

## **A ENTRADA DA VENEZUELA NO MERCOSUL: ANÁLISE DOS ASPECTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS**

### ***THE ENTRANCE OF VENEZUELA IN MERCOSUR: ANALYSIS OF THE POLITICAL AND ECONOMIC ASPECTS***

**RAFAEL SCHMUZIGER GOLDZWEIG**

Universidade de São Paulo

E-mail: schmuziger@gmail.com

**Resumo:** O artigo tem por objetivo estudar a percepção dos agentes políticos do legislativo através da análise de seus votos na questão da entrada da Venezuela no MERCOSUL, relacionando eles aos potenciais ganhos provindos de seu ingresso. A relevância do tema justifica-se pela importância que o bloco adquiriria com a adesão desse novo país, tendo em vista a ampliação dos mercados consumidores e das reservas petrolíferas do bloco. Nesse intuito, ele visa esclarecer a situação política favorável à integração e, a partir da percepção brasileira, estabelecer uma relação entre os ganhos econômicos provindos da aceitação de fato da Venezuela como Estado-membro e o discurso político sobre esse tema no Congresso Nacional. Através dos votos de deputados e senadores foi feito um mapeamento das variáveis que atuam como fatores importantes na tomada de decisão dos congressistas. Constatou-se que a influência partidária, ainda que forte, sofre efeitos de variáveis marginais, tal qual a influência dos interesses regionais e locais, quando se trata de votações em questões de política externa.

**Palavras-chave:** Venezuela, MERCOSUL, integração sul-americana, Congresso Brasileiro, política externa brasileira.

Este trabalho é resultado de um projeto de Iniciação Científica financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) a partir de um projeto de pesquisa em andamento no Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI) sobre legislativo e política externa. Realizou-se um estudo de caso específico ao analisar o ingresso da Venezuela no MERCOSUL, cruzando os dados econômicos com as posições políticas. Um agradecimento especial é feito a Rodolpho Talysis Bernabel, que auxiliou na análise quantitativa, e à professora Janina Onuki (IRI/USP), pela orientação e apoio durante todas as fases da pesquisa.

**Abstract:** *The paper aims to study the perception of the political agents of the Congress through the analysis of their votes on the context of the acceptance of Venezuela into MERCOSUR, relating it to the potential gains coming from its admission. The relevance of the topic is justified by the importance that the bloc would acquire accepting a new member, considering the expansion of the internal consumer market and the increase of oil reserves of the bloc. Therefore, the intention is to clarify the political situation favorable to the integration and, taking the Brazilian perception in consideration, establish the relationship between economic gains that would come from the acceptance of Venezuela as a state member and the political discourse regarding this subject in the National Congress. Through the votes of deputies and senators we mapped the variables that act as important factors in the decision-making process of lawmakers. It was found that the party influence, though strong, suffers marginal effects of variables such as the influence of regional and local interests when it comes to voting on foreign policy.*

**Keywords:** *Venezuela, MERCOSUR, South American integration, Brazilian Congress, Brazilian foreign policy.*

## Introdução

Desde a aprovação do protocolo de adesão ao MERCOSUL pelo presidente Hugo Chávez, até a votação e aceitação deste pelo Congresso brasileiro, a inserção da Venezuela no maior bloco econômico do Cone Sul foi repleta de discussões e debates acerca das vantagens e desvantagens que essa união viria a trazer. Como parte de uma política anti-imperialista, Chávez retirou a Venezuela da Comunidade Andina das Nações (CAN), da qual fazem parte Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, devido à aproximação de alguns países desse bloco com os Estados Unidos, através de Tratados de Livre comércio e dirigiu seus esforços para integrar-se no que chamou de um novo MERCOSUL, diferente daquele MERCOSUL neoliberal dos presidentes Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso, argumentando que, além do peso econômico que traria consigo, a sua entrada deixaria o bloco mais igualitário.

Os trâmites para o processo de aceitação do protocolo por parte do Congresso brasileiro, porém, foram permeados por entraves devido a reações contrárias da oposição brasileira e de alguns congressistas da base aliada graças, em grande parte, a políticas e atitudes do presidente venezuelano.

Em meados de 2006, após a ratificação do protocolo pelo presidente venezuelano, os quatro chefes de Estado dos países membros do MERCOSUL assinaram o protocolo de adesão do país ao bloco, confirmando a entrada da Venezuela como membro pleno. Objetivavam, com a adesão do país, o aumento do comércio e do mercado consumidor, o que reforçaria a integração Sul-Sul e traria ao bloco um potencial energético importante, vantagens essas que superariam as turbulências trazidas pela presidência de Chávez.

A partir de então houve uma divergência entre visões que destacam possíveis instabilidades para o bloco e visões que atentam para o aspecto positivo da integração venezuelana, destacando ganhos e uma maior união sul-americana. A base aliada, em sua maioria, defendia que a união fortaleceria a coesão dos países no cone sul e daria ao bloco um perfil exportador de energia, graças às imponentes reservas petrolíferas do país. A oposição, por sua vez, via a política agressiva de Chávez como um possível gerador de instabilidades, que trariam atrasos substanciais à integração.

A reeleição de Luís Inácio da Silva no Brasil, no final de 2006, trouxe um novo fôlego ao processo de ratificação da adesão da Venezuela. Desde o começo do processo, o presidente se mostrou favorável à integração e trabalhou em favor dela. Com a reeleição, se mostrou disposto a consolidar a integração com mais força e ousadia. Nesse cenário, polêmicas acerca do futuro do bloco ficaram mais latentes, contrapondo a ênfase econômica dada pelo Brasil e pela Argentina ao modelo de cunho político anti-imperialista proposto pelo venezuelano Hugo Chávez.

Esse clima de divergências e contraposições atrapalhou o processo de aceitação do país como membro de fato do bloco, e teve momentos críticos em seu decorrer. Em meados de 2007, Chávez não renovou a concessão de transmissão da Radio Caracas Televisión (RCTV). Criticado como um ato de censura e como um atentado à liberdade de imprensa, o fechamento da RCTV gerou reações por parte da oposição brasileira, que acusaram tal atitude como uma prova concreta das acusações de violação dos preceitos democráticos por parte da Venezuela. Dada base política do MERCOSUL, que se sustenta na cláusula democrática<sup>1</sup>, a oposição criticou a forma ditatorial de ação política de Hugo Chávez. Alguns congressistas até propuseram a expulsão da Venezuela do MERCOSUL.

Em meio a tais críticas, Chávez declarou que os congressistas interferiam em assuntos de política interna que não diziam respeito a seu escopo de atuação, e que o Congresso brasileiro agiria como um copapagaio do Congresso americano, estando ele subordinado a Washington, como uma crítica clara à oposição parlamentar direitista. Essa ação, aliada ao comentário desrespeitoso de Chávez, gerou um desconforto entre a Venezuela e a oposição de direita do Congresso, suscitando dificuldades e empecilhos cada vez maiores na questão da entrada do país no bloco.

Em resposta, os partidos de oposição (PSDB E DEM, principalmente) esforçaram-se no intuito de barrar a aprovação do termo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL na Comissão Mista do bloco econômico do Congresso. O objetivo era obstruir a votação do termo de adesão até que Chávez se retratasse publicamente com o Congresso brasileiro. Em meio a tais discordâncias em situações que ferem o princípio democrático do MERCOSUL, a Venezuela de Chávez apostava numa integração através da entrada em um novo MERCOSUL, menos

---

<sup>1</sup> Acordada desde o Tratado de Assunção e consolidada pelo Protocolo de Ushuaia, de 24 de julho de 1998, sobre compromisso democrático no Mercosul. Fonte: <http://www.senado.gov.br/evmmercosul>

comprometida com valores econômicos e libertários e mais comprometida com ações políticas que valorizassem uma integração mais coesa e igualitária. Em meio a divergências políticas e após a acusação de que a direita estava tomando o poder nos congressos, Chávez afirmou que, caso não houvesse uma vontade de mudança nos atuais moldes do MERCOSUL, não era interesse da Venezuela fazer parte do bloco. Destacou, como forma de propor uma integração menos ligada a valores neoliberais e mais preocupada com interesses sociais, a multiplicidade de caminhos propostos para a integração sul-americana, como a Aliança Bolivariana para as Américas<sup>2</sup> (ALBA). O presidente venezuelano chegou a afirmar que estaria disposto a retirar o pedido de adesão, caso a oposição libertária continuasse a exercer pressões, o que tumultuou ainda mais os trâmites legais para a adesão do país ao Mercado Comum do Sul.

Nesse momento desfavorável, decidiu-se por postergar a votação sobre a entrada do país no bloco, por parte do Congresso brasileiro. A oposição, mesmo não tendo votos para derrubar o projeto, se mostrou disposta a obstruir a votação indefinidamente. A base aliada, por sua vez, não estava totalmente segura sobre o resultado da votação, e esse clima de incertezas favoreceu o adiamento da votação.

Em meio a incertezas quanto à entrada da Venezuela no MERCOSUL, o presidente Chávez foi acusado de dar um ultimato de três meses para que fosse ratificada a adesão de seu país ao bloco, a partir de julho de 2007. Tal ultimato foi negado mais tarde pelo embaixador venezuelano, que afirmou que esse seria apenas um prazo estipulado pelo presidente com o objetivo de planejar suas políticas, e que o interesse venezuelano em relação à entrada no bloco continuava vigente. No fim de novembro, com o clima desfavorável, o interesse da oposição de barrar a proposta e a existência de temas mais importantes a serem discutidos, a adesão da Venezuela foi retirada da lista de prioridades do Congresso.<sup>3</sup>

Com a situação mais amena, em dezembro de 2008, foi aprovado na Câmara dos Deputados o decreto legislativo que autorizava a entrada da Venezuela no Mercado Comum do Sul. Apesar do PSDB se manifestar contra a matéria por acreditar no risco de o governo chavista se

---

<sup>2</sup> Nascida em 2004, fruto de um acordo entre a Venezuela e Cuba, a ALBA é influenciada por doutrinas esquerdistas, que propõem uma liberalização comercial baseada no bem-estar social e no auxílio econômico. Antiga Alternativa Bolivariana para as Américas.

<sup>3</sup> A decisão foi tomada no intuito de evitar que assuntos de interesse do Palácio do Planalto, como a conclusão da reforma política, fossem prejudicados em virtude da polêmica que envolve a adesão venezuelana ao MERCOSUL.

colocar contra determinadas negociações que dependessem de aprovação unânime, gerando entraves nas relações econômicas do bloco, o projeto foi aprovado pela representação brasileira no parlamento do MERCOSUL, e seguiu para a votação no Senado, última etapa necessária para a aprovação de fato do projeto.

Porém, com a aprovação do referendo permitindo a reeleição indefinida para o cargo de presidente, favorável a Chávez, alguns críticos acusaram o país, mais uma vez, de estar indo contra as cláusulas democráticas do MERCOSUL, já que a alternância no poder é uma das principais características da democracia. Outros afirmaram que, apesar da liderança controversa do presidente, seu cargo é passageiro e que quem entra no bloco é a Venezuela, e não o governo de Chávez.

Em outubro de 2009, com o acirramento dos debates sobre a aceitação do protocolo pelo Senado brasileiro, o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) propôs a rejeição da adesão da Venezuela ao MERCOSUL, após acusar Chávez de cometer diversos atos que ferem a democracia do país baseando-se em relatórios enviados pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Em contraposição à proposta de Tasso, o senador Romero Jucá (PMDB-RR), favorável ao ingresso do país no bloco, elaborou um relatório que contou com o apoio de parlamentares da base aliada governista, no qual argumentava que o governo de Chávez era transitório, e que as decisões de política externa brasileira não deveriam se submeter a um contexto político circunstancial. Afirmava que, dadas as acusações sobre o caráter antidemocrático do país, a Venezuela deveria ser inserida num contexto no qual existam mecanismos de defesa dos princípios de democracia e de defesa dos direitos humanos, existentes no MERCOSUL, ao invés de isolá-la ao não permitir sua entrada no bloco econômico.

Após diversos entraves, o projeto foi votado pela Comissão das Relações Exteriores (CRE) do Senado em 29 de outubro de 2009, e, por 12 votos a 5, os governistas votaram em favor da entrada da Venezuela no MERCOSUL. O projeto, então, seguiu para o plenário do Senado, onde foi adiado diversas vezes devido ao baixo número de parlamentares presentes nas sessões e em virtude da discordância da oposição quanto à aprovação do projeto. Contribuíram para essa discordância as declarações do presidente Hugo Chávez de que os líderes militares do país deveriam estar preparados para uma guerra no continente, em virtude da decisão colombiana de permitir a presença militar dos Estados Unidos no país no intuito de

colaborar na luta contra as Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Em vista disso, os opositores do projeto enfatizaram que a presença de Chávez no bloco geraria instabilidades à democracia do MERCOSUL que não seriam compensadas pelos ganhos provindos da integração.

Depois de tantas polêmicas, e de uma votação acirrada, foi aprovado em 15 de dezembro de 2009, por 35 votos a 27, a entrada da Venezuela no MERCOSUL pelo plenário do Senado brasileiro. Dessa forma, a adesão de fato do país ao bloco passaria a depender apenas do Congresso paraguaio, que a rejeitou em agosto de 2012 por 31 votos a 3. Por estar suspenso do bloco no momento da votação, a recusa paraguaia não impediu que a Venezuela se tornasse membro pleno do bloco, o que ocorreu em julho de 2012 (antes de sua recusa simbólica por parte do Paraguai). As negociações para a volta do Paraguai ao MERCOSUL estão atualmente em andamento, e o fato de a entrada da Venezuela haver sido realizada no momento da suspensão do Paraguai é ainda um foco de tensão para o processo de reincorporação do país ao bloco.

### **Votações Nominais**

Dentre vários temas de política externa votados no Legislativo, o evento em que a polarização partidária foi uma das mais evidentes foi a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL. As forças políticas no legislativo ficaram em campos radicalmente opostos. Os dois principais partidos de oposição, PSDB e DEM, opuseram-se frontalmente à adesão deste novo país no bloco comercial, agora já objeto de crítica por parte da oposição.

O Governo foi obrigado a postergar o máximo possível a votação no plenário da Câmara e do Senado a votação do PDC 378/2007, referente à adesão da Venezuela ao Mercosul. A oposição tentou de toda sorte obstruir a aprovação do tratado. Líderes da oposição, após a derrota na Câmara passaram a afirmar que o jogo no Senado seria diferente, visto que o Governo tinha à época uma maioria mais apertada nesta casa. De fato a votação foi mais apertada no senado, mas a proposta foi aprovada em ambas as casas. Como se pode ver na tabela 1, abaixo, a diferença de comportamento dos partidos na Câmara e Senado é pequena. Em ambas as casas, os únicos partidos que votaram contra o projeto foram PSDB e DEM. Nesta votação todos os demais partidos, mesmo os que não fizeram parte da coalizão governista, votaram a favor da proposta. A liderança partidária do PPS na Câmara liberou o



voto e a base do partido votou majoritariamente a favor. Particularmente nesta votação, portanto, o PPS não seguiu a aliança oposicionista.

A diferença mais expressiva do comportamento dos partidos entre uma casa e outro foi com relação à disciplina partidária, especialmente do DEM. Enquanto que no Senado Federal o partido votou de forma unânime contra a proposta (12 votos contra), na Câmara de Deputados cerca de 45% dos seus 32 deputados federais votaram a favor da proposta. No caso do PSDB a diferença não chega a ser significativa posto que apenas um deputado PSDBista, dos 32 votantes, votou a favor na Câmara frente à votação por unanimidade observada no Senado.

**Tabela 1: Votações nominais referentes ao ingresso da Venezuela no Mercosul na Câmara de Deputados e no Senado.**

| Câmara       | Não       | Sim        | Total      | Senado       | Não       | Sim       | Total     |
|--------------|-----------|------------|------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| PSDB         | 31        | 1          | 32         | PSDB         | 11        | 0         | 11        |
| DEM          | 22        | 10         | 32         | DEM          | 12        | 0         | 12        |
| PPS          | 2         | 7          | 9          | PT           | 0         | 7         | 7         |
| PT           | 0         | 60         | 60         | PMDB         | 2         | 9         | 11        |
| PMDB         | 3         | 55         | 58         | PTB          | 1         | 7         | 8         |
| PR           | 1         | 26         | 27         | PDT          | 0         | 4         | 4         |
| PP           | 2         | 20         | 22         | PR           | 0         | 2         | 2         |
| PDT          | 0         | 17         | 17         | PRB          | 0         | 2         | 2         |
| PSB          | 0         | 17         | 17         | PSB          | 0         | 2         | 2         |
| PTB          | 0         | 13         | 13         | PC DO B      | 0         | 1         | 1         |
| PCdoB        | 0         | 12         | 12         | PP           | 0         | 1         | 1         |
| PV           | 0         | 11         | 11         | PSC          | 1         | 0         | 1         |
| PSC          | 0         | 5          | 5          | <b>Total</b> | <b>27</b> | <b>35</b> | <b>62</b> |
| PMN          | 0         | 3          | 3          |              |           |           |           |
| PSOL         | 0         | 3          | 3          |              |           |           |           |
| PHS          | 0         | 2          | 2          |              |           |           |           |
| PRB          | 0         | 2          | 2          |              |           |           |           |
| PTC          | 0         | 1          | 1          |              |           |           |           |
| <b>Total</b> | <b>61</b> | <b>265</b> | <b>326</b> |              |           |           |           |

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Legislativo - Cebrap e Base CAENI - Legislativo e Política Externa.

O exame das votações nominais desta mesma matéria (PDC 378/2007) em duas comissões permanentes, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), também revelam comportamento partidário distinto ao do plenário. Em ambos os casos o grau de disciplina partidária é superior ao do plenário. No caso da CCJ foram 44 votos a favor da incorporação da Venezuela e 17 contrários. Os votos contrários foram da coalizão oposicionista (PSDB-DEM-PPS) com uma única exceção,



representado por um voto de um deputado peemedebista do MS, que também votou negativamente.

No caso da CREDN, a oposição, constituída pelo bloco PSDB/DEM/PPS, tentou obstruir o quanto pôde as votações. A única divergência veio de um deputado do DEM de Roraima, que votou em sintonia com a posição governista. Foram 15 votos favoráveis advindos da coalizão governista e uma abstenção de um legislador do PV. Diferentemente do que ocorreu no plenário da Câmara, o PPS votou em sintonia com a coalizão oposicionista.

A indisciplina partidária do DEM no plenário demanda reflexão. Esses dados não são suficientes para concluir, mas é possível que o elemento federativo esteja na base da explicação da indisciplina partidária do DEM na Câmara dos Deputados. A razão que nos leva a estabelecer esta relação, entre federalismo e tomada de posição, deriva da observação das origens dos legisladores dissidentes do DEM na votação da PDC 378/2007. À exceção de 2 deputados mineiros, os democratas dissidentes eram todos oriundos da região norte-nordeste (2 de Roraima, 2 do Piauí, 2 da Bahia, 1 de Sergipe e 1 do Amapá).

Os interesses substantivos, tanto econômico quanto políticos, podem ser a base do comportamento dos dissidentes do DEM. É histórico e consolidado o discurso crítico da elite do Norte e Nordeste em relação ao viés regional do Mercosul. De acordo com essa percepção, o Mercosul vinha representando, desde a sua origem, um projeto cujas externalidades positivas foram sempre dirigidas aos estados do Sul e do Sudeste do país. O ingresso da Venezuela ao bloco seria um modo de incrementar a participação dos estados do norte e nordeste na dinâmica internacional.

### **Trâmites legislativos e discursos**

Apresentado à apreciação do Congresso no dia 26 de fevereiro de 2007 pelo poder Executivo, sob forma da MSC-82/2007, a emenda que submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado em Caracas no dia 4 de julho de 2006 pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e da Venezuela, deu início aos trâmites legislativos visando promulgar o tratado no Brasil. Por se tratar de um ato internacional, o protocolo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL deve ser assinado pelo representante do poder Executivo (no caso o Presidente

da República eleito, Luís Inácio da Silva) e ratificado pelas duas casas do Congresso Nacional, passando por suas respectivas comissões, de forma que, se aprovado, entre em vigor com o decreto presidencial.

O projeto, previamente aceito pelo Executivo com a assinatura do Presidente da República, deve ser aprovado pelo Congresso Nacional, passando pelo aval das duas casas que o compõem ó a Câmara dos Deputados, representando o povo, e o Senado Federal, como representante dos Estados da federação ó para que entre em vigor. A questão da entrada da Venezuela se estendeu por quatro anos até que fosse aprovada pelo Legislativo, período em que se acirraram os debates entre a base aliada e a oposição. De um lado, os favoráveis à adesão (membros da base aliada) argumentavam sobre os benefícios econômicos e a estabilidade decorrente do aumento do poder que o bloco eventualmente obteria com a adesão da Venezuela (principalmente seu mercado consumidor e suas imponentes reservas petrolíferas). De outro, a oposição destacava que a figura de Chávez como governante do país traria instabilidade política ao bloco, uma vez que alegavam que o crescente totalitarismo de algumas de suas ações significava o não cumprimento das exigências contidas na cláusula democrática acordada pelo Tratado de Assunção, além das eventuais dificuldades que o bloco teria em suas negociações externas com seus principais parceiros ó EUA e União Europeia ó que decorreriam da presença de Hugo Chávez como representante de um dos países do bloco. Dessa forma, a passagem do projeto nas duas casas do Congresso Nacional, assim como nas audiências da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), foi permeada de debates e divergências que culminaram no seu aceite. A questão a ser analisada aqui, porém, é o posicionamento de alguns congressistas em especial, tendo em vista a não coerência entre seu voto e a diretriz seguida pelo seu partido.

Como demonstrado anteriormente, os trâmites que constituem o processo de aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL foram bastante conturbados no cenário político brasileiro, até que o projeto fosse aprovado em 15 de dezembro de 2009. O cerne da questão era a diferenciação entre uma política de Estado e uma política de governo. Enquanto a base aliada afirmava ser necessária uma atuação em prol do Estado, deixando de lado questões ditas õideológicasõ e õenviesadasõ, a oposição se negava a aceitar a entrada da Venezuela acusando com base no fato de Chávez estar no poder, atualmente. Nesse sentido, a oposição obstruiu diversas vezes as votações nas plenárias e nas comissões, tendo em vista o cenário

político internacional desfavorável em diversos momentos, o que atrasou a ratificação por parte do Congresso.

O objetivo é, tendo em vista o conturbado processo de aceitação da matéria, analisar a questão da infidelidade partidária tendo a entrada da Venezuela como estudo de caso concreto para entender os motivos e os argumentos que levaram os congressistas a votar contra a orientação de seus partidos. Nesse sentido, permearemos os discursos dos deputados e senadores com as análises quantitativas das votações de forma a justificar o peso que tem a orientação partidária e a origem do representante em sua orientação individual. Os discursos analisados foram proferidos no âmbito do Congresso durante toda a tramitação da matéria, e, além disso, pareceres de câmaras de comércio, associações industriais e setores empresariais foram utilizados para destacar o interesse econômico de diversos estados da federação e setores da sociedade envolvidos no processo.

A questão da politização no âmbito das matérias de política externa no Congresso é clara quando notamos a orientação formal dos partidos políticos em relação a determinados temas. Ela entra em conflito, muitas vezes, com o interesse nacional e o interesse subnacional (Estados e regiões que eventualmente se beneficiariam mais no processo), uma vez que a polarização se dá graças a um cenário político ideologizado entre o governo e a oposição. Notamos essa ideologização claramente com os argumentos de congressistas que votam contra a orientação partidária.

Dessa forma, o processo legislativo procedeu-se da seguinte maneira: após aprovada pelo Executivo, o protocolo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL chegou ao Legislativo e, inicialmente passou pelo crivo da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e pela Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça. Enquanto tramitava pela Câmara dos Deputados e pelas duas comissões, o cenário internacional no que diz respeito às relações Brasil-Venezuela era favorável ao acalorado debate que se sucedeu em sua tramitação. A não renovação da concessão à Rádio Caracas de Televisão foi o ponto de partida para que críticas em relação ao não cumprimento dos ideais democráticos e às violações contra a liberdade de expressão por parte do governo venezuelano. A oposição, liderada pela coligação PSDB ó DEM, tentou de todas as formas obstruir as votações e postergar o seu aceite. Além disso, alguns setores empresariais começaram a exercer pressões no intuito de barrar a entrada do país no MERCOSUL, tendo em vista o não cumprimento dos prazos de liberalização dados à

Venezuela. Além disso, os produtos que deveriam incorporar a lista das que teriam a Tarifa Externa Comum (TEC) também não estavam bem definidos. O intuito era, portanto, barrar o que eles argumentavam ser uma integração incompleta, como forma de obter poder de barganha para negociar os termos dessa integração completa almejada por esses setores. O argumento partidário, por sua vez, era mais ideológico, à medida que seus argumentos focalizavam a figura de Chávez e suas ações frente ao governo venezuelano.

A questão da incorporação da Venezuela sob o argumento de que esta expandiria o MERCOSUL de fato, por parte dos setores favoráveis, foi um ponto chave dos diversos discursos analisados. A clara preferência pela adesão da Venezuela ao MERCOSUL, tanto de parlamentares da situação quanto da oposição, se deu massivamente pelas relações que os Estados fronteiriços e próximos à Venezuela mantêm com este país. Parcerias em áreas como a educação, saúde e infraestrutura foram os principais argumentos utilizados por eles para facilitar a entrada do país no bloco. Os entraves que atualmente se encontram para a idealização efetiva dos projetos, sob o argumento desses setores, seria gradativamente eliminado à medida que as facilidades decorrentes desse ingresso fossem sendo implantadas. O deputado Neudo Campos<sup>4</sup>, do PP de Roraima, enfatizou essa preocupação:

*“No contato diário, por meio dos projetos grandiosos que fizemos, como a linha de transmissão de energia elétrica de Guri a Boa Vista, encontramos no Presidente Chávez um aliado, um amigo [...] Nós de Roraima convivemos com isso bem de perto. Não queremos ver esse clima de acirramento, essa separação acontecer, no momento em que a Venezuela está inserida no MERCOSUL. Queremos a Venezuela no MERCOSUL.”*

A questão do interesse nacional em detrimento de questões ideológicas era sempre visível, como podemos analisar no discurso de Beto Albuquerque<sup>5</sup>, do PSB do Rio Grande do Sul:

*“É de olho nesse horizonte de médio e longo prazos que precisamos ser mais tolerantes, mais flexíveis e colocar, acima de qualquer interesse, o interesse nacional e o dos países latino-americanos.”*

Em seu discurso na Câmara dos Deputados, Fernando de Fabinho<sup>6</sup>, do DEM da Bahia atentou também para o fato da ideologia partidária presente no debate, justificando sua infidelidade com a questão do interesse nacional:

---

<sup>4</sup> Discurso proferido em 11/06/2007.

<sup>5</sup> Discurso proferido em 02/07/2007

*õDe qualquer forma, eu me posiciono a favor. Questões ideológicas, filosóficas e políticas não estão acima dos interesses maiores que a adesão ao bloco sul-americano de um país importante como a Venezuela pode proporcionar.õ*

Estes e muitos outros discursos enfatizaram, no início do debate, a tentativa de focar numa estratégia de longo prazo em detrimento do discurso que focava nas atitudes pontuais de Chávez. Concomitantemente aos debates na Câmara, as deliberações da CREDN atentaram bastante para outros acontecimentos, apesar de não notarmos claramente uma indisciplina partidária nas votações da comissão. Nelas, o deputado João Almeida, líder do PSDB na Câmara, atentou para o fato de que a política do governo Chávez é instável e por muitas vezes exótica, em se tratando de parcerias comerciais e econômicas. Questionou a pressa do presidente Chávez na questão do ultimato dado por ele aos congressos brasileiro e paraguaio para que o processo de aceitação da inclusão da Venezuela no MERCOSUL fosse realizado mais rapidamente, fato que gerou mais entraves e polêmicas em torno da matéria. A resposta da situação, dada pelo ministro Celso Amorim, foi a de que havia, como dito posteriormente pelo próprio presidente venezuelano, uma expectativa para que a ratificação da entrada ocorresse logo, e não um prazo ou um ultimato. Além disso, o ministro fala das vantagens provindas do ingresso do país no bloco, destacando que o MERCOSUL exerceria muito mais influência na Venezuela do que o contrário. Termina julgando não existir razões para que não ocorra a adesão, tendo em vista que as relações bilaterais entre o Brasil e a Venezuela são boas, e só tendem a crescer, inexistindo qualquer razão concreta para que o aceite do ingresso não fosse realizado.

Nesse sentido, a questão da ideologia permeando o debate, aliado aos interesses estatais fortemente presentes no posicionamento de alguns congressistas levou diversos deles a ir contra a orientação formal, principalmente no caso dos Democratas. Ainda na mesma sessão, que foi marcada pelas pressões oposicionistas no sentido de adiar a tomada de decisão com a retirada da pauta de discussão, o deputado Francisco Rodrigues justificou sua infidelidade:

*õRecebi orientação do partido no sentido de apoiar a retirada de pauta, mas gostaria de afirmar que discordo dessa posição partidária, até porque o Presidente Hugo Chávez não é eterno. Na verdade, estamos trabalhando com o Estado bolivariano, a República Bolivariana da Venezuela. A importância estratégica, por exemplo, para nós, da Amazônia, é inquestionável. As relações entre a Venezuela e os Estados amazônicos são importantíssimas para o desenvolvimento daquelaõ*

---

<sup>6</sup> Discurso proferido em 21/11/2007

*região. [...] Particularmente, continuo defendendo veementemente a entrada da Venezuela no MERCOSUL.ö*

O deputado Aldo Rabelo, do PCdoB de São Paulo, justificou a postura do deputado Francisco Rodrigues apontando eles como decorrência de interesses localistas:

*ö[...] Não é por acaso que os argumentos mais contundentes foram aqui sustentados por deputados de São Paulo, que talvez não precisem tanto dessa integração como Roraima, como o Nordeste, como Amazonas. Talvez, para São Paulo, a integração seja um polo para São Paulo/Buenos Aires/Santiago, como chegou a ser no começo do século XX e no final do século XIX. Mas para o Brasil profundo, para o Brasil que não tem a expectativa senão a de integração com a América do Sul por nossos irmãos de fronteira, o Brasil do Centro Oeste, o Brasil do Norte, para este Brasil profundo talvez a integração faça mais sentido.ö*

Na Audiência Pública de 5 de setembro de 2007, que atende ao Requerimento de nº 89/2007 de autoria do Deputado Arnaldo Madeira, esclareceu-se a posição da Confederação Nacional da Indústria, representada por Soraya Rosar<sup>7</sup>, como favorável à entrada da Venezuela no MERCOSUL, atentando para o cumprimento das requisições estabelecidas no Protocolo de Adesão, demonstrando claramente o interesse dos outros setores em relação à matéria. Além disso, o deputado Dr. Rosinha e o Embaixador Afonso Cardoso demonstraram-se favoráveis também, tendo em vista o impacto econômico positivo que seria gerado com a entrada do país, ao passo que João Almeida questionou sobre o cumprimento dos cronogramas estabelecidos.

Na audiência do dia 24 de outubro de 2007 fica clara a defesa, majoritariamente dos estados da região Norte/Nordeste, da entrada da Venezuela no MERCOSUL. Treze governadores de diversos partidos, inclusive do PSDB, manifestaram o interesse frente à aprovação do acordo do ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Também notamos uma forte tendência de apoio dos presidentes e empresários ligados às câmaras de comércio da região, como podemos notar no discurso proferido pelo deputado Dr. Rosinha (PT-PR):

*öRecebemos diversas moções e manifestos<sup>8</sup>, todos eles também favoráveis ao imediato ingresso da Venezuela no MERCOSUL. [...] A Câmara Venezuelana-Brasileira de Comércio e Indústria também juntou um expediente com declarações favoráveis ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL como membro pleno, do Governador do Estado do Amapá, Valdez Góes, do PDT; do*

---

<sup>7</sup> Gerente Executiva de Negociações Internacionais da CNI.

<sup>8</sup> Moções e manifestos referentes a diversos setores comerciais, industriais e governamentais do Acre, Alagoas, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará, Piauí, Sergipe, Ceará e Tocantins.

*Governador do Estado do Amazonas, Eduardo Braga, do PMDB; do Governador do Estado da Bahia, Jaques Wagner, do PT; do Governador do Estado do Ceará, Cid Gomes, do PSB; do Governador do Estado do Maranhão, Jackson Lago, do PDT; da Governadora do Estado do Pará, Ana Júlia, do PT; do Governador do Estado de Pernambuco, Eduardo Campos, do PSB; do Governador do Piauí, Wellington Dias, do PT; do Governador de Rondônia, Ivo Cassol, do PPS; do Governador de Roraima, Ottomar de Souza Pinto, do PSDB; do Governador de Sergipe, Marcelo Déda, do PT; do Governador do Tocantins, Marcelo Miranda, do PMDB; e, num anexo, do Governador do Estado Acre, Binho Marques, do PT.*

Nesse sentido, com as declarações favoráveis dos setores do Norte e Nordeste, principalmente, o debate girou em torno da contraposição do que os deputados chamaram de *o Brasil do Sudeste* e *o Brasil profundo*. A ideologia pré-concebida no posicionamento dos partidos políticos foi clara ao dotar a oposição de uma atitude, de certa forma, *antichavista*, destacadamente da oposição nas regiões do Sul e Sudeste. Nas palavras de Henrique Fontana (PT-RS), haveria um grande desrespeito ao interesse nacional e ao papel do Itamaraty como condutor da política externa do Brasil caso a matéria não fosse aceita:

*o [...] É muito sério o Parlamento discordar frontalmente da diplomacia brasileira, que tem enorme qualidade, tem história. São quadros técnicos contratados, pessoas que têm evidente ideologia nas suas idéias e posições [...] mas se pautam por uma visão de dirigir a política externa de nosso País, defendendo o interesse nacional! E, depois de muitos anos de negociação, propõem que esse protocolo seja acolhido.*

Esse posicionamento não seria justificado, nas palavras de Raul Jungmann, à medida que se considera a existência de artigos no Protocolo de Ushuaia que garantiriam a expulsão do país do bloco caso houvesse uma ruptura na ordem democrática do país. O que deveria acontecer, segundo o argumento da base aliada, era a inserção da Venezuela no âmbito de influência do MERCOSUL para garantir que os ideais democráticos fossem respeitados naquele país. O papel dos investimentos viria para intensificar esses laços com a Venezuela no sentido de aumentar as relações bilaterais entre os países e servir como um ponto de partida para a ampliação do MERCOSUL de fato, com a diminuição da desigualdade e o aumento da participação de outros estados na dinâmica integrativa. Nessa linha, Colbert Martins (PMDB-BA) defendeu a entrada do país:

*o [...] estamos concluindo um processo em que teremos grandes interesses a defender, primeiro porque vamos colocar produtos brasileiros na Venezuela, sem impostos, sem taxas, assim como eles vão colocar seus produtos aqui também. Somente o Brasil tem 3 bilhões de reais de superávit.*



*Os investimentos que a Venezuela fará no Brasil, como essa refinaria que será instalada no Nordeste ô queria que fosse na Bahia, mas acabou-se optando por Pernambuco ô , servirão para diminuir as desigualdades existentes no Brasil. Como dizem os orientais, é melhor ter o leão mais perto do que mantê-lo distante, principalmente se temos interesse em enfrentá-lo. Eu vou votar favoravelmente à matéria [...]*

Nesse debate, porém, a estratégia da oposição era barrar o máximo possível a votação da matéria, ao passo que a situação esperava um momento favorável e menos conturbado para por a pauta em votação. De qualquer maneira, com 15 votos e apenas uma abstenção, o parecer foi aprovado pela CREDN, onde notamos apenas a infidelidade partidária, demonstrada acima, de Francisco Rodrigues do DEM.

A Mesa do Congresso orientou que a tramitação da matéria, após aprovação na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, passasse então para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para, enfim, ser decidida no plenário da Câmara. Na CCJC, o ponto fundamental era analisar a constitucionalidade da matéria em questão. Na audiência pública de 20 de novembro de 2007, requerida pelo deputado Antônio Carlos Magalhães Neto, do DEM-BA, houve duas posições: a defendida pelo embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que julgou constitucional a matéria em questão, com base nos preceitos legislação brasileira, e a do professor Carlos Roberto Pio, que acusou o sistema político venezuelano de personalista e violador dos preceitos básicos da democracia e das condições necessárias para uma integração plena. Além disso, o tema da politização do MERCOSUL como um todo, no intuito de demonstrar a nova diretriz que o bloco tem seguido nos últimos anos foi um ponto essencial para as discussões, uma vez que a entrada da Venezuela tem grande peso nesse cenário de mudança. A questão do petróleo venezuelano foi um ponto chave do argumento oposicionista, que atrelou o controle do Estado sobre as reservas à permanência de Chávez indefinidamente no poder, acusando o presidente de ômandarö na economia. José Genoíno defendeu a entrada do país com o argumento de que, nesse quadro de politização, uma exclusão traria mais malefícios do que garantir a entrada do país e mantê-lo sobre a zona de influência do MERCOSUL:

*ôÉ muito melhor buscarmos a integração, o debate, o exame das cláusulas democráticas e a criação de um consenso do que o estabelecimento de uma política de exclusão, de combate e de julgamento.õ*

Além disso, o embaixador Samuel Pinheiro refutou a possibilidade de uma ação hostil por parte da Venezuela no que diz respeito à chamada *õ*corrida armamentistaõ que o país estaria promovendo com seus acordos bélicos, aos olhos da oposição. Existem sim acordos militares, e o Brasil também os realiza. Mas o argumento de que eles seriam uma ação hostil não se confirmam, tendo em vista que a região fronteiriça não tem nenhuma divergência ou nenhum motivo que justifique o posicionamento de tropas para um eventual conflito com o Brasil.

No que se refere à constitucionalidade da matéria, foram citadas diversas vezes os artigos tanto da constituição brasileira, referente ao objetivo integrativo presente no artigo 4º, quanto das disposições sobre a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia. A primeira<sup>9</sup>, citada diversas vezes no intuito de defender o aceite do país no bloco, era usada para tentar argumentar em favor da integração latino-americana como um processo desvinculado de governos específicos e interesses de governantes, de forma que tratavam a questão como resultado de um interesse nacional, superior e ideologias e disputas partidárias. A segunda, por sua vez, era utilizada de forma a acusar o governo Chávez de antidemocrático. Segundo o artigo 1º, *õ*A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocoloõ. A partir disso, os argumentos giravam em torno da inexistência de um cenário que caracterizasse a Venezuela como um país democrático, argumentando-se pela inconstitucionalidade da matéria. Com esse cenário, muitos parlamentares acusavam Chávez de ferir os incisos do artigo 4º da Constituição brasileira, ao mesmo tempo em que não julgavam o governante como respeitador das cláusulas do artigo 1º do Protocolo de Ushuaia.

As posições foram bem polarizadas e, apesar de ser aprovado um relatório favorável, deputados que tinha opiniões opostas deram õvotos em separadoõ, justificando a razão em documento. Em oposição ao voto do deputado Paulo Maluf, que aprova e julga juridicamente apta a entrada da Venezuela no MERCOSUL, Matteo Chiarelli, Roberto Magalhães e Antônio Carlos Magalhães Neto votaram a favor da inconstitucionalidade da matéria, em voto separado. O deputado Moreira Mendes do PPS também julgou a matéria inconstitucional por julgar a Venezuela *õ*[...] desprovida de credenciais democráticas necessárias para fazer parte do MERCOSUL.õ, ao passo que o deputado Flávio Dino, do PCdoB, e Regis de Oliveira, do PSC, votaram em separado pela constitucionalidade e aprovação da matéria. No que diz

---

<sup>9</sup> õA 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 naçõesõ

respeito à infidelidade partidária, porém, os votos da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados não apresentou nenhum resultado relevante, uma vez que foi baseado mais no embate ideológico, com argumentos referentes à democracia e constitucionalidade da matéria, do que em argumentos referentes aos ganhos econômicos e comerciais que viriam a beneficiar alguma região em específico. Nesse sentido, o projeto de decreto legislativo nº387/07 foi aprovado por 44 votos a favor contra 17 contrários no dia 21 de novembro de 2007, sendo enviado, por fim, à plenária da Câmara dos Deputados para que fosse votada e seguisse para o Senado<sup>10</sup>.

### **Fatores relevantes na atuação parlamentar: o peso do federalismo na Câmara de Deputados**

Os aspectos relevantes na definição da atuação parlamentar no âmbito do Congresso Nacional é um tema que vem ganhando força nos últimos estudos referentes à questão, principalmente no que diz respeito às votações em política externa. Apesar de apresentar um alto grau de ratificação dos acordos internacionais, explicado em grande parte pelo modelo presidencialista de coalizão que se adota no Brasil, o comportamento dos legisladores nem sempre é passivo e nem sempre é explicado somente por questões relacionadas às preferências partidárias. Nesse modelo há uma base governista ampla apoiando o presidente, de um lado, e a oposição, formada muitas vezes também por uma coalizão, de outro. Nesse sentido, além do debate ideológico que permeia o cenário situação-oposição no âmbito nacional, as questões de política externa têm mostrado, nos últimos anos, que os partidos têm adquirido posições discriminantes em relação à política externa brasileira. Há uma clara influência dos partidos na definição desta, uma vez que analisamos diversos pontos de vista quando tratamos da questão da ratificação de acordos internacionais, nesse caso, e da divergência de opiniões no que tange às relações internacionais do Brasil.

É essencial, portanto, destacar o papel do partido na definição da atuação do legislador. Similaridades ideológicas e políticas permitem, muitas vezes, que partidos se unam em torno de questões às quais consideram ter um ponto de vista comum. A definição do voto de seus integrantes, dessa forma, é fruto desse ponto de vista resultante de valores e ideologias compartilhadas. A questão a ser analisada, porém, é a força que têm os fatores chamados de

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que, por apresentar um menor número de congressistas, não apresentar casos de infidelidade partidária e envolver majoritariamente o debate ideológico, a análise estatística das votações do Senado não foram levadas em conta.

õmarginaisõ na análise do comportamento legislativo. Estudos sobre as preferências dos congressistas envolvem a análise da importância da pressão de grupos de interesse, da própria ideologia envolvida no debate, do federalismo e até mesmo da cultura na definição do posicionamento em matérias de política externa. Setores beneficiários de determinada medida podem pressionar para conseguir que haja uma votação favorável em alguma matéria. Da mesma forma, setores contrários podem obstruir as votações e tentar influenciar a rejeição da mesma. Há, nesse sentido, um intenso debate sobre a relevância desses fatores à medida que se nota altos índices de infidelidade partidária em algumas matérias votadas nas plenárias do Congresso.

A questão analisada aqui, portanto, envolve o subnacionalismo influenciando a atuação legislativa: a existência de interesses e especificidades regionais influencia a decisão e a atuação do legislador nas votações? E, se influenciam, elas são de fato relevantes e/ou preditivas? Estudos referentes à atuação parlamentar e o papel do federalismo dão a este um peso marginal na definição do voto do deputado, não apresentando um grande peso preditivo na questão. A relevância dela, porém, é muitas vezes grande e podem ser explicadas pela análise de discursos no âmbito do Congresso Nacional. A infidelidade partidária se justifica através de temas como ganhos econômicos e comerciais, estratégicos, políticos e sociais.

No entanto, há uma variação no peso das variáveis explicativas do comportamento legislativo. A orientação partidária, por ser fruto de uma ideologia supostamente compartilhada por todos os legisladores, tem um papel principal na explicação à medida que não é dependente da questão analisada. Variáveis como o federalismo, por exemplo, têm maior peso quando há um impacto direto sobre determinados estados quando tratamos de uma matéria em específico. No caso da entrada da Venezuela no MERCOSUL, o federalismo ganha força ao notarmos a existência de interesses específicos de alguns estados, destacadamente os da região norte e nordeste, em áreas de infraestrutura, investimentos, comércio e até mesmo em relação a questões fronteiriças e estratégicas. Dessa forma, o debate sobre seu aceite esteve bem polarizado na questão ideológica, mas mostrou dissidências em razão de questões estratégicas, fronteiriças e econômicas, principalmente. A análise dos discursos no âmbito da Câmara dos Deputados (tanto na plenária quanto nas comissões de relações exteriores e de constituição, cidadania e justiça) demonstra e reitera essa polarização. A escolha por analisar a votação da Câmara dos Deputados com mais profundidade no que tange à dissidência de opiniões entre partidos e congressistas se deve principalmente ao fato de notarmos uma maior

proporcionalidade na representação dos estados, nos dando uma maior amostragem para que possamos analisar e comprovar quais unidades da federação apresentam um maior grau de infidelidade partidária. Dessa forma, os dados recolhidos se referem à votação no âmbito da plenária da câmara, e, a partir deles, se organizou o modelo analítico que será apresentado a seguir. No que diz respeito aos discursos, o priorizou-se por mostrar o debate ideológico que se deu entre os partidos de oposição e os da situação, enfatizando os discursos referentes aos parlamentares dissidentes e a existência de grupos de pressão relacionados à questão, para mostrar o peso que esse caráter marginal explicativo tem sobre a atuação parlamentar.

No geral, a grande oposição em relação ao aceite da Venezuela no MERCOSUL foi liderada pelos dois grandes partidos de oposição, atualmente. O PSDB e o DEM se posicionaram veementemente contra a adesão do país ao bloco, o que explica os diversos adiamentos e os entraves que permearam todo o processo de ratificação pelo Legislativo. O PPS, nessa votação, não seguiu a aliança oposicionista e liberou o voto de seus representantes, que votaram majoritariamente a favor. A base aliada, por sua vez, se posicionou a favor da matéria e não apresentou nenhum caso de infidelidade partidária. A votação não apresentou casos de infidelidade no âmbito da plenária do Senado Federal e na Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça da Câmara, e, no caso da Comissão de Relações Exteriores, possuiu uma única divergência de um deputado do DEM de Roraima. No que diz respeito à votação na plenária da Câmara, notamos uma grande dissidência: 45% dos deputados do DEM votaram a favor da proposta, e, dos 32 votantes do PSDB, um deles apresentou uma posição divergente. Cabe destacar, porém, que apesar de não estar contabilizada nos dados estatísticos, a existência de apoio por parte de governadores e outros membros do PSDB e do DEM em relação à aprovação da matéria se deu através de manifestos e declarações. Além disso, câmaras de comércio, setores empresariais e setores industriais manifestaram também seu apoio, principalmente aquelas de regiões potencialmente mais favorecidas do aceite da matéria. Portanto, numa análise qualitativa das motivações envolvidas no processo legislativo, podemos observar um papel relevante do federalismo no debate posto. A argumentação ideológica principal é permeada a todo o momento por questões localistas que influenciam a tomada de decisão do congressista.

Nesse sentido, a importância da análise estatística vem da preocupação em demonstrar empiricamente a observação realizada. Os dados recolhidos das votações permitem demonstrar especificamente os estados da federação onde o a importância de questões locais

tem mais valor na tomada de decisão do congressista. À exceção de dois deputados dissidentes do DEM de Minas Gerais, notamos claramente a predominância das regiões norte e nordeste no mapa da infidelidade política em âmbito nacional<sup>11</sup>. No caso do PSDB, apenas o deputado Manoel Salviano, do Ceará, votou a favor da entrada do país, contrariando a orientação de seu partido. Vale citar a justificativa do então governador de Roraima na época do debate, Ottomar de Souza Pinto, do PSDB, sobre a necessidade de aceitar o novo membro do bloco, publicada no periódico América Latina, de 23/10/2007:

*õImportante ressaltar que Roraima, face sua localização geográfica, já no hemisfério norte, distante dos principais centros consumidores do nosso País, ainda não desfrutou das vantagens competitivas oportunizadas às regiões do centro-sul, desde a criação do MERCOSUL. Com a efetivação da Venezuela, como membro pleno deste bloco, abre-se uma grande oportunidade para a integração econômica, social e cultural, principalmente do norte do Brasil com o sul da Venezuela, com grandes perspectivas para a concretização de inúmeros negócios.õ*

Apesar de não entrar no âmbito das justificativas dos congressistas no Legislativo, a declaração do então governador sintetiza o argumento principal que destacamos aqui: a ampliação do MERCOSUL de fato é de interesse principalmente das regiões norte e nordeste, fato pelo qual a maior parte dos casos de infidelidade vem de estados situados nelas. Isso daria um papel mais relevante a essas regiões, que seriam gradativamente incluídos na dinâmica econômica do MERCOSUL, possibilitando um maior aprofundamento nos esforços de integração do continente sul americano. As externalidades positivas do processo integrativo seriam expandidas para esse õBrasil profundoõ, que, segundo o deputado Aldo Rabelo, estariam alheios aos benefícios que a integração regional, nos moldes atuais e sem a Venezuela, possibilita a estados da região sul e sudeste.

Dessa forma, analisamos empiricamente os dados da seguinte forma: a partir da consideração numérica da infidelidade partidária (em que o número 1 foi utilizado quando a votação do congressista era a mesma da orientação de seu partido, e 0 para quando isso não ocorria), comparamos a questão da infidelidade com as variáveis õpartido políticoõ e õestado de origem do congressistaõ. Dessa forma, seria visível o peso que tem a ideologia de cada partido político na definição do voto do congressista, e, com a variável do estado, a relevância que tem a origem do deputado em sua votação. Cabe destacar, nessa análise, que a infidelidade

---

<sup>11</sup> No caso dos Democratas, temos 2 deputados de Roraima, 2 de Piauí, 2 da Bahia, 1 de Sergipe e 1 de Alagoas votando contra a orientação partidária..

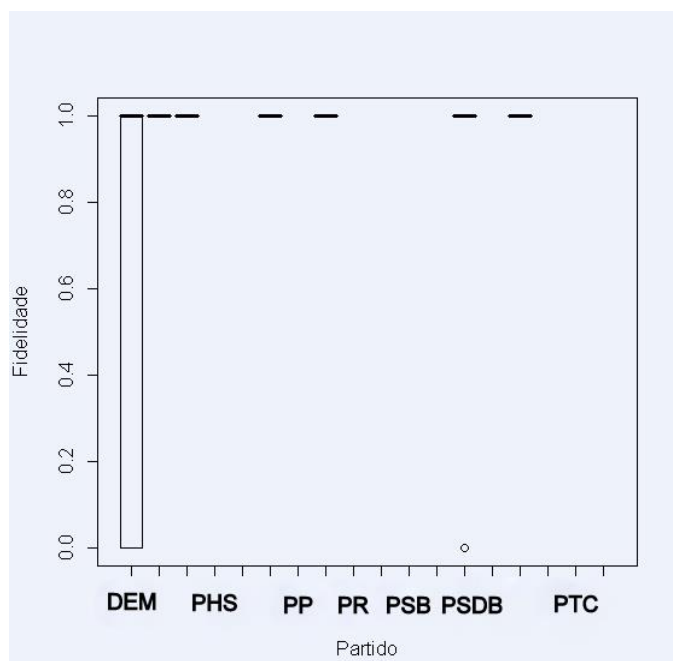
partidária existiu apenas em casos em que o congressista votou õsimõ, contrariando a indicativa negativa de seus partidos (a dizer: deputados dissidentes do PSDB e do DEM). Nos demais casos, a indicação positiva por parte dos partidos da base governista foi seguida por todos os seus representantes.

Tendo em vista a definição das variáveis explicativas que compõem nosso banco de dados, o próximo passo é realizar a análise dos dados de forma a comprovar ou não a hipótese colocada, de que o federalismo, em alguns casos, tem um papel relevante na definição dos interesses dos parlamentares em matérias de política externa. A análise foi feita através de duas regressões separadas: infidelidade e partido, na primeira, e infidelidade e estado da federação, na segunda.

Primeiramente, cabe enfatizar o papel do partido. Notamos na revisão bibliográfica e na análise dos discursos proferidos no âmbito do Congresso Nacional um grande papel do partido na definição ideológica do congressista. Apesar de notarmos argumentos de todos os tipos no debate que permeou o aceite da Venezuela no MERCOSUL, percebemos claramente o predomínio de um embate ideológico entre a base aliada e a oposição. Esse era o cerne da discussão, que pôs o PT e seus aliados de um lado, e o PSDB e o DEM de outro. A infidelidade partidária, porém, se mostrou relevante nos partidos oposicionistas, o que podemos ver no gráfico abaixo, que situa os parlamentares de acordo com sua fidelidade:

---

**Gráfico 1: Infidelidade, por partidos políticos.**





Antes de explicar seu significado, cabe destacar que, como citado anteriormente, alguns partidos não tiveram sua orientação previamente definida, uma vez que certos partidos deixaram a votação em aberto, cabendo, portanto, à decisão dos parlamentares. Nesses casos não há infidelidade, fato pelo qual não vemos nenhuma indicação no gráfico para esses partidos. Os da base aliada e da oposição, porém, aparecem com características bem diferenciadas. A partir da análise do Gráfico 1, podemos fazer algumas inferências estatísticas importantes. Aqueles que seguiram totalmente a orientação de seus partidos estão situados em 1 (numeral representativo da fidelidade partidária). Esse fato é comprovado pelo fato de todos os congressistas do PT, PCdoB, PDT, PMN e PPS se situarem em 1 no quesito de fidelidade. Dessa forma, a probabilidade de o congressista seguir a orientação de seu partido é estatisticamente maior nesses partidos que não apresentaram casos de infidelidade. A oposição, por sua vez, apresenta resultados diferentes. A grande dispersão notada pela barra vertical representando o DEM indica que este é o partido com maior número de casos de infidelidade. Não estamos dizendo com isso que a influência do partido é irrelevante. Como mostrarão os dados da regressão, mais abaixo, eles apresentam sim um grau de relevância, sendo este menor do que nos outros partidos. O PSDB, por sua vez, encontra-se no meio termo entre esses dois extremos. Apresenta mais relevância que o DEM na definição dos votos dos seus congressistas. Contudo, por apresentar um caso de infidelidade (representado pelo círculo apresentado em 0), ele se situa estatisticamente abaixo dos partidos da base aliada no quesito de previsibilidade de voto.

---

**Tabela 2: influência partidária no voto do congressista**

|                 | Influência | t-valor |
|-----------------|------------|---------|
| Partido [DEM]   | 17%        | 0.03939 |
| Partido [PCdoB] | 24,8%      | 0.07542 |
| Partido [PDT]   | 24,8%      | 0.06687 |
| Partido [PMN]   | 24,8%      | 0.13453 |
| Partido [PPS]   | 24,8%      | 0.08407 |
| Partido [PSDB]  | 24%        | 0.05570 |
| Partido [PT]    | 24,8%      | 0.04877 |

Fonte: elaborado pelo autor

---

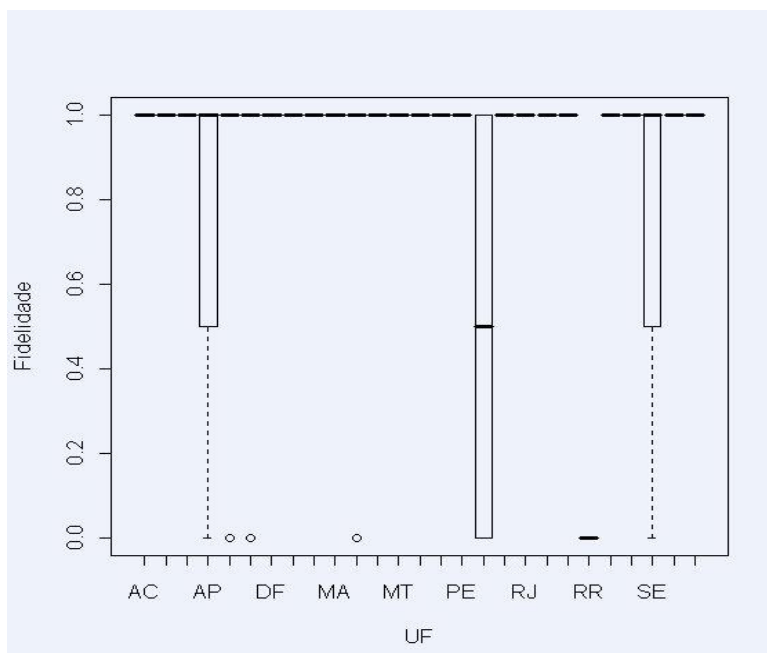
A tabela acima reitera os dados apresentados no gráfico 1. Ele considera o valor máximo de influência que o partido político tem na definição do voto do congressista, em termos percentuais. Construímos a tabela acima com base em uma regressão gaussiana na qual a variável resposta foi o papel do partido na definição da votação parlamentar<sup>12</sup>. O resultado apresentou o Democratas como o partido que menos influencia a decisão do parlamentar na votação. Cabe destacar que ele apresenta uma relevância de 17% na tomada de decisão, mas, por ser o partido que mais apresentou casos de infidelidade partidária, esse número é inferior aos apresentados pelos outros partidos. A relevância dos outros partidos, por ser maior, foi calculada a partir da relevância apresentada pelo DEM (que aparece como  $\tilde{\text{intercept}}\tilde{\text{o}}$  na regressão realizada). Dessa forma, o PSDB surge com 24% de influência sobre a decisão parlamentar, ao passo que os outros partidos, todos da base aliada (e, portanto, sem casos de infidelidade partidária), apresentaram uma relevância maior na definição da atuação legislativa, representando 24,8% da decisão de voto. As outras duas tabelas servem para confirmar a relevância do material estatístico analisado: quanto menor é o t-valor, mais relevante são as informações estatísticas (nesse caso, cabe notar que os menores valores são referentes aos maiores partidos, uma vez que há uma amostragem maior de congressistas nesses casos).

Tendo o aspecto ideológico como relevante, cabe agora pesquisarmos a relação entre infidelidade partidária e estados da federação. Os resultados, apresentados no gráfico abaixo, nos mostram claramente o que há uma influência relevante de alguns interesses paroquiais na formação do posicionamento do congressista:

---

<sup>12</sup> Em outras palavras, a tabela demonstra estatisticamente o que analisamos no gráfico, pontuando a porcentagem de influência dos partidos sobre os votos.

Gráfico 2: Infidelidade, por estados da federação.



Fonte: elaborado pelo autor

Nessa relação, os congressistas dos estados situados em 1 apresentam um alto grau de fidelidade partidária. Em contrapartida, quanto mais próximo do zero, mais infiel é a posição do parlamentar. Nesse sentido, conseguimos demonstrar que, no geral, os interesses estatais não influenciam na decisão do congressista. Mas isso não refuta nossa hipótese, uma vez que, analisando a fundo, podemos ver uma tendência na distribuição dos dados. Os estados apresentados, em sua grande maioria, são representantes das regiões norte e nordeste. Com exceção de Minas Gerais, que apresentou uma relevância estatística pequena, todos os outros estados que apresentaram relevância, grande ou pequena, provêm dessas localidades. Notamos em Roraima (RR) uma distribuição de 100% de infidelidade partidária no que se refere a essa votação. Os dois congressistas do DEM, Francisco Rodrigues e Marcio Junqueira, apresentaram posicionamentos favoráveis à matéria, mesmo sendo indicados a fazer o contrário. O segundo caso, representado pela barra longa, diz respeito ao caso do Piauí, onde se nota uma grande relevância estatística de influência do estado e de interesses paroquiais na definição do voto do parlamentar. Ainda são relevantes estatisticamente Sergipe e Amapá. Todos esses que foram citados apresentaram um grau alto ou moderado de infidelidade partidária, fato pelo qual podemos inferir que há a existência de influência do estado na definição dos votos. Nos outros três casos representados, onde notamos situações pontuais de infidelidade (círculos no setor inferior do gráfico), não podemos inferir nenhum

resultado estatístico. É importante ressaltar, porém, que à exceção de Minas Gerais, são todos estados do Nordeste (Bahia e Ceará), o que reitera a hipótese de que as questões de infidelidade estão espacialmente concentradas nas regiões norte e nordeste.

Com isso, comprovamos a hipótese levantada: interesses econômicos, estratégicos, políticos e sociais em âmbito subnacional têm um grau de influência relevante em alguns estados. Como não temos uma amostragem muito grande (em alguns casos, notamos apenas dois ou três congressistas de um partido por estado), é difícil mensurar o valor real de influência que tem a origem do deputado, como pudemos fazer no caso dos partidos políticos (que foram analisados em âmbito nacional). A questão que cabe destacar, porém, é que os interesses paroquiais estão presentes no processo de tomada de decisão dos congressistas e são relevantes.

## **Conclusões**

A questão da entrada da Venezuela no MERCOSUL foi um dos debates mais importantes que permearam a política externa brasileira no que diz respeito aos seus esforços em torno de uma integração regional consolidada no subcontinente americano nos últimos 5 anos. A percepção de que está ocorrendo uma dinâmica integrativa própria e mais voltada aos problemas da região tem dado ao MERCOSUL uma função cada vez menos econômica e cada vez mais política, estratégica e social. Grandes esforços têm sido feitos nesse sentido, como o impulso em direção à UNASUL e à intensificação de agendas sul-sul por parte da política externa brasileira. Nesse sentido, esse trabalho entra como forma de permear esse debate através de um tema recente, que, por meio de diversas questões e correntes de opinião, conseguiu mostrar a relevância dos múltiplos atores ou regiões que têm um peso importante no processo legislativo brasileiro para que a dinâmica integrativa seja de fato uma realidade.

No decorrer do trabalho, analisamos as correntes ideológicas contrárias como forma de pontuar o debate na arena nacional. A questão econômica nos mostrou um ponto crucial para que pudéssemos focar na desideologização do debate e perceber a importância dos outros atores envolvidos nesse processo. A maioria dos estados das regiões norte e nordeste apresentou interesses claros no processo de adesão da Venezuela, por diferentes motivos. O aumento dos investimentos estrangeiros do país no Brasil, além do grande crescimento que notamos no comércio, foram pontos-chaves para alguns estados. Investimentos em

infraestrutura, questões de saúde, cooperação técnica e outros projetos comuns representaram, e ainda representam, uma grande fonte de desenvolvimento para esses estados, principalmente aqueles situados em regiões fronteiriças. Além disso, a necessidade de ampliar o chamado MERCOSUL de fato para além do eixo São Paulo ó Buenos Aires foi uma expectativa crucial desses estados que se apresentaram como potenciais ganhadores no processo de adesão. Cooperativas industriais, setores empresariais, câmaras de comércio e outros agentes econômicos pressionaram através de documentos e declarações em audiências públicas sobre a necessidade de ter na Venezuela um parceiro de fato, com as vantagens e facilidades que a inclusão no MERCOSUL daria a ela.

Além de ressaltar esses fatores, nos preocupamos em demonstrar como eles agem sobre a votação legislativa, de fato. Todos os discursos e ações referentes à influência partidária, potenciais vantagens e interesses paroquiais serviram para embasar uma análise estatística que nos mostrou que, apesar de não nos possibilitar mensurar o tamanho dessa influência, nos permitiu ver que ela existe e é relevante. O âmbito da Câmara dos Deputados foi o cenário perfeito para essa análise, uma vez que, por ser mais proporcionalmente representativo que o Senado, nos permitiu uma amostragem maior para a análise da hipótese levantada. Além disso, o auxílio dos discursos que ocorreram nas comissões de Relações Exteriores e Constituição, Cidadania e Justiça serviram para reiterar a questão federalista no argumento dos congressistas. Estes iam contra a orientação formal do partido quando interesses de seus estados estavam em jogo. As justificativas variam entre diversas questões, fato pelo qual tentamos relacionar os ganhos econômicos e eventualmente os sociais e políticos que essa união viria a trazer.

Em suma, temos a questão do federalismo sendo posta e testada, apresentando resultados favoráveis em relação à sua relevância. Desse modo, cabe enfatizar que uma análise mais geral sobre o tema deveria ser acompanhada de diversos estudos de caso que envolvessem potenciais interesses estatais em política externa. Por se tratar de um tema específico e mais relevante para as regiões destacadas nessa pesquisa, a relevância de estados do norte e nordeste se mostrou maior nesse caso. O ponto que queremos destacar é que, ainda que o federalismo influa na decisão de voto do congressista, ela deve ser analisada em outros casos no intuito de mapear a fundo os interesses federalistas em jogo.

## Referências Bibliográficas

ARIECHE, M. (2009), *Entre a integração política e a politização: A adesão da Venezuela ao MERCOSUL*. Cadernos de Relações Internacionais, v.2, n.1, pp. 75-106.

BOUZAS, Roberto; VEIGA, Pedro Motta e HIRST, Monica. (2001), *El Mercosur en 2010: un ejercicio de escenarios prospectivos*. Relatório Programa RECAL: América Latina 2020.

COELHO, Allexandro Mori; PÁDUA LIMA, Maria Lúcia L.M.; CURY, Samir & GOLDBAUM, Sergio. (1996), *Impacto de entrada da Venezuela no MERCOSUL: uma simulação com modelo de equilíbrio geral computável*. Textos para Discussão FGV/EESP.

HIRST, M. (1996), *La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología*. Nueva Sociedad, 146, pp. 29-47.

HIRST, M. (2006), *Venezuela cambiará el equilibrio del Mercosur*. Diário Clarin, edição 16/07/2006.

HURRELL, Andrew. (1995), *O ressurgimento do regionalismo na política mundial*. Contexto Internacional, vol. 17, nº 1, pp. 23-59.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2009), *Razões para a Adesão da Venezuela no Mercosul. Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal*.

LIMA, Maria Regina Soares de & KFURI, Regina. (2007), *Política Externa da Venezuela e relações com o Brasil*. Papéis Legislativos, nº 6.

ODDONE, GRANATO. (2009), *La adhesión de Venezuela al Mercosur*. Disponível online em: [www.caei.com.ar]. Acesso em 10.12.2009.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de & SENNES, Ricardo Ubiraci. (2001), *Teoria sincrônica da integração regional: matrizes teóricas e percepção das elites do MERCOSUL*. Contexto Internacional, vol. 23, nº 1, pp. 77-110.

ONUJI, J. e OLIVEIRA, A. (2006), *Eleições, política externa e integração regional*. Revista de Sociologia e Política, nº 27, pp. 13-29.

ONUJI, Janina e VALSECHI HENRIQUES, Luis Gustavo. (2010), *Venezuela no Mercosul: o debate no Legislativo Brasileiro*. In: Mercosul Século XXI: expansão e aprofundamento, editado por GEHRE, Thiago. Roraima: UFRR.

RUIZ, J. (2007), *MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento*. Cadernos PROLAM/USP, ano 6, vol. 1, pp. 187-209.

SANTOS, Fabiano & VILAROUCA, Fábio. (2007), *Adesão da Venezuela ao MERCOSUL: des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional*. Papéis Legislativos, nº 4.

SARAIVA, M e RUIZ, J. (2009), *Argentina, Brasil e Venezuela: As diferentes percepções sobre a construção do Mercosul*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 52, nº 1, pp. 149-166.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. (1996), *Venezuela e Brasil na política internacional: cooperação bilateral e inserção mundial*. Contexto Internacional, vol. 18, pp. 121-141.

VIGEVANI, Tullo, MARIANO, Marcelo e MENDES, Ricardo. (2002), *Instituições e política comercial no Mercosul*. São Paulo em Perspectiva, vol. 16, nº 1, pp. 44-53.