

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

ANDRÉ LEITE ARAUJO

DELIBERAÇÃO DE ATOS INTERNACIONAIS PELO CONGRESSO NACIONAL
BRASILEIRO: A TRAMITAÇÃO DO INGRESSO DA VENEZUELA NO MERCOSUL
ENTRE 2007 E 2009

SÃO PAULO

2018

ANDRÉ LEITE ARAUJO

DELIBERAÇÃO DE ATOS INTERNACIONAIS PELO CONGRESSO NACIONAL
BRASILEIRO: A TRAMITAÇÃO DO INGRESSO DA VENEZUELA NO MERCOSUL
ENTRE 2007 E 2009

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.

Orientadora: Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano.

SÃO PAULO

2018

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

A663 Araujo, André Leite.
Deliberação de atos internacionais pelo Congresso Nacional brasileiro : a tramitação do ingresso da Venezuela no Mercosul entre 2007 e 2009 / André Leite Araujo. – São Paulo, 2018.
141 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano.
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, 2018.

1. Brasil – Relações exteriores – Países do Mercosul – Séc. XXI. 2. Países do Mercosul – Relações exteriores – Venezuela – Séc. XXI. 3. Brasil – Congresso Nacional – Senado Federal. 4. Brasil – Congresso Nacional – Câmara dos Deputados. 5. Países do Mercosul – Poder legislativo. I. Título.

CDD 327.8108

ANDRÉ LEITE ARAUJO

DELIBERAÇÃO DE ATOS INTERNACIONAIS PELO CONGRESSO NACIONAL
BRASILEIRO: A TRAMITAÇÃO DO INGRESSO DA VENEZUELA NO MERCOSUL
ENTRE 2007 E 2009

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.

Orientadora: Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Professor Doutor Dawisson Elvécio Belém Lopes (Universidade Federal de Minas Gerais)

Professor Doutor Camilo López Burian (Universidad de la República)

São Paulo, 28 de março de 2018.

Aos que sempre me apoiaram, à minha família

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares por acreditarem e pela confiança que depositaram em mim. Muito especialmente a Alexandre (pelas eternas risadas e por se mostrar sempre disposto a ajudar e fazer as coisas juntos), Carmem (pelo imensurável amor e por ser o melhor exemplo de pessoa, de superação e de dedicação que poderia ter em cada dia da minha vida), Milton (pelo carinho, pela sabedoria e pela atenção aos detalhes que servem como fontes de inspiração), Roberson (por sempre me ajudar de todas as formas possíveis e nunca deixar de se preocupar com todos) e Simony (pelas contínuas demonstrações de afeto e gentileza).

A todos os amigos que me acompanham desde antes do Mestrado. E os mais próximos, David, Jean, Julie, Livia e Marina, sabem o quanto foram inestimáveis por estarem comigo nos momentos mais difíceis e me fazerem ver que, apesar dos erros, vale a pena recomeçar e não desistir jamais.

Aos grandes parceiros que conheci no Programa San Tiago Dantas, com os quais compartilhei as muitas emoções dos anos de Mestrado. Citar nomes formaria uma lista interminável, mas com elas e eles, consegui ter ânimo para continuar e espero haver contribuído à altura para suas trajetórias, acadêmica e pessoal.

À Flavia Loss, cujo apoio e companheirismo me guiou e me ensinou a lidar com as condições classistas de ser pós-graduando. Torço por haver retribuído na construção de seu caminho.

À professora Karina Mariano, por aceitar ser minha orientadora, pelas correções, pelos desafios e questionamentos colocados que foram estímulos intelectuais, sempre me dando autonomia para aprender. Para além dos resultados desta pesquisa, permitiu desenvolver-me acadêmica e profissionalmente, mantendo o compromisso com o trabalho e a função social da ciência.

Aos professores Clodoaldo Bueno e Paulo Pereira que, ao me orientarem, conduziram o impulso que originou esta pesquisa e auxiliaram a construir as bases do desenvolvimento do trabalho.

Aos professores Camilo Burian, Dawisson Lopes e Flavia Mello por aceitarem participar das bancas de qualificação e defesa e que contribuíram imensamente à pesquisa com suas atentas observações, permitindo o desenvolvimento final da dissertação.

À professora Terra Budini, pela valiosa oportunidade de me ensinar a transmitir o

conhecimento e por poder fazer o estágio-docência na minha universidade de formação.

Aos professores do San Tiago Dantas, pelos valiosos ensinamentos. Por causa do que aprendi, pude ir avançando em cada passo, notar minhas falhas e perceber a trilha que ainda há para ser seguida. Através deles, estendo meus agradecimentos a todos os docentes que, ao longo da vida, contribuíram para minha formação.

A todos do Observatório de Regionalismo, pelos debates e pelas pesquisas.

Ao Flávio Contrera, que me auxiliou a conhecer um novo campo metodológico.

A Graziela, Giovana, Isabela e Fred que, sempre muito gentis, trabalham para que sejam possíveis os estudos e o desempenho do Programa.

A todos os demais trabalhadores da UNESP, da PUC-SP e de tantas outras instituições que, sob uma injusta e sistêmica desigualdade social, mantém a estrutura universitária enquanto os pesquisadores usufruem de seus privilégios de raça e classe para pensar sobre os problemas mundiais.

A todas e todos, ao mesmo tempo em que peço desculpas pela minha distância e pelo meu silêncio em alguns momentos, pelas minhas reclamações e por quando precisei dizer “não” – ocasiões que ainda ecoam em minha consciência –, dirijo meu mais sincero obrigado por compreenderem as escolhas que fiz e o caminho que segui nos últimos anos, inclusive os erros cometidos. Tudo isso não nos afastou, mas sim nos aproximou ao vivermos juntos mais essa etapa.

A felicidade é a finalidade
(DOSTOIÉVSKI, 2013, p. 71).

RESUMO

A presente pesquisa analisa a posição do Congresso Nacional brasileiro no processo decisório de política externa, verificando que o Legislativo busca ter maior participação nesse tema, como forma de redistribuir os poderes no nível doméstico. Nesse sentido, o eixo central da argumentação é de que, em contexto de globalização e de aproximação das esferas internacional e doméstica, a principal variável que estimula esse posicionamento é os interesses dos atores políticos na arena nacional, isto é, a relação partidária entre governo e oposição e entre Executivo e Legislativo. Sendo assim, a dissertação desenvolve um estudo de caso sobre o comportamento dos parlamentares e partidos na deliberação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, entre 2007 e 2009. Analisando a tramitação em 4 comissões e 2 plenários, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, utiliza-se como fontes primárias os votos, os discursos e os trâmites parlamentares. Como explicações complementares, a ideologia política e a relação da Unidade da Federação com a Venezuela servem para compreender as exceções ao padrão. Portanto, o posicionamento do Legislativo em política internacional é entendido dentro do jogo político doméstico com o Executivo. Assim, a apreciação de atos internacionais é uma das oportunidades para que o Congresso opine sobre e controle as ações de política externa, além de ser um espaço de barganha frente ao Executivo, reivindicando suas funções nas relações exteriores brasileiras.

Palavras-chave: Brasil. Legislativo. Mercosul. Partidos políticos. Política externa. Venezuela.

ABSTRACT

This research analyses the Brazilian National Congress position in the foreign policy decision-making process, verifying that the Legislative aims to participate more in this issue, as a way to redistribute the powers in domestic level. In this sense, the central axis of the argumentation is that, in a context of globalisation and closeness of international and domestic spheres, the main variable that stimulates this position is the interests of political actors in the national arena, i.e., the partisan relationship between government and opposition and between the Executive and the Legislative. Therefore, the dissertation develops a case study about the parliamentarians and parties behaviour in the deliberation of the Protocol of Adhesion of the Bolivarian Republic of Venezuela to Mercosur, from 2007 to 2009. Analysing the proceeding in 4 committees and 2 chambers, in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate, parliamentary votes, speeches and proceedings are used as primary sources. As complementary explanations, political ideology and the relation of the Federative Units with Venezuela serve to understand the exceptions to the pattern. Therefore, the Legislative positioning in international policy is understood within the domestic political game with the Executive. So, the appreciation of international acts is one of the opportunities for the Congress to opine about and control the actions of foreign policy, besides being a space of bargaining with the Executive, claiming its functions in the Brazilian foreign affairs.

Keywords: Brazil. Legislative. Mercosur. Political parties. Foreign policy. Venezuela.

RESUMEN

La presente investigación analiza la posición del Congreso Nacional brasileño en el proceso decisorio de política exterior, verificando que el Legislativo busca tener más participación en ese tema, como una manera de redistribuir los poderes en nivel doméstico. En ese sentido, el eje central de la argumentación es de que, en un contexto de globalización y de acercamiento de las esferas internacional y doméstica, la principal variable que impulsa ese posicionamiento es los intereses de los actores políticos en la arena nacional, es decir, la relación partidaria entre oficialismo y oposición y entre Ejecutivo y Legislativo. Así, la disertación desarrolla un estudio de caso sobre el comportamiento de los parlamentarios y partidos en la deliberación del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana al Mercosur, entre 2007 y 2009. Analizando la tramitación en 4 comisiones y 2 plenos, de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, se utiliza como fuentes primarias los votos, los discursos y los trámites parlamentarios. Como explicaciones complementarias, la ideología política y la relación de la Unidad Federativa con Venezuela sirven para comprender las excepciones al patrón. Por lo tanto, el posicionamiento del Legislativo en política internacional es entendido dentro del juego político doméstico con el Ejecutivo. Así, la apreciación de los actos internacionales es una de las oportunidades para que el Congreso opine sobre y controle las acciones de política exterior, más allá de ser un espacio de negociación ante el Ejecutivo, reivindicando sus funciones en las relaciones exteriores brasileñas.

Palabras clave: Brasil. Legislativo. Mercosur. Partidos políticos. Política exterior. Venezuela.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 –	Exportações e importações entre Brasil e Venezuela (1989-2017).....	62
Ilustração 2 –	Exportações das UFs brasileiras para a Venezuela em 2007.....	65
Ilustração 3 –	Importações das UFs brasileiras para a Venezuela em 2007.....	66
Ilustração 4 –	Votação na CREDN.....	79
Ilustração 5 –	Votação na CCJC.....	82
Ilustração 6 –	Comparação dos resultados da indicação ao Tribunal de Contas da União e da adesão da Venezuela ao Mercosul.....	84
Ilustração 7 –	Votação no Plenário da Câmara.....	86
Ilustração 8 –	Votação no Plenário da Câmara.....	88
Ilustração 9 –	Faltas dos deputados federais na apreciação do Protocolo de Adesão em 2008, organizadas por UFs.....	90
Ilustração 10 –	Faltas dos deputados federais na apreciação do Protocolo de Adesão em 2008, organizadas por partidos políticos.....	92
Ilustração 11 –	Votação na RBPM.....	95
Ilustração 12 –	Votação na CRE.....	107
Ilustração 13 –	Votação no Plenário do Senado.....	115
Ilustração 14 –	Votação no Plenário do Senado.....	115
Ilustração 15 –	Comparação de todas as votações.....	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Probabilidade do voto do deputado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara ser favorável a entrada da Venezuela no Mercosul.....	83
Tabela 2 –	Probabilidade do voto do deputado no Plenário ser favorável a entrada da Venezuela no Mercosul.....	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AC	Acre
AL	Alagoas
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CAN	Comunidade Andina
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CE	Ceará
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COP-15	Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados

DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FECOMERCIO	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GO	Goiás
MA	Maranhão
MAS	Movimiento al Socialismo
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MG	Minas Gerais
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PA	Pará
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
Parlasul	Parlamento do Mercosul

PB	Paraíba
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.
PE	Pernambuco
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Paraná
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
RBPM	Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul
RCTV	Radio Caracas Televisión
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SP	São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TLC	Tratado de Livre Comércio
TO	Tocantins
UE	União Europeia
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade da Federação
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Adesão da Venezuela ao Mercosul	23
2 O LEGISLATIVO NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	29
2.1 Congresso e Política Externa.....	29
2.2 Partidos e Política Externa.....	40
2.3 Atividade internacional dos parlamentos.....	45
2.4 Votações de atos internacionais	48
2.5 Integração Regional	54
3 RELAÇÕES ENTRE BRASIL E VENEZUELA	59
3.1 Entrada no Mercosul.....	59
3.2 Questões econômicas.....	61
3.2.1 Relações entre as Unidades da Federação brasileiras e a Venezuela.....	63
3.3 Questões políticas	69
4 O PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	72
4.1 Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	74
4.2 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	80
4.3 Plenário	83
5 O PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NO SENADO FEDERAL	93
5.1 Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul	93
5.2 Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	96
5.3 Plenário	107
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	126
APÊNDICE A – BALANÇA COMERCIAL DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRAS COM A VENEZUELA (2005-2009)	135
APÊNDICE B – POSIÇÃO DA VENEZUELA NO COMÉRCIO EXTERIOR DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRAS (2005-2009)	136
APÊNDICE C – VALORES DE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES ENTRE BRASIL E VENEZUELA (1989 A 2017).....	137
ANEXO – PROTOCOLO DE ADESÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA AO MERCOSUL	138

1 INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa, investigamos o papel do Congresso Nacional em política externa, observando os posicionamentos tomados nos processos referentes a atos internacionais na instância legislativa. Em primeiro lugar, verificamos se há, no período recente, uma redistribuição das forças entre o Executivo e o Legislativo, na qual o Congresso reivindique seu papel na deliberação sobre política externa. Assim, para compreender porque os parlamentares possam haver se reposicionado, intencionamos definir as variáveis que pautam suas decisões nos procedimentos relativos à análise dos acordos internacionais, através das votações, dos discursos e dos procedimentos parlamentares. Essa discussão será conduzida para responder à questão “o Congresso brasileiro aumentou sua participação no processo decisório de política externa?”.

Desse modo, temos como hipótese central que está em andamento um rearranjo na divisão de funções entre os dois poderes, Executivo e Legislativo¹, que inclui o tratamento dado nas deliberações sobre política externa brasileira. Sugerimos que, nos últimos anos, a mudança no meio político vem conferindo mais força ao Congresso, em questões de políticas internacionais. Isso posto, como hipótese secundária, para explicar o que motiva essa atuação dos legisladores, propomos que são, principalmente, a filiação partidária e a conjuntura do jogo político doméstico, que determinam os resultados das deliberações sobre acordos internacionais. Portanto, ao ser deliberado por uma instituição nacional, o ato internacional estaria sujeito às relações e aos interesses praticados no jogo doméstico. Para Lopes (2017, p. 147), nos anos 2000 a política externa ganhou maior projeção inclusive nas disputas eleitorais, porque os cidadãos passaram a sentir o impacto das relações internacionais em suas vidas e as diferenças nos projetos dos principais partidos que disputam a Presidência, PSDB e PT.

Por questões metodológicas, ainda que a política externa seja considerada mais ampla do que os textos formalmente assinados e submetidos à deliberação, a análise enfatiza os atos internacionais que são firmados e enviados ao Legislativo, permitindo uma verificação mais precisa das atuações parlamentares. Conforme afirma Diniz (2012, p. 172), os atos internacionais são instrumentos para a concretização da política externa, assim como outros mecanismos legislativos o fazem com as demais políticas públicas. Assim sendo, são propostas que buscam ser aprovadas ou obstruídas por diferentes atores políticos, com

¹ O debate contemporâneo situa a proeminência do Poder Judiciário, além do Legislativo, no cenário político brasileiro. Entretanto, esta pesquisa dedica-se ao estudo sobre o Congresso, devido ao seu papel na validação de acordos internacionais, por meio dos debates entre os partidos ali representados.

interesses múltiplos.

A escolha pela análise do Legislativo se deu pela motivação de analisar a dinâmica interna do processo decisório de política externa, buscando compreender os avanços no regionalismo sul-americano e a ação internacional do Estado brasileiro e da materialização de dita política através dos acordos formais, sob a perspectiva institucionalista. Para tanto, fez-se necessário observar a estrutura de deliberação de atos internacionais, que passa centralmente pelo Congresso. A investigação sobre o Legislativo adiciona complexidade à Análise de Política Externa, ao incorporar outras camadas de atores envolvidos que nem sempre são estudados, problematizando a concepção de interesse nacional e a formulação do posicionamento que é manifestado e executado pelo Estado no sistema internacional. Ademais, esse ramo de pesquisa contribui para identificar distintos projetos de inserção internacional que atendem interesses de grupos diversos. Assim, debruçamo-nos sobre o seu papel na política externa brasileira e, conseqüentemente, na integração regional, e as variáveis que condicionam seu comportamento. Dessa maneira, cabe ressaltar, conforme Sánchez (2010, p. 1) assinala, que os parlamentos validam a ação internacional estatal, democratizam a política externa e legitimam as decisões multilaterais.

Nesse sentido, a proposta da dissertação para testar as motivações sobre os parlamentares é realizar um estudo de caso, através da análise da apreciação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul (cujo teor se encontra disponível no Anexo). Assinado em julho de 2006, tramitou no Congresso brasileiro entre 2007 e 2009 – recorte temporal que utilizamos para verificar os processos nas comissões e nos plenários das duas Casas legislativas. Diferentemente dos parlamentos da Argentina, do Uruguai e da Venezuela, nos quais a aprovação do Protocolo foi menos polarizada e em tempos mais reduzidos por haver grandes coalizões favoráveis ao governo e à ampliação do Mercosul, no Brasil a tramitação foi mais longa e com discussões mais contundentes. Por outro lado, o Congresso paraguaio não havia aprovado o instrumento até a suspensão de Assunção – que permitiu a entrada em vigor do documento e o ingresso de Caracas como Estado-parte² –, porque havia maioria contrária à incorporação venezuelana, que impediu a ratificação da matéria pelo Paraguai. Essa tensão factual nos impulsiona a dirigir a pesquisa ao processo

² O processo de impeachment do Presidente Fernando Lugo (Frente Guazú), em 2012, foi lido pelos demais Estados-parte (Argentina, Brasil e Uruguai) como ruptura da ordem democrática e, conforme o Protocolo de Ushuaia, o Paraguai foi suspenso até a normalização institucional com as eleições presidenciais em 2013. Nesse cenário, foi entendido que não era necessária a aprovação paraguaia do ingresso da Venezuela, por estar o Paraguai suspenso das obrigações do Mercosul, e que seriam suficientes as aprovações dos Estados que estavam regulares, isto é, Argentina, Brasil e Uruguai.

deliberativo no Brasil e não nos demais parlamentos dos membros do Mercosul.

Conforme aponta Ruiz (2009, p. 9), no momento em que a Venezuela foi aceita, não havia uma normativa que regulasse como se dava o ingresso de um novo membro. Assim, a relevância deste estudo de caso também se dá por ser o único ingresso concluído ao bloco desde a sua criação, em 1991, pois a incorporação da Bolívia como membro pleno não foi concluída. A única etapa faltante para a conclusão da adesão boliviana é a aprovação pelo Congresso brasileiro, que recebeu o acordo da Presidência em 2016, no último dia de exercício do governo Dilma Rousseff. Considerando esse ponto, entender a dinâmica da experiência venezuelana prévia é importante para refletir sobre a realidade presente, porque o impeditivo que Legislativo paraguaio colocou à entrada de Caracas até 2012 é – ressalvadas as devidas dissimilaridades – equivalente ao que o Brasil coloca ao ingresso de La Paz. Ademais, dada a situação atual na qual a Venezuela está suspensa do Mercosul e uma das razões alegadas recai sobre as condições de sua entrada³, ganha destaque a necessidade de conhecer e problematizar a situação de ingresso para compreender a suspensão, o que pode se aplicar aos demais membros. Assim, a análise da formação doméstica da política brasileira também contribui ao debate sobre a estrutura intergovernamental do Mercosul.

Outrossim, esse estudo de caso foi escolhido porque trata-se de um ponto de inflexão na politização de temas internacionais no ambiente doméstico, marcando um importante significado em relação aos precedentes históricos. Apesar de haver antecedentes da participação do Congresso na política externa – como a rejeição ao acordo bilateral com os Estados Unidos para o uso da base de lançamentos de Alcântara (MA), em 2001 (NEVES, 2006) –, no momento da deliberação sobre a Venezuela no Mercosul, o processo de reposicionamento do Congresso tornou-se mais evidente, simbolizando uma inflexão de uma tendência mais assertiva do Legislativo em política internacional, conforme observado abaixo. Em outras palavras, houve um esgotamento do relativo consenso a respeito do paradigma de política externa brasileira e, conseqüentemente, entre os atores políticos e entre as instituições, Presidência e Congresso. Desse modo, ao aprofundar as divisões a respeito dos rumos que a política externa deveria seguir, as instâncias decisórias aumentaram sua polarização e politização em torno do tema.

Nos anos que se sucederam é possível notar alguns acontecimentos que exemplificam

³ Em 2016, na primeira das duas suspensões do Mercosul que a Venezuela sofreu, o comunicado assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai justificou a medida porque Caracas não havia internalizado toda a normativa mercosulina ao seu ordenamento jurídico doméstico, entre 2012 e 2016, conforme previsto no Protocolo de Adesão.

esse posicionamento do parlamento, tanto por legisladores governistas quanto por oposicionistas, ao longo de governos distintos. Podemos citar:

- a) a condenação ao golpe a Manuel Zelaya, em Honduras em 2009, inclusive com a recepção do presidente deposto no Congresso em Brasília, mas também questionamentos ao Governo Federal sobre a presença de Zelaya na embaixada brasileira (GOMIDE, 2009; HERÁCLITO, 2009);
- b) as colocações a respeito da intermediação brasileira no acordo nuclear entre Irã e Turquia (POLÍTICA, 2010);
- c) as divergências a respeito do processo de destituição do presidente Fernando Lugo, no Paraguai, em junho de 2012, em menos de 24 horas (CONGRESSO, 2012);
- d) as ponderações sobre o modo como a Venezuela efetivamente entrou no Mercosul, após o golpe no Paraguai, isto é, 3 anos depois da aprovação pelo Congresso brasileiro (MORAIS, 2012);
- e) os posicionamentos positivos e negativos em relação à implementação do programa Mais Médicos, com a vinda de profissionais cubanos para trabalhar no Brasil, a partir de 2013 (BRASIL, 2013);
- f) a divisão de opiniões favoráveis e contrárias a respeito do transporte até o Brasil, em 2013, de Roger Pinto Molino (senador de oposição na Bolívia que estava asilado na embaixada brasileira) por um diplomata sem autorização do Itamaraty (OLIVEIRA, P., 2013);
- g) as manifestações contrárias a respeito do escândalo de espionagem estadunidense sobre instituições federais em 2013, que foram acompanhadas de questionamentos sobre o adiamento da visita de Estado de Dilma Rousseff a Washington (AGRIPINO, 2013);
- h) as críticas ao financiamento do porto de Mariel em Cuba, que foram expostas em vários anos, mas se intensificaram como conteúdo dos debates eleitorais em 2014. Este também foi o ano de uma Proposta de Emenda à Constituição que garantisse que os empréstimos a governos estrangeiros fossem autorizados pelo Congresso (PEC, 2014);
- i) o envio de duas Comissões Parlamentares Externas, compostas por senadores, à Caracas para avaliar a situação política venezuelana, em 2015. Ao passo que o

segundo grupo foi composto por senadores da base e apresentou uma imagem mais favorável tanto do governo da Venezuela quanto do Brasil, o primeiro foi formado por legisladores críticos a ambos os governos e não cumpriu sua agenda, devido aos protestos locais. Assim, gerou uma crise tanto entre Brasil e Venezuela quanto entre o Legislativo e o Executivo, que foi acusado de não prestar assistência nem garantir a segurança senatorial (BARRETO, 2015);

- j) a missão do presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, Aloysio Nunes, a Washington para discutir a crise política e o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, inclusive junto a senadores estadunidenses (ALOYSIO, 2016);
- k) seguidamente, as nomeações de dois senadores em exercício ao cargo de ministro das Relações Exteriores. Durante o governo de Michel Temer (PMDB), a partir de 2016, os dois chanceleres, José Serra e Aloysio Nunes, são senadores do PSDB de São Paulo. Ambos são políticos tradicionais, mas chama especial atenção a nomeação de Aloysio Nunes, que havia sido presidente da CRE e era líder do governo no Senado. Assim, provindo do Legislativo, foi escolhido um nome de relevo no jogo político interno e com experiência na área de política externa para conduzir a pasta no Executivo. Considerando o período da Nova República, antes de Serra e Nunes, o senador Fernando Henrique Cardoso – também do PSDB paulista – havia sido o único congressista a deixar o cargo para assumir o Itamaraty, entre 1992 e 1993. Nesses casos, os legisladores deixam de ter o papel de ratificadores de acordos internacionais e passam a comandar o próprio processo decisório que tradicionalmente não inclui o Congresso. Considerando todos os políticos – não apenas senadores em exercício – Lopes (2017, p. 171; 173) demonstra que desde 1985 houve, por mais tempo, maior número de políticos como chefes do Itamaraty, em comparação aos 21 anos de ditadura militar.

Portanto, percebemos que o Congresso não abdicou de lidar com a política internacional, mas vem tendo uma posição mais assertiva, reclamando para si seus poderes. Entretanto, não se consolida como um ator central nesse processo, pois há um subaproveitamento de suas capacidades de impor vontades na política externa.

Nas relações internacionais, os estudos legislativos são relevantes, entre outras razões, porque contribuem para a reflexão sobre o déficit democrático nos processos de integração regional. Conforme Beetham (2006, p. 156) afirma, no contexto de globalização, a maioria

das instituições democráticas está situada no nível doméstico, mas muitas decisões são tomadas pelos governos no plano internacional, sem controle direto dos cidadãos ou de órgãos estatais. Assim, as decisões políticas se globalizam, mas não na mesma velocidade em que os processos políticos, incluindo mecanismos de prestação de contas e de freios e contrapesos, como os existentes entre o Executivo e o Legislativo na sociedade doméstica. Nesse sentido,

Os novos desafios internacionais e a multiplicidade de temas, de um lado, e o fortalecimento das instituições democráticas brasileiras, de outro, certamente demandarão uma formulação e a condução mais transparente da diplomacia nacional. E é na garantia dessa transparência que reside a importância do Congresso Nacional e seu papel na formulação e na condução da política exterior do País. Se a ingerência das instituições domésticas, como o Poder Legislativo, afeta positiva ou negativamente a política externa de um país, aumentando o poder de barganha, tornando-a mais crível ou mais complexa, pouco importa. Ao final, assim como todas as políticas públicas, a política externa torna-se mais legítima quando há o crivo do Congresso Nacional. (NEVES, 2006, p. 386-7)

Ademais, como destaca Lindsay (1994, p. viii), os parlamentos são atores importantes no processo de política externa, mas não a controlam, assumindo papel crítico e legitimador. Em outros termos, não se desenvolve um modelo que superestime as competências do Legislativo, nem se desconsidera o Executivo, pois a proposta é ampliar o escopo da análise, incorporando mais atores na investigação sobre política externa.

Na introdução, além de apresentar nossos tema, objeto e hipóteses, nos dedicamos a sistematizar o quadro das demais pesquisas que se dedicaram à análise da adesão venezuelana, indicando qual será a contribuição feita por esta investigação. Em seguida, no primeiro capítulo, descrevemos o panorama teórico-conceitual que contribui para a análise proposta nesta pesquisa. O segundo capítulo apresenta o contexto histórico do objeto. No terceiro e quarto capítulos realizamos o estudo de caso na Câmara dos Deputados e no Senado, respectivamente.

Sendo assim, enfatizamos o papel do Poder Legislativo no processo decisório da política externa, especificando o caso brasileiro, sob a luz das teorias e abordagens que compõem a Análise de Política Externa e a Integração Regional, dado o objeto de pesquisa que é a deliberação congressional de uma ação de política externa para o regionalismo sul-americano. Dessa maneira, buscamos utilizar os instrumentais teóricos apresentados para compreender a atuação dos partidos e dos parlamentares nos debates e nas votações, dentro das funções que competem ao Congresso Nacional. Conforme argumentamos, essa instituição não deve ser lida isoladamente, mas sim num sistema mais amplo no qual estão presentes outros organismos governamentais, os processos eleitorais e atores privados. Apesar da

bibliografia especializada sinalizar que o Executivo possui preponderância no processo decisório de política externa, há diversas interpretações sobre as dimensões e as razões para o papel do Legislativo nessa área. Acerca das determinantes do comportamento parlamentar em política externa, não há consenso sobre uma única causalidade, mas tende-se a recorrer a explicações que cubram as múltiplas e complexas dinâmicas do conjunto de congressistas.

Nesse sentido, dedicamo-nos a situar o estado da arte dos estudos sobre as determinantes que influenciam o comportamento dos partidos e dos parlamentares, no Congresso brasileiro, ao decidirem sobre matérias de política externa. Além disso, precisamos o espaço no qual pretendemos contribuir com nosso trabalho, avançando no campo apresentado, ao investigar os componentes domésticos e internacionais que afetam o processo decisório do Congresso sobre política externa. Percebemos que os interesses manifestados pelos parlamentares podem indicar como o Legislativo decide sobre atos internacionais e o papel dos partidos em conduzi-los.

Considerando os espaços de ação no Congresso, podemos sistematizá-los em 3 grupos: os debates realizados entre os parlamentares e com a sociedade civil, com atores estrangeiros ou com o Executivo; o uso dos procedimentos institucionais que controlam o andamento do processo; e os resultados das votações nas comissões e nos plenários, que finalizam a decisão do Legislativo. Sendo assim, objetivamos analisar o processo incluindo essas 3 categorizações, investigando as variáveis que determinaram os posicionamentos no caso em estudo.

1.1 Adesão da Venezuela ao Mercosul

Nos últimos anos, o tópico vem sendo abordado pela área de Análise de Política Externa, tanto observando o papel do Congresso quanto pelas relações entre Brasil e Venezuela, no âmbito do processo de regionalismo. Dentro desse escopo, destacamos algumas pesquisas que se debruçaram especificamente sobre a análise do processo deliberativo do Protocolo de Adesão da Venezuela, no Congresso brasileiro, e os incentivos – internacionais ou domésticos – para os posicionamentos parlamentares.

De acordo com Santos e Vilarouca (2011), as diferenças nas tramitações dos 5 membros permanentes do Mercosul são explicadas pela composição político-partidária das

assembleias nacionais e pelos recursos presidenciais em cada país, além de variáveis externas, como a ação internacional de Hugo Chávez, então presidente. Segundo os autores, deve-se interpretar o caso do Brasil sob a chave governo-oposição. Em seu texto, interpretam todas as etapas da tramitação no Congresso, contribuindo para a pesquisa e acompanhamento cronológico dos encaminhamentos dados ao Protocolo e os debates ocorridos entre os parlamentares. Sua leitura considera que, ademais da discussão sobre a Venezuela no Mercosul, os trâmites foram caracterizados pelas manifestações contrárias acerca do modelo de inserção internacional que o Brasil deveria seguir (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 76).

Para Santos e Vilarouca (2011), alguns acontecimentos envolvendo Chávez influenciaram as decisões acerca do Protocolo. Dessa forma, essa abordagem inclui o elemento ideológico, presente nos discursos dos congressistas, como uma variável explicativa para a polarização que ocorreu durante o processo deliberativo, ocasionando em maior tempo até a confirmação da matéria. Segundo o que foi dito por parlamentares, as discussões ocorriam em relação à presidência de Chávez e não à Venezuela. Tal diferenciação foi utilizada tanto pelos que eram contrários à entrada de Caracas, argumentando que não seguiria as regras e traria instabilidade ao Mercosul, quanto pelos favoráveis à adesão, afirmando que as eventuais complicações com o governo de Chávez seriam temporárias e que seriam melhor geridas pelas instâncias de monitoramento do bloco.

Também, Santos e Vilarouca (2007) verificam os trâmites do Protocolo no Congresso e identificam aspectos que dificultaram sua aprovação, inclusive os instrumentos da estrutura de comissões para controlar o processo. Além disso, investigam os interesses dos setores empresariais acerca da liberalização comercial com a Venezuela e detectam uma crise no processo deliberativo, por ocasião da não-renovação da concessão à *Radio Caracas de Televisión*, que gerou embates diretos entre Chávez e o Senado brasileiro. Paralelamente, de acordo com os autores, essa conjuntura foi utilizada para criticar o governo Lula e a condução da política externa pelo Itamaraty.

Ademais, Matilde de Souza e Bernardo Ramos Bahia (2011) analisam a tramitação do Protocolo de Adesão na Comissão de Relações Exteriores do Senado, na qual foi recebido em 2009. Situa a proposta de ampliação do Mercosul como estratégia de diplomacia presidencial – devido ao envolvimento pessoal dos presidentes Fernando Henrique e Lula – e agrupam os debates dos senadores na Comissão em 3 categorias: econômica, técnica e política. Sendo assim, os argumentos favoráveis e contrários são classificados nessa tipologia, abordando as vantagens e desvantagens que o status de Estado-membro à Venezuela traria,

assim como o andamento dos trabalhos referentes à incorporação de normas do Mercosul por Caracas. Ademais, a aplicabilidade da cláusula democrática, do Protocolo de Ushuaia, ao governo venezuelano foi repetidamente utilizada para indicar que a Venezuela não estaria preparada para permanecer no bloco. Paralelamente, outros congressistas afirmavam que o instrumento da cláusula democrática seria favorável para constranger o comportamento político da presidência de Chávez.

Ademais, a pesquisa feita por Coelho (2015) também buscou verificar o que influenciava o comportamento dos parlamentares – especialmente os com comportamento dissidente –, observando diversas variáveis, como alinhamento ao governo, ideologia, origem federativa e interesses de lobby, identificados por doações de campanha. Entretanto, conclui que os lobistas não determinaram o resultado final nessa ocasião, mas suas ações explicariam os votos dissidentes da oposição.

Díaz (2014) faz uma análise comparativa da tramitação do Protocolo nos parlamentos argentino, brasileiro, paraguaio e uruguaio. Em uma generalização, apesar de comportamentos distintos em cada caso, variando na duração e na polarização dos processos, nota-se que em todos as decisões legislativas podem ser explicadas através da chave situação-oposição, resguardadas as devidas exceções de parlamentares específicos. Em outros termos, a correlação de forças partidárias influenciou no resultado, sendo mais favorável onde havia maioria legislativa de apoio ao Executivo. Entretanto, para precisar a capacidade explicativa de cada caso, a conjuntura internacional, as estruturas institucionais e os contextos de cada país influenciam para verificar as especificidades das atuações de cada parlamento.

Na Argentina, onde a coalizão de Néstor Kirchner tinha maioria nas duas Casas do Congresso, o Protocolo de Caracas foi aprovado e promulgado em dezembro de 2006, por ocasião da visita de Hugo Chávez. Para este caso, ressaltamos o ligeiro tempo em que cumpriu todos os trâmites em comissões e plenários nas duas Casas legislativas. Com menor oposição partidária e posicionando o projeto como uma prioridade, pode ser aprovado com facilidade e rapidez.

No Paraguai, o Protocolo tramitou 4 vezes no Congresso, sendo que foi retirado pelo Executivo em 2007 e 2010, foi arquivado devido à rejeição em 2012 e, finalmente, foi aprovado e publicado em 2013. As primeiras ocasiões foram concluídas pela retirada do projeto pelo Executivo, percebendo que não havia condições para a aprovação da matéria, devido principalmente à oposição da *Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado* e do *Partido Liberal Radical Auténtico*. Em 2012, no período em que o liberal Federico Franco

ocupou a Presidência guarani, o acordo foi enviado ao Congresso para ser rejeitado em menos de 1 mês. Isso pode ser entendido como uma forma de o governo do Paraguai – que não reconhecia nem sua suspensão do Mercosul nem o ingresso da Venezuela – manifestar que Caracas não havia sido aceita por todos os membros, isto é, não era um tema pendente, mas resolvido pela negativa. Nesse sentido, invalidaria juridicamente a incorporação venezuelana. Entretanto, essa manobra não foi reconhecida pelos demais Estados-parte, devido à suspensão aplicada à Assunção. Por fim, durante a presidência de Horacio Cartes (*Partido Colorado*), em 2013, também em menos de 1 mês a matéria foi aprovada, como forma de o Paraguai validar a entrada de Caracas, por ocasião do retorno paraguaio ao bloco, e resolver o impasse de não haver reconhecido a adesão de 2012.

Dessa maneira, nota-se que a cooperação entre Executivo e Legislativo, quando possuem uma formação partidária alinhada, tanto pode ser pela aprovação quanto pela rejeição de um acordo internacional. Com a mudança de governo em 2012, os setores parlamentares oposicionistas tornaram-se governistas e puderam aplicar seu posicionamento contrário, convergindo com os interesses do Palácio de López.

Durante o governo de Tabaré Vázquez (*Frente Amplio*), no Uruguai, primeiro país a promulgar a adesão venezuelana, todos os trâmites foram concluídos em 2006, mesmo ano de firma do Protocolo de Adesão. Primeiramente, no Senado, esteve por um tempo relativamente mais longo, entre 25 de julho e 31 de outubro. Porém, na Câmara de Deputados, foi recebido no dia 1 de novembro e sancionado no dia seguinte, passando pela Comissão de Assuntos Internacionais e pelo Plenário em um prazo reduzido. Para Díaz, isso se explica pelo incremento das relações entre Montevideu e Caracas, a partir da ascensão do *Frente Amplio* à Presidência, em 2005.

Sendo assim, diferenciando a dificuldade institucional e política para aprovar a adesão da Venezuela, Díaz agrupa os 4 casos em 2 grupos: Argentina e Uruguai; e Brasil e Paraguai. Para ele, “Cuando en el mes de julio de 2006 los cuatro países suscribieron en Caracas el protocolo de adhesión, no previeron que el tratamiento legislativo en las arenas domésticas fuera a ser el factor determinante de bloqueo del juego político” (DÍAZ, 2014). Em 2012, a estratégia de suspender Assunção e aceitar a entrada de Caracas foi o meio encontrado para superar a resistência parlamentar, que estava ligada não apenas à discussão de regionalismo sul-americano, mas também à dinâmica política nacional no Paraguai. Em outros termos, apesar da vontade dos Executivos em implementar um acordo rapidamente, não foi possível concretizá-lo devido às etapas de ratificação nos âmbitos internos, nos quais mais atores

políticos se envolveram no tema regional. Por isso, é um processo que tardou 6 anos para ser finalizado, ou 7, se considerarmos o tempo de ratificação no Paraguai após a incorporação da Venezuela. Nesse período, houve mudanças substanciais em cada país do Mercosul, incluindo Brasil e Venezuela, na própria condução do Mercosul e no sistema internacional de modo mais amplo, o que ocasionou que o resultado final da adesão da Venezuela haja sido distinto ao planejado inicialmente.

Nossa proposta, por meio da análise da tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, entre 2007 e 2009 nas comissões e nos plenários da Câmara e do Senado brasileiros, é contribuir à área com a investigação dos fatores que acreditamos que influenciam a formação de preferências dos legisladores. A observação do período permitirá identificar diferenças nos padrões ao longo desses anos, assim como entre as Câmaras baixa e alta e entre comissões e plenários.

Para explicar o comportamento das bancadas parlamentares, retomamos a hipótese secundária de que a filiação partidária e o pertencimento à base ou a oposição, relação na qual a base governista apoia a proposta do Presidente e os partidos contrários votam contra o governo, demonstrando satisfação ou insatisfação não apenas como a pauta em deliberação, mas com o projeto político em vigor, é a principal chave explicativa. Contudo, como explicações complementares para compreender a ação legislativa, adicionamos: a ideologia, que motiva os partidos e parlamentares a seguirem seu programa e atenderem os ideais de sua base; e a origem dos congressistas, que sofreriam pressões de suas bases eleitorais nas Unidades da Federação para votar de determinado modo em algumas matérias, ainda que contrariamente à orientação partidária.

Com uma abordagem multimétodos, incluímos tanto os resultados numéricos das votações quanto os conteúdos dos discursos dos congressistas nas sessões analisadas, o que nos permite somar dados e alcançar conclusões que não eram claramente identificadas pela interpretação exclusiva dos resultados. Assim, desenvolvemos uma perspectiva de processo mais ampla, na qual as votações finais são consequências e reflexo das interações manifestadas nas etapas anteriores.

Para tanto, conforme estruturado nos capítulos seguintes verificaremos 3 ações parlamentares: as votações; os debates; e os trâmites. Os votos sintetizam as colocações dos partidos e dos parlamentares e definem o resultado das instâncias legislativas e autorizam ou negam a execução do ato pelo governo, ao passo que os debates realizados apresentam os argumentos e os interesses construídos, expondo as motivações aparentes desses atores. Além

disso, as disposições institucionais permitem controlar o processo de tramitação, o que afeta as demais fases deliberativas. Desse modo, o uso dos trâmites pode ser considerado intencional para influenciar o resultado. Em suma, através desses meios, os congressistas intervêm no processo de aprovação da política externa brasileira e manifestam os posicionamentos a respeito da pauta. Ou demonstram que não assumem posição especificamente em relação ao ato em discussão, mas sim no que se refere às relações políticas domésticas.

2 O LEGISLATIVO NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Este capítulo foi estruturado em cinco seções que sistematizam o estado da arte da bibliografia que baseia a presente pesquisa. Inicialmente, discutimos a relação entre os parlamentos e a política externa, seguida pelo debate sobre partidos e política externa. Em terceiro lugar, trazemos as interpretações sobre a atuação internacional dos parlamentos. Na quarta seção, enfatizamos os entendimentos sobre as motivações das votações de atos internacionais. Por fim, é feita uma revisão sobre as abordagens de Integração Regional.

Diferentemente do modelo de Estado unitário, neste trabalho debruçamo-nos sobre a miríade de elementos explicativos que, no plano doméstico, afetam as ações internacionais do Estado (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 143). Portanto, as decisões assumidas junto aos demais Estados não seriam resultantes imutáveis de uma coesão nacional em torno da política externa, mas sim dinâmicas em curso que manifestam as pressões e os objetivos de diferentes atores e instituições que agem sobre o Estado ou mesmo dentro dele, como é o caso do Congresso. Incorporando autores nacionais e internacionais, o conjunto da literatura aqui exposta dá aportes para compreender as recentes mudanças no papel do parlamento, no Brasil e no mundo, e como os especialistas vêm interpretando o processo decisório de política externa, envolvendo o Legislativo, e as motivações para o posicionamento dos parlamentares, que são aprofundadas posteriormente nesta dissertação.

2.1 Congresso e Política Externa

As abordagens de Análise de Política Externa têm influência majoritariamente vinda do Liberalismo estadunidense que, diferentemente do Realismo, destaca o papel de indivíduos, ideias, forças sociais e instituições políticas nos efeitos sobre a política externa. Assim, de modo geral, questionam o Estado como ator fundamental das relações internacionais e que seus objetivos sejam exclusivamente definidos pela via exógena do sistema internacional, focando no processo de tomada de decisão e suas possíveis divergências (DOYLE, 2008, p. 50). Em outras palavras, verificam tanto os atores quanto as estruturas. Deve-se destacar que, no campo acadêmico das Relações Internacionais, não há uma teoria geral de política externa, mas abordagens que são classificadas dentro da subdisciplina de Análise de Política Externa. Nesse contexto, tanto pode-se considerar que há

pluralismo – devido às opções metodológicas e variáveis de análise – quanto entender que é um desarranjo, pelo baixo nível de estruturação da área para sistematizar sua produção científica.

De acordo com o argumento de Smith (1986, p. 26), as teorias centradas no conceito de interesse nacional não se atêm a comportamentos que afetam os resultados da política externa. Os agentes que a influenciam estão difusos para além de uma elite específica e, apesar de não se limitarem aos formuladores estatais, estão concentrados ao redor do Estado que, por definição, carrega as instituições legitimadas para exercer essa ação internacional. Nesse sentido, é importante lembrar que a formulação, a decisão e a implementação da política externa podem estar separadas em instituições diferentes. O Congresso, no Brasil, tem atribuições principalmente na etapa decisória, mas pouca atividade na formulação e na implementação.

É importante ressaltar que, usualmente, os modelos analíticos utilizados na bibliografia aqui selecionada possuem influências dos estudos desenvolvidos nos Estados Unidos. Não obstante, as pesquisas oferecem contribuições para a interpretação em outros países, inclusive no Brasil, apesar da transposição de modelos e categorias analíticas nem sempre se adequar totalmente às especificidades de cada local e conjuntura, porque os atores e as estruturas divergem.

Nesse cenário, indubitavelmente, o trabalho de Robert Putnam (1988) é proeminente entre as referências da literatura internacional desse campo de pesquisas, com um modelo sobre os conflitos domésticos para definir o “interesse nacional”. Considerando o Congresso como porta-voz da sociedade dos EUA, seu artigo reflete sobre o sistema estadunidense, que é marcado por algumas especificidades nas funções congressuais, nas relações entre Executivo e Legislativo e no sistema partidário, diferentes da organização institucional no Brasil. Entretanto, seu instrumental analítico oferece contribuições para a aplicação ao caso brasileiro, porque, em síntese, conduz a investigação para examinar que há estruturas exógenas que constroem o Executivo, quando este negocia nos níveis doméstico e internacional, porque age antecipando as possíveis reações do encaminhamento de um ato internacional ao Parlamento. Para Lima (2000, p. 276), a contribuição do modelo de Putnam integra a relação de causalidade da política doméstica na formação da política externa, ao verificar que os problemas de negociações entre Estados estão sobrepostos a suas ordens internas poliárquicas.

Diante dessas considerações, apresentamos alguns aspectos da obra de Putnam (1988),

que elabora o conceito de “jogos de dois níveis”, ou seja, dois níveis nos quais o Estado – representado pelo Executivo nacional – age paralelamente, porque organiza as preferências domésticas e as representa, com uma posição média, nas negociações internacionais, cujos resultados devem ser discutidos internamente para ratificação. Assim, o governo busca atender às pressões domésticas, assim como evitar consequências negativas nas relações internacionais. Após a assinatura dos atos, tais instrumentos devem ser submetidos ao Congresso para aprovação e, conseqüentemente, obtenção de validade jurídica. Nesse ponto, deve-se sublinhar o pensamento de Putnam, porque entende que o Executivo negocia prevendo as reações que os resultados podem sofrer no plano doméstico.

Em outros termos, sua margem de manobra não é totalmente livre, mas limitada pelas possíveis aprovações, junto ao Congresso, e pelos possíveis impactos que poderá obter, com outros atores domésticos que pressionam a conduta do Executivo para representar seus interesses e esperam resultados positivos. Entretanto, por questões de ordem conjuntural, os governos podem aproximar-se ou distanciar-se dos atores domésticos e querer maximizar seus interesses no plano internacional. Isso nos leva a crer que, apesar dos esforços analíticos de categorizar separadamente, não há divisão rígida entre as esferas do doméstico e do internacional, mas sim continuidade entre ambas, porque são mutuamente construídas.

Dessa maneira, o autor afirma que se deve compreender três aspectos: as preferências e coalizões domésticas; as instituições domésticas; e as estratégias dos negociadores internacionais (PUTNAM, 1988, p. 442). Os atores internos que se interessam e se posicionam podem variar conforme a temática e a politização da agenda. No entanto, os negociadores no plano internacional nem sempre conhecem a situação doméstica que fortalece ou enfraquece o representante do Estado, as pressões que recebe de grupos internos e as capacidades de ratificação dos atos internacionais. Na perspectiva do autor, a investigação das determinantes domésticas da política externa, além das instituições e dos funcionários, deve verificar a política de partidos, classes, grupos de interesses, legisladores, opinião pública e eleições (PUTNAM, 1988, p. 432). Conforme salienta Lopes (2013), dentro da sociedade, são os atores com mais recursos que intervêm no governo.

É nessa lógica que convém diferenciar influência e atividade (MARTIN, 2000, p. 8-9), pois para compreender a relação entre Legislativo e política externa é necessário observar não apenas os resultados do que foi feito, mas também os processos que demonstram a influência do parlamento na construção da política externa. Assim, além da decisão pelos votos, há outros dispositivos que podem ser usados pelos congressistas em questões de relações

exteriores. Em uma estrutura como a do Brasil, é possível entender que há pouca atividade, mas maior influência em política externa, porque as preferências dos membros do Congresso são consideradas nas negociações com o Executivo, assim como os legisladores podem controlar o processo através de seus mecanismos procedimentais, como os de obstrução da pauta.

De acordo com Diniz (2009, p. 28), além dos elementos observáveis como as votações, a influência do Congresso se dá pela antecipação das reações entre Executivo e Legislativo. Em outras palavras, ao formular e enviar um ato internacional, o Planalto planeja as possíveis respostas do Legislativo e as considera em sua estratégia, assim como o Legislativo busca prever as ações do Executivo e inseri-las no jogo de poder doméstico. Portanto, o Executivo tende a necessitar do apoio não apenas de suas bancadas, mas também dos líderes partidários e das Mesas Diretoras para facilitar a tramitação dos atos internacionais. Temos como exemplo, a capacidade da Mesa Diretora estabelecer regimes de urgência, de prioridade ou ordinários, quando recebe as mensagens presidenciais, para a tramitação nas comissões da Casa. Assim, dependendo da situação, o processo pode ocorrer mais rapidamente, diminuindo as possibilidades de oposição parlamentar, geralmente numa relação política doméstica de situação e oposição com o Governo Federal (DINIZ; RIBEIRO, 2008, p. 22). Os atos que passam por diversos temas devem ser analisados por diversas comissões, conforme o caso, o que pode acrescentar tempo ao processo, assim como oportunidades de rejeição ou de mantê-los tramitando sem votar a favor ou contra.

Também para Lisa Martin (2000, p. 43), um dos mecanismos de influência parlamentar, a antecipação de reações legislativas pelo Executivo, influencia dois aspectos: os acordos que serão alcançados após as negociações e a percepção dos benefícios de cooperação internacional, o que facilitaria a aprovação dos atos atendendo tanto interesses do Executivo quanto do Legislativo e dando mais credibilidade às relações exteriores, o que é uma preocupação da autora em seu livro.

De acordo com Krasner (1978, p. 63-4), o Congresso pode representar um problema para a Presidência, porque possui interesses diferentes e está fragmentado entre diversos atores. Ao representar localidades, atendem demandas mais específicas do que o governo que lida com o país de modo mais amplo. São essas bases que não apenas os influenciam durante o mandato, mas que também os elegem, local ou nacionalmente. Ademais, ao não ser coeso e centralizado como é o Executivo, o Legislativo demanda ao governo uma série de negociações em cada uma de suas instâncias, como as comissões e os partidos componentes.

Para Ferreira (2005), apesar do Congresso buscar participar mais do processo de política externa, a estrutura centralizada dificulta a atuação independente dos legisladores, em relação ao Executivo.

No Brasil, desde a redemocratização e, principalmente, nos anos 2000, foram realizados mais trabalhos sobre a relação entre o Congresso e política externa, revisando as teses de que o Parlamento abdicaria de suas funções ou as delegaria ao Executivo, no tocante à política internacional. Dessa maneira, nota-se uma ampliação na Análise de Política Externa Brasileira ao dedicar investigações para outros atores do Estado, ou seja, além dos que compõem o Executivo, como a Presidência e os Ministérios de Relações Exteriores e de Defesa. Assim, o Legislativo é situado como parte do processo decisório e composto tanto por sua estrutura interna (Casas legislativas, comissões, partidos e parlamentares) quanto por sua relação com demais instituições do Estado e da sociedade civil.

Esse movimento é importante para debater o argumento de que o Legislativo, após o processo constituinte na década de 1980, decidiu abdicar suas competências em política externa ou delegá-las ao Executivo. Segundo Lopes (2013), a democratização do Brasil e da política externa brasileira distribui competências entre os 3 poderes, cabendo ao Legislativo ratificar o que é assinado pelo Executivo, ao passo que o Judiciário verifica sua constitucionalidade, em um sistema de freios e contrapesos que mantém a institucionalidade da produção de política externa.

Para Lima (2003), a delegação do Legislativo ao Executivo ocorre porque há concordância de objetivos entre as duas instituições, mas que o Congresso não abdica de seus poderes, podendo ter incentivos para retomá-los se houver discordâncias entre os dois Poderes, principalmente quando o tema se torna mais politizado, afetando o conjunto da sociedade ou setores específicos da mesma. Em sua análise, isso pode ocorrer por duas maneiras: devido a custos e benefícios que atinjam diretamente grupos de interesse ou parcelas do eleitorado que influenciarão os parlamentares; ou pelo custo simbólico da soberania nacional que mobilize o eleitorado. Também de acordo com Lima (2003), a ratificação interna do que é negociado externamente confere credibilidade às relações exteriores de um Estado e, em seu argumento, é o elemento da credibilidade que vincula a política externa ao Legislativo, assegurando que o Executivo possa implementar o que assinou no nível internacional.

Já Ribeiro (2016) entende que, dentro das atribuições que lhe competem, o Legislativo tem atuação e debate sobre política externa, com posições favoráveis ou desfavoráveis ao

governo estabelecido no Executivo, demonstrando o interesse na participação desse processo decisório. Pinheiro (2003) afirma que as preferências dos eleitores deveriam ser formalizadas pelos congressistas, porém no Brasil isso não ocorre com política externa. Logo, não há construção de consensos antes da efetivação dos atos internacionais, mas sim posteriormente.

Aqui, convém ressaltar que, antes de submeter ao Legislativo, o que é decidido pelo Executivo nas negociações internacionais não é resultado de unanimidade, mas envolve disputas dentro dos grupos do governo para decidir as prioridades da política do Estado. No caso brasileiro, a diplomacia é preponderante na tomada de decisão, mas necessita lidar com a complexidade da articulação com os demais órgãos da administração federal (VIGEVANI; MARIANO, 1997).

Nesse sentido, detemo-nos sobre o marco jurídico que regula a aprovação dos atos internacionais e a interação entre os Poderes neste aspecto, estabelecendo o grau de delegação de funções entre as partes. Ressaltamos o texto constitucional de 1988 que estabelece as atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo referentes à política externa. Para o primeiro, mais especificamente para o Presidente, determina, no artigo 84, que é de sua competência “manter relações com Estados estrangeiros” e “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 2012, p. 106). Já pelo artigo 49, ao Congresso compete “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 2012, p. 81). Dessa maneira, conforme Coelho (2015, p. 12) afirma, o Legislativo tem o poder de vetar definitivamente um acordo, não sendo possível o Executivo revogar o veto. Entretanto, a ratificação para validar um ato internacional não se encerra com a aprovação congressional, pois necessita da sanção da Presidência.

Sendo assim, com poucas modificações em relação à Constituição da ditadura militar – no que se refere à produção de política externa⁴ –, nota-se que o Executivo brasileiro é responsável direto pela formulação e pela execução da política externa, representando o Estado no exterior, mantendo relações com os atores estrangeiros, escrevendo e assinando os atos internacionais⁵. Lopes e Valente (2016) assinalam que, ao especificar orientações temáticas à política externa na Constituição de 1988, redistribuiu-se as capacidades entre os

⁴ Por outro lado, houve inovação no artigo 4º da Constituição de 1988, que orienta os princípios das relações exteriores brasileiras, principalmente ao especificar a integração latino-americana como um objetivo. A interpretação a respeito desse artigo conforme os diferentes governos demonstra um campo de disputas a respeito das relações internacionais que se vincula ao cenário político doméstico.

⁵ Para mais informações sobre as continuidades e discontinuidades na política externa na transição da ditadura à democracia, sugere-se ver Lopes (2017) e Ferreira (2005).

Poderes, pois o Legislativo e o Judiciário passaram a poder controlar se a condução da política externa pelo Executivo atende os princípios constitucionais.

No entanto, os atos assinados pelo Executivo não são incorporados automaticamente ao ordenamento jurídico doméstico, porque necessitam da aprovação das duas Casas do Congresso – tendo a Presidência a faculdade de decidir o momento do encaminhamento do Executivo ao Legislativo. Portanto, apesar de não estar envolvido na construção dessa agenda, o Legislativo tem a função de, numa segunda etapa do processo e seguindo sua velocidade, decidir sobre a validade dos protocolos assinados pelo Executivo, contudo sem poder de alteração do texto, isto é, age após a firma do ato. Logo, a ação inicial do Executivo na política externa e os encaminhamentos dados podem ser constrangidos pelas facilidades ou dificuldades de obter resultados positivos do Legislativo que controla o processo referente à incorporação das normas. No entanto, as matérias aprovadas no parlamento, publicadas como Decretos Legislativos, devem ser sancionadas ou vetadas pela Presidência. Assim, apesar da Constituição especificar que o Congresso resolve “definitivamente” sobre esses acordos, caso haja uma deliberação favorável, a última etapa do processo de ratificação é dada pela Presidência.

Em síntese, as decisões iniciais e finais dos atos para sua validação são prerrogativas do Executivo. Segundo Rezek (2011, p. 88), deve haver interação entre os dois Poderes para que haja consentimento institucional a respeito dos atos internacionais, porque os procedimentos de ambos são necessários, mas, individualmente, não são suficientes para que sejam ratificados. Nesse sentido, a cooperação e a negociação entre as duas partes – e seus respectivos grupos componentes – formam parte dos instrumentos para conseguir a aprovação. Em outras palavras, a formulação, a decisão e a implementação da política externa podem ocorrer em instituições diferentes, cabendo ao Congresso funções sobretudo na fase decisória, com pouca atividade na formulação e na implementação. Sendo assim, o que é aprovado pelo Legislativo pode ou não ser efetivamente executado pela Presidência.

Apesar de não se deterem nas unicidades da política externa, algumas pesquisas da área da Ciência Política contribuem à compreensão do papel do Congresso como ator no processo aqui analisado, diante da relativa escassez de trabalhos no Brasil que se detenham especificamente na relação entre política externa, Congresso e partidos políticos. Considerando que parte das obras deste tema investigam o cenário estadunidense que possui características distintas das brasileiras, destacamos alguns aspectos a seguir. Com um sistema

virtualmente bipartidário⁶, a Casa Branca é apoiada pelo partido do Presidente e não por uma coalizão multipartidária e multideológica, como é o caso do Planalto e outros países presidencialistas. Diante disso, para entender o texto constitucional brasileiro apresentado acima, ressalta-se a conceituação desenvolvida por Cheibub e Elkins (2009) que entende a Constituição de 1988 como híbrida. Em outras palavras, apresenta tanto elementos presidencialistas quanto parlamentaristas. Assim, os dispositivos brasileiros de interação entre Legislativo e Executivo não se enquadram nos modelos para presidencialismo ou parlamentarismo, mas apresentam características específicas nessa Constituição. Segundo os autores, a principal diferença entre os dois sistemas baseia-se na necessidade de o Planalto depender, ou não, de maioria parlamentar para sobreviver. No entanto, outras características, analisadas por Cheibub e Elkins (2009), demonstram a constituição brasileira como não sendo exclusivamente presidencialista, no seu desenho de relações entre os dois Poderes. Dessa maneira, nota-se um importante papel do Congresso para aprovar as pautas de interesse do Executivo, assim como para este formular suas políticas.

Esse quadro deve ser lido diante da característica brasileira do presidencialismo de coalizão, porque a “agenda da maioria” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009) é composta por preferências de diversos partidos e dos atores que os compõem. Logo, há esforços para ter sucesso com grande número de partidos na coalizão, devido à possível falta de concordância de interesses entre eles. Dessa forma, observa-se chaves explicativas que auxiliam a interpretar o tratamento da política externa no Congresso e seus resultados, conforme a composição partidária de cada legislatura e governo, a partir dos resultados eleitorais. Portanto, apesar do poder de agenda que o Executivo possui, necessita do apoio da maioria para a aprovação dos atos, não conseguindo governar contra a maioria.

Ademais, Limongi e Figueiredo (2009) investigam o poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo e a capacidade de aprovação das pautas que envia ao Congresso que consideram altas, devido à formação de bases partidárias de apoio. No entanto, realçam o aspecto de que o Executivo busca antecipar as reações do Legislativo, selecionando como, quando e quais propostas serão submetidas aos trâmites parlamentares. Logo, enviam as que tem maior chance de aprovação, como podemos verificar no tempo de encaminhamento do Protocolo de Adesão ao Congresso. Apesar de assinado em julho de 2006, foi apresentado pelo Executivo à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2007. Dessa maneira, o período em que o documento ficou retido na Presidência pode ser lido como uma estratégia para enviá-lo

⁶ Utilizando o conceito de partidos relevantes de Sartori (1982).

em condições nas quais tivesse mais chances de aprovação, diminuindo o risco de ser rejeitado e/ou de criar debates intensos que afetassem seus interesses no jogo político doméstico. Isso porque, entre julho de 2006 e fevereiro de 2007 devem ser destacadas as eleições, nas quais houve a reeleição de Lula e a renovação de mandatos dos deputados federais e de 1/3 dos senadores.

Dessa maneira, o Parlamento assume um papel importante por controlar o que é incorporado ao ordenamento jurídico interno, mesmo que as propostas sejam assinadas pelo Executivo. Em suma, reitera-se o argumento de que o Estado não é ator unitário, nem possui interesse nacional consensual, mas apresenta uma multiplicidade de agentes domésticos que afetam a condução da política externa. Apesar de o Executivo ter o papel de representação e negociação no plano externo, os atos consequentes dependem das dinâmicas de tramitação e aprovação legislativa. Ainda que se considere apenas o Executivo, tampouco é uma estrutura unificada. Seus dirigentes destacam-se na intermediação das demandas das esferas interna e externa, porque estão expostos a ambas e negociando nas duas frentes, isto é, não estão isolados das pressões nem tem uma perspectiva homogênea (PUTNAM, 1988, p. 432-3). Portanto, as coalizões políticas de apoio ou oposição estão mescladas nessas fases do processo de política externa. Sendo assim, as regras e os procedimentos legais domésticos são fatores que afetam o processo decisório, ao decidirem se as ações de política externa podem ou não ser implementadas no país.

Simone Diniz (2009), ao verificar o status de todas as matérias internacionais tramitadas no Legislativo a partir da redemocratização, conclui que o Congresso, além de aprovar ou rejeitar, tem o poder de “não-aprovar”. Utilizando a Câmara dos Deputados como estudo de caso para o Congresso, trabalha com 3 hipóteses para explicar as proposições não-aprovadas: o Legislativo seria um ator de veto ao Executivo; as matérias não seriam prioritárias para a agenda do Executivo; os prazos seriam normais para os padrões legislativos. A autora elimina a hipótese de que haja um sistemático veto institucional ao Executivo e apresenta uma série de variáveis que explicam as não-aprovações. São elas: a revisão da posição do governo em relação à matéria; priorização de outros projetos pelo Executivo; estrutura da agenda legislativa que diminui a prioridade da apreciação de atos internacionais; tramitação regular dos trabalhos parlamentares, sem que o Executivo demande que sua base de apoio acelere os processos; e oposições dos congressistas, em poucas ocasiões.

Na sua análise sobre as leis deliberadas durante os mandatos dos presidentes Sarney,

Collor, Itamar, Cardoso e Lula⁷, Diniz (2009) indica que, apesar da média geral de aprovação ser de 89%, no governo Lula apenas 58% dos atos foram aprovados, isto é, do total de 189 nesse período, 128 foram aprovados e 61, não-aprovados, diferenciando esse período dos demais que possuem taxas de 90% ou mais de aprovação dos atos internacionais enviados. Esses dados incluem mensagens encaminhadas por gestões anteriores, mas com decisões na legislatura deste período. Ao investigar quais foram aprovados no mesmo mandato em que foram enviados, nota-se que o governo Lula teve a maior taxa de sucesso, com 78%. Frente ao exposto, a autora demonstra que os resultados das deliberações estão vinculados às relações entre o governo e sua base de apoio congressional.

Nesse sentido, Diniz (2009) entende que, por meio dos procedimentos à disposição, os parlamentares podem controlar a velocidade da tramitação das matérias, conforme as barganhas feitas entre Legislativo e Palácio do Planalto e entre oposição e governo. Dessa maneira, considera-se como uma estratégia intencional a indefinição sobre a legislação, sem aprovar nem rejeitar. Na interpretação de Ferrari (2011, p. 89), também deve ser feita uma análise qualitativa dos acordos deliberados no Congresso, pois a maioria que foi aprovada podia ser de temas no quais não houvesse interesse dos legisladores ou conflito entre suas opiniões, que se manifesta na porção minoritária que enfrenta maior dificuldade para aprovação.

Outro modo de mensurar a atuação congressional em política externa é oferecido por Lemos (2010), indicando que a aprovação de embaixadores pelo Senado é mais demorada (75 dias, em média) do que a de ministros do Supremo Tribunal Federal (19 dias) e presidentes e diretores do Banco Central (16 dias). Esse dado tanto pode ser interpretado como indiferença do Legislativo à nomeação de embaixadores, tendo autoridades domésticas como maior preocupação, quanto como uma preocupação para validar os indicados, construir consensos para sua aprovação e sinalizar ao Executivo que há uma relação de dependência entre os dois poderes e que o parlamento pode rejeitar os nomes a embaixadores. Lemos também aponta que o número de audiências públicas sobre relações exteriores é alto, em comparação aos temas domésticos, o que significa uma dedicação do trabalho do Congresso a essa agenda. Em sua pesquisa, detectou também que esses assuntos não são exclusivos das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado, mas passam por outras instâncias, em um sinal de descentralização do debate que inclui mais legisladores além dos

⁷ No levantamento de dados feito por Simone Diniz, apenas o primeiro mandato de Lula (2003-2007) é coletado.

que estariam primariamente interessados na pauta internacional.

Herculano (2016), analisa as faces jurídica e política das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado, durante as legislaturas entre 2003 e 2010. A autora sintetiza que o Congresso atua apenas na aprovação ou rejeição após a assinatura do texto, sem agir nas demais fases referentes aos tratados, que cabem ao Executivo. Seu trabalho conclui que essas comissões possuem autonomia ao lidar com temas da pauta internacional, o que não significa concordar automaticamente com o Planalto ou com o Itamaraty. Em outros termos, as comissões parlamentares assumem protagonismo na tomada de decisões sobre a política externa, podendo convergir ou divergir com os atores do Executivo. Para Herculano, ambas as comissões representaram os embates com o Planalto, no período pesquisado, principalmente no âmbito do Senado, onde a oposição esteve mais representada. Sendo assim, essa perspectiva pluralista entende que as relações internacionais se definem não apenas pelas interações entre os Estados, mas também pelas condicionantes internas.

A pesquisa de Herculano (2016) aponta que a maior parte das propostas analisadas pela CREDN, na Câmara, é constituída por Mensagens do Executivo, grupo no qual se insere o Protocolo de Caracas. Para a autora, esse dado não ressalta o poder de agenda do Executivo, mas é um fator dentro da normalidade, pois o Executivo detém a representação estatal para a assinatura dos atos internacionais, que são encaminhados ao Congresso como Mensagens. Em seu levantamento, detectou também que a quantidade de questões referentes ao Mercosul assumiu a maior parcela das agendas da CREDN e da CRE.

O estudo de caso que nos propomos a fazer enfatiza a deliberação em relação ao Protocolo de Caracas. Este ato internacional foi enviado ao Congresso para aprovação que lhe conferiu validade jurídica, incorporando-o ao ordenamento jurídico interno e permitindo sua execução externa, no Mercosul. Portanto, é uma ação da política externa brasileira voltada à integração regional sul-americana. Nesse contexto, cabe destacar que Alcântara (2001) argumenta que os atos internacionais provenientes dos processos de regionalismo são distintos dos demais atos de política externa deliberados nacionalmente, por terem maior peso do Executivo na decisão de aprovação e por proverem de um acordo previamente existente – no caso, o Tratado de Assunção, de 1991 – que estimula a aprovação dos atos.

Conforme Mariano e Ramanzini Júnior (2012, p. 33), o Mercosul apresenta uma “inclusão limitada de novos atores domésticos”, concentrando a condução do bloco nos presidentes e nos diplomatas, sem envolvimento de outros atores domésticos. Além disso,

Vigevani, Mariano e Oliveira (2001) sustentam que apesar do Legislativo ter participação formal no Mercosul desde o seu início, através da Comissão Parlamentar Conjunta, não conseguiu influenciar os resultados da integração, nem representar os interesses políticos e sociais – o que levou à criação do Foro Consultivo Econômico-Social. Para os autores, os partidos e os congressistas não participaram ativamente no processo de integração, porque se envolviam com a agenda doméstica no contexto da redemocratização e não viam resultados eleitorais com o envolvimento no Mercosul, dando autonomia aos negociadores do Executivo. Um dos resultados do artigo é que “nenhum fato ou decisão relevante ocorrido no Mercosul na década de noventa contou com a participação dos representantes do legislativo” (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001, p. 207). Ao atualizar a discussão para um período mais recente, percebemos que houve uma mudança nesse espaço de tempo e o Congresso conseguiu mais espaço de atuação no Mercosul, assumindo uma posição mais ativa, como é visto pelo caso em estudo, no qual um dos episódios mais importantes da história do Mercosul teve um papel decisivo dos parlamentos.

Assinalamos também que o parlamento, na perspectiva do quadro institucional republicano, é a representação política e conciliação de interesses de diversos setores do território e também é o espaço de debates entre os parlamentares eleitos e estruturados em partidos. Sendo assim, destacamos abordagens da bibliografia que aprofundam as divergências que podem haver dentro do Poder Legislativo. Logo, é possível analisar as divergências e as convergências entre os partidos que, nas democracias representativas, são organizados com o monopólio da representação política e ocupam as cadeiras eleitas para o Congresso.

2.2 Partidos e Política Externa

Dentro do órgão parlamentar, nota-se a competição de projetos de inserção internacional, de modelos econômicos e posicionamentos políticos dos congressistas e dos partidos que podem ser vistos nas manifestações sobre a ampliação do Mercosul. Nesta seção, discutimos a literatura que analisa o tema da política externa dentro do Congresso, verificando o papel dos partidos, dos parlamentares e da estrutura institucional do Legislativo, em interação com atores econômicos, sociedade civil, eleitorado e Poder Executivo.

Em sua obra pioneira, Marcel Merle (1978) afirma que a prática partidária privilegia a

política doméstica, em detrimento da externa. Considerando a pequena quantidade de debates e ações envolvendo o internacional, com exceção das provindas de alguns filiados que se especializam no tema, o autor destaca a importância de analisar qualitativamente, e não quantitativamente, o papel dos partidos em política externa. Logo, para o autor, independentemente dos posicionamentos ideológicos, os assuntos internacionais se inserem na estratégia dos partidos, visando a disputa por poder na arena doméstica com os opositores ou apoiadores, apesar de não ser um interesse divulgado abertamente à sociedade (MERLE, 1978, p. 84). Segundo Merle, as exceções a esse padrão ocorrem quando algum fenômeno internacional converge maior interesse da população. Assim, os partidos podem apresentar o cenário internacional e os Estados tidos como modelos a serem seguidos ou a serem repudiados para criticar o governo ou propor soluções que fariam no poder. Isso posto, denota-se que a atuação da política internacional tem faces interna e externa.

Em síntese, o argumento de Merle versa que os temas de política externa são tratados pelos partidos dentro da lógica de política doméstica, nas relações estratégicas com os demais partidos, com o eleitorado e com a oposição ou situação. Isso decorre da atuação essencialmente focada no jogo político interno, sem poder de ação direta nos acontecimentos além das fronteiras dos Estados. Ao considerar que os cidadãos se preocupam mais com a situação doméstica, mesmo que tenha raízes externas, os partidos agem no âmbito no qual podem responder a tais pressões. Portanto, a política externa é utilizada como instrumento da política interna (MERLE, 1976, p. 417).

Ademais, o artigo de Paulo Roberto de Almeida (1986) é uma das primeiras sistematizações brasileiras sobre partidos e política externa. Almeida afirmou que os temas de política externa estavam em crescente importância nas estratégias dos partidos brasileiros, ainda que se mantivessem e se mantinham como temas de importância secundária nos seus programas. Sua exposição, escrita na década de 1980, oferece um panorama da política externa dentro dos partidos, tendo como base os estudos europeus existentes à época, e analisando os partidos da República de 46, da ditadura militar e do sistema partidário que começou a ser desenhado no final do regime. Um dos aspectos que destaca é o da redemocratização permitir maior participação dos partidos nos assuntos internacionais, permeando a estrutura organizacional controlada pela ditadura.

Para compreender a atuação dos agrupamentos partidários, que agem através dos representantes eleitos para o Legislativo e para o Executivo, em relação à política externa, destacamos a investigação de Mesquita (2012) que propõe explicações para o comportamento

dos partidos políticos em relação à política externa, no período pós-redemocratização, partindo do pressuposto que nesse recorte temporal os partidos deram maior importância aos temas de política externa no Brasil. Assim, entende que na transição da ditadura militar para a Nova República, mais atores domésticos puderam participar da formulação e da decisão da política externa.

Seu artigo apresenta quatro hipóteses para a mudança nessas décadas. De acordo com o autor, a primeira passa pelo processo de politização da política externa, devido à redemocratização que permitiu a participação dos partidos como atores nas instâncias referentes a essa política. Mesquita destaca, principalmente, o relativo desencapsulamento do Itamaraty. A segunda hipótese refere-se à dinâmica sistêmica e à inserção internacional brasileira como catalisadora do interesse partidário pela agenda externa, porque as esferas doméstica e internacional estariam mais interligadas, afetando as estratégias dos atores políticos. A terceira hipótese propõe que a participação de alguns partidos na política externa impulsionou que outros agrupamentos competissem para agir nessa arena. Por fim, a quarta aborda a estrutura interna dos partidos que haveria incentivado o desenvolvimento da reflexão e da ação sobre política externa. No artigo, debruça-se sobre as alterações ocorridas dentro do PSDB que passou a dedicar-se à temática recentemente, diferentemente do PT que possui uma tradição internacionalista desde sua fundação.

Essas quatro explicações não são excludentes entre si, mas se cruzam, para apresentar um quadro analítico que permite compreender a atuação dos partidos especificamente em política externa. Contudo, isso tampouco significa que os partidos sejam, isoladamente, atores com poderes para conduzir essa política. Logo, devem ser lidos na dinâmica mais ampla da estrutura de governo.

Oliveira e Onuki (2010) abordam a polarização partidária existente em política externa e sua influência, direta e indireta, destacando o papel específico dos partidos, sem desconsiderar a variável da composição de coalizões governamentais entre Executivo e Legislativo. Uma de suas propostas é discutir se a coesão ideológica (relação entre os valores do ator e o expressado no Congresso) e a disciplina partidária (baixa dissidências nas votações, controlada por benefícios ou sanções) são diferentes em matérias de política externa, comparando-as com as domésticas. Considerando que a política externa não é um tema com grande impacto eleitoral, as lideranças partidárias teriam menor interesse em controlar os votos dos parlamentares de suas bancadas, permitindo que expressassem suas opiniões sem constrangimentos, evidenciando a polarização ao redor do tema. No entanto,

temas considerados críticos podem despertar outros comportamentos.

Além disso, Oliveira e Onuki analisam os programas da maioria dos partidos (com maior ênfase em PMDB, PPS, PSDB e PT), para identificar as alterações nos conteúdos das diretrizes para a política externa. Para os autores, esses posicionamentos podem ser agrupados em três conjuntos: os que divergem numa base esquerda-direita (como a importância dada às relações Sul-Sul e Norte-Sul e a integração regional com o Mercosul); os que tem conteúdos comuns, independentemente da ideologia partidária (participação em organismos multilaterais, por exemplo); e os que tem prioridades específicas que não são compartilhadas com outros partidos. Nesse sentido, nota-se que há polarização ao redor da Política Externa Brasileira, articulada pelos principais partidos – sobretudo, PT e PSDB –, mas também que grande número de partidos se posiciona genericamente sobre o tema, como o DEM, sem aprofundar um posicionamento claro em seus programas político-ideológicos. Dessa maneira, o tópico é conduzido conforme a conjuntura desenvolvida durante os governos. De acordo com os autores, nas últimas duas décadas, os posicionamentos partidários a respeito do Mercosul se polarizaram, culminando no auge da discussão sobre a entrada da Venezuela no arranjo regional.

Esse entendimento também é seguido por Velasco e Cruz que afirma que “Para a oposição a política externa surge como uma área privilegiada porque nela o ataque direto ao governo pode ser conduzido a um custo mínimo, dada a indiferença da grande maioria da população a questões internacionais” (CRUZ, 2010, p. 114). Em sua obra, também destaca a incorporação da Venezuela como um episódio de maior relevo dentro da ação do Congresso de tramitações de política externa.

A partir das discussões sobre o impacto da redemocratização, o trabalho de Lima (2000), sobre a compatibilidade entre instituições democráticas e política externa, ressalta convergências entre as políticas doméstica e externa, quando os governantes democráticos ambicionam aprovação da opinião pública, para continuarem a ser eleitos. Para Lima, o processo de aprovação congressional pode ser lido como um mecanismo de prestação de contas que limita os excessos do Executivo. Ademais, de acordo com a autora, deve-se diferenciar Estado e governo, permitindo a ênfase nos governantes e assumindo que não há consenso interno em torno do interesse nacional. Em seu argumento, com a reforma institucional a partir da redemocratização e da abertura econômica liberalizante, os setores envolvidos procuraram ter mais representação na política externa, permeando mais seus processos decisórios, assim como os das demais políticas que implicam em distribuições. Desse modo,

entende-se que a conjuntura doméstica, em suas facetas política e econômica, e questões de ordem sistêmica, como o fim da Guerra Fria e o redesenho da distribuição de poder mundial, afetaram a interação dos grupos de interesse com a política externa, pressionando tanto o Executivo quanto o Legislativo.

Por outro lado, Pedro Feliú Ribeiro e Flávio Pinheiro (2016) debatem a problemática do apoio legislativo às iniciativas de política externa, questionando se há diferenças nos níveis dados às políticas doméstica e externa e examinando os fatores determinantes em diferentes governos latino-americanos. Seus dados passam por 22 presidentes, em 8 países, entre 1994 e 2014. Mais especificamente, observam o Brasil entre 1995 e 2011, isto é, sob os mandatos de Fernando Henrique e Lula. Uma das conclusões dos autores é que as ideologias partidárias, o tamanho das coalizões governantes e o número efetivo de partidos são as principais variáveis para determinar o apoio à política externa da Presidência (RIBEIRO; PINHEIRO, 2016, p. 469). Outros dois elementos que acrescentam a essa explicação são o bicameralismo e o “período de lua-de-mel”. Este refere-se ao momento imediatamente posterior à posse, no qual há maior facilidade para aprovação de projetos, porque os atores políticos buscam compor o governo.

O estudo desenvolvido pelos autores indica que a taxa de aprovação das propostas presidenciais de política externa é alta em todos os países analisados. Os resultados de suas análises apontam que coalizões maiores não significam maiores polarizações nos debates de iniciativas de ordem internacional. Segundo os autores, a explicação para esse padrão se dá porque os parlamentares têm menores custos para se expressar contrariamente nesses casos. Em outras palavras, desenham uma estratégia para que se apresentem como alternativas eleitorais e políticas ao projeto internacional que é conduzido pelo governo. Nesse contexto, os dados coletados reforçam a premissa de que a divisão entre situação e oposição importa para o padrão de votação parlamentar nas matérias de política externa. Os membros da oposição votariam contra o governo para manifestar sua oposição à Presidência e não sua opinião específica contra a proposta (RIBEIRO; PINHEIRO, 2016, p. 484). Ademais, Ribeiro e Pinheiro utilizam a votação do ingresso venezuelano ao Mercosul como estudo de caso. Para o episódio do Mercosul, verificam que os comportamentos dos congressistas acompanharam a relação entre governo e oposição, além da variável regional, isto é, representantes de áreas economicamente mais vinculadas com a Venezuela tiveram mais incentivos para votar a favor da adesão, apesar de serem oposicionistas ao governo do PT.

Vale ressaltar o argumento que, na América Latina, com grandes coalizões de governo,

os partidos de oposição acreditam que tem poucas chances de efetivarem suas alternativas e, portanto, utilizam o processo legislativo para discursarem contra, mas prevendo que as matérias serão aprovadas pela situação a favor da Presidência. Sendo assim, considerando que os presidentes são eleitos sem maioria de seus partidos no Congresso e que o Legislativo possui condições para bloquear a agenda presidencial, os partidos são estratégicos para a definição das políticas (INÁCIO, 2011, p. 168).

De acordo com Power e Zucco Jr. (2011a, p. 306), dentro de um presidencialismo de coalizão como é o caso do Brasil, a clivagem entre governo e oposição é uma das principais explicações acerca das estratégias que condicionam o comportamento dos parlamentares. Portanto, somando à concepção de Diniz (2012, p. 175), pode-se entender que uma alta taxa de aprovação dos atos internacionais submetidos ao Congresso decorre da associação entre o Executivo e sua base parlamentar, ao mesmo tempo em que demonstra que há oposição e propostas distintas de relações exteriores pelos legisladores.

Em síntese, não há consenso sobre o que determina os posicionamentos tomados pelos legisladores em temas internacionais e, logo, podemos entender que não há uma única explicação, mas sim uma multiplicidade de causas que interagem na dinâmica do jogo político. Acreditamos, assim como parte da literatura interpreta, que tais posicionamentos são definidos nas relações entre Executivo e Legislativo e, mais especificamente, entre situação e oposição. Dessa maneira, a filiação partidária importa para orientar como votam os deputados federais e senadores, porque os situam no contexto político doméstico. As exceções a esse padrão podem ser explicadas por outros fatores, como o projeto ideológico ou a origem federativa do parlamentar que, por razões eleitorais, buscaria atender interesses locais de sua base de apoio pessoal. Sendo assim, a proposta da investigação é avançar no debate sobre as razões que determinam os comportamentos das bancadas parlamentares, especificando os aspectos que não foram aprofundados pela literatura.

2.3 Atividade internacional dos parlamentos

Conforme visto anteriormente, uma das mudanças no ambiente do sistema político brasileiro nos últimos anos é a redistribuição de forças na tripartição dos poderes da República, com o Legislativo reivindicando maior papel, inclusive no espaço de deliberação da política externa. No contexto de globalização, as questões internacionais – como a pauta de

integração regional – foram incorporadas à agenda doméstica, em um cenário no qual os parlamentos nacionais interagem com os dois níveis. Diante dessa leitura, convém ressaltar a ideia de Sánchez (2010, p. 1-2) de que as políticas nacional e internacional estão inter-relacionadas e se influenciam, conforme nosso argumento.

Segundo Bajtay (2015), na conjuntura pós-Guerra Fria, houve o aumento de atores internacionais, incluindo grupos não-estatais, mas também outros órgãos do Estado, como os parlamentos que ganharam mais projeção e agência no sistema internacional, frente aos Executivos. Para o autor, esse comportamento dos Legislativos pode ser chamado pelo termo que se convencionou, “diplomacia parlamentar”, porém ressalta que “diplomacia” não se restringe ao comportamento clássico de negociações diplomáticas, mas sim inclui outras atividades tanto no relacionamento com outros países quanto no monitoramento dos governos – assim como faz com a política doméstica (BAJTAY, 2015, p. 4). Também para Beetham (2006, p. 158), os Legislativos não reclamam para si mandatos de negociadores internacionais do Estado, mas buscam que, internamente, os Executivos mantenham o fluxo de informações entre ambos os poderes.

Segundo Stavridis, Pace e Santonja (2012), a diplomacia parlamentar difere-se da cooperação parlamentar, que tem aspecto mais técnico. Ademais, para Stelios Stavridis, além do papel em instituições parlamentares internacionais, que são o foco da literatura da área, uma das conceituações da diplomacia parlamentar é sobre um “Growing parliamentary input in foreign policy at the national decision-making level” (STAVRIDIS, 2013, p. 9). Portanto, no escopo da presente pesquisa, a ação dos parlamentos nacionais no plano doméstico, através do processo decisório de política externa, é um dos meios de influenciar o resultado dessa política e, conseqüentemente, agir no sistema internacional. Logo, considera-se que os parlamentos são atores relevantes nas relações internacionais e as influenciam por diversas formas, inclusive pela crescente atividade nas suas competências sobre política externa. Em outros termos, “The globalization of parliaments therefore still has a chiefly domestic effect. International parliamentarism enhances domestic law, politics and governance without putting them in jeopardy; it complements national democracy without supplanting it” (JANCIC, 2015, p. 210).

Além disso, a presença dos legisladores em outras frentes, como parlamentos regionais e missões externas de trabalho, levam a que a diplomacia parlamentar ocorra em camadas paralelas, situando-os em múltiplos pontos de atividade nas relações internacionais ao mesmo tempo, isto é, os processos de deliberação no nível doméstico não são os únicos espaços de

manobra dos congressistas. Na perspectiva de Jancic (2015), esse processo de relações parlamentares pode ser caracterizado pela sobreposição (*overlapping*) de estruturas e funções nas quais atuam e é motivado pelos desafios transnacionais, somando relações interparlamentares às intergovernamentais. Cabe destacar que, por não serem funcionários do Executivo como os diplomatas são, os congressistas têm maior margem de manobra para terem opiniões divergentes das posições manifestadas pelo governo. Para Martin (2000, p. 5), o interesse dos legisladores pela política internacional pode dificultar o processo de negociação, pois incluem mais preferências a serem consideradas. Entretanto, Martin argumenta que o nível de cooperação pode aumentar, pois o Executivo teria mais facilidade na fase de aprovação dos acordos internacionais.

Além disso, partindo da concepção de que o parlamento é o órgão principal de representação das vontades da sociedade, nas democracias liberais, Batjay (2015, p. 4-5) afirma que os legisladores eleitos ampliam a legitimidade democrática do processo internacional, como a integração regional, ao acrescentar outra instituição estatal junto à representação do Executivo. Nesse sentido, tanto pode cooperar com o governo, apoiando sua política externa, como confrontá-lo ao formular linhas próprias de política internacional. Segundo Bajtay, a relação que o Legislativo tem com o Executivo pode ser um elemento de constrangimento, porque, se a maioria for de situação, tenderá a apoiar a política do Chefe de Governo, oferecendo-lhe mais legitimidade. No entanto, se a relação for mais limitada, o parlamento passa a ter mais autonomia para atuar em política externa.

Contudo, vale adicionar que esse entendimento, para ambas as situações, tem que ser contextualizado, pois as interações políticas são dinâmicas. Temos como exemplo, no Brasil, a relação entre a Presidência de Dilma Rousseff e o Congresso Nacional, que se deteriorou entre o início de seu primeiro mandato, em 2011, e a crise e destituição em 2016. Convém mencionar a tipologia que Detlef Nolte (2016) construiu para classificar os presidencialismos latino-americanos, permitindo a compreensão dos diversos cenários presentes na história recente da região. Segundo ele, há 6 subtipos de presidencialismo, na América Latina, que cruzam as variáveis referentes à base parlamentar do governo e os padrões de interação entre a Presidência e o Congresso: presidencialismo autoritário; hiperpresidencialismo; presidencialismo de maioria; presidencialismo de coalizão; presidencialismo de minoria; e presidencialismo de crise. Para o Brasil, o presidencialismo de coalizão é a categoria mais aplicável no período histórico recente, mas também houve períodos de hiperpresidencialismo, na década de 1990, e de presidencialismo de crise, no segundo mandato de Dilma. Conforme

o Executivo é mais dependente do Legislativo, Nolte entende esses subtipos como presidencialismo parlamentarizado. Portanto, as relações existentes entre os dois Poderes podem afetar, positiva ou negativamente, os resultados referentes à política externa, porque influenciam os comportamentos dos parlamentares e dos partidos e as determinantes sobre a forma como debatem, negociam e votam essa agenda.

Conforme indica Jancic (2015, p. 205), a disponibilidade que os congressistas têm para usar os instrumentos democráticos, no nível doméstico, possibilita fazerem a ligação com sua atividade no plano internacional. Também, de acordo com Bajtay (2015, p. 5), através de seus mecanismos de controle, o principal foco dos parlamentares é exercer influência sobre como as decisões são tomadas pelo governo, o que simultaneamente leva à definição das políticas resultantes.

Segundo Ferrari (2011, p. 94), no Brasil entre 1999 e 2006, mais de 20 Propostas de Emenda à Constituição foram formuladas pelos legisladores para que o Executivo consultasse o parlamento antes dos acordos internacionais, o que demonstra interesse e atividade por ampliar sua participação nos processos de relações internacionais. Além do controle sobre o Executivo, a eventual inclusão dos parlamentares nas negociações ou a solicitação de autorização congressional para assinatura de acordos permitiriam que suas preferências fossem manifestadas e incorporadas no conteúdo dos documentos, criando uma etapa de negociação prévia à submissão do ato para ratificação doméstica.

Dessa maneira, essa conjuntura pode ser explicada à luz da colocação de que “the absence of significant decision-making power incites parliaments to externalize domestic scrutiny of foreign policy beyond the borders of their polities, in order to maximize their effectiveness, increase their impact on executive decisions” (JANCIC, 2015, p. 211). Entendendo que há uma vontade do Congresso – ou, melhor dito, dos atores políticos que o conformam – de assumir uma posição mais proeminente no jogo político nacional, a diplomacia parlamentar é um meio para expandir suas funções no que se refere às relações exteriores e influenciar o resultado da política externa, na interação com o Executivo.

2.4 Votações de atos internacionais

Em âmbito metodológico, os desenhos teóricos e conceituais provindos das abordagens apresentadas neste capítulo oferecem instrumentais para interpretar o

comportamento dos partidos políticos em relação à política externa no Congresso. Sendo assim, por meio das contribuições da Análise de Política Externa e da Integração Regional, traçamos um quadro que auxilia a discussão e a pesquisa do problema colocado.

Consideramos que as instituições estabelecem parâmetros sobre os quais os atores individuais se comportam, regulando incentivos e punições para a adequação às regras coletivas, formais ou informais. Isso pode ser verificado nas instituições estatais, como a Câmara e o Senado, mas também nos partidos políticos, para manter a disciplina e a coesão de seus parlamentares. Utilizamos a definição de Jonathan Malloy (2003) para apontar a diferença entre disciplina partidária e coesão ideológica, elementos relevantes para analisarmos a atuação individual dos parlamentares e as orientações coletivas dos partidos. O primeiro conceito é definido como unidade do voto dos representantes de determinado partido, mantida por incentivos positivos ou negativos. Por outro lado, a coerência ideológica envolve uma relação entre os valores dos legisladores e o que expressam nas votações, ou seja, se entre os filiados ao mesmo partido há identidade coesa nos resultados das votações. Esta consistência ideológica não acompanha, necessariamente, a disciplina entre os parlamentares, dependendo da estrutura dos partidos e das coalizões formadas.

Segundo a perspectiva do estudo de Burian (2015), que analisa o sistema uruguaio, a política externa é produzida pelos partidos políticos e, portanto, não é uma constante política de Estado, pois se define a partir das ideologias partidárias. Nesse sentido, Burian explica as orientações dos partidos sob a perspectiva esquerda-direita, situando a integração regional como um elemento que divide e polariza os políticos. Seus resultados apontam que os parlamentares de esquerda dão preferência às relações multilaterais com os parceiros da região, ao passo que os de direita privilegiam a interação bilateral com as potências mundiais.

Ademais, no modelo de política governamental de Allison e Zelikow (1999, p. 255), afirma-se que os indivíduos, inclusive as lideranças, estão situados nas disputas dos jogos políticos, de modo que o comportamento governamental seria resultado das barganhas com os demais atores da política, que possuem uma miríade de problemas com os quais lidar e de estratégias para interagirem com os demais. Nesse sentido, “a principal clivagem é mesmo governo-oposição, e não esquerda-direita. Esta evidência é compatível com a ideia de que, havendo conflito entre as preferências ideológicas dos parlamentares e os incentivos políticos gerados pelo Executivo, estes últimos tendem a predominar” (ZUCCO JR., 2011, p. 57).

Também, ressalta-se o trabalho de Amâncio Oliveira (2013), no qual o autor observa fatores que determinam os padrões de votações, sobre política externa, dos congressistas

durante quatro legislaturas, de 1995 a 2009, concomitantes às presidências de Cardoso e Lula. Um de seus objetivos é investigar a ideologia partidária e os interesses regionais como elementos explicativos para o comportamento dos parlamentares, além de testar as teses de delegação ou abdicação das decisões sobre o tema do Legislativo para o Executivo. A hipótese com a qual trabalha em seu artigo é a de que, em matérias de política externa, os legisladores são influenciados pela relação partidária entre governo e oposição, assim como acontece com votações de outras políticas públicas. Portanto, para Oliveira, se o Congresso vota a favor da orientação da Presidência seria devido ao fenômeno do presidencialismo de coalização, isto é, o Executivo governar com maioria no Legislativo. Logo, o papel do Executivo no processo legislativo gera incentivos, positivos e/ou negativos, aos congressistas para apoiarem o governo.

O autor apresenta o questionamento sobre se, em política externa, há maiores ou menores graus de disciplina partidária e coerência ideológica do que em temas de política doméstica. Amâncio Oliveira (2013) também afirma que, em termos de coerência ideológica, tanto há partidos que permanecem no mesmo espectro político quanto há os que acompanham a conjuntura de serem oposição ou de comporem a base aliada. De modo geral, conclui que há polarização entre esquerda e direita e entre governo e oposição, refutando a ideia de que as preferências dos legisladores seriam individualizadas e sem disciplina partidária. Os casos nos quais há indisciplina partidária pelos indivíduos não correspondem ao padrão parlamentar. Portanto, além da filiação partidária e da orientação ideológica, o comportamento legislativo em política externa deve ser lido pela composição das coalizões em determinados períodos políticos.

Outro elemento destacado por Amâncio Oliveira (2013) refere-se aos efeitos da Unidade da Federação de origem dos parlamentares que poderiam afetar as questões partidárias como determinantes. Na pesquisa do autor, os estados onde esse fenômeno mais se destaca são os do Norte e do Nordeste. Assim, entende-se que em cada espaço do território haveria interesses específicos nas relações com o exterior, reiterando a refutação à concepção de interesse nacional, articulado pelo Estado. No entanto, deve-se ressaltar que essa variável se soma à filiação partidária e à relação de governo e oposição – isto é, a relação com o Executivo –, constituindo três explicações para os comportamentos dos parlamentares em política externa, pois não há unanimidade no modo como os congressistas votam. Tal reflexão é aplicada à adesão venezuelana ao Mercosul, enfatizando as votações nos plenários da Câmara e do Senado e debatendo sobre a questão federativa na influência do comportamento

parlamentar, ocasionando em indisciplina partidária.

Essa explicação também é corroborada por Martin (2000, p. 25, 67), que acredita que os partidos importam para determinar as relações entre Executivo e Legislativo, mas que outros indicadores podem aferir o apoio ou a oposição do Congresso aos atos encaminhados pelo Executivo, assim explica a organização entre os legisladores para negociarem os efeitos distributivos das políticas. Segundo Lopes (2013), baseando-se em Janine Ribeiro, o interesse nacional é conduzido pelas questões econômicas, o que direciona nossa reflexão a estruturar a variável federativa com elementos do comércio e da economia, devido à influência que tem sobre as condutas parlamentares – inclusive no campo da retórica.

De acordo com Burian e Silva (2015), há diferença nos posicionamentos que os partidos gostariam de ter e os que efetivamente têm, devido às condições políticas para se posicionarem. Isso porque

La orientación efectiva de la política es resultante del juego político de los actores y está determinada por las reglas institucionales y los recursos de los actores. El tipo de gobierno, de partido o coalición, mayoritario o minoritario, entre otros aspectos, es un punto clave para lograr impulsar una orientación específica de política exterior. (BURIAN; SILVA, 2015, p. 69)

Nesse sentido, os partidos políticos têm oportunidade para influenciar a política externa, devido ao fato de estarem no tabuleiro político, tanto na Presidência, quanto nos Ministérios, no Congresso e na burocracia. Segundo o artigo de Burian e Silva (2015), os partidos alinhados à esquerda são mais favoráveis à integração e ao anti-imperialismo, ao passo que os partidos de direita defendem as práticas de livre-comércio e desconfiam da integração. Conforme nossa investigação, essas categorias se confirmam, mas não definem automaticamente os posicionamentos efetivamente tomados pelos atores.

Sendo assim, a política externa é analisada como jogo político entre os tomadores de decisão que, apesar de comporem as instituições, não representam objetivos unânimes de todos os seus membros. Logo, interesses econômicos e profissionais, ideologias, cargos e disputas entre os indivíduos afetam as negociações, as tramitações, as decisões e as implementações da política externa. Em outras palavras, a política externa para a integração não é feita de maneira coesa, porque múltiplos atores, internos e externos, pressionam os tomadores de decisão e as estruturas institucionais para determinadas ações. Mais especificamente, buscam influenciar as etapas da política externa que não se limitam às realizadas pelo Executivo, mas envolvem, também, a aprovação de matérias internacionais

pelo Legislativo.

Com ênfase na análise do processo na Câmara dos Deputados, Diniz e Ribeiro (2008), em artigo que analisam o modelo institucional brasileiro e a deliberação de mensagens presidenciais enviadas ao Congresso entre 1988 e 2006, buscam compreender a influência dos parlamentares em política externa, aproximando os estudos de processo decisório e os de política externa e decompondo a concepção do Estado como ator unitário nas relações internacionais. Os autores questionam a hipótese de que o Congresso brasileiro seja indiferente às questões internacionais.

Em seu levantamento de 812 mensagens presidenciais, enviadas no período de 18 anos desde a promulgação da Constituição até o fim do primeiro mandato de Lula, identificou-se que 89,2% das legislações foram aprovadas, 6,2% estavam prontas para serem votadas no plenário, 2,6% tramitavam nas comissões internas, 1,6% foram retiradas pelo autor e 0,4% foram rejeitadas. A partir dessa sistematização, os autores estruturam dois grandes grupos: as matérias que foram aprovadas e as não-aprovadas que, apesar de não serem em grande número, tampouco são inexistentes. Entende-se que tanto os vetos quanto os que aguardam tramitação podem ser interpretados como ações reativas do Legislativo. Logo, consideram que o Congresso não aprova automaticamente de modo alinhado ao Executivo. Todavia, não é um ator de veto nessa estrutura. Essa categorização entre aprovadas e não-aprovadas deve ser salientada porque evidencia a capacidade do Congresso não apenas de rejeitar ou aprovar, mas de acelerar ou retardar a tramitação dos processos, conforme os interesses presentes nas votações, podendo deixar um ato tramitando por anos até a deliberação nos plenários. Isso ocorre em um sistema no qual determinados projetos podem ganhar prioridade sobre outros na agenda parlamentar. Portanto, a estrutura legislativa influi nos encaminhamentos que podem ser dados à pauta de política externa e, apesar de não ser um sistemático ator de veto, constitui um ponto de possibilidade de vetos – o que demonstra ser relevante nas dinâmicas dentro do Congresso e para fora dele.

Ademais, Pedro Feliú e Janina Onuki (2014) comparam as unidades partidárias em votações de matérias de política externa e de política doméstica em 6 países da América Latina com presidencialismo multipartidário, incluindo o Brasil. Afirmam que não há estrutura específica de incentivos aos parlamentares nas deliberações de políticas internacionais, assemelhando-se às apreciações de pautas domésticas. Para os autores, o caso brasileiro merece atenção em dois fatores: o poder de agenda do Presidente sobre o Congresso e o papel dos líderes partidários no processo legislativo. Dessa maneira, o modo como

geralmente o Presidente governa – com maioria no Congresso formada por seu partido e pelos aliados – influenciaria para que as lideranças orientassem as bancadas a votar de forma mais coesa, explicação semelhante dada ao cenário chileno. Em suas conclusões, Feliú e Onuki indicam que não há diferenças na unidade partidária quando os congressistas votam agendas domésticas ou externas, o que contribui para a semelhança no tratamento às políticas públicas. Portanto, não há incentivos específicos do plano internacional para um padrão de votação diferente.

Conforme questiona Burges (2017, p. 12-3), todo presidente busca imprimir a marca ideológica de seu governo nas suas políticas, inclusive na política externa. Neste ponto, vale ressaltar o trabalho de Letícia Pinheiro e Carlos Milani (2012) que aborda a pluralidade de atores, estatais e não-estatais, que participam e influenciam a política externa brasileira, com interesses múltiplos. Logo, há uma miríade de espaços, que aproximam as esferas doméstica e internacional, nos quais agem atores, como governos subnacionais, agências federais, movimentos sociais e associações empresariais, por exemplo. Além disso, o trabalho contribui ao definir a política externa como política pública⁸, ressaltando que é passível de mudanças conforme as dinâmicas políticas dos governos e outros atores que a produzem, diferentemente do entendimento de ser uma política de Estado estática trabalhada uniforme, imparcial e tecnicamente pelo Ministério das Relações Exteriores. No entanto, os autores afirmam que a condução da política externa permanece centrada nesse Ministério, mas não exclusivamente. Portanto, essa caracterização conceitual auxilia na compreensão do padrão de votação parlamentar em agendas internacionais. Nesse sentido, também critica a concepção de interesse nacional que permeia muitos estudos sobre política externa, pois as decisões governamentais são resultados de dinâmicas multifacetadas que refletem as disputas presentes, entre as quais a referente ao Congresso.

Em suma, conforme Lindsay (1994, p. 7) afirma, o Congresso não é uma instituição monolítica, sendo que cada voto representa divisões ideológicas, partidárias e regionais. Por meio da discussão da bibliografia das abordagens de Análise de Política Externa, é possível perceber que os processos relativos a essa política são influenciados por múltiplos atores, estatais e não-estatais, individuais e coletivos, que procuram que suas preferências estejam refletidas nas posições tomadas pelo aparato estatal. Essas interações ocorrem em diferentes fases, da formulação até a implementação da política externa. Nesta pesquisa, enfatizamos a

⁸ No entendimento de Secchi (2010), as políticas públicas são criadas para lidar com um problema público, isto é, coletivamente relevante, e podem ser criadas por atores estatais e não-estatais, ainda que o Estado seja preponderante no que diz respeito ao estabelecimento das políticas.

aprovação de atos internacionais – tomando como estudo de caso o Protocolo de Caracas – no Congresso Nacional, que ocorre após o encaminhamento da medida pelo Executivo e permite aos parlamentares controlarem o que e quando é incorporado ao ordenamento jurídico doméstico. Com aportes das Relações Internacionais e da Ciência Política, identificamos modelos e abordagens para analisar, no Brasil, as relações entre Executivo e Legislativo, o papel do Congresso e dos partidos políticos no tocante à política externa, situando-os nos níveis doméstico e internacional.

Frente ao apresentado, a análise que desenvolvemos foca no Estado, mas o entende como ator não-unitário, isto é, multifacetado, coletivo e composto por um conjunto de indivíduos, organizados em instituições hierárquicas, podendo ser influenciados pelo ambiente internacional sistêmico e por variáveis domésticas, como grupos de interesses, estruturas políticas e procedimentos legais. Além disso, a multiplicidade de atores envolvidos resulta na disputa pela preponderância de seus interesses na formação das preferências organizadas pelo Estado.

2.5 Integração Regional

Ademais, considerando o documento analisado na pesquisa, o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, faz-se relevante uma aproximação ao debate setorial das abordagens de Integração Regional, porque é um episódio da Política Externa Brasileira no qual se manifestou o embate de projetos de inserção internacional e de regionalismo sul-americano.

Nesse sentido, é importante definir seu elemento básico, as regiões. De acordo com Hurrell (1995, p. 25), “todas as regiões são socialmente construídas e, portanto, politicamente passíveis de serem contestadas”. Logo, as regiões nas quais operam os movimentos de regionalismo, regionalização e de integração não se definem em si mesmas, mas sim são elaboradas conforme cada conjuntura e em interação com o sistema, pois não estão completamente fechadas.

Ademais, os estudos da área costumam agrupar os movimentos de regionalismo em 3 ondas. A primeira, iniciada após a 2ª Guerra Mundial, foi marcada por gerenciamento de assimetrias, política comercial protecionista e articulação da complementaridade entre a região e ocorreu, até a década de 1980, principalmente, na Europa e na América, com o

Mercado Comum Centro-Americano, a ALALC e o Pacto Andino, por exemplo. Nos anos 1990, a segunda onda de regionalismo é simbolizada pelo Mercosul, pela Comunidade Andina e pelo NAFTA, no continente americano, e ficou conhecida como regionalismo aberto, devido à ênfase na inserção no sistema produtivo mundial, ao livre-comércio, à globalização e à revisão do modelo de Estado. Por outro lado, a terceira onda, nos anos 2000, tem projetos específicos na América Latina, como a ALBA-TCP, a UNASUL e a CELAC, além do relançamento do Mercosul. Ficou conhecida como regionalismo pós-liberal, com agenda mais política e preocupada com o impacto distributivo da economia e outros temas sociais (VEIGA; RIOS, 2007).

O período do regionalismo pós-liberal, no qual o ingresso venezuelano ao Mercosul se insere, é caracterizado pela crítica à orientação econômica vigente na década de 1990, nos planos domésticos e internacional. Assim, a revisão ocorre tanto aos projetos internos quanto externos de desenvolvimento, com implicações diretas às estratégias e aos objetivos do regionalismo. No entanto, as propostas de esquemas regionais resultantes são heterogêneas, devido aos distintos projetos colocados nos Estados da região, na conjuntura dos anos 2000.

Em todos esses processos, se nota uma composição intergovernamental ou mesmo interpresidencial que marca a dependência da vontade política dos governos para o surgimento e o andamento dos esquemas de integração. Assim, não há um alto grau de cessão de soberania dos Estados às organizações regionais, mas sim um reflexo das políticas externas nacionais articuladas no âmbito regional. Em outras palavras, os impulsos em diferentes fases da integração sul-americana estão associados às mudanças em cada Estado e, mais especificamente, nos Executivos da região. É dentro desse quadro que se pode entender porque a entrada da Venezuela ao Mercosul foi uma pauta apoiada pelo governo que fez um esforço para aprová-la em âmbito nacional.

Nesse contexto, a defesa de distintos modelos de regionalismo – aberto e pós-liberal – pelos atores políticos brasileiros demonstra uma maior politização nos debates sobre temas internacionais. Nos anos mais recentes, principalmente na década de 2010, as críticas ao que foi feito na América do Sul, inclusive à adesão de Caracas, evidenciam o questionamento e a divergência às diretrizes do projeto vigente nos anos 2000, no Brasil e em outros países da América do Sul. Isso reflete a mudança do ambiente e das forças políticas, que foram inicialmente discutidas na Introdução.

Além disso, segundo Moravcsik e Schimmelfennig (2009), os Estados têm poder de agência e são eles, e não órgãos supranacionais, que geram os resultados. Entretanto,

reconhecem que, apesar de racionais, as preferências dos Estados não são uniformes nem convergentes, formuladas a partir de fatores exógenos para adequação ao sistema internacional (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 68). A definição da estratégia dos Estados ocorre influenciada pelos objetivos dos indivíduos e grupos sociais, o que explica as variações entre as preferências de cada Estado no sistema internacional. Desse modo, o comportamento do Estado depende dos ambientes – nacional, internacional e transnacional – nos quais está inserido. Moravcsik (1997) aponta que os Estados não devem ser lidos como atores, mas sim como representantes de setores da sociedade doméstica, o que direciona a formação das preferências governamentais que são alteradas conforme a conjuntura social. Deve-se salientar que há desigualdades de poder que impedem que todos os atores possuam as mesmas condições de acesso às instituições do Estado para definir os rumos da interação política internacional. Além disso, os padrões de interdependência transnacional entre grupos sociais influenciam a tomada de decisões em política externa. Em suma, as demandas da sociedade são consideradas os mecanismos causais que modificam as preferências estatais em política externa (MORAVCSIK, 1997, p. 524).

Os autores do método intergovernamentalista partem da premissa de que as negociações ocorrem entre governos, isto é, o nível supranacional não é decisivo, mas sim um meio para que os Estados tomem suas decisões, com mais intercâmbio de informações e previsibilidade. Sublinhamos que, sob esta óptica, os posicionamentos defendidos pelos Estados dependem dos interesses dos grupos nacionais que condicionam a formulação da política externa e, conseqüentemente, os rumos da integração. Portanto, marcado pelas condições assimétricas entre seus pares, o Estado negocia dentro de seus limites domésticos e internacionais, o que cruza parcialmente com as explicações de Análise de Política Externa à luz da obra de Putnam, debatida anteriormente.

Nesse sentido, o Intergovernamentalismo enfatiza o estudo dos momentos principais em que os atores se posicionam internamente e das grandes negociações que, a partir de sua série histórica, indicariam os rumos do processo. Assim, aproximando essa abordagem teórica da nossa pesquisa, nota-se que as etapas de aprovação dos atos internacionais no âmbito doméstico, pelo Legislativo, podem ser lidas por essa óptica. Compreende-se que o Executivo conduz a política externa no Mercosul, mas que o Congresso Nacional possui margem de manobra para aprovar, rejeitar ou não-aprovar os atos oriundos do arranjo regional. Desse modo, além das negociações entre Estados (no caso, os 4 membros plenos do Mercosul com a Venezuela, candidata à adesão), com definição de preferências domésticas prévias a tais

negociações, ressaltamos os trâmites nacionais de aprovação para validar os resultados dos acordos internacionais, que são essenciais para sua institucionalização. Cabe incluir essa fase nas análises, porque é um momento no qual os interesses domésticos podem se alterar, além de deslocar a agência para os parlamentares. No caso em estudo, apesar da assinatura do Protocolo haver sido em 2006, a votação final no Congresso aconteceu em dezembro de 2009. Nesse período houve, por exemplo, eleições gerais que renovaram os mandatos do Presidente, dos deputados federais e de parte dos senadores.

Frente ao exposto neste capítulo, percebe-se um panorama da literatura especializada que versa sobre Legislativo e política externa, no Brasil, especificando o papel das bancadas partidárias e as variáveis que afetam o seu comportamento, ao tratarem das matérias internacionais. Apesar da bibliografia dedicada ao caso brasileiro não ser extensa, há aportes recentes sobre o tema, provindos das análises de política externa das Relações Internacionais e dos estudos legislativos da Ciência Política.

Esses estudos oferecem instrumentos para a compreensão do papel de atores domésticos que não são recorrentemente estudados, ou seja, os partidos e os parlamentares, ampliando a perspectiva dos debates que ocorrem dentro do Congresso. Contudo, não há modelos dedicados à análise das influências sobre os parlamentares em matérias de política externa, o que auxiliaria na compreensão sobre a importância do doméstico no processo decisório da política internacional.

Conforme verificamos aqui, as decisões sobre política externa não são decididas por um único ator nem de forma homogênea. Ao contrário, a política externa é entendida como um conjunto de ações e estratégias que é definido por diversos atores, com distintos posicionamentos. São indivíduos e coletivos, estatais e não-estatais, institucionalizados e não-institucionalizados, que estão em articulação na esfera interna, pressionando por seus interesses. Mas, também se relacionam internacionalmente, paralelamente ou conjuntamente com o Estado, além de interagirem com a mídia e a opinião pública.

Isso posto, apesar da prevalência de estudos sobre os Estados como atores unitários, entende-se que, para a interpretação científica desse processo, é necessário compreender as causas estruturais das medidas tomadas pelos Estados-nacionais, estudando o sistema e o papel de instituições, enfatizando os principais agentes e visando investigar a formulação e a decisão de políticas públicas. Ademais, a Análise de Política Externa passa pela avaliação de contextos internos e externos, além de verificar a relação entre política, sociedade, economia e cultura, como fontes subnacionais que influenciam os atores selecionados, em uma interação

das esferas doméstica e internacional.

Diante da revisão da literatura, nota-se o consenso sobre o maior interesse de grupos da sociedade civil sobre a política externa, a partir da redemocratização e abertura econômica, e a consequente influência sobre os parlamentares para agirem no assunto. Deve-se destacar o papel dos partidos políticos para realizar a ligação entre os congressistas, mantendo – ou não – a coesão e a disciplina nas votações dessas pautas. Entendemos que o Congresso não concorda automaticamente com as propostas de temas internacionais do Executivo, ainda que aprove a maioria. Em outros termos, as taxas de aprovação de matérias de política externa não são indicadores da abdicação ou delegação legislativas, mas sim do caráter político doméstico que esses assuntos possuem nas relações entre o Legislativo e o Executivo e da antecipação das reações, o que aproxima a política externa das demais políticas públicas. Tal formulação é reforçada pela não-aprovação de algumas matérias, pelo tempo de tramitação e pelos obstáculos regimentais que os congressistas colocam frente às iniciativas da agenda internacional.

Desse modo, aprofunda-se o debate sobre a análise dos processos domésticos referentes à agenda internacional, sobretudo na sua fase de aprovação, ressaltando fatores como a orientação ideológica dos partidos, a relação entre governo e oposição e a origem federativa dos parlamentares, sendo este último aspecto pouco aprofundado pela literatura da área. Assim, há oportunidade para desenvolver pesquisas mais detalhadas e direcionadas sobre tais determinantes, oferecendo ganhos analíticos para a análise de política externa ao propor hipóteses para as motivações dos parlamentares em matérias internacionais e verificando a relação que o doméstico tem sobre a condução do internacional.

3 RELAÇÕES ENTRE BRASIL E VENEZUELA

Neste capítulo, analisamos a interação entre Brasil e Venezuela no período que corresponde ao estudo de caso, para contextualizá-lo e permitir a compreensão dos dados estudados nos dois capítulos seguintes.

3.1 Entrada no Mercosul

De acordo com Mariano, Romero e Ribeiro (2015), as mudanças no regionalismo sul-americano⁹ se fazem notar a partir da década de 1990, antes das eleições da “Onda Rosa”. Para as autoras, as duas características que demonstram esse cenário são a reorientação em relação aos países vizinhos e o reposicionamento em relação a Washington.

Considerando que a sul-americanização da Venezuela – incluindo a aproximação ao Brasil – já vinha ocorrendo nos governos anteriores ao de Hugo Chávez, para Arce e Silva (2012), a relação da Venezuela com a Comunidade Andina vinha se desgastando já na virada do século, gerando o interesse na associação ao Mercosul e o afastamento em relação aos membros da CAN. Paralelamente à crise da CAN, o Mercosul passava por um momento de relançamento e apresentava potencial econômico para novos membros, como a Venezuela. Além disso, a saída venezuelana na CAN em 2006, acusando os Tratados de Livre Comércio da Colômbia e do Peru com os EUA, não apenas aproximou Caracas do Mercosul, mas também foi o momento de impulsionar a ALBA, consolidando as parcerias com Cuba, Bolívia e Nicarágua (MALAMUD, 2006). Também, esse período era marcado pelos então recentes reflexos da Cúpula de Mar del Plata, que simbolizou o fim do projeto estadunidense da ALCA para o continente, pois diversos países latino-americanos se juntaram em um posicionamento contrário à ALCA. Nesse sentido, as negociações da ALCA

forçaram o Brasil a definir de forma mais clara suas intenções em relação à região, ao mesmo tempo que contribuíram para aumentar o poder de barganha de seus parceiros, compensando as assimetrias de poder existentes entre os membros do Mercosul. Isto é, se o Brasil quisesse consolidar sua posição de liderança regional, deveria dispor-se a oferecer outros benefícios aos seus parceiros, além do acesso ao seu mercado. (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015, p. 37)

⁹ Para mais informações sobre o regionalismo sul-americano, sugere-se ver Gratius e Saraiva (2013), Nolte e Wehner (2013), Sanahuja (2011), Saraiva e Ruiz (2009), Brenner e Hershberg (2013), Boniface (2011), Lima (2014) e Malamud (2009).

Segundo Ruiz (2010), a solicitação de entrada no Mercosul representa não apenas uma mudança na política externa venezuelana, mas é um reflexo das transformações do sistema político durante o período chavista. Para o autor, as questões internas no início dos anos 2000 (golpe em 2002, paralisação petrolífera entre 2002 e 2003 e vitória no referendo revogatório em 2004) se refletiram nas externas, provocando a aplicação de uma nova estratégia de inserção internacional da Venezuela, com caráter mais heterodoxo e tom anti-sistêmico e anti-imperialista. Nesse sentido, Ruiz compreende que Caracas intencionava alterar o conteúdo do Mercosul, em uma reorientação que o alinharia ao seu projeto internacional. Entretanto, o relativo insucesso dessa proposta diante dos demais membros resultou que não se tornou o que era esperado e que a Venezuela buscasse fortalecer outros foros, especialmente a ALBA.

Evidência da vontade de apostar no Mercosul foi o curto intervalo entre a inclusão como Estado-associado e o pedido de adesão como Estado-parte, 1 ano. Para Jácome (2007), a incorporação venezuelana ao Mercosul foi parte da estratégia de construir uma integração mais ampla, oferecendo possibilidade de fortalecer a liderança venezuelana para além do Caribe, com apoio do eixo Brasília-Buenos Aires. Nas palavras da autora “não se trata somente de sua desincorporação da CAN e adesão ao Mercosul” (JÁCOME, 2007, p. 85). Essa medida estaria vinculada ao objetivo de inserir-se globalmente e projetar-se como líder em um sistema multipolar, contendo o poderio dos Estados Unidos. Algumas das propostas para a região, apesar de não terem se concretizado, foram o Banco do Sul e a moeda única, além dos projetos de cooperação energética como o Petrosul, alicerçados no petróleo, o que destaca o principal recurso venezuelano como prioridade energética. Também foram discutidos projetos militares conjuntos, buscando rivalizar com a OTAN.

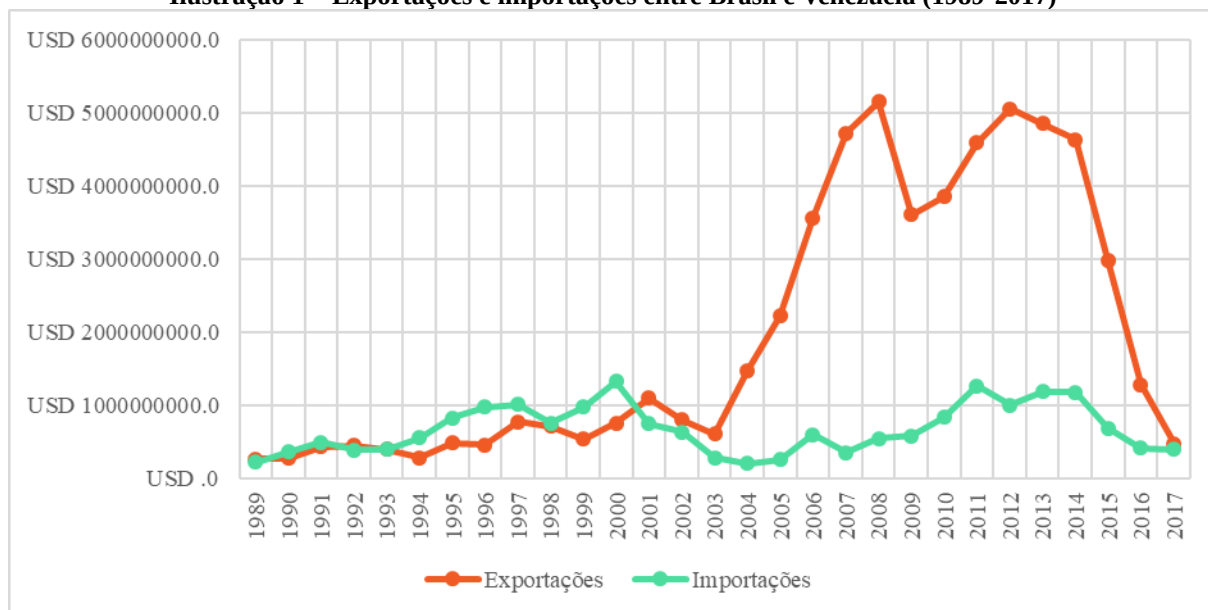
Na estrutura do bloco que dá elevado peso às decisões presidenciais, a definição pelo ingresso de Caracas teve um grande conteúdo de vontade política pelos Executivos que conduzem o Mercosul, aprovando sua entrada sem uma regulamentação específica de como seria a adesão durante e após as deliberações dos Legislativos e esperando que as aprovações parlamentares seriam rápidas. Desse modo, a harmonização jurídica das regras do Mercosul na Venezuela ocorreria posteriormente à concretização de seu ingresso – sendo a razão alegada para sua suspensão em 2016. Essa condição foi uma das críticas dos setores contrários, porque alegavam que a incorporação das normas e a definição de critérios para ingresso deveriam ser estabelecidas antes da resolução dos Executivos. Ademais, a espera pela finalização dos processos legislativos levou a que a Venezuela não entrasse definitivamente no Mercosul e, conseqüentemente, não adquirisse a obrigação de cumprir os

critérios a respeito do acervo normativo, Tarifa Externa Comum e Nomenclatura Comum – o que levava os parlamentares oposicionistas a reiterarem o argumento de que não a aprovariam enquanto não houvesse concluído tais trâmites, em um ciclo vicioso.

3.2 Questões econômicas

De acordo com Gehre (2010, p. 4), “o senso de oportunidade surgido em momentos de crise, aproveitados para fortalecer os laços políticos, econômicos e sociais” caracteriza a parceria entre Brasil e Venezuela. Nesse sentido, a incorporação da Venezuela no Mercosul era um tópico importante na agenda internacional do governo Lula que se esforçou para aprová-la no Congresso. Apesar de ser uma pauta que contou com apoio da Casa Rosada, no período dos governos de Néstor e Cristina Kirchner, a preponderância da participação brasileira no mercado venezuelano foi a razão para que o Brasil incentivasse o ingresso de Caracas. Segundo Arce e Silva (2012, p. 65), as vantagens comerciais para o Brasil se dariam pelo mercado consumidor dos produtos brasileiros, sobretudo os industrializados, e no aproveitamento do petróleo venezuelano. Assim, para os autores, o vínculo comercial entre Brasil e Venezuela foi o principal impulso para o alargamento do Mercosul. Logo, conforme pode ser visto na Ilustração 1, destacamos o fluxo comercial entre Brasil e Venezuela¹⁰, constando os dados completos no Apêndice C.

¹⁰ Dados coletados na plataforma AliceWeb, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Todos os valores estão em dólares.

Ilustração 1 – Exportações e importações entre Brasil e Venezuela (1989-2017)

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2017)

Ao observarmos o período de tramitação do Protocolo no Congresso, salvo a queda em 2009, percebe-se um crescente superávit para o Brasil, devido ao constante aumento das exportações, atingindo o auge em 2008 – ano em que foi votado no Plenário da Câmara. Com desempenho superior a países como Índia, Itália, México e Rússia, a Venezuela chegou a ser o 6º principal destino das exportações brasileiras em 2007, o que confere importância ao comércio com a Venezuela em comparação às interações com os demais países. O aumento das exportações nos anos 2000 e a relativa estabilidade das importações podem ser explicados pela estratégia da Venezuela de diversificar a matriz de seu intercâmbio comercial, substituindo a Colômbia e os Estados Unidos pelo Brasil. A importância dada por Chávez ao Brasil pode ser vista no fato de que, até 2007, este havia sido o país mais visitado pelo presidente venezuelano, com 16 viagens (LIMA; KFURI, 2007).

Apesar do cenário comercial recente, especialmente a partir de 2015, os dados dos fluxos comerciais são relevantes pois situam a conjuntura na qual os legisladores votaram o Protocolo, isto é, um cenário que era favorável comercialmente ao Brasil, permitindo a expansão do capital brasileiro no mercado venezuelano¹¹. A tendência positiva visualizada naquele momento dava argumentos para a inclusão de Caracas no bloco. Conforme Félix Arellano:

Por una parte, la apertura de mercado con la zona de libre comercio facilita a la

¹¹ Para mais informações sobre a atuação econômica brasileira na América do Sul no período recente, ver Zibechi (2012).

poderosa y muy diversificada capacidad productiva de este país, un mercado más amplio que complementa el doméstico, de por sí grande, y en condiciones de relativa facilidad y estabilidad de acceso gracias a la normativa del mecanismo; por otra parte, la unión aduanera y, en particular, el arancel externo común, diseñado muy acorde a las capacidades productivas de Brasil, garantiza su liderazgo productivo y otorga más seguridad al mercado ampliado. (ARELLANO, 2013, p. 6)

A inclusão do novo membro acrescentou um PIB de 294 bilhões de dólares e uma população de 29 milhões de habitantes¹² (ALADI, 2017). Além desse aspecto, haveria um reforço da projeção internacional do Mercosul, devido ao relacionamento de Caracas com os países centro-americanos e caribenhos, especialmente sob os projetos internacionais do período chavista, como ALBA e Petrocaribe. Ruiz (2009, p. 3) sintetiza que a questão principal na adesão venezuelana é a capacidade do grupo administrar as vantagens e os custos de ter Caracas como membro.

Segundo Mariano e Mariano (2008, p. 103), a categoria de potência média aplicada ao Brasil permite entender que, no nível regional, prioriza “aumentar sua capacidade de influenciar as nações menores, gerando zonas de influência regional com o objetivo de diminuir as possibilidades de atuação direta e indireta de outras potências”. Logo, o fortalecimento do Mercosul e o alargamento em direção à Venezuela podem ser entendidos como parte da estratégia brasileira para consolidar sua posição na região, sobre os países relativamente menores, dentro do arranjo regional. Ademais, permite projetar-se internacionalmente frente às demais potências e áreas do globo, tendo a América do Sul como seu pano de fundo.

3.2.1 Relações entre as Unidades da Federação brasileiras e a Venezuela

Nesta seção visamos identificar relações de causalidade entre os interesses que cercam os congressistas e os votos nas sessões decisórias. De acordo com o estado da arte da bibliografia, a maioria dos parlamentares tende a votar conforme a orientação do partido, garantida por benesses ou coerções, e sua relação de apoio ou de oposição com o governo, mas a análise empírica demonstra que há exceções a este padrão. Uma das hipóteses levantadas para explicar tais casos é a influência das bases eleitorais da região que o congressista representa. Dessa maneira, o deputado ou senador seria pressionado pelos atores

¹² Dados de 2010.

de sua Unidade da Federação de origem para votar de determinado modo, ainda que divergindo de seu partido, porque há bases materiais para que os atores locais beneficiados afetem o cálculo dos legisladores. Nesse sentido, o elemento do federalismo é adicionado à explicação de como o Congresso delibera matérias de política internacional e reitera a vinculação das condições domésticas às decisões que impactam no sistema internacional. Em outros termos, as associações nas bancadas estaduais não chegam a suplantam os interesses das bancadas partidárias, mas adicionam complexidade e capacidade explicativa ao modelo analítico utilizado.

De acordo com Ames, Pereira e Rennó (2011, p. 239), os legisladores não necessitam apenas dos votos do eleitorado, mas também de recursos fornecidos por grupos locais e, paralelamente, estes dependem dos congressistas para lograrem a alocação de recursos federais nas UF's e aprovarem políticas que atendam seus interesses. Entretanto, conforme ressalta Coelho (2015, p. 31), em cada UF há diferentes interesses econômicos de distintos grupos e, também, um mesmo setor econômico nacional pode apresentar especificidades em cada localidade.

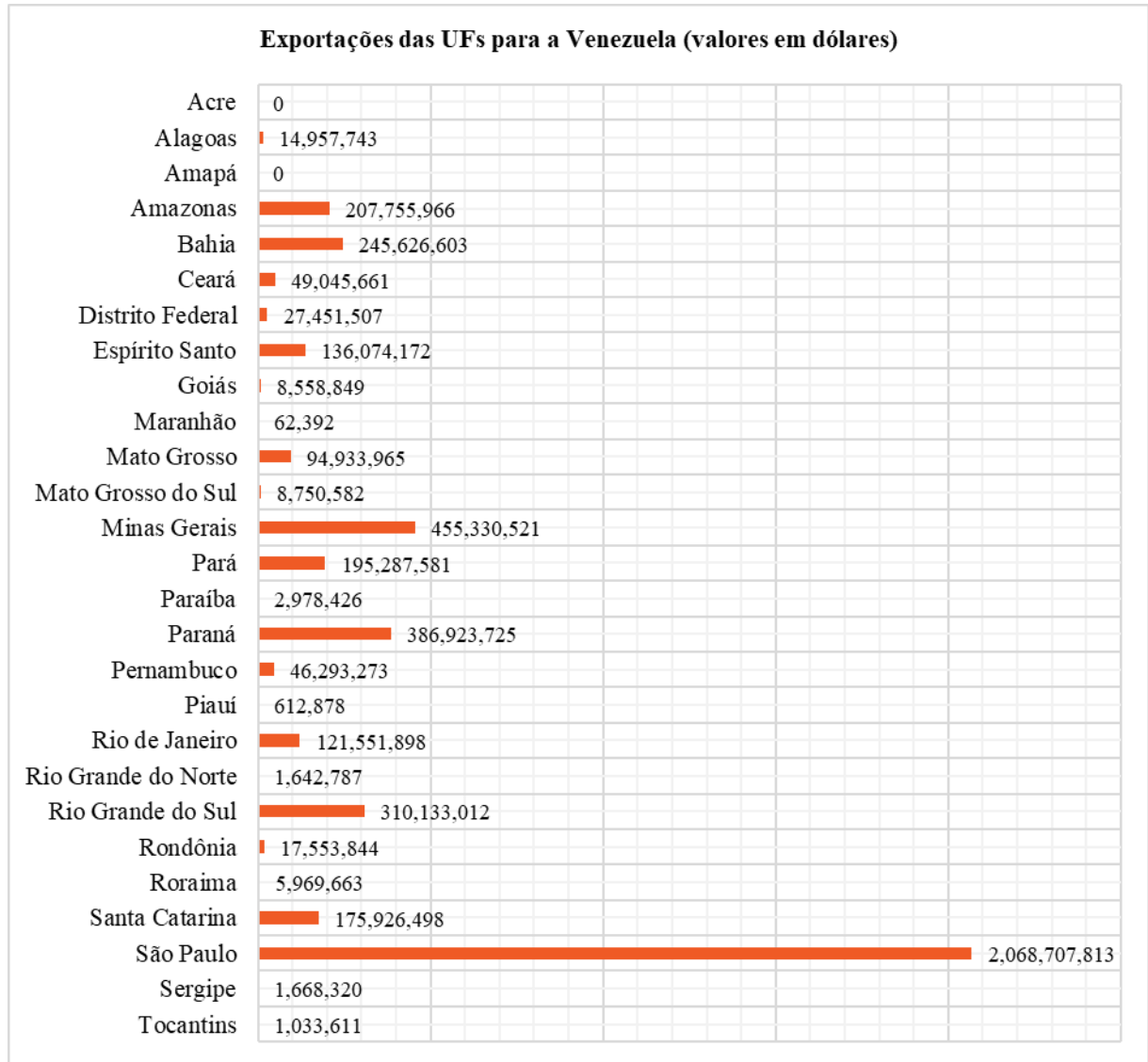
Frente à conceituação exposta, verificamos os fluxos de importação e exportação com a Venezuela, entre 2005 e 2009, para interpretar a importância que possui no comércio com distintas regiões brasileiras e as relações que identificamos com os votos no Congresso, conforme os Apêndices A e B. Em primeiro lugar, ao observar a balança comercial entre Brasil e Venezuela, notamos um superávit brasileiro em todos os anos, variando de US\$ 1,97 bilhões em 2005 a US\$ 4,72 bilhões em 2007, ano no qual a Venezuela foi o 6º maior destino das exportações brasileiras (BRASIL, 2017). Por outro lado, as importações da Venezuela para o Brasil ocupam menor espaço na balança comercial, variando entre US\$ 255 milhões em 2005 e US\$ 591 milhões em 2006, quando foi a 33ª maior origem das importações.

Em geral, ao verificar a interação das UF's com a Venezuela, nota-se um crescente fluxo comercial a favor do Brasil, com maior quantidade de superávits (em 2005, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Piauí e Sergipe foram deficitários, enquanto, em 2009, apenas o Distrito Federal e o Maranhão tiveram déficits) e maior número de UF's comercializando com a Venezuela (em 2005, Acre, Amapá e Tocantins não tiveram intercâmbio comercial com o país e, em 2009, o Amapá foi o único). Entretanto, em comparação a 2008, em 2009, há queda no valor total de exportações na maioria das UF's e aumento no de importações. Mas a variação não altera a relação superavitária brasileira.

Nas ilustrações 2 e 3, apresentamos as exportações e importações das UF's com a

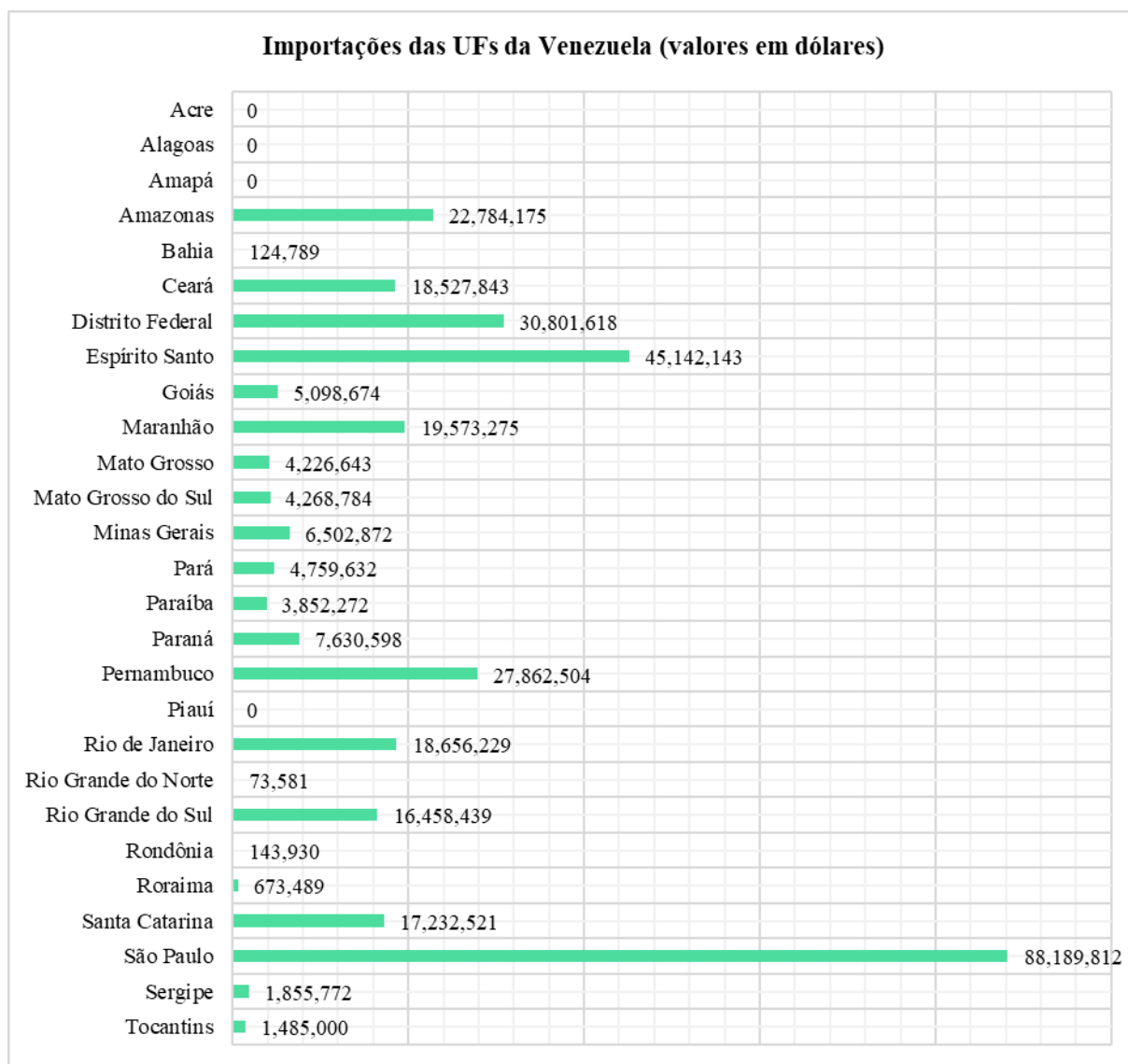
Venezuela. Devido às questões gráficas para exibição aqui, selecionamos o ano de 2007, no qual o projeto ingressou na Câmara dos Deputados – os demais dados estão disponíveis no Apêndice A. A visualização do conjunto indica que, em geral, os estados com maior economia possuem relações com valores mais altos em suas interações com a Venezuela, com destaque para o caso paulista.

Ilustração 2 – Exportações das UFs brasileiras para a Venezuela em 2007



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2017)

Ilustração 3 - Importações das UFs brasileiras para a Venezuela em 2007



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2017)

Entretanto, se fazemos uma observação relativa, considerando a posição que a Venezuela ocupa nos fluxos de exportações e importações de cada UF, notamos um resultado diferente, mostrando uma outra listagem de quais UFs são mais próximas da Venezuela, não necessariamente pelo valor absoluto do comércio, mas pela importância relativa que assume em comparação com outros países, conforme pode ser observado no Apêndice B.

Detalhando o nível das UFs, percebemos que Roraima, estado que tem a maior fronteira com a Venezuela, teve este país como principal destino de suas exportações em todos os anos, exceto 2007, quando foi o 2º maior. No entanto, o valor total das exportações decaiu de 2006 a 2009 e Roraima diminuiu a parcela que compunha no comércio do Brasil para a

Venezuela. Paralelamente, a Venezuela foi a maior origem das importações para Roraima entre 2005 e 2008, sendo a 2ª maior em 2009, com uma tendência de crescimento nos valores. Assim, identifica-se, nesse período, a Venezuela como a principal parceira no comércio exterior roraimense, apesar de quantitativamente Roraima não compor grande parte do total brasileiro. Ao contrapormos tais interações comerciais com os votos, percebemos que todos os legisladores roraimenses na Câmara e no Senado votaram a favor.

Ademais, salvo em 2005, o Distrito Federal também teve a Venezuela como o maior destino de suas exportações. No entanto, as proporções das importações para o DF foram menores, compondo a 10ª maior origem entre 2007 e 2009. Em termos de votos de seus representantes, apesar de 8 serem favoráveis, 3 não o foram. As explicações para esse comportamento serão mais aprofundadas nos 2 capítulos subsequentes.

Além disso, o Amazonas, que também possui fronteira com a Venezuela, teve este país como 2º destino de suas exportações em todos os anos, com exceção de 2005, quando foi o 3º maior. Por outro lado, as importações não alcançam taxas muito altas no período. Há queda no valor das exportações e das importações a partir de 2006. Em relação aos votos, houve 6 amazonenses favoráveis e 2 contrários. Também Pernambuco e São Paulo possuem padrões de interação semelhantes ao do Amazonas, isto é, tendo a Venezuela como um dos maiores destinos de exportações, mas não uma das principais origens de importações.

O caso paulista se destaca pelo valor de suas exportações, ultrapassando US\$ 1 bilhão em todos os anos e alcançando US\$ 2 bilhões em 2007 e 2008. É a única UF que atingiu essas cifras e que representou mais de 50% do total brasileiro para a Venezuela em 2005 e 2006. Também, as importações para São Paulo alcançaram os maiores valores nacionais em 2005, 2007 e 2008. Contudo, não representam muito ao comparar com os demais países da balança comercial do estado de São Paulo, na qual a Venezuela se situa entre a 42ª e a 49ª origem de importações.

Ademais, apesar de não representarem grandes proporções no total de suas exportações e importações, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Espírito Santo e Rio de Janeiro tiveram volumes de negócios elevados no comércio com a Venezuela, em comparação com as demais UFs.

Nesse contexto, assinalamos que, em 2007, a Câmara Venezuelana Brasileira de Comércio e Indústria organizou e publicou um manifesto de declarações de 12 governadores do Norte e Nordeste, demonstrando apoio à aprovação da Venezuela no Mercosul (DOZE,

2007). Foram: Waldez Góes (PDT), do Amapá; Eduardo Braga (PMDB), do Amazonas; Jacques Wagner (PT), da Bahia; Cid Gomes (PSB), do Ceará; Jackson Lago (PDT), do Maranhão; Ana Júlia Carepa (PT), do Pará; Eduardo Campos (PSB), de Pernambuco; Wellington Dias (PT), do Piauí; Ivo Cassol (PPS), de Rondônia; Ottomar de Sousa Pinto (PSDB), de Roraima; Marcelo Déda (PT), de Sergipe; e Marcelo Miranda (PMDB), de Tocantins.

Logo, são chefes dos Executivos estaduais que buscam influenciar o processo legislativo nacional, porque há interesses locais de seus estados que os estimulam a tomar esse posicionamento público. Pode-se notar que há pluralidade partidária, inclusive com governadores de partidos da oposição, como Ivo Cassol e Ottomar de Sousa Pinto. Igualmente, convém assinalar a quantidade e a extensão de estados que participam dessa declaração, representam quase metade do total de 27 UFs brasileiras e provém de duas regiões, mais próximas e interligadas com a Venezuela, e não das demais ao sul.

Ademais, Gomes Filho (2011) aponta as relações entre os governos subnacionais brasileiros e venezuelanos. No caso roraimense, o contato fronteiriço se dá, sobretudo, entre as cidades de Pacaraima e Santa Elena de Uairén. O autor ressalta que a dificuldade de transporte por vias terrestres ao restante do Brasil, somada à proximidade geográfica aos centros urbanos estrangeiros, estimula um intercâmbio maior com os países limítrofes, incluindo a Guiana que também faz fronteira com Roraima. Além da infraestrutura de transportes, a partir da década de 1990 a conexão com a Venezuela se fortalece no fornecimento energético (linha de Guri), interligação de fibra óptica e em projetos conjuntos de políticas públicas em diversas áreas, como turismo, educação, cultura e segurança. Também os governadores roraimenses estreitaram relações com os estados venezuelanos de Bolívar e de Amazonas. Gomes Filho (2011, p. 164) sintetiza que a inserção internacional dos estados era motivada por razões econômicas e que buscavam compensar faltas de políticas públicas federais para a região amazônica. Desse modo, a interação entre Roraima e Venezuela é percebida positivamente em nível estadual, não se restringindo à zona de fronteira.

Gomes Filho também analisa a ação internacional do outro estado brasileiro limítrofe com a Venezuela, o Amazonas. Do lado venezuelano, o estado ao qual corresponde essa fronteira também se chama Amazonas. No entanto, a região é pouco povoada, ao passo que os limites amazonenses com Colômbia e Peru possuem, comparativamente, uma população mais densa. Nesse contexto, parecem haver poucas iniciativas entre o governo de Amazonas e a

Venezuela, dando preferência ao relacionamento com outros países sul-americanos.

Em contrapartida, apesar de não ter fronteira direta, em relação ao Pará, a pesquisa de Gomes Filho aponta intercâmbios técnicos em diversas áreas públicas e interações entre autoridades de alto nível, inclusive entre Hugo Chávez e a governadora Ana Julia Carepa (PT).

Um outro aspecto que convém ser ressaltado é o da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco. Fruto da parceria entre Petrobras e PDVSA, foi lançada em 2005, mas não foi inteiramente concluída – o que serviu como argumento à oposição. A ideia é a de constituir um eixo energético que conectasse Brasil e Venezuela e abastecesse a demanda energética no Nordeste.

3.3 Questões políticas

No final de maio e começo de junho de 2007, isto é, antes da conclusão dos trabalhos na primeira comissão pela qual passou, houve um incidente entre Brasil e Venezuela que marcou a discussão a respeito do Protocolo nos anos seguintes. O maior canal de oposição à Chávez e detentor de grande parcela do mercado privado de comunicação, *Radio Caracas de Televisión* (RCTV), não teve sua concessão renovada pelo governo venezuelano e, consequentemente, foi extinto. A medida gerou repercussão se seria uma perseguição política à oposição, restringindo sua liberdade de expressão, ou se, ao contrário, seria uma democratização da mídia, ao dificultar o controle da divulgação de informações por uma elite específica.

O debate alcançou o Brasil e foi objeto de posicionamento do Senado que se manifestou pela revisão da decisão venezuelana em relação à RCTV. Em resposta, Hugo Chávez afirmou que o Congresso brasileiro era um papagaio subordinado à Washington repetindo o que era dito pelos Estados Unidos (CHÁVEZ, 2007). Considerando como uma ingerência em assuntos internos da Venezuela, o presidente também afirmou que os parlamentares brasileiros deveriam cuidar dos problemas do Brasil e que não revogaria sua decisão.

Os congressistas dos partidos de oposição rejeitaram enfaticamente a fala vinda do Palácio de Miraflores, caracterizando-a como um ataque ao Senado e utilizando-a como um exemplo da falta de democracia na Venezuela e uma mostra do comportamento inadequado do

governo venezuelano no plano internacional. Nesse sentido, pediram que fossem apresentadas desculpas pelo presidente da Venezuela e o episódio foi recorrentemente usado como exemplo durante o processo de tramitação no período subsequente no Congresso, até o fim de 2009.

Para Santos e Vilarouca (2011, p. 45), “a oposição percebeu rapidamente a potencialidade do issue Chávez como mecanismo de desgaste do governo, fato que, adicionalmente apresentava potencial de extravasar o conflito para além da clivagem governo versus oposição”. Dessa maneira, o acordo para a entrada de Caracas no Mercosul foi o instrumento para uma estratégia oposicionista de criticar o governo Lula associando-o a uma esquerda autoritária que seria representada, nessa linha de pensamento, na figura de Chávez. Um dos elementos dessa estratégia foi cunhar o adjetivo “ideológico” à política externa do governo – que foi repetido por ocasião da filiação do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao PT em 2009. Por conseguinte, a questão internacional tornava-se uma questão doméstica, devido à ameaça de que o autoritarismo venezuelano se transbordasse em riscos no interior do Brasil. Logo, se vê que, especialmente após a reeleição de Lula, foi possível instrumentalizar o internacional para ser aplicado ao jogo político doméstico, propondo um outro modelo de inserção internacional, de política externa e de regionalismo que estava associado a um modelo de desenvolvimento socioeconômico e a um projeto político para o país. Em outros termos, os níveis doméstico e internacional se mesclam ao contraporem duas propostas distintas de ação.

Cerca de um mês após, em julho, houve outro incidente entre o Legislativo brasileiro e o presidente da Venezuela, tratando mais diretamente da deliberação sobre a inclusão de Caracas no Mercosul e tornando mais tenso o processo. Chávez indicou que esperaria até setembro de 2007 para que os parlamentos do Brasil e do Paraguai aprovassem a entrada ao bloco, senão retiraria seu pedido de adesão (CHIRINOS, 2007). A oposição brasileira reagiu afirmando que o Congresso era soberano e que não se submeteria a prazos ditados por líderes estrangeiros e que deliberaria sobre o Protocolo em seu próprio tempo. Convém ressaltar que, no momento desse episódio, o ato não havia sido aprovado nem na primeira das seis instâncias pelas quais passou no Legislativo. No Paraguai, o cenário tampouco indicava celeridade no processo, conforme foi apontado anteriormente.

A ameaça de retirar-se do ingresso ao Mercosul é significativa diante da resistência que o acordo teve para ser aprovado pelos parlamentos nacionais e a reação à ação internacional venezuelana pelos demais membros do bloco, isto é, a tentativa de acomodar o projeto heterodoxo de política externa dentro da institucionalidade pré-existente mercosulina.

Assim, a proposta de mudança do regionalismo seria limitada e se constrangeria a projeção internacional liderada por Caracas. Portanto, pode-se ler que da aproximação que houve entre Chávez e os demais líderes sul-americanos no início do século XXI até esse momento houve um relativo arrefecimento das relações, pois as expectativas venezuelanas pela aposta no Mercosul não haveriam se concretizado. Em outros termos, a Venezuela

ya no muestra el mismo entusiasmo respecto al MERCOSUR. La fría recepción que ha tenido en el MERCOSUR el modelo contrario al libre comercio y antiestadounidense de integración propuesto por Chávez, ha llevado a éste a concentrarse en su propio proyecto de integración: la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Este es un proyecto comunitario al cual Venezuela debe someterse. Es además un proyecto que se adapta a la estrategia anti-liberal y antiimperialista del gobierno venezolano. En consecuencia, el ALBA parece haberse convertido en la prioridad de la estrategia de integración venezolana. (RUIZ, 2009, p. 25)

Para Hirst (2006), a reação ideológica dos setores de oposição à entrada venezuelana pode ser explicada pela “frustración acumulada durante 12 años por los segmentos de las elites brasileña, argentina y uruguaya que siempre han preferido un entendimiento con Estados Unidos”. Na perspectiva desses grupos, o descontentamento com a política econômica e com a diplomacia, no contexto das dificuldades enfrentadas pelo Mercosul, culminariam ao ver a adesão como uma vitória de Chávez que ameaçaria os demais países. É sob esse quadro de polarização que o Protocolo foi votado, conforme os capítulos seguintes.

4 O PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo, verificamos os processos de votações nas instâncias da Câmara. O processo para a autorização da incorporação de um ato internacional ao ordenamento jurídico doméstico passa por diversas etapas deliberativas que se constituem em pontos de possível veto. No caso estudado, as apreciações por comissões e plenários foram pela aprovação, mas incluíram manifestações contrárias e distintos padrões de atuação dos partidos, que é o foco da análise nesta parte da pesquisa.

O acompanhamento dos episódios de autorização do Protocolo demonstra o papel do Congresso e permitem verificar semelhanças e diferenças entre as comissões e os plenários e entre a Câmara e o Senado. Assim, com o método do *process-tracing*, detemo-nos, neste capítulo, sobre os comportamentos demonstrados nas votações ocorridas na Câmara, que aconteceram na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e no Plenário da Câmara dos Deputados. A matéria esteve na Câmara entre fevereiro de 2007 e dezembro de 2008.

Ao analisar os dados levantados tanto no formato de votos quanto no de discursos, percebe-se que não são todos os legisladores que se expressaram nos debates, há alguns que falaram ocasionalmente e outros que centralizaram os debates, demonstrando-se como indivíduos particularmente interessados em lidar com a política externa ou que, devido à sua posição, tornavam-se porta-vozes de determinados grupos. De acordo com James Lindsay:

not all members of Congress devote themselves to foreign policy issues. On any given issue, whether foreign or domestic, most members are followers and not leaders; their expertise and passions lie elsewhere. But some members do choose to lead, and their efforts set the congressional agenda. An obvious source of leadership in Congress on foreign policy is the foreign policy committees. (LINDSAY, 1994, p. 43)

Ademais, para o mesmo autor, os congressistas são pautados pelo dever para com o partido, o que não dissocia com a necessidade eleitoral, que é atrelada ao uso desta estratégia. Portanto, entende-se que ainda que uma parte dos legisladores não tenha uma opinião individual sobre o tema de política externa, eles encontram grupos que podem orientar sua formulação decisória, como os partidos ou as comissões que tenham interesse mais específico no tema internacional.

É importante assinalar que, a princípio, a Mensagem do Poder Executivo 82/2007

(como o Protocolo de Adesão foi recebido pela Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2007) foi encaminhada para apreciação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. No entanto, tal comissão mista foi extinta em 2007, devido à fundação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), e substituída pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul – comissão que também é formada por deputados federais e senadores. Com esse movimento, o Protocolo foi devolvido à Câmara e encaminhado diretamente à CREDN, sem o parecer nem da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul nem da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Essa alteração foi utilizada pela oposição como uma maneira de questionar a lisura da tramitação e prolongar o tempo em que esteve no Congresso. Conforme foi decidido, quando tramitou no Senado, o projeto recebeu consideração da RBPM, em 2009.

Ademais devemos nos atentar que, apesar do Protocolo de Caracas haver sido assinado em 4 de julho de 2006, só foi transmitido ao Congresso em 22 de fevereiro de 2007, isto é, mais de 7 meses após. O envio ao Legislativo é de competência do Executivo e não há um prazo específico para encaminhá-lo. Contudo, interpretamos que a Presidência pode ter intencionalmente não enviado, porque aguardava a definição da composição político-partidária no nível federal e evitava o desgaste político que a tramitação da Venezuela no Mercosul poderia gerar. Isso porque 2006 foi ano de eleições que reconduziram Lula ao seu segundo mandato e renovaram os mandatos na Câmara dos Deputados e de 1/3 do Senado. Dessa forma, o governo pôde ter mais segurança sobre o cenário com o qual lidaria para aprovar a matéria.

A apuração das eleições gerais de 2006 indica que, na legislatura de 2007-2011, o PT deixou de ser a maior bancada da Câmara e tornou-se a segunda, com 83 deputados. O partido que teve mais sucesso eleitoral foi o PMDB, seguido por PT, PSDB, PFL, PP, PSB, PDT, PL, PTB, PPS, PV, PCdoB e outros partidos com bancadas menores.

A base de apoio do governo do segundo mandato de Lula na Câmara contava com a maioria dos partidos, conforme verificado nas votações da 53ª legislatura até a votação da adesão da Venezuela (ESTADÃO, 2017). Os partidos que votaram mais de 50% das matérias diferentemente do governo foram: PSDB, DEM, PPS e PSOL, constituindo dois polos ideológicos de oposição, um à direita, constituído pelos 3 primeiros partidos, e outro à esquerda, formado pelo PSOL. Os demais partidos demonstraram taxas de apoio nas faixas de 80% das matérias (PRTB e PV) ou de 90% (PAN, PCdoB, PDT, PHS, PMDB, PMN, PP, PR, PRB, PSB, PSC, PT, PTB, PTC e PTdoB). Isso posto, nota-se que a coalizão governista incluía muitos partidos, com preferências programáticas diferentes, o que ocasiona em

distância e eventual conflito entre a proposta do governo e o posicionamento dos partidos que compunham a base. Conforme Inácio (2011, p. 171-2), um dos elementos que mantém os incentivos para a união desse conjunto é a possibilidade de acessar os recursos do governo, tanto financeiros, quanto em cargos ou em políticas públicas, entre outros ramos de ação. Igualmente, negar a distribuição de tais recursos aos partidos pode ser uma estratégia para que o governo puna partidos ou parlamentares que não sigam sua orientação.

4.1 Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Conforme os dados coletados na página da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2007a), a primeira comissão pela qual o Protocolo passou foi a CREDN, sendo discutido em duas sessões em setembro e outubro de 2007 e tendo o Dr. Rosinha (PT/PR) como relator.

Apesar da discussão haver sido interrompida por pedido de vistas do processo, na primeira sessão que analisamos, em 19 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007b), quando se discutia a convocação de participantes externos para debater a adesão da Venezuela, o deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP) destacou o papel do Mercosul para as diferentes regiões do Brasil¹³. Em suas palavras:

Se queremos discutir seriamente a entrada da Venezuela no MERCOSUL, precisamos chamar aqui os Governadores de Roraima, de Pernambuco, do Ceará, do Amazonas, do Amapá, Governadores da Região Norte do Brasil, para os quais o MERCOSUL não faz sentido, porque ninguém concebe uma relação comercial entre o Estado de Roraima, por exemplo, e a Argentina, o Paraguai ou o Uruguai, pela distância (BRASIL, 2007b)

Assim, ressaltou a diferença nas relações que o processo de regionalismo tem para distintas regiões brasileiras, sendo que a inclusão da Venezuela poderia intensificar a ação do Mercosul em outra área sul-americana. Ademais, Rebelo complementou sua fala ao apontar que a intensificação de relações entre Brasil e Venezuela se iniciou no governo de Fernando Henrique Cardoso e, portanto, não seria objeto temporário nem exclusivo da ideologia do PT, mas um elemento comum a mais de uma administração.

No dia 24 de outubro de 2007, houve a sessão que deliberou sobre o Protocolo, que foi

¹³ Todas as citações diretas dos discursos de deputados federais e senadores foram extraídas das transcrições realizadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, indicando as referências dos documentos. Quando o caso, foram mantidos os conteúdos na sua forma original, incluindo a ortografia de palavras em espanhol que, na fonte primária, aparecem com variações à norma padrão.

a principal pauta (BRASIL, 2007c). No início, o presidente Vieira Cunha (PDT/RS) indicou que a Comissão havia recebido uma série de manifestações favoráveis à incorporação venezuelana, provindos de entidades como: câmaras de comércio e indústria entre a Venezuela e o Brasil e nos estados da Bahia, de Rondônia e de Roraima; associações e federações comerciais e industriais do Acre, de Alagoas, da Bahia, do Maranhão e de Pernambuco. Igualmente, foram recebidos ofícios e declarações dos seguintes governadores: do Acre, Binho Marques (PT); do Amapá, Valdez Góes (PDT); do Amazonas, Eduardo Braga (PMDB); da Bahia, Jacques Wagner (PT); do Ceará, Cid Gomes (PSB); do Maranhão, Jackson Lago (PDT); do Pará, Ana Júlia (PT); de Pernambuco, Eduardo Campos (PSB); do Piauí, Wellington Dias (PT); de Rondônia, Ivo Cassol (PPS); de Roraima, Ottomar de Souza Pinto (PSDB); de Sergipe, Marcelo Déda (PT); e de Tocantins, Marcelo Miranda (PMDB).

Logo, nota-se que são posicionamentos favoráveis provindos de lideranças empresariais e de Executivos estaduais, inclusive de partidos de oposição como PPS e PSDB, para influenciarem o resultado no Legislativo federal. As origens dessas manifestações foram de 14 estados do Norte e do Nordeste, ou seja, salvo Paraíba e Rio Grande do Norte, todos os demais tiveram representantes que se posicionaram favoravelmente junto a CREDN. Nesse sentido, pode-se inferir que há um interesse por parte dessas UFs, tanto por seus governos quanto no sentido econômico dados os apoios do empresariado, nas regiões brasileiras mais próximas à Venezuela de estimular o relacionamento com o país vizinho e impulsionar que o arranjo regional se desloque e gere benefícios para além do eixo Sul-Sudeste, que concentra metrópoles e setores produtivos mais próximos aos demais membros do Mercosul, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Analisando o parecer favorável à aprovação do relator, Dr. Rosinha (PT/PR), observa-se a construção econômica, social e política da Venezuela na segunda metade do século XX, sob o regime *puntofijista*, até a ascensão do chavismo no final da década de 1990 (BRASIL, 2007d). Nesse sentido, a orientação à América do Sul faz parte do esforço venezuelano de diversificar suas relações e diminuir a dependência dos Estados Unidos e da Colômbia, aliando-se a outros países na região. Diante do histórico apresentado, sintetiza que

pode-se dizer que a inclusão da Venezuela no MERCOSUL é, sob a ótica dos interesses brasileiros, apenas a culminação de um longo processo de adensamento das relações bilaterais Brasil/Venezuela iniciado no governo Itamar Franco, consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso e concluído na administração de Luiz Inácio Lula da Silva. (BRASIL, 2007d, p. 10)

Nessa lógica, argumentou que os governos eram transitórios, mas que os acordos feitos entre Estados eram a longo prazo. Portanto, não caberiam críticas às condutas do governo Chávez, comumente feitas ao longo dos debates no Congresso. Segundo o parecer, a conjuntura venezuelana não caracterizaria um rompimento com a ordem democrática, mas assinala que eventuais situações de crise poderiam ser discutidas no âmbito das cláusulas democráticas do Mercosul e da OEA, como foi o caso por ocasião do golpe de 2002.

Durante os debates entre os deputados federais, Dr. Rosinha (PT/PR) também retomou o histórico de relações entre Brasília e Caracas, apontando que são anteriores à presidência de Lula e buscando diminuir a crítica de que houve um incremento da aproximação, sob o governo Lula. Essa construção discursiva acompanha as citações de outros deputados da base aliada que procuraram situar a relação com Caracas como uma interação de longo prazo e entre Estados, sem especificar um interesse particular com o governo de Hugo Chávez e, conseqüentemente, entre o PT e o PSUV. Dessa maneira, na perspectiva governista que foi exposta, apoiar a entrada da Venezuela no Mercosul seria uma forma de atender objetivos maiores que favoreceriam todo o país, mais do que uma meta ambicionada pela política externa do governo. Portanto, defendiam que fosse aprovado, porque não envolveria afinidade ideológica, pois os governos são temporários.

Soma-se o argumento de Mauricio Rands (PT/PE), que defendeu o ingresso da Venezuela ao Mercosul como um meio para estimular o desenvolvimento brasileiro no Norte e no Nordeste. Já Ivan Valente (PSOL/SP) discursou favoravelmente ao processo político sob o governo Chávez.

Ressaltamos também a fala de Fernando Gabeira (PV/RJ), que inicialmente ressaltou pontos que não foram incluídos nos discursos da maioria dos demais parlamentares. Ao apontar a importância estratégica entre Brasil e Venezuela, além de mencionar o fornecimento energético, citou a presença comum de mineradores e de indígenas, mais especificamente os ianomâmis, que vivem nos territórios de ambos os países. Além disso, afirmou que questões técnicas referentes ao Mercosul estavam atrasadas e, por esse motivo, caberia que a decisão da CREDN fosse atrasada até a normalização desse tópico. Também Raul Jungmann (PPS/PE) questionou o estágio do cumprimento de exigências técnicas.

Acerca das possibilidades de ganhos comerciais e da situação política interna da Venezuela, o deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB/SP), disse que os interesses econômicos das empresas brasileiras poderiam ser ameaçados pelo comportamento do então presidente Chávez. Em seu argumento, citou intervenções ou ameaças de intervenções que

Caracas teria feito na Argentina, na Bolívia e na Guiana, o que resultaria em instabilidade não apenas na Venezuela, mas também na região sul-americana.

Convém adicionar que, em 2007, houve um referendo para alterar a constituição e, entre outros pontos, permitir a reeleição indefinida e, também, oficializar a Venezuela como Estado socialista. Entretanto, as propostas não foram aprovadas em dezembro, ou seja, após a decisão da CREDN. Na sessão de outubro, alguns deputados manifestaram preocupação com o futuro político venezuelano e propuseram aguardar o resultado do referendo até o final de 2007. Sendo assim, percebe-se que as questões domésticas do país vizinho foram usadas como argumentos contrários à entrada no Mercosul e ao andamento no Congresso brasileiro, adicionando novos posicionamentos, segundo os acontecimentos no país.

A questão da vigência da democracia na Venezuela e a cláusula democrática do Mercosul foram usadas por Ony Lorenzoni (DEM/RS), alegando que seria uma ditadura e não poderia participar do Mercosul, independentemente dos ganhos econômicos que traria. As críticas ao governo Chávez também foram colocadas por Zenaldo Coutinho (PSDB/PA), que criticou diversos tópicos recentes envolvendo o mandatário venezuelano, inclusive a suposta ameaça da expansão do bolivarianismo no Brasil.

Em contraste, Nilson Mourão (PT/AC) defendeu a democracia venezuelana, ressaltando os processos eleitorais sob o governo chavista. Em sua opinião, o tempo de mandato de um governante não seria um indicador de ditadura, pois líderes europeus ficaram no poder por mais tempo que Chávez, segundo comparação feita durante a sessão. Além disso, Mauricio Rands (PT/PE) lembrou que, na estrutura intergovernamental do Mercosul, as decisões são tomadas por consenso, o que limitaria a margem de manobra da Venezuela. Outro argumento, de Colbert Martins (PMDB/BA), é de que as cláusulas democráticas do Mercosul e da OEA serviriam como garantias caso houvesse alguma situação crítica no país vizinho.

Outro tópico que esteve em questão foi o início da Unasul. Para Matteo Chiarelli (DEM/RS), a Unasul foi uma proposta da Bolívia e da Venezuela para enfraquecer o Mercosul e Caracas estaria agindo em duas frentes, de forma desleal.

Deve-se destacar também o interesse que os deputados expuseram em atividades para além dos debates na CREDN. Ao longo da sessão, foram sugeridas convocações de audiências públicas e missões parlamentares brasileiras à Venezuela, assim como de legisladores venezuelanos ao Brasil, com o objetivo declarado de esclarecer as questões pendentes para

avaliação da matéria. Também, foi reforçada a ideia – principalmente por representantes da oposição – de que o parlamento pode ter opinião divergente da diplomacia e buscar informações para sustentar suas considerações, exercendo papel de aproximar Brasil e Venezuela. Entretanto, nem sempre se especifica quais atores estão envolvidos nos processos de aproximação, de crítica ou questionamento, dando um tom mais genérico às falas.

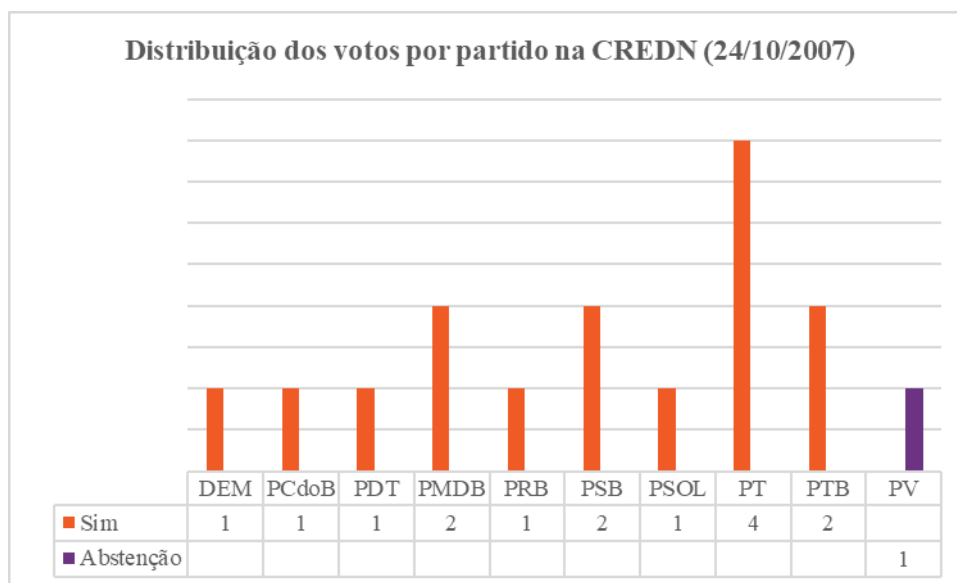
Por outro lado, a oposição tentou evitar que a matéria fosse discutida naquela data e que fosse adiada, conforme visto tanto na duração da sessão (praticamente um dia inteiro) quanto nos pedidos de retirada da pauta dos deputados William Woo (PSDB/SP) e Claudio Cajado (DEM/BA). Também Antonio Carlos Pannunzio (PSDB/SP) afirmou que não deveriam ter “pressa” para deliberar a matéria e que “Os interesses comerciais setoriais não podem, em circunstância alguma, prevalecer sobre os interesses estratégicos do Brasil” (BRASIL, 2007c). Dessa forma, caso o Protocolo não fosse votado naquela ocasião, seu adiamento serviria para represá-lo na CREDN, impedindo o avanço de seu processo de ratificação e aguardando uma conjuntura interna e/ou externa que fosse mais favorável para sua rejeição. Diferentemente, Nilson Mourão (PT/AC) argumentou que não era útil adiar o processo, devido aos debates já realizados, e que o Brasil era um dos últimos países do Mercosul a votar o Protocolo.

A oposição ideológica feita à Venezuela pode ser entendida por ser interpretada como a experiência mais à esquerda na América do Sul e que inaugurou a “Onda Rosa” na região, ainda na década de 1990¹⁴ e que foi intensificando seu relacionamento político com demais governos desse campo político, conforme sinalizam Arkonada e Klachko (2016, p. 118).

Por fim, no momento de verificação da votação, DEM e PSDB se declaram em obstrução, buscando evitar que houvesse quórum para a votação. Porém, essa estratégia foi infrutífera e a decisão na CREDN foi marcada pela larga votação favorável, com 15 votos por sua aprovação e 1 abstenção, de acordo com a Ilustração 4. Isso ocorreu devido à obstrução dos partidos DEM e PSDB, ao discordarem de procedimentos regimentais conduzidos pelo presidente da CREDN. Entretanto, a manifestação não impediu que o quórum fosse alcançado e a sessão foi concluída com a votação.

¹⁴ Para mais informações sobre a história venezuelana e a ascensão de Hugo Chávez, sugere-se ver Mendes (2012) e Maringoni (2004).

Ilustração 4 – Votação na CREDN



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2007a)

A abstenção veio do deputado federal Fernando Gabeira (PV/RJ) que, nos debates, foi favorável a não votar no momento, pois seria necessário avaliar as condições da democracia na Venezuela. Entretanto, Gabeira não acompanhou a obstrução proposta por DEM e PSDB. Por outro lado, os 93,5% de aprovação do ato foram resultado de 13 votos de partidos de dois blocos aliados ao governo (PMDB, PRB, PT e PTB; PCdoB, PDT e PSB) e 2 vindos da oposição, um de Luciana Genro (PSOL/RS) e outro de Francisco Rodrigues (DEM/RR). Sendo assim, percebemos que, na CREDN, a maioria acompanhou a posição partidária de apoio ao governo, apesar de possuírem posicionamentos ideológicos distintos, como é o caso do PCdoB e do PRB, por exemplo. Ademais, provieram de estados de 4 regiões diferentes: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Em relação aos votos da oposição, o PSOL, alinhado à esquerda, apresenta coerência com seu programa ao votar a favor da integração latino-americana através da ampliação do Mercosul e da Venezuela presidida por Chávez. Por outro lado, o voto de Francisco Rodrigues, separado da obstrução colocada por seu partido, pode ser associado à Unidade da Federação que o deputado representava, Roraima, e que possui importante relação com a Venezuela, conforme apontado acima.

Portanto, na CREDN, ao tentar adiar a deliberação, as bancadas dos dois partidos de oposição não votaram, o que permitiu a aprovação do Protocolo com ampla margem de votos

favoráveis.

Ademais, para explicar a probabilidade do voto ser favorável à entrada da Venezuela no Mercosul, aplicamos às sessões analisadas nesta pesquisa um modelo de regressão Probit, testando 5 hipóteses, sustentadas pela literatura e pelos dados expostos ao longo desta dissertação:

- H1: o legislador tende a votar de acordo com a orientação da bancada;
- H2: há maior probabilidade de o legislador votar sim, se ele pertencer à base do governo;
- H3: há maior probabilidade de o legislador votar sim se ele for filiado a um partido de esquerda;
- H4: quanto maior a exportação da UF para a Venezuela, maior a probabilidade de o legislador votar sim;
- H5: quanto maior a importação da UF para a Venezuela, maior a probabilidade de o legislador votar sim.

O modelo contou com 5 variáveis independentes: 1) orientação de voto do partido do parlamentar; 2) alinhamento político do partido do parlamentar, como governo ou oposição; 3) ideologia do partido do parlamentar; 4) volume de exportação da UF do parlamentar para a Venezuela; e 5) volume de importação da UF do parlamentar da Venezuela.

Contudo, tratando especificamente do caso da CREDN, devido ao baixo número de observações incluídas no modelo (8 deputados federais votantes), não foi possível rodar um modelo de regressão Probit que apresentasse um bom ajuste. Sendo assim, foi calculado apenas o índice de correlação entre as variáveis independentes e o voto, mas nenhuma das correlações testadas apresentou forte associação. Entre voto e alinhamento foi 0.21, entre voto e ideologia foi -0.16, entre voto e exportações foi 0.14 e entre voto e importação foi 0.19.

4.2 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Em seguida, o Protocolo foi enviado à CCJC¹⁵, sob relatoria de Paulo Maluf (PP/SP).

¹⁵ Para esta comissão, não foram localizadas as notas taquigráficas para analisar o conteúdo dos discursos dos deputados federais. Entretanto, ao observar o resultado da votação na CCJC, avalia-se que a formação de

No parecer do relator (BRASIL, 2007e), também é feita observação sobre as circunstâncias políticas sob o governo Chávez, questionando se caberia sua entrada nos padrões de democracia mercosulinos. Maluf exemplificou sua crítica através da não renovação da concessão à RCTV e da convocação de referendo que, segundo o relator, seriam para sua perpetuação no poder e consequente implantação de ditadura (BRASIL, 2007e, p. 6). Assim, posiciona-se abertamente sobre sua opinião política em relação ao governo venezuelano e aproveita a ocasião para criticar a ação diplomática do governo brasileiro, chamando-a de passiva. Portanto, na posição em que ocupa, fiscaliza a atuação governamental e critica-a dentro de sua interpretação sobre os rumos da política externa, o que evidencia um meio para o Legislativo agir tanto sobre as relações exteriores quanto na política doméstica, isto é, apontar o que considera falhas no governo de determinado partido no âmbito da política internacional, recorrendo a um tema que possui visibilidade e repercussão na mídia.

Por outro lado, em seu parecer, também apontou que a dependência petrolífera venezuelana gerava a necessidade de importação de outras mercadorias, com espaço para a comercialização do que é produzido nos demais membros do Mercosul. Ademais, na conclusão do parecer, ressalta que a ampliação do Mercosul estaria de acordo com o artigo 4º da Constituição¹⁶, o que atenderia aos requisitos para passar pela CCJC. Portanto, ao mesmo tempo em que se posiciona contrariamente sobre o conteúdo político do ato internacional, também o aprova, o que demonstra um posicionamento ambíguo do deputado, mas condizente com o fato de pertencer a um partido de direita da base aliada do governo.

Na CCJC teve 44 votos favoráveis (72,13%) e 17 contrários (27,87%), em 21 de novembro de 2007, conforme a Ilustração 5. Nesta ocasião, as bancadas do DEM, do PPS e do PSDB votaram de forma coesa pelo “Não” e foram acompanhadas pelo deputado Nelson Trad (PMDB/MS). Com 14 membros na Comissão, o PMDB foi o único partido a apresentar indisciplina partidária – ainda que pequena, pois os 13 deputados restantes desse partido votaram “Sim”. Além disso, os outros 31 votos a favor do ingresso venezuelano também se deram com bancadas coesas dos seguintes partidos: PCdoB, PDT, PP, PR, PSB, PSC, PT,

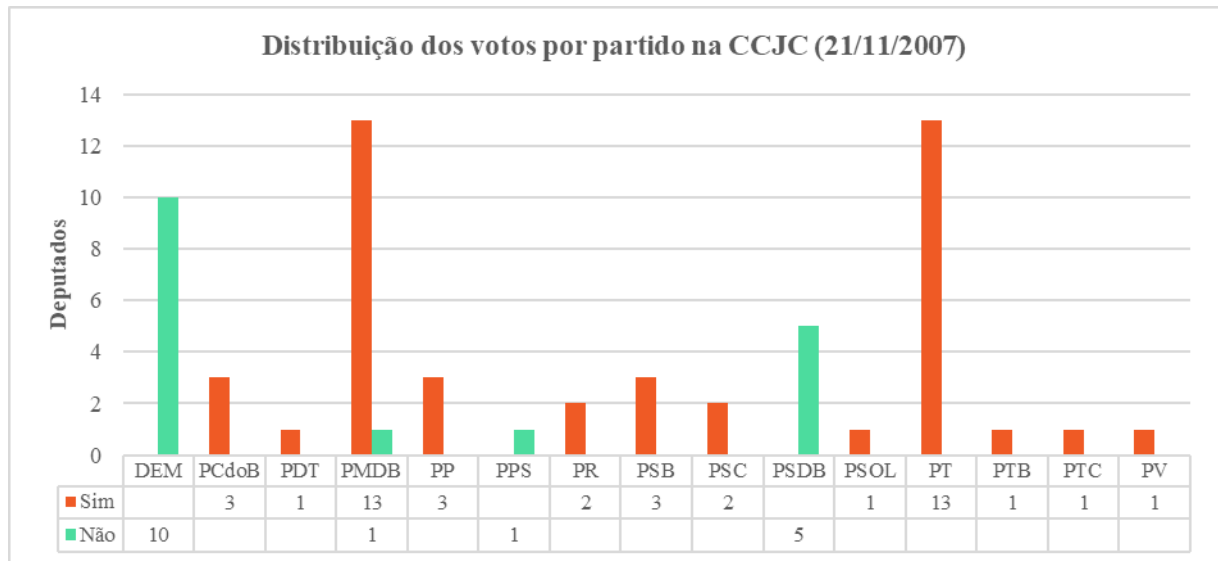
preferências nesta etapa assemelha-se às demais 5 instâncias analisadas por esta investigação.

¹⁶ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos da humanidade; X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (BRASIL, 2012, p. 3-4).

PTB, PTC e PV, além do PSOL, oposição à esquerda.

Ilustração 5 – Votação na CCJC



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2007f)

Na análise quantitativa para a CCJ, a variável “Orientação da bancada” não foi incluída, pois não havia dados disponíveis completos. Para essa Comissão, o modelo também busca explicar a probabilidade do voto dos deputados ser favoráveis à adesão da Venezuela. Essa probabilidade aumentaria conforme as hipóteses acima delineadas. Assim, inicialmente rodamos um modelo de regressão Probit que incluía 4 variáveis independentes: 1) alinhamento político do partido do deputado; 2) ideologia do partido do deputado; 3) volume de exportação da UF do deputado para a Venezuela; 4) volume de importação da UF do deputado da Venezuela. Após rodar o modelo pela primeira vez, percebemos que apenas a variável “Alinhamento político do partido do deputado” era significativa. Dessa forma, excluíram-se as outras 3 variáveis não significativas e rodamos o modelo novamente. A variável “Alinhamento político do partido do deputado” foi considerada significativa a $p < .0001$. Isso significa que há uma probabilidade menor que 0,0001% do efeito observado ser devido ao acaso e não aos fatores estudados.

Verificou-se então as estatísticas de ajuste do modelo. Para testar a hipótese nula de que todos os coeficientes, exceto a constante, são iguais a zero, o modelo Probit dá o valor da probabilidade do log do qui-quadrado. No modelo, o valor do qui-quadrado de verossimilhança do log é 44.61, sendo significativo ao nível .0000, o que permite a rejeição da hipótese nula. Também foi verificado o potencial do modelo em prever corretamente o voto dos deputados, acertando 96,49% dos casos. Na Tabela 1, são ilustrados os resultados desta

análise.

Tabela 1 – Probabilidade do voto do deputado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara ser favorável a entrada da Venezuela no Mercosul

Independent Variable	Coefficient	T-statistic (z)	Derivada no ponto médio
Alinhamento político do partido do deputado	3.426	5.19	.900
Constante	-1.426		

Log likelihood ratio: -8.29, $p < .0001$.

N= 57

Fonte: Elaboração própria

Logo, os resultados indicam que, em média, a probabilidade de um deputado votar a favor do ingresso venezuelano no Mercosul aumentou em 90% devido ao alinhamento de seu partido como pertencente à base governista.

Dessa forma, os resultados encontrados até aqui demonstram que a maioria dos deputados votaram conforme a relação de apoio ou oposição ao governo, salvo alguns parlamentares que aparentam motivações ideológicas, caso do PSOL, ou de representação de interesses locais, caso do DEM.

4.3 Plenário

Ao analisarmos a votação nominal no Plenário da Câmara dos Deputados, podemos observar os padrões com uma amostra mais ampla de parlamentares e de partidos, que não estão em comissões temáticas. Ademais, foi a última etapa na tramitação na Câmara, antes de prosseguir para o Senado, isto é, a última ação na qual os deputados federais puderam intervir diretamente para a aprovação ou rejeição da incorporação de Caracas.

Ao verificarmos o papel dos líderes dos partidos para orientar os votos de suas bancadas, cabe destacar o argumento de Pinheiro (2003) que afirma que o desenho do processo decisório está concentrado nos líderes, restringindo a atuação dos congressistas individuais. Em seu trabalho, a autora aponta que as deliberações são pautadas por acordos entre as lideranças do Congresso e as autoridades do aparato burocrático do Executivo, o que aumenta o poder do governo. Sendo assim, argumenta que o Legislativo abdica de suas capacidades deliberativas, para evitar os custos de contraposição à Presidência e também os custos com os eleitorados dos parlamentares, desviando das pressões distributivistas locais.

Em novembro e dezembro de 2007, o Protocolo de Adesão entrou 11 vezes na pauta do Plenário, porém não foi discutido, porque outros itens ocuparam a duração das sessões. Após 1 ano de engavetamento, foi votado em sessão extraordinária no final do dia 17 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008a), último dia legislativo e sob presidência de Arlindo Chinaglia (PT/SP). Este período é significativo pois representa como a decisão sobre política internacional pode ser instrumento de barganha junto ao governo, mesclando-a com o jogo político doméstico e usando os trâmites institucionais para realizar essa estratégia. Dessa forma, o Congresso usa seus poderes na área internacional, mas conjuntamente a um interesse doméstico. Para Santos e Vilarouca (2011, p. 57), o período de engavetamento sinaliza a incerteza da situação sobre a garantia de aprovação.

A votação em 2008 deve-se a um acordo entre os deputados para que fossem deliberados o Protocolo de Caracas e a indicação de José Jorge¹⁷ para Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU). Apesar do acordo entre os governistas e o DEM, o PSDB foi “o principal empecilho, evitando num primeiro momento que se lançasse mão de expedientes procedimentais mais rápidos” (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 59). De fato, o deputado federal José Aníbal (PSDB/SP) sinalizou que era contrário a esse acordo e a votar o item relativo ao Mercosul. Nesse contexto, pode-se entender que uma das razões para que parte da bancada do DEM tenha votado favoravelmente à Venezuela foi o cumprimento do acordo que favorecia o DEM pelo cargo no TCU. Convém sinalizar que a votação da indicação ao TCU foi secreta e, portanto, não é possível comparar as votações para verificar quais partidos cumpriram o referido acordo. Entretanto, conforme a Ilustração 6, os resultados de ambas foram numericamente semelhantes o que indica que a maioria aprovou tanto a questão da Venezuela quanto a do TCU, provavelmente executando a promessa entre os partidos.

Ilustração 6 – Comparação dos resultados da indicação ao Tribunal de Contas da União e da adesão da Venezuela ao Mercosul

	TCU	Mercosul
Sim	270	265
Não	60	61
Abstenção	6	6

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2018)

Isso posto, a aproximação de um tema internacional aos tratos políticos domésticos

¹⁷ José Jorge (DEM/PE), foi deputado federal por 4 mandatos (1983-1999), senador (1999-2007), Ministro de Minas e Energia de Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) e candidato a vice-presidente de Geraldo Alckmin (PSDB/SP), nas eleições de 2006.

revela-se nesse episódio, porque um governo classificado de centro-esquerda fortalecendo o regionalismo sul-americano através da inclusão política de um país que se tornou símbolo da esquerda na região conseguiu sua aprovação ao fazer um acordo com a oposição de direita para dar um alto cargo ao político que fora candidato a vice-presidente na chapa contrária a de Lula, derrotada no 2º turno nas eleições anteriores.

Nesse sentido, o DEM, através do deputado federal Antonio Carlos Magalhães Neto, da Bahia, manifestou-se contrário, porque o governo da Venezuela não atendia os requisitos para a adesão, porém liberou os seus deputados para votarem a favor. Paralelamente, o PMDB indicou que respeitaria as opiniões divergentes de seus deputados para votarem livremente. Marcelo Itagiba (PMDB/RJ) afirmou que na Venezuela aconteciam perseguições antisemitas e, por esse motivo, votaria contrariamente.

Entre os contrários à aprovação, Antonio Carlos Pannunzio (PSDB/SP) afirmou: “é preciso deixar muito clara a posição do PSDB e a posição que eu expresso aqui, neste momento. Não é uma posição contrária à Venezuela; é contrária à circunstância em que a Venezuela vive, neste momento, no Governo do Presidente Chávez” (BRASIL, 2008a, p. 117). Sob o seu ponto de vista, os interesses brasileiros no bloco seriam ameaçados, porque o consenso intergovernamental poderia ser usado pela Venezuela para impedir a condução das ações do Mercosul e do Brasil. Também mencionou que Caracas não havia cumprido as obrigações técnicas para sua aceitação, como a harmonização do acervo de normas, a nomenclatura comum, a tarifa externa comum e o programa de liberalização comercial. Ademais, Arnaldo Madeira (PSDB/SP) questionou que, se o intercâmbio comercial com a Venezuela era elevado fora do Mercosul, não havia necessidade de incluí-la no bloco.

Por outro lado, José Genoíno (PT/SP) disse que a integração não deveria ser restrita conforme as ideologias dos governantes, afirmando que concordar com a pluralidade política não é igual a concordar com todas as ideologias. Segundo Eduardo Valverde (PT/RR), o alargamento do Mercosul era um meio para conformar um mercado comum latino-americano. O deputado também defendeu as políticas sociais da Venezuela. Para Ivan Valente (PSOL/SP), a matéria se expandia como uma questão latino-americana, tanto com ganhos comerciais como com ganhos em direitos. Neste conjunto, podemos perceber uma minoria que não se opunha ao chavismo, dando um tom favorável à política conduzida na Venezuela e defendendo o ato como parte da América Latina, mais do que um acordo favorável ao Brasil.

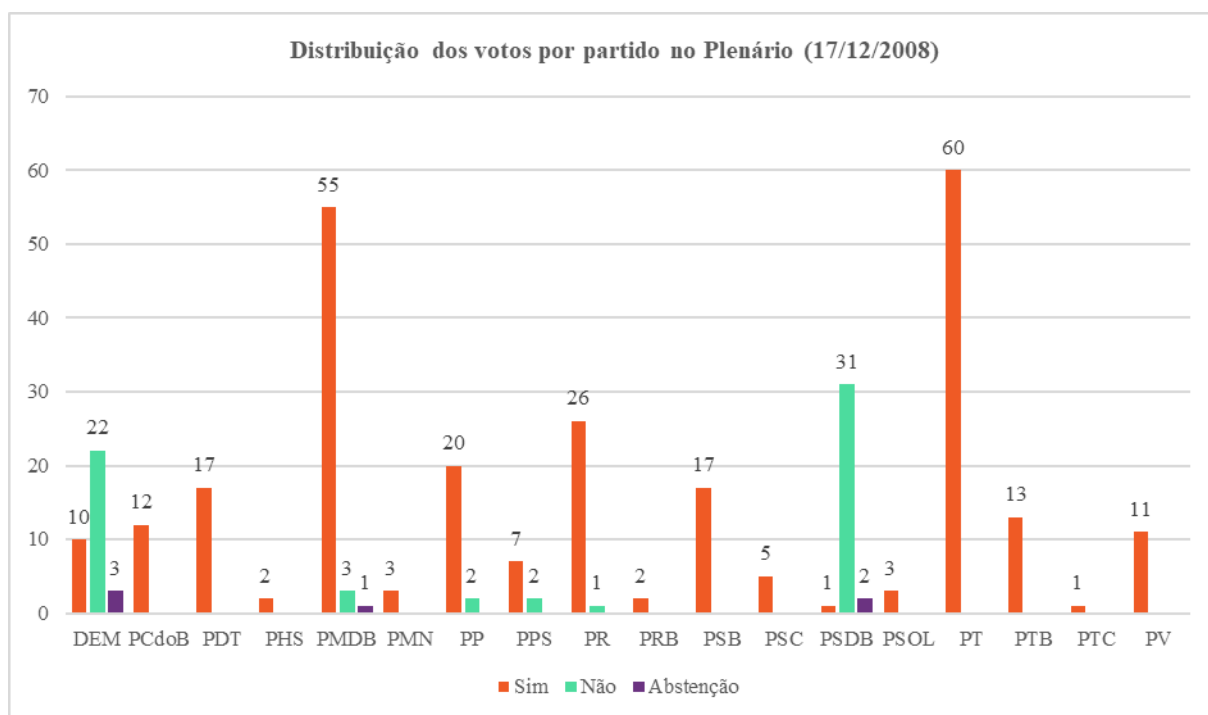
Também houve grupos que eram a favor do ingresso da Venezuela, mas que demonstraram ressalvas à administração de Hugo Chávez. PHS, PR, PTB e PV encaminharam

seus votos seguindo a linha de que não eram favoráveis ao então governo da Venezuela e defendendo a rotatividade no poder. Também, Colbert Martins (PMDB/BA) indicou que o acordo seria com o Estado e o povo venezuelanos e que duraria mais do que governantes específicos. Colbert Martins também ressaltou o relacionamento de alguns estados com a Venezuela, destacando Roraima.

Para Ciro Gomes (PSB/CE), favorável à incorporação, a aprovação permitiria impulsionar o desenvolvimento brasileiro numa economia globalizada, devido ao papel do Mercosul e da Venezuela na balança comercial brasileira. Também Vilson Covatti (PP/RS) sinalizou que o Partido Progressista apoiaria a adesão da Venezuela para consolidar a posição do Brasil no Mercosul.

Conforme visto na Ilustração 7, apesar da Câmara ser composta por 513 deputados, na sessão de 17 de dezembro de 2008 estiveram presentes 333 deputados federais¹⁸, aproximadamente 65% do total. O resultado final foi de 265 votos pela aprovação (79,8% dos votantes e 51,66% da legislatura), 61 votos contrários (18,4% e 11,89%) e 6 abstenções (1,81% e 1,17%). Logo, houve maior margem favorável à adesão do que na CCJC, mas menor do que na CREDN, na qual não houve votos discordantes.

Ilustração 7 – Votação no Plenário da Câmara



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2007f)

¹⁸ Pelo artigo 17 do Regimento Interno, Arlindo Chinaglia (PT/SP), Presidente da Câmara dos Deputados, não votou. Portanto, houve 333 deputados presentes e 332 votantes.

O PPS liberou o voto de seus deputados, resultando em 7 votos favoráveis – de representantes do Acre, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Paraná, de Santa Catarina e de São Paulo – e 2 contrários, de deputados de Rondônia e de São Paulo.

Os líderes dos partidos PCdoB, PDT, PHS, PMDB, PMN, PP, PR, PRB, PSB, PT, PTB, PTC, PSC e PV deram orientações para suas bancadas votarem a favor do Protocolo e foram seguidos por 244 deputados, o que caracteriza um comportamento razoavelmente homogêneo pelos parlamentares da base aliada ao governo, embora a coalizão apresentasse ideologias heterogêneas. No entanto, apesar desse encaminhamento, nos discursos nota-se que o PMDB liberava os deputados que quisessem votar diferentemente como visto por Eliseu Padilha (PMDB/RS) que se absteve, ao passo que Jurandil Juarez (PMDB/AP), Laerte Bessa (PMDB/DF) e Marcelo Itagiba (PMDB/RJ) votaram contra. Também Jair Bolsonaro (PP/RJ), José Otávio Germano (PP/RS) e José Edmar (PR/DF) deliberaram pela rejeição do Protocolo. Uma das explicações que pode se aplicar a esses casos que divergiram da orientação do governo é que são deputados federais voltados para sua própria trajetória e reputação no partido e no eleitorado e, portanto, o ativismo legislativo pode ser mais interessante no seu cálculo político do que seguir a posição do governo (INÁCIO, 2011, p. 172).

Por outro lado, os partidos de oposição DEM e PSDB orientaram seus deputados a rejeitarem o Protocolo, mas nenhum manteve sua bancada coesa nessa votação. Cabe salientar que o DEM, assim como o PMDB, deu um encaminhamento, mas na fala em plenário aceitou liberar o voto da bancada. Em relação ao PSDB, houve 31 votos “Não”, 1 voto “Sim” e 2 abstenções, ou seja, 8,82% de indisciplina partidária. A posição favorável foi dada por Manoel Salviano, do Ceará, estado que possui relações comerciais elevadas com a Venezuela e no qual todos os representantes, exceto outro deputado do PSDB, votaram a favor do ingresso venezuelano. As abstenções foram dos deputados Alfredo Kaefer, do Paraná, e Raquel Teixeira, de Goiás.

No caso do DEM, houve 22 votos “Não”, 10 “Sim” e 3 abstenções, totalizando 37,14% de deputados que divergiram da orientação do partido. Portanto, o DEM foi o partido que apresentou a maior discrepância entre seus membros, no Plenário da Câmara dos Deputados, fator que pode ser explicado pelo interesse partidário na nomeação de José Jorge ao TCU. Os deputados Alcení Guerra, Eduardo Sciarra e Luiz Carlos Setim (Paraná) se abstiveram, enquanto votaram a favor: Davi Alcolumbre (Amapá); Félix Mendonça e Paulo Magalhães (Bahia); Edmar Moreira e Lael Varella (Minas Gerais); Júlio César e Mainha

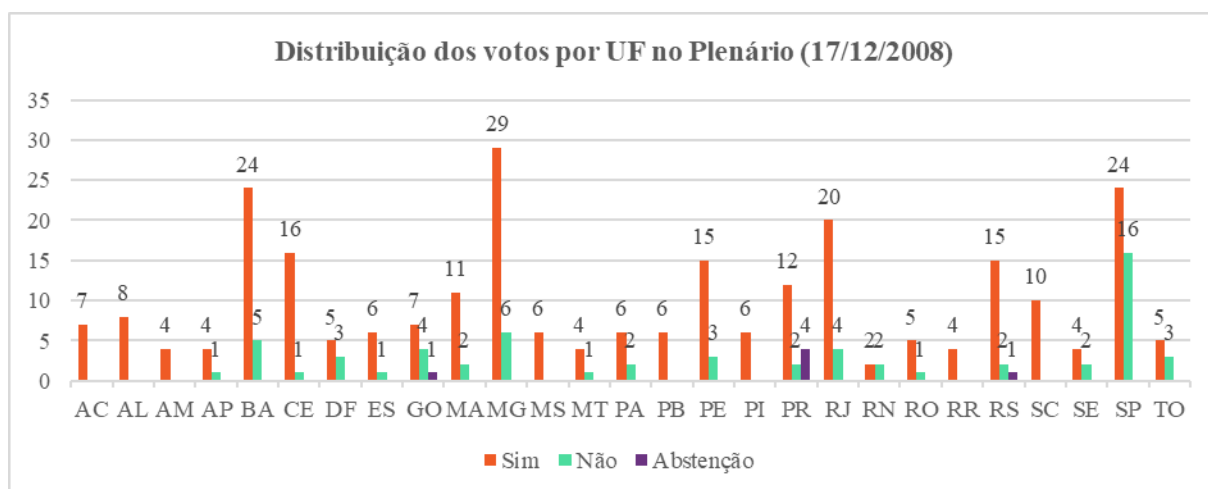
(Piauí); Francisco Rodrigues e Marcio Junqueira (Roraima); e Jerônimo Reis (Sergipe). Identificamos que estes 10 deputados, apesar da discordância com seu partido, votaram conforme a maioria dos congressistas dos estados que representavam, situados nas regiões Nordeste e Norte, com exceção de Minas Gerais, o que demonstra o elemento federativo como explicação.

Por fim, o PSOL teve sua bancada coesa com 3 votos favoráveis. Apesar de ser oposição, acompanhou o governo nessa pauta, o que pode ser entendido à luz da ideologia do partido.

Contudo, como foi discutido acima, além do PPS, o DEM e o PMDB liberaram os votos de suas bancadas – apesar do registro de orientação pelo “Não” e pelo “Sim”, respectivamente. Portanto, não se pode considerar seus deputados dissidentes, ainda que não apresentem coesão nos votos.

Nesse sentido, ao observarmos o padrão de votação por bancadas estaduais na Ilustração 8, percebemos que deputados de 8 estados votaram unanimemente pela aprovação do Protocolo: Acre, Alagoas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Roraima e Santa Catarina. Neste grupo de 51 deputados, a maioria é filiada a partidos que orientaram pela deliberação favorável, com exceção de 4 do DEM/PI e DEM/RR e 2 do PPS/AC e PPS/SC. No sentido oposto, as três UFs que apresentaram maior proporção de discordância foram: Rio Grande do Norte (50%), Goiás (41,67%) e São Paulo (40%). Nestas localidades, os votos pela rejeição foram dados por membros do DEM, do PPS e do PSDB.

Ilustração 8 – Votação no Plenário da Câmara



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2007f)

Ademais, nota-se que todos os 18 partidos tiveram ao menos 1 voto favorável à adesão da Venezuela, ao passo que os votos contrários foram dados por representantes de 6 partidos, concentrando-se no DEM e no PSDB.

Ao comparar as votações na CREDN e na CCJC com a do Plenário, registra-se que Fernando Gabeira (PV/RJ) absteve-se na CREDN, mas manifestou-se favoravelmente no Plenário, assim como Nelson Trad (PMDB/RS) e Paulo Magalhães (DEM/BA) foram contrários na CCJC e votaram “Sim” em Plenário.

Utilizando a regressão Probit, após rodar o modelo pela primeira vez, verificou-se que as variáveis “Orientação de voto do partido” e “Volume de importação da UF” não eram estatisticamente significativas. Dessa forma, excluímos essas variáveis e rodamos o modelo novamente com as variáveis restantes. Na ocasião, a variável “Volume de exportação da UF” também não foi considerada significativa. Excluímos essa variável e rodamos o modelo pela terceira vez, com as variáveis “Alinhamento político do partido” e “Ideologia do partido”. As duas variáveis foram consideradas significativas a $p < .0001$. Isso significa que há uma probabilidade menor que 0,0001% do efeito observado ser devido ao acaso e não aos fatores estudados.

Assim, verificou-se as estatísticas de ajuste do modelo. Para testar a hipótese nula de que todos os coeficientes, exceto a constante, são iguais a zero, o modelo Probit dá o valor de probabilidade do log do qui-quadrado, o qual corresponde ao teste F no modelo de regressão linear. No modelo proposto, o valor do qui-quadrado de verossimilhança do log é 186.86, sendo significativo ao nível .0000, o que permite rejeitar a hipótese nula. Também foi verificado o potencial do modelo em prever corretamente o voto dos deputados, classificando corretamente 94,17% das ocorrências. Na Tabela 2, estão apresentados os resultados da análise.

Tabela 2 – Probabilidade do voto do deputado no Plenário ser favorável a entrada da Venezuela no Mercosul

Independent Variable	Coefficient	T-statistic (z)	Derivada no ponto médio
Alinhamento político do partido do deputado	2.194	8.76	.477
Ideologia do partido do deputado	.893	3.62	.083
<i>Constante</i>	.090		

Log likelihood ratio: -63.7, $p < .0001$.

N= 326

Fonte: Elaboração própria

Os resultados mostram que, em média, a probabilidade de um deputado votar

favoravelmente ao ingresso da Venezuela no Mercosul aumentou em 47,7% devido ao alinhamento político de seu partido, como governo, e 8,3% devido à ideologia de seu partido. Em conjunto, os resultados mostram que o alinhamento político teve um impacto maior do que a ideologia.

Outro aspecto relevante a ser analisado são as ausências. Se observamos o índice de não comparecimento por UFs, não há um padrão preciso que acompanhe as localidades que possuem maior ou menor relação com a Venezuela, conforme observado na Ilustração 9.

Ilustração 9 – Faltas dos deputados federais na apreciação do Protocolo de Adesão em 2008, organizadas por UFs

UF	Bancada	Deputados presentes	Deputados faltantes	% de faltas
Acre	8	7	1	12,50
Alagoas	9	8	1	11,11
Amapá	8	5	3	37,50
Amazonas	8	4	4	50,00
Bahia	39	29	10	25,64
Ceará	22	17	5	22,73
Distrito Federal	8	8	0	0,00
Espírito Santo	10	7	3	30,00
Goiás	17	12	5	29,41
Maranhão	18	13	5	27,78
Mato Grosso	8	5	3	37,50
Mato Grosso do Sul	8	6	2	25,00
Minas Gerais	53	35	18	33,96
Pará	17	8	9	52,94
Paraíba	12	6	6	50,00
Paraná	30	18	12	40,00
Pernambuco	25	18	7	28,00
Piauí	10	6	4	40,00
Rio de Janeiro	46	24	22	47,83
Rio Grande do Norte	8	4	4	50,00
Rio Grande do Sul	31	18	13	41,94
Rondônia	8	6	2	25,00
Roraima	8	4	4	50,00
Santa Catarina	16	10	6	37,50
São Paulo	70	41	29	41,43
Sergipe	8	6	2	25,00
Tocantins	8	8	0	0,00

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2007f)

Por outro lado, observando as ausências por partidos, os resultados são mais

indicativos, apontando para a variável governo-oposição como a principal explicação para compreender a formação de preferências dos legisladores em política externa. Conforme a Ilustração 10, além dos partidos de oposição que tiveram taxas altas de abstenção (DEM, 38%, PSDB, 41% e PPS, 31%), partidos da base aliada, especialmente os de direita, tiveram índices elevados, como o PSC com 55% e o PP com 46%. Igualmente, o PT teve 25% de sua bancada ausente.

Algumas explicações para esse padrão seriam: que a votação no Plenário ocorreu simultaneamente à Cúpula da América Latina e Caribe, na Bahia¹⁹; que aconteceu no último dia legislativo do ano e à noite; e que havia divergências no mérito a respeito da relação com a Venezuela.

Tratando especificamente do PT, não havia unidade dentro do partido no que se refere ao posicionamento sobre o governo de Hugo Chávez. A disputa pela proeminência na América do Sul levou a um acirramento entre Lula e Chávez, como pôde ser visto na discussão entre o uso do etanol e do gás na Cúpula Energética, na ilha Margarita em 2007 (CÚPULA, 2007). Outro exemplo se deu no mesmo ano quando Lula e Bush assinaram um acordo a respeito do etanol em uma visita do presidente estadunidense ao Brasil. Em contrapartida, Chávez também realizou um giro pela América Latina, angariando apoio político e popular em grandes manifestações, além de criticar o etanol e as políticas do Brasil e dos Estados Unidos (RUTENBERG; ROHTER, 2007). Também o envolvimento da Venezuela na criação da Unasul, do Banco do Sul e mesmo no financiamento a projetos em países vizinhos demonstram uma competição entre as políticas externas brasileira e venezuelana.

¹⁹ No entanto, em solicitação de informação realizada ao Departamento de Pessoal da Câmara dos Deputados, foi informado que não há registros da participação de deputados federais na Cúpula.

Ilustração 10 – Faltas dos deputados federais na apreciação do Protocolo de Adesão em 2008, organizadas por partidos políticos

Partido	Bancada	Sim	Não	Abstenção	Ausência	% Ausências	% Sim/Bancada
PMDB, PTC	95	56	3	1	35	37%	58,9%
PT	80	60	0	0	20	25%	75,0%
PSB, PDT, PCdoB, PMN, PRB	75	51	0	0	24	32%	68,0%
PSDB	58	1	31	2	24	41%	1,7%
DEM	56	10	22	3	21	38%	17,9%
PR	43	26	1	0	16	37%	60,5%
PP	41	20	2	0	19	46%	48,8%
PTB	20	13	0	0	7	35%	65,0%
PV	14	11	0	0	3	21%	78,6%
PPS	13	7	2	0	4	31%	53,8%
PSC	11	5	0	0	6	55%	45,5%
PHS, PTdoB, PRTB	4	2	0	0	2	50%	50,0%
PSOL	3	3	0	0	0	0%	100,0%

Fonte: Adaptado de Santos e Vilarouca (2011, p. 60)

Portanto, pode-se inferir que a origem federativa do deputado federal não é o principal elemento determinante para o comportamento parlamentar, mas é uma variável que explica exceções ao padrão, que é votar conforme a decisão do partido, tomada segundo a conjuntura doméstica. Esse elemento soma-se à contraposição de modelos de política externa no relacionamento com a América do Sul e o restante do mundo. Apesar de diferentes, tendem a refletir preocupações sobre as opções de desenvolvimento econômico e que não se limitam ao debate no Congresso, mas incluem outros setores da sociedade. Essa polarização por parte dos deputados demonstra o envolvimento dos congressistas no tema de política externa e regionalismo e a capacidade de usar suas funções na área.

5 O PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NO SENADO FEDERAL

Após a apreciação pelos deputados federais, o Protocolo foi encaminhado à Câmara Alta e, para a análise do processo no Senado, cabe ressaltar a articulação dos partidos em blocos parlamentares. O bloco de apoio ao governo esteve composto por PT, PR, PSB, PCdoB e PRB, contando na ocasião com cerca de 20 senadores²⁰. O bloco da maioria contou com PMDB e PP, também com aproximadamente 20 integrantes. O da minoria era formado por DEM e PSDB, com 27 membros, aproximadamente. O restante, cerca de 15 senadores, não se articulou em blocos. Para o governo, reeleito nas eleições federais e estaduais de 2006, a composição é semelhante à 52ª legislatura (2003-2007). Cabe ressaltar que, diferentemente da Câmara, nesse período, o PT tinha a 4ª maior bancada no Senado, perdendo para PMDB, PSDB e DEM.

Em 2009, também houve eleições para a Mesa Diretora do Senado, definindo o sucessor de Garibaldi Alves Filho. Os dois principais candidatos à Presidência foram Tião Viana (PT/AC) e José Sarney (PMDB/AP). Ganhador da eleição no Plenário, Sarney sinalizou em sua campanha que dificultaria a tramitação da adesão da Venezuela ao Mercosul no Senado, como meio para ganhar votos da oposição (BRAGON, 2009).

No Senado, o Protocolo tramitou pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (RBPM), na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e no Plenário, entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009.

5.1 Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul

Tramitou primeiramente pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul²¹, comissão mista formada tanto por senadores quanto por deputados federais. Nesta etapa, assim como na CREDN, também teve relatoria do deputado federal Dr. Rosinha (PT/PR) (BRASIL, 2009a). Esse documento constrói sua argumentação justificando que o acordo do Mercosul se dá com o Estado venezuelano e não com o governo de dito país, o que busca

²⁰ As mudanças nas filiações partidárias ao longo de 2009 alteraram ligeiramente a quantidade de senadores nos blocos.

²¹ Para esta comissão, não foram localizadas as notas taquigráficas para analisar o conteúdo dos discursos dos parlamentares. Entretanto, ao observar o resultado da votação na RBPM, avalia-se que a formação de preferências nesta etapa assemelha-se às demais 5 instâncias analisadas por esta investigação.

minimizar posições contrárias que apontam a conduta de Chávez como um aspecto negativo e impeditivo ao ingresso no Mercosul. De igual maneira, ao apontar raízes da adesão em outros governos – como Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – é um modo de apresentar o projeto como um interesse de longo prazo e que atende grupos diversos, diminuindo críticas direcionadas ao governo Lula. Também defende as relações econômicas bilaterais como mostra dos ganhos brasileiros com o relacionamento com a Venezuela, a ser consolidado dentro do Mercosul. Ademais, menciona outras interações do Brasil com o país vizinho, como integração energética e rodoviária. Em síntese, seu parecer segue a estrutura de resposta aos principais argumentos da oposição, justificando que não haveria impedimentos nem técnicos nem políticos contra o ingresso.

Já o deputado Cláudio Diaz (PSDB/RS) deu voto em separado, através do qual expressou sua contrariedade ao comportamento de Chávez, em questões econômicas e políticas, apontando também uma rivalidade no papel que Brasília e Caracas ocupavam na América do Sul:

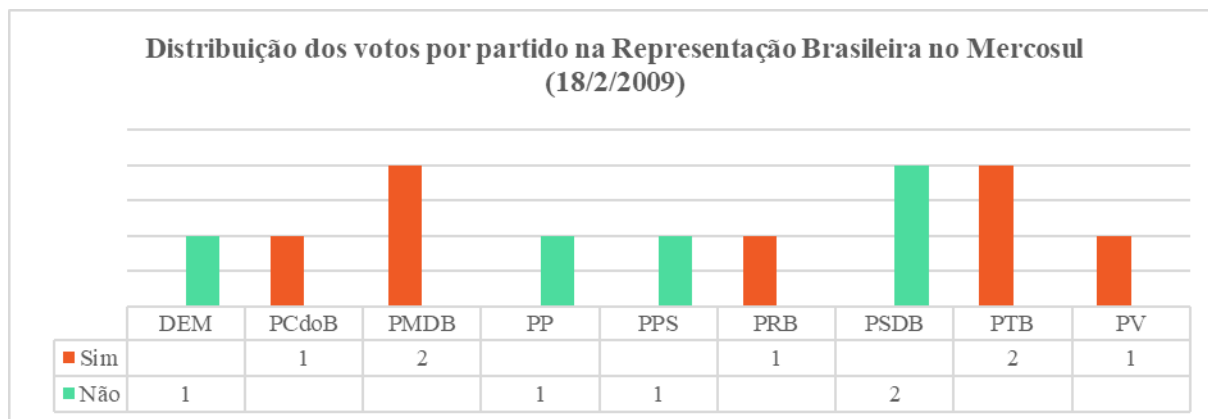
o fato do governo venezuelano estar nitidamente pleiteando uma posição de liderança no contexto regional e internacional, usando para tanto uma política de concessão de ajuda econômica e financeira de grande monta para vários países. Observa-se, por exemplo, o caso do chamado “Banco do Sul” que o governo venezuelano admite implantar praticamente sozinho (BRASIL, 2009a, p. 21)

Logo, percebe-se a assertividade do deputado Diaz não apenas no que se refere aos impactos no Brasil, mas também à conjuntura sul-americana, questionando o que considera pretensões de Chávez de disputar o papel de líder regional, em um momento no qual Lula também busca se posicionar nesse sentido. Convém igualmente assinalar que o voto do deputado critica tanto o ingresso da Venezuela quanto a conduta do governo brasileiro defendendo as prerrogativas congressuais no assunto. Ele manifestou-se sobre o Executivo não enviar os anexos do Protocolo de Adesão nem os resultados das negociações do grupo de trabalho, que lidavam com as listas de exceções de produtos no comércio intrabloco, formuladas ao longo do tempo. Desse modo, conforme o parlamentar afirma, o Congresso não poderia referendar diretamente esse aspecto da adesão que influenciaria nas exportações e importações brasileiras e mercosulinas. Portanto, reclama a atuação dos poderes do Legislativo como uma forma de posicionar-se em relação a um assunto que era de seu interesse.

Como é notado na Ilustração 11, a deliberação do parecer favorável do deputado

Rosinha (PT/PR) por esta comissão ocorreu em 18 de fevereiro de 2009 e a pauta foi aprovada por 7 votos (58,33%) e rejeitada por 5 (41,67%), o que permitiu seu encaminhamento à CRE.

Ilustração 11 – Votação na RBPM



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2008b)

Apesar de contar com 18 titulares, houve 12 parlamentares presentes – 6 senadores e 6 deputados – de 9 partidos, constata-se que DEM, PP, PPS e PSDB votaram contra e PCdoB, PMDB, PRB, PTB e PV a favor. Dessa maneira, a amostra conferida pela Representação no Parlamento do Mercosul permite deduzir que a formação de preferências opera principalmente na chave situação-oposição. Já os elementos ideológico e federativo não aparentam relações de causalidade nessa votação. Nota-se que os votantes não estavam distribuídos em quantidade que representasse a composição das UFs nem há um padrão que caracterize os estados representados. Havia 5 parlamentares do Rio Grande do Sul, 2 de Minas Gerais, 2 de São Paulo, 1 do Mato Grosso do Sul, 1 do Ceará e 1 do Acre. Assim, houve concentração de representantes das regiões Sudeste e Sul, que aportaram 4 dos 5 votos contrários e 5 dos 7 votos favoráveis. Nesse ponto, vale ressaltar as discordâncias que há em relação ao fato do Mercosul concentrar-se nessas regiões, o que dificultaria sua expansão para integrar as regiões Nordeste e Norte às ações do bloco. Convém sinalizar que desde a década de 1990 já se observava a sobre-representação do Sul e do Sudeste na comissão (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001). Assim, a incorporação venezuelana seria uma possibilidade aos interesses locais do Norte e do Nordeste para compensar as assimetrias de participação.

Se analisamos apenas os 6 senadores, houve um único voto contrário, de Marisa Serrano (PSDB/MS), já que os demais senadores pertenciam a partidos aliados ao governo (PCdoB, PMDB e PTB).

Com 12 congressistas votantes, não foi possível rodar um modelo de regressão Probit com bom ajustamento. Então, calculamos apenas o índice de correlação entre as variáveis independentes e o voto. Identificamos uma correlação forte e positiva (0.68) entre o voto do parlamentar e o alinhamento político de seu partido. Já entre o voto e a ideologia do partido, houve uma correlação moderada e positiva (0.39). Por outro lado, houve fracas correlações entre voto e importação (-0.08) e exportação (0.32).

5.2 Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Encaminhado para a CRE, presidida por Eduardo Azeredo (PSDB/MG), o Protocolo – renomeado como Projeto de Decreto Legislativo 430/2008 – teve o senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) como relator. Assim, nota-se um papel maior da oposição em posições de relevo na tramitação no Senado, diferentemente do ocorrido na Câmara dos Deputados. Esses dois senadores também requereram a presença dos embaixadores Rubens Barbosa, Sérgio Amaral e Paulo Tarso de Flecha de Lima, além de José Augusto Coelho Fernandes representando a Confederação Nacional da Indústria (CNI), para audiência pública em 16 de abril de 2009 (BRASIL, 2009b).

Segundo Rubens Barbosa, também membro da FIESP, as condições para o acesso venezuelano e o esforço para a aprovação no Congresso estavam relacionados aos interesses políticos dos governos envolvidos. Paralelamente, ressaltou o andamento dos trabalhos técnicos de harmonização jurídica e liberalização comercial e que a Venezuela não estava disposta a negociar tais tópicos sem a entrada em vigor do Protocolo, ao passo que o Legislativo não queria aprová-lo sem a conclusão das negociações de questões relativas ao acervo normativo, à tarifa externa comum, à nomenclatura comum, ao livre comércio e aos acordos com terceiros países. Assim, recomendou que o Senado questionasse o Itamaraty sobre o andamento dos trabalhos. Ademais, comparou-o ao processo de alargamento da União Europeia, que possui uma lista de requisitos a serem cumpridos previamente à candidatura de adesão.

Sérgio Amaral destacou as relações entre Brasil e Venezuela, o que seria vantajoso à economia brasileira. Também criticou o não cumprimento dos cronogramas para os requisitos normativos e afirmou que o alargamento do Mercosul seria feito de forma precipitada. Assim como Barbosa, Amaral expôs que a forma como se dava a incorporação venezuelana seria dar

direitos a Caracas, mas sem cobrar obrigações para cumprir os requisitos de ser membro pleno do bloco. Como visto aqui, esse argumento foi frequentemente utilizado por muitos parlamentares opositores, que – em suas falas públicas – não se manifestaram contra a Venezuela no Mercosul em si, mas sim contra o modo como o país entrava no arranjo regional. Logo, por essa lógica, a Venezuela não ingressaria ao Mercosul naquele contexto.

Além disso, José Augusto Coelho Fernandes, da CNI, seguiu a linha dos outros dois embaixadores acerca de irregularidades nos prazos e nos critérios para a entrada de Caracas e que essas seriam as principais preocupações do setor industrial, que estava envolvido com negócios na Venezuela. Já Paulo Tarso de Flecha de Lima defendeu a incorporação venezuelana, como parte da estratégia brasileira para a América Latina, e disse que as questões com Hugo Chávez poderiam ser resolvidas pela via diplomática.

Na ocasião, o senador Fernando Collor (PTB/AL) colocou-se como crítico à possível adesão de Caracas, devido ao cenário de instabilidade política na Venezuela e na América do Sul como um todo, o que deveria receber mais atenção do que as vantagens econômicas, em sua opinião. Para o ex-presidente, o Mercosul não estava consolidado entre os 4 membros originais e não caberia o alargamento naquele período. Paralelamente, Tasso Jereissati (PSDB/CE) questionou a democracia na Venezuela com Chávez e propôs a aprovação do texto com ressalvas, o que foi esclarecido na audiência que não é possível. Vale citar a fala de Arthur Virgílio (PSDB/AM) que se

tivesse que apontar um defeito da nossa política externa, eu apontaria o desmantelamento do MERCOSUL [...] ele perdeu relevância, aquele sonho brilhante de nós construirmos um PIB maior do que o da Alemanha para negociarmos em posição de força com outros países, isso se desfez [...] deixou de ser prioridade para o governo brasileiro, precisa voltar a ser uma prioridade. (BRASIL, 2009b)

Desse modo, através do caso da Venezuela, sua crítica é mais ampla e dirige-se à política externa conduzida no governo da época, como uma política que haveria prejudicado um antigo esquema de integração. Na mesma ocasião, criticou o fato de o Brasil não ter avançado nas negociações da ALCA, que Virgílio lê como positiva.

Contrapondo-se, Eduardo Suplicy (PT/SP) apoiou a adesão da Venezuela e ressaltou que eventuais problemas com o governo de Chávez seriam melhor geridos dentro da institucionalidade do Mercosul do que o rejeitando, o que poderia aprofundar as divisões no continente. Renato Casagrande (PSB/ES) acrescentou o argumento de que a inclusão seria do Estado venezuelano e não de Chávez, ou seja, minimizando os efeitos contemporâneos do

governo e especulando os benefícios a longo prazo. Ademais, destacou que a intenção brasileira de assumir a liderança na América Latina deveria passar pelo estímulo à integração. Já José Nery (PSOL/PA) defendeu o governo de Chávez, indicando evidências do exercício da democracia venezuelana. Soma-se o argumento de Inácio Arruda (PCdoB/CE) de que o convite para a Venezuela aderir ao Mercosul foi feito entre Fernando Henrique e Chávez, antes do governo Lula. Também, o líder do governo, Romero Jucá (PMDB/RR), apontou a proximidade entre a região Norte, especialmente Roraima, e a Venezuela como um ponto positivo para que o Senado aprovasse o Protocolo e afirmou que, na sua condição de líder do governo, se esforçaria para aprovar a matéria, o que destaca a importância que tinha naquele momento para a presidência de Lula.

Em 30 de abril de 2009, cerca de duas semanas após essa audiência, houve outra audiência pública, com o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, o Embaixador do Brasil em Caracas Antônio José Ferreira Simões, o Governador de Roraima José Anchieta Júnior e o Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) Reginaldo Braga Arcuri (BRASIL, 2009c).

Falando como representante principal do governo, a exposição de Amorim versou sobre o histórico do regionalismo sul-americano, incluindo às críticas à centralidade do Mercosul no Cone Sul e a demanda por expandi-lo à região Norte do Brasil e da América do Sul. Nesse sentido, o chanceler retomou a proposta feita por ele, no governo de Itamar Franco, da Área de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA). Além disso, expôs as vantagens – sobretudo econômicas – da parceria entre Brasil e Venezuela tinham, devido ao espaço no mercado venezuelano, e garantiu que complicações políticas estavam em negociação para sua resolução, inclusive em reuniões diretamente com Chávez. Para ele, dificuldades de ordem técnica na liberalização comercial também existiram na formação do Mercosul com os demais países, mas que não impediram um avanço geral.

A explanação do Governador de Roraima, do PSDB, citou as relações comerciais e os interesses do empresariado com os países andinos e caribenhos como estratégico para Roraima e para o Brasil, particularmente para as regiões Norte e Nordeste. Expressou que havia interesse de que a integração não ficasse centralizada nos grandes centros urbanos, como São Paulo, mas que incluísse outras áreas do país. Em síntese, abertamente afirmou que defendia o ingresso de Caracas no Mercosul para dar desdobramentos às interações já existentes entre Brasil e Venezuela. Desse modo, a fala do Governador teve um conteúdo diferente dos discursos dos senadores do mesmo partido, o que mostra uma divisão dentro do

partido, por interesses vinculados à questão federativa, que repercutem na diferenciação entre o posicionamento do Legislativo federal com o Executivo estadual, que apoiou um projeto do governo Lula, que atenderia interesses da base roraimense. Lógica semelhante foi seguida nos discursos de senadores representantes de estados mais próximos à Venezuela, isto é, de que o projeto internacional brasileiro não se concentrasse nas regiões Sul e Sudeste, mas que abarcasse e dividisse benefícios com outras UFs – o que poderia ser estimulado pela adesão de outros países, além da Venezuela, como Bolívia e Peru, por exemplo. Um dos casos mencionados foi o do acordo de instalação de refinaria de petróleo em Pernambuco com a PDVSA, o que se associa ao raciocínio da questão federativa que pesquisamos.

Em 9 de junho de 2009, houve a 3ª audiência pública da CRE para tratar do projeto (BRASIL, 2009d), com Celso Lafer (ex-Ministro das Relações Exteriores), Ives Gandra da Silva Martins (professor da Universidade Mackenzie e representante da FECOMERCIO), Maria Regina Soares de Lima (professora da UERJ) e Antônio José Ferreira Simões (Embaixador do Brasil em Caracas).

Para Lafer, que foi chanceler nos governos de Collor e Fernando Henrique, aceitar a entrada da Venezuela sem a conclusão das negociações seria uma atitude temerosa, devido ao que classificou de incompatibilidade entre os projetos venezuelano e mercosulino. Sua crítica foi contundente ao afirmar que a intenção de incluir a Venezuela – categorizada como “autocracia eletiva e não uma democracia” – era “transformar o MERCOSUL em uma Tribuna de proselitismo bolivariano” (BRASIL, 2009d, p. 6) e comparar o bolivarianismo ao fascismo. Ademais, indicou que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso estava de acordo com as linhas que Lafer havia exposto na CRE (BRASIL, 2009d, p. 7).

O professor Ives Gandra da Silva Martins também sustentou que a Venezuela não apresentava um regime democrático e se mostrou favorável a aguardar o desenvolvimento dos acontecimentos políticos para decidir sobre sua situação no Mercosul. Já a professora Maria Regina Soares de Lima contextualizou a incorporação venezuelana no histórico da integração regional desde a redemocratização brasileira e no contexto sul-americano dos anos 2000 e global, inclusive com a reorientação da política externa estadunidense sob o mandato de Barack Obama. Assim, se apresentou favorável à adesão de Caracas e afirmou que era um compromisso suprapartidário. Também situou o estímulo ao comércio bilateral entre Brasil e Venezuela como uma aposta estratégica de Caracas no Brasil e no Mercosul. E a respeito da estabilidade democrática institucional, defendeu que o Mercosul seria uma garantia de que não houvesse golpes, como o ocorrido em 2002, e que o entendimento de democracia do

Protocolo de Ushuaia incluía o sistema vigente na Venezuela. Ademais, Lima sugeriu que, caso o Brasil rejeitasse a entrada no Mercosul, a interação comercial construída nos anos anteriores poderia diminuir e que o papel de Brasília de criadora de consensos no cenário internacional se perderia, pois seria a que rejeitaria o arranjo após Buenos Aires e Montevideú terem aprovado, resultando em maior polarização dentro da região sul-americana. Ademais, afirmou aos senadores que “adiar até que a Venezuela chegue a ser o país que cada um dos Senadores deseja que o país seja, é adiar *ad infinitum*” (BRASIL, 2009d, p. 59).

O embaixador Antônio José Ferreira Simões explicou o contexto histórico da Venezuela que levou à ascensão do chavismo e dados positivos de seu governo, de modo a justificar os questionamentos políticos às relações com Chávez e apoiar que o Senado aprovasse a adesão. Ademais, destacou as dimensões do comércio e dos investimentos brasileiros com a Venezuela em relação ao total com o restante do mundo, posicionando-as como resultado do relacionamento político entre Brasil e Venezuela. A disposição do embaixador Simões – e do governo – em trabalhar para essa aprovação no Senado pode ser vista no fato de que ele se reuniu individualmente com todos os 81 senadores, isto é, um esforço diplomático para convencer os responsáveis pela decisão da deliberação do Protocolo, em uma etapa na qual o governo não dispunha de grande margem favorável, diferentemente da Câmara dos Deputados. Dessa maneira, nota-se a relevância da pauta na agenda do Itamaraty e a preocupação em assegurar a passagem pelo Legislativo, para que o acordo pudesse entrar em vigor. Entretanto, esse trabalho foi criticado por senadores da oposição como uma atitude de um embaixador que não estaria defendendo interesses brasileiros.

Romero Jucá (PMDB/RR), líder do governo, reiterou que a votação do Protocolo era uma prioridade e que, portanto, se opunha à convocação de novas audiências públicas para tratar do tema na CRE, porque retardaria a definição final a respeito. Sintetizou que os argumentos vistos nas audiências estavam se repetindo e que se repetiam a um entendimento político de querer ou não a Venezuela no Mercosul. Por outro lado, os senadores oposicionistas consideraram inadequado o posicionamento de Jucá e afirmaram que requereriam outras audiências públicas, devido à independência do Legislativo para deliberar no tempo que lhe conviesse (BRASIL, 2009d, p. 33). Sendo assim, nota-se uma disputa entre os grupos parlamentares a respeito de prolongar ou não o processo na CRE, através de procedimentos regimentais, como forma de dificultar ou facilitar a adesão venezuelana, com base no interesse da situação em aprovar a pauta e promover um logro de sua diplomacia nas relações internacionais e o interesse da oposição em rejeitá-la, criticando a atuação

governamental e propondo outro modelo de ação internacional.

Dentre as falas em que foram contestados os argumentos dos parlamentares contrários à aprovação do Protocolo, o senador Eduardo Suplicy (PT/SP) sinalizou à oposição, que se opunha à incorporação da Venezuela pelas características do governo Chávez, de que o bloqueio estadunidense à Cuba não auxiliou na democratização da ilha caribenha e que a ditadura militar brasileira reconheceu o governo independente de Angola, ainda que fosse orientado à esquerda. Também, Inácio Arruda (PCdoB/CE) comentou que a adesão da Venezuela poderia ser um estímulo à entrada de outros membros plenos, como a Colômbia, e que o debate deveria enfatizar a expansão regional do Mercosul e não questões bilaterais da política externa brasileira.

Outra questão que cabe ser apontada em relação à 3ª audiência pública é a maior pressão que houve pelos senadores do PSDB e de outros partidos para que o Itamaraty fornecesse informações sobre o andamento dos trabalhos técnicos de incorporação da Venezuela, condicionando a entrega do parecer do relator – e, conseqüentemente, a votação na CRE – às informações fornecidas pelo Ministério das Relações Exteriores ao Senado. Nesse sentido, sugeriram seguir com os requerimentos e com as audiências públicas, estendendo o prazo para a votação.

Em 9 de julho de 2009 foi celebrada a 4ª audiência pública da CRE sobre a matéria (BRASIL, 2009e), com 2 painéis, tendo no primeiro como convidados Neudo Campos (deputado federal pelo PP/RR e ex-governador de Roraima), Leopoldo López (ex-prefeito de Chacao, na Venezuela), Gustavo Tovar Arroyo (escritor) e Darc Costa (presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul). O Embaixador da Venezuela em Brasília recusou o convite para participar da audiência, mas manteve-se à disposição para dialogar com os senadores interessados, como havia feito com o presidente e o relator da CRE. A carta do Embaixador foi malvista pelos senadores, mas houve diferentes reações, inclusive manifestações que a entenderam como uma afronta direta ao Senado. Nos termos de Arthur Virgílio (PSDB/AM), “Esse é um Congresso que trabalha no ritmo da sua independência, que é total. O Congresso, aqui, não está submetido a *dictate* de quem quer que seja” (BRASIL, 2009e, p. 16). Apesar do requerimento haver sido rejeitado, ele e Fernando Collor (PTB/AL) propuseram um voto de censura ao Embaixador, no contexto dos conflitos anteriores entre o Congresso e Chávez.

Apoiando que o Mercosul se tornasse maior e mais abrangente em toda a América do Sul, Neudo Campos, representando Roraima e filiado a partido de ideologia de direita mas

pertencente à situação, mostrou-se favorável ao aprofundamento da integração com a Venezuela e a todos que se candidatassem pois, em suas palavras, “Quem é que cabe nesse figurino traçado aí pelo Tratado de Assunção onde são exigências européias para a América Latina?” (BRASIL, 2009e, p. 13). Também ressaltou que Venezuela e Hugo Chávez não deveriam ser confundidos como a mesma entidade e que as regiões Norte e Nordeste não estavam inseridas no Mercosul com sua configuração original, o que demandava prática e simbolicamente a inclusão venezuelana.

Tanto o relator Tasso Jereissati (PSDB/CE) quanto Fernando Collor (PTB/AL), na circunstância, fizeram questionamentos sobre os direitos humanos, convivência com oposição partidária, liberdade de imprensa, controle de câmbio e corrupção na Venezuela. Devido à ausência do Embaixador venezuelano, as perguntas recaíram sobre os líderes da oposição venezuelana que estavam presentes. Leopoldo López respondeu que era a favor da adesão da Venezuela ao Mercosul, mas focou em críticas ao governo e nas condições da democracia no país.

O segundo painel da audiência teve como participantes externos: embaixador Luiz Felipe Lampreia (ex-Ministro das Relações Exteriores); embaixador Samuel Guimarães (Secretário-Geral das Relações Exteriores); e Carlos Pio (professor da UnB). O acadêmico expôs principalmente sobre restrições à liberdade econômica na Venezuela que, segundo ele, dificultariam a sua inclusão no Mercosul e caracterizou suas políticas cambiais como o “que não deu certo em todos os países ao longo das décadas de 60, 70 e que desembocou na crise forte dos anos 80. E é esse o socialismo do século XXI do Presidente Chávez” (BRASIL, 2009e, p. 84), o que marcou seu posicionamento a respeito do assunto em pauta. Já Lampreia, que havia sido chanceler no governo de Fernando Henrique e falava também como presidente de conselho da FIRJAN, afirmou que não havia condições para aceitar o ingresso da Venezuela e enfatizou na sua argumentação pouca transparência e resultados insatisfatórios das negociações. Por outro lado, Guimarães, na condição de representante do governo, salientou que o status de membro pleno no Mercosul permitiria dar maior preferência para as crescentes relações comerciais entre Brasil e Venezuela, especialmente na conjuntura de expansão da China na América Latina.

Nessa audiência, o senador Arthur Virgílio (PSDB/AM) explicitou o projeto de política externa que propunha: “eu não consigo achar que seja inteligente nós supormos que haja uma aliança melhor para Brasil do que a aliança que passe por esse eixo Estados Unidos e União Européia” (BRASIL, 2009e, p. 66). Também sugeriu que o Mercosul seguisse o modelo de

integração europeu, reformulando seu sistema decisório para que houvesse pesos diferentes para cada membro, isto é, evitar que a Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tivessem o mesmo poder de voto na estrutura de consenso que é vigente. A defesa da aproximação com as potências do Norte também foi manifestada por outros parlamentares, ao passo que outro grupo defendeu as relações com os países da América Latina, destacando os potenciais do Brasil frente a economias menores.

Observando a composição dos convidados nas audiências públicas citadas, nota-se que os políticos, diplomatas e acadêmicos chamados não apresentam um conteúdo neutro, mas tem pontos de vista definidos a respeito da matéria. Assim, influenciam a decisão dos senadores, mas também trazem legitimidade externa à decisão da Comissão e estabelecem um diálogo com a sociedade, através de indivíduos e entidades selecionados conforme as opiniões dos senadores que os convocaram.

Outro aspecto a ser ressaltado é que os representantes do comércio e da indústria – chamados às audiências por requerimentos da oposição – não eram favoráveis à matéria. Entretanto, os manifestos das organizações que foram citados nos trabalhos na Câmara concordavam com o ingresso. Nesse sentido, é um indício de que o setor empresarial privado tinha opiniões divergentes sobre o assunto, mas que as opiniões foram especificamente selecionadas para serem apresentadas como justificativas para os posicionamentos legislativos, contra ou a favor.

No âmbito da oposição, percebe-se um diálogo entre os grupos brasileiros e venezuelanos, com a possibilidade de apresentar os argumentos de Leopoldo López e Gustavo Tovar Arroyo na CRE. Por outro lado, a fala de Antonio Ledezma, apesar de ser um dos principais opositores ao chavismo, foi utilizada pela situação. Isso porque mostrou-se favorável à aprovação do ingresso no Mercosul e, por não ser aliado à Chávez, trazia a legitimidade de ser um posicionamento que não se restringia a partidos ideologicamente afins, conformando um interesse mais amplo. Nesse sentido, a divergência de posicionamentos tendeu a que a oposição no Brasil ignorasse a perspectiva de Ledezma, ao passo que os governistas a inseriram em sua estratégia argumentativa como um ponto-chave a ser explorado.

Após 4 audiências públicas e 3 requerimentos de informações ao MRE, o relator Tasso Jereissati (PSDB/CE) conclui seu parecer, contrário à aprovação do Protocolo de Adesão e dividido para abordar 3 aspectos: econômicos-estratégicos; jurídico-formais; e políticos. No seu texto, mantendo o questionamento a respeito da incorporação das normas mercosulinas

como um ponto que trazia incerteza ao processo – por faltar conhecimento ao Congresso sobre quais seriam os resultados das negociações para tal harmonização –, apontou que

Trata-se do primeiro caso de adesão ao Mercosul e firmará precedente que há de ser invocado em casos futuros. Se o Parlamento brasileiro decidir aprovar o protocolo sem examinar com rigor os detalhes técnicos, a Venezuela entra para o Mercosul sem compromissos firmes, e qualquer outro país poderá reivindicar o mesmo tratamento. (BRASIL, 2009f, p. 7)

Ademais, sinalizou que o alargamento do bloco seria precipitado, devido à situação do Mercosul que “não avança em termos de livre comércio e em termos de tarifa externa comum” (BRASIL, 2009f, p. 8) e “o ingresso da Venezuela não tenderá a contribuir para maior segurança jurídica, uma vez que o governo da Venezuela também tem incorrido em adoção de medidas impróprias” (BRASIL, 2009f, p. 9), portanto, caberia a consolidação dessas instituições antes do aumento de membros plenos. Ademais, a orientação ideológica do relator Jereissati se faz notar nas críticas a medidas de governos da “Onda Rosa” na região sul-americana, assim como ao estabelecimento da ALBA pela Venezuela.

Convém também sinalizar que o relator apontou que a Mensagem nº 82 de 2007 não encaminhou ao Congresso o Anexo IV do Protocolo de Adesão, que tratava da desgravação tarifária de produtos paraguaios e uruguaios. Para Jereissati, tratou-se de “injustificável omissão [...] que demonstra desrespeito ao Congresso Nacional. Não é dessa forma que se constrói uma relação construtiva de colaboração entre Executivo e Legislativo, no complexo e delicado campo da política externa” (BRASIL, 2009f, p. 14). Assim, analisando pelo prisma da relação situação-oposição, da oportunidade de barrar um projeto de alto interesse do governo, da visibilidade nacional e internacional que o processo havia ganho e da possibilidade de apresentar outro modelo de política externa, entende-se que o senador apresentou o fato como um conflito entre Executivo e Legislativo, que desmereceria o papel que o Congresso tem em política externa. Nesse sentido, o campo das relações exteriores aparece como uma área de interesse do parlamentar para reafirmar suas competências legislativas e criticar o governo.

Outro tópico que destacamos é a inclusão de duas propostas na conclusão do parecer. A primeira sugere uma resolução do Congresso Nacional que exigisse das futuras incorporações ao Mercosul que os protocolos de adesão viessem acompanhados dos resultados das negociações técnicas. Tal medida evitaria que tais questões fossem negociadas durante ou após a entrada em vigor dos protocolos e limitaria a margem de manobra política

dos Executivos negociarem alargamentos do bloco, possivelmente dificultando a inclusão de novos Estados-parte e criando uma nova exigência do Congresso sobre a ação internacional do Executivo em integração regional que estaria dentro das atribuições constitucionais, segundo o projeto do senador. A segunda proposta é de que a RBPM trabalhasse pela ponderação dos votos no Mercosul, conferindo diferentes pesos a cada um dos membros na estrutura de tomada de decisões.

No entanto, o parecer do relator Tasso Jereissati (PSDB/CE) foi rejeitado e, substituindo-o, foi aprovado o voto em separado do senador Romero Jucá (PMDB/RR), que se tornou o novo parecer, favorável ao Protocolo.

Seu texto (BRASIL, 2009g) argumenta que rejeitar a adesão da Venezuela seria uma atitude hostil do Estado brasileiro ao Estado venezuelano, o que comprometeria as relações para além do Mercosul. Ademais, salienta um aspecto usualmente defendido pela base governista, isto é, “Áreas de integração, como o Mercosul, são instituições integradas por Estados; não se confundem com acordos celebrados entre governos. [...] O que distingue uma instituição internacional de um acordo entre governos é a permanência” (BRASIL, 2009g, p. 7). Desse modo, reforça a argumentação de que, apesar das críticas a Hugo Chávez, os resultados da aprovação seriam duradouros, pois a conjuntura venezuelana seria temporária.

Paralelamente, apesar de situar-se como expressão dos interesses de Estado e vincular as relações com a Venezuela aos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o relatório expõe os objetivos da política externa do governo Lula para a América do Sul, afirmando que a discussão do instrumento de adesão era parte do papel que o Brasil almejava ter na região e no sistema internacional, por meio do bloco sul-americano. Também, aposta-se no Mercosul como o projeto preferencial de integração econômica, diferenciando-se da CAN, do NAFTA e dos TLCs, e o redirecionamento da Venezuela para o Mercosul seria evidência do sucesso desse modelo. Ademais, diante das críticas do parecer do senador Jereissati sobre as dificuldades em aprofundar o modelo de livre-comércio no Mercosul, respondeu-se que em alguns setores produtivos não havia condições políticas para seguir essa linha e que o aprofundamento deveria ocorrer a longo prazo, cabendo espaço para o alargamento e a ampliação de mercado.

Além das parcerias no setor energético do petróleo e do gás, também destaca a participação do capital privado brasileiro na Venezuela, nomeando empresas e seus contratos, como Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Gerdau e Braskem (BRASIL, 2009g, p. 11). Isso condiz com a linha de apoiar a projeção de grandes empresas brasileiras no

exterior e ganhar posição no sistema internacional em um esquema de associação entre poder público e poder privado, na lógica de que

Ao realizar investimentos no exterior, o Brasil começa a ganhar perfil de país desenvolvido. O espaço para este processo de transnacionalização das empresas nacionais é, sobretudo, os países em desenvolvimento de elevada renda – exatamente como a Venezuela. Os demais mercados ou não têm renda suficiente ou estão saturados pela concorrência de transnacionais de outros países. (BRASIL, 2009g, p. 11)

Acerca dos trabalhos para harmonização jurídica, indica que a situação estava dentro dos padrões para a adesão e que nenhum dos membros plenos aplicava totalmente todas as obrigações, o que não impedia que se avançasse na construção do bloco. Além disso, respondeu às comparações feitas com a UE, dispensando o estabelecimento de voto ponderado e apontando que na Europa também houve flexibilização com as normas de ingresso de novos membros, preocupando-se com o alargamento da organização regional. Em suas palavras, “o Mercosul não segue necessariamente o modelo europeu, que deve servir apenas de inspiração e não de norte absoluto. O Mercosul adota uma criatividade própria e cria conceitos próprios a uma integração sul-americana” (BRASIL, 2009g, p. 18). Nesse sentido, nota-se como o relatório foi construído respondendo à argumentação estruturada no primeiro parecer e defendendo o caminho trilhado no processo do Mercosul, na política externa do governo Lula e no ingresso venezuelano.

Especialmente no que se refere às dúvidas sobre a vigência da democracia na Venezuela, afirma-se que

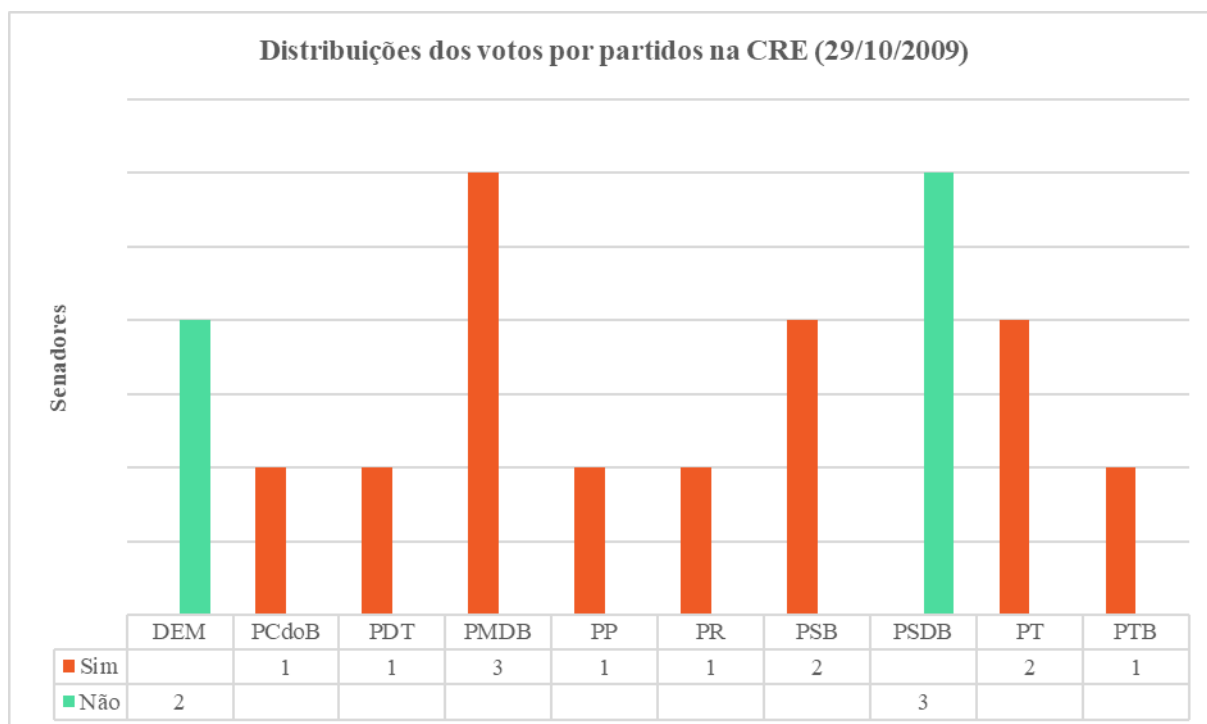
Essa avaliação está equivocada porque pressupõe que o Mercosul é um clube de países-modelo em termos de democracia e direitos humanos. Ele é, na verdade, um quadro institucional destinado precisamente a fortalecer a democracia e os direitos humanos. São os países mais débeis nesses quesitos que mais precisam do Mercosul. (BRASIL, 2009g, p. 23)

Além disso, são feitas comparações entre a democracia e as condições sociais após a eleição de Chávez e antes, durante o Pacto de Punto Fijo, visto no relatório como um sistema oligárquico de restrita alternância entre as elites dominantes.

Assim, foi aprovado por 12 votos a favor (70,59%), contra 5 (29,41%). A apreciação em 29 de outubro de 2009 teve um elevado grau de fidelidade partidária e de divisão entre o bloco da minoria e os partidos alinhados com o governo, como apresentado na Ilustração 12. Os votos contrários provieram dos 5 senadores do DEM e do PSDB, enquanto os favoráveis

foram posicionamentos dos legisladores de PCdoB, PR, PSB, PT, PMDB, PP, PDT e PTB, mantendo a aliança entre os blocos da maioria e de apoio ao governo. Dessa maneira, é um episódio que demonstra os posicionamentos partidários como resultado da interação entre situação e oposição, isto é, o processo decisório sobre política externa acompanhando como as políticas públicas domésticas são votadas, a partir da estrutura de poder interna.

Ilustração 12 – Votação na CRE



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2008b)

Aqui, devido ao baixo número de observações incluídas (17 senadores votantes), não foi possível rodar um modelo de regressão Probit com bom ajustamento. Portanto, foi calculado apenas o índice de correlação entre as variáveis independentes e o voto. Identificamos uma correlação perfeita e positiva (1.00) entre o voto do senador e o alinhamento político de seu partido. Também houve forte correlação positiva entre o voto do senador e a ideologia de seu partido (0.63). Por outro lado, houve uma fraca correlação entre voto e importação (0.30) e exportação (0.10).

5.3 Plenário

Após ser encaminhado ao Plenário, o Protocolo entrou na pauta do dia, mas não foi

discutido em diversas sessões, entre novembro e dezembro de 2009. Esta foi a última instância na qual o Congresso pôde debater e votar sobre a matéria, formulando um posicionamento definitivo como instituição, resultado dos 6 colegiados pelos quais passou.

Durante o debate de 9 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009h), cabe ressaltar que a maior parte da sessão foi presidida pelo senador Marconi Perillo (PSDB/GO) que, apesar de haver dezenas de senadores inscritos para falar, não limitou o tempo dos discursos. Além de ampliar as opiniões no debate, a medida prolongou o tempo da sessão, dificultando sua votação naquela data. E adiar a votação era um dos interesses do PSDB. Sendo assim, nota-se o uso de trâmites regimentais para servir aos objetivos dos grupos que detém posições chave para controlar o andamento do processo e, conseqüentemente, seu resultado. Nesse contexto, foi celebrado um acordo para adiar a votação em uma semana. Entretanto, isso resultou que a votação coincidissem com a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas em Copenhague (COP-15). Como será observado abaixo, na análise da votação, isso provocou ausências no quórum do Plenário, inclusive da bancada da situação. Conseqüentemente, a mudança de data da votação é um outro elemento que explica a menor margem de aprovação da matéria no Senado.

Nessa sessão, a oposição manteve sua crítica à conduta de Chávez, o que impediria o ingresso da Venezuela naquele momento. Tópicos recorrentemente citados foram o apoio venezuelano à nacionalização da Petrobras na Bolívia e as críticas ao Senado brasileiro que se situariam dentro da inadequação à cláusula democrática. As conceptualizações a respeito da política interna venezuelana foram diversas, inclusive sendo caracterizada como “democracia totalitária” (BRASIL, 2009h, p. 66186), nas palavras da senadora Kátia Abreu (DEM/TO). Em resposta a esse conjunto de discursos sobre a vigência da democracia, Cristovam Buarque (PDT/DF) contra-argumentou com alguns questionamentos:

e se disserem que não entram no Mercosul os países com corruptos? A gente ficaria tranquilo que o Brasil não fosse incluído, porque aqui tem corruptos? [...] E se o critério para entrar no Mercosul fosse não ter analfabetismo de adultos [...] E se fosse uma questão da nota do piso da educação? [...] Imaginem que o Mercosul já existisse há 30, 40 anos, durante o regime militar brasileiro. Nós, brasileiros, democratas, lutando contra a ditadura no Brasil, iríamos dizer aos de fora: não aceitem o Brasil, não queiram o Brasil, para derrubar os militares no Brasil? Não. Muito provavelmente, de forma patriótica, de forma lúcida, nós diríamos: distinga, por favor, lá fora, Brasil e os ditadores brasileiros. (BRASIL, 2009h, p. 66213)

Dessa maneira, buscou desconstruir o principal elemento do discurso da oposição ao colocar o Brasil no lugar da Venezuela e como seria se Brasília fosse rejeitada no bloco pelas

condições políticas e sociais.

Eduardo Azeredo (PSDB/MG) caracterizou o perfil do presidente venezuelano através das declarações feitas ao Senado, por ocasião da não-renovação da licença à RCTV. Ademais, questionou a qualidade da democracia na Venezuela e mencionou a audiência pública com Antonio Ledezma:

É fato que o prefeito Ledesma concluiu dizendo que, para enfrentar os desvios democráticos de Chávez, seria razoável aceitar a presença da Venezuela no Mercosul, porque a cobrança se tornaria mais forte. Esse é um argumento que, evidentemente, merece respeito, sim, ou seja, com a Venezuela, dentro do Mercosul, será mais fácil cobrar o cumprimento das normas democráticas.

Mas, será que devemos dar esse voto de confiança, mesmo com o Presidente Chávez desrespeitando o Senado brasileiro? (BRASIL, 2009h, p. 66167)

Logo, nota-se um posicionamento contundente contrário à incorporação venezuelana pelas motivações políticas do PSDB e outros grupos opositoristas. Conforme a fala acima citada, apesar de um político crítico ao chavismo defender Caracas no Mercosul, a crítica não se alterou, dando continuidade à divergência com o governo venezuelano. Entretanto, sua argumentação repousava sobre alguns aspectos apresentados como técnicos e que adiariam a entrada do novo membro, ainda que não permanentemente, isto é, protelava o alargamento mercosulino naquele contexto, mas mantinha a possibilidade para o futuro. Nesse sentido, pode-se compreender que é uma crítica aos governos vigentes e ao modelo de regionalismo que se visualizava em 2009. Porém, se abria espaço para impulsionar modificações e estimular um outro tipo de integração, mais adequado ao projeto de inserção internacional defendido pelo PSDB. Exemplo disso também é dado pelo senador Azeredo ao afirmar sobre o fortalecimento do Mercosul e seu relacionamento com o NAFTA e a União Europeia. Na maioria das comparações feitas pelos senadores tanto de situação quanto de oposição, usa-se o projeto europeu como modelo a ser seguido nos rumos do Mercosul, como nas questões de políticas macroeconômicas e na ponderação dos votos entre os membros, além do interesse na integração face às dificuldades políticas encontradas na Europa.

Também o senador Arthur Virgílio (PSDB/AM) cita o Chile como uma referência que ele tem como exemplo de política externa. Segundo Virgílio, “O Chile teve, a meu ver, a sabedoria de se deixar livre para fazer seus acordos bilaterais, podendo comerciar em condições favoráveis com o Mercosul. O Chile, para mim, agiu com enorme sabedoria, com enorme lucidez” (BRASIL, 2009h, p. 66175). Logo, é uma preferência por um modelo no qual há menor compromisso com uma institucionalidade comum da região, optando por um

desenvolvimento voltado ao comércio e às estruturas bilaterais.

O posicionamento direcionado à Chávez se fez notar também no posicionamento de Alvaro Dias (PSDB/PR) que caracterizou ao presidente venezuelano “como uma espécie de macaco em loja de louças” (BRASIL, 2009h, p. 66181) que, na perspectiva do senador, utilizaria o Mercosul como “um palco para as estripulias” (BRASIL, 2009h, p. 66182). Nesse sentido, realça sua divergência ao ideário de Chávez e a intenção de não conceder espaço no arranjo regional para a expressão de suas ideias, dificultando a projeção internacional venezuelana. Projetando a sucessão do presidente Lula, Alvaro Dias questionava também qual seria o comportamento de Chávez caso a oposição ganhasse a presidência no Brasil, sustentando as relações do Mercosul na afinidade político-ideológica.

Ademais, cabe sinalizar que José Agripino (DEM/RN) acreditava que a polarização presenciada no Legislativo era decorrente de ser a Venezuela com Chávez que se candidatava. Para Agripino, se fosse a adesão do Chile, da Colômbia ou do Peru, não haveria divergências. Em sua fala, considerou a Venezuela um elemento desagregador, porque apoiaria interesses contrários ao Brasil, por meio de suas relações com Argentina, Bolívia, Equador e Paraguai. Isso posto, a seleção de casos que usou como exemplos denota uma divisão da América do Sul conforme as linhas gerais político-ideológicas.

No dia anterior a essa sessão, durante a Cúpula do Mercosul em Montevideu, o presidente Lula afirmou: “Companheiro Chávez, finalmente amanhã o Senado Federal, no Brasil, vai aprovar a entrada da Venezuela no Mercosul” (SILVA, 2009, p. 2-3). Tal declaração foi instrumentalizada pelos opositores como um desequilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, pelo fato do presidente adiantar e pressupor a decisão do Senado, utilizando-a no seu relacionamento no plano internacional. Por outro lado, isso indica uma preocupação por parte do presidente com o tempo para aprovar a medida e a busca por tranquilizar as relações no organismo multilateral, dirigindo-se especificamente à Venezuela – parte interessada na aprovação. Em outros termos, nota-se um descompasso nas vontades do Executivo e do Legislativo, que afetou a duração do processo e gerou uma dificuldade no plano doméstico que, ao não ser superada rapidamente, afetou os planos para o Mercosul. O adiamento da votação exemplificou essa relação e diminuiu a credibilidade da fala de Lula.

Pela bancada governista, defendeu-se que as questões internas da Venezuela não deveriam ser objeto de discussão do Congresso brasileiro, pois não implicavam a longo prazo no Mercosul. Desse modo, argumentou-se que, apesar da discordância com Chávez, seu governo se encerraria em algum momento, mas a Venezuela seguiria no Mercosul sob outros

governos, assim como o Brasil e os demais membros. Ao contrário da oposição que situava a conjuntura daquele momento como uma justificativa para postergar a adesão de Caracas, a situação defendia a incorporação naquele momento, pois os contextos políticos mudariam e os benefícios viriam. Para Osvaldo Sobrinho (PTB/MT), o ingresso venezuelano simbolizaria a consolidação de um bloco que fortaleceria os interesses brasileiros na região e, segundo Aloizio Mercadante (PT/SP), o Brasil poderia levar a alternância política para a Venezuela, mas não pelo isolamento, em oposição à estratégia dos Estados Unidos. Além disso, na perspectiva de Mercadante, não poderia excluir todo país que tivesse algum problema, porque o Brasil não era um exemplo isolado em uma região problemática. Na mesma linha sobre o fortalecimento da democracia, Mercadante ressaltou que a entrada da Venezuela seria conjunta com o fortalecimento do Parlamento do Mercosul e, por meio do órgão regional, os legisladores brasileiros teriam condições para debater a política venezuelana, inclusive com visitas locais e audiências com lideranças. Logo, haveria mais espaço para a atuação internacional do Legislativo no plano regional.

No sentido contrário, Antonio Carlos Magalhães Júnior (DEM/BA) apontou que, para Chávez, a proposta de participar do Mercosul constituía um meio para tornar-se liderança na região sul-americana, em conflito direto com o Brasil. Em suas palavras,

Isso preocupa, porque o próprio Presidente Lula tem sido permissivo com as atitudes do Presidente Chávez. Ele tem dado margem a que o Presidente Chávez queira que um país como a Venezuela seja o comandante da América do Sul. O comando é nosso! Nós somos o maior país da América do Sul. Portanto, nós temos de influir mais. Mas o Presidente Lula tem sido permissivo no sentido de que Chávez possa influir de forma desproporcional ao poderio da Venezuela na América do Sul. (BRASIL, 2009h, p. 66181)

A toada nacionalista do discurso do senador é utilizada para criticar a ação internacional do governo Lula, como se estivesse perdendo uma oportunidade de defender a posição do país no sistema internacional e na balança de poder da região. Nesse sentido, a política internacional é o conteúdo de um antagonismo do jogo político doméstico.

Valter Pereira (PMDB/MS), que votou em divergência à bancada de seu partido, considerou que o governo de Chávez era desagregador na América Latina, não cumpria com requisitos de separação dos poderes republicanos e inviabilizaria a coordenação de políticas macroeconômicas. Assim, declarou-se contrário à adesão.

Expondo uma visão de projeto internacional a ser conduzido pelo Brasil, alinhado à política externa do governo, Aloizio Mercadante (PT/SP) afirmou que: “a América do Sul tem

que se integrar e que só há um caminho: o Brasil exercer a sua liderança, assumir a sua responsabilidade histórica. Nós temos um papel decisivo nessa região, hoje não só mais na região” (BRASIL, 2009h, p. 66197). Nesse contexto, Mercadante também apontou que não se deveria perder a Venezuela para outra área de influência, porque outros poderiam ocupar o lugar do Brasil. Soma-se o argumento de Pedro Simon (PMDB/RS) que salientou que a recusa da entrada da Venezuela no Mercosul poderia ser um fator que estimulasse a criação de uma nova entidade regional, sem o Brasil. Nessa hipótese, seria o Brasil e não a Venezuela o elemento desagregante da integração. Para Augusto Botelho (PT/RR), rejeitar Caracas no Mercosul seria um isolamento semelhante ao feito por Washington contra Havana, o que não aprofundaria a democracia, mas sim contribuiria para a diminuição da liberdade.

A respeito da questão federativa, vale destacar a frase de Botelho, “Nós já estamos integrados à Venezuela” (BRASIL, 2009h, p. 66211). Para tanto, utilizou como evidências os contatos cotidianos da população roraimense com a Venezuela. Além disso, Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) destacou uma relação de seu estado com a Venezuela, mas fez ressalvas ao governo venezuelano e à qualidade do intercâmbio comercial, pois seria desigual e desfavorável conforme a matriz econômica de cada UF:

4 bilhões de saldo. Com quem? Com quem? Com São Paulo e Minas Gerais, praticamente. [...] Não há verdadeiramente aqui o interesse comercial de fato. O meu Estado mais compra da Venezuela do que vende para ela. Compra energia, compra comida, como disse, compra gasolina, compra tudo. É um Estado pobre. Então vende o quê? Muito pouco. (BRASIL, 2009h, p. 66188-9)

Wellington Salgado de Oliveira (PMDB/MG) também apontou as relações comerciais das UFs com a Venezuela, destacando o intercâmbio com Minas Gerais, o que para ele justificaria o voto favorável. Entretanto, não apontou diferenças com o volume do comércio nos estados do Norte e do Nordeste:

Vou votar a favor por interesse de Minas Gerais. E os governadores e políticos, Senadores e ex-governadores que estão aqui, do Norte e do Nordeste, se o voto fosse secreto, eles votariam pela Venezuela, tenho certeza disso, mas, como é voto aberto, em função da questão partidária, da questão de alinhamento partidário, vão votar contra a entrada da Venezuela no Mercosul. (BRASIL, 2009h, p. 66190)

O senador Oliveira ademais apontou o aspecto ideológico da crítica à democracia na Venezuela, pois a oposição afirmava no mesmo período que o Brasil não deveria se envolver nas questões internas de Honduras, mas apoiava o envolvimento nas da Venezuela.

Já o senador Francisco Dornelles (PP/RJ) apresentou majoritariamente aspectos negativos à adesão no Mercosul, porém declarou-se favorável. Essa ambiguidade pode ser explicada pela relação de seu partido com a base do governo, isto é, apesar de ideologicamente ser contrário à matéria, votou a favor para manter-se alinhado à situação e aos benefícios políticos que essa relação lhe proporcionava.

Presidida por José Sarney (PMDB/AP), em 15 de dezembro, houve a votação do Protocolo, constituindo o último ato no Congresso em relação à apreciação da adesão da Venezuela ao Mercosul (BRASIL, 2009i). Na deliberação pelo Plenário do Senado, estiveram presentes 63 senadores²², equivalente a 77,78% do total da Casa. O resultado final foi de 35 votos favoráveis (56,45% dos votantes e 43,21% da legislatura) e 27 contrários (43,55% e 33,33%). Nota-se que, com composição político-partidária menos favorável ao governo, a aprovação foi conseguida com menor margem do que na Câmara.

Arthur Virgílio (PSDB/AM) sustentou uma crítica mais ampla direcionada à política externa do governo Lula, afirmando que o Mercosul não havia sido priorizado nos dois mandatos petistas e não gerava ganhos ao Brasil, devido à atitude permissiva diante do protecionismo comercial argentino, da instabilidade política paraguaia e das dimensões do mercado uruguaio. Para o senador, o discurso de Chávez ganharia projeção através do Mercosul. Além de posicionar-se contra a aproximação política entre Brasília e Caracas, criticou as relações com o Irã que, naquele período, estavam em maior evidência.

Posicionamento semelhante foi expressado por Heráclito Fortes (DEM/PI), ao dizer que “A Venezuela não se compromete com nada. O Brasil abre mão de tudo” (BRASIL, 2009i, p. 70489). Assim, relaciona os “compromissos bolivarianos” do Planalto e a atitude da diplomacia brasileira, que, em sua perspectiva, não atenderia os interesses nacionais e permitiria ganhos dos demais países, com a flexibilidade das condições para que a Venezuela aderisse à normativa mercosulina. Também a oposição ideológica de Papáleo Paes (PSDB/AP) se faz notar ao considerar que a Venezuela estava indo para “um regime comunista, anacrônico para o século XXI” (BRASIL, 2009i, p. 70494).

Já Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) apresentou ressalvas contrárias ao ingresso venezuelano, porém orientou favoravelmente. Então, também aqui a divergência entre o discurso e a prática dos votos pode ser entendida sob a chave situação-oposição, isto é, apesar do mérito desfavorável à matéria, votou-se a favor do que o governo propunha, assegurando a

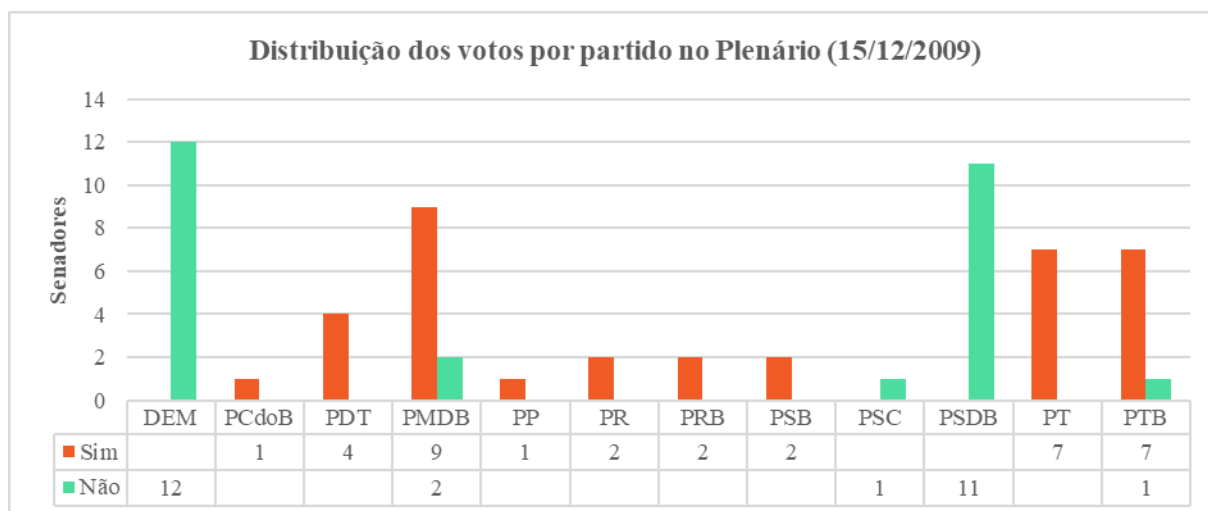
²² Assim como na Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado, José Sarney (PMDB/AP), não votou, por determinação do artigo 51 do Regimento Interno. Portanto, houve 62 senadores votantes.

aliança partidária.

Por outro lado, Inácio Arruda (PCdoB/CE) apoiou as eleições de presidentes de esquerda na Venezuela, na Bolívia, no Chile, no Equador e no Uruguai, buscando demonstrar a consolidação da democracia na América do Sul e a pluralidade de ideias políticas. Diferentemente, Mão Santa (PSC/PI) rejeitou a ascensão da esquerda na América Latina e comparou Chávez a Fidel Castro considerando-o uma ameaça à democracia. Já Wellington Salgado de Oliveira (PMDB/MG) não apoiou o governo venezuelano, apontando que Chávez seria transitório, enquanto o acordo com a Venezuela não – o que permitiria a aprovação do acordo.

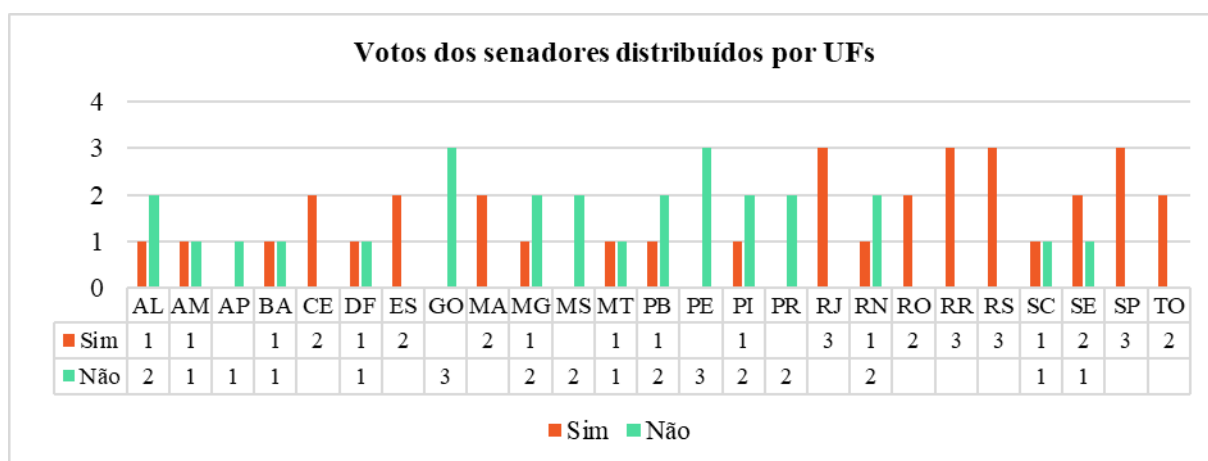
Segundo Aloizio Mercadante (PT/SP), a decisão fazia parte da discussão sobre o projeto brasileiro para a América do Sul. Em sua opinião, o caminho mais adequado seria o da integração para ganhar mais peso no cenário internacional, com importante papel do Brasil devido às suas dimensões. Logo, é um discurso que condiz com a retórica do governo, buscando projetar Brasil e América do Sul no sistema internacional, com a perspectiva de ter uma força maior juntos.

Na Ilustração 13, pode-se perceber que houve maior fidelidade partidária nessa votação, com PCdoB, PDT, PP, PR, PRB, PSB e PT votando de forma coesa pelo “Sim” e DEM, PSC e PSDB votando pelo “Não”. Chama a atenção o posicionamento do PSC, pois 1 ano após seus 5 deputados votarem favoravelmente na Câmara, o senador Mão Santa (PSC/PI) foi contrário. Desse modo, poder-se-ia ler como uma inversão do posicionamento do partido no intervalo de 1 ano, mas o restrito número da amostra não permite afirmar que é uma posição consolidada do partido. A maior disciplina das bancadas contrasta com o comportamento no plenário da Câmara, que teve os posicionamentos mais difusos. Por outro lado, os dois partidos cujas maiorias se mostraram favoráveis, mas que não tiveram a bancada coesa foram PMDB e PTB. Valter Pereira (PMDB/MS), Jarbas Vasconcelos (PMDB/PE) e Fernando Collor (PTB/AL) votaram contra o ingresso venezuelano, sendo o ex-presidente um dos que mais verbalizaram críticas ao processo.

Ilustração 13 – Votação no Plenário do Senado

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2008b)

Na Ilustração 14, organizamos os mesmos votos, dividindo-os por UFs.

Ilustração 14 – Votação no Plenário do Senado

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2008b)

Para esta votação em 2009, formulamos um modelo para explicar a probabilidade de voto favorável dos senadores. Essa probabilidade aumentaria conforme as hipóteses delineadas anteriormente. Nesse sentido, inicialmente rodamos um modelo de regressão Probit que incluía 4 variáveis independentes: 1) alinhamento político do partido do senador (governo ou oposição); 2) ideologia do partido; 3) volume de exportação da UF do senador para a Venezuela); 4) volume de importação da UF do senador da Venezuela. Após rodar o modelo, vimos que as variáveis referentes à ideologia do partido, ao volume de importação da UF e ao volume de exportação da UF não eram estatisticamente significativas. Ademais, o modelo omitiu a variável de alinhamento político por prever votos não favoráveis

perfeitamente. Apesar disso, cabe-nos destacar que há uma correlação moderada e positiva entre alinhamento político e o voto, que é de 0.455.

Tendo em vista que não foi possível explicar o voto por um modelo de regressão, verificamos qual o grau de associação entre as variáveis independentes e o voto. Os resultados mostram que há uma fraca correlação positiva entre voto e ideologia partidária (0.299), entre voto e volume de importações da UF (0.062) e entre voto e volume de exportações da UF (0.030).

Ao comparar as deliberações nos plenários das duas Casas alguns casos merecem destaque. Em primeiro lugar, o PMDB é o único partido a não ter completa coesão em nenhum dos dois plenários, apesar de sua maioria manifestar para uma posição favorável à adesão da Venezuela. Diferentemente, PCdoB, PDT, PRB, PSB e PT apresentaram o mesmo comportamento, isto é, unanimidade pelo “Sim”. Já PP e PR não tiveram bancadas disciplinadas na Câmara, mas as tiveram no Senado, a favor do ingresso de Caracas. De outra forma, o PTB, coeso na Câmara, não teve disciplina de toda sua bancada de senadores. O PSC, conforme apontado acima, teve posicionamentos distintos em cada votação.

Outrossim, os partidos que efetivamente se opuseram em todo o processo, DEM e PSDB mostraram maiorias pelo “Não” na Câmara e atingiram a unanimidade no Senado. Nesse cenário, o comportamento do DEM é representativo, porque havia sido o mais dividido na apreciação do Protocolo pelos deputados e alcançou total coesão um ano depois. Esse fato evidencia a discussão sobre a capacidade do partido de formar preferências de seus parlamentares, diante de outras variáveis, especialmente a indicação de um de seus filiados ao cargo de Ministro do TCU. Com o acordo, o partido ficou dividido no Plenário da Câmara e, sem acordo equivalente no Senado, unificou-se contrariamente ao Protocolo.

Cabe ressaltar que PHS, PMN, PPS e PTC não contavam com senadores nessa legislatura e, portanto, não é possível compará-los. Também, os senadores do PSOL (José Nery, do Pará) e do PV (Marina Silva, do Acre) não estavam presentes na sessão, impossibilitando a comparação entre deputados federais e senadores desses partidos.

Como pode ser constatado na Ilustração 15, ao sistematizar os resultados de todas as votações, nota-se diferenças no comportamento dos deputados e dos senadores. Primeiro, não houve abstenções no Senado, dividindo mais o colegiado entre os favoráveis e os contrários. E, sobretudo, percebe-se que apesar ter sido aprovado, as aprovações no Senado foram mais acirradas. Ao observar tanto as comissões quanto os plenários, isso se evidencia no fato que o

resultado mais favorável entre os senadores – na CRE – não chega às mesmas taxas percentuais que o resultado mais negativo na Câmara – o da CCJC. Tais diferenças ocorreram devido às conjunturas diferentes, nas quais o tema tornou-se mais publicizado e politizado.

Ilustração 15 – Comparação de todas as votações

CASA	SESSÃO	VOTOS		
		Sim	Não	Abstenção
Câmara	CREDN	93,50%	-	6,50%
	CCJC	72,13%	27,87%	-
	Plenário	79,80%	18,40%	1,81%
Senado	RBPM	58,33%	41,67%	-
	CRE	70,59%	29,41%	-
	Plenário	56,45%	43,55%	-

Fonte: Elaboração própria

Frente ao exposto, ao verificar as votações no Senado, percebemos um alto grau de fidelidade partidária, com as bancadas votando unificadamente, salvo poucas exceções no Plenário. A polarização na votação dessa matéria reflete a divergência entre os projetos de política externa brasileira. Seguindo a pesquisa feita por Power e Zucco Jr. (2011b, p. 28) tanto com senadores quanto com deputados federais, podemos identificar as diferenças nas opiniões dos partidos²³. Há pouca diferença entre os partidos de direita e esquerda sobre a concordância que a integração regional auxilia na projeção global e no desenvolvimento. Entretanto, os partidos de direita de oposição e de centro-direita da base governista acreditam que a associação com os sul-americanos prejudica a imagem, diferente da opinião dos partidos de esquerda governista. Igualmente, há maior distância acerca da concepção de que os sul-americanos são aliados contra o neoliberalismo.

Para concluir o capítulo, reiteramos, de forma sintetizada, as questões pelas quais nossa reflexão foi conduzida. Tendo como objeto a aprovação brasileira do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, percebe-se que, além da decisão pela assinatura do ato pelo Executivo, há outra etapa da política externa, sua deliberação pelo Legislativo. No Congresso e nos partidos que o compõem, não se nota necessariamente um interesse convergente ao do Executivo. Ademais, nossa conclusão preliminar é que o comportamento da maioria dos legisladores pode ser entendido dentro da chave explicativa de que a política

²³ No levantamento de Power e Zucco Jr. (2011b), a esquerda governista é formada por PCdoB, PDT, PSB, PT e PV, ao passo que a centro-direita governista é composta por PMDB, PP, PR e PTB e a direita oposicionista é DEM, PPS e PSDB.

externa é votada como as políticas domésticas. Logo, as hipóteses referentes ao programa ideológico e à origem federativa seriam explicações marginais diante da relação de causalidade dada pela interação entre o partido e o governo. Nesse sentido, entendemos que, ademais dos fatores do sistema internacional, a atuação congressual na aprovação da política externa tem que ser lida também à luz da conjuntura doméstica, ou seja, pela composição partidária e pela relação entre o Congresso e o Executivo. E isso inclui a polarização de projetos de inserção internacional do Brasil, com reflexos na prática do regionalismo sul-americano.

Em outros termos, os atores políticos não apresentam uma opinião unificada sobre a ampliação do Mercosul, o que desfaz tanto a concepção de interesse nacional despolitizado quanto a tese de abdicação legislativa de seu papel na política externa. Haver diferenças nos votos demonstra divergências entre os parlamentares, assim como a atuação geral do Congresso, politizando a pauta e reiterando seu papel no processo decisório de política externa, e manifesta interesse e atividade nessa temática. Em outras palavras, o quadro doméstico, com a posição que o Legislativo procura ter na divisão dos Poderes constituídos e a determinante para os votos dos congressistas, determina o resultado do processo decisório de política externa brasileira.

Consequentemente, através da análise das outras ações legislativas, verificamos qual é o conteúdo internacional nos debates do Congresso sobre política externa. Essa compreensão nos permitiu perceber a interação entre o internacional e o doméstico e esclarecer as condições políticas que definem os posicionamentos partidários a respeito do internacional. Dessa forma, investigamos quanto do jogo político interno expõe a temática internacional, com projetos específicos de política externa. Também foi analisada a exposição de discursos que indicam a relação de forças políticas entre o Legislativo e o Executivo, situando a deliberação do Protocolo de Caracas como uma amostra do interesse do Congresso – ou, pelo menos, de alguns de seus grupos internos – em marcar posição da condição de seus poderes sobre a ratificação de acordos internacionais. Reiteramos que, apesar deste caso haver sido aprovado – assim como a maioria das demais matérias de política externa – o parlamento demonstra sua capacidade de vetar ou de controlar o andamento do processo, conforme as motivações de seus atores.

Nesse ponto, sintetizamos os acontecimentos subsequentes que concretizaram a adesão da Venezuela ao Mercosul. Após a aprovação pelo Congresso brasileiro, enquanto o paraguaio não aprovava, o Protocolo não foi imediatamente ratificado pela Presidência, mas aguardou

até 2012, sob o governo Dilma, quando Caracas foi efetivada como membro pleno, pela decisão da Argentina, do Brasil e do Uruguai, diante da suspensão do Paraguai após a remoção do presidente Lugo. Por fim, Assunção ratificou o ingresso venezuelano, em 2013, concluindo em 7 anos o processo iniciado em 2006 e que perpassou as dinâmicas regionais da América do Sul, mas também conflitos políticos domésticos e os obstáculos colocados pelos Legislativos nacionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao optarmos por um estudo de caso para pesquisar Legislativo e política externa, reconhecemos que os resultados da análise podem ser limitados e terem capacidade de generalização mais restrita. Mas, observar todas as 6 votações permitiu identificar diferenças entre a Câmara e o Senado, inclusive notando que a margem de aprovação foi menor entre os senadores, incrementando a dificuldade para que o projeto passasse, com maior diversidade de interesses. Nesse tempo, o Protocolo tornou-se mais polarizado e ganhou visibilidade na sociedade civil e nos meios de comunicação.

Ao analisarmos o conjunto dos discursos dos parlamentares, percebemos que grande parte dos conteúdos não trata exatamente do Mercosul e de regionalismo, mas aborda as relações bilaterais entre Brasil e Venezuela e as política interna e externa venezuelanas. Dessa forma, apesar de ser uma questão regional, o Legislativo mantém um foco no impacto nacional, utilizando elementos externos sobre a América do Sul, a Venezuela e/ou o sistema internacional quando necessários para justificar sua argumentação. Todos os partidos se posicionaram defendendo o “interesse nacional” mas de modo distinto, o que nos leva à conclusão de que não há um único e coeso interesse nacional, mas que é um elemento retórico para justificar ao público os projetos de política externa colocados, ganhando legitimidade ao se proporem suprapartidários e em defesa de interesses permanentes – para Contrera (2015) os atores acadêmicos e políticos utilizam o conceito de interesse nacional de forma ambígua e incerta, com múltiplas interpretações que variam conforme o sujeito. De acordo com Fernandes (2015, p. 65), “A ‘opinião pública’ e a ‘vontade coletiva’ existem, mas o consenso que as fundamenta e converte em história procede da minoria de privilegiados, que manipula ativamente o complexo institucional Estado-Nação”.

Os aspectos que recorrentemente foram apresentados pela base aliada foram: os então recentes ganhos na interação comercial entre Brasil e Venezuela; os benefícios às regiões Norte e Nordeste; que o acordo seria com o povo venezuelano e não com Chávez; a possibilidade de garantir a democracia na Venezuela através da institucionalidade do Mercosul; e a consolidação do papel do Brasil na América do Sul.

Já entre os tópicos mais utilizados pela oposição, pode-se destacar: o poder de veto nas negociações comerciais; os conflitos entre Chávez e o Senado; a aplicabilidade da cláusula democrática; o apoio venezuelano à nacionalização da Petrobras na Bolívia; a não-renovação da licença da RCTV; os patamares elevados de comércio existiam antes da incorporação ao

Mercosul e seguiriam existindo; e a espera indefinida para votar o Protocolo até a mudança na política doméstica da Venezuela. Portanto, se percebe uma desaprovação explícita a Hugo Chávez e ao projeto político por ele simbolizado, inclusive no que diz respeito a sua influência em outros Estados da região. Além disso, entre os partidos da direita há a defesa de um modelo de regionalismo aberto, com aspectos liberais e comercialistas, e, conseqüentemente, a desaprovação dos rumos que o Mercosul tomou após 2003, pois o viam como um arranjo de rasa institucionalidade que permitisse a concretização de acordos de livre-comércio com os países de capitalismo avançado, principalmente a União Europeia.

Ao sintetizar os argumentos apresentados pelos parlamentares, podemos verificar 3 grandes grupos: questões econômicas; questões políticas; e questões técnicas. Indubitavelmente, estão relacionados entre si e apresentam motivações políticas, mas alguns buscam imprimir uma marca mais técnica e/ou manifestar um interesse mais específico, o que nos leva a dividi-los dessa forma para melhor analisar as preferências do Congresso na decisão sobre política internacional. Os elementos mais presentes trataram das vantagens comerciais que decorreriam do ingresso venezuelano e da política de Hugo Chávez, estando presentes em discursos a favor e contra, mas com interpretações distintas.

As questões econômicas apresentaram divergências entre os deputados sobre quais ganhos o Brasil teria com a Venezuela no Mercosul. Aos que eram favoráveis, o incremento das relações comerciais nos anos anteriores poderia ser alavancado e contribuiria especialmente para as UFs do Norte e do Nordeste. Para os legisladores contrários, se o intercâmbio comercial era positivo fora do Mercosul, não seria necessária a adesão para que se mantivesse esse fluxo. Ademais, sinalizaram que o poder de veto de Caracas poderia dificultar negociações extrarregionais do Mercosul, principalmente com a União Europeia.

As questões políticas enfatizaram o governo de Chávez e a vigência da democracia na Venezuela. Apesar de manifestações favoráveis, a maioria de situacionistas e opositores questionou o comportamento do presidente. Porém, o que diferencia ambos os grupos é se consideravam isso um elemento impeditivo para a aprovação de Caracas no Mercosul. Para os favoráveis, o Estado e o governo eram diferentes, o que permitiria que a adesão fosse pensada a longo prazo, ao passo que o governo de Chávez seria temporário. Para os contrários, a conduta do governo venezuelano violava a cláusula democrática, o que não permitiria sua entrada no bloco. Nesse sentido, conforme sinaliza Briceño-Ruiz:

aunque Venezuela es un país que en general es bien ponderado como potencial socio por los sectores políticos, productivos y sociales del MERCOSUR, existen dudas, y no pocas veces duras críticas, al gobierno de Hugo Chávez. Aunque se reconoce su

legitimidad democrática de origen, se objeta su ejercicio del poder. (RUIZ, 2009, p. 9)

O conjunto de questões técnicas debruça-se sobre aspectos formais da adesão, discutindo, por exemplo, o cumprimento por parte de Caracas dos requisitos previstos no Protocolo, como a harmonização das normas do Mercosul. Sobretudo a oposição utilizou esses argumentos para alegar a inviabilidade naquele momento da aprovação do Protocolo.

Para a base aliada que era crítica a Hugo Chávez, o Mercosul constituía um meio de controlar a Venezuela. Em sua perspectiva, a institucionalidade do bloco auxiliaria a restringir eventuais rupturas da ordem democrática, inclusive com a possibilidade de acompanhamento direto do Congresso via Parlasul. Nesse sentido, afirmava-se que uma eventual negação à entrada no Mercosul é que seria um elemento desestabilizador na região, e não a aprovação. Ademais, a incorporação ao bloco seria um instrumento para impedir que Caracas assumisse um protagonismo regional, isto é, disputando com interesses da diplomacia brasileira. Logo, é um contra-argumento à ideia de que não concordar com a política venezuelana seria uma razão para a rejeição no Mercosul. Buscam apresentar que, apesar de divergirem do chavismo, isso não seria limitante para sua incorporação ao bloco. Também, atendem aos interesses do governo brasileiro de projeção internacional, contendo os planos caraquenhos de assumir uma posição predominante na região.

Em relação à mídia, há três formas em que é diretamente citada pelos parlamentares. A primeira refere-se a uma parcela dos governistas que critica a manipulação dos fatos pela mídia. A segunda é utilizada pela oposição ao selecionarem notícias ou artigos de opinião que lhes aportam dados e argumentos para justificarem seus posicionamentos no Congresso. Por fim, o terceiro aspecto é a respeito da mídia na Venezuela, tendo tanto situação quanto oposição discutindo a liberdade de expressão dos meios de comunicação no país.

Também, convém refletir sobre o que foi trazido do cenário internacional para os discursos dos legisladores. Evidentemente além da Venezuela, os países/região que foram recorrentemente citados são: Argentina (no que se refere à política comercial e seu papel no Mercosul); Bolívia (acerca da nacionalização da Petrobras); Colômbia (a respeito da instalação de bases militares estadunidenses); Cuba (sobre os resultados desfavoráveis do bloqueio econômico e sobre a restrição às liberdades democráticas); Estados Unidos (acerca das mudanças no governo Obama); Honduras (sobre o golpe no país e o envolvimento do Brasil na questão); Paraguai (a respeito da renegociação dos termos do Tratado de Itaipu e da

tentativa de golpe); e União Europeia (como um modelo de integração). Portanto, ao tratar desse caso que diz respeito à América Latina, a maioria das referências dos parlamentares também era provinda da região, podendo utilizá-las para diferentes objetivos, pela aprovação ou rejeição da matéria. Para Merle (1978, p. 91),

le choix des thèmes internationaux est étroitement commandé par la possibilité d'une exploitation de ces derniers sur l'échiquier politique national. Telle est bien la fonction remplie par les "modèles" étrangers qui servent de pôles d'attraction ou de répulsion pour renforcer la stratégie de lutte contre les autres partis.

Nesse sentido, os partidos e seus políticos observam o cenário internacional, mas selecionam o que lhes é conveniente para ganhar espaço no jogo político doméstico e ser veiculado por suas atividades. Logo, o que é transportado do internacional para a prática política interna não é neutro, mas é filtrado conforme o viés do ator em questão. A realidade externa serve para criticar outros partidos domésticos e trazer elementos que sustentem um argumento defendido, como um modelo a ser rejeitado ou seguido.

Apesar de não ter sido o alvo desta pesquisa, não é menos importante o perfil dos tomadores de decisão. Além das questões federativas e partidárias que foram aqui abordadas, estudos adicionais podem ser feitos a respeito da vinculação com o empresariado privado ou outras articulações da sociedade civil e, também, sobre aspectos de classe, raça e gênero dos legisladores. A respeito do último critério, na análise textual que fizemos dos dados referentes a 3 anos de trabalho legislativo, chamou a atenção a escassa participação de mulheres como deputadas federais, senadoras ou mesmo convidadas para audiências públicas. Nesse sentido, um corte de perfil conservador e pouco diverso socialmente mantém o poder político centrado em uma elite.

Acerca dos desdobramentos da presente investigação, inclui-se a aplicação para estudar a adesão da Bolívia ao Mercosul que, no tempo corrente, tramita no Congresso do Brasil, último país pendente a aprová-la. O Protocolo de Adesão foi assinado em 2013 e, novamente, em 2015, atendendo pedido paraguaio após seu retorno ao bloco. Apesar de ter sido aprovado com maior velocidade nos demais países – inclusive no Paraguai, onde previamente houve maior resistência à entrada da Venezuela –, no Brasil o processo foi mais longo. No contexto da crise política entre o Planalto e Legislativo durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, o acordo não foi encaminhado ao Congresso até o último dia de seu governo, antes de ser afastada.

Por um lado, foi um ato oriundo dos governos do PT, envolvendo o Mercosul e a

Bolívia sob o governo de Evo Morales (MAS). Por outro, tramita sob a Presidência ocupada por Michel Temer e em um Congresso com maioria contrária ao PT. Ao olhar pela chave ideológica, o Protocolo teria baixa probabilidade de avançar pelas instâncias deliberativas. No entanto, em 2017 foi aprovado pela RBPM e pela CCJC e aguarda a decisão da CREDN²⁴, na Câmara. Igualmente chama a atenção que, na CCJC, recebeu parecer favorável do relator que era do PSDB, partido que se opôs quando foi o caso da Venezuela.

Em uma preliminar reflexão sobre o ingresso boliviano – que demandará estudos adicionais mais aprofundados conforme seus desdobramentos –, acreditamos que a explicação de que o Legislativo delibera sobre política externa segundo a filiação partidária dos parlamentares e, portanto, de seu pertencimento à base ou à oposição ao governo segue válida. Quando o PMDB e seus aliados assumem o poder passam a ter interesse no avanço do Mercosul, dentro de sua estratégia comercialista de política internacional, o que incluiria a ampliação do número de membros. Deixando de ser oposição, não foi mais necessário impedir o avanço da pauta do governo Dilma, mas sim precisaram apresentar mais resultados de seu governo. Nesse contexto, não cabe aos legisladores se contraporem ideologicamente à Bolívia, mas sim apoiar seu ingresso. Por outro lado, os parlamentares do PT e demais partidos que atualmente estão na oposição também não tem interesse em barrar um projeto da administração petista e que favorece um governo aliado na região, o de Evo Morales. Contudo, estas são observações iniciais que não se comprometem a serem exaustivas nem conclusivas sobre o processo que está em curso.

Ademais, isso deve ser lido à luz da dinâmica regional de alargamento (Venezuela e Bolívia), mas também de suspensão de membros, com o Paraguai entre 2012 e 2013 e com a Venezuela, a partir de 2016 e de 2017. O Brasil, apesar da mudança na Presidência em 2016, não sofreu sanções da cláusula democrática, o que poderia ter alterado significativamente o tabuleiro sul-americano. Ainda que aparentemente haja contradições, esses movimentos são compreensíveis dentro dos contextos de cada episódio e da flexibilidade nas regras e instituições que dá essa possibilidade. Essas ações demonstram uma maior politização e compromisso com projetos de regionalismo que são executados, mesmo às custas da participação de um membro. Assim, as recentes suspensões de Caracas estão relacionadas à aposta que os demais países fazem em um modelo de Mercosul.

Por fim, retomando a pergunta de nossa investigação, “o Congresso brasileiro aumentou sua participação no processo decisório de política externa?”, acreditamos que o

²⁴ Consulta realizada no site da Câmara dos Deputados em 1º de janeiro de 2018.

Legislativo demanda mais papel nas relações exteriores conforme o Brasil ganhou maior proeminência no cenário internacional, consolidando-se nos anos 2000. Isso ocorre em um contexto de aprofundamento da globalização, no qual as esferas doméstica e internacional se aproximam e se mesclam, gerando preocupações interligadas a serem respondidas pelo poder político. Portanto, a proeminência brasileira e o cenário globalizante resultaram que a vida dos cidadãos e as atividades produtivas estivessem mais influenciadas pela dinâmica internacional e demandassem envolvimento político no assunto, criando oportunidade para os parlamentares se aproximarem das relações internacionais, assumindo o papel de debate e transparência que institucionalmente cabe ao Congresso. Entretanto, ainda que se considere que há um subaproveitamento da atividade que o parlamento poderia ter nas relações exteriores, o nível de influência legislativa sobre a política externa vem se evidenciando. Nesse sentido, pode-se interpretar como um descompasso entre o ativismo diplomático que o Brasil presenciou nos anos 2000 e o cenário doméstico, ao terem velocidades diferentes de como lidar com o cenário global.

Entretanto, convém sinalizar que essa dinâmica não é resultado exclusivo de interesse popular, mas parte da estratégia para que o Legislativo assuma seus poderes em política externa e tome para si um elemento que lhe dá poder frente ao Executivo, o que se vincula extensamente a outras dinâmicas do jogo político doméstico, o que deve ser situado no contexto de ascensão de novos grupos políticos, gerando uma mudança que tanto favorecia a inclusão de mais atores no processo decisório quanto que acirrou conflitos acerca de projetos de política externa. Projetos tais que ganharam mais relevância para a sociedade ao se apresentarem como meios diferentes e resultados diferentes.

REFERÊNCIAS

- AGRIPINO solidariza-se com governo contra espionagem mas condena “marketing” de adiamento de viagem aos EUA. *Agência Senado*, Brasília, 23 set. 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/09/23/agripino-solidariza-se-com-governo-contra-espionagem-mas-condena-marketing-de-adiamento-de-viagem-aos-eua>>. Acesso em: 27 jan. 2018.
- ALADI. *Indicadores Socioeconômicos*. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/sitioAladi.nsf/indicadorEcDatos.xsp?databaseName=CN=web+srv/O=ALADI!!nsfaladi%5Cindicado.nsf&documentId=5F02E1939A968CA1032567B4005CD7F4&action=editDocument>>. Acesso em: 13 out. 2017.
- ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, 2001.
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos Políticos e política externa. *Revista de Informação Legislativa*, a. 23, n. 91, jul./set. 1986.
- ALOYSIO Nunes viaja aos Estados Unidos na próxima semana. *PSDB*, Brasília, 15 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/acompanhe/alloysio-nunes-viaja-aos-estados-unidos-na-proxima-semana-18-20/>>. Acesso em: 27 jan. 2018.
- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. Famintos por pork: Uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- ARCE, Anatólio Medeiros; SILVA, Marcos Antonio. Venezuela e Mercosul: uma inserção via Brasil?. *Conjuntura Austral*, v. 3, n. 12, jun./jul. 2012.
- ARELLANO, Félix Gerardo. La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*, 2013.
- ARKONADA, Katu; KLACHKO, Paula. *Desde abajo desde arriba: de la resistencia a los gobiernos populares: escenarios y horizontes del cambio de época en América Latina*. La Habana: Editorial Caminos, 2016.
- BAJTAY, Péter. Democratic and efficient foreign policy. *European University Institute*, 2015.
- BARRETO, Paulo Cezar. Situação política na Venezuela mobiliza senadores. *Agência Senado*, Brasília, 29 jul. 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/29/situacao-politica-na-venezuela-mobiliza-senadores>>. Acesso em: 27 jan. 2018.
- BEETHAM, David. *Parliament and democracy in the twenty-first century*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.
- BONIFACE, Dexter. United States Multilateralism and the Unilateral Temptation. *Pensamiento propio*, Buenos Aires, n. 33, 2011.
- BRAGON, Ranier. Trincheira. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 jan. 2009. Painei. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2901200901.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

BRASIL, Cláudia. Retrospectiva 2013: a polêmica em torno do programa Mais Médicos. *Câmara Notícias*, Brasília, 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/459739-RETROSPECTIVA-2013-A-POLEMICA-EM-TORNO-DO-PROGRAMA-MAIS-MEDICOS.html>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

BRASIL. *AliceWeb*: Consultas. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br//index/home>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 327ª Sessão, em 17 de dezembro de 2008. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Departamento de taquigrafia, revisão e redação*. 2008a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Audiência Pública nº 1554/07. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Departamento de taquigrafia, revisão e redação*. 2007b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Audiência Pública nº 1853/07. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Departamento de taquigrafia, revisão e redação*. 2007c.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Mensagem nº 82, de 2007. 2007d. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional*.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *MSC 82/2007*. 2007a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=342581&ord=1>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PDC 387/2007*. 2007f. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373907&ord=1>>. Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Portal da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 1 jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo nº 387, de 2007. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*. 2007e.

BRASIL. Congresso Nacional. Parecer nº 4, de 2009. In: BRASIL. Congresso Nacional. *Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul*. 2009a.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: de 5 de Outubro de 1988. 35ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Senado Federal. 11ª reunião, ordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, realizada no dia 30 de abril de 2009. In: BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Comissões. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*. 2009c.

BRASIL. Senado Federal. 18ª reunião, extraordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, realizada em 9 de junho de 2009. In: BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Comissões. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*. 2009d.

BRASIL. Senado Federal. 25ª reunião, ordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, realizada em 9 de julho de 2009. In: BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Comissões. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*. 2009e.

BRASIL. Senado Federal. 8ª reunião, ordinária, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da 3ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, realizada no dia 16 de abril de 2009. In: BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Comissões. *Comissão de Relações*

Exteriores e Defesa Nacional. 2009b.

BRASIL. Senado Federal. Parecer, de 2009. In: BRASIL. Senado Federal. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*. 2009f

BRASIL. Senado Federal. PDL 430/2008. 2008b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888>>. Acesso em 19 set. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo nº 430, de 2008. In: BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, ano LXIV, n. 197, 10 dez. 2009h.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo nº 430, de 2008. In: BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, ano LXIV, n. 201, 16 dez. 2009i.

BRASIL. Senado Federal. Voto em separado. In: BRASIL. Senado Federal. *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*. 2009g.

BRENNER, Philip; HERSHBERG, Eric. Washington e a ordem hemisférica: explicações para a continuidade em meio à mudança. *Lua Nova*, São Paulo, 90, 2013.

BURGES, Sean. Prefácio. In: LOPES, Dawisson Belém. *Política externa na Nova República: Os primeiros 30 anos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

BURIAN, Camilo López. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, v. 83, ene./abr. 2015.

BURIAN, Camilo López; SILVA, Rodinei Tarciano. El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 24, n. 2, 2015.

CHÁVEZ envia condolências ao Brasil por ter um congresso “papagaio”. *G1*, 31 maio 2007. Mundo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL45460-5602,00-CHAVEZ+ENVIA+CONDOLENCIAS+AO+BRASIL+POR+TER+UM+CONGRESSO+PA+PAGAO.html>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. “A Hibridização de Formas Constitucionais: a Constituição Brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica”. In: INÁCIO, Magma; RENNÓ, Lucio (orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

CHIRINOS, Carlos. Chávez da ultimátum a Mercosur. *BBC Mundo*, Caracas, 3 jul. 2007. Disponível em:

<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6267000/6267820.stm>. Acesso em: 27 jan. 2018.

COELHO, Allexandro Emmanuel Mori. 2015. 114 f. *Análises dos determinantes do comportamento legislativo em política comercial: Estudo do caso da votação da proposta de adesão da Venezuela ao MERCOSUL*. Doutorado em Relações Internacionais – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CONGRESSO deve referendar decisões adotadas pelo Mercosul sobre o Paraguai. *Câmara Notícias*, Brasília, 26 jun. 2012. Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/420910-CONGRESSO-DEVE-REFERENDAR-DECISOES-ADOTADAS-PELO-MERCOSUL-SOBRE-O-PARAGUAI.html>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

CONTRERA, Flávio. O conceito de interesse nacional: debate teórico e metodológico nas Relações Internacionais. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 6, 2015.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *O Brasil no mundo: Ensaio de análise política e prospectiva*. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2010.

CÚPULA Energética Sul-Americana termina, mas divergências prosseguem. *O Globo*, Porlamar, 17 abr. 2007. Economia. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/cupula-energetica-sul-americana-termina-mas-divergencias-prosseguem-4196516>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

DÍAZ, Damián Rodríguez. El rol del poder legislativo en la política exterior: Un estudio sobre la ratificación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. In: QUINTO CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 5, 2014.

DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. *Teoria & Pesquisa*, v. XVIII, 2009.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, out. 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy. *Brazilian political science review*, Rio de Janeiro, v. 3, 2008.

DOSTOIÉVSKI, Fiodor. *Os irmãos Karamázov*. São Paulo: Martin Claret, 2013.

DOYLE, Michael. Liberalism and foreign policy. In: SMITH, Steve et al. *Foreign Policy: Theory, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

DOZE governadores já apoiam ingresso da Venezuela no Mercosul. *Portal Vermelho*, São Paulo, 22 out. 2007. Economia.

ESTADÃO. *Basômetro*. Disponível em: <<http://estadaodados.com/basometro/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

FELIÚ, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 86, out. 2014.

FERNANDES, Florestan. *Poder e contrapoder na América Latina*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

FERRARI, Diogo Augusto. O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, a. XII, n. 2, set. 2011.

FERREIRA, Marcelo Costa. 2005. 298 f. *O Congresso Nacional brasileiro na política externa do Mercosul e no debate ALCA – 1989/2003*. Doutorado em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GEHRE, Thiago. O significado da parceria Brasil-Venezuela. *Carta Internacional*, dez. 2010.

GOMES FILHO, Francisco. 2011. 276 f. *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia*. Doutorado em Relações Internacionais – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GOMIDE, Silvia. Sarney defende restabelecimento da democracia em Honduras. *Agência Senado*, Brasília, 12 ago. 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/08/12/sarney-defende-restabelecimento-da-democracia-em-honduras>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam Gomes. Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. *CEPS*, feb. 2013.

HERÁCLITO pede neutralidade do Brasil no caso de Honduras e aponta irresponsabilidade no abrigo a Zelaya. *Agência Senado*, Brasília, 30 set. 2009. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/09/30/heraclito-pede-neutralidade-do-brasil-no-caso-de-honduras-e-aponta-irresponsabilidade-no-abrigo-a-zelaya>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

HERCULANO, Luciene Soares. O Legislativo e a Política Externa Brasileira: o desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos governos Luiz Inácio Lula da Silva. In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., 2016, Florianópolis. Anais eletrônicos. Florianópolis: ABRI, 2016. Disponível em: <http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1474206526_ARQUIVO_ArtigoUFSC.pdf>. Acesso em: 7 out. 2016.

HIRST, Mônica. Venezuela cambiará el equilibrio del Mercosur. *Observatório Político Sul-Americano*, 2006.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, v. 17, n. 1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jan./jun. 1995.

INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

JÁCOME, Francine. Segurança e integração “bolivariana” no marco da política exterior da Venezuela (1999-2006). *Cadernos Adenauer*, v. 8, n. 1, 2007.

JANCIC, Davor. Globalizing Representative Democracy: The Emergence of Multilayered International Parliamentarism. *Hastings International and Comparative Law Review*, v. 38, n. 2, 2015.

KRASNER, Stephen. *Defending the National Interest*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

LEMOS, Leany. Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation?. *GEG Working Paper*, 2010/58, June 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Avanços, impasses e desafios da integração*. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio; BERRON, Gonzalo (Org.). *2003-2013: Uma nova política externa*. Tubarão: Editora Copiart, 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. O Legislativo e a Política Externa. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de; KFURI, Regina. Política Externa da Venezuela e Relações com o Brasil. *Papéis Legislativos*, n. 6, out. 2007.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. “Poder de Agenda e Políticas Substantivas”. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LINDSAY, James. *Congress and the politics of U.S. Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LOPES, Dawisson Belém. *Política externa e democracia no Brasil*. São Paulo: Editora

Unesp, 2013.

LOPES, Dawisson Belém. *Política externa na Nova República: Os primeiros 30 anos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, 2016.

MALAMUD, Andrés. Fragmentação e divergência na América Latina. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 24, 2009.

MALAMUD, Carlos. La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional. *Real Instituto Elcano*, n. 54, 2006.

MALLOY, Jonathan. High discipline, low cohesion?: The uncertain patterns of Canadian parliamentary party groups. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 4, 2003.

MARIANO, Karina Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. *Perspectivas*, São Paulo, v. 33, jan./jun. 2008.

MARIANO, Karina Pasquariello; ROMERO, Ana María Suárez; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 21, set./dez. 2015.

MARIANO; Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, out. 2012.

MARINGONI, Gilberto. *A Venezuela que se inventa: Poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARTIN, Lisa. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MENDES, Flávio da Silva. *Hugo Chávez em seu Labirinto: O Movimento Bolivariano e a política na Venezuela*. São Paulo: Alameda, 2012.

MERLE, Marcel. Partis politiques et politique étrangère en régime pluraliste. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, v. XXX, n. 1, 1978.

MERLE, Marcel. Politique intérieure et politique extérieure. *Politique étrangère*, n. 5, v. 41, 1976.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em Política Externa. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2012.

MORAIS, Ginny. Entrada da Venezuela no Mercosul gera polêmica entre ministro Patriota e deputados. *Câmara Notícias*, Brasília, 5 set. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/425611-ENTRADA-DA-VENEZUELA-NO-MERCOSUL-GERA-POLEMICA-ENTRE-MINISTRO-PATRIOTA-E-DEPUTADOS.html>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, v. 51, n. 4, 1997.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

NOLTE, Detlef. The many faces of Latin American presidentialism. In: SEMINÁRIOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America. *GIGA Focus*, n. 8, 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. *Centro de Estudos das Negociações Internacionais*, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Política Hoje*, Recife, v. 19, n. 1, 2010.

OLIVEIRA, Patrícia. Senadores divergem sobre ação de diplomata brasileiro na Bolívia. *Agência Senado*, Brasília, 27 ago. 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/27/senadores-divergem-sobre-acao-de-diplomata-brasileiro-na-bolivia>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

PEC submete à aprovação do Congresso empréstimos a governos estrangeiros. *Câmara Notícias*, Brasília, 14 ago. 2014. Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/472944-PEC-SUBMETE-A-APROVACAO-DO-CONGRESSO-EMPRESTIMOS-A-GOVERNOS-ESTRANGEIROS.html>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

PINHEIRO, Leticia. Os Véus da Transparência: Política Externa e Democracia no Brasil. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. “Conclusão”. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos (orgs.). *Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

POLÍTICA externa brasileira recebe apoio na CRE. *Agência Senado*, Brasília, 1 jun. 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/06/01/politica-externa-brasileira-recebe-apoio-na-cre>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. Avaliando o Congresso Nacional brasileiro. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011a.

POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. Ouvindo os próprios parlamentares. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011b.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42, 4, 1988.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Pedro Feliú. As relações entre o Executivo e o Legislativo na Política Externa Brasileira (2008-2015). In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO, 3., 2016, Florianópolis. Anais eletrônicos. Florianópolis: ABRI, 2016. Disponível em:

<http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1470260937_ARQUIVO_Artigo_PedroFeliu_ABRI_2016.pdf>. Acesso em: 7 out. 2016.

RIBEIRO, Pedro Feliú; PINHEIRO, Flávio. Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, jan./apr. 2016.

RUIZ, José Briceño. El Ingreso de Venezuela Miembro Pleno del Mercosur: Las miradas de un proceso complejo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, a. XV, n. 20, jun. 2009.

RUIZ, José Briceño. O Mercosul na política de integração de Venezuela. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan./abr. 2010.

RUTENBERG, Jim; ROHTER, Larry. Bush and Chávez Spar at Distance Over Latin Visit. *The New York Times*, São Paulo, 10 mar. 2007. Americas. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2007/03/10/world/americas/10prexy.html>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

SANAHUJA, José Antonio. Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. *Pensamiento propio*, 2011.

SÁNCHEZ, Leandro. El rol del parlamento en la conformación de la política exterior: instrumentos analíticos para su estudio. In: V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 5, 2010, Buenos Aires. *Memoria Académica*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, 2010.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. A adesão da Venezuela ao Mercosul no Congresso Brasileiro. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de; MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan. *Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas*. Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2011.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. Adesão da Venezuela ao Mercosul; Desideologizar como forma de atingir o Interesse Nacional. *Papéis Legislativos*, n. 4, ago. 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52, 1, 2009.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a 38ª Reunião do Conselho do Mercado Comum: Montevidéu, 8 de dezembro de 2009. BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA. *Ex-presidentes*, 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/08-12-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-38a-reuniao-do-conselho-do-mercado-comum/view>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

SMITH, Steve. Theories of Foreign Policy: An Historical Overview. *Review of International Studies*, v. 12, n. 1, 1986.

SOUZA, Matilde de; BAHIA, Bernardo Ramos. Discussão e aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. *Carta Internacional*, v. 6, n. 1, jan./jun. 2011.

STAVRIDIS, Stelios. Responsibility to Protect: what role for parliamentary diplomacy?. *Reshape*, n. 2/13, mar. 2013.

STAVRIDIS, Stelios; PACE, Roderick; SANTONJA, Paqui. The Role of Parliamentary Bodies, Sub-State Regions, and Cities in the Democratization of the Southern Mediterranean Rim. In: PANEBIANCO, Stefania; ROSSI, Rosa. *Winds of Democratic Change in the Mediterranean?: Processes, Actors and Possible Outcomes*. Rubbettino Editore, 2012.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL – Serie Comercio Internacional*, n. 82, 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello. A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no Processo Decisório. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, jul./dez. 1997.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo de (Org.). *Los rostros del Mercosur*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

ZIBECHI, Raúl. *Brasil potência: Entre a integração regional e um novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

ZUCCO JR., Cesar. Esquerda, direita e governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, Timothy; ZUCCO JR., Cesar. *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

**APÊNDICE B – POSIÇÃO DA VENEZUELA NO COMÉRCIO EXTERIOR DAS
UNIDADES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRAS (2005-2009)**

UF	2009				2008				2007				2006				2005			
	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação
Acre	12	-	19	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alagoas	10	-	-	-	6	-	-	-	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	2	36	2	32	2	32	2	26	2	26	2	20	2	20	3	19	3	19	3	19
Bahia	15	10	10	35	13	35	8	77	8	77	10	9	10	9	16	48	16	48	16	48
Ceará	8	27	6	65	6	65	6	16	6	16	10	5	10	5	10	7	10	7	10	7
Distrito Federal	1	10	1	10	1	10	1	10	1	10	1	13	1	13	13	-	13	-	13	-
Espírito Santo	18	24	21	20	21	20	16	25	16	25	22	26	22	26	29	32	29	32	29	32
Goiás	27	25	19	17	19	17	34	23	34	23	35	21	35	21	51	14	51	14	51	14
Maranhão	26	31	31	-	31	-	45	18	45	18	-	3	-	3	50	37	50	37	50	37
Mato Grosso	9	26	26	21	7	21	15	24	15	24	21	16	21	16	26	24	26	24	26	24
Mato Grosso do Sul	22	39	21	27	21	27	25	27	25	27	21	32	21	32	30	29	30	29	30	29
Minas Gerais	15	47	12	36	12	36	9	47	9	47	10	51	10	51	17	40	17	40	17	40
Pará	7	17	10	34	10	34	14	23	14	23	58	50	58	50	42	26	42	26	42	26
Paraíba	17	29	9	20	9	20	11	20	11	20	11	18	11	18	14	18	14	18	14	18
Paraná	13	56	10	55	10	55	10	56	10	56	12	49	12	49	15	45	15	45	15	45
Pernambuco	2	25	6	25	6	25	4	13	4	13	9	27	9	27	6	25	6	25	6	25
Piauí	8	5	13	-	13	-	17	-	17	-	15	-	15	-	22	11	22	11	22	11
Rio de Janeiro	20	34	19	32	19	32	18	39	18	39	21	40	21	40	21	33	21	33	21	33
Rio Grande do Norte	18	-	7	42	7	42	22	41	22	41	19	-	19	-	11	29	11	29	11	29
Rio Grande do Sul	13	10	11	51	11	51	14	43	14	43	19	24	19	24	18	29	18	29	18	29
Roraima	2	31	2	40	2	40	7	26	7	26	18	14	18	14	16	14	16	14	16	14
Roraima	1	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Santa Catarina	20	31	11	25	11	25	12	35	12	35	22	40	22	40	16	31	16	31	16	31
São Paulo	4	43	6	49	6	49	4	48	4	48	4	48	4	48	6	42	6	42	6	42
Sergipe	22	-	20	-	20	-	13	14	13	14	15	39	15	39	13	5	13	5	13	5
Tocantins	14	32	10	-	10	-	11	12	11	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: BRASIL. *AliceWeb*: Consultas. Disponível em:
<<http://aliceweb.mdic.gov.br/index/home>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

APÊNDICE C – VALORES DE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES ENTRE BRASIL E VENEZUELA (1989 A 2017)

BALANÇA COMERCIAL ENTRE BRASIL E VENEZUELA (1989-2017)		
	Exportações	Importações
1989	USD 265.544.217	USD 220.886.833
1990	USD 267.570.550	USD 361.636.576
1991	USD 428.709.086	USD 494.422.435
1992	USD 442.271.895	USD 383.408.696
1993	USD 392.961.240	USD 393.398.863
1994	USD 281.627.331	USD 551.224.278
1995	USD 480.892.126	USD 823.363.292
1996	USD 454.418.745	USD 976.347.134
1997	USD 767.648.190	USD 1.006.150.255
1998	USD 706.298.162	USD 755.573.374
1999	USD 536.761.373	USD 974.379.945
2000	USD 752.905.969	USD 1.327.672.176
2001	USD 1.095.269.547	USD 746.983.275
2002	USD 798.974.175	USD 633.060.045
2003	USD 608.229.076	USD 275.154.451
2004	USD 1.469.802.005	USD 199.083.320
2005	USD 2.223.705.818	USD 255.605.407
2006	USD 3.565.424.415	USD 591.552.378
2007	USD 4.723.939.986	USD 345.924.595
2008	USD 5.150.187.992	USD 538.772.712
2009	USD 3.610.339.282	USD 581.593.287
2010	USD 3.853.971.840	USD 832.667.132
2011	USD 4.591.847.947	USD 1.266.356.385
2012	USD 5.056.025.298	USD 996.836.960
2013	USD 4.849.839.836	USD 1.180.739.809
2014	USD 4.632.139.245	USD 1.174.118.238
2015	USD 2.986.603.820	USD 679.890.525
2016	USD 1.275.738.022	USD 415.195.801
2017	USD 469.654.754	USD 391.694.953

Fonte: BRASIL. *AliceWeb*: Consultas. Disponível em:
 <<http://alicesweb.mdic.gov.br//index/home>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

ANEXO – PROTOCOLO DE ADESÃO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA AO MERCOSUL

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela, doravante as Partes:

REAFIRMANDO os princípios e objetivos do Tratado de Montevideu de 1980 e do Tratado de Assunção de 1991;

VISTO o Acordo Quadro para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, subscrito em 8 de dezembro de 2005;

REAFIRMANDO a importância da adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL para a consolidação do processo de integração da América do Sul no contexto da integração latino-americana;

CONSIDERANDO que o processo de integração deve ser um instrumento para promover o desenvolvimento integral, enfrentar a pobreza e a exclusão social e baseado na complementação, na solidariedade e na cooperação;

TENDO EM VISTA que a República Bolivariana da Venezuela desenvolverá sua integração no MERCOSUL conforme os compromissos emanados deste Protocolo, sob os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, o reconhecimento das assimetrias e do tratamento diferenciado, assim como dos princípios de segurança alimentar, meios de subsistência e desenvolvimento rural integral.

ACORDAM:

ARTIGO 1

A República Bolivariana da Venezuela adere ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto, ao Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, que constam como anexos I, II e III, respectivamente, nos termos estabelecidos no artigo 20 do Tratado de Assunção.

As Partes se comprometem a realizar as modificações necessárias na normativa MERCOSUL para a aplicação do presente Protocolo.

ARTIGO 2

O mecanismo de solução de controvérsias estabelecido no Protocolo de Olivos aplicar-se-á à República Bolivariana da Venezuela nas controvérsias relacionadas com as normas do

MERCOSUL anteriores à vigência do presente Protocolo, à medida que a República Bolivariana da Venezuela adote progressivamente tais normas.

ARTIGO 3

A República Bolivariana da Venezuela adotará o acervo normativo vigente do MERCOSUL, de forma gradual, no mais tardar em quatro anos contados a partir da data de entrada em vigência do presente instrumento. Para tanto, o Grupo de Trabalho criado no Artigo 11 deste Protocolo estabelecerá o cronograma de adoção da referida normativa.

As normas do MERCOSUL que, na data da entrada em vigor do presente instrumento, estiverem em trâmite de incorporação, entrarão em vigência com a incorporação ao ordenamento jurídico interno dos Estados Partes originais do MERCOSUL. A adoção de tais normas por parte da República Bolivariana da Venezuela realizar-se-á nos termos do parágrafo anterior.

ARTIGO 4

No mais tardar em quatro anos contados a partir da data da entrada em vigência do presente instrumento, a República Bolivariana da Venezuela adotará a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e a Tarifa Externa Comum (TEC). Para esse fim, o Grupo de Trabalho criado no Artigo 11 deste Protocolo estabelecerá o cronograma de adoção da TEC contemplando as eventuais exceções à mesma, de acordo com as normas pertinentes do MERCOSUL.

ARTIGO 5

As Partes se comprometem a alcançar o livre comércio nos seguintes prazos máximos:

- Da Argentina para a Venezuela: 1º de janeiro de 2010 *
- Do Brasil para a Venezuela: 1º de janeiro de 2010 *
- Do Paraguai para a Venezuela: 1º de janeiro de 2013 *
- Do Uruguai para a Venezuela: 1º de janeiro de 2013 *
- Da Venezuela para a Argentina: 1º de janeiro de 2012 *
- Da Venezuela para o Brasil: 1º de janeiro de 2012 *
- Da Venezuela para o Paraguai: 1º de janeiro de 2012 **
- Da Venezuela para o Uruguai: 1º de janeiro de 2012 **

* exceto para produtos sensíveis em relação aos quais o prazo poderá estender-se até 1º de janeiro de 2014.

** exceto para os principais produtos de sua oferta exportável, incluídos no anexo IV do presente Protocolo, que gozarão de desgravação total e imediata e acesso efetivo.

Para esse fim, o Grupo de Trabalho criado no Artigo 11 deste Protocolo estabelecerá um programa de liberalização comercial com seus respectivos cronogramas.

O programa de liberalização comercial aplicar-se-á sobre o total das tarifas e medidas de efeito equivalente, salvo as exceções contempladas na normativa MERCOSUL vigente.

Durante o período de transição do programa de liberalização comercial e até que a República Bolivariana da Venezuela adote o Regime de Origem do MERCOSUL, aplicar-se-á o Regime de Origem previsto no Acordo de Complementação Econômica Nº 59.

ARTIGO 6

No mais tardar em 1 de janeiro de 2014 ficarão sem efeito as normas e disciplinas previstas no Acordo de Complementação Econômica Nº 59 para a relação entre as Partes.

ARTIGO 7

O Grupo de Trabalho criado no Artigo 11 deste Protocolo definirá as condições e os cursos de ação a serem negociados com os terceiros países ou grupos de países envolvidos para a adesão, por parte da República Bolivariana da Venezuela, aos instrumentos internacionais e Acordos celebrados com os mesmos no âmbito do Tratado de Assunção.

ARTIGO 8

As Partes acordam que, a partir da subscrição do presente Protocolo, e até a data de sua entrada em vigor, a República Bolivariana da Venezuela integrará a Delegação do MERCOSUL nas negociações com terceiros.

ARTIGO 9

Com vistas ao aprofundamento do MERCOSUL, as Partes reafirmam seu compromisso de trabalhar de forma conjunta para identificar e aplicar medidas destinadas a impulsionar a inclusão social e assegurar condições de vida digna para seus povos.

ARTIGO 10

A partir da data da entrada em vigência do presente Protocolo, a República Bolivariana da Venezuela adquirirá a condição de Estado Parte e participará com todos os direitos e

obrigações no MERCOSUL, de acordo com o Artigo 2 do Tratado de Assunção e nos termos do presente Protocolo.

ARTIGO 11

A fim de desenvolver as tarefas previstas no presente Protocolo, cria-se um Grupo de Trabalho, integrado por representantes das Partes. O Grupo de Trabalho deverá realizar sua primeira reunião dentro de trinta (30) dias contados a partir da data de subscrição do presente Protocolo, e concluir tais tarefas no mais tardar em um prazo de cento e oitenta (180) dias, a partir da realização da referida reunião.

ARTIGO 12

O presente Protocolo, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigência no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do quinto instrumento de ratificação.

A República do Paraguai será depositária do presente Protocolo e dos instrumentos de ratificação e notificará às Partes a data dos depósitos desses instrumentos.

Feito na cidade de Caracas, República Bolivariana da Venezuela, aos quatro dias do mês de julho de dois mil e seis em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELA REPÚBLICA	PELA REPÚBLICA FEDERATIVA
ARGENTINA	DO BRASIL
NESTOR KIRCHNER	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
PELA REPÚBLICA DO	
PARAGUAI	PELA REPÚBLICA ORIENTAL
NICANOR DUARTE	DO URUGUAI
FRUTOS	TABARÉ VÁZQUEZ
PELA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA	
HUGO CHÁVEZ FRIAS	

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto nº 7.859, de 6 de dezembro de 2012. *Planalto*, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7859.htm>. Acesso em: 30 mar. 2018.