

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO

FREDERICO FERNANDES MOESCH

**A INFLUÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL NA POLÍTICA
EXTERNA DO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO E A
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Porto Alegre

2011

FREDERICO FERNANDES MOESCH

**A INFLUÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL NA POLÍTICA
EXTERNA DO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO E A
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Porto Alegre

2011

FREDERICO FERNANDES MOESCH

**A INFLUÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL NA POLÍTICA
EXTERNA DO BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO E A
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Porto Alegre, de de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini
Orientador

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Prof.^a Dra. Ana Regina Falkembach Simão

Aos meus pais (Teresa Cristina e Francisco) e
ao meu irmão (Carlos), pelo amor sem limites.
Mesmo quando não me entendem, me apoiam.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, que aceitou o ingresso no mestrado de um aluno graduado em Direito, na PUCRS.

Ao Professor Paulo Visentini, que despertou em mim o interesse por política internacional, mostrando a sua relevância para o desenvolvimento do País, e aceitou me orientar nesta pesquisa.

À CAPES e ao povo brasileiro, que financiaram esta pesquisa.

Aos professores (em especial Marco Cepik e Gustavo Grohmann) e colegas (especialmente Tomás Fiori e Eduardo Mello) do PPG Ciência Política, que deram fundamental colaboração para o meu crescimento intelectual e pessoal no decorrer do mestrado. Saio bastante diferente (melhor, acredito) do que quando entrei.

Aos servidores da Biblioteca da Câmara dos Deputados, que foram muito prestativos para complementar os dados que obtive no *site* da Casa.

Aos meus avós (Tetê e Carlos, *in memoriam*, e Maria), pela enorme influência que tiveram na minha formação como pessoa.

Aos meus demais familiares, pelo amor e carinho de sempre e pelo apoio indispensável nesta jornada.

Aos meus amigos, sem os quais não saberia como viver.

“A legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma. (...) ‘O nosso jurismo’ – escreve Nestor Duarte – ‘como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar.’”

(Raymundo Faoro)

RESUMO

Esta dissertação investiga a influência do Poder Legislativo na política externa brasileira após a redemocratização e a Constituição de 1988. As alterações ocorridas nos planos internacional (término da Guerra Fria) e nacional (aberturas política e econômica) causaram expectativa de que o Congresso Nacional aumentasse a sua influência na política exterior, mitigando a centralidade da burocracia responsável pelo tema (o Ministério das Relações Exteriores). Para tanto, alguns autores defendem que seria preciso mudanças institucionais. Analisando-se o debate teórico das Relações Internacionais, o Direito Internacional e o Direito interno dos Estados, conclui-se que o Brasil tem um cenário institucional bastante similar ao dos demais países da tradição jurídica ocidental na divisão de atribuições entre governo e Parlamento na celebração de acordos internacionais. Examinando-se a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no País, percebe-se que, independentemente do tema, o Executivo tem preponderância, o que não impede o Legislativo de ter influência nas políticas públicas. A análise empírica das Legislaturas 1999-2003 e 2003-2007 do Congresso Nacional e o caso do exame do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL mostraram que o Parlamento brasileiro tem muitos meios à sua disposição para fiscalizar a política externa, de modo que uma crítica qualitativa à atuação dos parlamentares nesse tema não pode apontar a regulamentação institucional como principal empecilho. O Congresso Nacional pode dar colaboração importante para o debate estratégico da política externa, que ainda não ocupa, na agenda política e na sociedade, espaço condizente com a sua relevância.

Palavras-chave: Legislativo. Política externa. Influência. Instituições.

ABSTRACT

This essay investigates the influence of the Legislative Power in Brazilian foreign policy after democratization and the 1988 Constitution. Changes in the international (end of Cold War) and national level (political and economic opening) have caused expectations that the Congress would increase its influence on foreign policy, reducing the central role of the bureaucratic body responsible for the matter (the Ministry of External Relations). For this, some authors argue that institutional changes would be necessary. Analyzing the theoretical debate in International Relations, International Law and State's domestic law, one can conclude that Brazil has an institutional setting quite similar to the other countries of Western legal tradition ones, regarding the sharing of responsibilities between government and Parliament in relation to international agreements. If one examines the relationship between the Executive and Legislative branches in the country, it can be seen that, regardless the topic, the Executive has a preponderance, which does not prevent the Legislative power to influence public policies. Empirical analysis of the Congress' national legislature between 1999-2003 and 2003-2007, and the case of Venezuelan Protocol of Accession for membership in Mercosul, showed that the Brazilian parliament has many means at its disposal to monitor the foreign policy. Thus, criticism of parliamentary action on this issue cannot point to institutional regulations as the main obstacle. The National Congress can give important collaboration for strategic discussion of foreign policy, which does not occupy, on the political agenda and on society, space befitting its importance.

Keywords: Legislative. Foreign policy. Influence. Institutions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ASPECTOS TEÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS	19
1.1 AS ORIGENS DA PARTICIPAÇÃO DO PARLAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA	19
1.1.1 As constituições e a participação do Legislativo na política externa	20
1.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO	27
1.2.1 O ceticismo do realismo	27
1.2.2 Tipos de regimes políticos e suas interferências na política externa.....	30
1.2.3 Robert Putnam e os Jogos de Dois Níveis.....	34
1.2.4 O Institucionalismo e a importância do Parlamento na política externa.....	37
1.3 COMPARAÇÃO DOS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS	38
1.3.1 Convergências	38
1.3.2 Divergências	46
2 A PARTICIPAÇÃO DO PARLAMENTO BRASILEIRO NA POLÍTICA EXTERNA	56
2.1 UM BREVE HISTÓRICO	56
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS NORMAS SOBRE RELAÇÕES EXTERIORES.....	65
2.3 OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL.....	70
2.3.1 Comissões temáticas	76
3 ANÁLISE DOS TRABALHOS DAS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO CONGRESSO NACIONAL NAS LEGISLATURAS 1999-2003 E 2003-2007	80

3.1 AS ORIENTAÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE E LULA.....	80
3.2 TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL (1999-2006)	83
3.3 TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2006)	100
3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TRABALHOS DAS COMISSÕES.....	118
4 O CASO DA APRECIÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DO PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL	122
4.1 AS DIFERENTES VISÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	122
4.2 ASPECTOS ECONÔMICOS DO INGRESSO DE CARACAS NO MERCOSUL.....	125
4.3 A TRAMITAÇÃO DO PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NO CONGRESSO NACIONAL	127
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CASO.....	141
CONCLUSÃO.....	143
REFERÊNCIAS	149

INTRODUÇÃO

A presente dissertação investiga a influência do Poder Legislativo na formulação e implementação da política externa brasileira após a Constituição Federal de 1988. O objeto de pesquisa está conectado às alterações ocorridas no cenário internacional com o término da Guerra Fria e, na esfera nacional, às aberturas política (redemocratização) e econômica (neoliberalismo) do final da década de 1980 e início da de 1990 (CERVO; BUENO, 2002).

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem participação ativa na formulação e execução da política externa brasileira, de modo que sua situação é caracterizada por certo insulamento (LIMA, 2000) ao longo da história. Nos anos 1990, em razão das referidas alterações no panorama nacional, passou-se a questionar se estariam mantidas as condições para esse centralismo do Itamaraty¹. Esse órgão federal é reconhecido pela excelência no desempenho de suas funções, bem como permite pouco espaço para pessoas não pertencentes à carreira, inclusive por decorrência de restrições legais. Não recebe, dessa forma, a mesma pressão que o restante da administração pública federal.

O MRE recebe críticas de parte da comunidade de política externa² porque é alegado que o órgão não dá a atenção necessária ao Congresso Nacional e às forças políticas sociais. Conforme Amaury de Souza (2009), as referidas mudanças ocorridas no Brasil causaram um aumento na expectativa de que as autoridades governamentais encarregadas da política externa sejam sensíveis à opinião pública e às reivindicações de grupos de interesse, partidos e ONGs. Chega-se a afirmar que existe déficit democrático, uma vez que faltaria tanto transparência no processo decisório quanto canais adequados para a manifestação dos grupos de interesse e da opinião pública. O aumento do espaço para a participação desses atores fortaleceria a legitimidade da política externa.

Segundo essa visão, a instituição mais adequada para canalizar pressões e demandas relativas à política externa é o Congresso Nacional. Historicamente, o Poder Legislativo brasileiro não participa em grande medida na formulação da política externa – especialmente

¹ O Ministério das Relações Exteriores também é chamado de Itamaraty, porque esse era o nome do palácio que era a sede do órgão no Rio de Janeiro. Quando a capital do Brasil foi transferida para Brasília, em 1960, a nova sede do Ministério passou a ser o Palácio dos Arcos (projetado por Oscar Niemeyer), também conhecido como “Palácio Itamaraty”. Por meio de um processo de metonímia, a palavra Itamaraty é utilizada para se referir à própria instituição.

² Segundo Amaury de Souza (2009, p. 15), a comunidade de política externa é composta por pessoas que participam do processo decisório da política externa ou que nele influenciam de forma relevante. Fazem parte dela membros do Executivo, do Legislativo e do Judiciário; lideranças empresariais, sindicais e de movimentos sociais; representantes de organizações não governamentais; jornalistas e acadêmicos.

no período republicano. Entre as razões apontadas para esse panorama, afirma-se que o tema não desperta muito interesse no público em geral (LIMA, 2000) – o que conduz a um baixo impacto eleitoral – e é muito complexo. O Cardeal de Richelieu, primeiro-ministro do rei francês Luís XIII no século XVII, criou o conceito de *raison d'Etat*, segundo o qual a política externa é um tema tão relevante (que coloca em risco a própria integridade e sobrevivência do Estado) que não pode ficar à mercê da instável opinião pública. Tal conceito foi relativizado com o tempo, especialmente com o advento da democracia e do constitucionalismo, mas a regra ainda é a prevalência do Poder Executivo na condução dos negócios exteriores.

A Constituição Federal de 1988, ao seu turno, conferiu certa gama de atribuições ao Congresso Nacional em matéria de política externa, como a aprovação dos acordos internacionais. O Legislativo é criticado, entretanto, por influenciar pouco nessa política pública³. Sua atuação seria meramente protocolar, uma vez que os atos internacionais celebrados pelo Executivo, por meio do corpo diplomático, seriam aprovados no Parlamento sem grandes debates (SOUZA, 2009). Entre os motivos apontados pelos parlamentares para esse comportamento, destacam-se os custos advindos da não aprovação de tratados já negociados com outras nações e a avaliação positiva sobre o desempenho do corpo diplomático brasileiro.

Após a redemocratização, esses analistas esperam que a continuidade se encarregue de aumentar essa participação do Congresso. Afirmam que, para tanto, seria preciso alterar as instituições que regulam as atribuições do Legislativo no processo decisório da política externa – especialmente no processo de celebração dos acordos internacionais. Defendem que os parlamentares poderiam se manifestar quando os tratados ainda estão em negociação (anteriormente à assinatura), conforme o sistema de autorização prévia (SOUZA, 2009, FARIA, 2008), vigente nos Estados Unidos para os casos de acordos comerciais. Há projetos de lei nesse sentido.

Como foi dito, os críticos do insulamento do MRE entendem que o Legislativo poderia ser uma arena de debates sobre política externa, de modo que os grupos de pressão e interesse enxergassem nesse poder um meio de levar as suas pretensões aos formuladores da política externa (SOUZA, 2009). De acordo com Amâncio Oliveira (2003), a experiência demonstra que os canais de acesso ao poder devem ser institucionalizados, sob pena de favorecimento dos mais poderosos.

³ A política externa tem algumas especificidades em comparação com outras políticas desenvolvidas pelo governo (fiscal, monetária, industrial), mas não deixa de ser uma política pública. Ela exige uma análise tanto das demandas da política doméstica quanto das possibilidades advindas da política internacional.

Para situarmos o tema, é fundamental analisar quais foram as condições políticas que possibilitaram esse insulamento do Itamaraty na condução da política externa brasileira ao longo da história.

A política externa⁴ lida com a promoção dos interesses nacionais, e para defini-los é fundamental conhecer a condição geopolítica de uma nação. A do Brasil é peculiar. Localizado no Hemisfério Ocidental, o País está em uma área de influência política, econômica e cultural dos Estados Unidos. Para a política externa de Washington, porém, tal área tem baixo valor estratégico – salvo em alguns momentos históricos, como na Segunda Guerra Mundial. O contexto geopolítico da região em que o Brasil se encontra é estável. No início do século XX, o País resolveu os conflitos territoriais com os vizinhos – praticamente todos a seu favor –, de modo que se considera satisfeito em termos geopolíticos. Na formação do Estado, o Brasil fez mais uso de meios diplomáticos do que militares (ao contrário dos seus vizinhos). Por fim, tem a economia mais forte da região desde meados do século XX, com diferença significativa *vis-à-vis* os demais países da área (LIMA, 2005).

Esse cenário geopolítico implicou, na elite que compõe a comunidade de política externa, um sentimento de que as ameaças externas são advindas primordialmente das vulnerabilidades econômicas – e não de segurança. Por essa razão, a política externa brasileira tem acentuado caráter desenvolvimentista.

Para que o Brasil superasse os atrasos econômico e social, a industrialização foi escolhida, em meados do século XX, como a estratégia adequada. Considerada um dos casos mais bem-sucedidos na periferia, a industrialização do Brasil foi colocada em prática por meio do Processo de Substituição de Importações (PSI), caracterizado por forte intervenção do Estado na economia, proteção do mercado interno, participação significativa de investimentos estrangeiros, incentivos às exportações. A política externa foi um instrumento importante desse modelo de desenvolvimento, uma vez que demandou tratamento diferencial no regime internacional de comércio e abriu mercados e oportunidades de cooperação econômica nos países do Sul (LIMA, 2005).

⁴ Pode-se definir a política externa como a orientação do governo de um Estado a respeito de outros governos e Estados – ou sobre regiões, situações e estruturas. A interação entre as políticas externas dos Estados, que pode ocorrer de maneira conflitiva ou cooperativa, forma a política internacional – que tanto resulta da interação entre as políticas externas dos Estados quanto as influencia. A política externa é formulada por alguns setores hegemônicos do bloco social de poder que sustenta um governo, sofrendo a influência de grupos de interesse que, de alguma forma, têm acesso ao poder. A relação entre as políticas doméstica e externa é complexa: não se pode estabelecer uma ligação automática entre elas. Muitas vezes, governos conservadores no plano interno adotam uma política externa “heterodoxa”, inovadora – e vice-versa (VIZENTINI, 1998, p. 15).

Em virtude de fortes constrangimentos sistêmicos nos planos político e econômico, nos anos 1980, o Brasil foi pressionado a alterar o seu modelo de desenvolvimento. Por causa do sucesso da estratégia na criação de um parque industrial complexo, houve resistências à mudança – que só ocorreu nos anos 1990. Naturalmente, as repercussões na política externa foram significativas. O Itamaraty não foi uma agência criada pelo modelo de desenvolvimento voltado para dentro; foi, no entanto, fundamental na sua sustentação. Por isso, esse ministério angariou legitimidade doméstica como um dos pilares do modelo, bem como permanece um legado desenvolvimentista na memória institucional da Casa⁵ (LIMA, 2005).

Após a redemocratização, nos anos 1980, as instituições políticas consubstanciadas na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, formataram o denominado “presidencialismo de coalizão”, resultado da combinação entre o presidencialismo e o sistema eleitoral multipartidário e proporcional (SANTOS, 2003). O Executivo dispõe de muitos poderes legislativos para implementar a sua agenda, mas precisa formar uma coalizão com muitos partidos para obter maioria no Legislativo e, dessa forma, governar (similarmente ao que ocorre no parlamentarismo). Esse contexto tem propiciado certa estabilidade democrática, com alternância no poder entre as principais forças políticas. A relação entre os poderes Executivo e Legislativo, entretanto, tem implicado negociações em que os custos para a aprovação das leis são altos – crescentes na proporção da heterogeneidade da coalizão que governa (GROHMANN, 2003).

Há algumas políticas governamentais, todavia, que têm sido protegidas desse jogo entre os dois poderes: a política macroeconômica e a política externa (LIMA, 2005). No caso da política exterior, ela tem sido delegada pelas elites políticas (especialmente pelo Congresso Nacional) ao Executivo, de modo que o órgão incumbido de conduzi-la é o MRE. Tal delegação é justificada porque essa política pública seria um instrumento importante para o desenvolvimento. A mudança do modelo de inserção internacional (abertura econômica), contudo, pode pôr fim a essa delegação, pois a adesão a normas e regimes internacionais implica politização interna das relações exteriores (LIMA, 2005).

Outra questão que fortalece a autonomia decisória do MRE é o relativo desinteresse da opinião pública pela agenda da Pasta, que pode ser constatado pelo seguinte: a) há pequena disputa partidária pelo posto de Ministro das Relações Exteriores (das dez nomeações

⁵ Ilustra esse legado desenvolvimentista no MRE o fato de que, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a implementação da agenda liberal foi precedida de certo esvaziamento das funções desse órgão (que passou a desempenhar apenas as tarefas técnicas e burocráticas necessárias para a execução das decisões tomadas fora do MRE, especialmente pela Presidência e pelo Ministério da Fazenda), uma vez que o Itamaraty poderia imprimir alguma resistência ao novo projeto (VIZENTINI, 2005, p. 93).

realizadas entre 1985 e 2010, apenas três foram para políticos com filiação partidária; entre 1964 e 2010, o cargo foi ocupado por diplomatas de carreira durante trinta e cinco anos); b) a imprensa costuma dedicar pouco espaço ao tema; c) mesmo as questões mais importantes da nossa política externa não provocam debates condizentes com a sua relevância (LIMA, 2005).

Para entender a autonomia da política externa e a relativa continuidade da sua orientação, não basta conhecer os aspectos institucionais do cenário político brasileiro. Outro fator explicativo muito importante é a natureza profissional da burocracia diplomática, baseada no clássico modelo de *civil service*⁶. O Brasil, desde a constituição do Estado, faz uso intenso da diplomacia para dirimir conflitos e promover o seu desenvolvimento, o que implicou um grande prestígio da diplomacia perante a sociedade – a idolatria prestada ao Barão do Rio Branco ilustra a credibilidade da diplomacia no País. Essa atividade era inicialmente desempenhada por políticos, pois o aparelho diplomático do Estado foi criado apenas no decorrer do século XX. Quando Rio Branco assumiu a chefia da diplomacia brasileira, em 1902 (posto que ocupou até 1912, quando faleceu), o aparelho diplomático ainda não estava formado. O Barão asseverava que a política externa deveria ser manejada por servidores do Estado, que estivessem acima dos conflitos partidários da política doméstica, porque a diplomacia deveria buscar objetivos permanentes, independentemente do governo da ocasião.

É pertinente que se examinem as razões que levaram Rio Branco a defender tão fortemente essa ideia.

Desde meados do século XIX, o Brasil tem consciência da sua possibilidade de influenciar na política internacional. A unidade de um território de dimensões continentais, a paz interna e a estrutura de um Estado moderno conferem ao País, desde então, meios para ter uma política externa autônoma. Coube a Rio Branco, no início do século XX, a tarefa de consolidar os limites territoriais e fixar os princípios fundamentais da diplomacia do Brasil. Depois de atuar como negociador em diversas disputas territoriais, ele ocupou a pasta das Relações Exteriores por dez anos, de modo que suas orientações são de referência obrigatória no Itamaraty.

Convencido de que território significa poder, Rio Branco esmerou-se para delimitar o espaço nacional. Observando que a Argentina era um forte rival na América do Sul, fez uso da diplomacia para reduzir as vulnerabilidades do Brasil, estabelecendo uma “aliança não escrita” com os Estados Unidos para contrapor a proximidade de Buenos Aires com a Europa (ROUQUIÉ, 2006, p. 301). Para Rio Branco, o primado da política externa é

⁶ *Civil service* é o modelo em que os servidores do Estado são selecionados com amparo no mérito profissional, que é atestado por provas e exames.

decorrência da geografia, de modo que não é negociável. Vulnerável por causa de sua extensão e seu isolamento, o Brasil não pode se desinteressar da política internacional, de modo que deve almejar nela influenciar – quando não era reconhecido entre os grandes, manifestava insatisfação com a injustiça da ordem internacional e desejo de reformá-la. Por essas razões, a política externa, conforme Rio Branco, não pode ficar submetida às oscilações da política interna; deve perseguir objetivos permanentes. Para tanto, deve ser tratada por homens leais ao Estado (não a governos ou partidos). O legado de Rio Branco é um quadro conceitual simples, porém sólido, aberto a interpretação e adaptação a diferentes conjunturas (ROUQUIÉ, 2006, p. 306).

A profissionalização da burocracia diplomática no Brasil está relacionada à própria profissionalização do serviço público do País, mas não se confunde com esta⁷. A partir de 1936, os diplomatas brasileiros passaram a ser selecionados por meio de concurso público. Em 1945, foi criado o Instituto Rio Branco, academia diplomática em que os quadros do Itamaraty recebem tanto a formação inicial quanto os cursos de aperfeiçoamento (ROUQUIÉ, 2006). O concurso de ingresso na carreira diplomática tem a fama de ser bastante rigoroso, sendo o único meio de acesso ao serviço exterior – salvo o cargo de embaixador, que é de livre indicação do Presidente da República. Importante para a institucionalização da diplomacia de um país, essa profissionalização não é exclusividade do Brasil; é seguida pelos modernos serviços exteriores. Na América Latina, contudo, isso nem sempre ocorre. Na região, o Brasil é o caso em que o serviço exterior está mais protegido do jogo político-partidário (ALMEIDA, 1998, p. 218).

O Ministério das Relações Exteriores tem quase um monopólio da representação diplomática e das funções ligadas à ação internacional do Brasil⁸ (ROUQUIÉ, 2006). Além de o único meio de ingresso na carreira diplomática ser a via do concurso público, praticamente

⁷ A racionalização da administração pública brasileira foi um objetivo buscado por Getúlio Vargas. Em 1938, Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), combatendo a tradição patrimonialista e clientelista da classe política. A seleção dos servidores passou a ser preferencialmente por meio de concurso público (com critérios objetivos e universalistas), o que protegeu a administração pública de influências políticas. Após a queda de Vargas, em 1945, porém, os governos seguintes aumentaram as exceções ao sistema do DASP. Curiosamente, enquanto o critério da meritocracia sofria refluxo no recrutamento de servidores na administração pública brasileira como um todo, ele ganhou força no Itamaraty, com a criação do Instituto Rio Branco (ROUQUIÉ, 2006).

⁸ Em seu *site*, o MRE é apresentado como “o órgão político da Administração direta cuja missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior”. Tem as seguintes áreas de competência: a) política internacional; b) relações diplomáticas e serviços consulares; c) participação nas negociações comerciais, econômicas, jurídicas, financeiras, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; d) programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e) apoio a delegações, comitativas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais (Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>>).

todos os embaixadores do País são diplomatas de carreira⁹, de modo que são raras as nomeações de políticos. Há, dessa forma, forte coesão dos diplomatas brasileiros e considerável espírito de corpo, o que, segundo alguns críticos, pode conduzir ao corporativismo e a uma tendência à introspecção.

O prestígio que o Itamaraty tem perante a sociedade também está ligado ao sistema meritocrático vigente na Casa, que não se esgota na formação inicial. As promoções internas estão condicionadas a exames, cursos e relatórios de pesquisa. A instituição é composta por funcionários de carreira que pertencem a um corpo praticamente autogerido, que, comparado ao restante da administração pública, sofre pouca interferência da vida política nacional. Mesmo durante o Regime Militar (1964-1985), o Ministério conseguiu preservar a sua autonomia. O posto de Ministro das Relações Exteriores é frequentemente ocupado por diplomatas de carreira. Ademais, outros ministérios, especialmente após a redemocratização do País (1985), buscam diplomatas para ocupar assessorias estratégicas – quando não são os próprios diplomatas que assumem a chefia de ministérios¹⁰.

Dessa forma, observa-se que o peso do Ministério das Relações Exteriores no Estado brasileiro não se resume ao monopólio da representação diplomática e da execução da política externa. A própria formulação da política externa é feita em grande medida pelo Ministério (ROUQUIÉ, 2006). A autonomia conquistada pelo Itamaraty não decorre da lei ou da Constituição Federal, mas, sim, do “reconhecimento tácito da autoridade da Casa no trato de questões internacionais” (CANANI, 2004, p. 64).

Com as alterações do cenário nacional no final da década de 1980 e início da de 1990, o Itamaraty enfrenta um conflito – ao menos aparente – entre eficiência e legitimidade, pois o aumento da participação de setores da sociedade dificulta o consenso e pode trazer embaraços às negociações internacionais. Ao assumir a Presidência, Fernando Henrique Cardoso defendeu o incremento da participação social na definição da política externa (diplomacia pública), e o instrumento escolhido para tanto foi a diplomacia presidencial, tendo em vista a ampla cobertura da imprensa à agenda do Chefe de Estado (LAMPREIA, 1999). O Itamaraty promoveu alterações em sua organização interna para se adaptar às mudanças (PUNTIGLIANO, 2008), inclusive criando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, que tem entre as suas atribuições a tarefa de promover a

⁹ Durante a presidência de Lula, houve vários momentos em que todos os embaixadores do Brasil eram diplomatas de carreira.

¹⁰ Após a redemocratização, diplomatas de carreira já ocuparam a chefia dos seguintes ministérios e secretarias (além do Ministério das Relações Exteriores): Ministério da Fazenda; Ministério da Investigação; Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio; Ministério da Defesa; Secretaria de Estado para os Direitos Humanos; Secretaria de Estado para as Finanças Internacionais (ROUQUIÉ, 2006, p. 310).

articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional, atendendo às consultas e aos requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhando o andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso (BRASIL, 2009).

A esse respeito, deve-se frisar que, para a obtenção de uma inserção internacional ativa, não basta conhecer os interesses do Brasil; é preciso, também, perceber as possibilidades advindas do conflituoso e complexo cenário internacional (ROSE, 1998). Em outras palavras, há questões técnicas envolvidas. Nesse aspecto, o Itamaraty é o órgão especializado e conhecedor da diplomacia, razão pela qual tem a função de coordenar a política exterior do Brasil. Ao longo da história, a diplomacia brasileira mantém certa continuidade, com princípios perenes de atuação, não obstante a flexibilidade para se adequar ao momento histórico e às necessidades nacionais.

Apesar da referida continuidade diplomática em muitos aspectos, o Brasil teve oscilações conjunturais na formulação da política exterior. Ao longo do século XX, o pêndulo variou entre duas grandes estratégias de inserção internacional: a) relação especial com os Estados Unidos; b) equilíbrio. A partir dos anos 1990, essas duas estratégias passaram a representar duas alternativas: a) busca pela credibilidade, adotada no governo Cardoso; b) busca pela autonomia, adotada no governo Lula (LIMA, 2005). Tais oscilações podem acarretar mudanças nos padrões de influência do Parlamento, o que também será investigado neste trabalho.

A dissertação será estruturada da seguinte forma:

No primeiro capítulo, serão abordados aspectos gerais da atuação dos Parlamentos nacionais na política externa de um país. Serão analisados os seguintes pontos: o constitucionalismo e a origem dessa participação, o modo como a questão é tratada pelo Direito Internacional e por outros países no âmbito doméstico e o debate teórico das Relações Internacionais sobre o tema.

No segundo capítulo, focar-se-á no caso brasileiro. Um breve histórico da atuação do Parlamento do Brasil nas relações exteriores do País será feito, no intuito de se obterem parâmetros comparativos e se compreenderem as razões que embasaram o atual panorama institucional (especialmente a Constituição Federal de 1988), exposto a seguir. Tentando-se fazer uma conexão entre a literatura de política externa e a de política interna¹¹, serão trazidos

¹¹ A política externa é uma dimensão da política em sentido amplo, de modo que a divisão é para fins didáticos e metodológicos. Hans Morgenthau (1985) reconhecia isso: segundo ele, tanto a política doméstica quanto a internacional abordam o interesse definido em termos de poder.

à análise os estudos legislativos efetuados no Brasil, que visam a explicar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

No terceiro capítulo, serão analisados dados empíricos da atuação do Parlamento em política externa, de modo a mapeá-la. Para tanto, serão averiguados os trabalhos das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional das duas Casas do Congresso. Focar-se-á as legislaturas 1999-2003 e 2003-2007, de modo a se verificar, inclusive, possíveis alterações na conduta do Parlamento com a mudança de governo, que trouxe relevantes alterações na política externa brasileira, consoante a literatura especializada (LIMA, 2005, VIZENTINI, 2005). Será averiguado se o que ocorre no caso brasileiro é um cenário em que o Legislativo delega ao Executivo a política externa, mantendo meios para, quando julgar necessário, nela influenciar.

No quarto capítulo, estudar-se-á o caso da adesão da Venezuela ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que demonstra como política externa e interesses de longo prazo do País nem sempre têm na tribuna parlamentar o melhor local para discussão e tomada de decisão. O pragmatismo é uma estratégia frequentemente usada em política internacional, de modo que a política externa deve ter algum tipo de proteção do debate político-partidário, para ser eficiente. A adesão da Venezuela ao MERCOSUL é uma questão que diz muito sobre a maneira como o Legislativo maneja suas atribuições em política externa, e por isso merece ser analisada com maior profundidade.

Por fim, serão extraídas conclusões da pesquisa.

1 ASPECTOS TEÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS

1.1 AS ORIGENS DA PARTICIPAÇÃO DO PARLAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA

Para compreender a participação do Legislativo na política externa de um Estado, é preciso, inicialmente, investigarem-se as origens históricas desse processo. Deve-se averiguar a partir de quando – e por quais razões – os compromissos internacionais assumidos pelos Chefes de Estado passaram a ter a validade condicionada a processos políticos e constitucionais internos dos Estados.

A política externa era tema tratado exclusivamente pelos monarcas até meados do século XVII, de modo que somente eles tinham a prerrogativa de celebrar atos internacionais. Tal legitimidade era decorrente de um direito divino, uma vez que era afirmado que toda autoridade advinha de Deus. O rei tinha poder ilimitado e exclusivo em relação aos seus súditos, prestando contas apenas a Deus. Os sujeitos de Direito Internacional Público eram os príncipes – não os Estados ou as Nações –, o que implicava prevalência dos direitos dinásticos sobre os dos povos. Os territórios eram tratados como patrimônio dos monarcas, que podiam fazer valer a sua vontade. Não se questionava a validade interna dos tratados: inexistindo Constituição que limitasse o poder dos reis, eles podiam estabelecer soberanamente a vigência dos atos internacionais pactuados com monarcas estrangeiros (MEDEIROS, 1983, p. 24).

O Estado é um fenômeno original e histórico de dominação. O Estado moderno, em sua primeira versão, a absolutista, surgiu como consequência das necessidades do capitalismo em ascendência. No Estado absolutista, havia concentração de todos os poderes nas mãos dos monarcas. Objetivou-se, com isso, assegurar a unidade territorial dos reinos, o que garantiu um dos elementos fundamentais do Estado: o território. Com a organização burocrática, o Estado pôde ter o monopólio dos sistemas monetário, fiscal e judiciário, bem como o controle de um exército nacional. Centralizado, o Estado, em sua versão absolutista, foi fundamental para os interesses da burguesia no surgimento do capitalismo. Por razões econômicas, essa classe abriu mão do poder político, que foi concentrado no monarca – concretizando as ideias de Hobbes (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 425).

No final do século XVIII, entretanto, o poder econômico não era mais o suficiente para a burguesia, que passou a almejar o poder político, até então privilégio da aristocracia.

Sem meios de impedir a expansão capitalista, a monarquia absoluta estimulou-a por meio da política mercantilista, que interessava, sobretudo, à classe mercantil e industrial – por mais que fornecesse fundos para o rei manter a burocracia e o exército permanente, e propiciasse, para a aristocracia, retirar o seu quinhão. A monarquia exercia a política que lhe mantinha no poder, mas gerava contradições que alimentavam a revolução que traria a sua própria destituição (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 425).

Foi a partir dos movimentos políticos e sociais do final do século XVIII, nos quais houve insurreição contra os regimes monárquicos absolutistas, que se passou a debater a introdução de processos democráticos na condução das relações exteriores dos Estados. Essas revoluções colocaram em prática muitas ideias formuladas pelos filósofos contratualistas, iluministas e jusnaturalistas, como Locke, Voltaire, Montesquieu e Rousseau. No entanto, esses filósofos não trataram da relação entre o direito internacional e o direito interno dos Estados no que diz respeito aos tratados. Não entendiam que as relações exteriores dos Estados tinham grande relevância para a vida cotidiana dos cidadãos. Rousseau afirmava que a política externa era assunto dos príncipes, porquanto a liberdade dos cidadãos não estava vinculada à condução das relações internacionais (MEDEIROS, 1983, p. 25).

1.1.1 As constituições e a participação do Legislativo na política externa

A origem da participação do Legislativo na política externa dos Estados está ligada ao constitucionalismo moderno. Segundo Canotilho (2003, p. 51), o constitucionalismo é “a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”. Desse modo, o constitucionalismo moderno é “uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos” (CANOTILHO, 2003, p. 51). Observa-se um claro juízo de valor, porquanto o constitucionalismo é uma teoria normativa da política.

Em termos históricos, a expressão “constitucionalismo moderno”¹² remete a um movimento político, social e cultural que, a partir de meados do século XVIII, questionou sob os pontos de vista político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, de modo que sugeriu novas formas de ordenação e fundamentação do poder político

¹² Opõe-se ao chamado “constitucionalismo antigo”, que, no fim da Idade Média, caracterizava-se por princípios escritos ou consuetudinários que justificavam direitos estamentais perante o monarca e limitavam o seu poder.

(CANOTILHO, 2003, p. 52). O constitucionalismo moderno teve como instrumento a constituição moderna, que é a ordenação sistemática e racional da comunidade política por meio de um documento escrito, no qual são declaradas as liberdades e os direitos e determinados os limites do poder político. Paulatinamente, esse conceito de constituição se transformou em um dos pilares da cultura jurídica ocidental – por isso é denominado “conceito ocidental de constituição” (CANOTILHO, 2003, p. 52).

Cuida-se, todavia, de um conceito ideal, que não corresponde a nenhum dos modelos históricos de constitucionalismo. Por isso, é preciso estabelecer um conceito histórico de Constituição. Nesse sentido, Constituição é um conjunto de regras – escritas ou consuetudinárias – e de instituições que conformam uma determinada ordem jurídico-política em um determinado sistema político-social¹³ (CANOTILHO, 2003, p. 52). A Constituição em sentido moderno, portanto, pretendeu o seguinte: a) ordenar, fundar e limitar o poder político; b) reconhecer e garantir os direitos e liberdades do indivíduo (CANOTILHO, 2003, p. 52).

Para compreender com exatidão o desenvolvimento histórico desse tema, vale a pena analisar, ainda que brevemente, os três modelos históricos existentes (que dialogam entre si): o inglês, o francês e o norte-americano.

O modelo inglês teve as seguintes características históricas: a) garantia de direitos adquiridos focada essencialmente no binômio liberdade e propriedade; b) direitos estruturados com base em corporações, de modo que pertenciam aos indivíduos, porque estes eram membros de estamentos; c) regulação desses direitos por meio de contratos de domínio (destacaram-se a Magna Carta, de 1215; a *Petition of Rights*, de 1628; o *Habeas Corpus Act*, de 1679; o *Bill of Rights*, de 1689).

A evolução desses momentos constitucionais ingleses contribuiu para a consolidação de alguns elementos do “conceito ocidental de Constituição”: a) a liberdade estabeleceu-se como liberdade pessoal de todos os ingleses e como segurança da pessoa e dos bens de que se é proprietário; b) a garantia da liberdade e da segurança implicou a criação de um processo justo regulado por lei (*due process of Law*), que trata das regras que disciplinam as privações de liberdade e propriedade; c) as leis do país (*laws of the land*), que regulamentam a tutela das liberdades, são dinamicamente interpretadas e reveladas pelos juízes (e não pelos legisladores), de modo que eles criam o direito comum (*common law*) de todos os ingleses; d)

¹³ Essa visão histórica da Constituição evita um equívoco recorrente entre os analistas: o de tratar como Constituição organizações políticas e sociais de épocas passadas em que vigoravam conceitos radicalmente diferentes daqueles observados na modernidade política. Deve-se apreciar com cuidado o paralelo que alguns traçam entre o “constitucionalismo antigo”, que existiria desde a Grécia antiga, e o “constitucionalismo moderno”.

especialmente após a Revolução Gloriosa (1688-89), ganhou força constitucional a noção de representação e soberania parlamentar, fundamental para um governo moderado. Assim, a burguesia passou a estar representada no Parlamento. A soberania do Parlamento trouxe consigo o conceito de Constituição mista: o poder não estava mais concentrado nas mãos do monarca, pois passava a ser compartilhado com outros órgãos do governo (especialmente o Parlamento). Igualmente, o poder supremo deveria ser exercido mediante lei do Parlamento, o que estava na gênese de um princípio básico do constitucionalismo: *the rule of the Law*.

O modelo francês, por sua vez, que influenciou a Europa continental, teve características diferentes. Ele não teve o mesmo traço do evolucionismo britânico, porque as circunstâncias históricas foram diferentes: a França passou pela ruptura revolucionária do final do século XVIII.

Diferentemente do que houve na Inglaterra, onde a lógica medieval dos estamentos não foi suplantada, a Revolução Francesa almejou criar uma nova ordem, amparada nos direitos naturais dos indivíduos. Afirmou-se na França de então a ideia de que todos os homens nasciam livres e iguais em direitos, o que confrontava a noção de estamento, de “ordem natural das coisas”. Não bastava a defesa da liberdade e da propriedade perante o poder político: houve revolta contra os privilégios de determinados estamentos. A expressão *Ancien Régime* é esclarecedora: houve ruptura com o Antigo Regime e a criação de um novo, de modo que se estabeleceu uma nova ordem social.

Tais fatos repercutiram na fundação e legitimação do novo poder político. Os ingleses não tinham tratado de uma questão essencial da modernidade política: “como poderiam homens livres e iguais dar a si próprios uma lei fundamental?” (CANOTILHO, 2003, p. 57). A ordem dos homens é artificial, construída pelo acordo entre eles. Segundo os teóricos contratualistas, trata-se da ideia de contrato social decorrente das vontades individuais.

Somando-se esses dois elementos referidos – a afirmação dos direitos naturais individuais e a construção de uma ordem política –, chega-se a outra característica do constitucionalismo revolucionário: o construtivismo político-constitucional (CANOTILHO, 2003, p. 58). A arquitetura política precisava estar registrada no plano escrito, *i. e.*, precisava de uma Constituição – que garantisse direitos e limitasse o poder. Surgia, assim, a noção de Poder Constituinte, de modo que havia um poder originário que pertencia à Nação. Somente ele poderia criar a lei superior.

O modelo norte-americano, finalmente, teve um traço marcante: um povo (não uma nação) demandou o direito de escrever uma Constituição, na qual ele usou os ensinamentos históricos de diferentes formas.

Por meio de sua revolução, os norte-americanos almejavam reafirmar os *Rights* da tradição inglesa. Todavia, o que se queria não era apenas reorganizar os antigos direitos e liberdades da Constituição inglesa, pois nela tinha sido criado, na visão dos norte-americanos, um tirano: o Parlamento que impusera tributos sem a representação dos onerados. A Constituição dos Estados Unidos deveria, portanto, ser inspirada em diferentes princípios. Deveria dar garantias ao cidadão em face do Parlamento, de modo que era preciso uma lei superior a este. Daí surgiu a ideia de o povo tomar decisões (“*We the people*”, conforme a Constituição dos Estados Unidos).

Criou-se a ideia de democracia dualista: algumas decisões, raras, são tomadas pelo povo; outras, frequentes, são tomadas pelo governo. Aquelas são típicas dos momentos constitucionais, de modo que, neles, o povo decide via Poder Constituinte¹⁴ – como ocorreu na Constituição de 1787. Nesse ponto, o modelo norte-americano distancia-se do inglês e aproxima-se do francês. O Poder Constituinte dos Estados Unidos, no entanto, tinha finalidade diferente do da França de 1791: não se almejava reinventar um soberano poderoso (a nação), mas, sim, permitir ao povo estabelecer em texto escrito as regras que disciplinariam o poder, que poderiam ser uma defesa eficaz contra soberanos que violassem a Constituição. Se, por um lado, os franceses focaram na representação legislativa, os norte-americanos, por outro, focaram no princípio do governo limitado (*limited government*).

Mais do que um contrato entre governantes e governados, a Constituição dos Estados Unidos era um acordo celebrado pelo povo para criar e constituir um governo vinculado à lei fundamental. Os *Framers* (os “pais da Constituição”) procuraram revelar, na Constituição escrita, direitos e princípios fundamentais que, pela sua racionalidade, não se submeteriam à tirania da maioria (como fez o Parlamento inglês em relação aos tributos para os norte-americanos). Em virtude de ser a *Higher Law* (lei superior), conseqüentemente a Constituição passou a ser a *paramount law* (lei paradigma), uma vez que tornaria nula qualquer lei inferior (as elaboradas pelo legislador ordinário) que violasse os postulados constitucionais.

¹⁴ James Madison diferenciou a *constitutional politics* (fundação da ordem constitucional) da *normal politics* (desenvolvida com base nas regras da constituição). A *constitutional politics* tem caráter excepcional, típico dos momentos de elevada consciência política e de mobilização popular.

Por fim, a Constituição dos Estados Unidos trouxe outra relevante inovação: o Poder Judiciário foi elevado à condição de guardião da Constituição. Por meio da *judicial review* (revisão judicial), ele poderia fiscalizar a constitucionalidade das leis – ou seja, averiguar se as leis ordinárias estavam de acordo com a Constituição.

Analisadas as diferenças entre os modelos históricos referidos, cabe ser feita uma pergunta: qual é a origem do Poder Constituinte? Canotilho (2003) pondera que o Poder Constituinte, no fundo, é uma questão de poder, força ou autoridade política que consegue, em uma determinada situação, criar, garantir ou mesmo eliminar uma Constituição entendida como lei fundamental da comunidade política. O titular do Poder Constituinte só pode ser o povo – concebido de forma pluralística, considerando-se indivíduos, associações, grupos, igrejas.

Na teoria clássica do Poder Constituinte (ao menos na roupagem francesa), ele era considerado autônomo, incondicionado e livre – como se partisse do nada. No entanto, a doutrina atual rejeita essa visão. Entende-se atualmente que, ainda que as Constituições sejam elaboradas em momentos de mudança (revoluções, surgimento de novos países, quedas de regimes, transições constitucionais), o criador da Constituição é estruturado e obedece a padrões de conduta sociais, culturais, éticos e espirituais existentes na sociedade. Da mesma forma, há vinculação com o sistema internacional. Em outras palavras, o Poder Constituinte não opera em um vácuo histórico – tanto é assim que a elaboração de uma nova Constituição é uma técnica bastante utilizada para a solução de crises e rupturas políticas (CANOTILHO, 2003).

Essa noção foi elaborada pelas Teorias Constitucionais Materialistas: para elas, muito mais do que um conjunto de normas, a Constituição deveria ser identificada com o conjunto de forças político-sociais e econômicas. Lassalle (2002, p. 71) definiu esse movimento como Constituição Real, em oposição à ideia de uma Constituição meramente normativista. Para o autor, se houvesse tensão entre Constituição Jurídica e Constituição Real, esta sempre prevaleceria. Ele entendia que os princípios jurídicos são resultado dos valores cultivados pela sociedade.

Como o constitucionalismo influenciou na condução da política externa dos Estados? A partir da Revolução Francesa, em 1789, e da Independência dos Estados Unidos, em 1776, o processo de democratização e constitucionalização dos sistemas políticos tornou necessário que a condução da política exterior passasse a depender dos processos constitucionais e políticos internos dos Estados – e não apenas de monarcas e pequenos grupos de aristocratas. A Constituição Federal dos Estados Unidos da América, de 1787, foi a primeira a incluir o Poder

Legislativo¹⁵ no processo de celebração dos tratados internacionais, em seu artigo II, seção 2, item 2. Segundo esse dispositivo constitucional, o presidente tem poderes para concluir tratados, desde que autorizado por dois terços dos senadores¹⁶.

A Revolução Francesa de 1789, ao seu turno, trouxe evolução ao controle do Legislativo sobre os atos internacionais. Muitas das inovações políticas e jurídicas promovidas pela Assembleia Constituinte foram posteriormente adotadas, de forma adaptada, por outros países. De acordo com os constituintes franceses de então, o tratado, ao obrigar juridicamente o Estado, também obriga os cidadãos. Politicamente, os tratados e toda a política externa, ao criar deveres, são assunto não apenas dos governantes, mas também dos governados. Considerando que afetam a vida particular dos cidadãos, os acordos entre Estados e a diplomacia em geral não são menos importantes do que as leis, de modo que a política externa deve ser controlada pelo povo por meio do Parlamento.

Na ocasião, debateu-se também se a condução da política externa ficaria sob responsabilidade exclusiva do Parlamento ou se haveria prerrogativa real nessa condução. Concluiu-se que as assembleias têm muito membros, razão pela qual eram inapropriadas para as operações políticas em que se exige ora dissimulação, ora franqueza, ora sigilo – típicas da diplomacia. Dessa forma, atribuiu-se ao rei a conclusão e a assinatura de tratados internacionais, que só poderiam ser executados caso fossem posteriormente ratificados pelo Legislativo (MEDEIROS, 1983, p. 30).

Passou-se a adotar a prática da submissão dos tratados ao Legislativo em quase todos os países do mundo. Todavia, muitos analistas são céticos quanto à possibilidade de êxito na introdução de procedimentos democráticos na política externa dos Estados.

Conforme já foi ressaltado, Rousseau afirma que o povo não deve se ocupar da política externa. Toqueville, por sua vez, pondera que os governos democráticos são inferiores aos outros no tema política externa, porquanto ela não exige o uso de quase nenhuma das

¹⁵ O princípio da separação de poderes, inspirado em Montesquieu, foi tornado dogma pela Declaração dos Direitos do Homem de 1789. Hoje, considera-se que a teoria da separação de poderes gerou um mito: o da separação absoluta dos poderes. Cada poder teria uma função própria, sem interferência dos demais. Todavia, essa teoria da separação absoluta nunca existiu em Montesquieu, uma vez que, na obra desse autor, os três poderes se influenciavam mutuamente (CANOTILHO, 2003, p. 114). Cuidava-se, na verdade, de combinação de poderes: a) o Judiciário era a boca da lei; b) Executivo e Legislativo representavam as três potências: rei (realeza), câmara alta (nobreza) e câmara baixa (povo). Havia um problema político, que consistia em como combinar essas três forças, pois o resultado implicaria mais poder para uma classe em detrimento de outras.

¹⁶ Alexander Hamilton, em “O Federalista”, defendeu esse sistema com curiosa argumentação: ponderou que o presidente, por ser eleito para um mandato de quatro anos, não tinha as mesmas condições de idoneidade do monarca hereditário para defender os interesses da nação no plano internacional. O monarca hereditário, ainda que opressor, tinha seus interesses fortemente ligados aos da nação, de modo que não podia ser corrompido pelas nações estrangeiras; o presidente, ainda que legitimado pelo voto, não permaneceria no cargo para sempre, de modo que poderia ser tentado a sacrificar os interesses nacionais. Assim, era preciso maior controle na atuação externa do presidente, segundo o federalista (MEDEIROS, 1983, p. 27).

qualidades próprias da democracia e, pelo contrário, determina o desenvolvimento de todas as qualidades que lhe faltam (MEDEIROS, 1983, p. 32). As críticas são baseadas na lógica de que algumas virtudes da monarquia, tais como unidade, permanência, durabilidade, segredo, continuidade e coerência, seriam necessárias para uma diplomacia exitosa. Conforme Cachapuz de Medeiros (MEDEIROS, 1983, p. 33), no entanto, ainda que as monarquias absolutistas tivessem qualidades próprias na condução da política externa (argumento com o qual o autor não concorda), elas não podem ser tomadas como modelo por um motivo realista: elas não existem mais.

A partir do século XVIII, foi dado ao poder Legislativo papel no processo de conclusão dos atos internacionais em quase todas as Constituições democráticas. Nelas, o poder Executivo, como representante internacional do Estado, continua com as atribuições de negociar, assinar e ratificar tratados. Entre as diversas fases do processo, contudo – depois da assinatura e antes da ratificação –, colocou-se uma formalidade de direito interno que condiciona a ratificação à aprovação do Legislativo.

A Constituição da Bélgica de 1831 trouxe inovações na participação do Legislativo na celebração de acordos internacionais (MEDEIROS, 1983, p. 35). Por entender que não era necessário submeter ao Legislativo acordos de importância reduzida e que certos atos requeriam urgência, a Constituição belga enumerou quais tratados que necessitavam de aprovação do Legislativo. Nela, havia dois tipos diferentes de acordos entre Estados: a) os que podem ser concluídos pelo Executivo independentemente da anuência do Legislativo; b) os tratados de comércio e todos os que digam respeito às finanças do Estado ou que modifiquem a legislação interna vigente, que devem passar pelo crivo do Legislativo. Adotou-se essa divisão porque o dinamismo e a celeridade das relações internacionais, já na época, não se ajustariam à lentidão dos processos constitucionais que conferem ao Parlamento a apreciação de todos os tratados. Retirou-se do Legislativo, portanto, o conhecimento de alguns acordos, especificando a Constituição quais tratados devem ser submetidos a esse poder.

Em seguida, muitos Estados – França, Suécia, Noruega, Dinamarca – adotaram o modelo da Constituição belga. De acordo com Cachapuz de Medeiros (MEDEIROS, 1983, p. 36), passaram a coexistir duas tendências para o tratamento do tema: a) a da Constituição dos Estados Unidos de 1787, segundo a qual todos os acordos internacionais deveriam ser aprovados pelo Legislativo; b) a da Constituição da Bélgica de 1831, segundo a qual apenas alguns acordos internacionais deveriam ser aprovados pelo Legislativo.

Observa-se, assim, que, após a participação do Legislativo na política externa dos países ter sido garantida com o advento do constitucionalismo, a intensidade dessa atuação

sofreu refluxo já no século seguinte, com o surgimento do modelo inaugurado pela Constituição da Bélgica de 1831.

1.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO

Já no século XVIII, percebeu-se que a participação do Parlamento na política externa de um país trazia alguns inconvenientes, de modo que uma atuação mais acentuada desse poder poderia prejudicar a realização do interesse nacional. Após as Constituições terem garantido a participação do Legislativo na política exterior, passou-se a limitá-la. Como vimos, a Constituição da Bélgica de 1831 foi a primeira a especificar que tipos de acordos internacionais necessitavam da aprovação parlamentar, de modo que muitos tratados prescindiriam desse aval. As justificativas para essa redução do escopo da atuação legislativa na política exterior, já no século XIX, foram o dinamismo e a celeridade das relações internacionais, que não estariam em conformidade com a lentidão dos procedimentos parlamentares. Assim, alguns tratados poderiam ser concluídos apenas com a participação do poder Executivo. Muitas outras nações seguiram esse modelo belga.

Quais são as características da política internacional? Em uma democracia, em que medida o Parlamento pode participar da política exterior de um país? Muitos analistas já se debruçaram sobre esse tema, de modo que muitas teorias foram criadas. Tais teorias, direta ou indiretamente, trazem visões diferentes sobre o objeto desta dissertação.

1.2.1 O ceticismo do realismo

O Realismo é uma corrente teórica que vê com muito ceticismo o papel do Legislativo na política externa de um país, porque o incremento da participação desse ator traz, segundo tal visão, perdas de coordenação. Percebe-se que ela tem forte influência nos que defendem uma clara supremacia do Executivo na condução da política exterior, com pouca influência do Legislativo.

Os autores influenciados pelo Realismo tendem a diminuir a importância do tipo de regime político para a política externa. Observando a balança de poder, os Estados buscam segurança em um mundo de autoajuda. Se tentarem escapar dessa lógica, o sistema os socializa. Almejam alocar o interesse nacional, que deriva primeiramente dos constrangimentos e oportunidades advindas do sistema internacional. Os acadêmicos de política externa inseridos no programa de pesquisa realista entendem que o sistema internacional não explica tudo; mesmo assim, iniciam a análise pelos constrangimentos internacionais, de modo a verificar a posição relativa de determinado Estado na estrutura.

O Realismo é, desde o surgimento da disciplina, um dos principais programas de pesquisa das Relações Internacionais. Desde o trabalho de Waltz (1979), ganhou muita força nesse programa o denominado Neorealismo, cujo enfoque de análise central é a estrutura do sistema internacional¹⁷. Como essa corrente busca analisar os resultados das interações entre os Estados, pode ser definida como uma teoria de política internacional. Apesar de pugnar por afirmações gerais sobre as motivações individuais dos Estados, não explica em detalhes os seus comportamentos, de modo que o cotidiano das relações internacionais é deixado para as teorias de política externa. Estas, ao seu turno, almejam explicar o comportamento individual dos Estados frente ao sistema internacional (FENG; RUIZHUANG, 2006).

O denominado Realismo Neoclássico (ROSE, 1998) é uma teoria que busca explicar a política externa dos Estados. Ela incorpora tanto variáveis externas quanto internas, recebendo o referido nome em virtude da renovação de alguns *insights* do Realismo clássico (que haviam sido deixados em segundo plano pelo Realismo Estrutural). Enquadra-se no programa de pesquisa realista por afirmar que a política externa de um país é definida primeiramente em virtude do lugar ocupado no sistema internacional – vale dizer, pelo seu poder material relativo. Sustenta, no entanto, que, embora exista uma realidade objetiva no plano internacional, não há uma transmissão direta ou perfeita que conecte as capacidades materiais à política externa. Tendo em vista que as escolhas são feitas por líderes políticos “de carne e osso”, o que importa são suas percepções de poder relativo. Ademais, a avaliação do poder deve ater-se não apenas ao poder nacional, mas também incorporar o poder estatal, uma vez que o Estado é o executor da política externa. Dessa forma, é imperioso o exame da força e da estrutura do Estado para extrair recursos da sociedade e alocá-los na inserção internacional.

¹⁷ Em suma, o Neorealismo é uma teoria sistêmica, pois seu principal enfoque é na estrutura do sistema. Waltz (1979) salienta o aspecto anárquico do sistema internacional e a similitude dos Estados quanto aos aspectos funcionais (apesar das diferenças de cultura, ideologia, ordenamento jurídico e burocracia, todos realizam as mesmas tarefas básicas, como cobrar impostos e conduzir a política externa), residindo suas diferenças no que diz respeito às capacidades – bastante variadas. Apesar da possibilidade de estabelecimento de uma balança de poder, a guerra é sempre uma alternativa, pois o sistema é anárquico.

A primeira análise a ser efetuada é a do sistema internacional, uma vez que a sua contextualização define a posição relativa de um Estado na estrutura global, ponto de partida para a formulação da política externa (SCHWELLER, 2003). Apenas no segundo momento se passa a levantar o véu que encobre a política doméstica¹⁸. Os Estados buscam responder às incertezas decorrentes do cenário internacional anárquico da seguinte forma: controlando e mesmo moldando o ambiente externo. À medida que aumenta o seu poder relativo, cresce a busca por influência na arena internacional.

A visão das relações internacionais como um cenário anárquico evidencia a ideia de valorização da percepção dos tomadores de decisões políticas estatais: a leitura do panorama vigente é difícil e confusa, de modo que não se sabe com certeza se a segurança é plena ou escassa, restando aos estadistas lidar com evidências parciais e incompletas. Rose (1998), em que pese sustentar a existência de uma realidade objetiva de poder relativo – que influencia nas interações interestatais –, não confia na apreensão acurada dessa realidade pelos estadistas no dia a dia.

Além dos erros de percepção das lideranças, a comunicação da realidade material objetiva não é direta com a política externa em razão da natureza fragmentada do processo decisório, porquanto as grandes potências não têm uma agência do governo com responsabilidade unificada pela política externa. Se isso ocorresse, seria facilitado um consenso interno no governo, o que poderia gerar ganhos de coordenação¹⁹.

A esse respeito, Zakaria (1999) define os Estados fortes como coesos, autônomos, ricos e máximos em seu escopo de responsabilidades; os Estados fracos, ao seu turno, como divididos, penetrados pela sociedade, pobres, mínimos em seu escopo. Da mesma forma, o Estado seria, segundo sua percepção, estruturalmente mais forte se a autoridade estivesse fixada na burocracia, e não no Congresso ou na presidência. Zakaria²⁰, em uma perspectiva Estadocêntrica, entende que o Legislativo norte-americano seria muito suscetível à influência de interesses privados. Dentro do Executivo – menos sujeito a esse tipo de pressão –, o presidente, ainda que no topo da hierarquia, por ser eleito estaria menos protegido da

¹⁸ Nesse ponto, Waltz (1979) já afirmou que a terceira imagem descreve o padrão da política internacional, mas sem a primeira e a segunda imagens não há como se ter conhecimento das forças que determinam a política (externa); a primeira e segunda imagem, por outro lado, descrevem as forças na política interna, mas sem a terceira imagem é impossível medir a sua importância ou prever seus resultados.

¹⁹ Cabe ser ressaltada a interpretação por vezes feita no Brasil de que o Ministério das Relações Exteriores seria o órgão responsável por esses ganhos de coordenação na política externa.

²⁰ Na obra *“From Wealth to Power”* (ZAKARIA, 1999), a principal preocupação do autor é explicar por que, na segunda metade do século XIX, ao aumento do poder relativo dos Estados Unidos no cenário internacional (que se tornou a maior economia mundial) não correspondeu na mesma medida a expansão do escopo de sua política externa. A resposta pode ser sintetizada da seguinte forma: no período em relevo, os Estados Unidos eram uma nação forte, mas um Estado fraco.

influência da sociedade, motivo pelo qual o Estado se torna mais forte à medida que aumenta o poder da burocracia (mais técnica, segundo esse raciocínio). Ainda cabe ser ressaltado que o aspecto federativo também guarda relação com essa lógica, de maneira que o poder estatal aumenta à medida que crescem as atribuições do governo central em face dos entes federados.

Dessa forma, depreende-se do Realismo Neoclássico que o aumento do poder material relativo de um país pode conduzir a uma expansão correspondente da ambição de sua política externa, e vice-versa. O processo, todavia, não será gradual e uniforme, porquanto não depende apenas das alterações na realidade objetiva, mas, também, da percepção (subjéctiva) dos encarregados de formular e implementar a política externa. Além disso, é previsto que Estados fracos tendem a demorar mais tempo, ou a ter um caminho mais tortuoso, para transformar o aumento de poder material em expansão do escopo da inserção internacional. Assim, a teoria em relevo explora os processos internos pelos quais os Estados respondem às pressões advindas da seara internacional (SCHWELLER, 2003).

Quanto à participação do Legislativo na política externa, os autores realistas são claramente contrários a um protagonismo desse poder no processo. Segundo eles, a concentração do processo decisório da política exterior no Executivo conduz a ganhos de coordenação, o que vai ao encontro do interesse nacional.

1.2.2 Tipos de regimes políticos e suas interferências na política externa

Os autores vinculados ao programa de pesquisa realista não são os únicos a serem cééticos quanto à relevância do regime político para a política exterior de um país. Esse ceticismo já pode ser observado pelo fato de a relação entre política externa e regimes políticos ser uma questão pouco estudada. Os estudos clássicos de política externa parecem ignorar sua conexão com o tipo de regime, ao passo que as investigações sobre regimes políticos não vislumbram relação entre as formas de arranjo interno dos Estados e seu comportamento internacional.

Conceitualmente, de acordo com Norberto Bobbio, regime político pode ser definido da seguinte forma: grupo de instituições que regulam tanto a disputa pelo poder e sua conservação quanto a prática de valores que proveem vida a essas instituições (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 1081). Outros autores adotam uma definição mais ampla,

incluindo a relação entre um regime particular e a ordem social, ou mesmo a forma de coalizão política ou de classes que ampara o Estado (SARAIVA, 2003, p. 44).

Na Ciência Política, não se observa uma grande preocupação a respeito do nexo causal entre regimes políticos e política externa. Não há tradição acadêmica sobre essa reflexão – apesar de haver certo consenso quanto à influência da política internacional sobre a definição do tipo de regime. Nas Relações Internacionais, teorias sistêmicas – cujo enfoque de análise principal é o sistema internacional – têm dominado o debate teórico, de modo que a política externa dos Estados individualmente tomados tem recebido menor atenção.

Além do Realismo (já abordado), há outras teorias sistêmicas que igualmente conferem pouca relevância ao tipo de regime político. É o caso da Teoria da Dependência, cujo enfoque é a dinâmica do capitalismo. Cuida-se de uma teoria do subdesenvolvimento, que leva em consideração também atores não estatais, como empresas transnacionais. Na América Latina, muitos analistas de política externa enfatizam mais o impacto do modelo econômico do que o tipo de regime. O termo “inserção internacional” é usado de modo amplo, cobrindo todas as formas de interação entre a sociedade e todos os aspectos de seu ambiente internacional (HURREL, 2003).

Em contraste, há teorias que veem a arena doméstica como central para as definições da política internacional. É o caso da teoria liberal de Moravcsik (2003), que tem três assunções básicas: a) os atores fundamentais na política internacional são indivíduos racionais e grupos privados que se organizam para promover seus interesses; b) Estados (ou outras instituições políticas) representam alguns estratos da sociedade. A síntese das preferências desses segmentos constituem os objetivos buscados, via política externa, por estadistas racionais. Instituições representativas constituem um cinturão de transmissão crítico pelo qual as preferências e o poder social dos indivíduos e grupos na sociedade civil ingressam no campo político e são, finalmente, trazidos para as políticas estatais; c) a configuração de preferências estatais molda o comportamento do Estado no sistema internacional. Cada Estado busca realizar suas distintas preferências sob constrangimentos impostos pelas preferências de outros Estados. Para o autor, o tipo de regime político não é crucial. A visão do Estado como arena para a política pluralista (e não como ator unitário) inclui todos os tipos de cinturão de transmissão, mesmo os que não são relacionados com a teoria liberal. O Estado é uma instituição representativa, ainda que represente apenas aqueles que o capturaram.

A respeito das correntes teóricas que vislumbram a ocorrência de relação necessária entre tipos de regime e política externa, algumas delas merecem ser comentadas.

Há autores realistas clássicos, como Kissinger e Kennan, que entendem que a democracia, em virtude de seus procedimentos, sua transparência e sua ausência de insulamento do público, pode ser um empecilho à política externa (HURRELL, 2003).

A relação de regimes democráticos e política externa é a que mais tem recebido atenção dos acadêmicos: conforme a teoria da Paz Democrática – de cunho liberal –, democracias, probabilisticamente, quase nunca lutam entre si, bem como raramente consideram usar a força em suas relações mútuas; quando ao menos um dos Estados não é democrático, por outro lado, a relação é muito mais conflituosa. Hurrell (2003) afirma que a literatura amparada por essa corrente é extensa, merecendo breves comentários os seguintes pontos: a) a ênfase do debate migrou dos regimes e instituições democráticas para sociedades democráticas, ou seja, para o campo dos valores; b) o centro do debate moveu-se no sentido dos processos de democratização; c) o foco do debate está na conexão entre um tipo particular de regime (democracia) e um tipo particular de política externa (não belicosa). Democracias teriam, segundo essa lógica, a tendência de promover uma inserção internacional mais pacífica e cooperativa (SARAIVA, 2003).

Há autores que entendem que os regimes militares e autoritários naturalmente tendem a ser expansionistas e agressivos (HURRELL, 2003). Tal visão encoraja cruzadas liberais ou conservadores em defesa da democracia, como foi o caso da diplomacia dos Estados Unidos no governo Bush filho. Associa-se a esses regimes a tendência a uma política externa aventureira ou assertiva para gerar legitimidade doméstica. Muitos regimes autoritários, por outro lado, tiveram postura oposta, como a Espanha de Franco e alguns regimes militares de segurança nacional na América Latina (o Brasil, por exemplo), mesmo no caso de colapso ou decadência do autoritarismo.

O tipo de regime pode ser um produto das relações internacionais, de modo que a separação estanque entre o “doméstico” e o “internacional” é problemática. Observa-se uma conexão entre a competição geopolítica e o nacionalismo: por um lado, há crescente integração do mercado no capitalismo; por outro, há contínua fragmentação política e rivalidade entre Estados (HURRELL, 2003). Tal padrão foi não apenas mantido durante o século XX, mas também aprofundado, como mostra a integração europeia no pós-guerra, que só foi possível em circunstâncias geopolíticas específicas. O sistema internacional é tanto causa quanto consequência da política doméstica e dos regimes políticos, de modo que um Estado é constantemente moldado pela sua interação internacional. Os Estados não podem ser vistos como entidades fechadas que, às vezes, via política externa, interagem com outros Estados. Conforme Skocpol (*apud* HURRELL, 2003), o Estado tem uma âncora dual: 1) na

sociedade doméstica; 2) em três arenas externas – sistema político internacional, economia capitalista global e sociedade civil transnacional.

Entre os fatores domésticos considerados como influentes na política externa de um país, o tipo de regime é apenas um deles. Outros fatores domésticos relevantes podem não ter relação com o tipo de regime, como ideologias, instituições, partidos, grupos de interesse, força do Estado, relação entre Estado e sociedade.

Há duas tradições acadêmicas que consideram o tipo de regime político como uma das variáveis importantes para explicar a política exterior de um Estado: a) as escolas europeias da História das Relações Internacionais; b) os acadêmicos da América Latina dedicados à pesquisa empírica e à construção de paradigmas de política externa (SARAIVA, 2003).

Entre a primeira tradição referida, destacam-se as historiografias italiana e francesa. Renouvin e Duroselle ponderam que o cientista social não deve isolar fatores na busca por nexos causais nas Relações Internacionais, de modo que os autores fazem uso da análise causal multifatorial. Buscam uma combinação entre o curto e o longo prazo, bem como entre estrutura e processo decisório.

Tais referenciais também são compartilhados pelos acadêmicos da segunda tradição em análise. Cuida-se de um grupo heterogêneo, cujos membros são menos dependentes das teorias norte-americanas de Relações Internacionais. Tentam revisar a Teoria da Dependência, de modo que almejam principalmente explicar modelos de continuidade e mudança na inserção internacional da América Latina. Fazendo uso desses mecanismos de investigação, Cervo (2003) e Skidmore (2003) concluem que, no Brasil, há baixa correspondência causal entre tipo de regime e política externa. Houve no país momentos tanto de continuidade da política externa após mudanças do regime quanto de mudança da política externa com continuidade do regime.

Assim, não há nexos mecânicos entre política externa e regimes políticos, uma vez que outros fatores (domésticos e internacionais) devem ser considerados. Ademais, como ponderam Hurrell (2003) e Halliday (1999), regimes políticos não são apenas um resultado da esfera doméstica, mas também da arena internacional.

1.2.3 Robert Putnam e os Jogos de Dois Níveis

A teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam (1993), trata de alguns pontos importantes sobre a participação do Parlamento na política exterior de um Estado, de modo que merece ser brevemente analisada.

Tal teoria pode ser sintetizada do seguinte modo: entende o autor que o sucesso ou fracasso da ação diplomática não depende apenas da fase de negociação internacional (nível um), mas também da capacidade de satisfazer às pressões e aos interesses domésticos (nível dois). Salienta a complexidade desse último processo, pois estão presentes a atenção e a conveniência dos que sofrem os efeitos da política externa e, por isso, almejam nela interferir, como o meio empresarial, os sindicatos, as organizações não governamentais, os partidos políticos – em última análise, todos com poder de influir nas decisões do Estado. A existência de conexão entre a diplomacia e a política doméstica é tema recorrente²¹, de modo que ela ocorre como uma via de mão dupla: há uma influência mútua.

Sobre a ação do Estado no plano internacional, Putnam (1993) aponta dificuldades para ele negociar como um ator unitário. No plano doméstico, há atores com grande poder de influência que defendem seus próprios interesses, como partidos, grupos de pressão, legisladores, classes sociais. A esse respeito, o autor afirma o seguinte:

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign (PUTNAM, 1993, p. 436).

²¹ Complementando a ideia, Halliday (1999) lança luz sobre a teia de relações estabelecida entre Estado, sociedade e atores externos na política internacional. Segundo ele, os Estados almejam definir sua posição com a busca de apoio internacional; os governos, os grupos sociais e étnicos, melhorar sua posição (e do seu próprio Estado) com o auxílio internacional; os agentes externos, avançar contra os Estados competidores, usando para tanto a colaboração de elementos da própria sociedade dos rivais. Se, por um lado, as mudanças internas observadas na dinâmica política de um Estado podem trazer substanciais alterações na sua agenda de inserção internacional – como foi o caso da ascensão da burguesia mercantil ao poder na Europa ocidental no início do período moderno –, por outro, o plano internacional pode alterar o interno – como ocorreu com a dominação colonial, que impôs o sistema Vestfaliano de Estados às nações subjugadas. Logo, a incorporação ao sistema mundial traz reflexos não somente ao poder internacional, mas também à correlação de forças políticas dentro das sociedades.

Quanto à comparação entre as negociações no plano doméstico e no internacional, o autor enfatiza que os políticos sempre têm em mente o cenário eleitoral ao agir, de modo que tal preocupação não desaparece quando a negociação se dá na esfera internacional. Em regimes democráticos, a *accountability* é um fator de peso, que não pode ser desconsiderado, mesmo quando se trata de diplomacia. Uma diferença importante das tratativas internacionais é que elas ocorrem em duas fases: 1) negociação (nível I), na esfera internacional; 2) ratificação (nível II), na esfera doméstica. Ao negociar, sabe-se que mais tarde o produto da negociação deverá ser ratificado, o que gera limitações. A possibilidade de o que foi negociado no âmbito diplomático ser referendado internamente é chamada de *win-set*.

É feita uma distinção entre a quebra de acordo voluntária (quando o negociador internacional tem a intenção de não levar adiante as tratativas) e a involuntária (quando o problema se dá no processo de ratificação, por razões alheias à vontade do negociador internacional). Contudo, a complexidade da diplomacia nem sempre permite diferenciar, no caso concreto, essas duas modalidades.

A credibilidade do nível I depende da capacidade de o negociador garantir a ratificação no nível II. Mesmo assim, um pequeno *win-set* no plano doméstico pode ser um forte elemento de barganha na negociação internacional, de modo que se pode pressionar por um acordo mais favorável, que encontraria menos dificuldades de ser ratificado internamente. Uma maior influência da política interna nas negociações diplomáticas de um país poderia aumentar consideravelmente o poder de barganha dele, porquanto a outra parte se sentirá compelida a conceder mais para que o acordo seja concretizado. O autor exemplifica o caso dos Estados Unidos, em que o processo de ratificação é complexo, com um poder grande do Legislativo e de outras agências.

Putnam (1993) analisa três fatores que são especialmente importantes na definição do *win-set* de um negociador: a) as preferências e coalizões no nível II; b) as instituições no nível II; c) as estratégias do negociador no nível I.

Ao analisar as preferências e coalizões no nível II, ressalta alguns aspectos importantes, como os seguintes: a) a relação diretamente proporcional entre o custo da ausência de acordo para o parlamentar e o tamanho do *win-set*; b) a possibilidade de alinhamentos transnacionais nas negociações, de modo que determinados grupos de interesse em um país podem, em determinados assuntos, terem objetivos similares a grupos de outro país; c) o fato de que governos internamente divididos podem ter maior capacidade de êxito nas negociações internacionais do que governos coesos (mais uma vez aparece o poder de barganha advindo de um menor *win-set*); d) a maneira como a politização do tema pode ter

influência, na medida em que ativa grupos de interesse para os quais a ausência de acordo traria baixo custo (tal exemplo, segundo o autor, ilustra a importância do sigilo para algumas tratativas diplomáticas).

No que diz respeito às instituições no nível II, inicialmente é referido o procedimento de ratificação. Se o quórum é alto (como no caso dos Estados Unidos: dois terços no Senado), aumenta o poder de barganha do negociador, mas reduz a margem para cooperação. A complexidade desse procedimento também concerne a outras variáveis, como os vários níveis que podem ser necessários (em uma negociação entre Estados Unidos e União Europeia sobre agricultura, por exemplo, não basta a ratificação do Legislativo em um dado momento, pois outras agências devem também dar o seu aval). Outros aspectos institucionais também são relevantes, como a disciplina em Plenário da coalizão governamental.

Quanto às estratégias do negociador na esfera internacional, ele tem interesse, no intuito de aumentar o seu poder de barganha, em maximizar o *win-set* do oponente, inflando a popularidade do adversário. Mesmo assim, não pode ser desconsiderado o próprio *win-set*, o que gera um dilema tático. Evidencia-se a importância de analisar a política interna do outro lado, pois a incerteza sobre o *win-set* do oponente aumenta a preocupação com o risco de retirada involuntária. Deve o negociador convencer o oponente de que seu *win-set* está no limite: se a proposta de acordo favorecer um pouco mais a outra parte, não será ratificada posteriormente²².

Em suma, Putnam (1993) pondera que, quanto mais a autoridade central tem preferências autônomas e é isolada das pressões sociais, maior é o *win-set* – e, supostamente, menores são os meios de barganha disponíveis na negociação internacional. Logo, a abordagem de Putnam reconhece ser inevitável o conflito doméstico acerca do interesse nacional. Entende ele que os *policymakers* devem analisar os imperativos doméstico e internacional simultaneamente.

Ao afirmar que a barganha no nível internacional que é possibilitada por um *win-set* menor é uma vantagem para a negociação diplomática, observa-se que a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam não pode ser aplicada integralmente ao caso do Brasil. Ela explica bem a situação de países em que a política externa é um tema de grande relevância no debate político nacional (como os Estados Unidos). No Brasil, porém, o processo decisório da política externa é bastante diferente, como foi tratado neste trabalho: o tema política externa

²² Autora que também tratou dos Jogos de Dois Níveis, Milner (1997) afirma que, no plano internacional, o cálculo político ocorre primordialmente entre Estados; no plano doméstico, porém, a interação envolve atores diferentes, de modo que há cruzamento entre os níveis.

tem baixo impacto eleitoral e é pouco popular perante os diversos setores da sociedade, bem como uma agência (o Itamaraty) concentra consideravelmente as decisões. Ademais, os Estados Unidos são uma grande potência no cenário internacional, de modo que dispõem de muitos meios para promover o interesse nacional. No Brasil, por outro lado, proteger a política externa de influências domésticas foi a estratégia escolhida, o que possibilita o incremento dos ganhos de coordenação.

1.2.4 O Institucionalismo e a importância do Parlamento na política externa

Ao contrário do programa de pesquisa realista, o institucionalista vê de forma mais otimista a participação do Poder Legislativo na política externa de um país.

Martin (2000), vinculada à corrente institucionalista nas Relações Internacionais, pondera que existe divergência entre a literatura de política externa e doméstica no que diz respeito à atuação do Legislativo. Se, por um lado, muitos estudiosos de política externa (especialmente aqueles com enfoque realista) enxergam o Parlamento como obstáculo, os estudiosos da política doméstica analisam os modos pelos quais o Legislativo teria condições de influenciar positivamente nas políticas implementadas, comprometendo-se com elas. De acordo com Martin (2000), a participação institucionalizada do Legislativo na política externa de um país aumentaria a credibilidade dos acordos internacionais, otimizando a cooperação entre os Estados. A autora afirma que essa hipótese vai de encontro à corrente realista, que sustenta que a democracia, tendo em vista seus procedimentos, transparência e ausência de insulamento do público, traz dificuldades à política externa de um país.

Dando prosseguimento ao seu argumento, Martin (2000) chama a atenção para as duas fases do acordo internacional: a de negociação (no nível internacional) e a de implementação (no nível doméstico). Questiona-se se os níveis de conhecimento e segredo exigidos para o sucesso da negociação vedariam a atuação dos parlamentares. A autora afirma que os estudos da relação entre os poderes Executivo e Legislativo encaminham uma solução: ação difere de influência, de modo que o Legislativo, mesmo delegando discricionariedade ao Executivo no tema política externa, mantém a influência por outros meios, tais como manifestação prévia à celebração ou ratificação de tratados, cortes orçamentários ou redução do escopo de agências burocráticas responsáveis pela política externa. Assim, o Executivo

deveria considerar as preferências do Parlamento durante a negociação internacional, sob pena de o acordo não ser implementado.

Para dar validade à sua teoria, Martin considera que os legisladores se importam com os resultados das políticas públicas – e não apenas com distribuição de benefícios privados e reeleição, de modo que almejam influenciar no curso dos acontecimentos. O Legislativo delega ao Executivo a política externa, mas não necessariamente abdica dela. Mantém, dessa forma, a influência, inclusive porque detém poder de veto.

Verifica-se um problema informacional na relação entre o Executivo e o Legislativo. Este precisa saber os resultados de certa política pública, mas a informação é custosa. Tendo em vista a amplitude e a complexidade das questões tratadas pelos políticos modernos, a delegação aparece como meio capaz de empregar racionalidade à atividade parlamentar.

Consoante a lógica da interação entre principal e agente, o Legislativo, para controlar as agências burocráticas, precisa aprender o que elas fazem. Tal controle pode ser efetuado por dois meios: a) *police patrol* (os parlamentares verificam diretamente a atividades das burocracias); b) *fire alarms* (grupos interessados avisam parlamentares de sua confiança quando as agências se comportam de modo inapropriado) (McCubbins; Schwartz, 1984). Em razão das referidas amplitude e complexidade de questões tratadas pelos legisladores, prefere-se o mecanismo de *fire alarms*, por ser o mais eficiente.

O Legislativo, portanto, também participa da formulação e da implementação de políticas públicas (inclusive da política externa) – e não apenas a burocracia. As regras que determinam a influência do Legislativo variam conforme os incentivos enfrentados pelos legisladores nacionais.

1.3 COMPARAÇÃO DOS SISTEMAS DE PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

1.3.1 Convergências

Antes de se tratar das diferenças, ressaltam-se algumas regras comuns aos Estados. As características da política internacional influenciaram fortemente no modo como é operacionalizada a participação dos Parlamentos nacionais na política externa de seus países.

O ceticismo da teoria Realista teve considerável influência, pois essa participação sofreu limitações. Ainda assim, os parlamentares têm instrumentos para influenciar na diplomacia de suas nações.

A condução da política externa é atribuição do poder Executivo. Em praticamente todas as Constituições modernas, o Chefe de Estado (que é o chefe do Poder Executivo) é o órgão principal das relações exteriores. A política externa é de tal relevância que fica a cargo do supremo mandatário nacional. Dependendo da forma de governo, o diretor da política externa é o Chefe de Governo – qualidade que pode ser acumulada com a de Chefe de Estado, como no presidencialismo. No parlamentarismo, o Primeiro-Ministro costuma ser o órgão das relações exteriores, de modo que é o responsável pela manutenção das relações com os demais Estados e pelo planejamento e execução da política externa. É ele quem negocia e assina os tratados²³.

A política externa é materializada juridicamente nos tratados – ainda que não se restrinja à celebração desses acordos internacionais, pois é um processo dinâmico (MEDEIROS, 2007, p. 157). Tratado²⁴, conforme Rezek (2010, p. 14), pode ser definido como “todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, destinado a produzir efeitos jurídicos”, de modo que deve ser feito por escrito. Podem celebrar tratados (por serem pessoas jurídicas de direito internacional público) os Estados soberanos – aos quais se equipara a Santa Sé – e as organizações internacionais. Por outro lado, não têm capacidade para celebrá-los empresas transnacionais e organizações não governamentais. O termo “tratado” tem muitos sinônimos, usados livremente para exprimir a mesma coisa: acordo, ajuste, carta, compromisso, convenção, protocolo.

Apesar de o principal impulsionador da política externa ser o poder Executivo, o Legislativo, representante da nação, adquiriu, no decorrer da história, o direito de controlar essa atividade. Tem condições, assim, de preservar o interesse nacional – que poderia ser afetado por equívocos ou má-fé do Executivo. Por isso, passou a ser necessário que o Parlamento aprove os tratados negociados e assinados pelo Executivo antes de eles serem ratificados.

É difícil encontrar um modelo eficaz para balancear a participação desses dois poderes na política externa, *i. e.*, que garanta o controle do Legislativo e atribua ao Executivo

²³ Nos países que adotam o sistema parlamentarista (como é o caso de considerável parcela dos países europeus), é sempre possível que o Legislativo adote controle político sobre os tratados. Considerando que o Executivo necessita de apoio da maioria parlamentar para se manter no poder, é possível, ao menos em tese, que uma política externa contrária à visão dessa maioria culmine na queda do governo. Cuida-se de uma situação extrema, mas que pode acontecer.

²⁴ Por ser necessariamente internacional, a expressão “tratado internacional” seria uma redundância.

a autoridade necessária para promover o interesse nacional. A análise dos principais textos constitucionais sobre a participação dos poderes constituídos na celebração de tratados mostra essa dificuldade. O tema das relações exteriores recebe pouco espaço nas Constituições, que se preocupam mais com o Direito interno. O tratado é uma fonte peculiar de regras jurídicas, que são simultaneamente internacionais e internas, de modo que é original, não podendo ser comparado nem à lei, nem ao contrato. Amparado em reflexões de autores clássicos como Montesquieu e Locke, Cachapuz de Medeiros (2007, p. 139) pondera que o poder de celebrar tratados deveria corresponder a uma função própria no conjunto das competências dos poderes de Estado – seria um poder diferente do Executivo e do Legislativo.

Apesar de o Executivo ter predominância na condução da política exterior, o Legislativo tem uma participação importante. Em uma democracia representativa, o princípio da soberania popular deve ser aplicado também às relações exteriores, até o limite permitido pelas características da sociedade internacional. A questão das atribuições dos poderes na política exterior busca equilibrar duas exigências aparentemente contraditórias: a) a de que o Estado tenha unidade de ação para promover o interesse nacional no plano externo; b) a de que a representação nacional tenha controle sobre a ação do Estado, mantendo-se o princípio democrático.

Tal equilíbrio não é facilmente atingido. Se o Parlamento participasse diretamente das negociações diplomáticas, conduziria a muitas dificuldades. Ele pode, porém, vetar o resultado dessas negociações, caso entenda ser danoso ao interesse nacional. A condução da política externa de uma nação deve ficar a cargo do Executivo, mas o Legislativo deve controlá-la, desempenhando um papel passivo e negativo (e não ativo e positivo).

Conforme a teoria realista, vigora na sociedade internacional o princípio da autotutela, de modo que cada Estado, contando apenas com suas próprias forças, deve se proteger dos demais. A atuação na sociedade internacional requer uma fonte única de autoridade, pois há sempre o risco de guerra. Nas relações diplomáticas, o Estado deve agir com unidade de visão, prudência e noção de continuidade (bem como em segredo, muitas vezes), o que só pode ser garantido pelo Executivo (MEDEIROS, 2007, p. 155).

O Parlamento, por sua vez, tem algumas características que dificultam uma atuação mais acentuada no âmbito diplomático: heterogeneidade e instabilidade de sua composição (há muitos parlamentares); períodos de recesso; caráter público e nada discreto dos debates; lentidão do processo decisório. Ademais, a tribuna parlamentar não é o local adequado para se examinar com profundidade os temas da política internacional: na diplomacia, o talento da

oratória não tem tanta relevância, de modo que muitas vezes a reticência é necessária (MEDEIROS, 2007, p. 149).

Em regra, somente após a assinatura do tratado (depois que ele já foi negociado e redigido), a Constituição pode exigir a autorização do Legislativo. Mesmo após a aprovação do Legislativo, os tratados permanecem na situação de projetos, de modo que o Chefe do Executivo conserva a sua liberdade de ratificá-los ou não. Inclusive nas Constituições mais democráticas do mundo, essa é a regra. A negociação dos acordos internacionais é privilégio formal do Executivo, de modo que os entendimentos são realizados, em nome do Chefe de Estado, por agentes diplomáticos, que após o acerto redigem o texto que o consagra e apõem suas assinaturas.

Antes do advento do constitucionalismo, a ratificação era o ato pelo o qual o soberano confirmava a autoridade com que os seus representantes concluíam um tratado. Após esse advento, a ratificação passou também a refletir a necessidade de aprovação pelo Legislativo – representante do povo, que passou a ser o titular da soberania. Foi no Congresso de Berlim de 1878 que, pela primeira vez, se reconheceu que são as ratificações (e não apenas as assinaturas) que conferem ao tratado valor definitivo (MEDEIROS, 1983, p. 46). A ratificação passou a ser considerada obrigatória pela doutrina e jurisprudência internacional, o que foi reconhecido pela Convenção de Havana de 1928.

Entretanto, sob a alegação de urgência, países passaram a considerar alguns acordos internacionais vigentes desde a sua assinatura, dispensando a ratificação. A reiteração dessa prática conduziu à consolidação dos chamados acordos em forma simplificada. Há dificuldades para a caracterização desses acordos, inclusive porque a maioria das Constituições não dispõe sobre eles de forma explícita. As Constituições existentes ainda tratam a atribuição do Parlamento na celebração dos tratados com uma visão estática dos meios de criação de obrigações internacionais, ao passo que a evolução nas relações internacionais dinamizou a produção de normas jurídicas, de modo que muitas delas não estão previstas nas Constituições. Por isso, surge uma área cinzenta, que torna sombrias as normas referentes às relações exteriores (MEDEIROS, 2007, p. 143).

O uso desses acordos em forma simplificada tem aumentado de forma extraordinária no mundo, o que conduziu a protestos de parlamentares zelosos do controle sobre a política externa. Para o Direito Internacional Público, é irrelevante a distinção entre os acordos em forma simplificada e os tratados em devida forma, uma vez que qualquer acordo internacional – independentemente da forma – tem os mesmos efeitos no que diz respeito à obrigatoriedade. Essa igualdade de tratamento conferida pelo Direito Internacional fortalece a impressão de

que o tema dos acordos em forma simplificada é muito delicado, pois pode trazer consequências práticas importantes.

Considerando que o tema dos acordos em forma simplificada é uma realidade nas relações entre as nações, muitos analistas alertam para a conveniência da delimitação material desses acordos – como fez a Constituição da Bélgica de 1831 e suas seguidoras. Para regulamentar a questão, há três alternativas: 1) prever expressamente a celebração desses acordos; 2) estabelecer uma lista dos tratados que precisam ou não da aprovação do Parlamento (de forma positiva ou negativa); 3) proibir a celebração desses acordos.

Para sair dessa área cinzenta representada pela incapacidade de o Parlamento acompanhar a velocidade e a fluidez das relações internacionais, Cachapuz de Medeiros (2007, p. 144) pondera que seria preciso uma ótica renovada. Todavia, poucos Estados têm audácia para tanto. Dinamarca e Suécia, por exemplo, asseguram ampla participação do Legislativo na política exterior, pois estabeleceram órgãos parlamentares reduzidos e representativos, que são dinâmicos. Eles devem ser informados a respeito da evolução das relações exteriores e consultados sobre decisões importantes.

No âmbito do Direito Internacional Público, o tema é disciplinado, atualmente, pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que foi assinada em 1969 e entrou em vigor em 1980, após a ratificação pelo número indicado de Estados²⁵. Em seu artigo 11, essa Convenção coloca em pé de igualdade os diferentes modos pelos quais um Estado pode expressar o consentimento de se vincular a um tratado, que são os seguintes: a) o processo longo, típico dos tratados em forma solene; b) o processo breve, típico dos acordos em forma simplificada.

O processo longo (solene) é caracterizado pela separação entre a fase de autenticação do texto do tratado (assinatura) e a do consentimento em vincular-se (ato distinto, feito após o exame dos órgãos competentes para empenhar o Estado). Cuida-se de um processo de duplo grau. Nele, é necessária a ratificação, ato pelo qual a autoridade do Estado com competência constitucional para concluir tratados internacionais “confirma o tratado elaborado pelos seus plenipotenciários, consente que se torne definitivo e obrigatório e compromete-se a executá-lo” (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 140).

Para compreender o porquê da ratificação, é preciso conhecer a sua origem, que brevemente passa a ser exposta. Segundo a tradição, os monarcas concediam, por meio de

²⁵ O Brasil ratificou a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados em 2009, com reservas aos artigos 25 e 66. Mesmo antes disso, o Itamaraty procurava pautar sua atividade na negociação de tratados por essa Convenção.

carta de plenos poderes, mandato a seus enviados em missões diplomáticas para negociar e assinar tratados. Conforme as regras do direito privado, o mandante podia invalidar, sob a justificativa de excesso de poder, o trabalho efetuado pelo mandatário. Em uma época de comunicações lentas e difíceis, seria temerário permitir que um plenipotenciário (aquele que recebe a carta de plenos poderes) ajustasse no exterior, sob circunstâncias imprevisíveis, os termos do tratado e prontamente comprometesse o Estado, trazendo ao rei o fato consumado. Dessa forma, após o tratado ser assinado, o monarca examinava-o. Progressivamente, com a intensificação do poder absoluto do rei, este transformou o direito de fiscalização sobre o plenipotenciário em direito de aprovação global do tratado já assinado. Assim, no século XVIII, aparecia a figura jurídica da ratificação. Essa instituição se consolidou no século seguinte, com o constitucionalismo e a substituição da soberania real pela soberania nacional. A partir de então, a carta de plenos poderes passou a ser concedida sob a condição de posterior ratificação – ou seja, limitada à negociação e à assinatura do tratado (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 141).

Nas democracias representativas, os parlamentos eleitos pelo povo participam da conclusão de tratados, de modo que o novo exame é necessário por decorrência de mandamento constitucional. Atualmente, essa é uma das principais razões²⁶ para a prática da ratificação, que se generalizou. Até a assinatura do tratado, as negociações são conduzidas apenas pelo Executivo.

É possível ser negada a ratificação, uma vez que tal opção é inerente à lógica de um processo longo. No século XIX, alguns governos ainda justificavam a recusa da ratificação sob a alegação de excesso de poder dos seus plenipotenciários. Nas democracias constitucionais, porém, a não ratificação costuma ser decorrência de desavença entre os poderes Executivo e Legislativo²⁷.

²⁶ Charles Rousseau (*apud* REZEK, 2010, p. 51) aponta três justificativas para a existência da ratificação na atualidade: 1) a importância dos temas abordados nos tratados reclama a manifestação do Chefe de Estado; 2) a prática evita controvérsias sobre eventual excesso de poder do plenipotenciário, reduzindo as chances de arguição de erro, dolo, corrupção ou coação; 3) a mais relevante, que é o desenvolvimento da participação do Legislativo na formação da vontade do Estado sobre o comprometimento exterior: considerando que o Parlamento não participa da cena diplomática, só pode se pronunciar no intervalo de tempo entre os dois atos do Executivo: a assinatura e a ratificação do tratado.

²⁷ Há alguns casos célebres de ausência de ratificação por causa de desavença entre os poderes Executivo e Legislativo: a) em 1841, quando existia grande rivalidade naval entre França e Inglaterra, o Parlamento francês negou-se a ratificar convenção sobre a repressão e o comércio de escravos, pois discordava do direito de visita no mar previsto no acordo; b) após a Primeira Guerra Mundial, o Congresso dos Estados Unidos negou-se a ratificar o Pacto da Liga das Nações, ainda que o presidente norte-americano Woodrow Wilson fosse seu principal incentivador; c) em 1948, o Congresso norte-americano negou-se a ratificar a Carta de Havana, sobre regras de comércio internacional; d) em 1979, novamente o Legislativo dos Estados Unidos negou ratificação a importante acordo internacional negociado pelo Executivo: o tratado SALT II, com a União Soviética; e) em 1954, o Parlamento da França recusou-se a ratificar o tratado que instituiria a Comunidade Europeia de Defesa, pois a maioria dos legisladores discordava de qualquer iniciativa de integração militar no continente (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 143).

Sendo a ratificação uma prerrogativa do governo (condução das relações exteriores), o Executivo pode, após a autorização do Legislativo, não ratificar determinado tratado, ou ratificá-lo somente após o decorrer de um longo prazo. Ele tem poder discricionário para isso, de modo que é possível não ratificar em virtude de questões de oportunidade política²⁸. Essa liberdade conferida aos Estados enseja, naturalmente, um cenário de incerteza, que faz parte do jogo. Muitas vezes, os tratados são ratificados muito tempo depois da assinatura – por vezes a conclusão do processo leva décadas²⁹.

Independentemente dos motivos da não ratificação, um Estado que adota tal postura não é obrigado a observar as obrigações estabelecidas no tratado, tampouco pode tirar vantagens delas.

Atualmente, os tratados em forma solene não são a regra, mas, sim, uma espécie – minoritária – do gênero acordos internacionais. Corrobora essa ideia a previsão do artigo 14 da Convenção de Viena, segundo a qual a ratificação é necessária apenas se estiver prevista pelos Estados signatários. Caso contrário, entra em vigor com a simples assinatura. Dessa forma, não há presunção geral a favor da necessidade de ratificação: deve-se verificar a intenção, expressa ou tácita, dos Estados (SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 34).

O processo breve, ao seu turno, é aquele em que os acordos internacionais são definitivamente concluídos pela assinatura, que exerce, nesses casos, duas funções: 1) autenticação do texto; 2) manifestação de consentimento do Estado. Trata-se de um procedimento de um único grau. São os denominados acordos em forma simplificada. Não se discute a sua validade no Direito Internacional Público, como fica claro nos artigos 11 e 12 da Convenção de Viena.

O fator tempo é muito importante nas relações internacionais, nos mais variados tipos de negociações – políticas, militares, econômicas. Muitas vezes o processo longo, naturalmente lento, não consegue atender às necessidades de determinada negociação, de modo que o processo breve surge como uma alternativa muito útil. A prática surgiu nos

²⁸ Alguns juristas levantaram a tese de que os Estados que não ratificam um tratado que já tinham assinado poderiam ser responsabilizados em virtude da teoria do abuso do direito. A prática internacional, todavia, demonstra que essa tese não é aplicada (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 144).

²⁹ As convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), porém, são uma exceção à regra da inexistência de prazo para a internalização dos acordos internacionais. Após serem concluídas pela Conferência Geral da OIT, as convenções do trabalho devem ser submetidas aos órgãos internos dos Estados que são competentes para participar do processo de ratificação no prazo máximo de um ano a dezoito meses (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 143). Tal regra tem validade inclusive para os Estados que, na Conferência Geral, votaram contra a convenção, de modo que frequentemente o Legislativo desses Estados é quem faz a mediação necessária para a adoção do acordo internacional – justamente por isso, poderia ser vantajoso para o Executivo postergar ao máximo o exame das convenções no âmbito interno, o que justifica a existência de prazo limite para tanto.

Estados Unidos, com os *executive agreements* (o caso norte-americano será tratado mais adiante); posteriormente, passou a ser adotada por todos os Estados.

Inicialmente raros, os acordos em forma simplificada tiveram uma multiplicação espetacular, conforme os dados das principais coletâneas de tratados da Liga das Nações, no passado, e da Organização das Nações Unidas, no presente. Na França, atualmente, mais de sessenta por cento (60%) dos acordos internacionais foram concluídos de acordo com a forma simplificada; nos Estados Unidos, os números são similares (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 146).

De acordo com Nguyen Quoc Dihn, esse aumento vertiginoso do uso dos acordos em forma simplificada pode ser explicado da seguinte forma:

O recurso tão freqüente aos acordos em forma simplificada explica-se pelo facto de o processo longo estar menos adaptado hoje do que ontem ao papel internacional do Estado, o qual, em consequência da crescente intensificação das relações internacionais e do contínuo alargamento das matérias submetidas ao direito internacional, tem de regular em comum com outros Estados, pela via dos tratados, problemas numerosos e variados (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 146).

Para o presente trabalho, é muito importante ressaltar que, de acordo com as regras do Direito Internacional, os Estados podem livremente optar entre os processos breve e longo, em relação aos tratados tanto bilaterais quanto multilaterais. Ademais, o mesmo tratado pode ter o procedimento breve para um Estado e longo para o outro. Isso ocorre porque o acordo em forma simplificada e o tratado formal têm o mesmo valor em termos de obrigatoriedade para os Estados partes – em outras palavras, o acordo em forma simplificada não é juridicamente inferior ao tratado solene. Além disso, não existe qualquer diferença material entre eles, *i. e.*, podem tratar dos mesmos assuntos³⁰.

Cabe ao direito interno dos Estados determinar as autoridades competentes para participarem do processo de celebração dos tratados. O advento do constitucionalismo trouxe a esse processo os parlamentos nacionais, que não têm comunicação direta com o exterior. Por essa razão, essa fase interna é regulamentada pelo direito de cada Estado. Cuida-se do *treaty-making power* (poder de celebrar tratados), que é a competência que a ordem jurídica

³⁰ Há alguns exemplos históricos de acordos em forma simplificada que trataram de questões de grande relevância: a) o acordo de Munique, de 1938, sobre a Tchecoslováquia; b) os acordos bilaterais de Genebra entre França e Vietnã, de 1954, acerca do término das hostilidades neste país; c) os protocolos bilaterais de Paris, de 1956, entre França e Tunísia e entre França e Marrocos, que reconheceram a independências dessas ex-colônias francesas; d) os acordos-quadro de Camp David para a paz no Oriente Médio, de 1978, assinados por Egito, Israel e Estados Unidos (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 148).

de cada Estado costuma partilhar entre o governo e o parlamento em relação à formação definitiva da vontade do Estado de se comprometer no plano externo (REZEK, 2010, p. 33).

Na negociação de tratados solenes, há uma espécie de parêntesis interno no processo internacional, visto que os Estados se reservam o direito de fazer novo exame, no plano interno, antes de se vincularem de maneira definitiva ao acordo internacional. Nessa fase interna, o Direito Internacional Público não estabelece regras, remetendo a regulamentação ao direito interno. Não há uma solução uniforme, pois os constituintes nacionais podem estabelecer livremente as regras do processo. O tema é objeto de debate constitucional interno, de modo que a normatização é consequência tanto da forma de governo (parlamentar, presidencial, diretorial) quanto da correlação de forças políticas (inclusive entre os órgãos constitucionais, de modo que é bastante comum um embate entre os poderes Executivo e Legislativo) (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 1081).

Atualmente, considerando a força com que o Direito Internacional interfere na legislação interna, alguns países procuram certo controle prévio do Executivo, seja pela opinião pública (*referendum*), seja pelo Parlamento (autorização parlamentar). Todavia, o direito interno deve observar os dados da prática internacional, pois só regulamenta uma das fases do processo de celebração de tratados (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 148).

1.3.2 Divergências

Agora sim, passa-se a analisar os aspectos em que os Estados diferem em termos de participação do Legislativo na celebração de tratados. Focar-se-á especialmente nos países do Ocidente, uma vez que o Brasil, objeto de análise deste trabalho, é ligado à cultura jurídica ocidental (CANOTILHO, 2003, p. 52), como foi dito. Muitos países adotam critérios semelhantes, de modo que é possível fazer uma classificação que comporta seis sistemas.

a) Aprovação dos tratados pelo Senado

É o sistema vigente nos Estados Unidos, conforme previsão do artigo II, seção 2, inciso 2, da Constituição de 1787.

A atuação isolada do Senado, com a exclusão da Câmara dos Representantes, é explicada por razões históricas, uma vez que o Senado faz alusão às soberanias dos Estados que existiam antes de ser formada a Federação – sob o sugestivo nome de Estados Unidos da

América. Os Estados estavam representados, de modo igualitário³¹, no Senado, e não na Câmara dos Representantes, de modo que este órgão ficou alijado do processo de celebração de tratados (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 151). A ideia era colocar o Senado no mesmo patamar de relevância do presidente em termos de política externa, de modo que os senadores poderiam interferir antes, durante e depois da negociação dos tratados, como espécie de conselho privado. Contudo, em virtude de eventos ocorridos no início da vigência desse sistema, essa função ficou apenas na letra da Constituição, sem aplicação prática (MEDEIROS, 1983, p. 52).

Em 1789, o presidente George Washington foi pessoalmente ao Senado para pedir conselho sobre um tratado em negociação, esperando ouvir sugestões rápidas e oportunas. No entanto, os senadores fizeram longos e enfadonhos discursos sobre a questão, sem qualquer objetividade e senso de praticidade. Esse comportamento dos parlamentares causou indignação no mandatário. Em 1813, ocorreu situação inversa: foi o Senado que convidou o presidente de então – James Madison – para informar sobre alguns aspectos da política externa. Considerando os referidos antecedentes, Madison negou o convite. Assim, a Câmara Alta perdeu a faculdade de conselheira das relações exteriores, conservando apenas o poder de autorizar o Chefe do Executivo a ratificar tratados já assinados.

O sistema vigente nos Estados Unidos sofre algumas críticas, especialmente as seguintes: a) a Câmara Baixa também deveria participar do processo; b) o quórum de dois terços é muito alto, de modo que uma minoria de Estados (inclusive os menos populosos) pode barrar acordos internacionais de grande relevância, como foi o caso do Tratado de Versalhes, de 1919, que criou a Liga das Nações, entre outras medidas.

Quando se aborda política externa, os senadores parecem ser “embaixadores” de seus Estados membros, o que acarreta uma incapacidade constitucional dos Estados Unidos para participar da política internacional. Observando essas peculiaridades, em 1953, em discurso na Câmara dos Comuns, Clement Atlee, então primeiro-ministro da Grã Bretanha, ponderou que a Constituição dos Estados Unidos, de 1787, foi formatada para um Estado isolacionista, de modo que o processo decisório da política externa deveria ser modificado para atender ao cenário de meados do século XX, em que os Estados Unidos eram a maior potência mundial e tinham de assumir os custos da liderança internacional (MEDEIROS, 1983, p. 69).

As dificuldades de coordenação do Senado em relação à política externa apenas aumentaram com o passar do tempo, porque novos Estados foram incorporados à Federação. A Câmara dos Representantes, por sua vez, sente-se desvinculada dos compromissos

³¹ Como funciona até hoje, cada Estado da Federação, independentemente do seu tamanho em termos territoriais, populacionais e econômicos, tinha direito a dois senadores.

internacionais dos Estados Unidos, negando sua colaboração em elaborar as leis necessárias para dar efetividade aos tratados já ratificados.

Para contornar esse cenário, o Executivo passou a aplicar uma política supostamente bipartidária, reunindo membros dos dois grandes partidos (o Democrata e o Republicano) na condução das relações exteriores (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 151).

Além disso, estabeleceram-se práticas desvirtuadas da Constituição, admitindo-se vários tipos de atos internacionais que podem ser concluídos pelo presidente, sem a participação do Senado. Passou a existir nos Estados Unidos a seguinte classificação entre os atos internacionais: a) tratados; b) acordos congressuais-executivos; c) acordos presidenciais. Os dois últimos tipos são conhecidos como acordos executivos³² e, mesmo não sendo expressamente autorizados pela Constituição, são tolerados. De acordo com a construção jurídica feita, são celebrados pelo presidente com base em poderes constitucionais paralelos, como o de comandante-em-chefe das Forças Armadas e o de condutor supremo da política externa. Adquiriram certa legitimidade por causa do uso constante, e a Suprema Corte validou a prática, considerando-os portadores do mesmo valor jurídico dos tratados formais.

Os acordos presidenciais são firmados com amparo nos seguintes poderes conferidos pela Constituição ao presidente: “Será o Chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos” e “receberá os embaixadores e ministros”. Porque é o chefe das Forças Armadas, o presidente pode concluir acordos militares, que, interpretados de forma elástica, são todos aqueles relacionados à segurança do País. Porque é qualificado para receber os representantes de outros Estados, pode concluir acordos sobre o reconhecimento de governos. Na prática, equivalem aos acordos em forma simplificada, pois entram em vigor com a assinatura – sem a necessidade de ratificação. Há, porém, muitas críticas, inclusive em virtude da multiplicação espetacular do número desses acordos³³ (MEDEIROS, 1983, p. 56).

Os acordos congressuais-executivos são aqueles que decorrem do dever do presidente de, segundo a Constituição, velar pela “fiel execução das leis”, de modo que o Chefe do Executivo pode concluir acordos internacionais necessários para tanto. Seguindo essa linha de raciocínio, o presidente também pode celebrar acordos internacionais para garantir o cumprimento de obrigações internacionais já contraídas em tratados anteriores. Os

³² Merecem ser citados alguns acordos internacionais de grande relevância que foram concluídos por Washington sob a forma de acordos executivos: a) os acordos de Ialta, de 1945; b) o acordo de Londres, do mesmo ano, que originou o Tribunal de Nuremberg; c) o reconhecimento da União Soviética, em 1933.

³³ Estima-se que, entre 1787 – ano da Constituição dos Estados Unidos – e a Segunda Guerra Mundial, dos aproximadamente 1.000 tratados vigentes para o País, cerca de 200 eram acordos executivos; entre 1946 e 1971, o próprio Departamento de Estado admitiu que foram concluídos 361 tratados formais e 5.559 acordos executivos! Em 1º de janeiro de 1972, estavam vigentes para os Estados Unidos 5.306 acordos internacionais, dos quais 4.359 eram acordos executivos e apenas 947 eram tratados formais (MEDEIROS, 1983, p. 56).

acordos congressuais-executivos recebem menos críticas: a ação do presidente é considerada mais democrática do que no caso dos tratados solenes, pois fica submetida à fiscalização não apenas do Senado, mas também da Câmara dos Representantes, que aprovou as aludidas leis (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 152).

Em razão da proliferação de acordos executivos, o Legislativo efetuou várias tentativas de ampliar os seus poderes na apreciação dos acordos internacionais. Foi aprovada, porém, apenas uma reforma: de acordo com o *Case Act*, aprovado em 1972 e modificado em 1978, o presidente deve informar ao Congresso, até sessenta dias após a entrada em vigor, todos os acordos executivos assinados, de modo que passou a existir uma fiscalização política posterior ao fato consumado. Caso exista risco à segurança nacional, tal comunicação pode ser feita não ao Congresso como um todo, mas à Comissão de Relações Exteriores do Senado e à de Assuntos Externos da Câmara, com requerimento de sigilo. Em 1978, com a Resolução 536 do Senado, a Comissão de Relações Exteriores dessa Casa foi autorizada a emitir parecer, no decorrer de uma negociação, sobre a forma adequada de concluir uma negociação internacional – tratado formal ou acordo executivo (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 152).

Quando há divergência entre o presidente e os parlamentares sobre o tema política externa, ele tende a preferir concluir negociações internacionais via acordos executivos, o que justifica a preocupação dos parlamentares de, ao menos, tomar conhecimento desse tipo de acordo. Mesmo assim, os congressistas reconhecem que o contexto das relações internacionais pode exigir rapidez e sigilo, de modo que, em muitos casos, consentem que o Executivo conclua as tratativas, posteriormente comunicando-as apenas às comissões temáticas do Parlamento.

É importante ressaltar que, como regra, os tratados são analisados pelo Legislativo dos Estados Unidos após a assinatura, quando as negociações já foram finalizadas pelo Executivo. Para os acordos internacionais comerciais, porém, a regulamentação é diversa: os parlamentares participam da própria negociação do tratado. Caso seja concedida a *Trade Promotion Authority (TPA)*, conhecida nos anos 1990 como *fast track*, os acordos comerciais negociados pelo presidente são analisados pelo Congresso na forma de pacote. Se houver expedido o TPA, o Legislativo pode aprovar ou não os acordos, mas a apreciação ocorre em momentos curtos obrigatórios, sem possibilidade de alteração. O Congresso vai sendo consultado ao longo do processo de negociação. Há essa diferença porque, nos Estados Unidos, existe a peculiaridade de a regulamentação do comércio exterior ser prerrogativa histórica do Parlamento, e o estabelecimento de tarifas sempre foi tema de política fiscal interna, e não de relações exteriores, de modo que só pode ser alterado por lei. Cabe ao

presidente assegurar a imposição das tarifas fixadas pelo Legislativo e negociar tratados de amizade, comércio e navegação, que estendiam aos contratantes as tarifas mais favoráveis³⁴ (MEDEIROS, 2007, p. 193).

Por fim, registra-se que o Senado adota, em algumas oportunidades, desde o início da vigência da Constituição, a prática de estabelecer emendas ou reservas aos tratados, obrigando o presidente a entabular novas negociações. Quanto à denúncia dos acordos internacionais, a praxe é que ela seja feita pelo Executivo independentemente de autorização ao Legislativo.

O México, na sua Constituição de 1917, adotou sistema parecido.

b) Aprovação dos tratados pelas duas Casas do Legislativo

É o caso de quase todos os países da América Latina – inclusive do Brasil, que será tratado no capítulo seguinte.

No caso da Argentina, foi aberta exceção para o caso dos acordos em forma simplificada, que são de uso recorrente no país. Apesar de algumas objeções na doutrina jurídica, tais acordos passaram por um processo de generalização a partir de 1930. A delegação permanente da Argentina na Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu abertamente essa prática, em 1951, ao responder a uma consulta que a ONU fez a todos os Estados membros, de modo que admitiu que a aprovação do Parlamento não era necessária para todos os acordos internacionais (MEDEIROS, 1983, p. 61).

No país, a possibilidade de o Legislativo estabelecer emendas aos tratados também provoca debates. Quanto à denúncia, a atribuição tem sido dada ao presidente, sem participação do Congresso.

c) Aprovação pelo Parlamento de alguns tratados, estritamente mencionados na Constituição

É o caso da França, conforme previsão do artigo 53 da Constituição de 1958. Cuida-se de preceito inspirado na Constituição da Bélgica de 1831, já referida neste trabalho³⁵.

³⁴ Como será visto mais adiante, no Brasil a situação é diferente: a competência para conduzir a política externa e negociar e assinar tratados de qualquer natureza é do Presidente da República, estando apenas a ratificação deles condicionada à aprovação do Parlamento.

³⁵ Após a revisão constitucional de 1993, a Bélgica foi transformada em Estado federal. O sistema de ratificação dos tratados mudou substancialmente, tornando-se bem mais complexo, visto que há diferenças entre os tratados do Estado federal, os tratados que abordam questões de competência das Regiões e Comunidades e os tratados mistos. Quanto à participação parlamentar, houve considerável mudança: todos os tratados devem ser aprovados ou pelo parlamento nacional, ou pelos parlamentos regionais, ou por ambos, conforme o tipo de tratado (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 153).

Nesse sistema, a vantagem seria o equilíbrio: não se confere ao Executivo poder demasiado, mas também não se tolhe sua ação no plano internacional.

Na Constituição da França de 1958, em seu artigo 53, estão elencados de modo exaustivo os tratados que devem passar pelo crivo do Parlamento antes de serem ratificados. Quanto aos demais acordos – os que não constam no artigo 53 –, o Executivo pode ratificá-los sem a participação do Legislativo.

Inaugurada em 1958, sob a presidência do General Charles De Gaulle, a Quinta República Francesa centralizou o processo político na figura do presidente. Cuida-se de um sistema misto, em que há um parlamentarismo bastante peculiar. O presidente escolhe o primeiro-ministro e os membros do gabinete, sem a necessidade da aprovação do Parlamento, de modo que o gabinete funciona mais como assistente e executor do programa de governo do principal mandatário do que propriamente como formulador desse programa. Em situações de crise, o Chefe do Executivo pode, por certo tempo, promover medidas de exceção (MEDEIROS, 1983, p. 63). Almejou-se corrigir o sistema anterior, caracterizado por instabilidade, que causava, inclusive, imobilismo da política externa da França.

De acordo com o artigo 53 da Constituição, devem ser apreciados pelo Parlamento antes de serem ratificados “os tratados de paz, os tratados de comércio, os tratados ou acordos relativos à organização internacional, os que empenhem as finanças do Estado, os que modifiquem disposições de natureza legislativa, os que tenham por objeto o estado das pessoas e os que comportem cessão, troca ou anexação de território”. Nessa lista, observa-se que não estão incluídos todos os tratados políticos importantes, mas estão abarcados todos os que têm vinculação direta com o estatuto dos indivíduos e com a competência do legislador. A lista é baseada em critérios materiais, e a tendência do Executivo é interpretá-la de maneira restritiva, de modo a expandir ao máximo os tipos de atos internacionais que não precisam ser analisados pelo Legislativo³⁶ (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 156).

O presidente negocia e ratifica os tratados. Conforme o artigo 53 da Constituição, “é informado de todas as negociações concernentes à conclusão de acordos internacionais não submetidos à ratificação”, de modo que, pela primeira vez, os acordos internacionais não

³⁶ Citam-se dois exemplos dessa interpretação restritiva feita pelo Executivo: a) a expressão “tratados relativos à organização internacional” é interpretada de modo que devem ser submetidos ao Parlamento apenas os tratados que criem uma organização internacional permanente que tenha poderes de decisão ou que implique renúncia ou limitação de soberania à França; b) a expressão “medidas que empenhem as finanças do Estado” é interpretada de modo que os chamados acordos técnicos (acordos sobre a aplicação de acordos anteriores, como, por exemplo, sobre a aplicação das moratórias do pagamento da dívida externa) podem ser implicitamente aprovados pelo Legislativo no momento das votações orçamentárias, sendo desnecessária votação específica para eles (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 156).

sujeitos à ratificação foram expressamente citados em uma Constituição, o que significou o reconhecimento de uma prática crescentemente utilizada nas relações internacionais.

É possível, inclusive, que alguns tratados, por decisão do presidente, sejam submetidos a *referendum* popular. Essa forma de democracia direta pode ser implementada nos casos de tratados referentes a organizações internacionais que possam interferir sensivelmente na soberania do país. O processo de integração europeia teve alguns de seus tratados submetidos a essa consulta popular: foi o que ocorreu com o Tratado de Bruxelas, de 1972, e com o Tratado de Maastricht, de 1992 (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 157). Em 2005, referendo popular rejeitou o Tratado Constitucional Europeu; em 2009, sob nova roupagem (como Tratado de Lisboa), a essência desse Tratado Constitucional foi colocada em votação no Parlamento nacional, que a aprovou (HALIMI, 2009).

A possibilidade de o Parlamento apresentar emendas ou reservas é vista com bastante cautela. Conforme o entendimento quase unânime da doutrina jurídica, que se reflete na prática, isso não é possível.

Na Europa, Portugal (na Constituição de 1976), Espanha (na Constituição de 1978) e os Países Baixos³⁷ (na Constituição de 1972, revista em 1983) adotam sistema semelhante ao francês (MEDEIROS, 1983, p. 65). Na África, muitos países francófonos³⁸, naturalmente, também o fazem (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 152).

d) Controle político e legislativo, pelo Parlamento, dos tratados

É o caso do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte³⁹.

Segundo suas regras constitucionais costumeiras, o poder de celebrar tratados pertence à Coroa. Conforme a prática, entretanto, ela só pode exercer essa atribuição com o conselho de seus ministros, sendo o papel da Rainha meramente formal. Em regra, o Secretário do Exterior (*Foreign Office*) toma as decisões, depois de consultar os

³⁷ Nos Países Baixos, enumeram-se, ao contrário, as situações em que os tratados não precisam passar pelo Parlamento. Ademais, é possível a aprovação tácita do Parlamento nos tratados em que ele deve se manifestar: se em trinta dias não houver aprovação formal de um quinto dos membros de uma das Casas (um *quorum* muito baixo), o tratado é considerado aprovado pelo Legislativo (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 153).

³⁸ Em muitos países da África francófona, o tratamento conferido ao tema pela Constituição da França de 1958 foi praticamente copiado; em Marrocos, devem ser submetidos à aprovação do Parlamento, antes da ratificação do Rei, os tratados que comprometem as finanças do Estado; na Argélia, o Parlamento deve manifestar-se caso o tratado aborde questões políticas – cabendo ao Executivo definir o que são essas questões – ou modifique uma lei (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 152).

³⁹ Preferimos colocar o Reino Unido em uma categoria própria porque, embora alguns tratados, dependendo do objeto, necessitem aprovação formal do Parlamento, eles não estão discriminados no texto constitucional britânico – inclusive porque a Constituição do país não é escrita. A tradição cuidou de determinar quais acordos internacionais precisam desse aval legislativo.

departamentos de governo interessados no assunto objeto de determinado tratado e, às vezes, o próprio Gabinete (MEDEIROS, 1983, p. 66).

Geralmente, a autorização do Parlamento não é necessária para a celebração de tratados. Em certas ocasiões, porém, o governo entende ser conveniente o consentimento formal do Legislativo antes de ratificar um tratado. Ademais, é costume desde 1924 (época em que o Partido Trabalhista estava no poder) o governo deixar na mesa de ambas as Casas do Parlamento (a dos Lordes e a dos Comuns), por vinte e um dias, logo após a assinatura, todos os tratados sujeitos à ratificação. Oportuniza-se, assim, o debate entre os parlamentares, se eles o desejarem. Após a ratificação e a entrada em vigor do acordo, ele é novamente apresentado ao Parlamento e publicado no *British Treaty Series of Parliamentary Papers*.

Esse procedimento não é adotado quando se cuida de acordos em forma simplificada, prática internacional que também é adotada no Reino Unido – especificamente nos casos de acordos entre governos, acordos que expressamente dispensem a ratificação e acordos que complementem um anterior (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 153). Por dispensarem a ratificação, tais acordos, já definitivos após a assinatura, são posteriormente apresentados ao Parlamento e publicados na *British Treaty Series*.

A ação do Parlamento anterior à ratificação é imprescindível somente nos casos em que o tratado se enquadra nas seguintes situações: a) requer mudanças no direito interno para sua execução (o motivo é a proteção da competência legislativa exclusiva do Parlamento); b) cria obrigação financeira (proteção das prerrogativas financeiras do Parlamento); c) é um tratado de extradição (possibilidade de o *habeas corpus*, direito individual clássico na tradição inglesa, ser invocado); d) envolve cessão de territórios (o que tem evidente relevância para o Estado e para os cidadãos); e) especificamente dispõe que o Parlamento seja consultado (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 153).

Portanto, o Executivo tem poderes para, por si só, concluir tratados. Cabe ao Parlamento exercer dois tipos de controle: o legislativo e o político⁴⁰. Exerce o controle legislativo quando, em relação a certos acordos internacionais, consente preliminarmente à ratificação e cria as leis necessárias à sua execução; exerce o controle político quando confere voto de confiança ou desconfiança no governo, pois se trata de sistema parlamentarista.

⁴⁰ Conforme S. R. Cow (*apud* MEDEIROS, 2007, p. 141), o Parlamento pode exercer três tipos de controle sobre a política exterior: 1) controle constitucional: é o que decorre de preceitos constitucionais. Em regra, como vimos, a Constituição determina que todos ou alguns tratados devem ser formalmente aprovados pelo Legislativo; 2) controle legislativo: é aquele que o Parlamento exerce ao legislar sobre assuntos que são de sua competência exclusiva. Por vezes, ainda que o tratado em si dispense aprovação parlamentar, é necessária lei para a sua execução; 3) controle político: decorre da influência do Parlamento sobre a política em geral do país. Existe especialmente nos regimes parlamentaristas, em que o Governo advém da maioria no Legislativo e depende dela para se manter no poder.

e) Aprovação dos tratados pelo Parlamento, com participação facultativa do povo por meio de iniciativa popular

É o caso (peculiar) da Confederação Helvética (Suíça).

Apesar da preponderância do Executivo, que na forma de governo diretorial da Suíça é exercido pelo Conselho Federal, também podem participar do processo de celebração de tratados, segundo a Constituição, o Parlamento (Assembleia Federal, composta de dois conselhos: o Conselho nacional e o Conselho dos Estados), os cidadãos ativos (iniciativa popular) e os Estados federados (são dezenove Cantões e seis Semicantões) (MEDEIROS, 1983, p. 67).

O Conselho Federal é quem conduz as negociações internacionais, assina e ratifica os tratados, bem como é o responsável por suas denúncias. Antes da ratificação, porém, os tratados devem ser aprovados pela Assembleia Federal, salvo algumas exceções previstas em lei. Da mesma forma que nos demais países, a aprovação dos tratados pelo Parlamento não vincula o Executivo, que pode não ratificá-los.

Sob algumas condições, é possível que seja realizado referendo popular para a aprovação de tratados: no caso de tratados com duração indeterminada ou superior a quinze anos, é realizado o referendo se ele for requerido por trinta mil cidadãos ativos ou por oito cantões. Havendo votação popular, o tratado é aprovado por maioria simples. Para citar um exemplo, a adesão da Suíça à Organização das Nações Unidas (ONU) foi rejeitada por esse tipo de consulta, em 1986.

A possibilidade peculiar de participação de todos esses atores no processo de celebração de tratados decorre do contexto político da Suíça. Em virtude da história do país, marcada por consideráveis diferenças religiosas (guerras entre cantões protestantes e católicos) e étnicas (grande diversidade linguística entre os grupos sociais), a Suíça é uma confederação e adota a forma de governo diretorial, na qual o poder Executivo é exercido por um órgão colegiado – o Conselho Federal – advindo do Legislativo. O Conselho Federal tem presidência rotativa, é formado com respeito ao peso proporcional dos partidos no Legislativo e não pode dissolver o Parlamento (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 521).

f) Poder de decisão do órgão legislativo colegial supremo

É o caso dos países socialistas com regime de partido único, em que o poder de decisão sobre os acordos internacionais pertence ao órgão legislativo colegial supremo, e não ao Executivo. É importante ter presente que, no constitucionalismo dos países cujo regime é o

de partido único, a titularidade real do poder pertence às instâncias dirigentes do partido (DIHN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 150).

Na China, a Constituição de 1982 prevê que o Presidente da República é responsável pela ratificação e denúncia de tratados e acordos importantes concluídos com outros Estados, “em virtude das decisões do Comitê Permanente da Assembleia Nacional Popular”.

Na União Soviética, similarmente, a Constituição de 1977 apregoava que a ratificação dos tratados era incumbência do Presidente do Soviete Supremo.

Em ambos os casos, os acordos em forma simplificada eram uma possibilidade para as situações consideradas menos importantes, que não eram previamente elencadas no texto constitucional.

2 A PARTICIPAÇÃO DO PARLAMENTO BRASILEIRO NA POLÍTICA EXTERNA

2.1 UM BREVE HISTÓRICO

Para melhor analisar a atuação do Parlamento na política externa brasileira após a redemocratização e a abertura econômica, faz-se necessário saber como ocorreu ao longo da história a intervenção do Legislativo nas relações exteriores. Dessa forma, podem-se ter parâmetros comparativos, bem como compreender razões que embasaram o atual panorama institucional (especialmente a Constituição Federal de 1988).

No Brasil, a participação do poder Legislativo na política externa foi crescendo aos poucos. Em termos de regulamentação jurídica, a participação do parlamento no processo de celebração de tratados foi instituída pela primeira vez ainda no período imperial, na época da Regência, entre 1831-1840: preocupados com a conclusão de alguns tratados prejudiciais na época imediatamente posterior à independência, o Legislativo exigiu que, durante a Regência, os tratados passassem pela sua aprovação (MEDEIROS, 2007, p. 160). No Segundo Reinado (1840-1889), a governabilidade do País foi assegurada por meio de um sistema similar ao parlamentarismo⁴¹, de modo que, em nome da estabilidade política, as opiniões expostas pelos parlamentares tiveram de ser consideradas pelo gabinete (FAUSTO, 2009, p. 179).

No período republicano, a Constituição de 1891 assegurou ao Parlamento a prerrogativa de examinar os tratados. A competência para negociá-los permaneceu com o Executivo, mas o Legislativo deveria posteriormente se manifestar, podendo vetá-los. Em todas as constituições seguintes, foi mantida, com pequenas variações de linguagem, a lógica da Carta de 1891: o presidente tem a competência para celebrar tratados *ad referendum* do Congresso (REZEK, 2010, p. 59).

⁴¹ No Segundo Reinado, após o término das rebeliões provinciais, buscou-se formalizar as regras do jogo político por meio de um grande acordo entre as elites. O poder do imperador foi fortalecido, restaurando-se o poder Moderador e o Conselho de Estado, além de se criarem outras normas escritas e não escritas. Em 1847, criou-se um sistema de governo que se assemelhava ao parlamentarismo (apesar de a Constituição de 1824 não ser parlamentarista). Instituiu-se o cargo de presidente do Conselho de Ministros, que, indicado pelo imperador, formava o ministério – cujo conjunto constituía o Conselho de Ministros (gabinete). Para se manter no governo, o gabinete deveria ter a confiança tanto do imperador quanto da Câmara. Porém, caso um gabinete da confiança do imperador não fosse apoiado pela Câmara, o chefe de Estado poderia fazer uso do poder Moderador, dissolvendo a Câmara e convocando eleições. Nas eleições, o peso do governo era grande, de modo que chegava ao poder uma Câmara que se harmonizava com o gabinete da preferência do imperador. Esse sistema flexível permitiu um rodízio dos principais partidos no governo (houve 36 gabinetes em 50 anos, uma média de um ano e meio para cada gabinete). Como resultado, houve estabilidade, porquanto quem estava fora do governo sabia que logo poderia voltar a ele pelas vias institucionais, prescindindo do recurso às armas (FASUTO, 2009, p. 179).

Conhecer o aspecto institucional não é o suficiente para compreender a influência do parlamento na política externa brasileira. Para tanto, é necessário analisar brevemente o histórico dessa atuação em termos concretos. Em que momentos e em que temas o Legislativo teve atuação mais destacada na política exterior do País? É sobre essa questão que passamos a nos debruçar.

Em 1822, após a sua independência, esforços foram feitos pelo Brasil na busca de seu reconhecimento no plano internacional, especialmente junto aos governos de Portugal, da Inglaterra, das demais potências europeias e dos vizinhos da América. A Inglaterra impôs condições para o reconhecimento, exigindo a manutenção dos tratados desiguais assinados por D. João VI e o pagamento de dois milhões de libras esterlinas, o que gerou insatisfação na população. Apenas em 1826 foi instaurada a Assembleia Geral Legislativa brasileira (MANZUR, 1999). A intensificação da atuação do Parlamento na política externa ocorreu em momento polêmico, no qual se discutia a suposta “compra da independência” e havia riscos de quebra da unidade territorial da nação. Tendo em vista seus posicionamentos nacionalistas em prol da soberania, o Senado e a Câmara tornaram-se uma força política de considerável representatividade. Entre os cidadãos (os escravos não eram assim considerados, embora fossem a maioria da população), variados segmentos sociais estavam lá representados.

Havia no interior do Parlamento uma poderosa corrente antitratados (CERVO; BUENO, 2002), que pugnava pelo direito constitucional de ele aprovar ou rejeitar tratados de qualquer natureza. A negação do sistema de tratados da época da independência constituía um repúdio ao que se percebia como tentativa de domínio europeu, de modo que sobre essa questão havia consenso suprapartidário nas duas Casas. Apesar de aos poucos se configurar um cenário de confronto ideológico entre liberais e protecionistas, em política externa houve mais unidade do que separação. O Parlamento defendia os seguintes princípios para a política externa: a) soberania; b) privilégio do direito e da razão, utilizando-se a diplomacia; c) não intervenção; d) em caso de reação, uso de represálias comerciais e da “neutralidade ativa” – posição intermediária entre a passividade e a intervenção.

Nas questões da região do rio da Prata, então prioritárias para a política exterior, o Parlamento foi atuante. Na guerra na Cisplatina, apoiou D. Pedro I, inicialmente; com o posterior diagnóstico de elevados custos humanos e financeiros, porém, pressionou pelo armistício (que veio em 1828, com a independência do Uruguai). Alguns anos depois, acirraram-se as disputas geopolíticas na região, e o Brasil passou a adotar postura intervencionista. O Parlamento apoiou a guerra contra Rosas, na Argentina, e Oribe, no Uruguai, o que causou incremento da influência do Brasil no Prata. Na Guerra do Paraguai, os

parlamentares apoiaram o esforço militar brasileiro. Após o seu término, porém, houve uma divergência com o Executivo: o Paraguai recusou-se a pagar as dívidas de guerra. O governo brasileiro não forçou a cobrança; o Parlamento, porém, pressionou-o para tanto, o que foi feito.

A escravidão foi um tema delicado para a diplomacia brasileira, pois estava atrelado a considerável parcela da economia nacional. As exigências feitas pela Inglaterra eram percebidas por muitos como uma humilhação, inflamando sentimentos nacionalistas. Ao mesmo tempo em que reconhecia o cunho social e humanitário do problema, o Parlamento era ciente da força dos interesses das classes dominantes, que até certo momento eram favoráveis à escravidão. Aos poucos, porém, mudou a situação mundial, bem como a interna, de modo que foram abolidos o tráfico, primeiramente, e o trabalho cativo, mais tarde. Resolvia-se, assim, o contencioso com a Inglaterra.

A imigração foi um tema que teve ligação com o término gradativo da escravidão, de modo que o Parlamento respaldou o governo em sua decisão de incentivar a vinda de imigrantes europeus. Os debates evidenciaram que, além de mão de obra, o “branqueamento” da população também foi uma meta, visto que se evitou a entrada de chineses. Taunay era o parlamentar que mais defendia esse ponto de vista.

A industrialização foi, talvez, o tema menos consensual no Legislativo. Houve intensos debates entre protecionistas e liberais (CERVO, 1981), sofrendo os parlamentares pressões cruzadas de diferentes setores. Inicialmente, logrou êxito o protecionismo, que amparou as Tarifas Alves Branco. Não houve fortalecimento imediato da indústria, e a ansiedade por resultados rápidos conduziu à gradativa mudança de opinião no Parlamento, passando-se a defender um liberalismo com doses de protecionismo. Muitas vezes se levantaram em favor da proteção à indústria nascente do País; outros agentes, contudo, como os importadores e os fazendeiros exportadores, fizeram poderoso *lobby* no sentido contrário, o que conduziu à vitória do liberalismo⁴².

Pode-se afirmar que o governo imperial conferiu considerável atenção às posições do Parlamento sobre a política externa (CERVO; BUENO, 2002). Este contribuiu para o amadurecimento do debate das relações exteriores, pois acompanhava as ações do Executivo e esclarecia a opinião pública. Apesar dos pontos positivos dessa atuação do Legislativo, é

⁴² Na mesma linha de atuação, rejeitava-se no Parlamento a proposta dos Estados Unidos de implementar a navegação no rio Amazonas com monopólio do comércio e privilégio exclusivo por vinte e cinco anos. Sobre essa questão, houve debates calorosos no Parlamento entre liberais e conservadores, sendo o impasse resolvido apenas na década de 1860, com vitória parcial dos liberais (PALM, 2009).

inegável que ele refletia a percepção dos setores dominantes da sociedade. O que se entendia ser o interesse nacional, portanto, era a opinião do restrito grupo que o formulava.

A partir do advento da República, tentou-se romper todos os laços com a monarquia, especialmente no que dizia respeito à política externa. A meta estabelecida foi estreitar as relações com os países do continente americano – identificados com o ideário republicano –, desvinculando-se da Europa – associada ao monarquismo. A política externa passou por um momento de falta de paradigmas – nem se fugia totalmente do anterior, nem se firmava um novo. Somente após a consolidação de uma nova ordem doméstica, caracterizada pelo domínio das novas elites agrárias produtoras do café, a política externa passou a ser definida de forma mais clara (MANZUR, 1999).

Buscou-se mitigar na opinião pública o antagonismo com os vizinhos (especialmente com a Argentina), almejando-se um ideal pan-americano. Tamanho foi o empenho em melhorar as relações com Buenos Aires que foram feitas concessões exageradas. Foi o caso do Tratado de Montevideu, de 1890, negociado por Quintino Bocaiúva, em que foi cedida considerável faixa territorial na região das Missões. Estreitar ainda mais a ligação da região Sul com o restante do Brasil ensejou medo de separatismo, de modo que o Parlamento rejeitou o tratado⁴³, recorrendo à arbitragem.

A tentativa de aproximação com Washington causou debates: de um lado, os seus defensores argumentavam que seria natural incrementar as relações com a grande república americana, que já na época tinha intenso comércio exterior conosco; de outro, os seus críticos alertavam sobre a “ilusão americana”, pois o seu domínio poderia ser pior do que o inglês. Houve episódios que acentuaram as discussões, como o Tratado Blaine-Salvador de Mendonça sobre o comércio bilateral e a Revolta da Armada. As novas elites defendiam a aproximação com os Estados Unidos, pois esse país era o maior mercado para a produção brasileira nos setores agropecuário e extrativo (MANZUR, 1999).

Na República, o Legislativo foi gradativamente perdendo influência sobre a política externa (CERVO; BUENO, 2002). Cada vez mais ele apoiava as decisões do Executivo. No caso das imigrações, que supriam mão de obra, limitou-se a legislar sobre a manutenção ou supressão de legações que agissem de acordo com os interesses da elite agrária, de modo que o interesse nacional passou a ser confundido com os interesses do café (RODRIGUES, 1966).

⁴³ Foram raros os casos de rejeição de tratado pelo Parlamento na história do Brasil. O mais rumoroso foi justamente esse tratado bilateral com a Argentina, de 1890, sobre a fronteira das Missões, que foi vetado no plenário do Congresso por cento e quarenta e dois votos contra cinco (REZEK, 2010, p. 65).

Pode-se afirmar que a opinião pública nacional se manifestou fortemente, inclusive por meio do Legislativo, nas situações de ameaça à unidade territorial da nação. Em praticamente todas elas, contudo, o desfecho foi favorável ao Brasil – a exceção foi a disputa com a Inglaterra pela Guiana Inglesa. Nos litígios fronteiriços, teve papel de destaque a atuação do Barão do Rio Branco, que se tornou herói nacional.

Rio Branco empregou à diplomacia caráter pragmático e personalista, sem deixar de conferir especial atenção à opinião pública. Afirmava representar na política externa as aspirações da maioria dos brasileiros, de modo que só se sentia responsável perante o presidente e a opinião pública. Na busca de consenso interno, Rio Branco fazia uso da propaganda e da imprensa para esclarecer a opinião pública e aumentar a legitimidade de sua diplomacia (MANZUR, 1999), de modo que a influência do Parlamento no tema foi atenuada.

O Barão pautou sua condução da diplomacia pela demarcação das fronteiras brasileiras e aproximação comercial e política com os Estados Unidos, de modo a atender aos interesses da elite cafeeira e aumentar o prestígio internacional do Brasil. Pautou-se pelo pragmatismo: observava o que ocorria no sistema internacional, percebendo o crescimento do poder norte-americano e a assimetria em relação ao Brasil. Também teve como meta intensificar a relação com os vizinhos, buscando maior aproximação com Argentina e Chile (o chamado pacto ABC, porém, não prosperou).

Já depois da morte de Rio Branco, a Primeira Guerra Mundial ensejou divisão na opinião pública nacional. O Parlamento, contudo, já não tinha participação decisiva na política externa. Com o fim da guerra e a criação da Liga das Nações, não houve aumento do interesse do Legislativo pelos negócios estrangeiros.

Quando Vargas assumiu o poder, em 1930, o referencial da política externa brasileira passou a ser o desenvolvimentismo. Esse foi o vetor da política nacional durante várias décadas do século XX, tendo variantes na forma da condução: ora vigia o nacional-desenvolvimentismo, ora, o liberalismo-associado. Vargas teve de lidar com uma considerável heterogeneidade de atores políticos: foram mantidos os velhos atores (as antigas oligarquias regionais agroexportadoras), mas surgiram novos (o empresariado industrial, a burocracia, os militares e os comerciantes emergentes) (RODRIGUES, 1966). Os interesses em disputa eram contraditórios; Vargas, todavia, tentava conciliá-los. A imprensa passou a ser a grande caixa de ressonância das vozes da sociedade, assim como tinha o poder de influenciá-la.

No período do Governo Provisório, entre 1930 e 1934, a economia mundial tentava recuperar-se da crise, de modo que a política externa do Brasil se pautou pelo fortalecimento das relações comerciais, especialmente das exportações. A partir de 1934, a política externa

de Vargas passou a refletir a dinâmica da política interna: tendo o desenvolvimento como meta, o estadista analisava o sistema internacional e negociava com as forças divergentes até a exaustão, de modo a tirar o maior proveito possível para o País (MOURA, 1980). Ao mesmo tempo, tentava agradar às diversas correntes de opinião internas. Em 1937, Vargas fechou o Congresso, mas manteve uma equipe de governo heterogênea, que representava as diversas correntes de opinião – a maior polarização ocorria entre americanistas e simpatizantes do Eixo, já no contexto da Segunda Guerra Mundial.

Com o fim da guerra, houve constantes manifestações em favor da democracia, que foram influenciadas fortemente pelos ideais democráticos norte-americanos – bem como por sua embaixada no Rio de Janeiro (MOURA, 1991, p. 52)... Gerou-se um contexto de grave crise, e um golpe depôs Vargas. Eurico Gaspar Dutra, com o apoio de Vargas – que ainda tinha alta popularidade –, venceu as eleições. Sua política externa teve como linhas mestras o alinhamento incondicional aos Estados Unidos e o combate ao comunismo internacional. No combate ao comunismo, teve a simpatia de parcela considerável do Legislativo e da opinião pública nacional (MANZUR, 1999), de modo que rompeu relações diplomáticas com Moscou – algo que nem Washington fez.

Nas eleições seguintes, Vargas voltou ao poder. Houve debate intenso a respeito do modo pelo qual o País deveria se relacionar com o exterior para superar o atraso. Pode-se sintetizar o debate sobre o interesse nacional em duas correntes de opinião: a) os “nacionalistas”; b) os “entreguistas”. Inspirados nas ideias desenvolvimentistas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e articulados pelo ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), os “nacionalistas” almejavam certa autonomia face aos Estados Unidos para amparar um projeto de desenvolvimento econômico focado na industrialização e nas reformas sociais. Por outro lado, inspirados na ideia de fronteiras ideológicas da ESG (Escola Superior de Guerra) e no liberalismo econômico, os “entreguistas”⁴⁴ davam ênfase às vantagens comparativas da agricultura e à agenda de segurança dos Estados Unidos para a Guerra Fria (VIZENTINI, 2005, p. 13). Vargas, novamente, jogava com as correntes de opinião: conferia certo espaço a investimentos estrangeiros, mas delimitava os setores da economia considerados estratégicos, nos quais o controle deveria ser do Estado.

O Congresso foi ligado fortemente à política externa em alguns episódios: a venda de minérios estratégicos para os Estados Unidos (com vitória dos “entreguistas”), a concessão do

⁴⁴ O nome “entreguista” foi dado pelo grupo rival (o “nacionalista”), que afirmava que os seus oponentes queriam entregar o País aos Estados Unidos.

monopólio da exploração de petróleo ao Estado, por meio da PETROBRÁS, em 1953⁴⁵ (com vitória dos nacionalistas) e a suposta tentativa de criação do Pacto ABC⁴⁶. Em suma, pode-se afirmar que a política externa varguista foi fruto, em grande parte, dos embates internos. A política exterior passou a ter importância crescente na vida política nacional, de modo que o tema começou a ocupar o centro do debate e foi diretamente influenciado por grupos que não eram ligados ao Estado (VIZENTINI, 2004, p. 68). As opiniões desses grupos, manifestadas no Congresso e na imprensa, tiveram de ser consideradas pelo governo.

Após o suicídio de Vargas, Juscelino Kubitschek foi eleito. Houve tentativas de golpe, mas a normalidade institucional foi mantida. Na busca pelo desenvolvimento e pela superação da pobreza, Juscelino considerava necessário buscar capitais e tecnologia estrangeiros, ampliar os mercados para as exportações e lutar para que os preços internacionais das matérias-primas e dos produtos agrícolas acompanhassem o ritmo de crescimento dos bens industrializados. Assim, a política externa seria um instrumento imprescindível para se atingir o desenvolvimento (CERVO; BUENO, 2002). Os Estados Unidos, por sua vez, estavam mais interessados na reconstrução da Europa e da Ásia do que na América Latina. Na tentativa de mudar esse cenário, JK lançou a Operação Pan-Americana (OPA), tendo o apoio do Parlamento e da opinião pública.

Uma questão que causou polêmica no Parlamento foi a dos Acordos de Roboré, firmados com a Bolívia em 1958. Alguns dos seus pontos teriam extrapolado as possibilidades jurídicas da espécie de documento escolhida (o acordo em forma simplificada), como a cessão de território pelo Brasil, o perdão de dívida boliviana e a exploração pelo Brasil de petróleo no país vizinho. Os setores nacionalistas criticaram fortemente o diplomata brasileiro que conduziu a negociação, de modo que, no fim das contas, a matéria foi remetida ao Congresso – ao contrário do que almejava o diplomata ao escolher firmar o tratado sob a forma simplificada (CERVO; BUENO, 2002, p. 303).

Em 1960, Jânio Quadros foi eleito. Ao assumir, sua política externa “ousada” foi um contraponto ao conservadorismo doméstico (VIZENTINI, 2004, p. 176). A Política Externa Independente (PEI), mantida pelo seu sucessor, João Goulart, advogava o universalismo na

⁴⁵ A “Campanha do Petróleo” foi lançada pelo Clube Militar em 1947 e empolgou a sociedade, de modo que contribuiu fortemente para a divisão da opinião pública e dos meios de comunicação entre as correntes dos “nacionalistas” e dos “entreguistas” (VIZENTINI, 2004, p. 60).

⁴⁶ Na imprensa, acusou-se Vargas de querer formar o Pacto ABC, uma aliança entre Brasil, Argentina e Chile. Para evitar uma aliança com a Argentina, foram mobilizados o Parlamento e a imprensa. O embaixador argentino afirmou que quem conduzia a política externa brasileira eram eles, não o governo (MANZUR, 1999). Aproveitando a crise, oposicionistas tornaram a situação ainda mais difícil ao afirmar que Vargas queria implantar no Brasil uma República Sindicalista e articular um bloco antiamericano, de modo que o *impeachment* de Vargas foi formalmente pedido (VIZENTINI, 2004, p. 73).

diplomacia, mais comprometido com resultados do que com ideologias. Desligando-se do eixo Leste-Oeste, apontou a injustiça do comércio internacional, baseando-se no conflito entre ricos e pobres (Norte-Sul). Assim, o País deveria ter negociações econômicas com qualquer nação que assim desejasse.

Após a renúncia de Quadros, houve crise política, que quase impediu a posse de Goulart, seu vice, identificado com setores nacionalistas e esquerdistas. Goulart tomou posse, mas sob regime parlamentarista (foi uma espécie de compromisso de meio termo). San Tiago Dantas foi o Ministro das Relações Exteriores. Sua vontade política de manter e aprofundar a PEI enfrentou novos obstáculos. Primeiro, com o parlamentarismo, alterou-se o processo decisório: considerando que o gabinete necessitava do apoio do Parlamento, a política externa passou a ser tema de exposições e debates na Câmara dos Deputados, o que complicou a sua execução. Na prática, a responsabilidade pela política exterior passou a ser do chanceler. Segundo, houve importante modificação na relação entre política externa e interna. Com Quadros, a orientação “esquerdista” da política exterior era implementada por um governo conservador, o que diluía o seu impacto interno – a política externa foi um meio usado por Quadros para cooptar setores da esquerda nacionalista. Com Goulart, a mesma orientação diplomática estava inserida em um cenário de “suspeição ideológica”, de modo que a PEI passou de trunfo a fardo no tabuleiro político do governo (VIZENTINI, 2004, p. 176).

No governo Goulart, o reatamento das relações diplomáticas com a URSS (já tentado por JK) foi um tema que causou polêmica na sociedade. Ele foi efetuado graças à atuação de Dantas, que precisou discursar na Câmara para justificar a decisão. O longo pronunciamento foi seguido de discussões intensas, em que “o brilhantismo e a complexidade da argumentação de Dantas tiveram de rebater argumentos basicamente amparados em um anticomunismo arcaico e obscurantista” (VIZENTINI, 2004, p. 177).

Após explicar didaticamente os princípios fundamentais da diplomacia brasileira e o lugar do reatamento com Moscou dentro desta, Dantas ressaltou que um número expressivo de Estados mantinha relações com a União Soviética – inclusive quase todas as denominadas democracias modernas, como, por exemplo, os Estados Unidos, os países europeus e os nossos vizinhos sul-americanos. Depois de enaltecer a paz, a coexistência e outros princípios da PEI como uma diplomacia de âmbito mundial, o chanceler passou a focar os aspectos econômicos da relação com a União Soviética. Baseou-se em um estudo profundo feito pelo Itamaraty sobre a realidade da economia política internacional, que demonstrava as vantagens do comércio com o bloco soviético, que seria, ao lado de América Latina e Estados Unidos, a melhor possibilidade de comércio exterior para o Brasil (VIZENTINI, 2004, p. 178).

Esse exemplo mostra as grandes dificuldades enfrentadas para a execução das diretrizes da PEI. Segundo Vizentini (2004, p. 181), os empecilhos aumentaram devido “às dificuldades de legitimação do novo governo, à crescente oposição doméstica à política exterior, à nova dimensão que esta adquiria na vida nacional, bem como ao conteúdo de reforma social explicitado por Dantas em relação à PEI”.

O Parlamento, cujo apoio é essencial em um sistema parlamentarista, foi uma instituição bastante utilizada pelos opositores da política exterior⁴⁷ (RODRIGUES, 1966). Evidenciaram-se as dificuldades que o uso da tribuna parlamentar para tratar de política externa pode acarretar, pois a excessiva politização do tema não contribuiu para esclarecer o interesse nacional. Similarmente a Rio Branco, San Tiago Dantas asseverou que o pragmatismo, muitas vezes, é a melhor estratégia na política internacional, de modo que proteger a diplomacia de certas discussões partidárias pode ser salutar. A polarização política das relações exteriores ficou evidente não apenas no Parlamento, mas também na imprensa, nas publicações especializadas e na sociedade. Foi o período de maior popularização do tema (RODRIGUES, 1966), que adquiriu relevância cada vez maior na estratégia de poder e foi um dos elementos que mais contribuíram para a ruptura institucional de 1964.

Apesar de o Congresso ter sido fechado em alguns momentos, a ditadura militar brasileira teve uma peculiaridade: para ter uma aparência de ser menos rígida, manteve o Legislativo funcionando durante quase todo o período. Para controlar a oposição no âmbito legislativo, contudo, foram tomadas algumas atitudes, como o sistema bipartidário, a outorgação de uma nova Constituição e a censura.

No Congresso, durante o regime militar, a política externa não foi o tema de maior preocupação da Casa, porquanto o principal debate envolvia a possível redemocratização. Ainda assim, procurou-se fortalecer o poder nacional com elementos internos. O período foi marcado pela busca por consenso, podendo a política externa de então ser caracterizada como avançada e quase esquerdista em relação à política doméstica (bastante conservadora). Em linhas gerais, os dois partidos com representação no Congresso, ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro), apoiaram a orientação diplomática. De modo semelhante se portou a imprensa, embora alguns veículos conservadores fossem contrários à aproximação com o Terceiro Mundo (CERVO; BUENO, 2002, p. 399). O Itamaraty manteve a centralidade na definição da política externa, ainda que outras agências burocráticas passassem a se interessar pelo tema.

⁴⁷ Além dos constantes debates no Congresso, houve um episódio em que forças conservadoras colocaram em votação uma censura à PEI, mas foram derrotadas, por cento e trinta e um votos a quarenta e quatro.

O histórico relatado demonstra que, no caso do Brasil, há baixa correspondência causal entre tipo de regime político e política externa (CERVO, 2003, SKIDOMORE, 2003). Em outras palavras, houve tanto episódios de continuidade da política externa após mudança de regime político quanto alterações substanciais da orientação diplomática no período do mesmo regime político.

A redemocratização trouxe a expectativa de aumento da participação política da sociedade brasileira, inclusive em relação à política externa. Como foi dito neste trabalho, há quem afirme que o insulamento do Itamaraty na condução da política exterior, que no passado teve a sua utilidade, passou a ser prejudicial, de modo que esse órgão deveria dar mais atenção às forças políticas sociais (SOUZA, 2009). O Congresso Nacional, segundo esses críticos, seria um ator importante dessa abertura. A Constituição Federal de 1988, corolário do processo de redemocratização, conferiu ao Parlamento considerável gama de atribuições em matéria de relações exteriores, como passa a ser analisado.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS NORMAS SOBRE RELAÇÕES EXTERIORES

A Constituição Federal é o primeiro instrumento normativo em que se deve buscar regulamentos sobre as relações exteriores do Brasil. Atualmente, ela traz os seguintes pontos sobre o tema: a) fixa os marcos normativos da gestão da política externa; b) estabelece limites à política externa; c) formula estímulos para o direcionamento da política externa no sentido de determinados objetivos (ALMEIDA, 1998, p. 216).

O Brasil é uma federação, de modo que se devem analisar as competências dos entes federados – União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Tendo em vista que somente entidades soberanas podem participar plenamente das relações internacionais, a entidade soberana representativa do povo brasileiro é a República Federativa do Brasil. A pessoa jurídica de Direito Internacional reconhecida pela comunidade das nações é o Estado brasileiro – o governo federal. Nesse ponto, a Constituição é clara em seu artigo 21: “Compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Estados e municípios até podem celebrar acordos internacionais, mas, para que eles tenham validade, devem ter o aval da União. O Brasil não pode ser responsabilizado por transações feitas pelos entes federados se elas ocorreram sem a chancela da Federação.

É o Poder Executivo que é competente para falar em nome da União, de modo que ele tem o atributo de dirigir as relações exteriores do País. Em seu artigo 84, nos incisos VII e VIII, a Constituição afirma que compete privativamente ao Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”, bem como “celebrar tratados”, que são “sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

É inegável a importância conferida pela Constituição Federal às relações exteriores do Brasil, de modo que, no capítulo dos princípios fundamentais, ela estabelece, no artigo 4º, os seus princípios orientadores: a) independência nacional; b) prevalência dos direitos humanos; c) autodeterminação dos povos; d) não intervenção; e) igualdade entre os Estados; f) defesa da paz; g) solução pacífica dos conflitos; h) repúdio ao terrorismo e ao racismo; i) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; j) concessão de asilo político; l) busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina. Tais princípios evidenciam o compromisso do Brasil com a harmonia dos povos e resultam de sua tradição diplomática pacífica. Segundo Paulo Roberto de Almeida (1998, p. 216), embora tenha inovado na forma, codificando no artigo 4º algumas orientações gerais da política exterior, a Constituição preservou, na substância, a tradição diplomática brasileira.

Percebe-se que as relações exteriores do País passam efetivamente pelo Poder Legislativo, porquanto ele autoriza o Executivo a ratificar tratados, aprova a nomeação de embaixadores, fiscaliza as ações do governo, sugere rumos ao País. Os tratados celebrados pelo Brasil no plano internacional devem passar pelo Congresso antes da ratificação, consoante previsão do artigo 49, I, da Constituição⁴⁸. O Executivo negocia, assina e ratifica tratados; esta última fase, porém, que obriga o País perante a comunidade internacional, só pode ocorrer com a autorização do Parlamento.

O regramento constitucional veda o uso, no Brasil, dos acordos em forma simplificada (que não precisam de aprovação do Legislativo)? Já houve debates intensos sobre essa questão ao longo da história⁴⁹. Atualmente, prevalece a visão de que eles são possíveis em alguns casos específicos. De acordo com Medeiros (2007, p. 163) e Rezek (2010, p. 62), o Executivo pode optar por esse tipo de acordo internacional⁵⁰ em três situações: 1) quando os acordos abordam simplesmente a interpretação de cláusulas de um

⁴⁸ Segundo o art. 49, I, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. É dada interpretação extensiva a esse dispositivo, de modo que se considera que todo tratado enseja encargos ao patrimônio nacional (REZEK, 2010, p. 60).

⁴⁹ Para um histórico desses debates, antes e depois da Constituição de 1988, ver Cachapuz de Medeiros (1995, p. 289-304; 383-397).

⁵⁰ Medeiros (2007, p. 160) pondera que muitas Constituições determinam que todos os tratados devem ser aprovados pelo Legislativo; nenhuma, porém, proíbe expressamente os acordos em forma simplificada.

tratado já vigente; 2) quando os acordos decorrem, lógica e necessariamente, de um tratado vigente, *i. e.*, são seu complemento; 3) quando os acordos forem de *modus vivendi*, que objetivam apenas deixar as coisas no estado em que se encontram, ou estabelecer simples bases para negociações futuras. Adicionalmente, é necessário que os acordos sejam passíveis de desconstituição por vontade unilateral e que exista cobertura orçamentária (recursos já previstos para o Ministério das Relações Exteriores).

Quando se cuida de um acordo em forma simplificada como subproduto de tratado vigente, a aprovação do Congresso já ocorreu, pois ele, ao aprovar um tratado, consente com os acordos de especificação, detalhamento e suplementação que são previstos no texto e deixados a cargo dos governos.

Quando se trata de um acordo em forma simplificada como expressão da diplomacia ordinária, baseia-se na competência privativa do presidente de manter relações com outros Estados. Cabe ao governo a dinâmica das relações exteriores (estabelecer ou romper relações diplomáticas; aproximar-se ou afastar-se de países ou blocos; formular, aceitar ou recusar convites para entendimentos bilaterais ou multilaterais na preparação de tratados). Enquanto não se cuide de incorporar ao direito interno texto produzido por acordo com outro Estado, o Executivo tem autossuficiência. Também por isso, o governo tem autoridade para concluir compromissos de rotina diplomática, ligados ao relacionamento ordinário com outras nações.

Acordos como o *modus vivendi* e o *pactum de contrahendo* são, em regra, um exercício diplomático preparatório de outro acordo (este sim substantivo), que será analisado pelo Congresso. Acordos interpretativos, por sua vez, representam o dever diplomático de entender adequadamente (para melhor aplicar) um tratado concluído após aprovação parlamentar (REZEK, 2010, p. 64).

A prática diplomática brasileira demonstra que é feito uso dos acordos em forma simplificada. A celeridade das relações internacionais ensejou essa necessidade também no Brasil. Tais acordos têm sido tolerados, de modo que não se tem notícia de caso em que o Supremo Tribunal Federal tenha apontado inconstitucionalidade de tratado por causa de ausência de aprovação parlamentar (REZEK, 2010, p. 70).

Um receio dos que defendem a necessidade de o Parlamento examinar todos os tratados é a existência de acordos internacionais secretos, que não chegam ao conhecimento público. Infelizmente, já ocorreram casos como esse na história do Brasil⁵¹. Atualmente, no

⁵¹ Foi o caso da revalidação, em janeiro de 1964, do acordo militar entre Brasil e Estados Unidos de 1952, efetuada por diplomata (por meio de acordo em forma simplificada) à revelia do Presidente da República de então, João Goulart (VIZENTINI, 2004, p. 229).

entanto, o risco de que isso aconteça é muito baixo. O nosso ordenamento jurídico é integralmente ostensivo, de modo que tudo o que o compõe deve ser publicado oficialmente no momento do ingresso. Dessa forma, todos os tratados celebrados pelo Brasil, independentemente da forma, são publicados. A única possibilidade de acordos secretos seriam os celebrados sob a forma simplificada que não fossem levados à publicação, mas a sua efetividade ficaria condicionada à permanência dos signatários no poder, como é o caso dos *gentlement's agreements*.

Vigora no Brasil a seguinte regra: 1) os tratados submetidos ao procedimento longo são promulgados por decreto do Presidente da República; 2) os tratados submetidos ao procedimento breve (acordos em forma simplificada) são publicados no Diário Oficial da União (D.O.U.). No primeiro caso, o decreto de promulgação não é imposição da Constituição, mas, sim, uma praxe, que remonta à época do Império. O decreto é ato de publicidade da existência do tratado, e a publicação no D.O.U. introduz o tratado na ordem legal. No segundo caso, os acordos em forma simplificada são introduzidos no ordenamento jurídico nacional por meio da publicação no D.O.U., efetuada pela Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty após autorização do chanceler (REZEK, 2010, p. 79).

A denúncia dos tratados não está prevista expressamente na Constituição. No silêncio, vigora o costume de que, quando os responsáveis pela condução da política exterior do Brasil desejam retirar o País de um tratado, cabe ao Executivo fazer a denúncia, independentemente de consulta ao Legislativo.

Uma questão bastante discutida é a possibilidade de o Congresso aprovar parcialmente os tratados. A questão é polêmica, tendo em vista que países da tradição jurídica romano-germânica (como é o Brasil) não costumam admitir essa possibilidade (MEDEIROS, 2007, p. 174). Por outro lado, desde a Consulta n.º 7, de 1993, feita pela Presidência da Câmara dos Deputados à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, relatada pelo deputado José Thomaz Nonô, prevalece a visão de que o Parlamento tem esse poder no Brasil⁵², de modo que, por vezes, faz uso dessa prerrogativa (MEDEIROS, 2007, p. 173). Ao examinar um acordo internacional, o Legislativo pode aprová-lo com restrições – que o Executivo, ao ratificá-lo, transforma em reservas⁵³.

⁵² Para um histórico do debate, ver Cachapuz de Medeiros (1995, p. 438) e Mazzuoli (2008, p. 215).

⁵³ Sem querer detalhar uma questão demasiadamente técnica, que foge ao escopo deste trabalho, fazemos o seguinte comentário: reserva é um qualificativo do consentimento, de modo que o Estado declara não consentir com parte do tratado. Conforme a Convenção de Viena, reserva é a declaração unilateral do Estado que visa a “excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em relação a esse Estado”. Apenas o Executivo pode opor reservas. Cabe ao Legislativo aprovar um tratado com restrições (que o

Uma vez concluída a negociação de um tratado, o Presidente decide se quer iniciar o processo de ratificação ou não. Pode arquivá-lo ou solicitar estudos no âmbito do Executivo. Caso decida ratificar o tratado, submete-o ao Congresso. A aprovação do Parlamento não torna obrigatória a ratificação pelo Presidente, que tem a palavra final.

A remessa do tratado ao Congresso é feita por Mensagem (MSC), que é acompanhada do inteiro teor do compromisso e da exposição de motivos (que é endereçada ao presidente pelo chanceler). A matéria é discutida e votada em ambas as Casas: primeiro na Câmara, depois no Senado. Há nelas comissões especializadas em razão da matéria, que se manifestam antes do Plenário. Geralmente, no mínimo duas comissões, em cada Casa, analisam os tratados: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e a de Constituição e Justiça (CCJ). Dependendo do tema do tratado, outras comissões são ouvidas. Na CREDN, o relator emite parecer. Se este for favorável, a MSC é transformada em Projeto de Decreto Legislativo (PDC) (MAZZUOLI, 2008, p. 318).

Se as comissões aprovarem o PDC, ele vai ao Plenário, onde pode tramitar em regime especial (regime extraordinário, regime de urgência urgentíssima) se os líderes que compõem a maioria assim decidirem. Em Plenário, o *quorum* necessário é o mesmo de lei ordinária: maioria simples (maioria absoluta dos deputados e senadores para instalação, maioria dos presentes para aprovação). Os regimentos internos das Casas tratam da tramitação interna dos tratados. Se o tratado for aprovado nas duas Casas, significa que o Congresso o aprovou, de modo que Parlamento formaliza a decisão por meio de decreto legislativo, promulgado pelo presidente do Senado e publicado no D.O.U. (MAZZUOLI, 2008, p. 318).

Caso não ocorra aprovação do Parlamento, a decisão é comunicada ao Presidente por meio de Mensagem. Foram raríssimos os casos de rejeição de tratado pelo Parlamento – o mais conhecido, como vimos, foi a recusa do Tratado de Montevideu, de 1890, com a Argentina, que tratou da fronteira da região das Missões.

Em 2009, o Brasil ratificou, com reserva aos artigos 25 e 66, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Mesmo antes disso, o Itamaraty procurava pautar sua atividade na negociação de tratados por essa Convenção⁵⁴.

Executivo transforma em reservas) ou, ainda, aprovar integralmente um tratado que continha reservas do Executivo, de modo que elas não poderão ser confirmadas no momento da ratificação (REZEK, 2010, p. 68).

⁵⁴ Como vimos no capítulo I, o papel dessa Convenção no Direito Internacional Público é de grande relevância, porque se destina a reger todos os demais tratados. Seu papel no direito interno dos Estados também é significativo, pois as Constituições estabelecem a competência para celebrar tratados, de modo que muitos Estados são temerosos em aceitar uma regulamentação internacional sobre a matéria, que poderia entrar em colisão com as regras internas. Por isso, o processo de aceitação da Convenção foi lento, de modo que, concluída em 1969, ela apenas entrou em vigor em 1980.

Por ser a Casa que representa os estados membros da Federação, o Senado Federal tem uma gama mais ampla de atribuições referentes à política externa do que a Câmara dos Deputados (a Casa do povo). Segundo previsão do artigo 52 da Constituição, é a Câmara Alta que avalia e aprova a indicação de embaixadores pelo Executivo, bem como autoriza as operações financeiras externas da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal⁵⁵. A lógica desse procedimento é baseada no fato de que os membros da federação devem consentir expressamente quando um deles assume compromissos que podem, no futuro, implicar efeitos para o conjunto da federação.

Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, cogitou-se de o Brasil adotar o sistema parlamentarista, de modo que o Executivo precisaria do apoio do Parlamento para alcançar e se manter no poder. Ainda que, no fim do debate, tenha prevalecido o sistema presidencialista, foram previstos na Constituição alguns mecanismos típicos do parlamentarismo, como a convocação de Ministros de Estado para prestar informações, pessoalmente ou por escrito (artigo 50). Dessa forma, aumentou a participação parlamentar na condução das políticas públicas – inclusive da política externa (ALMEIDA, 1998, p. 218).

Percebe-se, portanto, que a Constituição Federal conferiu relevantes atribuições ao Parlamento em matéria de relações exteriores do Brasil. Apesar de não se envolver diretamente com a formulação e implementação da política externa, o Legislativo exerce papel fiscalizador da ação comandada pelo Executivo. Em um modelo democrático que preza pela separação dos poderes, a política externa é atribuição primordial do Executivo (como é a regra em qualquer país); o Legislativo, no entanto, não fica alijado do processo, possuindo meios de nele influenciar. Caso contrário, ficaria comprometida a própria democracia.

2.3 OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo é bastante estudada pela Ciência Política. Foca-se nas instituições, que estão estabelecidas principalmente na Constituição Federal. Há algumas variáveis que perpassam a relação entre esses poderes

⁵⁵ Nas Constituições brasileiras anteriores, as operações financeiras externas da União não precisavam ser autorizadas pelo Senado Federal. Por ser a Casa que tem a incumbência de preservar a Federação, o Senado tinha que autorizar apenas as operações desse tipo que fossem contraídas pelos demais entes federativos. Após a crise da dívida externa e as reiteradas negociações do governo brasileiro com o FMI, nos anos 1980, entendeu-se que seria pertinente o controle parlamentar sobre os empréstimos contraídos pela União, também (MEDEIROS, 2007, p. 177).

independentemente do tema abordado (inclusive quando se trata de política externa), de modo que esses elementos devem ser conhecidos para os fins desta dissertação.

Os estudos acadêmicos que buscam explicar a atuação do Legislativo por meio das instituições são recentes no Brasil. A teoria que ampara os estudos é a da escolha racional (trazida da Economia para a Ciência Política, inicialmente, por Anthony Downs), que influenciou sobremaneira nos estudos legislativos nos Estados Unidos. Métodos quantitativos são largamente utilizados, o que inclui ferramentas matemáticas complexas, como regressões (para tanto, foi fundamental o avanço da informática).

É importante salientar a diferença, no âmbito da Ciência Política, entre instituições, comportamento e cultura. As instituições são regras de comportamento duradouras, que contam com recursos, poderes e estrutura para sua implementação, de modo que são estipuladas para garantir que regras tenham perenidade no tempo; o comportamento, por sua vez, é a ação constrangida ou estimulada pelas instituições, não se confundindo com a cultura, tendo em vista que os agentes, caso estivessem livres das instituições, agiriam de forma diversa; a cultura, por fim, são os valores e as atitudes. As instituições podem ser criadas com uma finalidade e, na prática, gerarem efeitos diversos, inesperados, pois interagem com os agentes políticos. Com o tempo, os indivíduos e grupos aderem ou enfrentam o ambiente institucional, podendo ou não haver mudanças. A teoria dos jogos baseada na escolha racional, que ampara os estudos legislativos, trabalha na esfera do comportamento.

As primeiras análises tendiam a salientar os riscos de colapso da democracia em virtude dos elementos constitutivos do sistema político brasileiro, a saber: presidencialismo, voto proporcional, federalismo. Efetuadas até o início da década de 1990, provinham principalmente de analistas estrangeiros (na maioria norte-americanos); aderiram a eles, todavia, alguns brasileiros, como Lamounier e Meneguello. Tais estudos não produziram resultados idênticos, mas convergiam no sentido de que os partidos políticos brasileiros seriam incapazes de representar a sociedade na arena parlamentar em razão da permissividade do sistema eleitoral e dos conflitos distributivos gerados pelo comportamento individualista dos legisladores.

As eleições parlamentares – salvo para o Senado Federal, que é majoritária – ocorrem via sistema proporcional de lista “aberta” (sem hierarquização prévia dos candidatos pelos partidos), de modo que a competição é intensa não apenas entre os partidos, mas também no interior deles. Isso implicaria, consoante esses estudos, uma postura altamente individualista dos parlamentares, tanto na arena eleitoral como na parlamentar, uma vez que seria necessário se diferenciar, inclusive, dos colegas de agremiação. Os parlamentares

buscariam recursos públicos para suas bases políticas aos moldes *pork barrel*, tornando custosas as negociações com o Executivo, de modo que a regra seria o comportamento indisciplinado e não previsível. Criava-se, em última análise, um cenário de paralisia decisória (algo similar ao que ocorreu no regime democrático que se manteve no País entre 1946 e 1964). Também contribuiria para a inviabilização da democracia, segundo essa visão, a constatação de que os parlamentares não enxergavam o mandato no Legislativo como o coroamento da carreira política, mas como mero “trampolim” para vitórias eleitorais para cargos executivos estaduais ou mesmo municipais. A imprensa nacional, até hoje, reforça essa percepção, que também é compartilhada pelo senso comum na sociedade.

Estudos posteriores – realizados por brasileiros –, no entanto, chegaram a conclusões diferentes. Figueiredo e Limongi (1999) inauguraram uma nova interpretação, que, analisando o regimento interno do Congresso e suas peculiaridades – como o colégio de líderes –, concluiu que a arena parlamentar é caracterizada pela disciplina e pela previsibilidade, o que conduz a uma boa governabilidade. Ampararam-se em uma pesquisa quantitativa das votações nominais em Plenário (aquelas em que, ao contrário da votação simbólica, os parlamentares são obrigados a manifestar sua posição). O Congresso Nacional caracteriza-se por forte centralização dos trabalhos, o que facilita a negociação via partidos. Os autores, portanto, entendem que a forma de governo e a legislação eleitoral e partidária não são as únicas variáveis que lançam luz para a compreensão do comportamento parlamentar.

Essa literatura afirma que há preponderância do poder Executivo, pois os mecanismos institucionais que a Constituição de 1988 lhe conferiu (medidas provisórias, poder de veto, pedido de urgência na tramitação, iniciativa exclusiva do processo legislativo em diversas matérias) implicam um significativo poder de agenda a esse poder. Entre as razões para essa hipertrofia do Executivo, por certo a tentativa de evitar a paralisia decisória que caracterizou, em certa medida, o período democrático compreendido entre 1946 e 1964 influenciou nos constituintes (SANTOS, 2003). O meio de afastar esse indesejável cenário foi manter, ainda que de forma mitigada, alguns poderes que o Executivo tinha no Regime Militar (1964-1985). Assim, a medida provisória, por exemplo, teve inspiração no decreto-lei (ainda que seja menos intensa, como já revela o nome, por vezes seus efeitos são de difícil reversão); a iniciativa legislativa exclusiva, ao seu turno, foi mantida em uma série de oportunidades.

O termo “presidencialismo de coalizão” foi cunhado por Sérgio Henrique Abranches (ABRANCHES, 1988) para designar o sistema brasileiro, no qual, apesar de a eleição do chefe de governo ser independente da do parlamento, para governar é preciso compor com o

Legislativo. As primeiras análises do período pós-1988, como foi dito (entre as quais a de Abranches), pugnavam pela ingovernabilidade causada. Estudos posteriores, porém, passaram a utilizar o termo referido não mais no sentido negativo, pois a formação da coalizão se daria por meio da composição dos ministérios, em moldes similares aos do parlamentarismo, de modo que a consequência, caso o governo construa maioria parlamentar, seria a governabilidade. Afirma-se que quanto mais coalescente⁵⁶ for a formação dos ministérios, maior a disciplina da coalizão governamental na arena parlamentar (AMORIM NETO, 2000) – vale dizer, maior a segurança do Executivo na aprovação dos seus projetos.

Outros estudiosos, no entanto, apesar de concordarem com a tese da governabilidade do sistema, afirmam que a formação do gabinete não é suficiente para garantir a disciplina em Plenário e evitar que o Legislativo se torne uma instância de veto. Da mesma forma, também é questionado o nível de disciplina defendido por Figueiredo e Limongi, pois outros fatores deveriam ser considerados para chegar a essa conclusão, como as ausências em Plenário (NICOLAU, 2000).

O sistema proporcional é o mais indicado para países com populações heterogêneas, na medida em que permite uma melhor representatividade. Ele se adapta à realidade fragmentada da sociedade. No Brasil, existem diferenças significativas no interior da sociedade, tais como culturais, religiosas e de origem étnica, muito em virtude da elevada quantidade histórica de imigrações, advindas dos mais diversos lugares do mundo. Houve, no entanto, acomodação entre as diversidades, considerando que o nível de conflito não é alto em comparação com os padrões mundiais.

Quanto à estratégia utilizada pelo Executivo para ter sucesso na arena parlamentar, há várias possibilidades. Em relação ao tamanho da coalizão, há os seguintes cenários: a) uma coalizão folgada no que tange ao número de deputados necessários para a aprovação dos projetos, sendo possível uma maior indisciplina; b) uma coalizão mais ajustada, de forma que a disciplina deve ser quase total (GROHMANN, 2003). Os custos para tanto variam, e a estratégia a ser escolhida depende, também, do *quorum* para aprovação (variável, podendo ser de maioria simples, absoluta ou de três quintos). Quando não é conhecida a posição de muitos membros da coalizão, a solução pode ser ampliá-la, pois isso reduz a incerteza. Nesse aspecto, é interessante trazer ao debate o dilema da ação coletiva, de Olson, segundo o qual o

⁵⁶ Amorim Neto (2000) define a coalescência como uma variável contínua: quanto maior for a proporcionalidade entre o espaço ocupado pelos partidos nos ministérios e os seus pesos no Parlamento, mais coalescente será a composição dos ministérios.

problema de coordenação interno é diretamente proporcional ao tamanho do grupo (grupos pequenos tornam o controle mais fácil). Para enfrentar o problema do *free rider* (caroneiro), lança-se mão de mecanismo de punição e recompensa, especialmente no âmbito individual.

A relação do Executivo com os parlamentares, consoante Figueiredo e Limongi (1999), ocorre no nível partidário, de modo que a liderança do partido possui forte controle sobre a sua bancada. Embora essa seja a regra, tal lógica não explica tudo: também existe a negociação *ad hoc*. Para tanto, o Executivo possui um eficiente programa de informática que controla a maneira como os mandatários votam em Plenário, de modo que esse comportamento é levado em conta no momento das negociações individuais – na liberação de emendas orçamentárias, por exemplo.

No que concerne ao processo orçamentário, ele é complexo, de modo que há predominância do Executivo. Mesmo assim, há espaço para uma atuação do Legislativo, inclusive no âmbito individual no momento das emendas. Os parlamentares fazem uso desse mecanismo para levar recursos às suas bases eleitorais, com o pensamento voltado para a reeleição. Esse aspecto mostra que, apesar da separação existente entre as arenas eleitoral e parlamentar, elas dialogam entre si.

A análise das relações entre o Presidente da República e o Congresso Nacional após 1988 parece confirmar o cenário referido: salvo Fernando Collor, todos os demais chefes de governo (José Sarney, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva) conseguiram formar maiorias no Congresso, obtendo boa governabilidade. Para tanto, houve certo comportamento ideológico, de modo que as coalizões no parlamento foram de centro-direita ou centro-esquerda, com o centro sendo fator decisivo para que o Executivo atingisse o patamar necessário para a aprovação dos seus projetos – mais uma vez, Collor foi a exceção, pois enfrentou uma oposição de centro-esquerda.

As migrações partidárias, ao contrário do que é difundido pela mídia, também guardam certo respeito ao aspecto ideológico, porque a “dança das cadeiras”, em que pese intensa, geralmente ocorre dentro dos blocos (direita, centro e esquerda).

Variável importante para a compreensão da lógica política brasileira é o federalismo, porquanto ele pode gerar novas clivagens, de modo que os interesses regionais competem com os ideológicos. O Brasil é um caso *sui generis*: cuida-se da única federação com três esferas de poder, tendo em vista que a Constituição de 1988 alçou os municípios à condição de entes federativos. O objetivo dessa manobra, afirma-se, foi enfraquecer a força dos governadores (mais uma vez, a história conduziu a ação política: evitar momentos como a Campanha da Legalidade foi a meta). Assim, em diversas

oportunidades, ocorre uma relação direta entre a União e os municípios, especialmente no repasse de verbas orçamentárias.

Ademais, os distritos para a seleção de parlamentares federais e estaduais são os estados membros. No Legislativo federal, a Câmara dos Deputados representa o povo brasileiro, sendo o número de deputados de cada estado proporcional à população (apesar de uma pequena distorção resultante do mínimo e máximo de representantes por estado). O Senado Federal, ao seu turno, representa os estados propriamente ditos, de modo que cada estado tem três senadores, independentemente de sua população.

A análise dos projetos aprovados de iniciativa do Executivo e do Legislativo revela uma diferença de agenda entre eles: a do Executivo é econômica e administrativa; a do Legislativo, social.

Outro aspecto que influencia na dinâmica da relação entre os poderes é o tipo de recrutamento para as carreiras políticas. No Brasil, ao contrário das demais poliarquias, há alta renovação dos ocupantes das cadeiras legislativas. Verifica-se um forte recrutamento lateral, de modo que *outsiders* (pessoas sem grande experiência na atividade política) desafiam “velhas raposas”. A escolha dos deputados federais ocorre pelo sistema proporcional de lista não previamente hierarquizada pelo partido (cabe ao eleitor a tarefa de colocar ordem na lista estabelecida pelas agremiações), de modo que a competição pelo voto é grande não apenas entre os partidos, mas também dentro deles. Assim, chegam ao Parlamento nacional muitas vezes pessoas sem experiência, que não estão acostumadas com diversos temas que são objeto da atividade legiferante, tampouco com as rotinas de trabalho da Casa. Marengo dos Santos (2005) afirma que aí pode estar uma variável explicativa da assimetria da relação entre Executivo e Legislativo.

Em suma, há preponderância do Executivo na sua relação com o Legislativo. Ao contrário das análises pessimistas que foram inicialmente feitas, o presidencialismo de coalizão brasileiro permite a governabilidade. Considerando a forte centralização dos trabalhos decorrente das regras internas, as negociações com o Congresso Nacional ocorrem, predominantemente, com base nos partidos – e não nos indivíduos. Cabe ser ressaltado que um Executivo forte não é algo necessariamente ruim: tendo em vista a necessidade de reduzir as gigantescas desigualdades sociais do Brasil, conferir uma ampla margem de ação a esse poder parece ser recomendável. Logo, as teorias criadas pelos estudos legislativos norte-americanos devem ser “importadas” para a América do Sul com cautela, pois as diferenças socioeconômicas e institucionais são evidentes (ANASTASIA; MELLO; SANTOS, 2004).

Ainda assim, em que pese o Legislativo brasileiro ser reativo, tem uma força considerável no cenário político, razão pela qual sua importância não pode ser desconsiderada.

2.3.1 Comissões temáticas

Ao se estudar o processo legislativo, observa-se que, antes de ir a Plenário, um projeto de lei deve passar pelas comissões temáticas das Casas legislativas. As comissões têm a função de aperfeiçoar o trabalho dos parlamentares, em relação tanto à qualidade quanto à celeridade. Em virtude da grande variedade de matérias que são analisadas no parlamento, é feita uma divisão de trabalho, de modo que grupos menores de parlamentares se debruçam sobre temas específicos.

Os estudos legislativos não se restringiram ao Plenário: com base no suporte teórico em análise, passou-se a pesquisar também a atuação das comissões. Para tanto, é feito uso de teorias elaboradas pelos norte-americanos para conhecer o Legislativo deles. Elas têm grande utilidade para a compreensão da complexa realidade, porém devem ser adaptadas ao nosso contexto. Nos Estados Unidos, as comissões do Congresso têm elevado poder deliberativo, pois o caráter terminativo de suas decisões é a regra – diferentemente do Brasil, onde são raras as situações em que as decisões das comissões não precisam ser submetidas ao Plenário. A divisão do trabalho possibilita que os parlamentares norte-americanos se tornem *experts* em determinadas matérias. Segundo o mecanismo da *seniority*, os mais antigos têm preferência para escolher a comissão, o que é explicado tanto pela deferência dos mais novos quanto pelo acúmulo de conhecimento específico após tempo de trabalho em determinada comissão.

O estudo das comissões com apoio no neoinstitucionalismo sistematizou o debate em três teorias: a informacional, a distributivista e a partidária. Cada uma atribui diferentes funções às comissões.

A teoria informacional sustenta que o trabalho contínuo em determinada comissão produz legisladores especializados, o que reforça o poder das comissões. Critérios como o da *seniority* na escolha dos membros fortalecem essa dimensão. O acúmulo de informação visa, em última análise, a reduzir a incerteza dos parlamentares quanto aos efeitos das políticas públicas que são objeto da legislação em discussão. A maneira mais eficaz de obter informação seria dividir os trabalhos dos parlamentares e possibilitar a *expertise* deles nas

questões tratadas pelas comissões. A assimetria informacional pode ser mitigada de modo mais eficaz se a comissão for um microcosmo do Plenário: deve haver posições opostas, ainda que a proporcionalidade não seja necessariamente a mesma do Plenário. Cumpre ser ressaltado que, no Legislativo norte-americano, a assessoria técnica é melhor do que no brasileiro, inclusive porque em Washington o Parlamento tem competência mais ampla na definição do orçamento.

A teoria distributivista, ao seu turno, explica o comportamento no Congresso por meio do interesse individual dos parlamentares na reeleição, resultando a produção legislativa do equilíbrio das preferências individuais. No Parlamento devem haver trocas, que são mais bem agenciadas dentro das comissões, nas quais são distribuídos os recursos. Quanto ao recrutamento, os próprios parlamentares escolhem a sua comissão, considerando as necessidades de suas bases eleitorais. Possibilita-se, assim, um quadro de maior estabilidade, pois se reduz a incerteza sobre as escolhas dos atores.

A teoria partidária, por fim, foca no papel dos partidos na dissolução dos conflitos de interesses entre os parlamentares. Enfatiza-se a importância da autoridade central, visto que as prerrogativas regimentais conferem aos líderes de bancada o poder de controlar as indicações para as comissões. O domínio sobre a agenda legislativa é exercido pelos líderes com o uso, também, de outros instrumentos: alguns decorrem de normais regimentais – como a escolha das matérias que serão apreciadas pelo Plenário –, outros, não – punição, distribuição de informação e benefícios. Logo, os partidos não seriam apenas a soma de preferências individuais, pois há interesses comuns.

No Brasil, o tema está disciplinado na Constituição Federal e nos Regimentos Internos do Senado e da Câmara dos Deputados. Conforme o artigo 58 da Constituição⁵⁷, há três tipos

⁵⁷ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus

de comissões: a) as técnicas (que tratam de temas específicos), que podem ser permanentes ou provisórias; b) as inquisitivas (mais conhecidas como CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito); c) as representativas (que funcionam nos períodos de recesso do Congresso Nacional). Para este trabalho, interessam-nos as comissões técnicas – especificamente as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado e da Câmara, que têm caráter permanente⁵⁸.

Por vezes, as decisões das comissões são terminativas, *i. e.*, colocam fim ao processo legislativo, de modo que o tema não precisa ser votado em Plenário. Cuida-se da chamada delegação *interna corporis*. No Brasil, porém, esse tipo de decisão é previsto para situações raras, o que significa que o Plenário mantém as prerrogativas de dar a palavra final na grande maioria dos casos.

Para elucidar os seus trabalhos de estudo ou investigação, as comissões têm os seguintes poderes: a) promover audiências públicas (nas quais participam entidades da sociedade civil); b) convocar Ministros de Estado e dirigentes de órgãos ligados ao Executivo para prestarem informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições ou encaminhar a essas autoridades pedidos escritos de informações, de modo que a recusa constitui, em qualquer dos casos, crime de responsabilidade; c) convidar qualquer autoridade ou cidadão a depor (nesse caso, por ser convite, pode ser negado).

Ao analisar o caso brasileiro, Fabiano Santos (2003) afirma que o recrutamento para as comissões é prerrogativa exclusiva dos líderes de bancada. Para efetuar essa tarefa, eles levam em conta, primeiramente, a lealdade do parlamentar, que é mensurada via comportamento em votações tidas como essenciais; complementarmente, também é considerada, quando se trata de comissões de controle (Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação, segundo o autor), a *expertise*, que é auferida pela formação profissional e acadêmica ou pela atividade econômica. Dessa maneira, são colocados nas comissões estratégicas os melhores deputados, de acordo com os referidos critérios.

Segundo Gustavo Müller (2005), no Brasil a teoria partidária tem maior poder explicativo, dado o contexto de supremacia do Executivo sobre o Legislativo e de pequeno

membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º - Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

⁵⁸ As comissões técnicas podem ser permanentes ou temporárias: as permanentes examinam os projetos de lei atinentes à matéria de sua alçada, sendo que suas regras estão previstas no Regimento Interno da Casa; as temporárias, por sua vez, são regulamentadas ou pelo Regimento Interno ou pelo seu ato constitutivo, de modo que se dissolvem assim que cumprirem o seu objetivo.

poder decisório das comissões. Consoante as normas regimentais do Congresso Nacional, o poder sobre os trabalhos internos reside no colégio de líderes, e não nas comissões. O chefe do Executivo, por sua vez, tem prerrogativas fortes garantidas pela Constituição Federal, como as possibilidades de editar Medida Provisória e requerer pedido de urgência, além de vedar ao Legislativo a criação de despesa.

Citando Epstein e O'Halloran, todavia, Müller (2005) traz à análise dois argumentos interessantes (embora não concorde com eles): a) a predominância de sistemas de comissões nos moldes distributivista ou informacional pode resultar de incentivos originados nas regras constitucionais ou na separação dos poderes, e não da ação direta dos parlamentares; b) as três teorias não são mutuamente excludentes, de modo que as comissões podem exercer as três funções – informacional, distributivista ou partidária –, dependendo da intenção dos atores.

No próximo capítulo, as considerações trazidas sobre o funcionamento das comissões parlamentares serão de grande utilidade, uma vez que serão analisados os trabalhos das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional das duas casas do Congresso Nacional nas legislaturas 1999-2003 e 2003-2007.

3 ANÁLISE DOS TRABALHOS DAS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO CONGRESSO NACIONAL NAS LEGISLATURAS 1999-2003 E 2003-2007

Neste capítulo, serão analisados dados empíricos da influência do Congresso Nacional na política externa do Brasil. Comparando-se as legislaturas que coincidiram com os períodos do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e do primeiro governo Lula (2003-2006), buscar-se-á observar mudanças e continuidades no papel do Parlamento nas relações exteriores do País. A escolha de casos não é aleatória: na passagem de um governo para o outro, houve mudanças substanciais na nossa política externa.

Verificar-se-á se, realmente, o Legislativo delega ao Executivo a política externa, mantendo meios para, quando julgar necessário, nela influenciar. Com amparo na teoria de Lisa Martin (2000), o Legislativo não necessariamente abdica da política externa, uma vez que pode delegar a função ao Executivo, mantendo meios para interferir quando julgar necessário.

3.1 AS ORIENTAÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE E LULA

Inicialmente, é preciso fazer uma breve comparação entre a política externa promovida pelos governos Fernando Henrique e Lula. Com a eleição de Lula, em 2003, houve mudanças importantes na condução da política exterior.

Historicamente, o país adotou diferentes estratégias em sua inserção internacional. Conforme Maria Regina Soares de Lima (2005, p. 9), pode-se dizer, de modo simplificado, que o País oscilou entre duas estratégias diplomáticas a partir de meados do século XX: a) estratégia da relação especial com os Estados Unidos⁵⁹; b) estratégia do equilíbrio⁶⁰.

Após as alterações ocorridas no cenário internacional com o término da Guerra Fria e, na esfera nacional, após as aberturas política (redemocratização) e econômica

⁵⁹ Adotaram a estratégia da relação especial com os Estados Unidos, por exemplo, os governos Dutra (1946-51), Castelo Branco (1964-67) e Collor (1990-92).

⁶⁰ Optaram pela estratégia do equilíbrio, por exemplo, os governos Vargas (1930-45 e 1951-54), Quadros (1961), Goulart (1961-64), Geisel (1974-79) e Figueiredo (1979-1985).

(neoliberalismo) do final da década de 1980 e início da de 1990, foram colocadas em cheque as bases econômicas e políticas dos modelos de política externa adotados até então. Entre os fatores que contribuíram para o questionamento dos modelos anteriores, destacam-se os seguintes: a) a adesão do Brasil aos regimes internacionais de Direitos Humanos e de controle de tecnologia sensível; b) o regionalismo, especialmente no que diz respeito à aproximação com a Argentina (LIMA, 2005, p. 10).

A partir de então, pode-se afirmar, segundo Maria Regina Soares de Lima (2005, p. 10), que duas alternativas de orientação passaram a disputar a hegemonia da comunidade de política externa: a) a busca pela credibilidade; b) a busca pela autonomia. Os governos Fernando Henrique e Lula tiveram diferentes perspectivas do sistema internacional, de modo que cada um deles se guiou por uma dessas estratégias.

Na estratégia da busca pela credibilidade, o enfoque é de fora para dentro: a globalização é o principal parâmetro para a política externa, e seus benefícios só poderiam ser atingidos caso fossem aprovadas reformas internas voltadas para o incremento da economia de mercado e para a promoção da concorrência internacional. Conforme essa visão, o Brasil não possui “excedentes de poder”, de modo que deve fortalecer os mecanismos multilaterais para impedir ou, no mínimo, constranger tentativas de unilateralismo na política internacional. A autonomia nacional decorreria da capacidade para cooperar na formulação de normas e instituições internacionais, e o País deveria observar sua capacidade real ao pactuar os seus compromissos internacionais. Para restabelecer a confiabilidade internacional no Brasil, o melhor caminho seria vincular a política externa à política econômica interna⁶¹.

O governo Fernando Henrique guiou-se por essa estratégia, de modo que buscou aproximação com o Norte diplomático (Estados Unidos, Europa, Japão) e repudiou o terceiro-mundismo (VIZENTINI, 2005, p. 97). Perseguiu a restauração da credibilidade por meio da adesão aos regimes internacionais (dos quais o regime militar do Brasil se manteve afastado) e da estabilidade macroeconômica (consoante as propostas das agências financeiras e do mercado internacional). Por essas razões, privilegiou a participação nos fóruns multilaterais (LIMA, 2005, p. 12). Em outras palavras, nesse governo a política externa esteve a serviço da manutenção da estabilidade e da credibilidade.

Por outro lado, na estratégia da busca pela autonomia, a meta de projeção internacional está em sintonia com uma maior margem de manobra da política externa, de modo que se critica a tese da “insuficiência de poder”. Avalia-se de forma negativa a

⁶¹ Nesse ponto, Hurrell (2003, p. 55) pondera que, por vezes, a credibilidade externa pode ser vista pelos governantes como uma condição para o sucesso de reformas domésticas.

liberalização comercial e a adesão aos regimes internacionais. Preconiza-se uma política ativa de desenvolvimento, sendo necessário articular um projeto nacional para a superação dos desequilíbrios internos. Buscam-se alianças com países com interesses semelhantes e dispostos a resistir às pressões das potências dominantes. Para respaldar negociações econômicas com parceiros mais fortes, porém, entende-se que é preocupante o Brasil não ter meios de dissuasão militar nem assento permanente do Conselho Segurança da ONU. Em termos de defesa da soberania, por fim, evita-se dar seguimento a negociações multilaterais que conduzam à perda de autoridade para instâncias supranacionais (LIMA, 2005, p. 11).

O governo Lula observou essa estratégia. Ainda que se reconheça a supremacia militar dos Estados, avaliam-se de forma mais matizada as esferas econômica e política. Em um mundo heterogêneo e competitivo, haveria espaço para se fazer contraponto ao poder hegemônico, sendo o multilateralismo (especialmente nos fóruns políticos) não apenas possível, mas fundamental para conter o unilateralismo norte-americano. Em sua administração, o presidente Lula combinou a ortodoxia econômica com a “heterodoxia” na política externa e nas políticas sociais, de modo que nestas duas últimas afirmou o seu compromisso com a mudança, com o espectro político esquerdista (LIMA, 2005, p. 13). Ao primar pela autonomia, sua diplomacia busca o equilíbrio em relação à potência global, usando como instrumento a aproximação com outras potências médias. Conferiu-se, dessa forma, prestígio à diplomacia Sul-Sul, à cooperação horizontal (VIZENTINI, 2005, p. 105).

Com Lula, portanto, a política exterior foi desvinculada da ortodoxia macroeconômica, de modo que o legado desenvolvimentista existente no Itamaraty retomou importância nas atividades típicas desse órgão – que são as que dizem respeito à formulação e à implementação da política externa.

Como o Congresso Nacional respondeu a essas diferentes orientações de política externa? O Legislativo desempenha um papel importante na política exterior de um país. Cabe a ele, por exemplo, aprovar os tratados assinados pelo Executivo antes de sua ratificação – e os tratados representam os resultados da política externa que passam a ter validade jurídica.

No restante deste capítulo, serão analisados os trabalhos das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que são as comissões especializadas no tema política externa. No primeiro

momento, serão apreciados os dados anuais dos trabalhos da CREDN do Senado no mencionado período. No segundo, o mesmo será feito com a CREDN da Câmara⁶².

3.2 TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DO SENADO FEDERAL (1999-2006)

1999	
Acordos internacionais aprovados	58
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	14
Embaixadores apreciados (que não eram diplomatas de carreira)	2
Projetos de Lei da Câmara aprovados	6
Reunião com autoridades estrangeiras	1
Audiências públicas	6
Requerimentos – convites a autoridades	4
Requerimento – voto de aplauso ou similar	1
Requerimento – outros	1

Conforme o artigo 49, I, da Constituição Federal de 1988, compete ao Congresso Nacional autorizar o Presidente da República a ratificar os tratados. No âmbito do Congresso, os acordos internacionais devem ser analisados pelas duas Casas, de modo que, no interior delas, a apreciação do Plenário é precedida pela das comissões especializadas. A aprovação desses acordos é feita por meio de Decreto Legislativo.

Ressalta-se que, em 1999, todos os acordos internacionais submetidos à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) do Senado Federal foram aprovados – não houve nenhum veto. Foram ao todo, conforme os dados da tabela, cinquenta e oito (58) tratados aprovados.

De acordo com o artigo 52, IV, compete ao Senado Federal aprovar, por voto secreto, após arguição pública, a indicação dos chefes de missão diplomática de caráter permanente indicados pelo Presidente da República. Uma vez feita a indicação do embaixador, o presidente a comunica ao Senado mediante Mensagem, solicitando a apreciação do nome. No âmbito interno da Casa, a arguição é feita pela CREDN, que aprova

⁶² Os dados utilizados foram obtidos primordialmente na internet, nos *sites* do Senado Federal (2009) e da Câmara dos Deputados (2009). Para complementar o material, foi feito uso da estrutura da Biblioteca da Câmara dos Deputados.

ou não a indicação. Posteriormente, caso ocorra aprovação da Comissão, a questão é levada ao Plenário, que dá a palavra final.

Em relação à apreciação dos embaixadores indicados pelo presidente, observa-se que, em 1999, a CREDN do Senado não vetou nenhuma indicação. Foram ao todo 16 indicações analisadas, sendo 14 de diplomatas de carreira. Quando o nome apontado era um diplomata de carreira, observa-se que a arguição era consideravelmente mais breve, e o resultado da votação, mais expressivo quanto à aprovação. A maioria dos indicados ao cargo de embaixador eram servidores públicos da carreira do Serviço Exterior, como se observa, sendo que os dois nomes de fora da carreira foram indicados para chefiar as missões permanentes em Cuba e na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

As audiências com as autoridades nomeadas são um bom momento para os senadores e os partidos tornarem explícitas suas visões sobre política internacional. Em várias oportunidades, os senadores explicitaram sua preferência por diplomatas de carreira para ocuparem o cargo de embaixador, uma vez que, segundo eles, o Itamaraty é uma Casa muito respeitada entre os parlamentares, que desempenha muito bem a sua função institucional. Uma prova disso seria que frequentemente os governos, independentemente do partido político, solicitam quadros do Itamaraty para auxiliá-los em atribuições fora desse Ministério. Alguns senadores afirmam que, quando o indicado é um diplomata de carreira, a apreciação da Comissão é uma mera formalidade, de modo que não se tem notícia de nenhum veto quando é essa a circunstância (Senado Federal, 2009).

Outros pontos aludidos pelos parlamentares para que o Senado acate as nomeações de embaixadores feitas pelo presidente são os seguintes: a) para a chancelaria de recepção, o veto ou a demora para a apreciação de embaixador (um pedido de vista, por exemplo) pode parecer uma desconfiança do Senado no indicado pelo governo brasileiro; b) pode parecer menosprezo ao país para o qual se destinaria o diplomata; c) a tradição da Casa tem sido a de se reconhecer a legitimidade de um governo indicar os seus embaixadores livremente, executando sua política externa (Senado Federal, 2009).

Os Projetos de Lei analisados pela CREDN, ao seu turno, são aqueles que dizem respeito ao tema de especialidade da Comissão. Diferentemente dos tratados, cuida-se de normas criadas no próprio Congresso Nacional, que devem passar pelo devido processo legislativo antes de se tornarem lei. Dessa forma, a CREDN tem mais liberdade para promover alterações nos Projetos de Lei, uma vez que o texto da norma ainda está por ser definitivamente firmado – ainda não foi aprovado. Considerável parcela dos Projetos de Lei

apreciados pela CREDN trata da organização das Forças Armadas – tanto em pontos complexos quanto simples.

Em 1999, foram aprovados seis PLs: cinco foram aprovados na íntegra, ao passo que um foi aprovado com emendas. Merece destaque o PL que instituiu a Agência Brasileira de Inteligência (ABIn).

Houve uma reunião com autoridade estrangeira (o vice-presidente da Colômbia, Sr. Gustavo Bell), que estava em visita ao País e, por questões de cordialidade e protocolo, visitou o Parlamento.

As exposições dizem respeito ao convite para que autoridades do Executivo (especialmente ministros) compareçam à Comissão para abordar assuntos de interesse dos parlamentares – em temas ligados às atribuições da Comissão, claro. É comum que sejam convidados a comparecer os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa, ou servidores desses ministérios que ocupam cargos relevantes de chefia. O objetivo dessas exposições é obter informações sobre os assuntos de interesse dos parlamentares (inclusive para dar base de conhecimento para a apreciação de determinado tratado ou projeto de lei), o que revela o aspecto informacional presente na CREDN.

Em relação a esse ponto, as comissões, segundo os artigos 50 e 58 da Constituição de 1988, têm os seguintes poderes: a) convocar Ministros de Estado e dirigentes de órgãos ligados ao Executivo para prestarem informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições; b) requerer à Mesa da Casa que envie a essas autoridades pedidos escritos de informações⁶³; c) convidar qualquer autoridade ou cidadão a depor; d) organizar audiências públicas.

Quanto ao poder de convocar Ministros de Estado e dirigentes de órgãos ligados ao Executivo para prestarem informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições, qualquer comissão, independentemente de deliberação do Plenário da Casa, pode exercê-lo. Quando convocados, os Ministros de Estado ou titulares de órgãos subordinados à Presidência da República ficam obrigados a prestar esclarecimentos às comissões. O assunto deve ser previamente determinado, pois o objetivo não é propiciar uma sabatina indiscriminada dos ministros, tampouco entrar em assuntos generalizados. Se não for motivada, a recusa ou a prestação de informações falsas caracteriza infração político-administrativa e, conseqüentemente, crime de responsabilidade – o que pode ensejar processo de *impeachment* da autoridade (BASTOS; MARTINS, 1999, p. 151).

⁶³ O pedido de informações por escrito não está previsto no artigo 58 (que dispõe sobre os poderes das comissões), mas, sim, no artigo 50 (que dispõe sobre os poderes do Congresso Nacional como um todo), de modo que as comissões só podem fazer esse pedido por intermédio da Mesa da Casa a que estão vinculadas.

Outra possibilidade é o requerimento para que a Mesa da Casa encaminhe a essas autoridades pedidos escritos de informações. A não observância do prazo de trinta dias ou a prestação de informações falsas também acarretam crime de responsabilidade. Pode-se eximir de prestar as informações apenas se o sigilo for necessário à segurança da sociedade e do Estado (BASTOS; MARTINS, 1999, p. 155).

O comparecimento de ministro às comissões também pode ser espontâneo. Por sua livre iniciativa, a autoridade pode, após entendimento com a Mesa, comparecer ao Parlamento para discutir tema relacionado ao seu Ministério – usa-se essa providência para esclarecer medidas, afastar boatos. Tal prerrogativa é exclusiva de ministros – não compete a nenhuma outra autoridade (BASTOS; MARTINS, 1999, p. 153).

Para dar andamento aos seus trabalhos, as comissões têm o poder de convidar qualquer autoridade ou cidadão a depor. Cuida-se de convite (e não de convocação), de modo que pode ser negado (BASTOS; MARTINS, 1999, p. 294).

Por fim, há a alternativa da promoção de audiências públicas, nas quais participam entidades da sociedade civil. Espaços voltados ao debate coletivo, elas são realizadas quando questões de interesse social – ou de segmentos da sociedade – são levantadas (BASTOS; MARTINS, 1999, p. 290).

Em regra, a CREDN prefere adotar o convite aos ministros, para preservar a harmonia nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo. Quando os parlamentares da Comissão entendem ser pertinente o comparecimento de ministro ou a prestação de esclarecimentos por escrito, há um entendimento com ele sobre a data. Caso não ocorra o entendimento, resta a convocação (que é a via mais incisiva), claro.

Na prática, os referidos instrumentos à disposição da Comissão para contar com a participação em suas reuniões de pessoas tanto de órgãos governamentais quanto da sociedade civil muitas vezes se confundem, de modo que o importante é o resultado: a exposição de quem os parlamentares querem ouvir sobre temas que consideram relevantes. Por isso, são chamadas de audiência pública todas as exposições feitas na Comissão por pessoas que foram convocadas ou convidadas (sejam elas autoridades ou não) para debater e esclarecer questões. Em nossa classificação, chamamos de audiência pública esses eventos, indicando as pessoas convidadas e o tema das exposições. Estabelecemos diferença apenas em relação às audiências reservadas, em que o sigilo é fundamental em razão da abordagem de questões sensíveis à segurança do Estado.

No ano em análise, foram feitas seis audiências públicas. Quatro foram realizadas dentro do seminário “Amazônia, patrimônio ameaçado”, em que fizeram explanações

autoridades e professores. As outras duas foram do Ministro das Relações Exteriores interino, Sr. Embaixador Seixas Correa, sobre a situação política no Paraguai e nos Balcãs, e do Presidente da Fundação Bienal de São Paulo, Sr. Edegar Cid Ferreira, sobre exposição artísticas em que o tema eram os quinhentos anos do Brasil.

Quanto aos requerimentos, é importante analisá-los, pois revelam tendências da Comissão. Por meio deles, os parlamentares podem expressar suas visões sobre questões enfrentadas no âmbito da CREDN. Eles vêm sendo constantemente utilizados para demarcar posições e embates ideológicos entre membros do governo e da oposição. Diferentemente de outras decisões da Comissão, que são uma resposta às iniciativas do Executivo (tratados, indicações de embaixadores), os requerimentos são impulsionados pelos parlamentares, de modo que decorrem de seus anseios e preocupações.

As audiências públicas e exposições realizadas no âmbito da Comissão ou, ainda, as realizadas no Plenário que tratam dos temas caros à Comissão são invocadas por requerimentos do parlamentares. Ainda que os requerimentos aprovados na Comissão não tenham o mesmo sucesso no Plenário, pode ser importante averiguá-los. Adicionalmente, muitos requerimentos têm por objeto votos de aplauso, regozijo, louvor, solidariedade, congratulações ou semelhante (nos quais os parlamentares demonstram apoio a atos ou eventos internacionais), por um lado, ou votos de censura, repúdio e similares (nos quais, ao contrário, os parlamentares demonstram oposição a atos ou eventos internacionais), por outro. Os votos de aplauso, censura e seus similares estão regulamentados nos artigos 222 e 223 do Regimento Interno do Senado⁶⁴, sendo admitidos quando tratam de ato público ou acontecimento de alta significação nacional ou internacional. Na CREDN, os requerimentos dos parlamentares são colocados em votação e, caso aprovados, são direcionados ao Plenário da Casa, que dá a palavra final, conforme previsão dos artigos 101, VII, e 104, IV, do Regimento Interno.

No decorrer da análise dos trabalhos das comissões, os requerimentos feitos pelos parlamentares constarão na tabela, sendo mencionados no texto apenas os que julgamos mais relevantes para a compreensão do objeto de pesquisa.

⁶⁴ Art. 222. O requerimento de voto de aplauso, regozijo, louvor, solidariedade, congratulações ou semelhante só será admitido quando diga respeito a ato público ou acontecimento de alta significação nacional ou internacional.

§ 1º Lido no Período do Expediente, o requerimento será remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ou à de Relações Exteriores e Defesa Nacional, conforme o caso.

§ 2º O requerimento será incluído na Ordem do Dia da sessão deliberativa imediata àquela em que for lido o respectivo parecer.

§ 3º A Mesa só se associará a manifestações de regozijo ou pesar quando votadas pelo Plenário.

Art. 223. Ao requerimento de voto de censura, aplicam-se, no que couber, as disposições do art. 222.

2000	
Acordos internacionais aprovados	30
Acordo internacional arquivado	1
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	32
Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn) apreciado	1
Projetos de Lei da Câmara aprovados	2
Audiências Públicas	2
Resolução - formação de grupo parlamentar internacional	1
Requerimentos – convites a autoridades (convites ao Ministro das Relações Exteriores)	3 (2)
Requerimento – pedido de informações a autoridade	1
Requerimento – voto de aplauso ou similar	2
Outros	2

Em 2000, foram apreciados 31 acordos internacionais pela CRE do Senado, sendo que um deles foi arquivado.

O caso do arquivamento dizia respeito a recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1962 a 1985. O relator propôs a prejudicialidade e o arquivamento da matéria, porque o Executivo manifestou a intenção de retirá-la de pauta. Diferentemente dos demais atos normativos internacionais que tramitam no Congresso, as recomendações da OIT não passam pelo procedimento padrão de aprovação por meio de decretos legislativos. Ao contrário dos demais tratados, as recomendações da OIT não se destinam à incorporação ao ordenamento jurídico interno, porque são apenas exortações aos Estados para que legislem conforme suas orientações. Diante dessa peculiaridade das recomendações da OIT e da manifesta intenção do governo de retirar de pauta a matéria, a CREDN decidiu pelo arquivamento da matéria.

Quanto à sabatina de embaixadores, em 2000 a CREDN não vetou nenhuma indicação: foram aprovados os 32 embaixadores indicados, todos diplomatas de carreira⁶⁵. Outro cargo de chefia cuja indicação do presidente foi apreciada pela CREDN foi o de Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn).

A Comissão aprovou dois Projetos de Lei da Câmara.

⁶⁵ Uma prática adotada com certa frequência em todo o período analisado foi a indicação de Ministros de Segunda Classe para ocuparem embaixadas em países de menor relevância estratégica para a política externa brasileira e com condições de vida mais difíceis. Em termos de hierarquia no MRE, os Ministros de Segunda Classe estão no penúltimo patamar da carreira diplomática – no topo da hierarquia estão os Ministros de Primeira Classe, que geralmente são os indicados para ocupar o cargo de embaixador.

Houve duas audiências públicas: na primeira, o Ministro da Defesa tratou de aspectos gerais do trabalho do Ministério; na segunda, com a presença de autoridades e *experts*, discutiram-se os projetos de lei sobre o uso de armas de fogo na sociedade civil.

Houve dois encaminhamentos peculiares, que classificamos como “outros”. Cuida-se de questões meramente processuais, de importância menor. Adotamos o critério de só indicar os fatos classificados como “outros” quando eles tiverem importância para o trabalho.

Acerca da chamada diplomacia parlamentar, foi tomada outra medida na CREDN: aprovação da formação de Grupo Parlamentar⁶⁶ Brasil-Canadá. A diplomacia parlamentar consiste na participação dos parlamentos nacionais no processo de relações exteriores, por meio de intercâmbio de informações, encontros. São medidas informais, seguidamente sem muita efetividade, pois, como vimos, o poder Executivo é o indutor da política externa, cabendo a ele a negociação e a assinatura dos tratados (que são o resultado da política externa com validade jurídica).

2001	
Acordos internacionais aprovados	31
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	37
Embaixadores apreciados (que não eram diplomatas de carreira)	3
Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn) apreciado	1
Projetos de Lei do Senado aprovados	2
Projetos de Lei do Senado rejeitados	2
Projetos de Lei do Senado arquivados	2
Projetos de Lei da Câmara aprovados	2
Audiência Pública	5
(Audiência Pública com o Ministro das Relações Exteriores)	(1)
Reunião com autoridades estrangeiras	1
Requerimentos – convites a autoridades	7
(convites ao Ministro das Relações Exteriores)	(2)

⁶⁶ De acordo com o *site* da Câmara (Câmara dos Deputados, 2009), a formação de Grupos Parlamentares de Amizade é instrumento por meio do qual o Congresso Nacional manifesta interesse em fortalecer as relações entre os parlamentos do Brasil e de outro país. Para criá-los, é necessário que um deputado encaminhe ao plenário da Câmara dos Deputados um Projeto de Resolução que estabeleça a criação do Grupo Parlamentar, com a devida justificativa. Uma vez aprovada a Resolução, deve-se elaborar um estatuto para reger as atividades do grupo, e realizar uma reunião de instalação, para a qual serão convidados todos os deputados da Câmara, e os parlamentares presentes elegem a Mesa diretora do grupo. A cada nova legislatura na Câmara, é preciso que ocorra nova reunião de instalação para reativar esses grupos. Ocorre processo similar para o estabelecimento dos Grupos Parlamentares do Senado, assim como é possível a existência de Grupos Parlamentares mistos (compostos por deputados e senadores). A criação de um Grupo Parlamentar de Amizade pelo Congresso Nacional não enseja automaticamente reciprocidade do país selecionado; frequentemente, todavia, verifica-se essa via de duas mãos, o que reforça o seu caráter de veículo de aproximação entre os legislativos. Atualmente, a Câmara dos Deputados possui um grande número de Grupos Parlamentares de Amizade, que são estabelecidos com diferentes países.

2001 (continuação)	
Requerimento – pedido de informações a autoridade	1
Requerimentos – voto de aplauso e similares	3
Requerimentos – voto de censura e similares	4
Requerimento – moção de apelo	1
Requerimento – criação de subcomissão	1
Outros	1

Em 2001, foram apreciados pela CREDN 31 acordos internacionais, todos aprovados.

Foram apreciados 37 embaixadores oriundos dos quadros do Serviço Exterior e três que não eram diplomatas de carreira, sendo que todos eles foram aprovados. Outro cargo de chefia cuja indicação foi apreciada foi o de Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn), que também foi aprovado.

A Comissão aprovou dois Projetos de Lei do Senado (com destaque para a lei sobre o uso de arma de fogo) e dois da Câmara (ambos foram relevantes: uma lei trata do uso de minas terrestres; outra, das fronteiras do MERCOSUL).

Houve cinco audiências públicas. Duas trataram da ALCA, contando com a presença de autoridades (uma delas contou com a presença do chanceler) e pessoas da sociedade civil. As demais foram as seguintes: 1) exposição do Sr. Jacques Guilband, diplomata que foi acusado de espionagem na época do regime militar; 2) exposição do Ministro da Defesa, que tratou da licitação F-X BR para a compra de aviões militares de alta tecnologia pelo Brasil⁶⁷; 3) exposição do Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República sobre reportagem do jornal “O Globo” que tratava de provável rede de apoio econômico ao terrorismo na tríplice fronteira.

A mencionada reunião com autoridades estrangeiras deu-se com uma comitiva de congressistas dos Estados Unidos, abordando a ALCA e o comércio internacional.

Uma atitude peculiar da Comissão (classificada como “outros”) foi a revogação da tramitação de acordos bilaterais firmados com o Canadá, em virtude dos problemas nas relações bilaterais com o País, decorrentes de contenciosos comerciais.

⁶⁷ Tal licitação ainda está em andamento, com disputa entre empresas da França, dos Estados Unidos e da Suécia.

Quanto aos requerimentos, efetuou-se um pedido para a criação de uma subcomissão⁶⁸ destinada a acompanhar as negociações da ALCA, o que demonstra a relevância que os parlamentares atribuem ao tema.

2002	
Acordos internacionais aprovados	27
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	31
Embaixador apreciado (que não era diplomata de carreira)	1
Projetos de Lei do Senado rejeitados	1
Projetos de Lei da Câmara aprovados	2
Audiência Pública	2
Requerimentos – voto de aplauso ou similares	2
Requerimentos – voto de censura ou similares	2
Requerimentos – convites a autoridades (convites ao Ministro das Relações Exteriores)	5 (2)
Requerimento – pedido de informações a autoridades (pedido de informações ao Ministro das Relações Exteriores)	2 (1)
Requerimento – convite a membros da sociedade civil	2
Outros	3

Em 2002, foram apreciados pela CRE do Senado 27 acordos internacionais, e todos foram aprovados.

Quanto à sabatina de embaixadores, a CRE apreciou 31 embaixadores que eram diplomatas de carreira e um que não era. Todos foram aprovados.

Rejeitou-se um Projeto de Lei do Senado sobre política externa: segundo ele, deveria haver comparecimento bienal dos chefes de missões diplomáticas perante o Senado, o que garantiria, segundo o proponente, maior controle da Casa sobre as atividades diplomáticas no exterior. A CREDN, porém, rejeitou o projeto.

⁶⁸ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2010), em seu artigo 29, estabelece que as Comissões Permanentes podem constituir Subcomissões sem poder decisório. Tais subcomissões podem ser permanentes ou especiais: as permanentes são criadas mediante proposta da maioria dos componentes da Comissão Permanente e podem apreciar parte das matérias do respectivo campo temático ou área de atuação; as especiais, por sua vez, são criadas mediante proposta de qualquer membro da Comissão Permanente e desempenham atividades específicas ou tratam de assuntos definidos no seu ato de criação.

A Comissão aprovou dois Projetos de Lei da Câmara: um tratava de alteração no Estatuto dos Militares; outro, da alteração da lei que estabelece prazos para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelo Estado na faixa de fronteira.

Foram efetuadas duas Audiências Públicas. A primeira contou com a presença do Sr. Embaixador José Maurício Bustani, ex-diretor geral da Organização para Proscrição de Armas Químicas (OPAQ), que debateu e trouxe esclarecimentos sobre a sua destituição do cargo⁶⁹. A segunda teve a presença de membros da sociedade civil e de autoridades (convidado, o chanceler não pôde comparecer, mas enviou um diplomata para falar em seu nome), que debateram o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinado pelo Brasil. Tal audiência colaborou para a formação da posição dos parlamentares, que aprovaram o acordo internacional – que foi posteriormente ratificado pelo Presidente da República.

Uma decisão peculiar da CREDN foi tomada neste ano: aprovou-se projeto de decreto legislativo para anular a concessão da ordem do Cruzeiro do Sul ao Sr. Alberto Fujimori, ex-presidente da República do Peru, em razão dos problemas de corrupção ocorridos no País. Essa crise política recebeu bastante atenção de parlamentares brasileiros, em razão da proximidade geográfica do País e da disputa político-ideológica na América do Sul.

2003	
Acordos internacionais aprovados (encaminhados ao Plenário em caráter de urgência)	39 (2)
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	44
Embaixadores apreciados (que não eram diplomatas de carreira)	3
Projetos de Lei do Senado aprovados	2
Projetos de Lei da Câmara aprovados	3
Audiências Públicas (Audiência Pública com o Ministro das Relações Exteriores)	13 (3)
Assuntos em caráter sigiloso	2
Prestação de informações de autoridades (do Ministro das Relações Exteriores)	1 (1)

⁶⁹ Na direção-geral da OPAQ, o embaixador Bustani enfrentou os interesses dos Estados Unidos, que pretenderam justificar a invasão no Iraque, em 2003, sob o argumento de que esse país escondia um arsenal de armas de destruição em massa. O Embaixador não atendeu aos pedidos dos diplomatas norte-americanos na OPAQ e, por isso, foi destituído do cargo. Por pressão de um único país, destituiu-se o dirigente de um órgão multilateral, o que demonstra a força do unilateralismo da política externa do governo Bush. A história é de conhecimento público: não foram encontradas as tais armas, e a campanha dos Estados Unidos no Iraque teve problemas sérios quanto à justificativa e à execução. Bustani é um diplomata de carreira brasileiro, mas não ocupou o cargo na OPAQ para representar o Brasil. Mesmo assim, o governo brasileiro de então foi criticado por não respaldar o embaixador quando ele sofreu as referidas pressões. Por impulso de parlamentares da oposição, o Congresso Nacional abriu um importante espaço para Bustani esclarecer os fatos.

2003 (continuação)	
Reunião com autoridades estrangeiras	1
Resoluções - criação de grupos parlamentares internacionais	8
Outros	5
Requerimento – criação de subcomissão	2
Requerimentos – voto de aplauso ou similares	17
Requerimentos – voto de censura ou similares	7
Requerimentos – moção de apelo	3
Requerimentos – convites ou convocações de autoridades (convites ao Ministro das Relações Exteriores)	11 (3)
Requerimentos – convite a cidadãos para depoimentos	8
Requerimento – pedido de informações a autoridades (ao Ministro das Relações exteriores)	3 (2)
Requerimento – outros	3

O ano de 2003 foi o primeiro do mandato do presidente Lula, que promoveu consideráveis mudanças na orientação da política externa do Brasil. Influenciados por isso, os trabalhos da CREDN do Senado foram, comparativamente, bem mais intensos.

Foram apreciados na CREDN 39 acordos internacionais, todos aprovados. Foi mantida, dessa forma, a tradição de o Parlamento aprovar os acordos internacionais negociados pelo Executivo. Dois acordos internacionais de grande relevância para a agenda diplomática do Brasil foram encaminhados ao Plenário em caráter de urgência e lá aprovados: o Protocolo de Olivos, para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL; e o Protocolo de Cartagena, sobre Biossegurança.

Quanto à apreciação dos embaixadores indicados pelo Presidente da República, em 2003 a CREDN apreciou 44 embaixadores que eram diplomatas de carreira e três que não eram. Mantendo a tradição, todos foram aprovados, sendo que as discussões para a aprovação dos embaixadores de fora da carreira diplomática foram as mais dilatadas – a aprovação de Itamar Franco, outrora Presidente da República, foi a que teve votação mais apertada.

A Comissão aprovou dois Projetos de Lei do Senado (um sobre defesa e outro que alterava a condição jurídica do estrangeiro no País) e três da Câmara (dois sobre defesa e um sobre comércio exterior).

Foram realizadas 13 audiências públicas no ano. O chanceler esteve presente em três delas, nas quais abordou a guerra no Iraque, aspectos gerais da política externa brasileira no governo Lula e as negociações na OMC. As demais audiências públicas foram as seguintes: 1) com os embaixadores dos Estados Unidos e do Reino Unido, para expor as razões para a guerra no Iraque; 2) com professor de comércio internacional, sobre a *North American Free*

Trade Area (NAFTA); 3) com o Arcebispo de Manaus, sobre a soberania brasileira na Amazônia; 4) com o embaixador de Camarões e autoridades brasileiras, sobre o programa *The New Partnership for Africa's Development* (NEPAD); 5) com o Ministro da Defesa, sobre pouso e liberação de avião da França e deslocamento de passageiros até a Colômbia; 6) com o vencedor do Nobel de Economia Joseph Stiglitz, sobre a relação entre desenvolvimento, justiça e integração das Américas; 7) com ministros, sobre o acidente ocorrido na Base de Alcântara; 8) com acadêmicos, sobre a ALCA; 9) com o Ministro da Defesa e outras autoridades, sobre o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM); 10) lançamento do “Relatório Social Watch Brasil 2003”, promovido pela ONG Social Watch⁷⁰, sobre o acompanhamento dos compromissos assumidos pelo Brasil nas conferências do Ciclo Social das Nações.

Houve dois assuntos em caráter sigiloso, cujo conteúdo não fica registrado em ata – possibilidade prevista no Regimento Interno do Senado (Senado Federal, 2010), artigo 144.

Em atendimento a solicitação feita no ano anterior, o chanceler brasileiro prestou informações sobre vetos dos Estados Unidos para vendas, por parte do Brasil, de aviões Super Tucanos à Colômbia e de carne de frango ao Canadá.

Por meio de resoluções, a Comissão aprovou a criação de oito grupos parlamentares internacionais, o que revela que o tema política externa passou a despertar mais atenção do Congresso. Os grupos criados foram os seguintes: 1) Brasil-China; 2) Brasil- Malásia; 3) Brasil-Líbia; 4) Brasil-Ucrânia; 5) Brasil-Grécia; 6) Brasil-Irã; 7) Brasil-Taiwan; 8) Grupo Parlamentar Internacional do Café. Ainda na seara da diplomacia parlamentar, visitaram a CREDN parlamentares do Timor Leste, entre os quais o presidente do Parlamento.

Houve algumas questões peculiares no ano, classificadas como “outros”. Por serem relevantes, mencionam-se três: 1) relatório sobre a balança comercial no primeiro semestre de 2003, encaminhado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), do qual a CREDN tomou conhecimento e o qual foi arquivado, como deve ocorrer. Os senadores aplaudiram a iniciativa do MDIC, pois é importante que eles conheçam os dados do comércio exterior. Houve aumento do comércio exterior do Brasil, especialmente com mercados não tradicionais; 2) diligências da CREDN na Base de Alcântara, onde ocorreu grave acidente; 3) indicação⁷¹ de estudo de medidas legislativas para mitigar a biopirataria na Amazônia.

⁷⁰ A ONG *Social Watch* elabora esse tipo de relatório em diversos outros países.

⁷¹ Conforme o artigo 224 do Regimento Interno do Senado Federal (2010), indicação é “sugestão de senador ou comissão para que o assunto, nela focalizado, seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa”.

Quanto aos requerimentos, o quadro mostra que os pedidos, direcionados ao Plenário da Casa, cresceram substancialmente em comparação à legislatura anterior. Requereu-se a criação de duas subcomissões permanentes: 1) de proteção dos cidadãos brasileiros no exterior; 2) da Amazônia. Adicionalmente, foram feitos muito mais requerimentos de votos de aplauso, censura ou similares a eventos de relevância internacional, dos quais considerável parcela dizia respeito a aspectos da política doméstica de outros países. Nos anos seguintes, manteve-se esse padrão de um elevado número de requerimentos *vis-à-vis* a legislatura anterior.

2004	
Acordos internacionais aprovados	24
Acordo internacional parcialmente aprovado	1
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	37
Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn) aprovado	1
Projeto de Lei do Senado aprovado	1
Projetos de Lei da Câmara aprovados	2
Resoluções – criação de grupos parlamentares internacionais	3
Audiência Pública (Audiência Pública com o Ministro das Relações Exteriores)	15 (3)
Audiência Reservada	2
Prestação de informações de autoridades	1
Visitas de autoridades estrangeiras	4
Requerimentos – voto de aplauso ou similares	13
Requerimentos – voto de censura ou similares	1
Requerimentos – moção de apelo	3
Requerimentos – convites ou convocações de autoridades (convites ao Ministro das Relações Exteriores)	15 (3)
Requerimentos – convites à sociedade civil	4
Requerimento – solicitação de informações a autoridades (ao Ministro das Relações Exteriores)	2 (1)

No ano de 2004, foram apreciados pela CREDN do Senado 25 acordos internacionais. Vinte e quatro foram integralmente aprovados, ao passo que um foi parcialmente aprovado. Porém, a restrição efetuada dizia respeito à redação, de modo que o objetivo foi tão somente tornar mais clara uma disposição específica do acordo internacional, sem alterar sua substância⁷².

⁷² Tal restrição foi feita ao Projeto de Decreto Legislativo nº 894, de 2003, que aprovou o texto da Convenção de Estocolmo sobre poluentes orgânicos persistentes, de 2001. O texto foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 2003, por meio da Mensagem Presidencial nº 190, e foi aprovado na Casa como PDC nº 818 A, em 6 de novembro de 2003. De acordo com a exposição de motivos de então dos Ministros das Relações Exteriores, Celso Amorim, e do Meio Ambiente, Marina Silva, os poluentes orgânicos persistentes são substâncias químicas que permanecem no meio ambiente por longos períodos, intoxicam a cadeia alimentar e ameaçam o bem-estar humano e o ecossistema. O relator do PDC no Senado recomendou a aprovação do projeto com a seguinte emenda de redação: “Emenda de redação: dê-se ao §1º do art. 1º do Projeto de Decreto Legislativo nº 894 a seguinte redação: Art. 1º - §1º - o Brasil apenas poderá efetuar a importação prevista no art. 3º, § 2º, alínea ‘a’, se tiver sido o País produtor ou exportador da substância a ser importada, ficando vedadas outras importações, com base nesse dispositivo”. O parecer do relator foi aprovado, sem discussão da matéria.

Quanto à sabatina de embaixadores, a CRE apreciou 37 embaixadores – todos eram diplomatas de carreira. Como de praxe, todos foram aprovados. Outro cargo de chefia apreciado foi o de Diretor-Geral da ABIn, que também foi aprovado.

A Comissão aprovou dois Projetos de Lei da Câmara, que trataram sobre política pesqueira nacional e organização do Exército. Foi aprovado um Projeto de Lei do Senado substitutivo (o projeto inicialmente analisado foi integralmente alterado, tendo a CRE que o apreciar em turno suplementar). Tal projeto define os objetivos, os métodos e as modalidades da participação do governo em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais. Foi aprovado de forma terminativa na CRE. Não houve recurso ao Plenário, sendo o PL aprovado pelo Senado e remetido à Câmara.

Foram aprovadas três Resoluções do Senado, criando-se três grupos parlamentares internacionais: 1) Brasil-Suíça; 2) Brasil-Polônia; 3) Brasil-Tailândia.

Foram realizadas 15 audiências públicas no ano. Três delas tiveram a presença do chanceler, que conversou, na primeira, sobre vários pontos da política externa do País (especificamente, a política nuclear brasileira e a posição do Brasil e da ONU quanto à situação política do Haiti), e, nas demais, que foram sessões conjuntas com a CREDN da Câmara, sobre os resultados das negociações da Rodada Doha da OMC e das negociações entre Mercosul e União Europeia, bem como a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Houve ainda uma audiência em que embaixadores que participaram das negociações da ALCA reportaram-nas aos parlamentares.

Dois temas que atraíram bastante atenção da Comissão foram a demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, sobre o qual houve quatro exposições, e as implicações da aprovação do texto da convenção-quadro sobre o controle do uso de tabaco, assinada pelo Brasil, sobre o qual foram feitas duas exposições – uma delas de Santa Cruz do Sul/RS, região reconhecida pela força do setor fumageiro. As demais audiências públicas realizadas foram essas: 1) com o Ministro da Defesa, sobre a aquisição de aeronaves militares (Projeto FX) e sobre o contrato assinado entre a Fundação Getúlio Vargas e o Ministério da Defesa para a gestão das forças armadas; 2) com representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, sobre a criação de um grupo de senadores que possa se transformar em Bancada do Milênio, dentro do espírito da Declaração da ONU⁷³; 3) do senador Marcelo Crivella, sobre missão parlamentar que negociou a repatriação de 922

⁷³ Tal bancada se encontraria com o Secretário-Geral da ONU, Sr. Kofi Annan, durante sua visita a São Paulo por ocasião da abertura da XI reunião da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), em junho de 2004.

brasileiros detidos nos Estados Unidos; 4) da embaixadora dos Estados Unidos, Sra. Donna Hrinak, pela conclusão da sua missão no Brasil; 5) do Comandante da MINUSTAH e de um acadêmico, realizada na Câmara dos Deputados, sobre a missão.

Em virtude da sensibilidade do tema para a segurança nacional, houve duas audiências reservadas⁷⁴: 1) com colaborador brasileiro de agências norte-americanas baseadas no Brasil, sobre denúncias em reportagem da revista Carta Capital sobre ingerência externa sobre a Polícia Federal e a ABIn; 2) com ex-chefe do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) no Brasil, sobre as mesmas denúncias.

Em resposta a requerimento do Senado, o Ministro da Defesa prestou informações sobre a compra de caças militares.

No ano, a Comissão recebeu quatro visitas de autoridades estrangeiras, que foram as seguintes: 1) do Dr. José Ramos Horta, Nobel da Paz de 1996; 2) de senadores da Itália e do embaixador desse país; 3) do General Lino Oviedo, ex-presidente do Paraguai; 4) de parlamentares da Colômbia (um senador e um deputado).

Quanto aos requerimentos, os pedidos, direcionados ao Plenário da Casa, foram em grande número, como se percebe no quadro.

2005	
Acordos internacionais aprovados (com pedido de urgência)	42 (2)
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	56
Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn) aprovado	1
Projetos de Lei do Senado aprovados	4
Projetos de Lei do Senado rejeitados	1
Projetos de Lei da Câmara aprovados	2
Resolução – criação de grupo parlamentar internacional	2
Audiências Públicas	6
Prestação de informações de autoridades (do Ministro das Relações Exteriores)	3 (3)
Outros	1
Requerimentos – convites ou convocações de autoridades (convites ao Ministro das Relações Exteriores)	7 (2)
Requerimentos – convites à sociedade civil	7
Requerimentos – pedido de informações a autoridades (ao Ministro das Relações Exteriores)	5 (4)
Requerimentos – voto de apoio ou similar	11
Requerimentos – voto de censura ou similar	2
Requerimentos – moção de apelo ou similar	3

⁷⁴ Em seu artigo 190, o Regimento Interno do Senado prevê a realização de sessão secreta (Senado Federal, 2010).

Em 2005, a CREDN apreciou 56 embaixadores indicados pelo presidente – todos eram diplomatas de carreira. Mantendo a tradição, todos foram aprovados. O Diretor-Geral da ABIn, indicado pelo Executivo, também foi sabatinado e aprovado.

Quanto aos tratados, a Comissão apreciou e aprovou o texto de 42 acordos assinados pelo Executivo, mantendo a praxe. Foi solicitada urgência na tramitação de dois tratados (acordo entre Brasil e Eslováquia sobre a isenção parcial de vistos e Convenção da ONU sobre corrupção, de 2003) que não eram dos mais importantes examinados pela Comissão.

Aprovaram-se quatro projetos de lei do Senado, sendo que dois trataram sobre a organização das forças armadas, outro sobre a criação do dia da celebração da amizade entre Brasil e Israel e outro sobre o voto de eleitor no exterior. Também foram aprovados dois projetos de lei da Câmara: um tratou da criação da Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), outro, de doação de aeronaves à Bolívia e ao Paraguai. Houve um projeto de lei do Senado sobre a organização das Forças Armadas que foi rejeitado.

Manteve-se a tendência de crescente interesse do Congresso pela diplomacia parlamentar. Mediante resolução, criaram-se dois grupos parlamentares internacionais: um entre os Parlamentos de Brasil e África do Sul, outro entre os de Brasil e Paraguai.

Foram organizadas seis audiências públicas, sendo que em muitas delas compareceram diplomatas que ocupavam funções importantes no Itamaraty, bem como em três oportunidades o chanceler prestou informações por escrito. As audiências públicas realizadas foram as seguintes: 1) com o Secretário-Geral do Itamaraty, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, com representante do Ministério da Defesa e com professores, sobre a Amazônia; 2) com o Dr. Jeffrey Sachs, economista do PNUD, sobre as Metas do Milênio; 3) com o embaixador do Brasil no Paraguai e outras autoridades sobre o agravamento da situação dos “brasiguaios”; 4) com representantes do Itamaraty e do Ministério da Justiça e com professora, sobre a “diáspora brasileira”, especialmente a emigração de jovens brasileiros para mercados de trabalho estrangeiros e o retrocesso quantitativo de estrangeiros residentes no Brasil; 5) com o embaixador Rubens Ricupero e acadêmicos, sobre as razões para o Brasil ter perdido espaço no cenário internacional para alguns países após 1970; 6) com o Ministro da Defesa e os comandantes das três forças armadas, sobre a situação das forças armadas no Brasil. As informações prestadas pelo chanceler, ao seu turno, diziam respeito aos imigrantes brasileiros que tentam ingressar ilegalmente nos Estados Unidos e são detidos, bem como à exigência de vistos que o governo do Brasil faz a cidadãos norte-americanos.

Em relação aos requerimentos, observa-se no quadro que, novamente, foram direcionados muitos pedidos ao Plenário da Casa.

2006	
Acordos internacionais aprovados	79
Embaixadores apreciados (diplomatas de carreira)	34
Projetos de Lei do Senado aprovados	1
Projetos de Lei do Senado rejeitados	1
Projetos de Lei da Câmara aprovados	5
Resolução – criação de grupo parlamentar internacional	2
Audiências Públicas (Audiências Públicas com o Ministro das Relações Exteriores)	5 (2)
Audiência reservada	1
Outros	2
Requerimento – criação de subcomissão permanente	1
Requerimentos – convites ou convocações de autoridades (convites ao Ministro das Relações Exteriores)	10 (2)
Requerimentos – convites à sociedade civil	6
Requerimento – pedido de informações a autoridades (ao Ministro das Relações Exteriores)	4 (2)
Requerimentos – voto de apoio ou similar	6
Requerimentos – voto de censura ou similar	1
Requerimento – moção de apelo ou similar	1
Requerimentos – outros	1

Em 2006, a CRE apreciou um número expressivo de acordos internacionais: 79. Todos foram aprovados. Pediu-se tramitação de urgência para cinco deles.

Quanto aos embaixadores, todos os 34 indicados foram aprovados.

A CRE aprovou um projeto de lei do Senado (sobre visto a estrangeiro com documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Brasil) e rejeitou outro (sobre o uso de armas de fogo). Quanto aos projetos de lei da Câmara, cinco foram aprovados: três tratavam da organização das Forças Armadas, ao passo que dois autorizavam doações para países vizinhos (um helicóptero para o Uruguai e recursos financeiros para o Paraguai).

Novamente, resoluções criaram grupos parlamentares internacionais. Dessa vez, o Parlamento do Brasil fez conexões com o da Áustria e o de Zâmbia.

Foram realizadas cinco audiências públicas (sendo duas delas com o chanceler) e uma audiência reservada. Duas audiências públicas trataram sobre os problemas enfrentados pela Petrobras na Bolívia, um tema que foi fortemente politizado pela oposição, e contaram com a presença do chanceler, em uma, e do Ministro de Minas e Energia e do presidente da Petrobras, em outra. O chanceler também participou de uma audiência pública sobre a participação da diplomacia brasileira na solução para os conflitos no Oriente Médio e sobre as negociações da Rodada Doha da OMC. As demais audiências públicas do ano foram as

seguintes: a) com membros das polícias federal e estaduais, sobre o impacto da crise nas grandes cidades na defesa nacional; b) com autoridades, sobre os problemas do sistema de tráfego aéreo. Por fim, houve uma audiência reservada, com um embaixador, para tratar do sequestro de um engenheiro brasileiro no Iraque.

Como de costume, foram feitos muitos requerimentos. Considerando a escassez de recursos materiais enfrentada pelas Forças Armadas, requereu-se a criação de subcomissão permanente para a modernização destas.

3.3 TRABALHOS DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999-2006)

Em relação às atividades da CREDN da Câmara dos Deputados, não estão disponibilizadas para o público externo as atas das sessões de todo o período que analisamos. Porém, há relatórios anuais elaborados pela Comissão, nos quais constam informações aptas a darem base a uma análise de suas atividades. Dessa forma, amparamo-nos nesses relatórios para comparar os trabalhos dessa Comissão nos governos Fernando Henrique e Lula.

1999

Conforme o relatório de 1999, foi um ano de afirmação para a Comissão, pois houve excelência no debate parlamentar, com discussões centradas nos interesses nacionais, acima das diferenças partidárias. Afirma-se que as políticas exterior e de defesa são fundamentais para o exercício da verdadeira política, de modo que abordá-las é um trabalho que aprimora a atuação parlamentar. Cuida-se de um exercício de democracia, porque a discussão dessas matérias deixou de ser restrita a segmentos específicos do poder Executivo e de sua burocracia.

Durante o ano, foram apreciadas 86 proposições e 75 requerimentos, bem como foram relatadas 107 matérias. Entre as questões tratadas, muitas eram polêmicas.

O relatório não indica todos os tratados que foram apreciados pela CRE, mas apenas os mais importantes, segundo sua avaliação. Mesmo entre os que foram considerados mais relevantes, todos foram aprovados, o que mantém a tradição de o Parlamento brasileiro não criar embaraços ao Executivo em relação a acordos internacionais já negociados e assinados.

Quanto aos projetos de lei analisados, o relatório adota o mesmo padrão: apresenta somente aqueles que foram considerados mais importantes. Foi aprovado um projeto de lei importante sobre política externa, que tratava da indicação de representantes oficiais em organismos internacionais. Segundo esse projeto, de autoria do senador Pedro Simon, todos os representantes oficiais do Brasil em órgãos internacionais devem ser aprovados pelo Senado, conforme o mesmo procedimento das sabinas dos embaixadores indicados⁷⁵.

Foram realizadas 11 audiências públicas com autoridades e sociedade civil. O chanceler esteve presente em duas delas: na primeira, fez palestra⁷⁶ sobre o conflito na Iugoslávia, onde a OTAN fez intervenção militar; na segunda, participou de debate sobre problemas nas relações comerciais entre Brasil e Argentina e seus impactos no MERCOSUL. Em outras três oportunidades, houve presença de diplomatas que ocupavam postos relevantes no Itamaraty, para abordar o tratado que constituiu o Tribunal Penal Internacional, o encontro de Chefes de Estado da União Europeia, América Latina e Caribe e os esforços do Brasil na ONU para resolver os conflitos em Angola. As demais audiências públicas trataram dos seguintes temas: crise econômica brasileira; criação do Ministério da Defesa; comércio exterior brasileiro; projeto de lei sobre a proibição da venda de arma de fogo e munição; crise na aviação comercial brasileira; denúncias sobre o crime organizado no Espírito Santo.

2000

Segundo o relatório elaborado pela CREDN, o ano foi proveitoso, pois se aliou o ritmo formal de análise de projetos e proposições com a ampliação do controle parlamentar sobre as políticas externa e de defesa. Foram apreciadas 58 proposições e 51 requerimentos, e foram relatadas 145 matérias. Ao analisar os tratados, a Comissão ponderou que o Legislativo deveria ter maior participação na fase de negociação. Acerca das questões abordadas nesses tratados, a CREDN, sempre conforme o relatório, analisou a globalização econômica e esmiuçou as fases da política externa brasileira. Ressaltou-se que a força política da Comissão ficou patente quando o Presidente da República indicou para o cargo de embaixador um de seus membros, e registrou-se que a CREDN da Câmara exerceria, alternadamente com a

⁷⁵ Após uma longa tramitação (de mais de uma década), em que foram feitas emendas ao Projeto de Lei, ele foi aprovado nas duas Casas do Congresso, mas foi vetado integralmente pelo Presidente da República em 2009. O Congresso ainda não apreciou esse veto, de modo que ele ainda pode ser derrubado, caso seja atingida maioria absoluta (conforme o artigo 66, § 4º, da Constituição Federal).

⁷⁶ É curioso que a Comissão tenha feito uso do vocábulo “palestra”, que traz a ideia de o palestrante ensinar lições aos ouvintes, para se referir à participação do chanceler. Com o passar do tempo e o aumento do interesse dos parlamentares pelo tema política exterior, esse termo deixou de ser usado, preferindo-se a expressão “exposição”.

CREDN do Senado, a direção do órgão de controle externo da ABIn, instituição que recém fora criada.

O relatório também afirma que a CREDN foi importante para a solução do contencioso comercial com o Canadá, pois rapidamente promoveu reunião especial, que resultou na designação de comitiva parlamentar para esclarecer a opinião pública daquele país sobre a qualidade dos produtos brasileiros. Houve outros contatos internacionais: foram realizadas visitas de missões diplomáticas estrangeiras, personalidades internacionais e jornalistas especializados e foram organizadas comitivas de parlamentares para representar o povo brasileiro na eleição do Peru e para estabelecer contatos com legisladores da Iugoslávia.

Foram realizadas dez audiências públicas. O chanceler não se fez presente em nenhuma; outros diplomatas que ocupavam relevantes funções no Itamaraty, porém, fizeram-se presentes em três momentos, nos quais trataram das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, do protecionismo de outros países no setor da soja, das negociações da ALCA e da operação Brasil-Polônia (de grande interesse para as Forças Armadas). Em outras duas audiências, autoridades compareceram para abordar a intensificação do narcotráfico em território brasileiro e os trabalhos do Ministério da Defesa (a explanação foi do próprio Ministro). Por fim, a sociedade civil teve espaço em quatro reuniões, para discutir a importância do setor aeroespacial para o desenvolvimento brasileiro (foram duas audiências sobre o tema, sendo que a uma delas compareceu o Diretor-Presidente da EMBRAER), a PEC sobre a regulamentação da imprensa e as atividades da CREDN.

Em outros três momentos, autoridades prestaram informações por escrito. O chanceler abordou matéria veiculada na internet em que o mapa do Brasil aparecia com o território dividido, ao passo que o Ministro da Defesa informou sobre aluguel de aeronave e custos da reforma do avião presidencial e sobre visita de porta-avião da França ao Brasil.

Foram feitos 52 requerimentos à Comissão, dos quais 30 foram aprovados. Após requerimento na Comissão, criou-se uma subcomissão permanente de relações com os países de expressão portuguesa e Timor. Foram solicitadas e aprovadas quatro viagens de grupos de parlamentares: a) ao Peru, para acompanhar as eleições presidenciais do País; b) a Manaus, para a IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas; c) visita às instalações do Programa Nuclear da Marinha; d) inspeção em unidade da Força Aérea Brasileira, para averiguar as condições em que se encontram, que foram alvo de matérias na imprensa.

2001

Em 2001, a CREDN da Câmara aprovou 36 acordos internacionais. Houve, porém, dois acordos internacionais que foram parcialmente aprovados.

O primeiro deles foi o PDC 278-A/1999, que aprovava o texto do Acordo Relativo à Implementação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982, concluída em 1994. Essa parte da Convenção sobre o Direito do Mar dispõe sobre a “área”, que é composta pelo solo e o subsolo marítimo e é definida como “patrimônio de toda a humanidade”. O acordo internacional objeto desse PDC dizia respeito à implementação dos direitos sobre a exploração dos recursos existentes na “área”. Após ser aprovado em algumas comissões da Câmara, o PDC recebeu, no Plenário da Casa, uma emenda, que foi apresentada pelo Partido dos Trabalhadores. Essa emenda introduziu ressalva à seção 5 do Anexo do acordo objeto do PDC, de modo que foi apreciada pela CREDN.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em 1982, é um tratado multilateral que visa a garantir a todos os países (ricos ou pobres) o direito à exploração do mar. Provavelmente por essa índole igualitária, não foi assinada por muitos países ricos (liderados pelos Estados Unidos), que não gostaram da definição do mar e de seu solo e subsolo como “patrimônio da humanidade” e da sujeição da exploração dos recursos do mar a regras que almejavam garantir o acesso de todas as nações a eles.

No início dos anos 1990, a ONU iniciou negociações para que os países desenvolvidos adotassem a Convenção. Tais negociações conduziram a diversas concessões, consideradas prejudiciais aos países em desenvolvimento, principalmente no tema da transferência de tecnologia. A Convenção sobre o Direito do Mar de 1982 estipulou várias normas que obrigam as empresas exploradoras do fundo marinho a transferir a sua tecnologia para o consórcio de países que regulam essa exploração e para os países pobres. Tais regras se destinaram claramente a reduzir as disparidades tecnológicas e comerciais entre países ricos e pobres na exploração dos recursos minerais do fundo marinho. A seção 5 do acordo internacional de 1994 em análise, porém, alterou profundamente essas regras de transferência de tecnologia: segundo ela, o referido consórcio e os Estados em desenvolvimento que almejem conseguir tecnologia para a exploração do fundo marinho devem fazê-lo no mercado ou, caso isso não seja possível, podem pedir para as empresas exploradoras, sendo nesse caso assegurado o direito à propriedade intelectual (o que torna o pedido financeiramente muito custoso). Verifica-se, assim, um grande retrocesso, pois esse acordo internacional de 1994, na prática, revogava as normas da Convenção de 1982 que garantem a transferência tecnológica e, conseqüentemente, a exploração exitosa do fundo marinho pelos

países não desenvolvidos. A decorrência lógica desse acordo seria a restrição da exploração comercial do fundo marinho aos países ricos. Tal cenário poderia, inclusive, aumentar a oferta de minérios, reduzindo o seu preço e prejudicando o Brasil, notório exportador mineral.

Por essas razões, a Comissão aprovou a emenda do Plenário, o que implicaria aprovação parcial do acordo de 1994 analisado. Tal posição da CREDN levou a uma maior reflexão sobre a conveniência de o Brasil ratificar esse acordo. A decisão ficou para a legislatura seguinte, que conviveu com o governo Lula, que impôs diferente orientação diplomática. Em 2006, a Câmara finalmente aprovou, integralmente, o acordo. O Parlamento, nesse caso, cumpriu o seu papel de colaborar com a elucidação do interesse nacional.

O segundo tratado que foi parcialmente aprovado pela Comissão foi o “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara”, celebrado em 2000 e enviado ao Congresso pela MSC 296/01. No seu primeiro parecer, o relator, deputado Waldir Pires, votou pela rejeição integral do acordo. Após várias audiências públicas (inclusive com o Ministro da Defesa) e discussões informais com colegas e representantes da sociedade civil, porém, o relator reformulou o seu voto. Dois fatos o levaram a isso: primeiro, as propostas de modificações do texto feitas pelo presidente da Comissão, deputado Hélio Costa, de modo que o relator foi convencido a aprovar parcialmente o tratado, posição que seria compartilhada pela maioria da CREDN; segundo, demonstrou-se que o acordo continha cláusulas que não existiam nos demais tratados de salvaguardas tecnológicas, de modo que, por meio de ressalvas, poder-se-ia tornar o seu texto análogo ao de seus congêneres. Assim, o relator ofereceu novo parecer, pela aprovação parcial do acordo, com uma série de restrições. Waldir Pires manteve suas críticas ao acordo, mas mudou a forma de manifestá-las, o que evitaria, segundo ele, o risco de que conflitos partidários interferissem ilegítima e inoportunamente na compreensão do interesse nacional.

O relator afirmou que o Acordo de Alcântara tinha apenas um objetivo explícito: evitar a transferência de tecnologia sobre lançamento de veículos espaciais. Existiam, porém, algumas cláusulas no acordo sem qualquer relação com essa meta. Abusivos e descabidos, esses dispositivos afrontariam a soberania nacional e comprometeriam definitivamente o futuro do programa espacial brasileiro. Não seriam salvaguardas tecnológicas, mas, sim, salvaguardas políticas, decorrentes apenas dos interesses estratégicos de Washington.

Ao comparar os acordos de salvaguardas tecnológicas disponíveis firmados pelos Estados Unidos, constatou-se que nenhum dos demais tratados continha os seguintes

dispositivos presentes no acordo com o Brasil: a) proibição de usar o dinheiro dos lançamentos no desenvolvimento de veículos lançadores; b) proibição de cooperar com países que não sejam membros do MTCR (*Missile Technology Control Regime*); c) possibilidade de veto político unilateral de lançamento por parte de Washington; d) obrigatoriedade de assinar novos acordos de salvaguardas com outros países, obstaculizando a cooperação tecnológica. Portanto, ao contrário do Acordo de Alcântara, os demais tratados abordavam apenas salvaguardas tecnológicas, não impondo condições adicionais abusivas. Por essas razões, o parecer, que foi aprovado na Comissão, retirou essas cláusulas do texto do acordo.

Também foram ressaltados dispositivos que estavam presentes em acordos de salvaguardas tecnológicas celebrados pelos Estados Unidos com outras nações, segundo os quais Washington colocava suas leis internas acima dos compromissos internacionais assumidos. Quanto às salvaguardas tecnológicas propriamente ditas, foram feitas algumas alterações, por questões de soberania nacional, para garantir que a proteção da tecnologia norte-americana fosse implementada no território brasileiro de modo compartilhado entre autoridades de ambos os países – e não unilateralmente, como estava inicialmente previsto. Nesse ponto, foram feitas quatro emendas modificativas do texto original. Caso este fosse aprovado sem alterações, especulou-se que seria possível que a Base de Alcântara fosse usada pelos Estados Unidos para lançar satélites que fossem parte do seu escudo antimíssil, o que acarretaria consequências diplomáticas nefastas para o Brasil.

Com as ressalvas e emendas propostas, tornar-se-ia tolerável a aprovação do acordo pelo Congresso, segundo o relator. Ao final, a Comissão aprovou o parecer do relator, de modo que o acordo internacional foi parcialmente aprovado.

Em relação aos projetos de lei, 33 foram aprovados, e quatro, rejeitados.

Foram realizadas 19 audiências públicas. Duas delas contaram com a presença do chanceler, que tratou do referido Acordo de Alcântara entre Brasil e Estados Unidos, em uma, e da instalação de escritório do *US Secret Service* em São Paulo e da posição do Brasil quanto à forma de demonstrar justa solidariedade ao povo dos Estados Unidos pelos eventos de onze de setembro, em outra. As negociações da ALCA novamente despertaram bastante atenção dos deputados, sendo realizadas duas audiências públicas com diplomatas sobre o tema. Outras questões de comércio exterior abordadas foram a Reunião Ministerial da OMC, em Doha, e o protecionismo dos Estados Unidos no setor siderúrgico; a CREDN ouviu tanto diplomatas quanto lideranças da sociedade civil. Em duas audiências, diplomatas abordaram os conflitos no Oriente Médio e as possibilidades de ação do Brasil na região.

Na área de defesa, foram feitas inúmeras audiências públicas, o que se explica também pelos atentados de 11 de setembro. Além de assuntos relacionados à Amazônia, que sempre constam na pauta de discussões do Congresso, tratou-se dos seguintes temas: política de defesa nacional; providências tomadas pelo governo para proteger as informações estratégicas do Brasil; escolha do sistema de TV digital; situação da segurança pública no Brasil; aquisição de terras na fronteira por estrangeiros; concorrência internacional para reaparelhamento da FAB; situação dos radares nos aeroportos; espionagem por agentes do Exército; propostas de revisão do conceito de segurança e defesa nacional e do plano de mobilização nacional, em face do 11 de setembro; política industrial na área de defesa nacional; flexibilização das leis de trabalho; organização das Polícias Militares.

Em 2001, o Brasil firmou um acordo com o FMI, e a oposição buscou aprofundar o debate sobre as razões do pedido de empréstimo. Dessa forma, foi realizada uma audiência pública com o Ministro da Fazenda e outras autoridades do setor de finanças. Requereu-se que o acordo fosse submetido à apreciação das duas Casas do Congresso Nacional antes da ratificação do Presidente da República, nos termos do artigo 49, I, da Constituição⁷⁷.

Os problemas no setor energético, conhecidos como “crise do apagão”, também foram abordados na CREDN. Houve duas audiências públicas a respeito: o Ministro da Defesa abordou o plano de emergência em blecaute; o presidente de Furnas, as privatizações no setor energético e a situação de hidrelétricas.

Mantendo a tradição da diplomacia parlamentar, foram designados, em dez oportunidades, grupos de parlamentares para acompanhar eventos de repercussão internacional – entre os quais merecem destaque a 8ª reunião da Cúpula das Américas, em Quebec, no Canadá, no contexto das negociações da ALCA, a conferência mundial sobre racismo e outras formas de discriminação da ONU, na África do Sul, e a primeira eleição no Timor Leste. Em iniciativa louvável, que partiu do bloco de oposição, foi criada uma comissão externa para visitar o Parlamento argentino e propor ações conjuntas de combate ao ataque especulativo internacional às economias dos países.

As negociações da ALCA atraíram forte atenção dos deputados da Comissão. Eles acompanharam fatos do cenário político interno dos Estados Unidos que pudessem interferir no processo negocial, e requereram a aprovação de moção que conclamasse o governo do Brasil a se retirar das tratativas caso o Senado norte-americano ratificasse as condições estabelecidas pela Câmara dos Representantes do País. Ademais, requereu-se que o Congresso

⁷⁷ Conforme foi abordado no capítulo II, a Constituição, em seu artigo 52, VII, apregoa que esse tipo de acordo com o FMI precisa ser apreciado apenas pelo Senado Federal.

articulasse com o MRE para que a Comissão tivesse representação oficial nas sessões da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA (SENALCA).

2002

No ano de 2002, a CREDN da Câmara analisou 47 acordos internacionais, e destes 45 foram integralmente aprovados.

Dois acordos internacionais foram parcialmente aprovados: o tratado de extradição entre Brasil e França e os textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 10 de março de 1988.

O texto do Tratado de Extradicação entre Brasil e França, de 1996, foi objeto do PDC 520/1997, inicialmente aprovado pelas comissões. Levado à votação no Plenário, o PDC recebeu emenda do deputado Neiva Moreira (PDT), objetivando a supressão de expressão constante na alínea “a” do artigo 4º. Por isso, a matéria retornou às comissões. Na CREDN, o relator concordou com a justificativa da emenda, que, em suma, era a seguinte: na alínea “a” do artigo 4º, preceitua-se que, entre os casos não sujeitos à extradição, estão aqueles em que a infração que motiva o pedido for considerada como uma infração de caráter político ou como um fato conexo a tal infração. A emenda visava a retirar do texto do tratado a expressão “ou um fato conexo a tal infração”, porquanto tal expressão conferiria indesejáveis imprecisão e subjetividade ao texto, podendo um crime não ser passível de extradição apenas porque seria, de modo muito tênue, sustentado em razões políticas. Em outras palavras, seria fácil ligar um crime comum a motivações políticas para se evitar a extradição. Dessa forma, o relator propôs a aprovação do texto do tratado com ressalva à expressão “ou um fato conexo a tal infração”, que constava no artigo 4º, “a”. O parecer pela aprovação parcial foi aprovado na CREDN. Posteriormente, porém, quando a matéria voltou a ser apreciada no Plenário – que dá a palavra final na aprovação dos acordos internacionais –, em 2004, o tratado foi aprovado na íntegra.

Por sua vez, a Mensagem 134/2002 submeteu à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, concluídos em Roma, em 1988. Em seu parecer, o relator, deputado Fernando Gabeira (PT), informou que tanto a Convenção quanto o Protocolo já estavam em vigor, sendo que ambos admitiam reservas. O propósito da

Convenção era prevenir e punir adequadamente os crimes cometidos a bordo ou contra navios, sendo aplicável se a embarcação estivesse navegando em águas de um único país; o propósito do Protocolo, ao seu turno, era estender algumas disposições da Convenção a situações em que os crimes fossem cometidos a bordo ou contra plataformas fixas localizadas sobre a plataforma continental. Na exposição de motivos do chanceler, inferiu-se que existiam então 12 atos internacionais sobre terrorismo celebrados sob os auspícios da ONU, sendo que o Brasil não era parte de quatro deles. Após os eventos de 11 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança da ONU adotou uma Resolução que exortava os Estados a ratificar todos os tratados acerca do tema. Por isso, o Presidente da República enviou os dois tratados referidos para apreciação do Congresso Nacional. Os acontecimentos de 11 de setembro provocaram forte impacto na opinião pública mundial, implicando sentimento de que seria necessário evitar atos violentos como aqueles. Dessa forma, o relator entendeu ser salutar a aprovação de tratados que promovam a cooperação internacional nesse tema. Ressaltou, todavia, que os acordos em análise deveriam ser apreciados com calma, evitando-se que o cenário de pânico ensejasse medidas arbitrárias ou discriminatórias que fossem desproporcionais ao bem a ser protegido. Embora o Brasil tivesse negociado e assinado os acordos em 1988, somente então, em 2002, o Executivo iniciava o processo de ratificação (claramente em virtude dos eventos de 11 de setembro e da Resolução do Conselho de Segurança da ONU).

Considerando esse panorama, o relator identificou três pontos polêmicos, que mereceriam ressalvas: a) estabelecimento da jurisdição de um Estado sobre os delitos praticados; b) o poder conferido aos comandantes de navio de entregar pessoa suspeita às autoridades de qualquer Estado Parte; c) reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça para dirimir controvérsias entre os Estados Partes no que tange à interpretação ou aplicação da Convenção e do Protocolo.

Entre as possibilidades de fixação da jurisdição de um Estado sobre os crimes praticados, havia a da situação em que um nacional do Estado era vítima do crime previsto. Tal hipótese seria muito ampla, configurando a concessão de poder extraterritorial a um Estado. Tamanho poder feriria a própria soberania de outro Estado, uma vez que a exclusividade do exercício da justiça dentro do território nacional é um dos atributos da soberania. Por isso, o relator sugeriu ressalva aos itens que tratavam dessa questão na Convenção (item 2 do artigo 6º) e no Protocolo (item 2 do artigo 3º).

O poder conferido aos comandantes de navio de entregar pessoa suspeita às autoridades de qualquer Estado Parte, por sua vez, estava previsto no item 1 do artigo 8º da

Convenção. Com base apenas em “motivos razoáveis”, os comandantes poderiam entregar qualquer pessoa, em qualquer país, para se submeter a investigação, processo e, inclusive, julgamento. O relator taxou de absurda tamanha arbitrariedade, que seria ainda mais grave considerando a fobia a árabes (ou a pessoas de aparência árabe) causada pelas repercussões dos eventos de 11 de setembro. Por isso, recomendou a ressalva a esse dispositivo.

Por fim, quanto ao dispositivo sobre a jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça, o próprio Ministro das Relações Exteriores, na exposição de motivos, lembrou que o Brasil não reconhece essa obrigatoriedade, de modo que sugeriu ressalva.

O relator lembrou que os tratados analisados não usaram a palavra “terrorismo”, pois não há definição do que seja ato terrorista e do que seja luta pela liberdade contra a tirania (reconhecida internacionalmente como “crime político”). Salientou que o cenário de histeria não deveria derrubar conquistas históricas da humanidade e afrontar direitos e garantias fundamentais do homem. Assim, propôs a aprovação parcial dos tratados, ressaltando-se os dispositivos indicados. A CREDN aprovou o parecer. Após passar por outras comissões, o PDC foi votado em Plenário, em 2005, onde foi aprovado exatamente na forma como saiu da CREDN – *i.e.*, com as referidas ressalvas. Foi remetido ao Senado, onde ainda tramita.

Quanto aos Projetos de Lei, 17 foram aprovados; 12, rejeitados.

Aprovou-se um Projeto de Decreto Legislativo sobre a apreciação de atos internacionais pelo Legislativo. O PDC 8/99, do deputado Pedro Valadares (PSB-SE), almejou fixar normas e procedimentos para pautar a atuação do Parlamento quanto às suas atribuições constitucionais de participar do processo de ratificação de tratados.

O relator, deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), julgou ser muito oportuno o PDC. O debate sobre a participação dos poderes constituídos no processo de celebração de tratados ora pende para uma maior preponderância do Executivo, ora para uma maior participação do Legislativo. Na década de 1990, várias decisões do Congresso serviram para dissolver dúvidas e afirmar o equilíbrio democrático dos poderes na política externa. Merecem destaque três decisões: a) a aprovação do PDC 165/1991 (que aprovou tratado sobre transporte aéreo celebrado entre Brasil e Venezuela), a partir de quando se passou a incluir cláusula que obriga a submissão ao Congresso de atos que possam resultar em revisão dos tratados já aprovados; b) a Consulta n.º 7, de 1993, feita pela Presidência da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, relatada pelo deputado José Thomaz Nonô, em que se firmou a posição de que o Congresso Nacional pode aprovar parcialmente acordos internacionais; c) a aprovação parcial pela CREDN da Câmara do texto do acordo entre o

Brasil e os Estados Unidos sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas ao uso do Centro de Lançamento de Alcântara pelos Estados Unidos (Mensagem nº296/01).

No artigo 2º do PDC, estabeleceu-se que cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados requerer trimestralmente ao Presidente da República a lista dos tratados em negociação, dos assinados e dos ratificados pelo Brasil. O artigo 3º define como devem ser instruídos os atos internacionais submetidos à apreciação do Parlamento. Pelo artigo 4º, as Comissões da Câmara e do Senado podem convocar negociadores de tratados para prestar informações no curso do processo de apreciação destes. Esse foi o único ponto em que o relator sugeriu mudança, pois a “convocação” é destinada apenas a altas autoridades (cujo comparecimento é obrigatório, sob pena de crime de responsabilidade), restando às demais a “solicitação de depoimento”. O artigo 5º estabelece que o Congresso Nacional poderá declarar quais acordos de forma simplificada estarão sujeitos à aprovação legislativa. No artigo 6º, são listadas as ações que podem ser tomadas pelo Legislativo ao apreciar os tratados: impor reservas ao ato internacional; suprimir as que foram apostas pelo Executivo; propor emendas ao ato internacional; e emitir declaração interpretativa.

Em termos gerais, o PDC consolida práticas já existentes, porém não mencionadas nos Regimentos Internos das Casas congressuais (embora não conflitem com eles). A novidade seria o artigo 5º, que disciplina os acordos em forma simplificada e os retira da informalidade. Afirmando que a vantagem do PDC era, em nome da clareza e da memória, formalizar praxes do Parlamento na política exterior, o relator recomendou a aprovação do PDC, com emenda de redação no artigo 4º (trocar “convocar” por “solicitar depoimento”).

Acerca do aspecto informacional, a Comissão realizou oito audiências públicas no ano. O chanceler esteve presente em uma delas (sessão conjunta com a CREDN do Senado), em que foi abordado o modo como o Brasil acompanhava as negociações sobre a guerra no Iraque. Tendo em vista que se tratava de um ano de eleições gerais, foram feitas audiências públicas sobre as grandes questões da política externa: a) com o embaixador Rubens Barbosa, sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos, com enfoque na ALCA; b) com o pré-candidato Ciro Gomes, sobre políticas externa e de defesa; c) com o candidato à presidência Lula, sobre políticas externa e de defesa. Por iniciativa do presidente da CREDN, deputado Aldo Rebelo (PC-do-B-SP), foram organizados três seminários, com a participação de servidores do Estado e acadêmicos: a) Seminário “Política Externa do Brasil para o Século XXI”; b) Seminário “Política de Defesa para o Século XXI”; c) Seminário “Atividades de Inteligência no Brasil: contribuições para a soberania e a democracia”. Houve também uma

audiência com o diretor-geral da Polícia Federal, uma reunião reservada e um debate sobre defesa nacional (presença de alunos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército).

Quanto aos requerimentos, aprovaram-se inúmeros pedidos de audiências públicas e informações por escrito (nem todos tiveram seguimento no Plenário), bem como votos de aplauso, repúdio ou similares sobre eventos da política internacional.

Houve, ainda, uma sessão solene em homenagem à Argentina (que passava por grave crise), com a presença do seu presidente, Eduardo Duhalde. Foram feitas três indicações, direcionadas ao Executivo: 1) que impusesse barreiras tarifárias a importações de aço e que o Brasil representasse na OMC contra novas barreiras dos Estados Unidos no setor; 2) que instituisse ampla delegação para visitar Angola e apoiar o seu processo de paz; 3) que o Brasil mediasse o conflito da Colômbia. Por fim, aprovou-se a criação de uma subcomissão permanente sobre a proteção de cidadãos brasileiros no exterior.

2003

Segundo o relatório elaborado pela Comissão, 2003 foi um ano de muito trabalho, no qual houve momentos de grande expectativa, como a guerra no Iraque, os debates para a criação da ALCA e o incidente na Base de Alcântara. Ressaltou-se que certas questões deviam ter o debate aprofundado e que o Brasil precisava se posicionar perante os seus cidadãos e perante os demais países, de modo que o Parlamento seria um local apropriado para tanto.

Para facilitar os trabalhos, a CREDN criou grupos executivos para acompanhar ações do governo, no País e no exterior, relacionadas a ALCA, Mercosul e comércio exterior, o que evidencia o interesse por essas questões. Tais grupos informavam os membros da Comissão por meio de relatórios. Outra medida adotada foi o acordo de cooperação institucional entre as Casas do Congresso, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e o Ministério da Defesa, que formalizou o trabalho conjunto entre as instituições.

Quando são analisados os números da Comissão em 2003, salta aos olhos o acréscimo do volume de trabalho, especialmente quanto a procedimentos cuja iniciativa é dos parlamentares (como realização de audiências públicas e requerimentos). Tal cenário é explicado pelo fato de que 2003 foi o primeiro ano do mandato do presidente Lula, que imprimiu mudanças substanciais na orientação da política exterior do País, como vimos.

Em 2003, deram entrada na CREDN 115 proposições e saíram 81. Dessas, 81 foram aprovadas; dez, rejeitadas; sete, prejudicadas; seis, retiradas pelo autor.

Foram aprovados integralmente 70 acordos internacionais. Um acordo internacional foi aprovado parcialmente, mas a emenda feita foi recomendada pelo próprio Executivo⁷⁸, de modo que não foi um episódio de discordância entre o presidente e o Congresso Nacional. Em outros dois acordos internacionais apreciados, a Comissão solicitou mais informações ao Executivo antes de aprová-los⁷⁹.

Verificou-se a aprovação de um Projeto de Decreto Legislativo peculiar, que visava à anulação da concessão da Ordem do Cruzeiro do Sul ao ex-presidente do Peru Alberto Fujimori, sobre o qual penderam, no seu país, graves acusações de corrupção. O tema foi bastante politizado entre as forças políticas no Brasil, como já foi visto.

Quanto aos Projetos de Lei, nove foram aprovados, e três, rejeitados.

Foram realizadas 46 audiências públicas – o número é impressionante, quando comparado com o dos anos anteriores. O chanceler esteve presente em cinco delas: na primeira vez, em reunião no Plenário da Casa, tratou da guerra no Iraque; na segunda, tratou de inúmeros temas (iniciativas do governo brasileiro em relação à crise entre os EUA e o Iraque; política de concessão de vistos a estrangeiros para trabalhar no Brasil; negociações da

⁷⁸ A Mensagem 164/2002 submeteu à consideração do Congresso, para reexame de ressalva feita ao parágrafo 2º do art. VII, o texto da Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior, concluída em Manágua, em 1993. O Brasil depositou o instrumento de ratificação da Convenção, que passou a vigorar em 2002. O objetivo da Convenção foi possibilitar que sentenças penais impostas em um dos Estados Partes a nacionais de outro Estado Parte fossem cumpridas no Estado da nacionalidade do acusado. Segundo a exposição de motivos do chanceler, a adesão do Brasil acompanhou as tendências internacionais de cooperação judiciária, tema de crescente relevância na agenda da nossa política externa. O chanceler sugeriu a aprovação do texto do tratado com reserva ao parágrafo 2 do artigo VII, que trata da hipótese de redução dos períodos de prisão ou de cumprimento alternativo de pena, porque eles contrariam o sentido da Convenção e têm sido rejeitados pelo Brasil em negociações bilaterais. Após a ratificação, porém, verificou-se um erro: a reserva deveria ser apenas à primeira parte do dispositivo citado, e não a todo ele, como foi feito. Para que o equívoco fosse dirimido, o tratado retornou ao Congresso, que, novamente, aprovou-o com a ressalva sugerida pelo Executivo.

⁷⁹ A Mensagem 383/2000, encaminhada ao Congresso Nacional pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, submeteu à consideração do Congresso Nacional os textos da Convenção Emendada da Organização Internacional de Telecomunicações Móveis por Satélite (INMARSAT) e da Emenda ao Acordo Operacional daquela Organização, aprovados em 24 de abril de 1998, por ocasião da 12ª Assembleia Geral das Partes, realizada em Londres. A Mensagem, todavia, não estava devidamente instruída, faltando muitos documentos essenciais para a análise dos parlamentares. No parecer aprovado pela Comissão, o relator afirmou que, em face dos problemas existentes, a Comissão deveria solicitar à Presidência da República o envio de uma nova Mensagem, que contivesse um texto corrigido, o estatuto da companhia que seria criada e que ficaria sob a supervisão da Organização, e uma exposição de motivos mais detalhada que realmente fornecesse elementos para formar a opinião da Comissão sobre a matéria.

A Mensagem 398/2000, por sua vez, submeteu à análise do Congresso o texto do Acordo sobre Transporte Marítimo entre Brasil e Estados Unidos, de 1999. No parecer aprovado pela CREDN, o relator, o deputado Francisco Rodrigues, do PFL, sustentou que não constava dos autos uma ata citada no texto do acordo na qual estaria discriminado o cronograma de liberalização do comércio marítimo, inclusive com considerações sobre compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL. Por isso, foram requeridas duas providências preliminares ao exame do mérito do acordo: a) a oitiva da Representação Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, uma vez que o acordo poderia ensejar consequências sobre o bloco; b) o envio, pelo Executivo, da referida ata, cujo conhecimento seria essencial para o Parlamento formar juízo de valor acerca da pertinência do tratado.

ALCA; posição do governo brasileiro em relação ao agravamento dos conflitos na Colômbia; situação de brasileiros que estão vivendo em condições subumanas em Portugal; indicação de brasileiros detidos nos EUA por entrada ilegal naquele país e brasileiros retidos no Iraque por ocasião da Guerra); nas outras três oportunidades, tratou da Reunião Interministerial da OMC, em Cancun (em duas audiências que antecederam a reunião da OMC, informou as propostas a serem apresentadas e a posição brasileira; na última audiência, que ocorreu após a reunião da OMC, prestou esclarecimentos acerca dos desdobramentos do encontro de Cancun). Em outro momento, o chanceler interino, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, prestou esclarecimentos sobre o incidente com avião francês em solo brasileiro.

As alterações promovidas por Lula na política externa brasileira foram abordadas diretamente em outras audiências públicas. Para tratar de aspectos gerais da nova política externa e de sua prioridade à América do Sul, foram feitas três audiências, nas quais compareceram o assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República, Dr. Marco Aurélio Garcia; o Vice-Presidente da República; o presidente do BNDES, Dr. Carlos Lessa (que esclareceu a concessão de empréstimos para países sul-americanos). Em outras duas audiências, abordaram-se os conflitos na Colômbia, nas quais estiveram presentes o Comandante Militar da Amazônia (que tratou do combate ao narcotráfico na fronteira com o País) e o diplomata que era chefe do Departamento da América do Sul do Itamaraty (que discorreu sobre a viabilidade de o Brasil sediar uma Conferência para a Paz na Colômbia).

O comércio exterior foi tema objeto de muitas audiências públicas da CREDN. Em duas delas, autoridades discutiram os dados divulgados sobre o comércio exterior brasileiro. A priorização da diplomacia Sul-Sul da nova política externa incentivou os parlamentares a travarem esse debate, sendo que a diversificação do comércio internacional do País não demorou a ter resultados positivos. Em outra audiência, um diplomata brasileiro esclareceu a posição do governo nas negociações da OMC, tema que também foi debatido por professores universitários (os Srs. Celso Lafer, da USP, ex-chanceler; e Welber Barral, da UFSC). A ALCA foi um tema sobre o qual os parlamentares se debruçaram em diversas audiências públicas. Em duas, foram ouvidas autoridades brasileiras: o Subsecretário-Geral de Assuntos da América do Sul do Itamaraty tratou de possibilidades de cooperação com o Canadá para equilibrar as discussões com os Estados Unidos, ao passo que o Ministro da Agricultura esclareceu divergências internas no governo brasileiro na Reunião de Negociadores da ALCA em Trinidad e Tobago. Em outras cinco audiências, foi dado espaço a autoridades estrangeiras – entre elas as embaixadoras dos Estados Unidos e do México e parlamentares canadenses e

mexicanos. Sobre a aproximação entre União Europeia e MERCOSUL, manifestou-se o embaixador-chefe da delegação da Comissão Europeia.

A Base de Alcântara foi tema de duas audiências públicas: na primeira, um diplomata e outras autoridades discutiram propostas relativas à utilização da Base; na segunda, após o trágico acidente que envolveu o veículo de lançamento, os Ministros da Defesa e da Ciência e Tecnologia esclareceram o ocorrido.

A política de defesa do novo governo foi tratada em oito audiências públicas, nas quais foi discutida a situação das Forças Armadas, que precisariam de maiores investimentos, segundo a avaliação. Compareceram às sessões o Ministro da Defesa e os comandantes das três Forças Armadas. A atividade de inteligência também foi uma preocupação da Comissão, de modo que foram ouvidos o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e o Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, que discutiram, inclusive, o controle da sociedade sobre as ações de inteligência.

Outra questão da qual a Comissão se ocupou foi a da situação de brasileiros no exterior e a possibilidade de assisti-los, bem como a situação de estrangeiros no Brasil. Para tanto, foram ouvidos o Ministro da Justiça, em duas oportunidades, e um diplomata que trabalhava com esse ponto.

As demais audiências públicas com autoridades abordaram a EMBRAER, o funcionamento de tribunais e arbitragens internacionais, a política nacional de drogas, a alteração no Estatuto do Índio para autorizar a construção de guarnições militares em terras indígenas e os crimes internacionais, que transpassam as fronteiras dos Estados.

O número de requerimentos também foi substancialmente maior do que nos anos anteriores. Foram feitos 102 requerimentos, dos quais 83 foram aprovados. A maior parte dos requerimentos dizia respeito a convites para audiências públicas. Os demais diziam respeito a votos de aplauso, condenação ou similares de eventos da política internacional.

2004

Segundo o relatório elaborado na Comissão, 2004 foi um ano de muito trabalho, apesar de ser tido como atípico em virtude das eleições municipais. Destacou-se a assinatura de termo de cooperação entre a CREDN, o Ministério da Defesa e o CNPq para a realização de concurso de teses sobre defesa nacional.

Foram apreciados 41 acordos internacionais, e todos foram aprovados.

Quanto aos projetos de lei, dez foram aprovados, e sete, rejeitados.

Em termos de diplomacia parlamentar, a CREDN recebeu a visita de parlamentares do México que pertenciam à Comissão similar em seu país, de modo que o encontro tratou de tema caro a ambas as Comissões: defesa. Ademais, na reunião da UNCTAD, em São Paulo (em que o Secretário-Geral foi o embaixador Rubens Ricupero), a CREDN foi representada pelo seu presidente, que participou de mesa redonda sobre o café, na qual apontou o enfraquecimento da OIC como uma causa para o declínio dos preços pagos pelo produtor.

Foram realizados quatro seminários, que contaram com a presença de autoridades e membros da sociedade civil (especialmente acadêmicos), a respeito dos seguintes temas: 1) a crise no setor de aviação civil; 2) o incremento da participação de micro e pequenas empresas na pauta brasileira de exportações; 3) a agenda de cooperação em defesa, segurança e paz entre Brasil e Argentina; 4) o etanol como fonte de energia sustentável.

Quanto às audiências públicas, foram promovidas 13, sendo que em muitas delas houve comparecimento de Ministros de Estado. O chanceler fez-se presente em três delas, nas quais tratou de aspectos gerais da política externa implementada, das negociações da ALCA e da parceria entre MERCOSUL e Mercado Comum Europeu, dos resultados da Rodada Doha da OMC e da presença brasileira na missão de paz no Haiti (MINUSTAH). O Ministro da Defesa, por sua vez, também compareceu à CREDN em três oportunidades, abordando sua viagem à Rússia e a países asiáticos, mudanças na gestão das Forças Armadas e a situação da crise da Varig (então a principal companhia aérea do País). Em outra audiência, o Ministro da Ciência e Tecnologia e diplomatas trataram da polêmica sobre a abrangência das inspeções da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) nas instalações nucleares brasileiras. Outro ministro que compareceu à CREDN foi o do Turismo, para abordar temas de sua pasta.

Além de ministros, outras autoridades foram chamadas a comparecer à Comissão. As negociações entre MERCOSUL e União Europeia, como vimos, despertaram interesse dos parlamentares, de modo que o diplomata Chefe da Missão do Brasil junto às Comunidades Europeias fez exposição sobre a posição brasileira. Ademais, o comandante da MINUSTAH tratou da atuação da força de paz brasileira no Haiti. Por fim, o problema dos fretes internacionais marítimos para os Estados Unidos e as normas de segurança antiterrorista nos terminais portuários brasileiros foram tratados por autoridades ligadas à área.

A Comissão também promoveu o lançamento do livro “Observatório da Cidadania/*Social Watch* – Brasil – Relatório 2004 – Medos e Privações – Obstáculos à Segurança Humana”, em sua oitava edição, organizado pela ONG *Social Watch*.

Como de costume, inúmeros requerimentos foram aprovados na Comissão. Nem todos, porém, tiveram sucesso no Plenário da Casa.

2005

Conforme o relatório de 2005, houve na CREDN intensas atividades não apenas na discussão de proposições, mas também na promoção de audiências públicas e seminários sobre as matérias da Comissão. Entre os momentos mais importantes do ano, o relatório destacou a criação da página da Comissão na internet, no Portal da Câmara dos Deputados.

Foram apreciados 46 tratados, dos quais 44 foram aprovados. Um tratado foi aprovado com salvaguardas, ao passo que outro foi devolvido ao Executivo para esclarecimentos – não ficou claro se os parlamentares deveriam apreciar o texto do acordo feito por troca de notas ou o do convênio complementar.

Aprovou-se com salvaguardas o Protocolo de Intenções entre Brasil e Ucrânia sobre Cooperação em Assuntos Relacionados à Defesa, assinado em 2003. A salvaguarda teve apenas o objetivo de deixar claro que, conforme manda a regra do artigo 21, XXIII, “a”, da Constituição Federal, ficariam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos, ações, programas ou projetos que envolvessem atividade nuclear, para fins pacíficos, empreendidos com fundamento nesse acordo.

Quanto aos Projetos de Lei, 19 foram aprovados, e oito, rejeitados. Entre os aprovados, destacam-se em termos de relevância para a política externa o que tratou da submissão dos representantes brasileiros em organismos multilaterais à apreciação do Senado Federal (como ocorre com os embaixadores) e o que trouxe algumas alterações ao Estatuto do Estrangeiro.

Para aumentar o nível informacional dos parlamentares, a Comissão organizou seis seminários, duas palestras, dez audiências públicas e uma audiência reservada.

Os seminários trataram dos seguintes temas: 1) a oferta brasileira sobre o comércio de serviços na Rodada Doha da OMC, contando com a presença do chanceler, de Ministros de Estado e diplomatas; 2) o Parlamento do MERCOSUL; 3) integração regional, exportação de serviços e suas repercussões para o desenvolvimento econômico no Brasil; 4) mobilização e produtos de defesa. As palestras, por sua vez, foram proferidas por militares e abordaram o Projeto Aeroespacial Brasileiro e o relançamento do Projeto Rondon; 5) diálogo entre os Congressos do Brasil e dos Estados Unidos, com participação de parlamentares e acadêmicos; 6) competitividade das empresas brasileiras.

Em relação às audiências públicas organizadas pela Comissão, o chanceler fez exposição em uma delas, sobre as diretrizes da política externa então implementada. Em três audiências, houve comparecimento de outros Ministros de Estado: a) o Ministro da Ciência e Tecnologia, diplomatas e militares abordaram a cooperação aeroespacial entre Brasil e

Ucrânia; b) o Ministro do Turismo, diplomatas e entidades da sociedade civil trataram do turismo no País; c) o Ministro da Cultura abordou a Convenção da UNESCO sobre Diversidade Cultural nas Relações Internacionais e demais iniciativas de cooperação internacional encaminhadas pelo Ministério da Cultura. Em outras sessões, diplomatas trataram da crise política na Bolívia e suas repercussões para os interesses do Brasil no País; o Diretor-Geral da ABIn falou sobre o intercâmbio com serviços de inteligência de outros países; o Comandante da MINUSTAH, General Augusto Heleno Ribeiro, comentou sua missão; representantes de entidades empresariais debateram estratégias de negociações comerciais internacionais; representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa discutiram o orçamento para as suas pastas; autoridades expuseram o novo modelo de gestão de risco na previdência social. A audiência reservada foi com o Ministro da Defesa, que abordou a tríplice fronteira e outros temas.

2006

Segundo o relatório elaborado pela CREDN da Câmara, 2006 foi um ano de muitas atividades, tanto na discussão de proposições quanto na realização de audiências públicas e seminários a respeito de relações exteriores e defesa nacional.

Foram apreciados 63 tratados, todos eles aprovados. Por seu conteúdo, merecem destaque os acordos internacionais acerca da constituição do Parlamento Mercosul, da cooperação em matéria de defesa entre Brasil e Argentina e entre Brasil e França, da cooperação na área de infraestrutura entre Brasil e China.

Aprovaram-se 15 Projetos de Lei, ao passo que se rejeitou um. Entre os aprovados, merecem destaque dois PLs: a) o que determinava que os ocupantes de cargos em organismos internacionais que representassem o governo fossem previamente aprovados pelo Senado (cuida-se de PL diferente do que fora aprovado em 2005 pela CREDN); b) o que regulamentava a participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais, mostrando que alguns parlamentares gostariam de ter maior influência sobre a elaboração de tratados comerciais, especialmente após os debates sobre a ALCA.

Ademais, foram apreciados dois Projetos de Decreto Legislativo relativos à MINUSTAH: aprovou-se o que autorizou envio de avião e de fuzileiros navais ao Haiti, para dar segurança às instalações diplomáticas do Brasil; rejeitou-se o que revogaria a autorização para o envio de tropas ao Haiti – a proposição desse PDC mostra que alguns setores do Parlamento repudiavam a participação brasileira na MINUSTAH.

Em termos de diplomacia parlamentar, a Comissão recebeu as seguintes visitas de autoridades estrangeiras: dos embaixadores dos Estados Unidos, do México, da Itália, da Ucrânia, do Japão, do Irã, da Palestina, da Coreia do Norte e da Sérvia; de parlamentares do Paraguai e do Irã; do Ministro de Relações Exteriores da Grécia; do encarregado de negócios da Hungria (que veio tratar especificamente do acordo de cooperação econômica celebrado entre Brasil e Hungria, que, já ratificado pelo seu país, aguardava aprovação do Parlamento brasileiro). Ademais, o representante do Saara Ocidental (região do Marrocos que busca independência) também visitou a Comissão, no intuito de obter, do Brasil e dos países da América Latina, apoio na Assembleia Geral da ONU sobre a polêmica questão.

Para acumular informação entre os deputados, a Comissão realizou nove audiências públicas e dois seminários – estes abordaram a paz nas relações internacionais e as relações econômicas entre Brasil e Japão.

Quanto às audiências públicas, a nacionalização do gás na Bolívia e seus impactos no Brasil atraíram a atenção dos deputados, de modo que houve três audiências sobre o tema: na primeira, logo após o estopim do conflito diplomático, houve debate entre os próprios deputados sobre como encaminhar a questão; na segunda, compareceram o Ministro de Minas e Energia, o presidente da Petrobras e o diretor do Departamento da América do Sul do Itamaraty; na terceira, as mesmas autoridades trataram do acordo firmado entre os dois países. Outra questão que recebeu bastante espaço foi o tráfego aéreo brasileiro, sendo realizadas duas audiências acerca do tema: a) sobre a situação da Varig, com o Ministro da Defesa, a Ministra-Chefe da Casa Civil e outras autoridades, bem como com o presidente da empresa; b) sobre a segurança do tráfego aéreo, como o Ministro da Defesa. As demais audiências foram as seguintes: a) sobre o financiamento da indústria de defesa, com representantes do BNDES e de entidades empresariais; b) sobre o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para exploração sexual no exterior, com diplomata, acadêmico e representantes do Ministério da Justiça; c) sobre o desarmamento nuclear, com diplomata e acadêmico; d) sobre a “cidadania sem fronteiras”, com diplomata, acadêmicos e entidades da sociedade civil.

3.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TRABALHOS DAS COMISSÕES

Verificou-se neste capítulo que o Parlamento brasileiro dispõe de muitos meios para controlar as ações do Executivo na política externa e para nela influenciar. Os principais

instrumentos utilizados pelos parlamentares foram os seguintes: a) autorizar o Presidente da República a ratificar os tratados já negociados e assinados, podendo aprová-los total ou parcialmente, bem como rejeitá-los; b) autorizar, no Senado Federal, as operações financeiras externas de todos os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal); c) aprovar, no Senado Federal, após sabatina, os embaixadores indicados pelo Presidente da República; d) convocar Ministros de Estado ou chefes de órgãos do Executivo (entre os quais os diplomatas que ocupam cargos de chefia relevantes no Itamaraty) para prestarem informações, pessoalmente ou por escrito; e) promover audiências públicas com autoridades ou membros da sociedade civil; f) aprovar votos de aplauso, repúdio ou similares a eventos relevantes da política internacional e nacional.

Alguns pontos polêmicos acerca da atuação do Congresso Nacional na política externa deveriam ser regulamentados por lei, uma vez que a lacuna normativa causa insegurança. Bastaria retirar da informalidade as práticas já existentes do Parlamento na análise dos tratados, especialmente em relação aos acordos em forma simplificada e à aprovação parcial de tratados. No período analisado, projetos de lei e de decreto legislativo sobre essas questões estavam em tramitação no Congresso, mas ainda não tinham sido aprovados.

Percebeu-se neste capítulo que, em alguns casos, o Parlamento, ao usar os mecanismos à sua disposição, colaborou para o aprofundamento do debate da política externa e para o esclarecimento do interesse nacional. Foi o caso, por exemplo, das aprovações parciais de alguns acordos internacionais na CREDN da Câmara dos Deputados: em 2001, do acordo de salvaguardas tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos para o uso da Base de Alcântara; em 2002, dos tratados sobre o combate a atos ilícitos contra a segurança da navegação marítima.

Como vimos no primeiro capítulo, o Parlamento, para exercer controle sobre a burocracia, pode fazer uso de dois meios: a) *police patrol* (os parlamentares verificam diretamente as atividades dos órgãos governamentais); b) *fire alarms* (grupos interessados avisam parlamentares de sua confiança quando a burocracia se comporta de modo inapropriado, segundo a visão deles) (McCubbins; Schwartz, 1984). Em diversos momentos, os parlamentares recorrem aos “alarmes de incêndio”, sendo procurados por setores da sociedade interessados em determinados pontos da atuação do corpo diplomático ou de outros órgãos da burocracia ligados à implementação da política externa. Em razão da amplitude e complexidade de questões tratadas pelos legisladores, esse método tende a ser o mais eficiente.

Na legislatura 2003-2007, que coincidiu com o primeiro mandato do Presidente Lula, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional das duas Casas do Congresso Nacional tiveram atividades consideravelmente mais intensas. Essa mudança está relacionada às alterações na política externa promovidas pelo governo Lula, que se pautou pelo paradigma da busca da autonomia. Houve, portanto, diversificação nas relações diplomáticas, com enfoque na diplomacia Sul-Sul. Nessa legislatura, as CREDNs mantiveram o padrão de aprovar os tratados assinados pelo Executivo e os embaixadores indicados por esse poder. Caso agissem de modo diverso, trariam consideráveis embaraços à diplomacia do País. Porém, os parlamentares que estavam insatisfeitos com as mudanças usaram outros meios para mostrar suas críticas. O tema foi bastante politizado: os parlamentares associaram fortemente aspectos ideológicos da política doméstica à orientação diplomática estabelecida.

Tal politização exacerbada da política externa é prejudicial ao País. A história comprovou que o pragmatismo é a melhor maneira de conduzir a diplomacia, de modo que escolher parceiros no plano internacional com base apenas em fatores de política interna (como o tipo de regime político) é um equívoco, que traz consequências práticas negativas para o interesse nacional. Quando o Brasil adota na política exterior o paradigma da busca pela autonomia (e não o da busca pela credibilidade), é natural que diversifique suas relações com outras nações. Fazendo isso, muitas vezes os parceiros escolhidos apresentam cenários políticos internos diferentes do nosso – especialmente no que diz respeito ao tipo de regime político.

Tradicionalmente seguido pela diplomacia brasileira, a ponto de figurar no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, o princípio da não intervenção em assuntos internos de outros países é muito importante na política internacional. Quando se tenta corrigir, em outros países, questões que são consideradas problemas internos, muitas vezes o resultado é ainda pior. Ademais, as nações pautam suas relações tendo como critério a busca da realização do interesse nacional, e o Brasil não poderia agir de forma diferente.

No histórico da atuação do Parlamento brasileiro feito no segundo capítulo, observou-se que os parlamentares seguidamente têm dificuldades para exercer uma postura de respeito ao pragmatismo na política exterior. Quando o paradigma adotado pela política exterior é o da busca do equilíbrio (similarmente ao que fez o governo Lula), a aproximação com países que têm um cenário político interno diferente do nosso é vista com receio por considerável parte dos parlamentares – especialmente os mais conservadores. Em outras palavras, quando o Brasil busca diversificar suas relações e, conseqüentemente, se aproxima de países com regimes políticos que são considerados não democráticos (tendo como

referencial as democracias liberais, do Ocidente), essa parcela de deputados e senadores desaprova. Porém, se o Brasil almeja realmente diversificar suas relações, é natural que parte de seus parceiros tenham orientações diferentes na política interna, pois as possibilidades são restritas – o número de países é finito, e os que têm relevância estratégica para o Brasil, reduzido.

A atuação dos parlamentares das CREDNs no debate da política externa brasileira não pode ser explicada apenas pelos aspectos institucionais. Dentro do cenário institucional vigente, sua atuação poderia ser bastante diferente. O comportamento dos parlamentares ficou muito mais ligado a tomar conhecimento da atividade do Executivo e manifestar opiniões pessoais ou dos partidos sobre a política interna de outros países do que a debater o interesse nacional, o modo como o Brasil poderia usar a política externa para se desenvolver (GUIMARÃES, 2005). Como foi visto no primeiro capítulo do trabalho, a regulamentação jurídico-institucional existente no Brasil da participação do Legislativo na política externa do País é similar à dos países ocidentais, pois o Brasil adota como base o modelo jurídico ocidental. Não se pode, assim, falar em “atraso institucional”.

Delegar a uma agência (o Itamaraty) a maior parte das funções ligadas à política externa, mantendo meios para nela influenciar, é uma escolha do Legislativo, justificável tanto em termos teóricos quanto práticos, como vimos ao longo deste trabalho. Não significa abdicar dessa política pública (NEVES, 2006). Para tratar de questões estratégicas de longo prazo, que perpassam vários ciclos eleitorais, esse tipo de delegação pode ser salutar, pois impede que o Parlamento interfira de forma prejudicial, voltada apenas para o curto prazo.

4 O CASO DA APRECIACÃO PELO CONGRESSO NACIONAL DO PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL

Neste capítulo, trataremos do caso da tramitação no Congresso do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Esse caso elucida as visões do Parlamento brasileiro sobre a política externa do País e os meios à sua disposição para nela influenciar.

No âmbito institucional do MERCOSUL, o ingresso de Caracas foi consubstanciado em um Protocolo de Adesão, que foi assinado pela unanimidade dos quatro Estados membros do bloco. Posteriormente à assinatura, é preciso que o acordo internacional seja submetido ao processo de ratificação interno de cada país – inclusive à análise dos Parlamntos nacionais.

4.1 AS DIFERENTES VISÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

No Congresso Nacional, uma análise cuidadosa mostra que existem visões substancialmente diferentes a respeito da política externa do Brasil. Os debates parlamentares mostraram que as diferentes estratégias de inserção internacional dos governos Fernando Henrique e Lula (mostradas no capítulo III como paradigmas da credibilidade e da autonomia, respectivamente) permanecem em voga, existindo defensores de ambas no Congresso. Em linhas gerais, os parlamentares de oposição ao governo Lula (especialmente do PSDB e do DEM) foram contrários à adesão da Venezuela ao MERCOSUL, porque defendem mudanças na política exterior do governo Lula – e tais mudanças seriam no sentido de retomada da política exterior do governo Fernando Henrique.

No que diz respeito à América do Sul e à integração regional, como podem ser estabelecidas tais diferenças?

A oposição, que defende a política externa colocada em prática no governo FHC, tende a almejar uma integração mais restrita para a América do Sul. Denominada “integração seletiva” por Maria Regina Soares de Lima (LIMA; SANTOS, 2008, p. 6), tal visão é mais próxima de uma concepção comercialista, focando na redução das barreiras comerciais e na exploração de complementaridades econômicas. Para tanto, a ênfase recai sobre as relações bilaterais, de modo que os concertos regionais são deixados para as questões em que são

imprescindíveis, segundo esse ponto de vista. Ademais, no plano político, assevera-se a relevância da cláusula democrática.

A situação, por outro lado, que ampara a política externa executada no governo Lula, advoga uma integração mais ampla. Chamada de “integração multidimensional” por Maria Regina Soares de Lima (LIMA; SANTOS, 2008, p. 6), trata-se de uma concepção de região baseada na territorialidade, em que é recomendada coordenação econômica (especialmente no que diz respeito a economias de escala). Para tanto, o Estado deve ter papel ativo, de modo que são ampliadas as políticas públicas regionais. O território é visto como fonte de recursos econômicos (minerais, energéticos, água, alimentos), que tendem a ser escassos. Por focar no aspecto territorial, sustenta que é preciso investir fortemente na infraestrutura: considerando que o legado colonial é composto de vetores direcionados para fora do continente (para as ex-metrópoles), deve-se reverter essa lógica, tornando os vetores convergentes entre si. Adicionalmente, é necessário mitigar as assimetrias regionais, evitando-se a internalização de um modelo do tipo centro-periferia. Além disso, é conferida atenção ao peso da região no sistema internacional, que pode contribuir para a consolidação de um mundo multipolar, incrementando o papel de países emergentes (como o Brasil).

Os defensores da integração seletiva afirmam que o Brasil deveria dar menos peso ao MERCOSUL e focar em acordos bilaterais de livre comércio. Do modo como está configurado (união aduaneira), o MERCOSUL teria perdido sua funcionalidade, pois impede que o Brasil celebre acordos comerciais com outros parceiros sem a anuência dos demais membros do bloco regional. Por essa razão, recomendam que o MERCOSUL regresse à fase de livre comércio, liberando o Brasil para seguir a tendência atual de acordos bilaterais. O argumento da “falência” do MERCOSUL é complementado com considerações sobre os problemas internos do bloco (especialmente nas negociações com a Argentina sobre livre comércio e Tarifa Externa Comum), que teria crescimento econômico menor do que o de outros arranjos regionais.

Para criticar a prioridade concedida à América do Sul e aos países do Sul diplomático como um todo, os defensores do paradigma da credibilidade costumam fazer uso de certos artifícios retóricos. Entre eles, lança-se mão frequentemente da criação de uma dicotomia entre interesses e ideologia: os interesses econômicos do Brasil estariam no Norte (nos países mais ricos), sendo o foco no Sul decorrente de uma opção meramente ideológica. Ademais, é feita referência ao terceiro-mundismo adotado pela diplomacia brasileira no passado, gerando-se uma imagem de anacronismo.

Tal construção discursiva, porém, não subsiste a uma confrontação com a realidade: os países do Sul têm sido os mais abertos às exportações e aos investimentos do Brasil, ao passo que os do Norte têm sido os que mais impõem barreiras – não apenas tarifárias, mas também ambientais, sanitárias e trabalhistas. Muitas vezes, o que está por trás desse discurso é uma percepção etnocêntrica do mundo, de pessoas que ainda têm “cabeças colonizadas”. Não tratam com a dimensão devida a multipolarização econômica do mundo, que ocorre há algum tempo e que tem como principal impulso o desenvolvimento da Ásia, especialmente da China (LIMA; SANTOS, 2008, p. 4).

Outro artifício retórico dos defensores da integração seletiva é a separação rígida entre o global e o regional, como se a ênfase do governo Lula na integração sul-americana implicasse indiferença ao multilateralismo. Observa-se, porém, que não há incongruência entre os planos regional e multilateral, pois tratam de questões diferentes para os interesses brasileiros. Se, por um lado, a esfera multilateral é importante para o Brasil em razão do seu comércio exterior diversificado e da relevância da OMC na criação de regras internacionais, por outro, o espaço regional é um caminho para o incremento da presença do Brasil no sistema internacional. Em termos econômicos, as exportações e os investimentos na região são um meio de as empresas brasileiras ganharem competitividade para atuar globalmente.

Naturalmente, o aumento da projeção global implica alguns problemas na relação com os vizinhos. Contudo, esse é o custo do processo, de modo que os atritos devem ser resolvidos, de preferência, por meios diplomáticos. Mesmo assim, observa-se que a relação do Brasil com o seu entorno é consideravelmente melhor do que a de outros países que buscam aumentar a sua projeção internacional, como Índia e África do Sul. Historicamente, o Brasil teve êxito na solução de seus conflitos regionais por meios diplomáticos, de modo que não tem rivais militares nem contenciosos territoriais.

A integração multidimensional, que abrange o programa de integração física da América do Sul, não é uma política pública neutra quanto a ideais e interesses (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 12). É uma política de Estado, que demanda uma postura pró-ativa desse ente em termos de intervenção econômica. Como outros países e regiões fizeram no passado, a América do Sul, no século XXI, almeja obter desenvolvimento econômico via fortalecimento do Estado e integração econômica dos países vizinhos. Considerando que, historicamente, o gargalo externo sempre teve muita força sobre as possibilidades de expansão econômica da região, o projeto integracionista adquire relevância ainda maior, pois, agrupadas, as nações sul-americanas podem enfrentar com mais autonomia os desafios do sistema internacional (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 12). É um projeto, portanto, bem

diferente do liberalismo defendido pela oposição, e isso fica claro nas manifestações de parlamentares do PSDB e do DEM contra o ingresso da Venezuela no MERCOSUL.

4.2 ASPECTOS ECONÔMICOS DO INGRESSO DE CARACAS NO MERCOSUL

A Venezuela tem a população de cerca de 28 milhões de habitantes (é o 6º país mais populoso da América Latina) e o PIB de US\$ 180 bilhões (o 4º da região, atrás de Brasil, México e Argentina). Seu território é de 916.445 km² (VENEZUELA, 2010).

A adesão do País ao MERCOSUL atende ao caráter estratégico da política externa brasileira quanto à integração sul-americana. Ademais, o interesse nacional também diz respeito ao aspecto federativo, à integração das regiões Norte e Nordeste ao processo de integração, que até o momento privilegiava as regiões Sul e Sudeste.

Os dados demonstram que os fluxos econômicos entre Brasil e Venezuela apresentaram um crescimento espetacular. O Brasil, em 2008, já era o terceiro maior fornecedor de produtos para a Venezuela, somente atrás de Estados Unidos e Colômbia. As exportações brasileiras aumentaram em 858%, entre 1999 e 2008, de modo que, em 2007, o País apresentava um saldo comercial de 4,6 bilhões de dólares com aquele país – fazendo uma comparação, o superávit com os Estados Unidos era de 1,8 bilhões de dólares; com o conjunto dos 27 países da União Europeia, de 10,2 bilhões. Em 2003, a Venezuela era o 26º destino das exportações brasileiras; em 2007, já era o 7º (inferior apenas às vendas aos Estados Unidos, à Argentina, à China, à Holanda, à Alemanha e ao Japão). Em termos de investimentos externos do Brasil na Venezuela, eles passaram de US\$ 40 milhões, em 2001, para cerca de US\$ 222 milhões em 2007 – um aumento de 454%. Dessa forma, salta aos olhos o potencial que representa o mercado venezuelano (NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE O CONGRESSO, 2009).

No que diz respeito às características do comércio exterior entre os países, percebe-se que o Brasil importa produtos primários (minérios, energia elétrica, derivados de petróleo), ao passo que exporta majoritariamente produtos manufaturados de alto valor agregado (automóveis, eletroeletrônicos, máquinas e equipamentos, fármacos). Também exportamos produtos primários (leite, açúcar, carne), mas em menor medida. Observa-se que 84,5% dos bens exportados para a Venezuela são manufaturados – cuida-se de uma pauta de exportações similar à que temos com a Argentina (92,9% de bens manufaturados). Em termos absolutos, as exportações de manufaturas para a Venezuela só perdem para as direcionadas à Argentina e

aos Estados Unidos. Com a adesão da Venezuela, o MERCOSUL passaria a ser responsável por 23,2% do total das nossas exportações de manufaturas – cifra superior à da relação com qualquer outro bloco.

O aumento vertiginoso do comércio com o País ocorreu em grande medida por causa da saída de Caracas do Pacto Andino, que permitiu ao Brasil avançar sobre mercados que eram cativos da Colômbia e do México. Por outro lado, a China promovia uma política comercial agressiva, tendo assinado vários acordos com a Venezuela. Como se sabe, o Brasil tem sérias dificuldades para competir comercialmente com a China, de modo que os seus lucros na Venezuela dependem dos acordos tarifários vigentes – o ACE 59 (Acordo de Complementação Econômica), celebrado entre os países do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN). Porém, a Venezuela abandonou a CAN, de modo que tais privilégios tarifários do Brasil desapareceriam em 2011, caso Caracas não ingresse no MERCOSUL⁸⁰.

Portanto, a aprovação do Protocolo manteria o caminho de crescentes ganhos econômicos para o Brasil. Caso o Protocolo fosse rejeitado, todavia, a Venezuela ficaria em um limbo econômico e dificilmente manteria o Brasil com *status* comercial privilegiado, o que abriria espaço para concorrentes extra-regionais (principalmente a China).

Em termos políticos, é importante frisar que, já no governo Fernando Henrique, parte da diplomacia brasileira diagnosticou o problema de privilegiar relações com os países do Norte, que resistem em oferecer contrapartidas nas negociações comerciais – inclusive no âmbito da OMC. Por isso, na metade do seu segundo mandato, Cardoso esboçou uma estratégia de ênfase na integração sul-americana – especialmente em razão do unilateralismo de Washington, com Bush. Ao elaborar a sua estratégia, o governo Lula aprofundou a ênfase da integração da América do Sul. A adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi colocada em pauta já em 1994, logo após a conclusão do Protocolo de Ouro Preto.

Economicamente, as experiências de integração regional demonstram a importância da adesão de novos membros para o dinamismo socioeconômico do processo. Novas adesões implicam novos ciclos de adensamento das relações econômicas – tanto em relação ao comércio quanto aos investimentos. Essa constatação ganha relevo quando observamos certa atenuação do dinamismo econômico do MERCOSUL, com conflitos entre os dois principais membros – o que era previsível em razão das assimetrias do bloco. No atual cenário de crise mundial e protecionismo, o ingresso da Venezuela pode gerar novo período de crescimento ao

⁸⁰ Para citar alguns exemplos setoriais, as tarifas de importação do setor automotivo subiriam de 23,2% para 35%; do de motores de veículos, de 0% para 10%; do de medicamentos, de 4% para 10%; do de fornos e fogões elétricos e a gás, de 8,8% para 10%; do de frangos e congelados, de 13% para 20%; do de bovinos, de 4% para 10%; do de açúcar de cana, de 13% para 20% (NECON, 2009).

bloco. Para o Brasil, é notável a relevância da Venezuela para a formação de seu superávit comercial, especialmente em virtude da crise.

Quanto ao aspecto federativo, a adesão da Venezuela é uma oportunidade para que as regiões Norte e Nordeste também se beneficiem do processo integracionista, que trouxera vantagens nítidas apenas às regiões Sul e Sudeste. Os fluxos econômicos com a Venezuela têm dinamizado as cadeias produtivas daquelas regiões, de modo que representantes de várias federações industriais e comerciais de lá elaboraram o “Manifesto de Manaus”, salientando o potencial de complementaridade econômica entre a Venezuela e suas regiões.

4.3 A TRAMITAÇÃO DO PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL NO CONGRESSO NACIONAL

Em relação ao processo de ratificação no Brasil, o Protocolo é um tratado e, como tal, deve passar pelo processo legislativo previsto na Constituição Federal ⁸¹.

Inserido na Mensagem 82/2007, o Protocolo chegou à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2007. Observa-se que, imediatamente, forte carga ideológica foi lançada sobre a questão (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 3). No dia seguinte à chegada do Protocolo ao Parlamento, os senadores do PSDB Eduardo Azeredo e Flexa Ribeiro convidaram o embaixador Roberto Abdenur para audiência pública na CREDN do Senado, em virtude de sua entrevista à revista *Veja* em que afirmava que havia um processo de ideologização do Itamaraty, com seleção de embaixadores com base em critérios ideológicos, de modo que o resultado seria uma política externa contrária aos Estados Unidos no longo prazo. Respondendo a pergunta do senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), Abdenur manifestou posição contrária ao ingresso da Venezuela, por motivos políticos e econômicos.

Percebe-se que a oposição forçou uma polarização da política externa para desgastar o governo, aproveitando a entrevista de Abdenur à *Veja* para associar o governo Lula a governos esquerdistas e autoritários. Quanto ao ingresso da Venezuela no MERCOSUL, o discurso oposicionista pugnou que o governo queria fortalecer os laços com Chávez, um líder que se encaixaria no perfil de esquerdista e autoritário.

⁸¹ Tratamos do processo de ratificação no Brasil no capítulo II deste trabalho.

Porém, essa polarização do tema não foi apenas uma estratégia para criticar o governo, uma vez que há relevantes diferenças nas visões sobre a formulação e implementação da política externa brasileira (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 5). Nem sempre explícitas, tais diferenças ficam claras em alguns momentos, como nos discursos dos senadores Marco Maciel (DEM-PE), em que defendeu uma aproximação do MERCOSUL com os Estados Unidos e a União Europeia, e Arthur Virgílio (PSDB-AM), em que criticou os supostos terceiro-mundismo e distanciamento de Washington adotados pela diplomacia do governo Lula, bem como pugnou pela ampliação de acordos bilaterais de livre comércio (estratégia então adotada pelo México).

Apesar de o governo ter construído uma maioria consistente no Parlamento, uma série de incidentes agitou o debate, tornando incerta a aprovação do Protocolo⁸² (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 5). Inicialmente, houve o caso da revogação da concessão de funcionamento da RCTV, na Venezuela. Alguns dias após ela ter deixado de transmitir, a CREDN do Senado aprovou apelo pela reabertura do canal, e a votação folgada revelou que a aprovação teve o apoio de muitos senadores não opositoristas, especialmente do PMDB⁸³.

Chávez reagiu de maneira dura, acusando o Congresso brasileiro (mas se referindo especificamente ao Senado) de ser “papagaio” de Washington e representante da direita. As consequências foram prejudiciais à aprovação do Protocolo, pois muitos senadores do PMDB criticaram fortemente a declaração de Chávez, de modo que passou a existir risco de o conflito exorbitar a clivagem situação *versus* oposição no Legislativo (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 6).

O Itamaraty convocou o embaixador da Venezuela para esclarecer as críticas do Chefe de Estado ao Congresso brasileiro. Lula, por sua vez, manteve o discurso de que o fechamento da RCTV era um problema interno da Venezuela – dessa forma, reivindicava a tradição diplomática brasileira de observar o princípio da não intervenção em assuntos internos de outras nações, previsto, inclusive, na Constituição Federal (artigo 4º, IV). A oposição, ao seu turno, continuou incitando o debate. Arthur Virgílio afirmou na tribuna do Senado que o PSDB importaria obstáculos à votação do Protocolo, caso Chávez não se retratasse, posição que foi seguida pelo DEM. Adicionalmente, convidou-se o presidente da RCTV para comparecer a audiência pública na CREDN do Senado.

⁸² Tratamos dos meios de o governo construir e fazer valer a sua maioria no Parlamento no capítulo II.

⁸³ Houve requerimento do senador Flexa Ribeiro (PSDB) de moção de censura e repúdio pela não renovação da concessão da RCTV, mas ela não chegou a ser colocada em votação na CREDN (Senado Federal, 2009).

No meio da crise, apareceu um novo ator: o empresariado. Em reportagem do Valor Econômico, noticiou-se que empresários faziam *lobby* contrário à entrada de Caracas no MERCOSUL nos termos negociados. Conforme o jornal, haveria preocupações no sentido de que os ganhos crescentes com o comércio com a Venezuela pudessem ser neutralizados em razão de custos políticos em negociações futuras com os Estados Unidos e a União Europeia, alvos recorrentes da maledicência verborrágica chavista, como é sabido. Quanto às questões técnicas referentes a tarifas, os empresários afirmaram que não havia definição do ritmo de liberalização e dos produtos incorporados à Tarifa externa Comum (TEC), de modo que existiam impactos consideravelmente diferentes entre os setores econômicos⁸⁴.

Um juízo cuidadoso das manifestações empresariais mostra que não foi feito um veto político à Venezuela, mas, sim, a uma integração incompleta, que não trouxesse vantagens a mais setores econômicos (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 8). Em outras palavras, estava em andamento um processo de barganha, de modo que setores que ainda não tinham benefícios diretos no comércio com a Venezuela gostariam de tê-los – e mandaram um recado pela imprensa para os negociadores. Os interesses setoriais dos empresários são legítimos; porém, é preocupante a dimensão desproporcional que adquiriram, a ponto de ameaçar o interesse nacional, que é estratégico, de longo prazo (LIMA; SANTOS, 2008, p. 14).

Pouco depois, Chávez deu ultimato aos Parlamentos brasileiro e paraguaio, que ainda não tinham aprovado o Protocolo: exigiu a aprovação em prazo de três meses – caso contrário, desistiria da integração ao bloco. No Brasil, a então Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, reagiu, afirmando ser imprópria a fixação de prazo. No Senado, novamente, concentraram-se as críticas mais fortes à postura de Chávez.

Para contornar a crise, foi implementada uma nova estratégia da base governista, que buscou aproximar os Parlamentos de Brasil e Venezuela (SANTOS; VILAROUCA, 2007, p. 9). O deputado Viera da Cunha (PDT-RS) convidou o embaixador da Venezuela para se reunir com deputados na CREDN da Câmara. No dia seguinte, o mesmo foi feito na CREDN do Senado. Adicionalmente, o chanceler Celso Amorim foi ao Congresso para tratar da adesão de Caracas ao bloco regional. Chávez, ao seu turno, também deu a sua colaboração para dirimir o problema, baixando o tom de voz. Sem mencionar suas declarações sobre o Congresso brasileiro, reiterou a amizade com Lula e o interesse em integrar o MERCOSUL.

Os novos desdobramentos surtiram efeito, de modo que o clima para aprovação do Protocolo melhorou consideravelmente. O Protocolo foi aprovado nas comissões da Câmara,

⁸⁴ Os setores automobilístico e de têxteis já estavam tendo vantagens comerciais diretas, ao contrário do setor de elétricos e eletrônicos, por exemplo (NECON, 2009).

passando a ser Projeto de Decreto Legislativo (PDC) e estando apto a ser apreciado no Plenário, onde ocorre a aprovação final de tratados pela Casa (MAZZUOLI, 2008, p.318).

Finalmente, o PDC foi submetido à votação em Plenário, em dezembro, no último dia de trabalhos da Câmara no ano, após acordo entre os governistas e o DEM⁸⁵. Posteriormente, foram feitos esforços para viabilizar o *quorum* necessário, pois o PSDB opôs obstáculos, especialmente ao uso de procedimentos mais céleres (NECON, 2009).

No mérito da questão, PSDB e DEM indicaram às suas bancadas que votassem contra o PDC, ao passo que o PPS liberou a bancada. Todos os outros partidos indicaram aos seus deputados que votassem a favor do PDC. Como resultado, o PDC foi aprovado: houve 265 votos favoráveis, 61 contrários e seis abstenções (NECON, 2009).

No debate em Plenário, deputados do PSDB discursaram no sentido de que seus votos contrários tinham como causa não a Venezuela, mas o seu presidente, Chávez, que poderia inviabilizar futuras negociações do MERCOSUL com outros países e blocos, uma vez que a necessidade de consenso para tomada de decisões no bloco enseja poder de veto a um país. Tal cenário traria mais problemas para o bloco, que já impunha ao Brasil limitações para a celebração de acordos de livre comércio com terceiros. Ademais, citaram o não cumprimento de aspectos técnicos e o fato de que a integração com a Venezuela ocorria desde o governo FHC, ainda que Caracas não fizesse parte do MERCOSUL.

O DEM manteve o discurso, com apenas uma nuance: seu líder, o deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), liberou alguns deputados para votar a favor do PDC, reconhecendo a relevância do impacto econômico positivo da Venezuela em estados da região Norte. Assim, 18% dos deputados do DEM votaram pela aprovação do PDC.

O argumento da cláusula democrática, por sua vez, não foi levado ao Plenário, pois fatores conjunturais o enfraqueceram: em data próxima, houvera referendo na Venezuela, em que Chávez foi derrotado e reconheceu a derrota. Em discurso no Plenário, o deputado do PSDB Duarte Nogueira chegou a reconhecer que a Venezuela era uma democracia.

A maioria do PPS (54%), curiosamente, depois de criticar o regime político venezuelano, votou pela aprovação do PDC, pois a adesão da Venezuela ao MERCOSUL ajudaria o povo desse país, segundo os deputados do partido.

Entre os deputados da base governista, merecem destaque os discursos de José Genoíno (PT-SP) e Ciro Gomes (PSB-CE). Genoíno afirmou que focar a política externa primordialmente em aspectos ideológicos dos governos nacionais é algo ultrapassado, uma

⁸⁵ Tal acordo consistiu na negociação de que, além do Protocolo, seriam votadas a indicação de um ex-senador do DEM para o cobiçado cargo de Ministro do TCU e a nova estruturação do CADE.

vez que a integração é mais complexa do que isso. Mencionou que tanto a União Europeia quanto o MERCOSUL pautaram suas ações por outras prioridades. Gomes, por sua vez, fez um dos discursos mais lúcidos sobre o tema, ponderando sobre sua dimensão estratégica: no contexto internacional existente, os países da América do Sul deveriam agrupar-se por imperativo de sobrevivência. Citou os avanços do MERCOSUL desde a sua criação, de modo que o comércio exterior brasileiro passou a depender menos das relações com os países do Norte (especialmente Estados Unidos), e afirmou que a adesão da Venezuela aumentaria as vantagens da integração (NECON, 2009).

Analisando-se o conteúdo do debate promovido durante a tramitação do Protocolo na Câmara, pode-se dizer que, inicialmente, a oposição concentrou o discurso na questão democrática: fatos recentes indicariam que a Venezuela estava na direção do autoritarismo, o que violaria a cláusula democrática do MERCOSUL. Porém, os deputados do bloco governista, especialmente os de esquerda e centro-esquerda, responderam às críticas de forma coordenada, apontando as incoerências desse discurso.

Posteriormente, focou-se nos aspectos comerciais, trazendo ao debate preocupações do setor empresarial. As informações existentes na MSC foram consideradas insuficientes, especialmente as referentes ao cumprimento de exigências técnicas por parte de Caracas – definição de prazos de redução de tarifas e de retirada de restrições ao comércio de produtos brasileiros. Novamente, os deputados de esquerda e centro-esquerda contra-argumentaram.

Por fim, a oposição apontou questões regimentais referentes à tramitação do Protocolo no Congresso como óbice à sua aprovação. Afirmou-se que a MSC não teria passado pela Comissão do Parlamento do MERCOSUL. Esclareceu-se, porém, que a MSC passou pela Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, mas justamente quando ela estava em fase de extinção, de modo que ficou quatro meses parada, aguardando relator. Finalmente extinta a CPCM, a MSC foi enviada à CREDN, onde em seguida foi designado como relator o deputado Doutor Rosinha (PT-PR). Para regulamentar esse vácuo que surgiu com a extinção da CPCM, foi editada a Resolução 1/07 do Congresso Nacional, que revogou a Resolução 1/96 CN e dispôs que não seria necessário parecer da Comissão do Parlamento do MERCOSUL⁸⁶.

Aprovado na Câmara, o Protocolo, contido no PDC 430/2008, foi remetido ao Senado, onde deveria obter a aprovação final do Congresso Nacional. No Senado, como já foi

⁸⁶ Com a criação do Parlamento do MERCOSUL, houve mudanças na organização das comissões, pois passou a existir a Representação Brasileira nesse Parlamento (Senado Federal, 2009).

referido, os problemas enfrentados foram ainda maiores, inclusive porque nessa Casa a maioria governista era menos dilatada.

A CREDN do Senado era então presidida pelo senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG). Após sua eleição para a presidência, o senador manifestou-se claramente sobre o Protocolo: afirmou que era pessoalmente contra, indicando as justificativas de ordem política e econômica da oposição. Comentou que o exame da questão deveria ser feito sem pressa e que, apesar de o governo ter maioria na Comissão, tinha dúvidas sobre a posição de alguns parlamentares da base governista (NECON, 2009).

O senador José Sarney (PMDB-AP), por exemplo, então presidente do Senado, abriu voto contrário ao Protocolo, de modo que, antes de sua eleição para a presidência da Casa, sinalizara à oposição que poderia dificultar a tramitação do Protocolo. Os Senadores Mercadante (PT-SP) e Simon (PMDB-RS) reagiram às manifestações de Sarney sobre o tema, e o ex-presidente da República retratou-se. Mercadante mostrou bastante lucidez sobre a questão: ponderou que tratados são compromissos de longo prazo assumidos por Estados – e não por governos –, de modo que eles devem ser analisados com olhos voltados para os interesses maiores do país e para as normas constitucionais que tratam da política externa – e não para idiosincrasias políticas e ideológicas dos governos, que mudam conforme os ciclos eleitorais. Asseverou, por fim, que a aproximação da Venezuela ao Brasil e ao MERCOSUL ocorreu por meio de um longo processo histórico, que perpassou diversos governos, de diferentes orientações ideológicas, tanto do Brasil quanto da Venezuela (NECON, 2009).

Para não haver dúvidas quanto à lisura do processo legislativo, o Protocolo foi levado à votação no âmbito da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, que, em 18/02/2009, aprovou-o, por nove votos a quatro. O relator foi Dr. Rosinha (PT-PR).

Em março de 2009, o Protocolo deu entrada na CREDN do Senado. Em abril desse ano, foi realizada a primeira Audiência Pública sobre o tema na Comissão, com a presença dos ex-embaixadores Rubens Barbosa, Sérgio Amaral e Paulo Tarso Flecha de Lima (todos, na época, ligados a entidades empresariais), além de José Augusto Fernandes, diretor executivo da CNI (NECON, 2009).

Barbosa e Amaral focaram suas exposições no fato de a Venezuela não ter cumprido os requisitos técnicos, *i.e.*, na indefinição dos Grupos de Trabalho (GTs) formados para tratar do ritmo da liberalização do comércio exterior do País, tanto em relação à adesão à TEC do MERCOSUL quanto à definição dos produtos que integrariam a lista de exceções. Barbosa afirmou que esse cenário revelaria falta de transparência e comprometimento de Caracas. Amaral trouxe à análise o argumento da “falência do MERCOSUL” (já mencionado neste

capítulo). O representante da CNI também abordou a falta de informações no Protocolo. Flecha de Lima foi o único que defendeu a adesão da Venezuela, com base em uma visão estratégica do interesse nacional, segundo ele.

Apesar da ênfase nas questões técnicas, a oposição demonstrou, nessa audiência pública, desconforto com o tipo de liderança de Chávez, de modo que a crítica mais contundente à democracia venezuelana foi feita pelo senador Fernando Collor (PTB-AL), para quem Chávez caminhava para o autoritarismo e trazia discórdia à América do Sul. Nem sempre de forma explícita, a oposição mostrava ter outras preferências estratégicas: o senador Arthur Virgílio, por exemplo, em um momento defendeu abertamente a opção pela ALCA, de modo que, segundo ele, Chávez seria um empecilho para que a integração hemisférica se concretizasse. No fim, a solução apontada por Amaral foi encampada pelo relator, o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE): o Protocolo de adesão da Venezuela seria aprovado se os GTs fossem concluídos.

Ainda no mês de abril, foi organizada a segunda audiência pública, que teve a presença do chanceler, Celso Amorim, e do governador de Roraima, José de Anchieta Jr. (PSDB-RR). O governador tratou da importância das relações econômicas com Venezuela para os estados das regiões Norte e Nordeste do Brasil, de modo que o fato de ele ser de um partido de oposição fortaleceu a impressão de que esses fluxos econômicos eram realmente relevantes. O chanceler, por sua vez, discorreu sobre a dimensão estratégica da Venezuela para a integração sul-americana. Sobre os GTs, comunicou que Chávez ordenara aos seus diplomatas a retomada imediata das negociações e a conclusão, em breve, de um acordo básico sobre os pontos pendentes (NECON, 2009).

Nessa audiência pública, a oposição foi menos severa nas críticas – salvo o senador Collor, que novamente foi muito duro com o regime político da Venezuela. Como foi esboçado na audiência anterior, o relator teria colocado em segundo plano as críticas à democracia do País, privilegiando as questões técnicas. Sobre as intervenções de Collor, Amorim lembrou que, quando o MERCOSUL foi criado (na época que Collor era o Presidente da República), o Paraguai era uma democracia muito frágil, ou seja, o bloco ajudou na consolidação do regime no País (inclusive impedindo um golpe militar coordenado pelo General Oviedo, em 1996, contra o presidente Wasmosy). “A democracia é um processo em andamento”, afirmou o chanceler⁸⁷. Por fim, sobre o poder de veto de Chávez nas decisões do MERCOSUL, Amorim abordou a possibilidade de mudança nas regras, de modo que acordos

⁸⁷ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=SF&com=54>>.

comerciais do bloco não mais precisariam de consenso, aparecendo a figura do *waiver* (membro do bloco que, por não concordar com um acordo comercial, não o impediria, mas ficaria de fora dele).

Percebe-se que o governo foi responsivo às críticas e demandas da oposição. Ela teve à sua disposição vários instrumentos para expor suas posições, como os requerimentos de convocação de audiências públicas (escolhendo quem seria convidado ou convocado). O governo, portanto, não pôde simplesmente impor as suas decisões.

Por requerimento do senador Collor, organizou-se uma terceira audiência pública. Inicialmente, foram convidados o ex-chanceler Celso Lafer e o jurista Ives Gandra da Silva Martins. Adicionalmente, por requerimento do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), foram convidados também o embaixador do Brasil na Venezuela, Antônio José Ferreira Simões, e a professora do IUPERJ Maria Regina Soares de Lima (NECON, 2009).

Em sua exposição, Lafer mencionou três aspectos que considerava relevantes do MERCOSUL: 1) no campo estratégico, a contribuição para a paz na região; 2) no campo econômico, a cooperação aprofundada; 3) no campo dos valores, a consolidação da democracia e dos Direitos Humanos. Naquele momento, o ingresso da Venezuela colocaria em risco os avanços do bloco, afetando, inclusive, sua identidade. Como o MERCOSUL é uma integração profunda, os países devem respeitar normas e compromissos, de forma que não seria possível, em sua opinião, aprovar o Protocolo sem a conclusão dos GTs. Ademais, a Venezuela de Chávez destoaria dos valores do bloco, especialmente pelos problemas de suas instituições democráticas. Por reconhecer a importância econômica da Venezuela, recomendou a reformulação ao Acordo de Complementação Econômica (ACE 59). Para incluir o País na dinâmica política regional, sugeriu outros mecanismos diplomáticos, como a OEA e o Grupo do Rio.

Ives Gandra, por sua vez, expôs pontos similares aos de Lafer, especialmente no tocante ao adiamento da decisão sobre o Protocolo. Quanto às questões econômicas, defendeu que os GTs fossem concluídos; quanto às questões jurídicas, que as alterações nas regras de tomada de decisão do bloco (a figura do *waiver*) fossem negociadas nos GTs; quanto à questão da democracia venezuelana, que se aguardasse o transcorrer dos acontecimentos, analisando-se posteriormente se o regime poderia ser qualificado como democrático ou não.

Maria Regina, ao seu turno, sustentou posicionamento diferente, destacando as mudanças na política internacional, a importância da ampliação do MERCOSUL em direção ao norte do continente, a relevância da opção estratégica da Venezuela pelo Brasil e as consequências de uma exclusão desse país.

Sobre o processo de integração regional, lembrou que é uma política de Estado – e não de governo –, enfatizando que as iniciativas para o ingresso de Caracas no bloco regional remontam aos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e de Rafael Caldeira, na Venezuela. Este país alterou suas prioridades estratégicas: antes um país voltado para o Caribe e os Estados Unidos, passou a olhar para a América do Sul. Fez uma opção política (e não técnica) pelo Brasil, como revelam os fluxos de comércio e investimentos – o Brasil começou a ter espaço em nichos anteriormente dominados por Estados Unidos, México e Colômbia. Ao abordar a importância da ampliação do MERCOSUL em direção ao norte do continente (à região Andina), lembrou as consequências positivas para a questão federativa do Brasil: as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País também poderiam se beneficiar da integração regional, que, por imperativos de logística e geografia, ainda estava demasiadamente voltada para as regiões Sul e Sudeste.

A respeito do Protocolo de Ushuaia, ponderou que, embora ele estabelecesse a necessidade de plena vigência das instituições democráticas, não estabelecia quais seriam elas. Seriam aceitas as diversas concepções de democracia, inclusive as de índole participativa e plebiscitária, como o modelo venezuelano⁸⁸. Ademais, disse que a oposição venezuelana também optou pela radicalização: em 2002, tentou dar um golpe de Estado; posteriormente, pregou abstenção eleitoral, ensejando folgada maioria governista no Parlamento. Quando participou do jogo democrático, mostrou ser competitiva, derrotando Chávez em referendo.

Caso a Venezuela ingressasse no MERCOSUL, haveria a garantia do Protocolo de Ushuaia contra ruptura democrática – que já funcionou no caso de tentativa de golpe no Paraguai, em 1996. Ademais, esse ingresso aumentaria a segurança jurídica dos negócios realizados no País, que se submeteria às regras de solução de controvérsias do bloco, contidas no Protocolo de Olivos. A rejeição, por outro lado, implicaria radicalização política e instabilidade. Maria Regina fez uma analogia com o caso da expulsão de Cuba da OEA, que culminou na Crise dos Mísseis. Com a rejeição, igualmente, seria impossível manter o *status quo*, porquanto Caracas dificilmente manteria o Brasil como aliado.

⁸⁸ Apesar de não ser o foco deste trabalho examinar a qualidade da democracia venezuelana, mencionamos alguns comentários trazidos pela Professora Maria Regina. Segundo ela, o sistema político da Venezuela teria as duas condições mínimas para qualquer modelo de democracia: a vigência do Estado de Direito e a legitimidade da vontade popular. A Constituição do País prevê o referendo revogatório do mandato presidencial (pode ser feito após a metade do mandato, caso seja solicitado por ao menos 20% do eleitorado), o que aumentaria a prestação de contas horizontal do regime. Chávez foi submetido a tal referendo, em 2004, e permaneceu no poder, com 59,25% de votos favoráveis a ele. Desde 2005, havia ao menos uma eleição por ano, e a oposição, quando abandonou a estratégia de não concorrer, em 2007, mostrou ser competitiva (Senado Federal, 2009).

Por fim, o embaixador do Brasil na Venezuela, Antônio Simões, concordou com as opiniões de Maria Regina, inclusive acerca da impossibilidade de manutenção do *status quo*. Sobre as críticas ao cenário interno da Venezuela, afirmou que a sua entrada no MERCOSUL conferiria ao Brasil meios de cobrança, seja em relação à segurança jurídica, seja em relação à democracia. Fez esclarecimentos adicionais sobre as questões técnicas, tratando do histórico dos requisitos para ingresso na União Europeia⁸⁹ e dos aspectos técnicos para a adesão da Venezuela ao MERCOSUL (NECON, 2009).

A oposição e alguns senadores da base governista insistiram na postergação, ao menos até o fim das negociações técnicas. Maria Regina, porém, ressaltou que adiar significaria excluir a Venezuela, pois o que vale é o sentido político das palavras. Quanto às críticas ao regime político do país, comentou que não se poderia esperar que ele fosse o da predileção de cada um dos senadores. O líder do governo, senador Romero Jucá (PMDB-RR), afirmou que a votação do Protocolo era prioridade do governo – ou seja, passou a mensagem de que o governo faria uso dos mecanismos institucionais à sua disposição para fazer valer a sua maioria parlamentar. No fim da audiência, ficou a sensação de que a principal divergência dizia respeito ao momento da aprovação e de que a oposição poderia insistir na estratégia do adiamento reiterado, usando para tanto os meios institucionais a seu dispor (requerimentos de novas audiências públicas, de informações por escrito).

Após requerimento do senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), houve, ainda, uma quarta audiência pública sobre o tema, que foi muito importante para o encaminhamento dos debates. Nela compareceu, entre outros convidados, o principal opositor interno de Chávez, o prefeito de Caracas, Antonio Ledezma, que defendeu o ingresso do seu país no MERCOSUL. Em sua argumentação, Ledezma sustentou que os mecanismos institucionais do bloco regional poderiam controlar Chávez e garantir a democracia venezuelana. Além do Protocolo de Ushuaia, outra instituição apta a obrigar o Chefe de Estado venezuelano a prestar contas seria o Parlamento do MERCOSUL, que poderia, à semelhança do que ocorre no Parlamento brasileiro, organizar audiências públicas (com a presença de autoridades e membros da sociedade civil), solicitar informações, promover visitas. Isolar diplomaticamente Caracas, dessa forma, não seria o melhor caminho, segundo o expositor (Senado Federal, 2009).

Após quatro audiências públicas, o relator, senador Jereissati, entregou o seu parecer à CREDN, que recomendou a rejeição do Protocolo. O parecer foi dividido em três partes: a)

⁸⁹ No início, quando as Comunidades Europeias tinham poucos membros, existiam poucos requisitos técnicos para o ingresso. Ademais, mesmo após o crescimento exponencial do número de membros, muitas vezes os aspectos políticos ensejam a desconsideração de requisitos técnicos, como foi o caso das recentes adesões de Bulgária e Romênia.

aspectos econômicos e estratégicos; b) aspectos jurídicos e formais; c) aspectos políticos (Senado Federal, 2009).

Quanto aos aspectos econômicos e estratégicos, o relator resgatou o argumento da “falência do MERCOSUL”, pois o comércio interno do bloco cresceria menos do que o de outros blocos. As causas estariam nos problemas nas negociações para o livre comércio e a TEC, dificultadas especialmente pela Argentina, e tal cenário não seria alterado com o ingresso de um novo membro. O relator, porém, mencionou dados que mostravam a importância da eventual participação da Venezuela: o fluxo comercial entre Brasil e Venezuela crescente, com gigantesco superávit para o Brasil, graças à saída da Venezuela do Pacto Andino e as preferências tarifárias existentes desde então – mas que terminariam em 2011. As consequências negativas do término das preferências tarifárias com a Venezuela, entretanto, não foram devidamente abordadas, uma vez que o senador tratou apenas do caso do setor automobilístico, deixando de lado inúmeros outros, já referidos neste capítulo.

Ao analisar a geopolítica, o relator reconheceu que a adesão de Caracas ampliaria o bloco para o norte do continente, de modo que a integração passaria a ser realmente continental. Adicionalmente, tratou do impacto na dimensão federativa do Brasil – uma discussão muito cara ao Senado Federal, a Casa da Federação, segundo as instituições políticas brasileiras. Estranhamente, porém, Jereissati citou apenas os estados membros da região Norte do Brasil como beneficiários, silenciando sobre os do Centro-Oeste e Nordeste (onde fica o Ceará, estado representado por ele!).

Quanto aos aspectos jurídicos e formais, o parecer focou nas regras para a adesão ao MERCOSUL. Em reunião do CMC, posterior ao Tratado de Assunção, definiu-se que os resultados das negociações deveriam ser expostos em protocolos de adesão de novos membros. No caso da Venezuela, porém, os presidentes dos quatro membros do MERCOSUL, segundo o critério do consenso, decidiram deixar de lado a referida norma do CMC, autorizando que as negociações fossem posteriores à adesão. Dessa forma, o Congresso teria de aprovar um texto de tratado sem informações completas sobre o conteúdo das negociações.

Quanto à necessidade de conclusão das negociações técnicas antes da aprovação do Protocolo de Adesão pelos Parlamentos nacionais, reconhece-se que o tema é polêmico, de modo que são necessários alguns esclarecimentos.

O Tratado de Assunção, de 1991, conforme o seu artigo 20, está aberto à adesão de países membros da ALALC, caso sejam aprovados por decisão unânime dos Estados partes. A adesão foi posteriormente regulamentada pela Decisão 28, de 2005, do CMC, que

acrescentou alguns procedimentos: a) no artigo 3, são colocadas condições específicas para a adesão; b) no artigo 4, afirma-se que a negociação é feita por um Grupo Ad Hoc (GT) composto por representantes dos Estados parte e do aderente; c) no artigo 5, estabelecem-se prazos, e, caso não sejam observados, o CMC avalia a situação do Estado aderente; d) no artigo 6, afirma-se que os resultados das negociações são consagrados no Protocolo de Adesão, que deve ser incorporado ao ordenamento jurídico dos Estados signatários; e) no artigo 8, aduz-se que esta Decisão 28/05 não precisa ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados, pois regulamenta aspectos da organização e do funcionamento do MERCOSUL.

Dessa forma, a Decisão 28/05 não é norma jurídica dos Estados, mas, sim, uma orientação para o CMC quanto às adesões. O atraso dos GTs deve ser resolvido pelo próprio CMC, não sendo impedimento para a tramitação do Protocolo de Adesão nos países membros – Argentina e Uruguai já tinham aprovado o Protocolo, antes da conclusão dos GTs, pois os presidentes dos quatro países membros do bloco avocaram para si a decisão (SANTOS, 2007, p. 3). Na prática diplomática, percebe-se que acordos como esse estão sujeitos a constantes revisões em razão de questões conjunturais, assimetrias... No MERCOSUL, seguidamente há alterações nas listas de exceções, inclusive por parte do Brasil – em várias oportunidades, os GTs entre Brasil e Argentina não cumpriram os prazos previstos (NECON, 2009).

Percebe-se que, por pressão da oposição, aumentou a *accountability* do governo: respondendo a pedido de informações por escrito da Comissão, o chanceler prestou contas sobre as decisões dos GTs. Segundo as informações, Brasil e Venezuela chegaram a um acordo acerca dos cronogramas de desagravação tarifária no comércio bilateral e dos critérios para seu estabelecimento. Adicionalmente, informou-se que seria proposto um regime de adequação para a Venezuela, entre 2014 e 2018, da mesma forma que foi feito com os sócios iniciais do MERCOSUL, de modo que constariam nesse regime os produtos sensíveis para esse país. O senador, porém, afirmou que esses prazos dilatados (quatro mais quatro) não estavam previstos no Protocolo de Adesão e adiariam ainda mais a liberalização comercial. Apesar disso, o parlamentar concedeu no sentido de que o cronograma abordou de forma conclusiva os aspectos principais da negociação prévia ao ingresso de Caracas no bloco econômico.

Na parte em que critica os resultados dos GTs, verifica-se um problema de lógica na argumentação do senador. Ele reconhece que houve robusto incremento do comércio entre Brasil e Venezuela, graças à saída de Caracas do Pacto Andino e à sua opção pelo MERCOSUL, de modo que o *boom* comercial foi tornado possível pelo ACE 59. Porém, esse

acordo de complementação econômica expiraria em 2011, e o cenário mudaria substancialmente a partir de então. Apesar disso, o parecer recomenda a rejeição do Protocolo porque as negociações técnicas culminaram em um adiamento da liberalização comercial – que, com a não aprovação do Protocolo, sequer existiria! Há, dessa forma, inegável contradição na fundamentação do parecer.

Pode-se dizer que, quanto aos aspectos técnicos da negociação, a oposição, fazendo uso dos mecanismos institucionais que tinha à disposição (audiências públicas, informações por escrito), induziu o Itamaraty a acelerar as negociações. Elas foram concluídas em sua maior parte, respondendo-se às dúvidas levantadas. Como foi dito, o processo conduziu à maior transparência da atuação dos diplomatas negociadores.

Quanto aos aspectos políticos, foi citada a importância estratégica do ingresso de Caracas, incentivado na época do governo Fernando Henrique. O relator, todavia, mostrou preocupação com o regime político da Venezuela, com a sua democracia. Inicialmente tido como menos importante, esse fator se tornava central. Ao abordar o Protocolo de Ushuaia, Jereissati reconheceu que ele se aplicava apenas a casos de ruptura democrática, de modo que não seria uma barreira naquele momento. Admitiu que as eleições na Venezuela tinham sido legítimas, inclusive com aval da OEA. “Porém, não se pode dizer que exista legitimidade no processo eleitoral como um todo”, afirmou o senador⁹⁰, pois, segundo ele, o acesso da oposição ao poder seria dificultado com medidas que flertariam com o autoritarismo.

Assim, após debruçar-se sobre inúmeros aspectos, o relator reconheceu que a principal razão para rejeitar o Protocolo era a qualidade da democracia da Venezuela, que não lhe agradava. Em outras palavras, a principal função da política externa brasileira no tocante às relações com Caracas seria a de sentinela da democracia venezuelana...⁹¹

Apesar do parecer desfavorável do relator, o governo fez valer a sua maioria: o Protocolo foi aprovado na CREDN. O parecer do relator foi rejeitado, e foi aprovado o voto em separado do senador Romero Jucá (PMDB-RR) e de outros senadores, que passou a constituir o parecer vencedor (Senado Federal, 2009). Assim, o PDC 430/2008, que continha o Protocolo, foi encaminhado ao Plenário do Senado, última etapa do procedimento de aprovação do tratado pelo Congresso Nacional.

No Plenário, as lideranças concordaram em colocar o PDC em votação em dezembro de 2009. Aberto o debate, os pronunciamentos na tribuna foram mais focados na questão do

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=SF&com=54>>.

⁹¹ Ainda que fosse essa sua atribuição, o melhor meio seria incluir a Venezuela no MERCOSUL, pois haveria mecanismos de garantia, como o Protocolo de Ushuaia – foi esse o argumento, inclusive, do maior opositor de Chávez, Antonio Ledezma, prefeito de Caracas, em audiência pública na CREDN, como relatamos.

regime político venezuelano – e não em aspectos estratégicos da integração sul-americana. A oposição fez severas críticas ao modelo político da Venezuela e de alguns aliados seus no continente, porque ele seria caracterizado por instabilidade e teria o aspecto institucional ainda indefinido, oscilando entre democracia plebiscitária e ditadura. Esse regime político recebeu algumas pechas, como as de “caudilhismo”, “ditadura” e “neopopulismo”. Alguns senadores empregaram um tom mais agressivo ao discurso: o senador Mão Santa (PSC-PI) chegou a sugerir aos venezuelanos uma ruptura institucional “reparadora”, como fora feito em Honduras, contra o presidente Manuel Zelaya, legitimamente eleito (NECON, 2009).

Tanto o bloco de sustentação do governo quanto o de oposição aludiram à OEA para defender seus pontos de vista: a situação afirmou que essa organização internacional conferiu legitimidade às eleições venezuelanas, ao passo que a oposição mencionou os problemas descritos em relatórios de Direitos Humanos da mesma organização. Similarmente, o Protocolo de Ushuaia do MERCOSUL também amparou argumentos de ambos os lados: os opositoristas disseram que ele impediria o ingresso de Caracas no bloco, enquanto os situacionistas ponderaram que ele seria um instrumento importante para evitar ruptura democrática, caso a Venezuela fosse aceita no MERCOSUL.

Quanto aos aspectos políticos, os parlamentares de oposição apontaram dois problemas decorrentes da aprovação do Protocolo: a) trar-se-ia para o MERCOSUL um país que muitas vezes defendeu interesses contrários aos de Brasília (como nos contenciosos diplomáticos com Bolívia, Equador e Paraguai); b) conceder-se-ia a Chávez poder de veto nas decisões do bloco, inclusive sobre acordos comerciais com parceiros do Norte (citaram-se Estados Unidos, União Europeia e Japão), o que poderia acarretar isolamento diplomático. Em resposta, os senadores governistas sustentaram que, se o Brasil rejeitasse a opção política da Venezuela pelo MERCOSUL, ela buscaria outras alternativas, na América do Sul e fora dela (potências como China e Rússia), o que implicaria consequências não apenas econômicas, mas também geopolíticas.

Curiosamente, os aspectos econômicos da integração tiveram pouco espaço no debate em Plenário. Entende-se que isso ocorreu porque os argumentos opositoristas nessa seara foram paulatinamente perdendo espaço no debate, tendo em vista as respostas contundentes da coalizão governista. As críticas quanto às indefinições das negociações técnicas sobre redução de tarifas perderam peso quando confrontadas com os benefícios econômicos decorrentes da aproximação com Caracas.

Quanto à segurança jurídica dos investimentos brasileiros na Venezuela, a oposição voltou a atacar o regime político desse país, afirmando que a concentração de poderes no

presidente Chávez impediria o devido funcionamento da ordem jurídica. Os situacionistas rebateram, sustentando que, tendo em vista que tais investimentos já eram uma realidade, a entrada de Caracas no MERCOSUL tornaria possível o uso dos mecanismos de solução de controvérsia do bloco (previstos no Protocolo de Olivos), o que aumentaria a segurança jurídica.

Finalmente, foi realizada a votação em Plenário: por 35 votos a 27, foi aprovado o Protocolo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL, que tramitou no Congresso Nacional por quase três anos (Senado Federal, 2009). Foi feita votação nominal, que seguiu o padrão partidário e a clivagem situação *versus* oposição, salvo os previsíveis votos contrários de três senadores de partidos da coalizão governista – Fernando Collor (PTB-AL), Jarbas Vasconcellos (PMDB-PE) e Valter Pereira (PMDB-MS). Se fossem computados os votos dos senadores que abriram voto, mas não compareceram à votação⁹², o placar seria 41 a 33. Portanto, foi uma votação com pequena margem de diferença, o que refletiu as divergências de opiniões sobre o tema.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CASO

A apreciação pelo Congresso Nacional do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL causou uma mobilização inédita do Congresso Nacional no que diz respeito à análise de tratados sob a vigência da Constituição de 1988 (MENDES; NARCISO, 2007)⁹³. Observou-se que existem posições consideravelmente diferentes (por vezes antagônicas) sobre a política externa brasileira. Apesar de, em certos momentos, a oposição aproveitar alguns episódios para desgastar o governo perante a opinião pública (visando às eleições), olhando mais a política interna, há divergências de fundo sobre a adoção de políticas públicas.

Tais diferenças de posicionamento, porém, nem sempre ficaram explícitas, uma vez que a oposição evitou fazer uma discussão estratégica de longo prazo sobre a integração regional. Ela fez uso de obstáculos procedimentais e de críticas ao regime político da Venezuela para barrar (ou ao menos dificultar) a aprovação do Protocolo. Por que setores

⁹² Em comunicado, o senador Suplicy informou que seis senadores em missão oficial no exterior (na Conferência de Copenhague) manifestaram apoio à adesão. Por outro lado, alguns parlamentares discursaram em plenário contra a adesão, mas não estavam presentes no dia da votação nominal (NECON, 2009).

⁹³ Para afirmar o ineditismo desse caso, Mendes e Narciso (2007) compararam-no com o padrão de tramitação no Congresso Nacional de acordos internacionais de grande relevância para a política exterior do Brasil, como o Tratado de Assunção (que criou o MERCOSUL), o tratado com os resultados da Rodada Uruguai (que criou a OMC) e o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o MERCOSUL.

importantes da sociedade brasileira não têm essa visão estratégica? A política externa é um assunto ainda pouco discutido na sociedade brasileira, de modo que os problemas verificados estão ligados à carência de debate substantivo sobre a questão – e não a suposto “déficit democrático” da política externa brasileira. Inexistindo esse tipo de debate, os argumentos passam a ser míopes, de curto prazo, focados em questões conjunturais e eleitorais (GUIMARÃES, 2005).

A oposição teve à disposição vários instrumentos para expor suas posições, como os requerimentos de audiências públicas, de informações por escrito e de voto de aplauso ou repúdio. O governo não pôde impor as suas decisões, pois precisou ser responsivo às críticas e demandas da oposição. Em relação aos aspectos técnicos da negociação, a postura da oposição conduziu a maior rapidez das negociações, que foram concluídas em sua maior parte, respondendo-se às dúvidas levantadas. Dessa forma, o processo ensejou aumento da transparência da atuação dos diplomatas negociadores.

O caso em análise demonstra como a política externa brasileira é submetida à fiscalização do Parlamento. Ainda que o governo tenha meios para aprovar as suas proposições, há um processo legislativo, muitas vezes demorado, que expõe publicamente os resultados das negociações internacionais. Ademais, o panorama institucional brasileiro que regula a atuação do Legislativo na política exterior está em consonância com o da maioria dos países, especialmente com os do Ocidente, tendo em vista nossa tradição jurídico-constitucional⁹⁴. Em termos relativos, portanto, não se pode falar em “déficit democrático” da política externa brasileira. Há, claro, alguns problemas a serem enfrentado nas negociações, especialmente no que diz respeito ao sigilo necessário na diplomacia. Tais problemas, entretanto, existem em todos os países, mesmo nos que são considerados (ou que se consideram) os mais democráticos do mundo.

⁹⁴ Abordamos esse tema no capítulo I.

CONCLUSÃO

Entendemos que a melhor forma de concluir este trabalho é perpassar o caminho percorrido, indicando os pontos mais importantes.

Inicialmente, vimos que a origem da participação do poder Legislativo na política externa dos Estados remonta aos movimentos políticos e sociais do final do século XVIII (Revolução Francesa, Independência dos Estados Unidos) e ao constitucionalismo. A política externa passou a depender dos processos constitucionais e políticos internos dos Estados – e não apenas de monarcas e pequenos grupos de aristocratas. Os tratados, que são os resultados da política exterior com efeitos jurídicos, foram a partir de então submetidos ao Legislativo em quase todos os países.

Após as constituições garantirem a participação do Parlamento na política exterior, houve refluxo, de modo que essa participação passou a ser limitada. A principal razão para tanto foi o diagnóstico de que o tempo dos procedimentos parlamentares entrava em conflito, muitas vezes, com as características da política internacional. Em outras palavras, o dinamismo e a celeridade das relações internacionais não se ajustariam à lentidão dos processos constitucionais que conferem ao Parlamento a apreciação de todos os tratados. A Constituição da Bélgica de 1831 inaugurou o modelo – posteriormente adotado por muitas nações – em que alguns tratados (e não todos) devem ser aprovados pelo Legislativo.

Abordamos o espaço ocupado pelo tema no debate teórico das Relações Internacionais, mostrando que muitas teorias, direta ou indiretamente, analisam com ceticismo a atuação parlamentar na política exterior. A corrente realista entende que essa participação enseja perdas de coordenação, de modo que defende uma supremacia do Executivo (especialmente da burocracia) na condução da política exterior. Adicionalmente, apontamos que a relevância do próprio regime político para a política externa é considerada baixa por muitos autores, o que é evidenciado pelo fato de essa relação ser pouco estudada. Não existe umnexo mecânico entre esses fatores, de modo que outros devem ser considerados.

Por outro lado, alguns autores defendem uma maior participação do Legislativo nas relações exteriores. Entre eles, destacamos Putnam (1993) e Martin (2000). Com sua teoria dos Jogos de Dois Níveis, bastante baseada nos casos dos Estados Unidos e de países europeus, Putnam (1993) afirma que a influência do Parlamento é um meio de aumentar a barganha do Estado na negociação internacional, trazendo melhores resultados. Martin (2000), uma institucionalista, afirma que a participação institucionalizada do Legislativo na

política externa de um país aumenta a credibilidade dos acordos internacionais, otimizando a cooperação entre os Estados. Ainda que o Legislativo delegue poderes ao Executivo no tema política externa, mantém a influência por outros meios (como a manifestação prévia à ratificação de tratados), de modo que o governo deve considerar as preferências do Parlamento.

Comparando os sistemas existentes de participação do Parlamento na política exterior, percebeu-se que o ceticismo da teoria realista teve forte influência, pois essa participação sofreu limitações. Ainda assim, os parlamentares têm instrumentos para influenciar a diplomacia de suas nações. Em todas as constituições, mesmo nas que são consideradas mais democráticas, o indutor das relações exteriores é o Poder Executivo. Segundo o Direito Internacional e o Direito interno dos Estados, em regra os tratados são negociados e assinados pelo governo, cabendo ao Parlamento aprová-los (ou não) antes da ratificação, que, realizada pelo governo, compromete definitivamente o Estado no plano internacional. A ratificação é ato discricionário do Executivo, de modo que, mesmo após a aprovação legislativa, ele não está obrigado a ratificar o acordo internacional. Excepcionalmente, como no caso dos acordos comerciais nos Estados Unidos, autoriza-se o Legislativo a se manifestar durante as negociações do tratado.

Conforme prática internacional que foi juridicamente reconhecida, tanto pelo Direito Internacional quanto pelo Direito interno das nações, nem todos os tratados necessitam do aval parlamentar. O motivo para a consolidação dos acordos em forma simplificada (nos quais a assinatura já expressa o consentimento definitivo do Estado, dispensando-se a ratificação do governo e, conseqüentemente, a aprovação do Parlamento) foi a celeridade das relações internacionais, que nem sempre se adaptam às características do processo legislativo.

No segundo capítulo, tratamos da situação do Brasil. Em nosso País, a participação do Parlamento nas questões diplomáticas teve início na época do Império, como reação à celebração de tratados desiguais com nações estrangeiras no momento posterior à independência. Durante o Império, o governo prestou considerável atenção às manifestações sobre política externa que eram feitas no Parlamento, de modo que essa instituição contribuiu para o amadurecimento do debate das relações exteriores.

Com o advento da República, a influência do Legislativo no tema, embora tenha sido incrementada sob o prisma institucional, foi mitigada, na prática. Voltou a crescer no período democrático de 1945-64, quando o cenário de bipolaridade internacional e radicalização política interna ensejaram problemas na atuação do Parlamento na diplomacia brasileira. Evidenciaram-se as dificuldades que o uso da tribuna parlamentar para tratar de política

externa pode acarretar, pois a excessiva politização do tema não contribui para esclarecer o interesse nacional. O período mostrou que é preciso certa dose de pragmatismo na condução das relações exteriores, uma vez que uma nação não tem apenas amigos, mas também interesses. Em outras palavras, um país cuja orientação diplomática se comprometa com resultados deve ter relações econômicas com as outras nações que também desejarem tê-las, independentemente de aspectos da política doméstica. No período do Regime Militar, o Parlamento pouco influenciou a política externa, pois estava mais preocupado com a redemocratização do País. Pode-se dizer que as questões diplomáticas foram objeto de certo consenso entre os legisladores.

Após a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 conferiu considerável gama de atribuições ao Congresso Nacional a respeito da política externa. Os tratados, negociados e assinados pelo Executivo, devem ser aprovados pelo Legislativo antes de serem ratificados. Mesmo assim, como ocorre em todos os demais países examinados nesta dissertação, a doutrina jurídica reconheceu a legitimidade da prática existente de que alguns tratados prescindem desse aval parlamentar – os acordos em forma simplificada. São casos restritos, que não comprometem a lisura das negociações internacionais do país. O ordenamento jurídico brasileiro é integralmente ostensivo: todos os tratados, independentemente da forma, devem ser publicados oficialmente, o que reduz consideravelmente o risco de acordos secretos.

Além do exame dos tratados, a Constituição de 1988 conferiu aos parlamentares outros instrumentos para influenciar a política externa: a) autorizar, no Senado Federal, as operações financeiras externas de todos os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal); b) aprovar, no Senado Federal, após sabatina, os embaixadores indicados pelo Presidente da República; c) convocar Ministros de Estado ou chefes de órgãos vinculados ao Executivo para prestarem informações, pessoalmente ou por escrito; d) promover audiências públicas com autoridades ou membros da sociedade civil; e) aprovar votos de aplauso, repúdio ou similares a eventos relevantes da política internacional e nacional.

Ademais, foi visto que, para exercer controle sobre a burocracia, o Parlamento pode usar dois meios: a) *police patrol* (os parlamentares verificam diretamente as atividades dos órgãos do Poder Executivo); b) *fire alarms* (grupos interessados avisam parlamentares de sua confiança quando a burocracia se comporta de modo diverso às suas expectativas). Frequentemente, os parlamentares recorrem aos “alarmes de incêndio”, sendo procurados por setores da sociedade interessados em determinados pontos da atuação do corpo diplomático ou de outros órgãos da

burocracia ligados à implementação da política externa. Em virtude da amplitude e da complexidade das questões tratadas pelos legisladores, esse método tende a ser o mais eficiente.

Os estudos legislativos tiveram avanço notável nas últimas décadas no Brasil, motivo pelo qual não poderiam deixar de ser referidos nesta dissertação. Eles mostram que a preponderância do Executivo na sua relação com o Legislativo não se resume ao tema política externa – ela é um padrão dessa interação, nas mais diversas questões. O chamado presidencialismo de coalizão brasileiro permite a governabilidade – caso o governo construa maioria parlamentar –, pois as negociações com o Congresso Nacional ocorrem, predominantemente, com base nos partidos (e não nos indivíduos). Considerando a necessidade de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades sociais no Brasil, um Executivo forte não é algo necessariamente ruim – pode ser uma maneira de encaminhar as negociações políticas. Mesmo assim, apesar de o Legislativo ser reativo, ele tem uma força considerável para interferir nas políticas públicas.

Para melhor organizar o trabalho dos parlamentares (em relação tanto à qualidade quanto à celeridade), existem as comissões técnicas. Em virtude da grande variedade de matérias que são analisadas no Parlamento, é feita uma divisão de trabalho, de modo que grupos menores de parlamentares se debruçam sobre temas específicos. No Brasil, porém, o poder decisório dessas comissões ainda é relativamente baixo, de forma que poucas decisões suas prescindem de manifestação do Plenário da Casa. Para abordar política externa, são competentes as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

No terceiro capítulo, fizemos uma análise empírica dos trabalhos dessas Comissões nas Legislaturas 1999-2003 e 2003-2007 do Congresso Nacional, demonstrando que os parlamentares fazem bastante uso das ferramentas institucionais que lhes são disponibilizadas para influenciar na política externa. Alguns aspectos polêmicos dessa interferência legislativa nas questões diplomáticas, no entanto, deveriam ser regulamentados por lei, superando-se o atual cenário de insegurança. Em nome da clareza e da memória, seria importante formalizar as praxes do Parlamento na análise dos tratados, especialmente no que diz respeito aos acordos em forma simplificada e à aprovação parcial dos tratados. Como é feito em outros países, bastaria discriminar em lei os tipos de acordos internacionais que prescindem do exame parlamentar, bem como as possibilidades conferidas aos congressistas quando apreciam um tratado (entre as quais a aprovação parcial, se assim for entendido). No período analisado nesta dissertação, projetos de lei sobre essas questões estavam em tramitação no Congresso, mas ainda não tinham sido aprovados.

Nessas legislaturas que foram examinadas com detalhes, os parlamentares conviveram com os governos Fernando Henrique e Lula, que promoveram orientações diplomáticas substancialmente diferentes. As Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tiveram atividades bem mais intensas na legislatura 2003-2007, que coincidiu com o governo Lula. Os parlamentares preocuparam-se consideravelmente com a política interna dos países com os quais o Brasil se relacionou, especialmente com o seu regime político, de modo que foram raros os momentos em que as comissões parlamentares especializadas em política externa promoveram debates estratégicos, de longo prazo, a respeito do interesse nacional. Considerando que o governo Lula diversificou as relações exteriores do Brasil, dando ênfase à diplomacia Sul-Sul, naturalmente aprofundou as parcerias com países com cenários políticos diversos do nosso (com regimes políticos diferentes), o que incomodou muitos legisladores, especialmente os mais conservadores (da base governista ou não).

No quarto e último capítulo, a análise mais acurada do caso da apreciação pelo Congresso Nacional do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL evidenciou que o governo deve prestar contas ao Parlamento sobre a política externa implementada, porquanto o Legislativo dispõe de muitos mecanismos para fiscalizá-la. Os parlamentares (especialmente os de oposição) fizeram uso desses instrumentos para controlar a atividade do Executivo, que não pôde simplesmente impor os resultados das negociações internacionais conduzidas com Caracas. Dessa forma, o Parlamento aumentou a transparência da atividade diplomática.

Se, em termos de processo legislativo, o caso do ingresso de Caracas no MERCOSUL mostrou que a política exterior conduzida pelo governo está sujeita à fiscalização parlamentar, o conteúdo do debate demonstrou que é preocupante a ausência de visão estratégica (de longo prazo) do interesse nacional de boa parte dos parlamentares, que representam segmentos importantes da sociedade e da economia brasileiras. O principal fator levantado pela oposição para vetar a adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi a qualidade da sua democracia, o seu regime político, o que é considerado um modo ultrapassado de se fazer política externa. Os ganhos econômicos e geopolíticos para o Brasil com essa negociação internacional ficaram evidentes; mesmo assim, a sua aprovação no Parlamento ficou ameaçada, pois setores conservadores (inclusive alguns que faziam parte da coalizão governista, bastante heterogênea) tinham dificuldades de deixar de lado diferenças com o presidente Hugo Chávez sobre a política interna venezuelana em nome do interesse nacional, que é maior.

Ficou evidente que, no interior do Parlamento brasileiro, há visões consideravelmente distintas acerca da política exterior. No fim do debate, o governo fez valer a sua maioria e aprovou o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Entretanto, a heterogeneidade da base de apoio governista colocou em risco essa aprovação: se, por um lado, os parlamentares dos partidos de esquerda e centro-esquerda do bloco situacionista apoiaram o Protocolo desde o primeiro momento, por outro, os parlamentares dos partidos mais conservadores desse bloco (especialmente do PMDB) manifestaram-se de modo ambíguo no decorrer do processo, de modo que, ao final, a votação foi apertada, no Senado Federal (onde o governo tinha uma maioria menos dilatada do que na Câmara dos Deputados).

Observou-se que o Brasil tem um panorama institucional muito similar ao dos países de tradição jurídica ocidental (inclusive os desenvolvidos, do Norte) no que diz respeito à participação do Legislativo nas relações exteriores. Por isso, uma análise do conteúdo da influência dos parlamentares na política externa brasileira não pode colocar como principal entrave as instituições. Em outras palavras, a regulamentação institucional existente no País possibilita que o papel dos legisladores na política exterior seja qualitativamente diferente – melhor, ao nosso ver. A inserção internacional do País poderia ocupar um espaço muito maior na agenda política do Congresso Nacional. Dessa forma, uma crítica qualitativa à participação do Congresso Nacional na política externa brasileira não pode acusar o ambiente institucional como o principal culpado pela baixa (ou ruim) influência dos parlamentares nesse tema.

Com as instituições que atualmente regulam a sua participação na política externa brasileira, o Congresso Nacional pode dar uma colaboração consideravelmente significativa para o aprofundamento do debate da inserção internacional do País. Obviamente, não se quer que a burocracia responsável pela questão (o Itamaraty) seja afastada da realidade social do Brasil e das demandas do seu povo – como se fosse o Castelo de Kafka. O País ainda carece desse tipo de discussão, pois o tema política exterior ainda não ocupa, na agenda política e na sociedade (imprensa, academia), um espaço condizente com a sua relevância – por mais que esse espaço tenha crescido durante os governos do presidente Lula. Não basta que o debate seja voltado apenas para questões econômicas imediatas (déficits ou superávits na balança comercial, crises conjunturais da integração regional), pois ele deve ter como base uma dimensão estratégica, de longo prazo.

Que Brasil queremos? Independentemente da resposta, o modo de conduzir as relações exteriores é fundamental para atingi-la.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil**: dos descobrimentos à globalização. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

ANASTASIA, Fátima; MELLO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Unesp/Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 4.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução: Carmen C. Varriale (et al.). 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn>>. Acesso em: 21 out. 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 09 mar. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Conheça o Ministério**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/view>>. Acesso em: 11 maio 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=SF&com=54>>. Acesso em: 05 set. 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno**. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegInternoSF_Vol1.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2010.

CANANI, Ney. **Política externa no governo Itamar Franco, 1992-1994**: continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)**. Brasília: Editora da UnB, 1981.

_____. Political regimes and Brazil's foreign policy. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Foreign policy and political regimes**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 341-361.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 2. ed. Tradução de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Rev. bras. polít. int.** [online], v.51, n.2, p. 80-97, 2008 [cited 2009-12-08]. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar. 2009.

FENG, Liu; RUIZHUANG, Zhang. The typologies of realism. In: **The Chinese Journal of International Politics**, v. 1, n. 1, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1999.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HALIMI, Serge. **Democracia simplificada**. Disponível em: <<http://pt.mondediplo.com/spip.php?article169>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HURREL, Andrew. Political regimes and foreign policies: an introduction. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Foreign policy and political regimes**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 29-63.

KAFKA, Franz. **O castelo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Cultura Jurídica, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O interesse nacional e a integração regional. **Papéis Legislativos**, ano 2, n.1, abr. 2008. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 05 nov. 2009.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. I, p. 30-61, 1999.

MARENCO DOS SANTOS, André. Still a traditional political class? Patterns of parliamentary recruitment in Brazil. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, Fall 2005.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Atualização do direito dos tratados. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 133-206.

_____. **O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

_____. **O poder Legislativo e os tratados internacionais**. Porto Alegre: L&PM Editores: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983.

MENDES, Ricardo Camargo; NARCISO, Thaís. Tramitação de acordos internacionais no Congresso Nacional: padrões procedimentais. **Papéis Legislativos**. n. 7, nov. 2007. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 03 dez. 2009.

MILNER, Helen. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. 6. ed. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1985.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. **Sucessos e ilusões**: relações internacionais do Brasil durante e após a segunda guerra mundial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados** [online], v.48, n.2, p. 371-394, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 28 mar. 2009.

NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 365-387.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.

NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE O CONGRESSO (NECON). **Newsletter NECON nº 7**. Dez. 2008. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 04 mar. 2009.

_____. **Newsletter NECON nº 8**. Fev. 2009. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. **Newsletter NECON nº 9**. Abr. 2009. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. **Newsletter NECON nº 10**. Abr. 2009. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. **Newsletter NECON nº 11**. Jul. 2009. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 25 ago. 2009.

_____. **Newsletter NECON nº 12**. Out. 2009. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

_____. **Newsletter NECON nº 13**. Dez. 2009. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 30 dez. 2009.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. de. Legislativo e Política Externa: das (in)conveniências da abdicação. **Centro de Estudos de Negociações Internacionais**, São Paulo, nov. 2003.

PALM, Paulo Roberto. **A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Rev. bras. polít. int.** [online], v.51, n.1, p. 28-52, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter B. et al. **Double-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics**. University of California Press, 1993.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES, José Honório. **Interesse nacional e política externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**. v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.

ROUQUIÉ, Alain. **O Brasil do século XXI: nascimento de um novo grande**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

SANTOS, Fabiano. Aspectos regimentais da tramitação do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul. **Papéis Legislativos**. n. 7, nov. 2007. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 03 dez. 2009.

_____. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. Adesão da Venezuela ao Mercosul: des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional. **Papéis Legislativos**, n. 4, ago. 2007. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Is it possible to establish a causal nexus between foreign policy and political regime? In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Foreign policy and political regimes**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 13-27.

SCHWELLER, Randall L. The progressiveness of neoclassical realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. **Progress in international relations theory: appraising the field**. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 311-347.

SILVA, G. E. do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SKIDMORE, Thomas. Brazilian foreign policy under Vargas, 1930-1945. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **Foreign policy and political regimes**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003. p. 321-340.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/101_PDF.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2009.

VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística. **Demografía**. Disponível em: <http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=section&id=4&Itemid=4>. Acesso em: 14 dez. 2010.

VENEZUELA. Instituto Nacional de Estadística. **Economía**. Disponível em: <http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=section&id=5&Itemid=5>. Acesso em: 15 dez. 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

_____. **Relações exteriores do Brasil: o nacionalismo e a política externa independente (1945-1964)**. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

WALTZ, Kenneth Neal. **Theory of international politics.** New York: McGraw-Hill, 1979.

ZAKARIA, Fareed. **From wealth to power:** the unusual origins of America`s world role.
New Jersey: Princeton University Press, 1999.