloco, recorrendo à Cláusula Democrática do MERCOSUL. Os colorados destacaram que as instituições democráticas dos países eram essenciais para o desenvolvimento do MERCOSUL e consideraram o governo da Venezuela incompatível com este objetivo do Bloco. A nota mencionou que “[...]constituye un hecho público y notorio el proceder político de corte autoritario del presidente de la República Bolivariana de Venezuela; su ánimo de perpetuidad y su manifiesto proceder intervencionista con pretensiones hegemónicas que trasciende las fronteras de su país.” (RECHAZO...,2009). Ademais, foram criticadas as iniciativas contra a liberdade de imprensa e de expressão, a perseguição do governo a certos setores sociais, políticos e econômicos (RECHAZO..., 2009).

O PRLA, por meio de seu comitê político, também se manifestou contrário à adesão da Venezuela ao MERCOSUL, mobilizando os mesmos argumentos da ANR, e aconselhou seus senadores a rechaçarem o Protocolo. (PLRA...,2009). PPQ e UNACE também se manifestaram formalmente contrários ao ingresso venezuelano ao Bloco, afirmando a incompatibilidade do regime político venezuelano com a letra do P.U. (RECHAZO.....,2009).

A segunda entrada do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL no Senado paraguaio aconteceu em 22 de novembro de 2010, através da Mensagem Nº555. Neste documento o ex-presidente Lugo demonstrou o interesse do Poder Executivo paraguaio relativamente à adesão da Venezuela, afirmando que:

Dicho proceso permitirá a consolidación del proceso de integración entre los países de la región y otros bloques comerciales, promoviendo el desarrollo integral, mediante el incremento de los intercambios comerciales y el desarrollo conjunto de procesos productivos, entre otros. El citado protocolo señala además, que esta primera ampliación del MERCOSUR, en el contexto de la integración latinoamericana, será de relevancia para la promoción del desarrollo integral, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, basados en las complementación, la solidaridad y la cooperación entre nuestro pueblo. Por ello, este instrumento se deberá constituir no solo en una herramienta para fortalecer el comercio entre nuestros países, sino también en un compromiso para trabajar mancomunadamente en la identificación y

¹⁸ Não foi possível encontrar os dados sobre a localização ideológica dos demais partidos paraguaios, o que impossibilita a confecção do gráfico de dispersão dos partidos nos eixos governo/oposição e esquerda/direita.

¹⁹ Retoma-se que o início da discussão do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL antecede brevemente ao governo de Lugo (2008).

aplicación de medidas destinadas a impulsar la inclusión social y a asegurar una vida digna a sus habitantes. (PARAGUAI, 2010).

No dia 01 de dezembro de 2010, a *Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales* forneceu dois pareceres diferentes relativamente à aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. O primeiro, expedido pelos senadores Carlos Alberto Filizzola Pallarés (PPS), Ramón Gómez Verlangieri (PRLA), Miguel Abdón Saguier Carmona (PRLA) E Blanca Beatríz Fonseca Legal (PRLA), aconselhava a aprovação do Protocolo, ao passo que o segundo, expedido por Miguel Carrizosa Galiano (PPQ), Alfredo Gustavo Stroessner Dominguez (ANR), Celso Orlando Fiorotto Sánchez (ANR), Carlos Roger Caballero Fiorio (UNACE), e Mario Cano Yegros (UNACE) aconselhava a rejeição do Protocolo. Após estes ditames, e sem ser colocado em votação no plenário, o Poder Executivo retirou a proposição, em 09 de dezembro de 2010 (PARAGUAI, 2014).

A terceira entrada do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL ocorreu em 31 de julho de 2012, pouco tempo após o *impeachment* do presidente Lugo, que foi o gatilho para a decisão de suspender o Paraguai do MERCOSUL e, assim, incorporar a Venezuela como membro permanente. Nestas circunstancias, no dia 2 de agosto de 2012, por meio da Declaração nº68, o Senado do Paraguai rejeitou o ingresso venezuelano, afirmando que foi uma decisão arbitrária e de atropelo à institucionalidade do MERCOSUL. O texto da Declaração destaca que o Paraguai é um membro fundador do Bloco e que a decisão de suspender o Paraguai, na verdade, teria[...] se produce en realidad con el inocultable objeto de dar paso a la incorporación de Venezuela por las vías de facto.” (PARAGUAI, 2012). Em outras palavras, os senadores paraguaios questionaram que o processo não foi democrático, afirmando que:

Este tipo de manobras tortuosas é indigno de países que se dizem amigos e professam a respeitar a lei; e sim se assemelham àquelas que frequentemente usa o atual governo venezuelano para atingir os seus objetivos políticos; que foi e ainda é a razão para que o Congresso do Paraguai ainda não ratificaram o instrumento que corresponde ao ingresso da Venezuela no Bloco.(PARAGUAI, 2012, Artigo 2, grifos nossos)²⁰.

Após as discussões em plenário a matéria foi à votação nominal ainda em 23 de agosto de 2012, sendo que 31 senadores votaram pela rejeição do Protocolo, 3 para a aprovação e 11 senadores estavam ausentes. Os três parlamentares que votaram a favor da adesão da Venezuela foram Carlos Filizzola (PPS), Alberto Grillion (PDP) e Sixto Pereira (PPT), todos filiados a partidos que compunham a *Frente Guasú* (PARAGUAI, DIARIO DE SESIONES, 23/08/2012, p.31).

Neste momento, os senadores, em sua maioria, mostravam-se indignados com a aplicação das sanções previstas no P.U contra o Paraguai, afirmando que lhes fora negado o direito à defesa e às consultas previstas neste documento. Questionava-se, também, a impropriedade da adesão venezuelana, não apenas por ter sido efetivada por meio da suspensão do Paraguai, mas por considerarem que a Venezuela não era democrática, atribuindo uma definição procedimental à Cláusula Democrática, que surge do interesse político de manter o MERCOSUL democrático. De acordo com o senador Hugo Esteban Estigarribia Gutierrez (ANR):

Este tipo de maniobras arteras son indignas de países que se dicen amigos y se precian de respetar el derecho; y más bien se asemejan a las que con frecuencia utiliza el actual Gobierno venezolano para lograr sus objetivos políticos; que fue y sigue siendo la razón por la que el Congreso paraguayo no le ha ratificado aún el instrumento correspondiente al ingreso de Venezuela en el Bloque.

(PARAGUAI, DIARIO DE SESIONES, 23/08/12, p. 15-16).

É interessante notar que os mesmos atores que se destacaram na aprovação no *impeachment* de Lugo (como a ANR), procedimento interpretado como não democrático pela vertente procedimental, justificaram a mobilização da Cláusula Democrática, para vetar a entrada da Venezuela no MERCOSUL, com interesse político de manter o Bloco democrático. Tal contradição é fortalecida pelo fato de que os colorados não são comumente identificados como defensores da democracia, uma vez que era o partido ao qual pertencia o ditador Alfredo Stroessner. Além disso, setores da ANR estiveram envolvidos na tentativa de golpe, em 1996, e nas instabilidades políticas de 1998 e 1999. Destaca-se, também, que parlamentares colorados criticam o Protocolo de Montevideu (Ushuaia II) afirmando que se trata de um atentado à soberania do Paraguai (GARCIA, 2013). Estes fatos sugerem que, independentemente do perfil dos atores (mais ou menos afeitos à democracia), a Cláusula Democrática pode ser usada estrategicamente, a depender dos interesses dos atores. Neste sentido, vocalizar interesse político de manter o MERCOSUL um bloco democrático não está, necessariamente, relacionado com adesão a valores democráticos por parte dos atores.

O senador Carlos Filizzola (PPS), no entanto, destacou que independentemente da opinião do Senado paraguaio a Venezuela já se encontrava legalmente no MERCOSUL, conclamando a aprovação do Protocolo. O parlamentar ainda ressaltou os ganhos econômicos que a Venezuela traria ao MERCOSUL, e que sua adesão fortaleceria o bloco economicamente (PARAGUAI, DIARIO DE SESIONES, 23/08/2012).

Após a eleição de Horacio Cartes, em 22 de abril 2013, o Paraguai foi reintegrado ao MERCOSUL, em 12 de julho de 2013, por meio da “Decisão sobre o fim da suspensão do Paraguai no MERCOSUL em aplicação do Protocolo e Ushuaia sobre o Compromisso Democrático” (MERCOSUL, 2013). Tendo a Venezuela como um membro permanente no MERCOSUL, ainda faltava a aprovação no Parlamento paraguaio, que apresentava uma nova composição. Neste sentido, havia novos atores além de uma nova correlação de forças entre governo e oposição e esquerda e direita. Diferentemente de Lugo, Horacio Cartes (ANR) contava com grande apoio numérico no Senado. A oposição, por sua vez, dividia-se entre o tradicional opositor PRLA – que não é tão diferente, em termos ideológicos, do partido colorado – e a *Frente Guasú*, composta, dentre outros senadores, por Fernando Lugo. Tradicionalmente, a base governativa de Cartes compõe-se de partidos como o PPQ e a UNACE.

Neste novo contexto político, a quarta e última entrada do Protocolo de Adesão da Venezuela no Senado paraguaio ocorreu em 05 de dezembro de 2013, encaminhada pelo Poder Executivo por meio da Mensagem N.53. Após passar por discussões nas comissões de *Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo e Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales*, foi rapidamente encaminhado para votação nominal em plenário em 10 de Dezembro de 2013, sendo aprovado por 29 votos a favor, 10 votos contrários, 5 ausências e uma abstenção (PARAGUAI, DIARIO DE SESIONES, 10/12/2013).

Depois de demonstrado como os interesses políticos e econômicos se traduziram em preferências pela definição procedimental ou substancial de democracia, passa-se à análise dos recursos dos atores, mobilizando o conceito e as variáveis *deveto players* (TSEBELIS, 1997). Vale lembrar que a discussão sobre a adesão da Venezuela ao MERCOSUL no Senado paraguaio durou seis anos (2007-2013) e inseriu-se em diferentes contextos políticos e institucionais. Foca-se, contudo, na identificação dos atores e seus recursos durante o governo de Lugo (2008-2012).

Atores, interesses e preferências: a suspensão do Paraguai do MERCOSUL

No dia 22 de junho de 2012 o ex-presidente Fernando Lugo foi destituído de seu cargo pelo Congresso paraguaio por meio de um *impeachment* que durou 24 horas. Como visto, o governo de Lugo era minoritário no Congresso e o gabinete estava 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 resultou na morte de 17 pessoas – 11 manifestantes e seis policiais. Marsteintredet, Llanos e Nolte (2013, p. 113) afirmam que a maneira que Lugo lidou com a crise foi um fator decisivo para a destruição de sua turbulenta coalizão e para agravar ainda mais a crise.

Sendo assim, quando os Colorados ameaçaram o pedido de *impeachment* os Liberais 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 “mau desempenho de suas funções”, no dia 21 de junho, uma semana após, a Câmara dos Deputados colocou a destituição do presidente em votação, sendo que 76 deputados votaram a favor e apenas 1 contra (com 3 abstenções). A câmara baixa responsabilizou o ex-presidente por trazer o caos e a instabilidade política ao país (MARSTEINTREDET, LLANOS; NOLTE, 2013, p. 114; PARAGUAI, 1992).

No dia seguinte o Senado também votou a favor da destituição por 39 votos, e apenas 4 votos contrários (2 abstenções). Embora discordasse da decisão, Lugo, inicialmente, aceitou-a e o vice-presidente – Frederico Franco (PRLA) – assumiu a presidência. Neste 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, a totalidade do processo, embora envolto em uma roupagem de legalidade e constitucionalidade, foi considerado ilegítimo e não democrático. Segundo Dahl (2012, p. 277), os procedimentos democráticos são aqueles que conferem aos cidadãos uma série de direitos e liberdade, como por exemplo, de expressão, de associação, de participação na tomada de decisão e de defesa nos julgamentos. Entende-se, assim, que a forma como o *impeachment* foi aplicado não garantiu os direitos básicos do cidadão, o que caracteriza este procedimento como antidemocrático. Ademais, Marsteintredet, Llanos e Nolte (2013, p. 111,) afirmam que a destituição de Lugo foi “[...] utilizada como arma política” por seus opositores.

As declarações de repúdio de presidentes de países da região começaram ainda no dia 22 de junho. Cristina Kirchner, presidente da Argentina, denominou o evento com um golpe de estado, ainda que suave. Durante o discurso de abertura da Cúpula de Mendoza, em 29 de Junho de 2012, a presidenta da Argentina afirmou que o tratava-se uma ruptura na ordem constitucional que violava a Cláusula Democrática do MERCOSUL (ARGENTINA, 2012).

Kirchner ressaltou que não era a favor de nenhuma sanção econômica à República do Paraguai, afirmando que estas 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, 2012).

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, o ingresso 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, 2012).

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 este evento ao golpe que depôs o Manuel Zelaya da presidência de Honduras em 2009 (MARSTEINTREDET, LLANOS; NOLTE, 2013, p. 110), e foi mais enfático na condenação do *impeachment*. 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.....,2012).

O governo brasileiro, semelhantemente, condenou a destituição de Lugo, destacando a ausência de direito a ampla defesa e afirmou que “o procedimento adotado compromete o pilar fundamental da democracia, condição essencial para a integração regional” (Entrada....., 2012). Ressaltou-se, também, que medidas econômicas prejudiciais ao Paraguai não seriam tomadas.

Em relação à entrada da Venezuela ao Bloco, a presidenta Dilma Rousseff afirmou que 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.....,2012).

Dilma enfatizou que, com a adesão da Venezuela, o MERCOSUL se fortalece economicamente, pois passa a contar com uma população de 270 milhões de habitantes e um PIB em torno de US\$ 3 trilhões. Destacou, ainda, que o Bloco passaria a ser um dos principais produtores mundiais de alimentos e de minérios (ENTRADA.....,2012).

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

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. (BATALLA, 2013, p. 40).

De acordo com Batalla (2013, p.41)²¹, 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

²¹ Uruguay había propuesto un mecanismo para permitir el ingreso sin pasar por votación parlamentaria [...].

Venezuela domesticamente. Esta decisão, entretanto, foi descartada, pois geraria um custo político demasiadamente alto para o presidente paraguaio.

Relativamente à mobilização do P.U 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 (ALMAGO.....,2012).

O polêmico ingresso da Venezuela ao MERCOSUL suscitou divergências no ambiente doméstico uruguaio. A oposição e setores ligados ao vice-presidente de Mujica - 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, entretanto, demonstram 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 (DAHL, 2012). 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 as presidentas 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 P.U. 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, grifos nossos).

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)

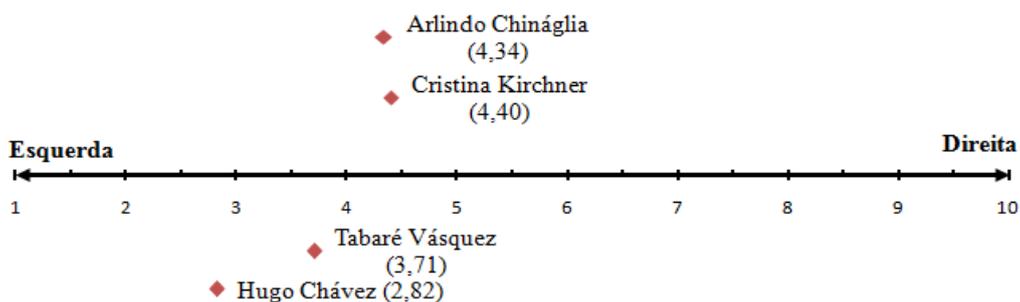
Considerando que as medidas previstas do P.U são aplicadas de acordo com a gravidade da situação existente e vão da suspensão da participação dos órgãos do MERCOSUL até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes desse processo, o procedimento aplicado ao Paraguai foi o mais brando.

Retoma-se que devido à natureza decisória fortemente governamental do MERCOSUL, os atores envolvidos na suspensão do Paraguai foram os Poderes Executivos dos países membros do MERCOSUL. Ademais, o P.U 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.

Relativamente ao posicionamento ideológico dos governos que votaram a suspensão do Paraguai do MERCOSUL, recorrendo à Cláusula Democrática, percebe-se que todos são localizados à esquerda do espectro ideológico. O gráfico abaixo mostra a distribuição espacial dos governantes (ou de líderes do mesmo partido) no espectro ideológico:

Gráfico 2. Distribuição espacial dos decisores do processo de suspensão do Paraguai do MERCOSUL



Fonte: Elaboração da autora com dados de Saéz (2008) - PELA²².

* 1 significa esquerda e 10 significa direita.

Por fim, apesar de existirem consultas entre os decisores, no caso, os Poderes Executivos dos países membros do MERCOSUL, e a parte afetada, país que passou por ruptura das instituições democráticas, trata-se de um contexto decisório descontínuo (SARTORI, 1994).

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 no Parlamento paraguaio. De acordo com o parágrafo de número 6 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 P.U, 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).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: 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. O Paraguai, suspenso do Bloco após o *impeachment* de Fernando Lugo, abriu caminho para a entrada da Venezuela como membro permanente do MERCOSUL. Após analisar o texto do P.U, ficou claro que não havia uma definição de democracia que informasse a sua observância.

Buscando responder se a inexistência de uma definição de democracia na Cláusula Democrática influencia nas interações e configuração do MERCOSUL, abordou-se a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, analisando o processo nos Senados de Brasil e Paraguai, e a 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.

Foram identificados os atores envolvidos no processo decisório sobre a adesão da Venezuela ao MERCOSUL nos Senados de Brasil e Paraguai e no processo de suspensão do Paraguai no Bloco, no nível regional.

Em suma, no Senado brasileiro, as discussões, manifestações sobre o ingresso na Venezuela ao MERCOSUL ocorreram, predominantemente, na CRE. Destaca-se a importância das audiências públicas, com participação relativamente alta 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 qualitativa dos pronunciamentos dos senadores brasileiros durante as audiências públicas permite afirmar que as foram corroboradas. Percebeu-se que os senadores da coalizão governativa demonstraram, de maneira geral, apoio à entrada da Venezuela ao 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 existente. Os deputados do grupo de oposição, por sua vez, demonstravam maior interesse político, afirmando que as características do regime político venezuelano eram incompatíveis com o P.U. Atribuiu-se, assim, 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, 1995). Mobilizando as variáveis (I) *número de atores com poder veto*, (II) *congruência política entre os atores* e a (III) *coesão interna dos atores coletivos*, concluiu-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 o grupo de oposição;
- 2) Os interesses e 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. Isto significa que a base governativa e o grupo de oposição são compostos por partidos que se localizam em diferentes espaços no eixo esquerda/direita.

Entende-se que, em relação ao tipo de interação, resgatando os conceitos de Pizzorno (1975), estabeleceu-se um sistema de interesses, uma vez que o conflito entre os diferentes (coalizão governativa e oposição) foi o tipo de interação que predominou. O resultado foi de soma zero, pois, devido à baixa congruência política dos atores com

poder de veto, a perda de um resultou, exatamente, no ganho do outro (SARTORI, 1994).

O processo decisório sobre o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL no Senado paraguaio foi mais extenso e moroso. Como descrito no capítulo quatro, o Protocolo foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Senado quatro vezes (02 de julho de 2007; 22 de novembro de 2010, 31 de julho de 2013 e 05 de dezembro de 2013). Destaca-se que a primeira entrada antecedeu ao governo de Lugo (2008 a 2012) e, a última, já ocorreu no mandato de Horacio Cartes, eleito em 2013. O teste das hipóteses, entretanto, recorta o período de 2008 a 2012.

Não foi possível encontrar os dados sobre a localização ideológica dos demais partidos paraguaios, apenas da ANR e do PRLA, o que impossibilitou a confecção do gráfico de dispersão dos partidos nos eixos governo/oposição e esquerda/direita, como foi feito no caso brasileiro.

Devido à disponibilidade de informações, o teste das hipóteses (se há prevalência do interesse político de manter o MERCOSUL democrático, prefere-se a definição procedimental de democracia; e, se há prevalência do interesse econômico, no sentido de fortalecer o MERCOSUL economicamente, prefere-se a definição substancial de democracia) foi mais modesto do que no caso brasileiro. Não foi possível encontrar o registro dos pronunciamentos dos senadores nas reuniões de comissão e, por isso, limitou-se à análise qualitativa dos discursos em plenário e na pesquisa na imprensa. Ainda que de forma menos enfática, percebe-se que o interesse político de manter o MERCOSUL democrático foi traduzido em uma definição procedimental de democracia. Isto se evidencia na fala do senador Hugo Esteban Gutierrez (ANR) e na Declaração nº 68 do Senado paraguaio, em que se rejeitou a incorporação da Venezuela enquanto o Paraguai estava suspenso do MERCOSUL.

Destaca-se que a ANR – partido que não é comumente caracterizado como defensor de princípios democráticos, devido à sua associação com o período ditatorial e ao seu protagonismo nas crises políticas paraguaias de 1996, 1998 e 1999 – expressou, relativamente à entrada da Venezuela no MERCOSUL, o interesse político de manter o Bloco democrático. Esta observação fundamenta a afirmação de que a Cláusula Democrática do MERCOSUL é usada como instrumento de ação estratégica, a depender dos interesses dos atores. Neste sentido, os atores podem vocalizar interesses políticos alinhados à democracia, ainda que não possuam valores democráticos.

Os senadores paraguaios que apoiavam a entrada da Venezuela no MERCOSUL, à semelhança dos senadores brasileiros, demonstraram predominância do interesse econômico. Entretanto, a análise qualitativa dos discursos, em especial o do senador Carlos Filizzola (PPS), não possibilita afirmar que este interesse foi traduzido na definição substancial de democracia.

Para explicar esta variação recorre-se ao contexto institucional e político do Paraguai. O governo de Lugo possuía pequeno apoio numérico no Senado, fato que, naturalmente, dificultava a deliberação de temas sensíveis, como a entrada da Venezuela no MERCOSUL. A análise dos interesses e preferências indica que se formou um único *veto player*, composto por partidos de oposição (como a ANR e UNACE) e partidos que compunham o governo (PRLA). Neste sentido, apesar de existirem senadores que defendiam a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, mobilizando, principalmente, argumentos econômicos, eles não dispunham o recurso de se agruparem como atores com poder de veto. Mobilizando as variáveis (I) *número de atores com poder veto*, (II) *congruência política entre os atores* e a (III) *coesão interna dos atores coletivos*, entende-se que:

- 1) Houve um *veto player*, composto por ANR, UNACE, PPQ PRLA, sendo que colorados e liberais apresentam um histórico de competição política entre si.

- 2) Como há apenas um *veto player*, não é possível mensurar a congruência política entre os atores.
- 3) O *veto player* – ator coletivo composto, por ANR, PLRA, UNACE e PPQ apresentava alta coesão interna, uma vez que ANR e PLRA se localizam no centro-direita do espectro ideológico (em uma escala em que 1 é extrema esquerda, e 10 extrema direita, a ANR apresenta localização 6,80 e, o PRLA, 5,56).

Pode-se afirmar que se estabeleceu um sistema de solidariedade no Senado do Paraguai para rejeitar a adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Entende-se que o contexto institucional e político do Paraguai (variável interveniente) influenciou a tradução dos interesses políticos e econômicos (variável independente) em preferências pela definição procedimental ou substancial de democracia (variável dependente).

O Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi aprovado, após quase seis anos de tramitação, durante o mandato de Horacio Cartes, com 29 votos a favor, 10 votos contra, 5 ausências e uma abstenção, no dia 10 de dezembro de 2013.

O processo de suspensão do Paraguai do MERCOSUL, por meio da aplicação das sanções previstas no P.U, se desenvolveu 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 demonstram o interesse de manter o bloco democrático. Nesta perspectiva, a Cláusula Democrática foi mobilizada pela definição procedimental, corroborando a primeira condição da hipótese. 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).

Em relação à adesão da Venezuela, percebeu-se que os interesses dos atores no nível regional são de fortalecer o MERCOSUL, principalmente em termos econômicos. Contudo, após análise dos pronunciamentos dos chefes de Estado (ou seus representantes), não foi possível verificar se o interesse econômico se traduziu em preferência pela definição substancial.

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:

Clearly, the other Mercosur countries 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. For Brazilian president Dilma Rousseff, adding Venezuela was a way to strengthen Mercosur’s position in the world economy and global political scene. Brazilian industry and Argentine agribusiness would gain easier access to the Venezuelan market. Moreover, it is understandable that the other member states, whose legislatures had long ago ratified Venezuela’s entry, were upset by Paraguay’s refusal, which they traced to internal partisan conflicts and Paraguayan distrust of the Chavez regime. Indeed, 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 [...]. (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013, p. 115, grifos nossos)²³.

Este trecho indica que a suspensão do Paraguai foi uma ação de *herestética*, em que se transformou uma situação desfavorável em favorável. Estabeleceu-se um ambiente onde a vitória política, ou seja, a adesão da Venezuela como membro permanente do MERCOSUL, fosse possível (RIKER, 1986). Percebe-se que a decisão de suspender o Paraguai e, conseqüentemente, inserir a Venezuela ao MERCOSUL compôs um sistema de solidariedade, onde a cooperação foi a interação de predominância. Isto se evidencia pelas comunicações conjuntas acerca da suspensão do Paraguai e das similaridades nos discursos de Brasil, Argentina e Uruguai sobre a importância econômica da adesão da Venezuela como membro permanente do Bloco.

Devido às características do MERCOSUL, a ausência de uma definição de democracia que informe a Cláusula Democrática influenciou nas interações entre os atores e, também, na configuração do Bloco. Sublinha-se que da votação pelo Senado brasileiro relativamente à adesão da Venezuela ao MERCOSUL, possibilitou maiores rendimentos analíticos, devido à maior disponibilidade e facilidade de acesso às informações. Ademais, devido às características do contexto (decisório descontínuo, com regra da unanimidade e menor número de tomares de decisão) e à menor disponibilidade de dados, a análise do processo de suspensão do Paraguai do MERCOSUL, no nível regional, produziu conclusões menos robustas quando comparadas com o evento observado no Senado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- Almagro afirmou que juízo político em Paraguai careceu de garantias constitucionales. **Presidência da República**. Montevideo, 25 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-situacion-paraguay-rechazo-juicio-lugo>>. Acesso em 3 de fev. 2015.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. Brasil: dos décadas de democracia. **Revista de Ciencia Política**, vol. 29, n. 2, 2009, p. 275-300.
- ARGENTINA. Presidência da República. Conclusiones finales. Cumbre Mercosur Mendoza 2012. Youtube. 29 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=b35PA65aVjw>>. Acesso em 31 jan. 2015
- ARGENTINA. Presidência da República. Discurso de abertura. Cristina Fernández. Cumbre Mercosur Mendoza 2012. Youtube. 29 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RZQ96lNclio>>. Acesso em 31 jan. 2015
- BARRY, B; HARDIN, R. **Rational Man and Irrational Society**. New Deli, London, SAGE Publications, 1982.
- BATALLA, Isabel Clemente. Política Exterior de Uruguay en el MERCOSUR durante el Gobierno de José Mujica. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, vol. 4, n.2, 2013.
- BOBBIO, Norberto et al. (Coord.)- **Dicionário de política**. Brasília : Editora da Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995, 130 p.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Venezuela e MERCOSUL: ciclo de debates**. Brasília: Senado Federal, 2010. 324 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/>>. Acesso em 15 ago. 2014
- COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, vol. 33, n. 2, 2001, p. 171-189.
- DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DEL ARENAL, Celestino del. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 1994.
- El Gobierno emitió declaración sobre la situación en Paraguay. **Presidência da República**. Montevideo, 23 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/almagro-estado-paraguay>>. Acesso em 02 fev. 2015

Entrada da Venezuela no Mercosul tem significado histórico, afirma presidenta Dilma. **Blog do Planalto. Presidência da República**. Brasília, 31 de julho de 2011. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/entrada-da-venezuela-no-mercosul-tem-significado-historico-afirma-dilma/>>. Acesso em 02 fev. 2015

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 51, n. 2, 2008, p. 80-97.

FURTADO, João. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa: oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 81, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 fev. 2015.

GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o Mercosul. **Política Externa**, São Paulo, v.21, n.3, 2013.

HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. **International Organization**, Vol. 224, N. 4, 1970, p. 607-646.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>>. Acesso em 28 fev. 2014.

INÁCIO, M. M. **Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa (1990-2004)**. Belo Horizonte: Tese de Doutorado, UFMG, 2006.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KREBHIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Política Externa**, São Paulo, v.21, n.3, 2013

LEEDS, Brett A. Domestic Political Institution, Credible Commitments and International Cooperation. **American Journal of Political Science**. Vol. 43, n° 4, Oct. 1999.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, vol. 22, n.2, 2000.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, Finn (Ed). **Comparative Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.

MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlet. Paraguay and the Politics of Impeachment. **Journal of Democracy**, Vol. 24, N. 4, 2013, p. 110-123.

MELO, Carlos Ranulfo; NUNES, Felipe. Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In: INÁCIO, Magna; RENÓ, Lucio (Eds.), **O**

Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

MERCOSUL. **Comunicado Comum dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul** (1992). Las Leñas. Disponível em:<http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4648&site=1&channel=secretaria&seccion=3>. Acesso em: 05 mai. 2014.

MERCOSUL. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL (2012)**. XLII Reunião do Conselho do Mercado Comum. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=5794&site=1&channel=secretaria&seccion=3>. Acesso em 15 jan. 2015

MERCOSUL. **Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul** (1996). Disponível em:<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declaracion_presiden_pt_compdemocratico.pdf>. Acesso em 15 set. 2014

MERCOSUL. Protocolo de Montevideu (2011). **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>. Acesso em: 04 ago. 2013

MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia (1998). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5ª. ed. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2011, 656 p.

MERCOSUL. Tratado de Assunção (1991). In: **MERCOSUL: legislação e textos básicos**. 5ª. ed. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2011, 656 p

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro , v. 35, n. 1, 2013 .

MILNER, Helen. **Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princenton: Princeton University, 1997.

MONTE, Déborah Silva. A entrada da Venezuela no MERCOSUL e a participação do Poder Legislativo: uma análise sobre as atuações das oposições e situações nos Legislativos do Brasil e Paraguai. In: Cidade e Democracia - III Simpósio de Ciências Sociais. 2014. **Anais**. Belo Horizonte: Instituto de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Disponível em:<<http://portaleventosacademicos.pucminas.br/index.php/simposioics/SICS>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

MONTE, Déborah Silva do. **Democracia e os movimentos de integração regional: a influência da cláusula democrática no MERCOSUL**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

OPLA. **Observatorio del Poder Legislativo en América Latina.** Disponível em:<<http://americo.usal.es/oir/legislatina/>>. Acesso em 04 de abril de 2014.

PARAGUAI. **Sistema de Información Legislativa (SILpy).** Disponível em:<<http://sil2py.senado.gov.py/main.pmf>>. Acesso em 4 de jun. 2014

PARAGUAI. Cámara de Senadores. **Declaración N. 68 (2012).** Disponível em:<<http://sil2py.senado.gov.py/main.pmf>>. Acesso em 2 fev. 2015

PARAGUAI. Constitución (1992). **Constituição da República do Paraguai.** Disponível em:<http://www.oas.org/juridico/Mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso em 22 de Junho de 2014

PARAGUAI. **DIARIO DE SESIONES,** 10/12/2013. Disponível em:<<http://www.senado.gov.py/index.php/sesiones/170106-diario-de-sesiones-historico>>. Acesso em 31 mar. 2014

PARAGUAI. **DIARIO DE SESIONES,** 23/08/2012. Disponível em:<<http://www.senado.gov.py/index.php/sesiones/170106-diario-de-sesiones-historico>>. Acesso em 31 mar. de 2014.

PARAGUAI. **DIARIO DE SESIONES,** 27/09/2007. Disponível em:<<http://www.senado.gov.py/index.php/sesiones/170106-diario-de-sesiones-historico>>. Acesso em 31 de mar. de 2014

PARAGUAI. **Justicia Electoral da Republica Del Paraguay.** Disponível em:<<http://tsje.gov.py/>>. Acesso em: 25 de Julho de 2014

PARAGUAI. Poder Ejecutivo. **Mensagem presidencial N. 555 (2010).** Disponível em:<<http://sil2py.senado.gov.py/main.pmf>>. Acesso em 26 jan. 2015

PELA. Elites Parlamentarias de América Latina. **Datos de opinión. Elites Parlamentarias Latinoamericanas. BRASIL (2003 -2007).** Disponível em:<http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines_2005/Brasil.pdf>. Acesso em: 12 de jun. 2014

PELA. Elites Parlamentarias de América Latina. **Estudios 21, 22 y 49: Paraguay.** Encuesta a Diputados Paraguayos. Series de Indicadores. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidade de Salamanca. Disponível em:<<http://americo.usal.es/oir/elites/>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

PIZZORNO, Alexandre. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO; KAPLAN; CASTELLS. Participación y cambio social en la problemática contemporánea. Siap- Planteos, 1975

PLRA y ANR contra Venezuela. ABC Color, **Assunção, 29 de mar. 2009.** Disponível em:<<http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/plra-y-anr-contra-venezuela-1158208.html>>. Acesso em 15 de fev. 2015.

RIKER. William H. **The Art of Political Manipulation.** New Haven: Yale University, 1986.

RECALDE, Liliana Rocío Duarte. Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. **Revista de Ciencia Política,** vol. 33, n. 1, 2013, p. 303-324.

Rechazo institucional de colorados al ingreso de Venezuela al Mercosur. **ABC Color**, Assunção, 26 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/rechazo-institucional-de-colorados-al-ingreso-de-venezuela-al-mercosur-1158543.html>>. Acesso em 15 fev. 2015.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**. Vol.42, No.3, 1998.

SAÉZ, Manuel Alcántra. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 217, 2008.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n.34, p.89-118, 1997.

UHARTE POZAS, Luiz Miguel. El Proceso de Democratización Paraguayo: Avances y Resistencias. **América Latina Hoy**, vol. 60, 2012.

Venezuela condena golpe de Estado contra Lugo e não reconhece novo governo paraguaio. **Opera Mundi**, São Paulo, 22/06/2012. Disponível em: <<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 jan. 2015

VILLAGRA, Sarah Patricia Cerna; SOLÍS, Juan Mario. La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias. **Elites Parlamentarias Latinoamericanas**, No. 42, 2012. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines_2012/Boletin%20datos%20de%20opinio%20n42Paraguay.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2014

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1991.