

**A ENTRADA DA VENEZUELA NO MERCOSUL: uma análise da atuação do
Congresso Nacional pela ótica da teoria dos jogos de dois níveis**

Laura Peixoto¹

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior

RESUMO

O presente artigo tem o intuito de analisar o Protocolo de Entrada da Venezuela no Mercosul de uma perspectiva dual (doméstica e externa), utilizando a Teoria dos Jogos de dois Níveis como base. Parte-se do pressuposto de que essa votação reflete na atuação do Congresso Nacional na formulação de políticas para o exterior. Pontualmente, busca-se aventar sobre os limites dessa participação que é condicionada pelo Poder Executivo. Assim, busca-se descrever o histórico da Análise de Política Externa, o surgimento da preocupação com a participação doméstica nas relações exteriores, entender o contexto de formulação da Teoria dos Jogos de 2 níveis, envolver o histórico de formulação da política externa brasileira a partir da promulgação da constituição de 1988 e o presidencialismo de coalizão para, então, entender a conexão existente com o legislativo e como essa se deu na votação posta.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de Política Externa. Integração Regional. Teoria dos Jogos. Congresso Nacional.

ABSTRACT

This article aims to analyze the Protocol of Entry of Venezuela into Mercosur from a dual perspective (domestic and external), using Putnam's Two-Level Game Theory as a basis. It is assumed that this vote reflects on the role of the National Congress in formulating policies abroad. Occasionally, it seeks to discuss the limits of this participation, which is conditioned by the Executive Power. Thus, we seek to describe the history of Foreign Policy Analysis, the emergence of concern with domestic participation in foreign relations, understand the context of the formulation of Two-level Game Theory, involve the history of the formulation of Brazilian foreign policy from from the promulgation of the 1988 constitution and the coalition presidentialism to, then, understand the existing connection with the legislature and how this happened in the vote.

KEYWORDS: Foreign Policy Analysis. Regional Integration. Game Theory. National Congress.

¹ Discente do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo elabora-se na intenção de responder a seguinte pergunta norteadora da pesquisa: O que a votação de entrada da Venezuela no Mercosul reflete na análise quanto à atuação do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira? Para respondê-la, são estabelecidas duas hipóteses principais: a votação do Congresso Nacional quanto à entrada da Venezuela sinaliza a democratização no processo de formulação da política externa como política pública ao apresentar contrastes com o posicionamento oficial brasileiro e atenção aos possíveis efeitos distributivos da entrada do país ao Mercosul. Por outro lado, apesar de indicar atuação do parlamento brasileiro em relação à Política Externa, esta ainda mantém seu processo decisório principal nas mãos do Presidente e do Ministério das Relações Exteriores, revelando mudanças relativas, não estruturais, na lógica da diplomacia presidencialista comum aos países latinoamericanos, constituindo a segunda hipótese da pesquisa.

A presente pesquisa justifica sua razão de ser como para entender o processo de democratização da política externa no contexto pós Guerra Fria à luz de um estudo de caso concreto. Um evento multidimensional e geral, cujas consequências afetam tanto a política externa quanto interna, sinalizando seus efeitos distributivos, requer um olhar atento de como se dá o funcionamento democrático, tanto em relação a seus mecanismos institucionais quanto a revisões de pensamento, bibliografia e da própria formulação de política externa. Para isso, propõe-se que entender a evolução da política externa e da democracia é entender, em específico, a dinâmica de votação e participação de assuntos de política externa entre o Poder Legislativo - poder este que é, guardadas as devidas proporções, o mais próximo e plural quanto à representação dos vários setores sociais, e o Executivo.

Em virtude disso, divide-se a investigação em três partes. Na primeira, busca-se enunciar a relação entre atores internos e externos na elaboração da política externa “mundial”, descrevendo um breve histórico de como a Análise de Política Externa traz a definição de agência não-Estatal e como esta se influencia e se desdobra na Teoria dos Jogos de dois Níveis. Em seguida, a segunda parte abordará o contexto brasileiro, desde os fins da Guerra Fria até a Política Externa do Governo Lula e como se dá a relação deste com o Poder Legislativo. Por fim, a terceira parte realizará o estudo de caso.

Quanto aos aspectos metodológicos, no que tange à abordagem, esta segue o modelo hipotético-dedutivo. Adota-se como método de análise dos objetivos os procedimentos (i) descritivo, especialmente para apresentar a teoria e apontar como ela se insere na política externa; (ii) histórico, uma vez que será feito um resgate do momento em que se iniciam os

processos pluralização de atores e a predominância do Executivo, (iii) e explicativo, pois busca-se não só identificar os mecanismos de atuação do Legislativo e Executivo como também promover a compreensão desse movimento pela pluralização de atores.

Por fim, quanto aos procedimentos adotados para o desenvolvimento do escrito, estes são em suma bibliográficos, cujos autores, tanto nacionais quanto estrangeiros, fornecem bases complementares para o entendimento do tema sem que este se esgote.

2. A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA DOMÉSTICA E POLÍTICA EXTERNA

2.1 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PENSAMENTO

Adentrando o campo das teorias de relações internacionais desenvolvidas durante o século XX, a formulação do pensamento que busca entender a política externa a partir de influências domésticas se deu a partir dos anos 1960, dentro da sistematização da Análise de Política Externa - fundada ao fim da década de 1950 - como área de pesquisa relevante dentro das Relações Internacionais (MILANI e PINHEIRO, 2013). Antes disso, a menção a essa relação entre atores domésticos e externos se baseava em constatações mais superficiais (PUTNAM, 2010), embora já existisse, como foi demonstrado.

A Análise de Política Externa (APE) colocou em evidência o plano doméstico, ao defini-lo como variável pertinente para explicar a forma de atuação dos Estados no campo internacional. Essa abordagem, por consequência, traz à luz o debate neoliberal institucionalista, aquele que encontra nas ações das instituições e dos indivíduos poder de agência, de formular e alterar políticas. A proposta neoliberal, ao contrário da realista, encontra nas variáveis internas grande destaque para sua interpretação (MILANI E PINHEIRO; SALOMON E PINHEIRO, 2013).

De acordo com Hudson (2016), a Análise de Política Externa se origina a partir de três artigos fundamentais de Richard Snyder, em 1954, de Margaret e Harold Sprout, em 1956, e de James Rosenau, em 1966. O primeiro entre eles aponta que o nível fundamental de análise proposta rejeita a ideia do Estado como uma abstração física. Para Snyder, enxergar o processo de formulação de política externa envolve enxergar as ações dos governantes por um prisma dicotômico, aparentemente não-relacionado, de determinantes externos e domésticos (SNYDER et al, 1954, apud HUDSON, 2016). Além disso, ele aponta que a Política Externa deve ser analisada a partir das decisões, as quais surgem de indivíduos e grupos internos e não apenas de estímulos externos, explicando os diferentes comportamentos que os Estados adotavam mesmo estando em posições próximas no sistema internacional (SALOMON,

PINHEIRO, 2013). Assim, a análise de política externa é interdisciplinar e mobiliza causas e determinantes múltiplos.

Ademais, Rosenau também contribuiu para o entendimento de que a APE envolve a percepção de uma realidade complexa, portanto, deve mobilizar conceitos que agregam diversos âmbitos de análise, tornando-se uma atividade generalista. Devido a essa multiplicidade de fatores tão amplos, seu estudo só seria possível por meio de extenso estudo estatístico para comprovar cada passo de análise. Dessa forma, percebia-se, em suma, a preocupação em torno da fundação e sistematização da área. Por fim, os Sprout incluíram o viés de análise do “meio psíquico”, referente ao impacto da percepção dos policy-makers de seu ambiente e do ambiente externo, e como uma interpretação errônea do ambiente pode prejudicar a elaboração dessas políticas (HUDSON, 2016; MILANI E PINHEIRO, 2013).

Visto que o estudo das Relações Internacionais como disciplina se desenvolveu mais consistentemente nos Estados Unidos (EUA) antes de expandir para outros países, como o Brasil, é natural apontar que acontecimentos próprios da época aqui recortada, como o Conflito entre EUA e Vietnã que teve fim em 1973, aumentaram a relevância da participação não-Estatual de influir na Política Externa (MILANI E PINHEIRO, 2013).

É natural, contudo, que as teorias de cunho “Estadocêntrico” - realismo e neorealismo - ainda fossem predominantes. Em contexto de Guerra Fria, a visão de um ator único Estatal se encaixava mais adequadamente em um “jogo bipolar de soma zero”, cujas principais restrições eram configuradas e impostas pelo próprio sistema e, além disso, era um jogo em que pouco se sabia sobre os adversários que se encontravam do outro lado do tabuleiro, em específico a denominada “caixa preta” soviética e chinesa (HUDSON, 2016).

Dessa forma, em 1979, quando Waltz publicou a base do que se tornaria a teoria neorrealista, por meio da perspectiva estrutural e sistêmica, que supria tão bem os anseios do conflito bipolar, a Análise de Política Externa perdeu uma parcela do modesto espaço que havia ocupado. Isso ocorre também porque os próprios formuladores da APE tiveram, até aquele momento, impacto pouco expressivo como área dentro das Relações Internacionais (PUTNAM, 2010; MILANI e PINHEIRO, 2013).

Não se pode descartar, por outro lado, alguns outros avanços que perpassam essa temática. Dentro de teorias da integração, por exemplo: Haas, em 1957, buscava entender a União Europeia como um processo que se criava e se mantinha através do “*spill over*”, isto é, a cooperação entre países por meio de grupos de diversas áreas - principalmente econômicas - que descobrem interesses em comum, percebem benefícios, se unem através da integração e reproduzem essa lógica continuamente, ampliando o processo e “transbordando” para outras

regiões (PUTNAM, 2010; HAAS, 1961). As ideias de Haas se ligam ao presente estudo porque ele configura a integração como um processo que ocorre de dentro para fora, em que os atores domésticos são tão necessários quanto os governantes para que ela ocorra.

Além das teorias integracionistas, é significativo mencionar também as contribuições que surgiram como crítica a esse pensamento, ainda na década de 1970: a interdependência complexa de Nye e Keohane. Com foco no institucionalismo, na evolução das organizações transnacionais e no crescimento das redes de interdependência e cooperação - principalmente no que diz respeito a fatores econômicos - entre as nações, essa teoria enxerga os atores domésticos com igual peso aos atores internacionais. Para esses autores, a interação entre ambas as esferas de poder é determinante para a mobilização de interesses em esferas institucionais (CADEMARTOR, 2016; DIVERIO et al, 2016; PUTNAM, 2010)

Neste ínterim, Putnam (2010) demonstra a importância da análise pelo viés doméstico e externo, utilizando o exemplo do sucesso da negociação que ocorreu em Bonn, em 1978. Essa negociação, que ocorreu por meio de vários eventos naquele ano, veio reforçar a importância da ótica interna, colocando em xeque a visão clássica realista da atuação do Estado como ente uno, em que o que existe em seu interior é pouco explorado. É nesse contexto que o autor desenvolve a Teoria dos Jogos de Dois Níveis.

2.2 A TEORIA DOS JOGOS EM DOIS NÍVEIS

No fim dos anos 1980, Putnam elaborou a teoria dos Jogos de Dois Níveis. Essa teoria busca investigar a interação entre os Estados e suas partes internas no processo de negociação, a qual se dá por meio de um jogo realizado tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, sendo estes, respectivamente, “jogo de nível II” e “jogo de nível I”. Eles englobam uma visão sob dois pontos: causas domésticas e efeitos internacionais, denominada “segunda imagem”, e causas internacionais e efeitos domésticos, a chamada “segunda imagem invertida”. (LIMA, 2006)

No nível II, ou seja, o doméstico, o Estado tem sua política externa influenciada por um conglomerado de fatores internos, tais como classes sociais e seus interesses, opinião pública, partidos políticos, entre outros. Esses grupos podem pressionar o governo a adotar determinadas políticas com o fim de que lhes sejam favoráveis. Desse modo, o Estado procura, em sua política externa, e em contato com o nível I, satisfazer tais pressões, enquanto buscam minimizar as consequências que podem ser adversas (LIMA, 2006).

Sendo assim, cada negociador-chefe não poderá ignorar nenhum dos dois níveis no processo de negociação. Eles deverão alcançar um acordo que pareça minimamente atrativo e satisfatório aos interesses dos integrantes do nível doméstico. Tal processo de negociação é formado em dois estágios: (i) barganha entre os negociadores em busca de um acordo, que ocorre no nível I; e (ii) discussões à parte, dentro de cada grupo de constituintes, acerca da possibilidade de ratificação ou não do acordo, que ocorre no nível II. Portanto, no nível II, o acordo, fruto das negociações com o nível I, deve ser totalmente aceito ou rejeitado, pois ele não poderá ser modificado no nível II, porque depende da aprovação de todas as partes envolvidas. (PUTNAM, 1988; LIMA, 2006)

Putnam (1988) também traz o conceito de *win-set*, que pode ser traduzido como um “conjunto de vitórias”. Qualquer acordo só poderá ser ratificado no âmbito doméstico de cada Estado se estiver incluso nos seus respectivos *win-set*, ou seja, eles devem se sobrepor mutuamente, e “quanto mais amplos forem os *win-set*, maior será a possibilidade de eles se sobreporem”. (PUTNAM, 1988, p. 438) Ademais, há situações em que poderão ocorrer as “defecções”, que podem ser tanto voluntárias quanto involuntárias. A primeira se caracteriza pela quebra do contrato pelos Estados envolvidos, sendo esta uma atitude racional e egoísta. A segunda acontece quando o acordo não é ratificado no nível II, principalmente quando o *win-set* for pequeno (LIMA, 2006).

Entretanto, quanto menor for o *win-set* do nível II de um Estado, maior será seu poder de barganha, já que este fato poderá servir como argumento, e, quanto maior for seu *win-set*, maior poderá ser a pressão no âmbito internacional. O negociador no âmbito doméstico deverá considerar: as preferências dos principais atores nacionais; o custo para tais atores (pois, se for baixo, mais facilmente os atores poderão aprovar); a presença de grupos isolacionistas; e a atuação de internacionalistas. Nesse sentido, Putnam (1988) aponta que países mais autossuficientes, como os Estados Unidos, possuem baixa probabilidade de firmar acordos internacionais, pois estes apresentam baixo custo para a maioria dos seus atores nacionais. Além disso, os que possuem uma maior autonomia em relação às influências das pressões internas, conseqüentemente detêm uma barganha internacional fraca (LIMA, 2006).

A teoria de Putnam é utilizada, entre outros aspectos, para enfatizar que o posicionamento dos tomadores de decisão se atenta a duas negociações, as quais devem estar sintonizadas com as ambições externas e o interesse nacional. O interesse nacional não é singular nem corresponde apenas às vontades do Poder Executivo. Ele envolve uma participação plural de atores, como o Poder Legislativo, o qual será tratado com mais profundidade nas próximas páginas, mas também o poder judiciário, a opinião pública, os

grupos de interesse e os demais componentes da sociedade que podem ser afetados por determinada negociação, os chamados efeitos distributivos (DIVERIO et al, 2016).

Dessa forma, o fim da Guerra Fria, a intensificação da globalização, a liberalização econômica, as crises financeiras globais, a revolução tecnológica, as atividades transnacionais e o movimento em prol da integração regional foram fatores que deram novo fôlego, ainda que não amplamente expressivo (FARIA, 2012) aos estudos de Análise da Política Externa, já que se tornava insuficiente e inconcluso ler as relações internacionais por uma ótica baseada na atuação sistêmica dos Estados (PUTNAM, 2010; MILANI ;PINHEIRO, 2013; HUDSON, 2016).

3. A RELAÇÃO ENTRE A ABERTURA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A PARTICIPAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL: A ESTRUTURA, O PROCESSO E O CONTEXTO

O contexto pós-guerra fria de adensamento da globalização e liberalização econômica também reverberou pelos países periféricos. Na América Latina, o processo de redemocratização somado à implementação de políticas econômicas neoliberais de abertura ao mercado externo também provocou diversificação de interesses e, dessa forma, a multiplicação de atores na política externa. Adentrando o Brasil, essa mudança se fez sentir com ênfase entre as décadas de 1980 e 1990, momento que eclodiu em uma participação maior da sociedade civil organizada, de vários ministérios que não o das Relações Exteriores mas que precisavam realizar negociações internacionais como o da Fazenda e da Saúde, as entidades subnacionais, entre outros atores que sentiam os efeitos distributivos que iam ou vinham do meio internacional, por meio de negociação, cooperação e do contato crescente com o espaço externo (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Como as interações entre o nacional e o internacional se tornavam cada vez mais acentuadas, inevitáveis e frutíferas, uma Política Externa unidirecional em que apenas um órgão, o Itamaraty, fazia o papel de porta-voz do “interesse nacional” não supria as demandas da população. Se a cada política não negociada ou negociada existem consequências que recaem sobre a coletividade nacional - ou alguma parte dela, tal política deve ser discutida também no âmbito público, tornando-se, necessariamente, uma política pública. Essa constatação evoca a imprescindibilidade de reconfiguração do processo decisório e, como defendido por Milani e Pinheiro (2013), evoca também a importância de analisar a política externa por novas lentes que não a estatal.

Com a finalidade de entender como o Poder Legislativo impacta o processo de formulação de política externa, mostrando relativo interesse dos parlamentares, nos próximos

parágrafos serão descritos os mecanismos de formulação da PEB, seu histórico atrelado ao insulamento do Itamaraty e da diplomacia presidencial, sua interação com o parlamento brasileiro no processo de ratificação dos tratados internacionais e, para assimilá-lo com mais profundidade, como se dá o diálogo entre Poder Executivo e Poder Legislativo nesse processo, o que fará necessária explanação sobre o presidencialismo de coalizão. Assim, compreendidas as estruturas e como se dá o processo de comunicação entre os formuladores de política externa, será finalmente apresentado o contexto sobre o qual este artigo se desdobra, especificando a política exterior do governo Lula, a mobilização em prol da integração e o elo de seu governo com o Congresso.

3.1 AS POLÍTICAS DE ESTADO E GOVERNO E O INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO ITAMARATY

Para investigar a dinâmica de formulação da política externa brasileira é substancial destacar a problemática existente nos termos “interesse nacional” e “políticas de Estado”. Como abordado no tópico anterior, a política externa se posicionava afastada das demais políticas, até mesmo acima delas, por corresponder a uma política considerada de “Estado”, sistêmica, permanente e que pouco se desgasta com o passar dos anos e dos governos. No caso específico aqui tratado, sua atuação era encarregada quase em sua totalidade pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), o qual desfrutava de uma representação autônoma, insulada, pouco transparente e alheia à participação da sociedade civil. O então cunhado “insulamento burocrático” expressa “a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 1997, p.34 *apud* FARIA, 2012).

Foi apenas a partir da década de 1980 que diplomatas passaram a ocupar novas agências governamentais, como forma de tomar conhecimento de outras áreas que também tinham impacto ou desdobramentos no ambiente externo. Dez anos mais tarde, foram agências do governo que passaram a inserir matérias internacionais em suas pautas (MILANI; PINHEIRO, 2013). Dessa maneira, foi-se abrindo o leque para uma participação mais plural tanto do Itamaraty quanto de possíveis outros atores, interrompendo essa tendência isolacionista do Instituto Rio Branco e colocando em evidência uma nova fase da política externa brasileira que ficou conhecida por “integração competitiva” (LIMA, 2000; *apud* FARIA, 2012). Esse novo diálogo aberto foi promovido tanto pelo MRE quanto pelo Ministério da Fazenda, dando novo destaque a política externa brasileira, que se fez sentir com mais força na década seguinte, principalmente devido à abertura econômica, negociações

de enfoque multilateral e também pelo movimento da integração regional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Essa nova fase coloca em evidência demandas por alterações na constituição que equilibrassem o poder Legislativo e o Executivo com maiores limitações na diplomacia presidencialista. Também, essa fase foi marcada por um Congresso mais ativo nos assuntos de Política Externa (FARIA, 2012). É desse modo que a política externa aproxima-se de uma política pública, com a diferença de que suas decisões têm impacto externo, sendo uma manifestação do “Estado e governo em ação no plano internacional” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 21; SALOMON; PINHEIRO, 2013). Além disso, ainda que a divisão dos três poderes seja uma estrutura de Estado, são os governos os representantes da instância última de responsabilidade pela aplicação das políticas definidas. Portanto, essa definição da política externa como afastada da população e acima do governo é insuficiente para explicar seu comportamento corrente. Circunstância igualmente problemática ocorre com “interesse nacional”, um termo impreciso que tende a simplificar a multiplicidade de atores e sugere, assim, interesses privados de um grupo como se interesses da nação fossem.

Desvinculando tais termos da investigação aqui proposta, prejudiciais à compreensão da política externa em sua pluralidade, e considerando todas as adições que modificaram as fontes e as partes interessadas em sua elaboração, torna-se importante destacar mais uma característica, imprescindível para o prosseguimento desta pesquisa, a qual diz respeito à continuidade de algumas tendências, apesar da explícita mudança demonstrada nos parágrafos anteriores. Isto é, a política externa brasileira, embora tenha multiplicado em número de atores e agências, ainda tem fortes raízes e protagonismo no MRE e, assim, no Poder Executivo (MILANI E PINHEIRO, 2013).

Isso se dá dessa forma pois mesmo com a participação de diplomatas em outros Ministérios e agências, como no próprio Congresso Nacional, quem define a abertura do Itamaraty é o presidente. Quem assina tratados e responde em nome do país é também o cargo executivo. Embora essa determinação não seja mais de exclusividade do Executivo, ele ainda detém a competência - e a estrutura histórica e constitucionalmente erigida a seu favor - para definir os rumos da política externa, conduzindo o Legislativo a uma posição marginal e que delega as proposições de política externa ao Executivo (FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013). Logo, essa constatação é significativa e é sobre ela que se apoia a segunda hipótese deste estudo.

3.2 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Dessa maneira, para entender em específico como se dá a interação entre o executivo e o parlamento brasileiro na definição das políticas, é necessário assinalar que a ligação entre as principais instituições políticas brasileiras é feita através do chamado Presidencialismo de Coalizão. Essa característica do funcionamento da democracia brasileira, a qual é considerada mais próxima dos governos parlamentaristas, faz com que, dada a organização institucional vigente, o presidente precise formar uma coalizão para poder governar, ainda que seu partido seja majoritário (LIMONGI, 2006).

A coalizão é formada por uma quantidade de partidos que se tornam parte da ala governista e o restante passa a pertencer à ala da oposição. Essa estrutura tende a funcionar porque existe uma grande disciplina dos membros do partido a adotar o posicionamento estipulado quando do momento das votações. Além disso, outra função que influi positivamente para o sucesso do presidente é o poder de agenda, aquele “poder distribuído a determinados atores por um conjunto de regras para que esses atores possam viabilizar e estabilizar processos decisórios realizados via voto”. Em outras palavras, é o Presidente da República que define pautas, nomeia responsáveis e orienta procedimentos, muitas vezes de acordo com as vontades dos partidos que o apoiam (FARIA, 2012). O resultado dessa estrutura, o poder de agenda com o apoio da maioria aliada, é o controle da produção legislativa (LIMONGI, 2006).

Em números, essa tendência se comprova:

Tabela 1: Indicadores de sucesso (aproximados) das propostas pelo Executivo aos parlamentares no Brasil

Período	Taxa de Sucesso	Taxa de Dominância	Disciplina Partidária (Coalizão)
Entre 1949 a 1964*	29,5%	39%	-
Pós-Promulgação da CF/88 (Média)	70,7%	85,6%	87,4%
Governos Collor e Sarney	65%	77%	78,4%
Governo Itamar Franco	70%	78%	-
Governos FHC	70%	85%	70,7% (2º governo)
Governos Lula	70%	90%	89,1%

Fonte: Limongi (2006); Elaboração própria.

* período democrático em que há dados disponíveis

Na tabela, “Taxa de Sucesso” se refere à porcentagem de propostas do Executivo que foram aprovadas pelo Congresso e “Taxa de Dominância” diz respeito à porcentagem das medidas aprovadas que foram propostas pelo presidente em relação ao todo. Ou seja, os dados

mostram que, desde a redemocratização, o Executivo é geralmente bem sucedido quando submete alguma proposta ao Legislativo. Essa aprovação só acontece, também, se a maioria estiver de acordo, mostrando outro indicador fundamental para o sucesso do presidente: a disciplina dos partidos de coalizão em votar as pautas do presidente (LIMONGI, 2006).

Os dados apresentados mostram que essa disciplina dos partidos é alta. A vitória por parte das propostas do governo ocorreu em 91,3% delas. Essas informações fazem com que Limongi (2006) conclua que a gerência do presidente no Legislativo se dá tanto pelo sucesso da coalizão quanto pelo referido poder de agenda. O sucesso, como confirmado pela consistência dos dados após o período de redemocratização, não se dá por popularidade ou habilidade única do presidente, mas sim, é decorrência do processo institucional garantido pela Constituição de 1988. Dessa forma, “a Constituição brasileira, de par com outras tantas constituições presidencialistas, impede que as carreiras parlamentares sejam construídas recorrendo ao distributivismo” (LIMONGI, 2006, p.28).

O domínio do presidente nas decisões de política externa afeta diretamente uma tradição secular até aquele momento mantida: o já mencionado monopólio dessa área política - e econômica, pois também administrava o comércio exterior - pelo Ministério das Relações Exteriores. Ainda que a diplomacia presidencial e a pluralização de atores pareça, em um primeiro momento, conceitos mutuamente excludentes, o primeiro fortaleceu o segundo e ambos foram, em parte, tirando o monopólio das mãos do Itamaraty. Tal fato se tornou mais perceptível na história quando Fernando Henrique Cardoso, em fins da década de 1990, criou conselhos consultivos e fortaleceu a Câmara do Comércio Exterior, reforçada na gestão de Lula em 2003, instituição ligada ao então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) (CASON; POWER, 2009).

As raízes da diplomacia presidencial se desenvolvem com mais solidez, como já dito, após a Guerra Fria, mas também têm motivações econômicas mais específicas, segundo relata a pesquisa de Cason e Power (2009). Para esses autores, a pluralização de atores da PEB, bem como seu foco presidencial, teve como uma das causas principais a erosão do Sistema de Substituição de Importações pelo qual o país tinha orientado sua economia. Essa política desenvolvimentista requer um funcionamento primordial pela cooperação e coalizão doméstica, onde os líderes do país, como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, colocaram seus maiores esforços. Acabavam, por fim, delegando a política externa ao Itamaraty.

Porém, consequências e mudanças conjunturais (crise do petróleo e dívida externa) e internas seriam sentidas a partir de 1980, com o fim do modelo nacional-desenvolvimentista alicerçado sob um Estado central empreendedor, protecionista, obrigando uma atuação mais

emblemática dos países em desenvolvimento para obter mais cooperação e recursos vindos de fora (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Fernando Collor olhou com atenção para essa tendência que se apresentava na política econômica internacional e deu início à abertura econômica do país, medida esta que foi continuada pelos presidentes posteriores. Outro importante fator concebido para a política externa brasileira foi a mobilização em prol da integração regional, negociação iniciada por José Sarney, a qual culminou na iniciativa ambiciosa que resultou no Mercosul, firmado pelo Tratado de Assunção, de 1991. Essa iniciativa também só se concretizou pela ação dos presidentes que a negociaram, marcando o novo teor da política externa brasileira com cerne no presidencialismo. O bloco é essencialmente presidencialista, o que traz vantagens como a desburocratização e celeridade dos processos, mas traz, por outro lado, a instabilidade de ter seus rumos alterados a cada novo governo, se este decidir por não manter a mesma orientação (CASON; POWER, 2009; MALAMUD, 2005).

Tanto Fernando Henrique quanto Lula encontraram na política externa formas de estabelecer cooperações - embora com ênfases distintas - para atingir seus objetivos políticos e econômicos. Além disso, a despeito da crítica pelas quantidades vultosas de viagens internacionais que ambos fizeram - consideradas exageradas pela mídia acostumada a uma taxa bem menor nos governos anteriores - eles encontraram certo apoio das elites e da sociedade nessa atuação diplomática, a qual também buscava garantir as vontades da população, principalmente no que diz respeito ao comércio internacional. Dessa maneira, a diplomacia presidencial possibilitou a diversificação dos atores ao atuar diretamente nos anseios da população, algo que não era contemplado pelo MRE (CASON; POWER, 2009). É importante salientar, contudo, que esse reconhecimento das vontades da sociedade civil encontra limites, como o inclinamento que Lula mostrou em relação ao governo chinês para cooperação comercial, tecnológica e de armamentos, a despeito da oposição da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), impondo limites à participação de setores sociais internamente influentes na política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007)

3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010) E O MOVIMENTO PELA INTEGRAÇÃO

Embora apresentassem focos diferentes, Fernando Henrique e Lula trouxeram maior participação e relevância na atuação regional brasileira. O primeiro, apesar da orientação concebida como neoliberal, manteve fortes relações com partidos social-democratas europeus além da fortificação da relação com os Estados Unidos, e construiu uma agenda progressista,

com ênfase nas relações Norte-Sul e na liderança brasileira pela América Latina. Quanto ao segundo, dado que internamente teve que ceder às pressões dos partidos de centro e direita e flexibilizar as políticas econômicas de teor ortodoxo, no ambiente externo Lula percebeu maior liberdade para executar suas propostas mais à esquerda, de intensificação das cooperações Sul-Sul e de proximidade com países emergentes comandados por partidos de esquerda. Assim, engajou-se em estreitar relações com Cuba, Venezuela, África Subsaariana, Rússia, China e Oriente Médio (algumas delas já haviam sido estabelecidas no fim do governo anterior como reação ao unilateralismo americano e a formação da ALCA), sem deixar de manter relações amistosas com outras regiões centrais, em uma estratégia denominada “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), alavancando a relevância internacional do Brasil, o qual pôde participar e sediar importantes fóruns internacionais (CASON; POWER, 2009).

Ainda, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), a gestão Lula da Silva não rompeu de maneira significativa com os padrões que até então estavam em vigência na formulação da política exterior brasileira, uma vez que muitas das ações já se encontravam em curso no governo anterior. O que se deu é mais próximo de uma mudança de foco dentro das ações já estabelecidas, com ações mais contundentes por coalizões que resultaram no IBAS (Índia, Brasil e África do Sul, também conhecido por G-3) e G-20. A alcunhada “autonomia pela participação”, definição para a administração de Fernando Henrique Cardoso, dedicou-se a aderir aos regimes internacionais em um contexto de liberalização econômica - continuando a política adotada nos governos Collor e Itamar Franco - com multiplicação e fortalecimento de instituições multilaterais. A gestão de Lula da Silva manteve esse engajamento com aproximação regional e diversificação de parceiros com ênfase nos países em desenvolvimento, em alguns casos até fora de seu alinhamento ideológico tradicional, explicando a estratégia pela diversificação. Essa estratégia tinha como fim estabelecer um conjunto de alianças entre nações do sul global como forma de equiparar-se à capacidade de negociação dos países centrais, reduzindo assimetrias. Em resumo:

“As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo,

de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007 p. 291-292)

Igualmente relevante é ressaltar a intensificação da cooperação dentro da América Latina visando à construção de uma liderança regional. Estratégias políticas e econômicas advindas da reunião de chefes de Estado da América do Sul que ocorreu em 2000 - o que enfatiza a atuação da diplomacia presidencial na região-, ainda sob vigência do governo de Fernando Henrique, levaram a construção de mecanismos pró-integração tais quais: a criação da Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), que atuaria junto ao Banco de Desenvolvimento (BID). Teve também por consequência a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações - que obteve mais notoriedade no governo seguinte, a qual contou com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Ainda, foram feitos acordos entre o Mercosul e a Comunidade Andina quanto a infraestrutura, transportes, energia e comunicações, sendo a preocupação com a integração física do território um projeto de desenvolvimento nacional brasileiro (AMORIM, 2005 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Tais acordos e cooperações traduzem a ambição brasileira de estabelecer alianças regionais. Não foi diferente com a Venezuela, em específico em 2002, quando o Brasil liderou a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, com a intenção de estabilizar politicamente o país, contando com a ajuda do Chile, México, Portugal, Espanha e, posteriormente, até mesmo dos Estados Unidos. Além disso, existia também a movimentação em torno do Mercosul. Brasil e Argentina - personificados nas lideranças de Lula e Kirchner - tinham, além de inegáveis objetivos concorrentes, interesses próximos em relação ao bloco, que iam além do intergovernamentalismo: ambos almejavam que o bloco prosperasse até a construção de instituições conjuntas e supranacionais (GUIMARÃES, 1999 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), apesar de interesses contrários como apontou o ex-embaixador Rubens

Barbosa, negociador do acordo no governo Collor de Mello e defensor do intergovernamentalismo (MARIANO, 2007).

As vontades internas, porém, se afastavam cada vez mais do interesse regional orquestrado pelo Poder Executivo. Esse descompasso entre a ambição presidencial e os interesses da sociedade brasileira ocorre por uma sucessão de fatores, entre eles a estagnação do Mercosul quanto ao andamento de seus processos e projetos e a crise financeira do real, levando os setores empresariais brasileiros a perceberem, nesse ínterim, maiores vantagens comerciais com Estados Unidos e União Europeia. Essa percepção se fortalecia pois tais contrapartes posicionam-se como centros tradicionalmente mais dinâmicos e influentes na economia mundial, o que traria resultados mais imediatos comercialmente (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Sendo assim, via-se um Mercosul próximo à paralisação devido à falta de consenso e discórdias constantes entre seus membros, somadas às diferentes visões sobre qual direção a união aduaneira deveria seguir. Ainda, o processo de regionalização se ligava cada vez mais a fatores ideológicos, o que alimentava a incompatibilidade com aqueles que não se identificavam com o espectro político da esquerda e, por último, até mesmo o MRE via o Mercosul por um viés de desgaste, visto que orientava as relações exteriores para o bloco desde 1991, sem grandes evoluções (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Destarte, tanto as elites como também uma parte significativa do Congresso Nacional não eram favoráveis ao aprofundamento da integração, fato que será detalhado a seguir.

3.4 A ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Retomando a contextualização do interesse nacional, a política externa do governo Lula apresenta-se voltada para além das questões técnicas da gestão anterior, enfatizando a soberania do país, o interesse nacional e uma postura crítica quanto a abertura e liberalização comercial em contexto assimétrico em relação aos países poderosos. Internamente, como mencionado, isso passa a ser visto como uma barreira ideológica do governo, a qual poderia acarretar consequências nocivas, burocráticas e morosas ao comércio exterior brasileiro. Por conseguinte, essas resistências criam obstáculos na formação das metas nacionais, uma vez que o interesse nacional não é formado apenas pelo presidente, mas também pelos diversos setores sociais e institucionais que compõem a nação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Entre os setores institucionais que detêm o papel de equilibrar o poder executivo, pelo mecanismo de “*checks and balances*” (COX, 2001; *apud* HERCULANO, 2016) encontra-se o Poder Legislativo. A atuação sobre temas internacionais de forma normativa se dá por meio

das Comissões Temáticas, em específico pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE) reconhecidas e regulamentadas pelo Artigo 58 da Constituição de 1988, que estabelece princípios pétreos de representação proporcional de partidos ou blocos parlamentares, e pelos respectivos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Essa estrutura busca balancear o protagonismo do executivo, incluindo aqui o Ministério das Relações Exteriores, para definir políticas que envolvem as relações internacionais. Esse protagonismo se dá por prerrogativas constitucionais da democracia presidencialista, em que o executivo exerce as funções tanto de Chefe de Estado quanto de Chefe de Governo, além da atribuição para manter relações com Estados estrangeiros e efetivar o comando supremo das forças armadas (HERCULANO, 2016) e, ainda, as estruturas já mencionadas de coalizões partidárias e poder de agenda.

Outro fator que corrobora com o predomínio do executivo é o pouco conhecimento e competência parlamentar para tratar assuntos de política externa, principalmente frente ao especializado corpo diplomático atuante no Itamaraty, além de se tratarem de pautas que não refletem diretamente na popularidade eleitoral, em comparação à atuação em políticas públicas internas que provocam benefício direto ao estado e se materializam em votos ao parlamentar. Essa ideia, porém, é refutada pela bibliografia vigente, em que se considera uma participação possibilitada por instrumentos do próprio Congresso (NEVES, 2003; DINIZ; RIBEIRO, 2008; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; SPHOR, 2020; HERCULANO, 2016). Essa participação manifesta o interesse parlamentar pelas questões internacionais, bem como a falta de “competência” é equilibrada com assistência técnica especializada à disposição dos parlamentares, como será explorado adiante no contexto de ingresso da Venezuela no Mercosul.

Quanto aos mencionados instrumentos, eles podem ser divididos em *ex ante*, em referência às maneiras de sinalização de preferências e rumos indicados aos formuladores de política externa além da promulgação de leis que detalham preferências do Legislativo, e *ex post*, que trata da competência para aprovar ou não as decisões do Executivo, pedidos de informação, requerimentos para convocação de ministros e de audiências públicas, ou seja, mecanismos de monitoramento que podem alterar as ações do executivo (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; DINIZ; RIBEIRO, 2010). A Constituição Federal de 1988 atribui à Câmara dos Deputados a ratificação de tratados, acordos e atos internacionais, a autorização ao Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir o trânsito de forças estrangeiras no território nacional e a aprovar iniciativas referentes a

atividades nucleares pelo Executivo. Ao Senado Federal compete a prerrogativa de aprovar ou reprovando chefes de missão diplomática em caráter permanente e autorizar operações externas de teor financeiro (HERCULANO, 2016).

Os referidos instrumentos, entretanto, são uma parcela restrita quando considerado, por exemplo, todo o processo que envolve a ratificação de um tratado. As etapas correntemente estabelecidas envolvem: negociação, assinatura, remessa, aprovação, ratificação e promulgação. Dessas, o Congresso Nacional participa ativamente de apenas uma, enquanto as demais são asseguradas pelo presidente. A atuação parlamentar ainda se estende, mesmo que de forma concisa, ao poder de constranger e denunciar o Executivo ao acionar o que lhe compete nos incisos V e XI do Artigo 49 da Constituição (HERCULANO, 2016).

Dessa forma, a participação legislativa centraliza-se na atuação de suas respectivas comissões, que têm como principal função a análise de acordos, tratados, atos e convênios internacionais entre outros instrumentos que se vinculam ao MRE. Por definição, as comissões são:

“suprapartidárias e constituídas de acordo com o interesse dos líderes das legendas com representação no Congresso ou de suas respectivas comissões torna o padrão de organização do Legislativo brasileiro distinto, por exemplo, do norte-americano. No Brasil, a ação dos congressistas é tolhida por uma centralidade exercida pela Mesa Diretora, pelos líderes de bancadas e ainda devem ser harmonizadas às vontades dos presidentes partidários” (HERCULANO, 2016 p. 1122).

Ainda de acordo com a autora, a gestão Lula da Silva trouxe mudanças simbólicas e inéditas para o executivo e para o legislativo. Em 2002, cinco partidos membros da coligação por “Lula Presidente” elegeram 137 deputados federais do total de 513 que viriam a compor a câmara, fato este que já impacta na dinâmica constitutiva das comissões temáticas. Na Câmara dos Deputados, o CREDN recebeu certo prestígio pelo seu desempenho em um período de muitas polêmicas no contexto internacional, envolvendo em suas sessões questões caras em âmbito nacional, como terras indígenas e forças armadas, mas também demonstrou interesse ao lidar com relações externas de teor diplomático, comercial, científico, econômico e cultural (HERCULANO, 2016).

As legislaturas abordaram temas multidisciplinares e, entre os anos de 2003 a 2010, envolveram assuntos de educação, energia, tecnologia, segurança, legislação internacional e infraestrutura. Houve ênfase neste último dado o enfoque do Itamaraty na aproximação econômica e social com os demais países da América Latina com intuito de formar a

“comunidade latinoamericana de nações”, cujo pontapé inicial já havia sido dado pelas administrações anteriores e pela formação do Mercosul. As pautas que envolveram o bloco se tornaram as mais demandantes de atenção dos deputados. Entre 2003 a 2010, foram 88 matérias discutidas que abordavam o Mercosul, apesar da grande centralização desse tema no corpo executivo. Além disso, os legisladores se mobilizaram pela institucionalização do Parlamento do Mercosul, que seria a evolução da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), ambos presentes no Tratado de Assunção, em 1991. A CPC posteriormente se auto-intitulou Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Essa representação, embora tímida (NEVES, 2003) tinha como uma de suas principais incumbências a de solicitar informações necessárias aos Executivos de todos os Estados-membros do bloco com intuito de cumprir os objetivos do Tratado (DINIZ; RIBEIRO, 2010; HERCULANO, 2016).

Enquanto as propostas dentro da Câmara passavam com certa folga dada a disposição favorável de parlamentares, no Senado Federal, devido ao próprio regimento interno, existiram maiores atritos com o Executivo:

“Em 2003, o PT precisou formar um bloco parlamentar para eleger o senador Eduardo Suplicy (SP) presidente no biênio 2003-2004. Em 2005, apesar da expressiva presença de oposicionistas na CRE, novamente o Governo Lula da Silva conseguiu costurar apoio e colocou o então senador petista Cristovam Buarque (DF) à frente desse grupo legislativo até 2006. Porém, a cadeira de vice-presidente foi ocupada, no biênio, por um adversário do Executivo, o mineiro Eduardo Azeredo” (PSDB) (HERCULANO, 2016 p. 1129).

Entre os anos de 1999 e 2010, Almeida (2013), analisou que a presidência do CRE esteve por seis vezes sob controle de senador da coalizão governista, enquanto as outras seis vezes esse controle foi feito por senador membro da oposição. A época da entrada da Venezuela no Mercosul correspondia ao momento de controle da oposição, fato que proporcionou significativos embates entre Senado e Executivo. Essas constatações levam à compreensão que a participação do legislativo na política externa não pode ser desconsiderada, afinal, embora seja inegável a liderança presidencial no controle decisório, as comissões se mostraram ativas, articuladas e providas de alguns mecanismos institucionais para contestar e argumentar as decisões de política externa brasileira, indo além de uma mera abdicação desse tema (LEMOS, 2010; ALMEIDA, 2013; HERCULANO, 2016).

4. O ESTUDO DE CASO: VOTAÇÃO DO PROTOCOLO DE ENTRADA DA VENEZUELA NO MERCOSUL

4.1 NÍVEL 1: O POSICIONAMENTO OFICIAL BRASILEIRO

Após a redemocratização, foi durante a gestão de Itamar Franco, no Brasil, e Rafael Caldera, na Venezuela, que a relação entre ambos os países se reaproximou. Entre os anos de 1992 e 1994, vivia-se uma abertura moderada ao exterior por parte do Brasil e uma redefinição do cenário venezuelano. A esfera econômica internacional via desabrochar o NAFTA em contraposição à escassa inserção dos países em desenvolvimento, contexto esse que motivou ações em torno de uma cooperação entre os países latinoamericanos (VIZENTINI, 1996).

Como resultado, foi estabelecida a Iniciativa Amazônica, em 1992, em que o Brasil exprimiu interesse em dinamizar a região, tanto da perspectiva econômica quanto comercial, buscando envolver os estados amazônicos brasileiros e demais países sul-americanos, sinalizando proposta para que a Venezuela integrasse a agenda estratégica brasileira, com acordos de cooperação econômica junto da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Essa união se dava por critérios apenas quantitativos e econômicos, o que deveria ser reconsiderado após a consolidação do Mercosul que, por sua própria definição, buscava uma integração mais profunda que meros acordos de liberalização econômica entre os países membros. Foi nessa conjuntura que foi lançada a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em 1993, por iniciativa de Itamar Franco, buscando fomentar a integração da América do Sul, contando com apoio do Chile, que não fazia parte da iniciativa anterior nem do Mercosul. Nesse momento, a cooperação com a Venezuela se mostrava essencial, pois ela desfrutava de uma posição complementar à do Brasil no cenário sul-americano (VIZENTINI, 1996).

Assim, a aproximação resultou em uma convergência diplomática entre brasileiros e venezuelanos, ensejando um movimento por acordos bilaterais entre ambos, o que sucedeu na Comissão Binacional de Alto Nível, em que os chanceleres dos dois lados negociaram acordos de tributação, demarcação de fronteiras, combate ao narcotráfico, cooperação cultural, ambiental, questões quanto a mineração, cooperações entre as Forças Armadas e até mesmo a ligação hidrográfica entre as bacias de Orinoco e Amazonas. A Venezuela também apoiou a ampliação do Conselho de Segurança com um assento permanente para o Brasil (VIZENTINI, 1996).

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, vê-se a Venezuela assinar acordos econômicos com todos os Estados-membros do Mercosul. Na gestão subsequente, com a consequente intensificação do processo de integração pela regionalização, a Venezuela, que já havia demonstrado interesse, através de Hugo Chávez, em fazer parte do bloco em 2001, passa a integrar o Mercosul na condição de membro associado, em 2004. No ano seguinte, em

reunião de cúpula em Montevideu, a inclusão venezuelana é acelerada e ela torna-se sócio pleno em processo de adesão, concretizado no dia 04 de julho de 2006, quando da assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul (TERUCHKIN, 2006).

Dessa maneira, a percepção da negociação em nível I é de que, em geral, o protocolo possibilitaria maior coesão entre os países latino-americanos, o que contribuiria também para abrir novas oportunidades de uma inserção mais contundente do Estado brasileiro como líder regional. Em específico, a proximidade com o país manteria um contínuo de crescimento comercial entre ambos, além de favorecer a articulação e prosperidade da região fronteira do Estado de Roraima, até mesmo a região amazônica compartilhada por Brasil e Venezuela (CAVALVANTE, 2014), intensificando o intercâmbio em prol do desenvolvimento regional, até então uma das bases da política externa desde 1991.

4.2 NÍVEL II: A VOTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL

Enquanto o processo de tramitação do Protocolo de entrada da Venezuela no Mercosul foi votado em 22 dias no parlamento argentino e no Uruguai, apesar de acalorado embate, decorreu em 106 dias, no Brasil, o protocolo se desenrolou no Congresso Nacional em um período de 34 meses (SANTOS; VILAROUCA, 2011). O motivo dessa diferença, além de uma maioria partidária não tão consistente quanto os outros dois países, será desvendado nos parágrafos seguintes.

Antes mesmo que a mensagem presidencial quanto ao protocolo alcançasse a Câmara dos Deputados, existiam rumores de uma suposta ideologização do Itamaraty, partilhado entre senadores e encabeçado por Roberto Abdenur, ex-embaixador nos Estados Unidos, em depoimento concedido à revista *Veja*. Esse ponto de vista se fortalecia também devido à aproximação do presidente Lula a Hugo Chávez, corroborando com a ideia de uma política externa radical, autoritária, terceiro-mundista e alheia aos grandes parceiros comerciais (União Europeia e Estados Unidos). Os senadores apontavam preocupação quanto a prejuízos econômicos ao deixar de seguir estratégias para negociações bilaterais (SANTOS; VILAROUCA, 2011).

O outro lado, composto pela bancada governista e o posicionamento do Itamaraty, via de outra forma, como exemplificado pelo que defendia o então Ministro das Relações Exteriores:

“Celso Amorim, ressaltava a dimensão econômica do bloco que, com a adesão da Venezuela, passaria a somar 250 milhões de habitantes, com um PIB equivalente a 76% do total da América do Sul. Na dimensão estratégica ressaltou-se o potencial de

produção mundial de “alimentos, energia e manufaturas” e os efeitos positivos sobre o desenvolvimento do setor de infra-estrutura, que contribuíram para o aprofundamento da integração da região” (Mensagem presidencial n° 82/2007 *apud* SANTOS; VILAROUCA, 2011)

No que se refere ao Protocolo: determinava que a Venezuela teria quatro anos para se adequar às normas do Mercosul (Artigo 3°); para isso, seria formado um grupo de trabalho no intento de concluir as negociações de teor econômico em 180 dias, incluindo a Tarifa Externa Comum e as listas de produtos de exceção (Artigo 11°); imputava a revisão de acordos com países terceiros (Artigo 7°); a Venezuela teria delegação para participar das negociações futuras do bloco com países terceiros de forma imediata (artigo 8°). Referidos artigos se tornariam os principais geradores de contencioso entre os parlamentares (SANTOS; VILAROUCA, 2011).

Dessa forma, o então líder do PSDB, Arthur, Virgílio, se posicionou com o discurso de que seu partido obstruiria, nas duas Casas Legislativas, qualquer votação que envolvesse a entrada da Venezuela no Mercosul, mediante retratação de Chávez quanto a declarações problemáticas que feriam a Cláusula Democrática do Mercosul.

Dentro da Câmara dos Deputados, ficou responsável pela relatoria o deputado governista Doutor Rosinha (PT), o qual descreveu sucintamente o histórico sobre a situação política e econômica venezuelana, evidenciando a dependência com os Estados Unidos referente ao petróleo, o isolamento diplomático pela influência norte-americana através da Doutrina Bettancourt, o relacionamento bilateral com o Brasil desde Itamar Franco, fortalecidas no Governo Fernando Henrique, como uma forma de desvincular o elo Chávez unicamente a Lula. Ainda, constatou também os superávits de comércio com a Venezuela, que em 2006, havia sido de 3 bilhões de dólares. Sobre a cláusula democrática, é importante ressaltar:

“De certa forma, não deve passar despercebido a associação intencional feita pelo relator entre exigências democráticas e isolamento. Argumento caro à oposição, a cláusula democrática, lembra o autor, só poderia ser usada em caso de “ruptura da ordem democrática”, tal como estabelecido no Protocolo de Ushuaia, firmado em 1998” (IDEM).

A votação passou por sucessivos adiamentos devido a críticas da oposição referente a imprecisões quanto a cronogramas tarifários e acordos comerciais. Quando as negociações retornaram, o bloco governista (PMDB, PT, PP, PR, PTB, PSC, PTC e PTdoB) resultou em 10 votos favoráveis dentro do CREDN, do total de 16. Os deputados opositores também

votaram 66% a favor, sendo o bloco formado por PSB, PDT, PCdoB, PMN, PAN e, separadamente, o PSOL. A aprovação do protocolo dentro da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) contou também com o relator favorável à aprovação, Paulo Maluf (PP/SP). Em seu discurso, não poupou a gestão chavista de críticas, deixando claro que ele corroía as instituições democráticas dentro da Venezuela mas que, dado o apoio da população venezuelana, o Brasil devia igualmente apoiá-la já que o governante era um componente transitório e, também, elucidou as vantagens comerciais e militares da cooperação com o país (SANTOS; VILAROUCA, 2011).

Os deputados opositores como Matteo Chiarelli (DEM/RS) e Roberto Magalhães (DEM/PE) e Moreira Mendes (PPS/RO), nessa comissão, apontaram a cláusula democrática, alegando que a Venezuela pretendia destruir o Estado Democrático de Direito por vias legais e constitucionais. Uma contraposição foi oferecida por Flávio Dino (PCdoB/MA) e Régis de Oliveira (PSC/SP), em que defendiam a importância de se olhar com crítica certos aspectos da democracia venezuelana então vigente, mas que essa possibilidade de integração na internacionalização permitiria “compatibilizar a autodeterminação dos povos e os compromissos democráticos” (IDEM, p. 55). Por fim, essa comissão também votou favoravelmente ao protocolo.

A votação no plenário da Câmara dos Deputados manteve um desempenho semelhante, com críticas mais contundentes à administração chavista do que ao país, como alegou o deputado Antônio Carlos Pannunzio (PSDB/SP) e Arnaldo Madeira (PSDB/SP). Contra-argumentações foram feitas de forma a considerar ultrapassada a política externa feita através de inclinações ideológicas, como defendeu José Genoíno (PT-SP), Henrique Fontana (PT-SP) e Ciro Gomes (PSB/CE). A aprovação no plenário ocorreu quase um ano depois da aprovação na CCJC, em dezembro de 2008 (SANTOS; VILAROUCA, 2011)..

No Senado, o processo foi ainda mais lento, levando 358 dias para sua definição. Isso se deu tanto por questões externas de eleições provinciais na Venezuela quanto por incontáveis acionamentos de convocatórias de audiências públicas e três requerimentos de informação por parte dos parlamentares, o que abriu precedente para o voto separado de cada um dos participantes da comissão (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Como já apontado em parágrafos anteriores, o Senado já representava mais empecilhos para a aprovação do protocolo, tanto por sua estrutura (ALMEIDA, 2013), quanto pelas polêmicas alimentadas pela colocação do ex-embaixador americano (SANTOS; VILAROUCA, 2011).

Entre os argumentos, imperaram os embates entre a dicotomia de “risco de inclusão” e “risco de isolamento” da Venezuela. De um lado, os governistas defendiam que os problemas

internos do país eram anteriores à Chávez - um posicionamento contra a visão estadunidense e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Do outro, a oposição refutava advertindo que a presença de Chávez no Mercosul poderia colocar em risco a projeção internacional brasileira ao vetar as iniciativas com as quais o líder venezuelano não concordasse, como parcerias com União Europeia, EUA e Japão. O relator, senador Tasso Jereissati, apresentou um parecer contra a adesão do protocolo, que foi posteriormente rejeitado. É importante salientar que a oposição obteve notório sucesso ao requerer informações ao Itamaraty, encaminhando maior transparência ao processo. De forma mais abstrata, levantou-se o questionamento de qual o formato mais adequado de integração para o Brasil no cenário internacional, sendo a dúvida quanto ao melhor modelo uma questão de divisão de opiniões entre os vários partidos integrantes do Senado Federal. Ao fim, parte da oposição e até mesmo seu líder, Antônio Ledezma, decidiram pelo voto favorável ao protocolo e o Projeto de Decreto Legislativo 430/2008 foi aprovado pela parte majoritária dos senadores (SANTOS; VILAROUCA, 2011; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por conseguir executar medidas econômicas que favoreciam camadas diferentes da população e por manter em seu próprio governo profissionais que representavam os anseios tanto das elites quanto das classes que originalmente apoiavam o Partido dos Trabalhadores (PT), pode-se considerar dois fatores predominantes. O primeiro, a integração regional através do Mercosul foi um dos expoentes da diplomacia presidencialista, embora restrito, pois o foco se deu no posicionamento e na negociação do Executivo. Seu sucesso multiplicou agentes que ganhavam ou eram afetados por suas políticas. O segundo fator diz respeito à negociação entre presidentes, devido às facilidades institucionais ligadas ao cargo e ao seu domínio histórico em conciliações e resoluções (CASON; POWER, 2009; MALAMUD, 2005).

O Mercosul movimentou a política doméstica e multiplicou agentes envolvidos por ela, ao ponto em que o Congresso Nacional viu necessidade de se posicionar em relação a entrada da Venezuela, com quem Lula não deixou de aprofundar a proximidade já estabelecida nas gestões anteriores. Porém, apesar dessa preocupação doméstica por parte do Legislativo, a decisão do presidente se manteve, tanto pela vantagem presidencialista ao exercer a política externa em prol da integração regional, quanto dos benefícios institucionais de poder de agenda e coalizão de maioria no Congresso, motivo pelo qual o presidencialismo de coalizão influi diretamente na política externa.

Ao analisar a dificuldade de barganha sobre o açúcar entre Argentina e Brasil quanto às taxas que deveriam ser aplicadas no Mercosul, Malamud (2005) destaca a centralidade da negociação entre presidentes, à época Menem e Cardoso, que se tornam os únicos responsáveis por colocar um ponto final à disputa. No contexto, que decorre dos anos 1997 a 1999, tanto o Legislativo brasileiro quanto o argentino se posicionaram contrariamente, sem chegar a um acordo, fazendo com que os respectivos presidentes tivessem que decidir entre a “opinião doméstica” ou a cooperação no bloco. A segunda opção foi a escolhida.

Pode-se dizer que no âmbito da negociação o Estado não levou em consideração a percepção interna que a entrada da Venezuela no Mercosul causaria, motivo pelo qual a diplomacia continua fortemente centrada no presidente, validando a segunda hipótese. Apesar de a política externa buscar a participação e o protagonismo do Brasil na integração latino-americana, ela não pode excluir a aquiescência interna. Com isso, o interesse nacional acaba não sendo definido exclusivamente pelo poder executivo, ainda que seja majoritariamente assim, não é completamente: o Legislativo, o Judiciário, os grupos de interesse, o lobby e a opinião pública exercem relativa influência, como foi possível perceber toda a mobilização do Congresso referente a pauta em questão.

Os chefes de governo estão posicionados estrategicamente entre dois tabuleiros: um formado pela política doméstica (nível II) e o outro pelas negociações internacionais (nível I). De acordo com o pensamento de Putnam, se os tomadores de decisão - no caso presente, o Executivo - têm mais autonomia em relação aos grupos domésticos de segundo nível, este tem maiores chances de realizar acordo e, assim, um maior conjunto de vitórias ou “*wins*”. Essa inferência se faz tanto por esses fatores institucionais como o presidencialismo de coalizão, o poder de agenda e a tradição externa e latinoamericana que formou a diplomacia presidencial, tendo o Mercosul como um de seus principais frutos. Os tomadores de decisão lutam para harmonizar ao mesmo tempo os ambientes domésticos e internacionais, e ainda que as peças domésticas sejam menos poderosas na política latinoamericana, elas existem e se mostram gradativamente mais preocupadas com o desenrolar das ações externas e os efeitos delas internamente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Helga. O Congresso e a Política Externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2013, Curitiba. Anais... Curitiba: 2013.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, pp. 617-657, 2012.
- CADEMARTOR, Luiz Henrique Urquhart. A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais. Revista Brasileira de Direito, v. 12, n. 2, 2016.
- CAVALCANTE, Jordana de Souza. Venezuela no Mercosul: Turismo e Região de Fronteira em Roraima. Revista Eletrônica EXAMÁPAKU, v. 07, n. 02. 2014. Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/examapaku>>. Acesso em 24 mai. 2021.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos Internacionais e Controle Democrático no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v. 18, pp. 75-92, 2010.
- DIVERIO, Tamara S. M; SILVA, Luiz Gustavo Z. da; NETTO, Carlos Guilherme A. M. Debates teóricos das relações internacionais, política externa e a interação entre o nível internacional e o doméstico. História: Debates e Tendências – v. 16, n. 1, jan./jun. 2016, p. 230-244
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. Contexto Internacional, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- HERCULANO, Luciene Soares. O Legislativo e a Política Externa Brasileira: O desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva. 2014. 122ff. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.
- HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. Foreign Policy Analysis, v. 1, n. 1, p. 1-30, mar. 2005.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation? GEG Working Paper 58, 2010.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. Lua Nova, n. 52, 2001.
- LIMA, Péricles Pedrosa. Os jogos de dois níveis de Putnam, a política externa ambígua de Vargas e o projeto desenvolvimentista. 2006. Disponível em: <https://www.moodle.ufu.br/pluginfile.php/706186/mod_resource/content/1/jogos%20dos%20dois%20niveis.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos do Cebrap*, 76: 17-41. São Paulo, 2006.

MALAMUD, Andres; SCHMITTER, Philippe. The experience for European integration and the potential for integration in Mercosur. Trabalho apresentado no First Global International Studies Conference. Istanbul: World International Studies Committee (WISC), 2005.

MARIANO, Marcelo Passini. A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. 2007. 217 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106294>> Acesso em 22 de abril 2021.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, pp. 11-41, 2013.

NEVES, João Augusto de Castro. O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional* [online]. 2003, v. 25, n. 1 . pp. 103-138. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292003000100004>> Acesso em 10 Maio 2021.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, pp. 147-174, 2010.

PUTNAM, R. D. & HENNING, C. R. 1986. Bonn Summit of 1978: How Does International Economic Policy Coordination Actually Work? *Brookings Discussion Papers in International Economic* n. 53. Washington, D. C.: Brookings Institution.

LIMA, Péricles Pedrosa. Os jogos de dois níveis de Putnam, a política externa ambígua de Vargas e o projeto desenvolvimentista. 2006.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, pp. 40-59, 2013.

SANTOS, Fabiano. VILAROUCA, Márcio. A Adesão da Venezuela ao Mercosul no Congresso Brasileiro. *Integração Sul-Americana: desafios e Perspectivas*. Edufro - Editora da Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2011.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. *Relações Internacionais*, v. 50, pp. 123-140, 2016.

SPOHR, Alexandre Piffero. O Papel do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: estudos acerca dos Instrumentos do Congresso Nacional. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

TERUCHKIN, Sônia Unikowsky. *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 34, n. 3, p. 45-50, dez. 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. “Venezuela e Brasil na política internacional: cooperação bilateral e inserção mundial”. *Contexto Internacional*, vol. 18, 1996.

