



O ingresso da Venezuela no Mercosul: o comportamento dos partidos políticos no Congresso Nacional brasileiro entre 2006 e 2015

André Leite Araujo

Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

andre@araujo.me

Resumo

O presente artigo analisa a tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul no Congresso Nacional, examinando os debates e as votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Buscou-se observar as orientações partidárias, as bases eleitorais e as relações entre situação e oposição para explicar os comportamentos nesse caso, objetivando apresentar o processo doméstico de formulação da política externa. Como marcos temporais, foram estabelecidos a assinatura do Protocolo em 2006 e a missão de senadores à Caracas, quando demandaram a saída venezuelana do bloco.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Congresso; Mercosul; Regionalismo; Venezuela.

Resumen

El presente artículo analiza la tramitación del Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur en el Congreso Nacional, revisando los debates y los votos en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal. Se ha buscado mirar hacia las orientaciones partidarias, las bases electorales y las relaciones oficialistas y opositoras para explicar los comportamientos en ese caso, con objetivo de presentar el proceso doméstico de formulación de la política exterior. Los marcos temporales establecidos fueron la firma del Protocolo en 2006 y la misión de senadores a Caracas, cuando se demandó la salida venezolana del bloque.

Palabras-clave: Política Exterior Brasileña; Congreso; Mercosur; Regionalismo; Venezuela.

Introdução

Neste trabalho, pretendemos debater as condicionantes do processo decisório da política externa, investigando a tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul no Congresso brasileiro e as



variáveis explicativas à determinação de preferências dos parlamentares, observando tanto os partidos políticos quanto as Unidades Federativas de origem como hipóteses para seus comportamentos.

Esse Protocolo foi aprovado em todas as instâncias do Congresso, porém segue sendo representativo do debate interno nesse órgão sobre a política externa. Em outros termos, a aprovação não é lida como ausência de discussões, porque a duração e os impedimentos ao longo de sua tramitação demonstram a canalização das preferências dos grupos políticos no processo.

Atos internacionais no Congresso Nacional brasileiro

Nesta seção, serão discutidas as especificidades dos temas de política externa dentro do Congresso Nacional, em relação aos temas domésticos. Entende-se que o Poder Legislativo possui competências limitadas na formulação de política externa, entretanto, posiciona-se como um ator com papel mais destacado, em função das atribuições que tratam dessa área. Isso se dá pelas atribuições que permitem aos legisladores aprovarem ou vetarem, com ou sem reservas, os acordos internacionais enviados pelo Executivo, além de controlarem o tempo de agenda em que os atos tramitam.

Primeiramente, deve-se ressaltar que as ações congressuais referentes aos atos internacionais acontecem após as negociações feitas pelo Executivo com atores externos. No entanto, em seguida à possível ratificação pelo Congresso, o Presidente da República tem novamente atribuições para poder sancionar ou vetar o texto. Isso pode ser considerado tanto como a concordância com o ato quanto como a ausência de oposição pelo Congresso. Considerando o tema em pauta neste trabalho, o Protocolo de Adesão foi aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 934, de 16 de dezembro de 2009, mas promulgado em 6 de dezembro de 2012, por meio do Decreto nº 7.859 (BRASIL, 2012), durante o governo da Presidenta Dilma Rousseff (PT), após a suspensão do Paraguai devido ao que parte da literatura especializada considera golpe contra o Presidente Fernando Lugo (*Frente Guazú*). Considerando que o parlamento paraguaio não havia aprovado o ingresso e a necessidade de consenso nas decisões do Mercosul, quando Assunção foi suspensa, não havia a obrigação de aguardar sua decisão por parte do bloco, permitindo que as demais aprovações culminassem no ingresso definitivo da Venezuela como Estado-parte.

Amâncio de Oliveira sustenta a hipótese de que não há diferenças substantivas no comportamento legislativo entre temas internacionais e domésticos, porque operam a partir das relações entre governo e oposição e pelas orientações dos partidos (OLIVEIRA, 2013, p. 6). Em sua opinião, a tese de que os legisladores abdicam das decisões sobre política externa, delegando-as ao Poder Executivo com papel



protagonista, deve ser refutada, porque, caso contrário, todos os parlamentares acompanhariam o Governo, sem discordâncias, o que não é observável no presente estudo. Em seu artigo, Oliveira aponta que a disciplina partidária – garantida através de benesses ou coerção – acontece usualmente em temas que podem ter resultados eleitorais, o que não seria o caso da política externa. Logo, as divergências internas ocorreriam mais claramente (OLIVEIRA, 2013, p. 14), como pode ser exemplificado pelo comportamento do DEM na Câmara dos Deputados, conforme apresentado na seção “Votações do Protocolo na Câmara dos Deputados e no Senado”.

Considerando que, na legislatura durante a qual o Protocolo tramitou na Câmara dos Deputados, houve significativa polarização dos posicionamentos ao redor de temas de política externa entre os principais partidos de situação e de oposição, o estudo desse caso faz-se necessário para aprofundar a compreensão da relação entre as decisões partidárias e os posicionamentos manifestos tanto em votos quanto em debates, por razões de ordem ideológica ou outras, como eleitorais e/ou econômicas. Entretanto, deve-se ressaltar que as posições ideológicas não são fixas em todos os partidos, como se nota pelas oscilações partidárias conforme as circunstâncias.

A princípio, acredita-se que os partidos oposicionistas aproveitariam os debates e votações no Congresso para divergirem da coalizão governista, propondo outro projeto de ações domésticas e internacionais. E, tendo em vista que não é um tópico com relação direta nas eleições, permitiria o embate sem o notável desgaste em esferas de outras políticas públicas.

A hipótese colocada neste artigo vincula a questão federalista da origem dos parlamentares à sua votação no caso em estudo, explicando variantes da relação situação e oposição. Nesse sentido, os interesses de sua base eleitoral poderiam influenciar na decisão favorável ou contrária à adesão venezuelana. Portanto, entende-se que as unidades subnacionais não só possuem diferentes preferências em relação ao cenário doméstico, mas também ao sistema internacional. Para além da ação partidária nacional, isso pode ser visto também no movimento de paradiplomacia conduzido pelos Executivos estaduais e municipais, os quais podem agir distintamente em relação ao Itamaraty. Sendo assim, busca-se verificar qual é a variável que estruturou o comportamento dos legisladores, entre o vínculo partidário e a origem federativa, questões que não são excludentes e que podem ser sobrepostas para alcançar a explicação desejada.

Uma das bases materiais dessa conceituação se dá pela localização das unidades federativas em relação a outros Estados. Temos como exemplo Roraima e Venezuela, apresentando aproximadamente 1.000 quilômetros de fronteira terrestre. Essas posições permitiriam maiores fluxos de mercadorias, de



pessoas e de ideias por facilidades logísticas. Isso posto, os atores públicos e privados que se beneficiam economicamente dessa situação afetariam o cálculo dos legisladores.

Em seu trabalho de 2008, Diniz e Ribeiro reforçam que a Constituição de 1988 não estabelece delegação de poderes do Legislativo para o Executivo em termos de política externa. Contudo, concebe o papel do Congresso, após a assinatura dos atos, como ator que ratifica ou que veta. Por outro lado, é apontado que as prerrogativas constitucionais não são as únicas formas de participar do processo de política externa. Isso porque há instrumentos como audiências com Ministros, pedidos de esclarecimentos, participação em missões oficiais, entre outros que podem afetar o processo decisório, inclusive o seu tempo de duração (MAIA; CESAR, 2004).

Para Diniz e Ribeiro (2008, p. 18), essa área de estudos deve diferenciar atividade e influência, porque o Congresso apresentaria pouca atividade em relação à política externa, mas teria influência no tema. Em sua análise, a influência se nota porque o Executivo anteciparia as reações dos legisladores e as negociaria e/ou incorporaria previamente. A atuação do governo federal ocorreria em articulação com os líderes partidários dentro do Congresso.

Isso posto, ambos os autores ressaltam que, além das possibilidades previstas de aprovação ou rejeição de atos internacionais, há o fator da cooperação do Legislativo para lidar com o texto encaminhado pelo Executivo. Para eles, a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes têm poder de agenda no Congresso e, portanto, podem favorecer o processo do que é proposto pelo Executivo (DINIZ; RIBEIRO, 2008, p. 22). Sobre a pauta do ingresso venezuelano, a Mesa Diretora da Câmara estabeleceu o regime de urgência para sua tramitação quando a Presidência enviou o ato assinado, conferindo-lhe característica operacional para reproduzir e facilitar o interesse do Executivo em aprovar essa matéria.

A tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul

O Protocolo de Adesão, após ser assinado em 4 de julho de 2006 pelos presidentes dos Estados-membro, foi submetido aos respectivos parlamentos. No caso brasileiro, o ato foi enviado, como a Mensagem Presidencial nº 82 à Câmara dos Deputados, em 26 de fevereiro de 2007 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007) – após as eleições de 2006 responsáveis pela reeleição do Presidente Lula e a representação no Congresso (Câmara dos Deputados e 1133 do Senado) –, e posteriormente transformada no Projeto de Decreto Legislativo da Câmara nº 387, de 2008, e no Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 430, de 2008 (SENADO FEDERAL, 2008). Tramitou, na seguinte ordem, na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, na



Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e no Plenário da Câmara dos Deputados. Em seguida à sua aprovação, em 17 de dezembro de 2008, foi submetido à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, à Comissão de Relações Exteriores e ao Plenário do Senado Federal. Finalmente, gerou a norma Decreto Legislativo nº 934, de 16 de dezembro de 2009.

Segundo a análise de Fabiano Santos e Márcio Vilarouca (2011), argumenta-se que as diferenças dos processos entre os 5 Estados podem ser explicadas pela composição política dos parlamentos e pelos recursos presidenciais em cada caso, ademais de variáveis externas, como a atuação internacional do então Presidente Hugo Chávez (filiado ao *Movimiento V República* entre 1997 e 2007, quando fundou o *Partido Socialista Unido de Venezuela*). No caso brasileiro, o fenômeno deve ser lido à luz da chave situação e oposição, sendo que a última buscava o desgaste do governo Lula, além de orientar a formulação de políticas públicas para uma estratégia de desenvolvimento bilateral voltada à União Europeia e aos Estados Unidos (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 48). Sua análise, portanto, conclui que além da questão própria da Venezuela no Mercosul, o processo foi marcado pelas oposições partidárias sobre o modelo de inserção internacional que o Brasil deveria seguir (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 76).

No entendimento de Santos e Vilarouca (2011), alguns fatos envolvendo o presidente Chávez afetaram o processo interno de tramitação do Protocolo. Sendo assim, essa abordagem adiciona o elemento ideológico, presente nos discursos dos parlamentares, como uma variável explicativa para a polarização ocorrida em torno desse ato e para o tempo até sua aprovação. Segundo o que foi dito pelos congressistas, os debates eram em relação ao governo de Hugo Chávez e não ao Estado venezuelano. Essa distinção foi usada tanto pelos favoráveis ao veto, alegando que não cumpriria as regras e traria instabilidade ao bloco, quanto pelos favoráveis à adesão, argumentando que eventuais complicações com essa presidência seriam temporárias e que seriam mais bem geridas pelas instâncias de monitoramento do Mercosul. Dentre os episódios de conjuntura doméstica e/ou de projeção externa que ganharam maior relevância no debate interno congressional, destacam-se: a não-renovação da concessão à *Radio Caracas de Televisión*, em 2007; e, no mesmo ano, a acusação de o Senado do Brasil ser representante da direita estadunidense, com repetidas acusações entre Chávez e os parlamentares brasileiros de oposição, o que postergou o processo do Protocolo.

Conforme apontado, em maio de 2007, quando a RCTV, canal privado e de oposição, não teve sua renovação concedida, o Senado brasileiro, com apoio de representantes do PSDB, do PMDB e do DEM, manifestou-se favorável à reabertura do meio de comunicação e discutiu a expulsão da Venezuela do Mercosul, considerando essa questão como uma medida antidemocrática e causa para acionar a cláusula



democrática do bloco. Na ocasião, senadores do PCdoB e do PSOL, presentes na Comissão de Relações Exteriores, defenderam as atribuições do governo venezuelano e não consideraram o processo como restrição à liberdade de expressão (AGÊNCIA SENADO, 2007). Conforme será apresentado, a discussão em torno da cláusula democrática foi recorrentemente argumentada pela oposição como um instrumento ao qual o governo venezuelano não estaria adequado e que seria uma condicionante para a permanência no Mercosul. Por outro lado, alguns setores parlamentares, tanto na Câmara quanto no Senado, eram críticos ao governo de Chávez, mas defendiam sua entrada no Mercosul, porque, entre outros motivos, raciocinavam que os mecanismos do bloco condicionariam e constrangeriam o comportamento político durante esse governo.

Em resposta à decisão emitida pela CRE, Hugo Chávez acusou o Senado de ser representante de Washington em uma circunstância na qual o Protocolo tramitava nas Comissões da Câmara dos Deputados. O DEM e o PSDB reagiram, demandando que o Presidente da Venezuela se retratasse. Nesse contexto, a crítica desses partidos estendeu-se ao governo Lula e à sua política externa, por estar associada a um governo supostamente autoritário (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 49). Logo, essas formulações opunham-se à reorientação política, técnica e temática que o Mercosul passou a ter no século XXI, com a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, na chamada “Onda Rosa”.

Ademais, outro fator que foi objeto de discussões nas sessões parlamentares foi o cronograma de adequação às tarifas e às normas do Mercosul pelo ordenamento jurídico da Venezuela. O Protocolo estabeleceu um prazo de quatro anos, a partir da entrada em vigência do instrumento legal, mas salientou que essa incorporação ocorreria com flexibilidade e adequando-se às assimetrias existentes entre os Estados do arranjo regional (MERCOSUR, 2006). Sendo assim, a incorporação venezuelana aconteceria antes da adequação às normas do arranjo regional, o que contrasta com outros processos de regionalismo (RIOS; MADURO, 2007). Consequentemente, nota-se um intenso conteúdo político nessa agenda que facilitou as negociações e as ações no âmbito da diplomacia presidencial para o regionalismo exercida pelos poderes Executivos, mas que submeteu aos Legislativos a possibilidade de decidir se já se considerava o processo completo ou se a ratificação seria efetuada a partir das perspectivas de finalização da acomodação de normas, porque o Protocolo não estabelece resultados finais, porém cria condições para o prosseguimento dos trabalhos de negociações.

Destarte, percebe-se duas velocidades dadas pelos dois tipos de atores – Executivo e Legislativo – que estão envolvidos com o processo doméstico de formulação da política externa, ainda que os parlamentos ajam diretamente após a concretização das negociações conduzidas pelos Presidentes e seus



aparatos burocráticos assessores. Dessa maneira, reitera-se o argumento de que as atribuições dadas aos congressistas permitem-lhes colocar suas preferências e definir, ainda que com capacidades limitadas, a política externa, por meio dos processos de ratificação que podem ser facilitados ou dificultados, acelerados ou demorados. Esse fenômeno pode ser explicado pela composição de forças políticas presentes nas casas legislativas que é mais ampla do que a coalizão governista que ocupa os órgãos executivos, ou seja, as possibilidades de oposição e as necessidades de negociação são maiores e menos dependentes de acordos. Logo, os congressistas podem observar outras estratégias de inserção internacional e rever as assimetrias, vantajosas e desvantajosas, para diversos grupos de interesse presentes no acordo internacional. No entanto, conforme é demonstrado aqui, é importante sublinhar que as esferas do Executivo e do Legislativo não estão dissociadas, mas se articulam nas etapas sucessivas.

Após a aprovação do Protocolo na última das três Comissões da Câmara, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), em 21 de novembro de 2007 (CÂMARA NOTÍCIAS, 2007), a matéria permaneceu 13 meses em pauta antes de ser apreciada definitivamente no Plenário, em 17 de dezembro de 2008. Esse processo pode sinalizar que o governo, por meio de suas lideranças partidárias no Congresso, não estava seguro dos resultados frente à oposição e, portanto, não impulsionou para que fosse à fase final. Segundo Santos e Vilarouca (2011), a sua votação pode ser associada a um acordo entre os governistas e os parlamentares do DEM para liberarem tanto a votação do Protocolo quanto a de José Jorge, ex-senador do DEM de Pernambuco, ao cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 57-59).

Posteriormente, em 22 de dezembro de 2008, a matéria foi ao Senado como Projeto de Decreto Legislativo nº 430, onde a tramitação demorou aproximadamente metade do período em que esteve na Câmara dos Deputados, ou seja, de 26 de fevereiro de 2007 a 16 de dezembro de 2008. No Senado, o instrumento passou pela Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, pela Comissão de Relações Exteriores e pelo Plenário. Em fevereiro de 2009, a posição do PT na Casa complicou-se, por ocasião da eleição para a Presidência do Senado, disputada entre o PT e o PMDB. Este ganhou com a posse de José Sarney (PMDB/AP) apoiada pela oposição de DEM e PSDB, contra o candidato Tião Viana (PT/AC). E, no período de sua candidatura, Sarney sinalizara que dificultaria a inclusão da Venezuela no Mercosul, pelos trâmites no Senado (BRAGON, 2009).

Durante a tramitação da matéria de março a novembro de 2009 na CRE, a Comissão era presidida pelo Senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG) e a discussão do Protocolo teve os senadores Tasso Jereissati (PSDB/CE) e Romero Jucá (PMDB/RR) como relatores, sendo que o primeiro deu parecer pela rejeição do ato internacional e o segundo, líder do governo, ofereceu parecer favorável. Após o processo de



debates, na data da votação, o Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) demandou uma missão do Senado à Venezuela para averiguar acusações realizadas pelo então Prefeito de Caracas, Antonio Ledezma. Foi aceito que a missão fosse realizada após a votação no Plenário, mas com a retirada das acusações, a missão não ocorreu (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 71). Há semelhanças entre essa proposta e a missão realizada em junho de 2015.

No Plenário do Senado, as discussões mantiveram-se em torno da vigência da democracia em Caracas e dos ganhos comerciais que seriam desenvolvidos entre o Brasil e a Venezuela, além da duração dos governos da época. Ademais, debatia-se, caso fosse aprovada a adesão, como o governo venezuelano, então sob a presidência de Hugo Chávez, influenciaria nas questões internas do Mercosul – como a solução de instabilidades políticas – e nas externas – como negociações com outros blocos –, considerando o seu poder de veto, em um organismo intergovernamental no qual as decisões são tomadas por consenso. Os argumentos também incluíam os projetos de política externa da Venezuela e como relacioná-los no âmbito dos arranjos prioritários para o governo brasileiro (SANTOS; VILAROUCA, 2011, p. 72-3). Em outros termos, para Souza e Bahia (2011), esses argumentos podem ser sistematizados em três pilares: econômico (ganhos aos atores com a participação venezuelana dentro e fora do arranjo regional), técnico (adequação normativa do ordenamento jurídico) e político (focando na Cláusula Democrática e se o regime político da Venezuela atende os requisitos – não especificados – de ser democrático). Este último fator está estreitamente vinculado ao projeto do mandato de Hugo Chávez e aos fatos políticos ocorridos nesse período, conforme desenvolvido acima.

Posteriormente, os letais confrontos entre apoiadores e opositores ao governo de Maduro, impulsionados pela situação econômica, resultando em dezenas de mortes em 2014, ampliaram as críticas de um setor de parlamentares brasileiros que questionava a vigência da ordem democrática na Venezuela. Uma das consequências desse processo ocorreu após as eleições brasileiras de 2014, ou seja, a missão da Comissão Parlamentar Externa, do Senado Federal, à Caracas, em 18 de junho de 2015, que tinha o objetivo declarado de verificar a situação de presos, acusados de tentativa de golpe. As manifestações de venezuelanos contra o que consideraram tentativa de ingerência em assuntos domésticos foram alegadas como causa para o cancelamento da missão, da qual participava o senador Aécio Neves (PSDB/MG) – ex-candidato à Presidência da República e liderança do partido. O grupo criticou tanto o governo venezuelano quanto o brasileiro por não prestarem assistência à atividade dos senadores brasileiros. Este episódio é significativo por representar uma divergência entre o Executivo e o Legislativo que utiliza a conjuntura internacional para a situação política nacional, expandindo-se além das fronteiras e recuperando o argumento de a Venezuela não ser uma democracia, ou seja, com o objetivo de alterar seu



status no bloco a partir dos instrumentos legais que atingem as rupturas de ordem democrática, tópico presente nas discussões entre oposição e situação durante o período para aprovação no Congresso.

Soma-se a esse fato o Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 259, de 2015, proposto pelo senador José Medeiros (PPS/MT) 6 dias após os incidentes em Caracas, para revogar o Decreto Legislativo de 2009 que havia aprovado o ingresso venezuelano e, portanto, sustar o acordo internacional (SENADO FEDERAL, 2015). Apesar de o Projeto não haver avançado nos trâmites internos, porque aguarda a designação do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, demonstra o posicionamento da oposição, após as eleições de 2014, para rever as condições de permanência de Caracas no Mercosul.

Votações do Protocolo na Câmara dos Deputados e no Senado

Usualmente, os setores apoiadores da inclusão venezuelana apontam-na como uma estratégia econômica, comercial e energética que ampliaria o bloco e seus resultados com um membro nas regiões amazônica e caribenha, em um movimento na fronteira norte do Brasil, ao passo que os membros fundadores estão próximos ao Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nessa perspectiva, acrescenta-se um elemento explicativo que está vinculado ao federalismo, porque a origem dos parlamentares afetaria seu voto, devido às pressões de grupos de interesses e de suas bases de apoio locais. Assim, retoma-se a discussão realizada acima a partir de Amâncio Oliveira. Desse modo, constata-se uma crítica ao caráter regional do Mercosul no eixo das metrópoles do Cone Sul, apoiando uma proposta de reforçar a participação do Norte e Nordeste na integração sul-americana e na dinâmica dos fluxos internacionais.

Os argumentos da pesquisa de Camille Amorim, orientada por Pedro Feliu (2011), contribuem para a análise de dados das votações nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado, que foram selecionadas para este trabalho por incluírem uma maior amostra de legisladores, definirem a etapa final da tramitação em suas respectivas Casas e representarem a síntese dos debates e dos processos ocorridos nas Câmaras Baixa e Alta.

Considerando o componente comercial e o impacto incrementado em determinadas Unidades Federativas presentes no caso em estudo, entende-se que os representantes dessas regiões, na ocorrência de possuírem uma agenda econômica mais relevante em direção à Venezuela, poderiam apresentar mérito favorável à aprovação do Decreto Legislativo devido às pressões dos setores comerciais de suas bases eleitorais. Essa hipótese permite a explicação de algumas variações das orientações partidárias. Deve-se frisar que, em outubro de 2007, os Governadores de 12 estados do Norte e do Nordeste – regiões que



totalizam 16 estados – manifestaram-se favoráveis à adesão da Venezuela ao Mercosul (G1, 2007). A relação de partidos e unidades federativas que compunham tais governos estaduais foi: PDT do Amapá e do Maranhão, PMDB do Amazonas e do Tocantins, PSB do Ceará e de Pernambuco, PTB de Rondônia, PT da Bahia, de Sergipe, do Piauí e do Pará e PSDB de Roraima. Isso posto, nota-se a influência manifesta pelos Executivos das unidades subnacionais para marcar preferências junto ao Congresso, tanto com parlamentares de seus partidos – de distintos matizes político-ideológicos – quanto de seus estados, variáveis que acompanham o argumento aqui defendido. Os interesses representados foram agrupados e publicados pela Câmara Venezuelana-Brasileira de Comércio e Indústria e estão vinculados a regiões que possuem relações mais presentes com a Venezuela e, portanto, teriam interesse em fortalecer a integração do Mercosul nessa fronteira, esperando o reforço da economia, de infraestrutura e investimentos por atores governamentais e privados.

Ademais, o nível de análise individual também permite a compreensão de votos específicos que divergiram do agrupamento partidário. Para esses casos, propõe-se uma explicação que enfatize variáveis particulares, como ambições eleitorais, acordos políticos, ideologias e/ou impacto na opinião pública que sobressaíam o indivíduo legislador em relação ao coletivo do seu partido.

Inicialmente, serão analisados os dados da votação nominal do Projeto de Decreto Legislativo nº 387, de 2008, na sessão de 17 de dezembro de 2008, na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008). Houve quórum de 333 deputados federais (aproximadamente 65% do total da legislatura), com o resultado de 265 votos “Sim” (79,8% dos votantes), 61 “Não” (18,4%) e 6 abstenções (1,8%)¹. Tanto na Câmara quanto no Senado, as perguntas das votações estabeleciam “Sim” para ser favorável ao ingresso da Venezuela ao Mercosul e “Não” para rejeitar essa adesão.

No plenário da Câmara, as orientações pelo “Sim” foram dadas pelos partidos PCdoB, PDT, PHS, PMDB, PMN, PP, PR, PRB, PSB, PT, PTB, PTC, PSC, PSOL e PV, ao passo que DEM e PSDB orientaram pelo “Não” e o PPS liberou o voto de sua bancada. Em relação aos partidos favoráveis à adesão venezuelana, houve uma abstenção do deputado federal Eliseu Padilha (PMDB/RS) e 6 votos contrários, dos deputados Jurandil Juarez (PMDB/AP), Laerte Bessa (PMDB/DF), Marcelo Itagiba (PMDB/RJ), Jair Bolsonaro (PP/RJ), José Otávio Germano (PP/RS) e José Edmar (PR/DF). Além disso, o deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), na condição de Presidente da Mesa, não pôde votar, conforme

¹ Nessa sessão estiveram presentes deputados federais dos seguintes partidos políticos: Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Progressista (PP), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Verde (PV).



estabelecido pelo artigo 17 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Os demais 247 deputados dos partidos supracitados com essa orientação votaram pelo “Sim”, caracterizando a homogeneidade do comportamento dos partidos da base governista e de partidos de oposição – como o PSOL –, acompanhando o voto do PT que ocupava o Poder Executivo, apesar da heterogeneidade de posições político-ideológicas que formam esse conjunto.

Dentro do espectro dos partidos que foram contrários à incorporação da Venezuela, DEM e PSDB, percebe-se uma menor coesão partidária porque nenhum partido votou com toda a bancada contrária à matéria, porque entre os 35 deputados federais do DEM, 22 votaram “Não”, 3 deputados do Paraná se abstiveram e 10 votaram “Sim”, em direção oposta à estabelecida pela liderança partidária. Estes eram dos estados: Amapá, Bahia, Minas Gerais, Piauí, Roraima e Sergipe. Mais especificamente, nos casos de Piauí e Roraima, os 4 deputados filiados ao DEM votaram “Sim”, isto é, não houve votos “Não” do DEM por esses estados. Ao observar a votação do PSDB, com 34 deputados federais, houve maior unidade do que o DEM, com 31 deputados votando “Não”, ao passo que o deputado Manoel Salviano (CE) votou “Sim” e os deputados Alfredo Kaefer (PR) e Raquel Teixeira (GO) se abstiveram. Para os casos do DEM e do PSDB, investiga-se que os legisladores que votaram “Sim” acompanharam a maioria das bancadas de seus estados, sendo novamente representativos os exemplos do Piauí e de Roraima, onde seus respectivos 6 e 4 deputados presentes votaram de maneira favorável à adesão de Caracas. Também a bancada de 17 deputados do Ceará, com exceção do deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB), votou pelo “Sim”. Com exceção de Minas Gerais, os outros 5 estados que, são bases eleitorais desses deputados, são das regiões Norte e Nordeste, reiterando o elemento federativo e fronteiro como explicação para formar preferências na votação.

Por fim, o PPS, que havia liberado o voto, apesar de compor a coalizão oposicionista, não seguiu os demais partidos de oposição, DEM e PSDB, e teve 7 deputados federais que votaram “Sim”, ao passo que os deputados Moreira Mendes (RO) e Cláudio Magrão (SP) votaram “Não”.

Em seguida, nos detemos na votação nominal do Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 430, de 2008, na sessão de 15 de dezembro de 2009² (SENADO FEDERAL, 2009). Nessa etapa, houve 63 senadores presentes (aproximadamente 77% do total), com 35 votos pelo “Sim” (56,5% dos votantes) e 27 votos pelo “Não” (43,5%), sendo que o Presidente da Mesa José Sarney (PMDB/AP), não votou, conforme o artigo 51 do Regimento Interno do Senado Federal. Os partidos que votaram com unidade

² Nesta sessão estiveram presentes senadores dos seguintes partidos políticos: Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).



pelo “Sim” foram: PCdoB, PDT, PP, PR, PRB, PSB e PT. Já os que escolheram o “Não” foram: PSC, DEM e PSDB, apreciando a matéria com toda a bancada disciplinada nessa indicação, diferentemente do ocorrido na Câmara.

Por último, o PMDB e o PTB foram os únicos partidos que não apresentaram total coesão nessa votação. Os senadores Valter Pereira (PMDB/MS) e Jarbas Vasconcelos (PMDB/PE) votaram “Não”, além do senador Fernando Collor (PTB/AL), ao passo que os demais 16 senadores de ambos os partidos votaram “Sim”. Para esses 3 casos, observa-se uma possível articulação estadual com partidos que possuem semelhanças nos interesses locais e no campo ideológico (considerando a diversidade do pensamento político interno ao PMDB), porque na representação do Mato Grosso do Sul havia apenas 2 senadores presentes, do PMDB e do PSDB, que convergiram ao votar “Não”. Paralelamente, a bancada de Pernambuco votou de igual maneira, com 3 senadores, do DEM, do PMDB e do PSDB. Em Alagoas, houve um voto “Sim” por Renan Calheiros, do PMDB, mas dois que indicaram “Não”, de Fernando Collor (PTB) e João Tenório (PSDB). Nessa bancada, ressaltam-se duas figuras de proeminente impacto político, o ex-Presidente da República Fernando Collor e o então ex-Presidente do Senado Renan Calheiros, que individualmente representam peças importantes no coletivo do jogo político.

Logo, ao se comparar os comportamentos partidários em ambas as votações, com intervalo de 1 ano, notam-se alguns padrões.. O PP e o PR tiveram maioria pelo “Sim” na Câmara e unidade no Senado. De igual maneira, o DEM e o PSDB apresentaram maioria pelo “Não” na Câmara, mas alcançaram a coesão de sua bancada no Senado. Em relação ao PMDB, observa-se maioria pelo “Sim” nas duas Casas, sem disciplina de toda a sua bancada. Sobre o PTB, houve disciplina com todos os deputados, mas não com os senadores. Por fim, o PSC sobressaiu-se por apresentar disciplina partidária nas duas Casas, mas com posições opostas, porque os 5 deputados presentes na Câmara votaram “Sim”, ao passo que o senador Mão Santa, do Piauí, votou “Não”. Os partidos PHS, PMN, PPS, PTC, PSOL e PV não possuíam representação no Senado para efeitos da presente comparação analítica. Deve-se ressaltar que as análises feitas neste trabalho se debruçam sobre o quórum dos legisladores presentes nas duas sessões especificadas, não se estendendo ao conjunto de parlamentares da 53ª Legislatura (2007-2011), durante a qual o Protocolo de Caracas tramitou no Congresso até sua aprovação.

Dessa maneira, o PTB destaca-se por não demonstrar unidade entre os seus 8 senadores, mas tê-la na Câmara. O único outro partido que não alcançou unidade no Senado, o PMDB, tampouco a conseguiu na Câmara e, assim, sobressai-se em relação aos demais partidos. Os outros 4 partidos – DEM, PP, PR e PSDB – que também não convergiram a totalidade de sua bancada de deputados em torno da definição partidária, tenderam a alcançarem-na no Senado. No entanto, o caso do DEM é significativo por ter



aproximadamente 13 deputados (37% da bancada presente) votando “Sim” ou abstendo-se, contra a orientação pelo “Não”, seguida por 22 deputados (63%) na Câmara. Logo, questiona-se a influência do DEM como partido para definir as preferências de seus parlamentares frente a outras variáveis. Em contraste, na sessão do Senado, seus 12 senadores convergiram no voto pelo “Não”. Paralelamente, as posições distintas dos deputados federais e do senador do PSC também são evidenciadas. Diferentemente desses 7 partidos, os 5 restantes – PCdoB, PDT, PRB, PSB e PT – apresentaram o mesmo comportamento no padrão de votação com todos os parlamentares nas duas sessões em estudo.

Para concluir, percebe-se que acima de posições políticas classificadas no espectro esquerda-direita, a relação dos partidos no espectro situação-oposição interfere no seu processo de tomada de decisão em relação ao objeto, porque partidos da coalizão governista, mas considerados à direita política, posicionaram-se a favor do ingresso da Venezuela – e do Presidente Chávez – ao Mercosul, acompanhando a decisão do PT. Paralelamente, os interesses locais explicam o conjunto de votos que divergem das definições partidárias. No entanto, sublinha-se que a mensuração feita tem uma amostra relativamente pequena em relação ao total de legisladores, lidos por Unidade Federativa ou por partido.

Considerações finais

Frente ao exposto, a chave explicativa proposta baseia-se em três variáveis que se somam, a relação de situação e oposição ao Governo Federal, junto à origem eleitoral e ideologia partidária dos parlamentares. Isso decorre da influência das bases de apoio para determinar o comportamento congressional que está vinculada aos componentes políticos e às orientações dos partidos para suas bancadas. Dessa maneira, consegue-se analisar tanto o comportamento dos parlamentares governistas quanto os de oposição, mas em uma leitura que vai além do nível partidário. Deve-se ressaltar que essa investigação está aplicada a um caso de política externa voltada à integração regional, tema que não possui destaque em eleições, mas que impacta outros setores, como integração e comércio, entre outros.

Em suma, os debates sobre a adesão venezuelana ao Mercosul permitem a análise de uma amostra dos projetos de política externa brasileira e de integração regional latino-americana, enfatizando sua formação doméstica e as polarizações que ocorreram no Congresso Nacional. A discussão pauta questões políticas, econômicas e sociais, envolvendo argumentos referentes à soberania dos Estados e ao direito de autodeterminação dos povos.



Referências bibliográficas

AGÊNCIA SENADO. Senado aprova apelo por reabertura de TV venezuelana. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/05/30/senado-aprova-apelo-por-reabertura-de-tv-venezuelana>>. Acesso em: 3 set. 2011.

BRAGON, Ranier. Paineis. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 jan. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2901200901.htm>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.859, de 6 de dezembro de 2012. *Presidência da República*: Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7859.htm>. Acesso em: 18 set. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Atividade Legislativa: Projetos de Lei e Outras Proposições: MSC 82/2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=342581&ord=1>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Sessão Extraordinária nº 327. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=3550&numLegislatura=53&codCasa=1&numSessaoLegislativa=2&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=327&indTipoSessao=E&tipo=partido>>. Acesso em: 5 set. 2016.

CÂMARA NOTÍCIAS. CCJ aprova adesão da Venezuela ao Mercosul. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/114049-CCJ-APROVA-ADESAO-DA-VENEZUELA-AO-MERCOSUL.html>>. Acesso em: 11 set. 2011.

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

FELIU, P.; AMORIM, C. Congresso Nacional e MERCOSUL: o caso da Aprovação da Entrada da Venezuela. *Meridiano 47*, v. 12, n. 125, mai.-jun. 2011.

G1. Governadores apóiam a adesão da Venezuela ao Mercosul. Disponível em: <<http://g1-globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1659500-5602,00-GOVERNADORES+APOIAM+A+ADESAO+DA+VENEZUELA+AO+MERCOSUL.html>>. Acesso em: 14 set. 2016.

MAIA, C. C.; CESAR, S. E. M. A diplomacia congressional: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 163, 2004.

MERCOSUR. Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, 4 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/textos-fundacionales>>. Acesso em: 9 set. 2016.

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

RIOS, S; MADURO, L. A adesão da Venezuela ao Mercosul. *Cadernos Adenauer*, n. 1, 2007.

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.



SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa: Projeto de Decreto Legislativo (SF) n 259, de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121972>>. Acesso em: 3 set. 2016.

_____. Atividade Legislativa: Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 430, de 2008. Disponível em : <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88888>>. Acesso em: 5 set. 2016

_____. Publicação e Documentação: Diários, 2008. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=16/12/2009&paginaDireta=70510&desVolumeSuplemento=II>>. Acesso em: 11 set. 2016.

SOUZA, M.; BAHIA, B. R. Discussão e aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Carta Internacional, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2011.