

O Parlamento e a Política Exterior de Integração Regional. Atuação Senatorial Frente às Negociações para a Integração Comercial das Américas*

Rodrigo Regazonni de Oliveira

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação dos senadores brasileiros frente às negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O período por nós delimitado compreende, respectivamente, o lançamento da proposta pela integração continental, ocorrida na I Cúpula das Américas, nos EUA, em 1994, até o ano de 2005, em que se evidenciou a paralisação do processo negociador. A abordagem da temática em referência orienta-se pela discussão a respeito do nível de interesse que o Parlamento brasileiro demonstra por questões internacionais, em que destacamos a política externa brasileira de integração regional. Apesar de não ignorarmos o papel predominante do Poder Executivo na formulação e condução da política externa nacional, e nem a comprovada carência de mecanismos participativos e decisórios formais à disposição do Parlamento para atuar nas diferentes facetas deste plano, buscamos aferir em que medida a atividade parlamentar se restringe ou não, na prática, ao seu exercício constitucional de aprovar ou rejeitar matérias sobre política exterior, conforme nos aponta o senso comum. O caráter polêmico das negociações e dos debates ocorridos no Brasil a respeito da conformação da ALCA, ao longo de mais de uma década, levou-nos a questionar qual teria sido o posicionamento dos congressistas com relação ao assunto, ou seja, se teriam manifestado interesse em se envolver mais intensamente com a controversa questão, ou se reservado a debatê-la somente na ocasião em que fosse submetida, na forma de um acordo, à sua apreciação formal. A proposta em tela - coadunada teoricamente ao pensamento de Robert Putnam e Helen Milner – pretende também oferecer respostas para duas perguntas por nós formuladas: a ausência de mecanismos formais de participação parlamentar nas negociações sobre a ALCA teria refletido um suposto desinteresse dos senadores pela questão? Em que medida esta referida ausência não teria impelido o Senado Federal a buscar influenciar o processo por outros meios, ou até mesmo fomentado demandas pela ampliação do papel constitucional do Congresso Nacional referente ao tratamento de questões externas? Na tentativa de dirimir tais questionamentos, servir-nos-emos particularmente da análise das Proposições elaboradas pelos próprios senadores.

Palavras-chave: Parlamento, ALCA, senadores.

1. INTRODUÇÃO

A relação entre o Congresso Nacional e a produção da política exterior nacional – particularmente a política exterior de integração regional – permanece ainda como um tema insuficientemente explorado pela literatura especializada do país. A considerar a existência de uma quantidade razoável de trabalhos publicados relativos à atividade parlamentar no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), verifica-se ainda uma carência de análises concernentes à atuação ou posicionamento parlamentares no contexto das tratativas de outras iniciativas de integração, em que podemos destacar, por exemplo, a proposta referente à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O diálogo em nível interamericano relacionado à instalação da ALCA, ocorrido entre 1994 e 2005, conformou-se por mais de uma década em um dos principais pontos da agenda de comércio exterior da região, vindo a evocar a atenção não somente das instâncias governamentais responsáveis por seu tratamento, mas também dos vários segmentos sócio-econômicos das nações americanas. No Brasil, as implicações prejudiciais de uma possível instalação da ALCA conforme as exigências norte-americanas repercutiram de modo significativo entre os setores sindicais, agropecuários, empresariais e da opinião pública nacional, na medida em que a expectativa em torno da implantação do projeto tornava-se cada vez mais concreta. O distanciamento entre o núcleo decisório e a população, notadamente expresso pela escassez de instrumentos participativos acessíveis à sociedade civil e também pela ausência de representantes políticos desta nos foros negociadores do projeto, intensificava ainda mais a percepção de impotência ou incapacidade do cidadão comum de exercer alguma influência sobre os rumos de um acordo de notória complexidade e magnitude.

Interessa ao presente trabalho, em referência ao quadro de déficit democrático acima identificado, analisar particularmente o modo como o Congresso Nacional – instituição representativa por excelência da população brasileira – posicionou-se frente ao avanço das tratativas para a integração comercial do continente. Face à significativa polêmica suscitada pelo tema, questiona-se se a ausência de mecanismos formais de participação parlamentar junto ao processo negociador da ALCA teria refletido um suposto desinteresse dos congressistas pela questão, ou, pelo contrário, tê-los-ia impulsionado a buscar influenciar o processo negociador por outras vias de atuação.

2. CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA TEÓRICA

Buscamos, em primeira linha, fornecer respostas aos questionamentos aludidos prescindindo da formulação e verificação de hipóteses por meio de sistemas interpretativos. Contudo, algumas premissas teóricas se revelaram importantes para o tratamento de dados empíricos e para a problematização do tema. Com relação a este ponto, destacamos duas contribuições em particular, que julgamos complementares e que dialogam entre si: o jogo em dois níveis (two-level game), de Robert Putnam; a teoria sobre cooperação internacional concebida por Helen Milner, baseada nos jogos em dois níveis.

A teoria do jogo em dois níveis, segundo Putnam (1988), diferentemente de muitas abordagens teóricas e conceituais vinculadas ao pensamento realista das Relações Internacionais, vê a cooperação internacional como um complexo jogo disputado em dois níveis, em que a política doméstica (Nível 2) e a política externa (Nível 1), no âmbito das negociações internacionais, estão inseparavelmente ligadas, na medida em que a credibilidade internacional dos governos democráticos repousa sobre sua capacidade de influência sobre suas instituições parlamentares para validar os acordos e tratados negociados com outros países. Aqui, as possibilidades de cooperação internacional emergem não somente no plano

externo, mas também com base em um conjunto de considerações originadas dos planos domésticos dos países que a procuram entabular. Neste sentido, a inter-relação entre variáveis endógenas e exógenas fundamentaria um jogo em dois níveis, em que os líderes políticos atuam, simultaneamente, em dois planos respectivos: o doméstico e o internacional. Este duplo movimento, em conformidade com o pensamento de Putnam, faz-se necessário na medida em que os parlamentares demonstram interesse em levantar maiores informações ou até mesmo se envolver diretamente em determinadas negociações. Não podendo as agências executivas desprezar a posição dos congressistas frente à tessitura de acordos e tratados internacionais, uma vez que dependem da aprovação dos parlamentares para implementá-los, constitui-se um fato de que o Poder Executivo e suas lideranças não são capazes de conduzir de forma autônoma o processo decisório externo. Necessitam, sobretudo, contar com uma boa disposição do Poder Legislativo para conduzi-la de forma razoável. Assim,

“In practise, expectational effects will be quite important. There are likely to be prior consultations and bargaining at Level II to hammer out an initial position for the Level I negotiations. Conversely, the need for Level II ratification is certain to affect the Level I bargaining. In fact, expectations of rejection at Level II may abort negotiations at Level I without any formal action at Level II” (PUTNAM, 1988, p. 436).

A afirmação supracitada enseja claramente uma revisão da concepção clássica dos realistas sobre o Estado. Para os realistas clássicos, o Estado é um ator unitário (WALTZ, 1979), cujo cenário doméstico afigura-se, para fins analíticos, como centralizado e hierárquico, em que o processo decisório afeito a questões de interesse externo colocar-se-ia à parte de temas ou discussões de política interna em benefício da eficácia e da coerência da ação do Estado no plano internacional, visto como descentralizado e anárquico.

Frente a esta presente dicotomia entre ambos os sistemas – doméstico e externo – no cálculo realista a respeito do processo de tomada de decisões do Estado, Helen Milner, ao estabelecer uma teoria sobre cooperação internacional baseada na teoria dos jogos em dois níveis supracitada, irá destacar a improcedência de uma divisão entre as esferas interna e externa. Milner defende a existência de um grande contínuo entre uma situação de total concentração de poder (hierarquia) e o ponto oposto em que todo ator possui algum poder de veto (anarquia). Entre estes dois extremos, situar-se-ia uma área chamada de poliarquia, espaço em que os arranjos oriundos da divisão de poder entre grupos domésticos são alcançados em função da variação da política doméstica entre a hierarquia e a anarquia. A ocorrência desta variação dependeria de três fatores cruciais: a diferenciação das preferências e dos interesses (VAZ, 2002) de ordem política dos atores domésticos, as instituições que conferem o poder que cada um possui junto ao processo decisório e a distribuição de informação entre essas instâncias. Assim, de acordo com a autora, só há poliarquia na política doméstica de um país quando se verifica a existência de variação de preferências entre os atores domésticos e descentralização do processo decisório (MILNER, 1997).

Dado o contexto acima, a distribuição do poder e informação entre Executivo e Legislativo, bem como suas divergências quanto às preferências de cada um, definiriam a extensão da poliarquia, sendo inevitável o conflito acerca do que o interesse nacional reclama e qual seria a melhor forma de consegui-lo. Seguindo tal raciocínio, a escolha de política externa é resultado do jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno, em que a convergência de seus interesses joga um papel crucial no que tange à coesão da atuação das agências executivas na esfera internacional. Conforme Milner (1997, p. 11), “the search for internal compromise becomes crucial in poliarchy. International politics and foreign policy become part of the domestic struggle for power and the search for internal compromise”, ou seja, a ação do Poder Executivo não pode prescindir do apoio doméstico, em que o Parlamento joga um papel chave, ao contrário do que normalmente se alega.

Feitas as considerações de ordem teórica, destacamos que a elaboração deste artigo tomou como ponto de partida a plausibilidade da seguinte conjectura: os parlamentares brasileiros, inseridos em um contexto de crescente imbricação entre os planos econômicos nacional e internacional, conformado pela progressiva integração dos mercados mundiais, não demonstram indiferença por temas de política externa, em especial por políticas de comércio exterior e de integração regional, na medida em que decisões tomadas neste âmbito passam a afetar de forma cada vez mais acentuada, negativa ou positivamente, os interesses de diversos segmentos sociais e econômicos domésticos por eles representados.

A seguir, abordaremos alguns dispositivos formais e demais modos de atuação proativa disponíveis ao Parlamento para participar da política externa nacional. Importa-nos operar uma descrição de cada um destes mecanismos e atividades supracitadas e ilustrar sua ocorrência no contexto das negociações da ALCA, com ênfase na atividade dos senadores.

3. MECANISMOS INSTITUCIONAIS DISPONÍVEIS AO CONGRESSO NACIONAL PARA PARTICIPAR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

À luz do exame dos Regimentos Internos das duas Casas Legislativas, pudemos identificar que o Parlamento detém um considerável conjunto de dispositivos por intermédio do qual seus membros podem exercer seu papel constitucional no âmbito da apreciação de tratados internacionais, da aprovação da escolha de chefes de missões diplomáticas de caráter permanente e da verificação e fiscalização da atuação das instâncias executivas em política externa.

Tais dispositivos, quando sujeitos à deliberação em Plenário, recebem geralmente a denominação comum de “proposição”. As proposições, na Câmara dos Deputados, podem consistir em: proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. Por sua vez, o Senado Federal também define tais mecanismos como proposições, com exceção do recurso e da proposta de fiscalização e controle.

A considerar a peculiaridade e também a complexidade de cada um desses mecanismos no âmbito do intrincado processo legislativo a qual pertencem, nas duas Casas Legislativas, importa-nos entretanto examinar e ilustrar especificamente aqueles que Deputados e Senadores empregaram para se manifestarem sobre o caso ALCA. Deste modo, abordaremos a seguir quatro proposições em específico: a) Indicação; b) Requerimento; c) Projeto; e d) Proposta de Emenda Constitucional.

A) Indicação

De acordo com o artigo 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991, Indicação é a proposição por meio da qual o deputado:

- “I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;
- II – sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 57).

Já pela forma do artigo 224 do Regimento Interno do Senado Federal, a Indicação corresponde, por sua vez, a

“(…) 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” (SENADO FEDERAL, 2007, p. 128).

Vale acrescentar que, segundo o artigo subsequente do Regimento supracitado, a Indicação produzida no Senado não poderá conter consulta, sugestão ou conselho a qualquer outro Poder, sendo o seu uso restrito ao âmbito interno da Casa.

Nosso levantamento feito por intermédio dos sistemas de busca informatizados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados revelou que poucos parlamentares fizeram uso das Indicações para tratar de questões de política externa. Particularmente com relação ao tema ALCA, entre 1994 a 2005, foram identificadas três Indicações, duas na Câmara dos Deputados (Inc 2805/2001 e Inc 1614/2001) e uma no Senado Federal (Ins 1/2001).

Dentre elas, destacamos a Indicação nº 01/2001, do Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE), cuja ementa sugere, nos termos do art. 224, combinado com o art. 99, inciso III do Regimento Interno do Senado Federal, que os parâmetros a serem observados pelo Brasil no processo negociador da ALCA fossem objeto de estudo pela Comissão de Assuntos Econômicos. Ao apresentar as justificativas da Indicação por ele apresentada, o referido senador descreve seis condições concretas e práticas para que as negociações resultem em benefício para o país e alcancem sustentação popular, e reitera que

“Embora as negociações internacionais sejam da competência privativa do Presidente da República, à luz do art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, estamos plenamente convencidos de que o Congresso Nacional não pode manter-se alheio ao processo de integração hemisférica em curso, dados os profundos impactos que ela irá produzir sobre a economia brasileira, e, em última análise, sobre o próprio futuro do nosso País” (SENADO FEDERAL, 2001, p. 10204).

Por meio dessa Indicação, o senador Lúcio Alcântara apresenta claramente uma demanda por esclarecimentos e informações sobre as negociações concernentes à ALCA, chamando a atenção da Casa para a necessidade de se realizar um estudo, no âmbito de uma comissão especializada, sobre os termos a partir dos quais a integração estava sendo negociada.

B) Requerimento

Conforme os Regimentos Internos da Câmara e do Senado dispõem, os requerimentos podem ser orais ou escritos. Por intermédio deste instrumento regimental, os parlamentares solicitam ou abdicam da palavra em plenário; pedem permissão (individual ou para sua bancada) poder falar sentado; propõem ler matérias ou discutir uma determinada proposição por partes, etc (ver art. 114, inc. I a XVII, do Regimento Interno da Câmara, e art. 214, inc. I a IV e art. 215, inc. I a IV, do Regimento Interno do Senado).

Há também outros tipos de requerimentos previstos por ambos os regimentos, dentre os quais importa-nos destacar quatro em particular, em virtude de seu emprego pelos congressistas no trato com as questões referentes à ALCA. São eles: a) os Requerimentos de informação a Ministro de Estado; b) os atinentes à convocação ou convite de Ministro de Estado perante o Plenário; c) os que versam sobre votos de regozijo, de louvor e de censura; e d) os relativos à criação de comissões externas ou representações parlamentares em eventos internacionais.

Basicamente produzidos com a finalidade de acompanhar ou monitorar a atuação diplomática em questões pontuais, os requerimentos de informação foram utilizados pelos parlamentares, no que tange ao caso ALCA, por três vezes. Foram encontradas duas

ocorrências na Câmara dos Deputados (Ric 3294/2001 e Ric 292/2003) e uma no Senado Federal (Ric 429/2003). A descrição da ementa e das justificativas de tais requerimentos revela uma preocupação, por parte de parlamentares, em levantar informações a respeito da posição do governo brasileiro acerca das negociações para a formação da ALCA.

Como exemplo, podemos citar o Requerimento de Informação nº 429/2003, produzido pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Esta Comissão, na figura de seu presidente à época, o senador Eduardo Suplicy, requereu cópia da íntegra das propostas apresentadas pelo governo brasileiro e pelo governo dos Estados Unidos no âmbito do processo de negociação da ALCA, em uma evidente demonstração do interesse dos senadores por tornar os pontos envolvendo a questão mais acessíveis e transparentes.

No que tange aos Requerimentos de Convocação ou Convite para tratar do tema ALCA, a Câmara dos Deputados emitiu três pedidos de convocação (Req 3/2001-CREDN, Req 56/2003-CREDN e Req 75/2003-CAPADR) e onze convites (Req 5/2001-CREDN; Req 60/2002-CREDN; Req 3/2002-CEALCA; Req 3/2002-CAPR; Req 628/2003-CAPR, Req 163/2003-CAPR, Req 71/2003-CAPR, Req 8/2003-CEALCA e Req 10/2003-CEALCA; Req 9/2003-CEALCA; e Req 252/2004-CAPADR) ao Ministro das Relações Exteriores para comparecimento em plenário ou em audiências públicas promovidas por eles, e um pedido de convocação (Req 13/2001-CREDN) e dois convites (Req 21/2001 e Req 1/2003-CEALCA) da mesma natureza para demais autoridades do Itamaraty. No Senado Federal, não foram identificados nenhum Requerimento de Convocação ou Convite de diplomatas com esta finalidade. A quase totalidade dos requerimentos selecionados por nós diz respeito à solicitação de esclarecimentos sobre a posição do Poder Executivo nas negociações da ALCA.

Com relação aos requerimentos de voto de louvor, de aplauso, de regozijo, solidariedade, congratulações ou semelhante (utilizados pelos parlamentares para manifestarem sua contrariedade ou satisfação perante ato público ou acontecimento de alta significação nacional ou internacional), levantamos, na Câmara dos Deputados, no que diz respeito à ALCA, apenas o Requerimento nº 94/2001, de autoria do então Deputado Aloizio Mercadante (PT-SP). Por sua vez, no Senado Federal, encontramos dois: os Requerimentos 780 e 150, ambos elaborados em 2001.

O Requerimento de Aloizio Mercadante conclamava o governo brasileiro a se retirar das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), caso porventura o Senado norte-americano viesse a aprovar, naquela ocasião, os termos da “Autorização para a Promoção Comercial” estabelecidos pela Câmara de Representantes daquele país. Segundo o referido Deputado, esta Autorização condicionava as negociações para a formação da ALCA à manutenção e ampliação dos mecanismos protecionistas que prejudicam as exportações brasileiras, por meio da distribuição de subsídios à atividade agrícola interna daquele país e a aplicação indiscriminada de medidas antidumping.

Ainda em 12 de dezembro de 2001, esse requerimento foi apresentado por seu autor, recebeu sua aprovação e forneceu condições para a imediata assinatura, por unanimidade pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, de uma Moção de protesto também formulada pelo Deputado Aloizio Mercadante. Na Moção, o referido parlamentar reiterava que a Lei de Autorização para a Promoção Comercial nos EUA, caso fosse implementada, inviabilizaria em definitivo quaisquer tentativas do Brasil de obter vantagens comerciais significativas nas negociações relativas à ALCA.

A conclamação contida na Moção em questão foi reproduzida e assinada, dois dias depois, no Senado Federal, por dez parlamentares, na forma do Requerimento 780/2001. Esta proposição, de modo semelhante ao Requerimento 94/2001, da Câmara dos Deputados, também lançava um apelo ao governo brasileiro para que se retirasse das negociações para formação da ALCA, em função dos novos termos da Autorização para a Promoção

Comercial (ou *Trade Promotion Authority*) aprovada pelo governo norte-americano. Esta Autorização foi também vista pelos senadores, à época, como um empecilho ao avanço das negociações referentes à ALCA, por prever o robustecimento dos mecanismos de proteção comercial dos EUA.

Enfim, no que tange aos Requerimentos que versam sobre a criação de comissões externas ou representações parlamentares para participar de eventos internacionais, pudemos identificar quatro destes documentos no Senado Federal (Rqs 217/1997; Rqs 241/1997; Rqs 1125/2003 e Rqs 1141/2003) cuja matéria fazia referência explícita à ALCA. Todos eles tratavam da participação de congressistas em reuniões ministeriais ou técnicas formalmente ligadas ao processo negociador da ALCA, ou em demais eventos de relevo cujo escopo se referisse diretamente a este tema.

C) Projetos

Segundo o Art. 108 e 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os membros desta Casa exercem a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à Constituição (que examinaremos logo em seguida). Destinam-se os projetos:

- “I - de lei a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República;
- II - de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República;
- III - de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos (...)” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 55-6).

De igual modo, para o Art. 213 do Regimento Interno do Senado Federal, os projetos compreendem:

- “I – projeto de lei, referente a matéria da competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República (Const., art. 48);
- II – projeto de decreto legislativo, referente a matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); e
- III – projeto de resolução sobre matéria da competência privativa do Senado (Const., art. 52)” (SENADO FEDERAL, 2007, p. 123-4).

Na Câmara dos Deputados, não foi localizado nenhum Projeto de Lei que fizesse alguma referência à ALCA. Igualmente, deparamo-nos com uma situação semelhante no Senado Federal. Contudo, em função de sua pertinência ao tema por nós estudado, julgamos válido destacar aqui o PLS 189/2003, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP).

O referido Projeto propõe a definição dos objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais. Chama-nos a atenção o seu artigo 4º, que condiciona o poder de iniciativa do Executivo em matéria de negociações de comércio exterior a uma prévia avaliação do Legislativo. Prevê esse artigo que

“O Congresso Nacional, através de suas Comissões competentes e de missões especialmente designadas acompanhará as negociações comerciais e, avaliará seus resultados parciais e finais, convocando membros do Poder Executivo e representantes da iniciativa privada facilitando a tomada de decisões e formulação de novas políticas. A avaliação aqui estipulada far-se-á obrigatoriamente antes da firma de todo e qualquer acordo, independente de sua natureza ou abrangência” (SENADO FEDERAL, 2003, p. 11368).

Em sua justificativa, o Senador Suplicy deixa claro que a concessão pelo Parlamento de mandato negociador para a celebração, pelo Executivo, de acordos internacionais na área comercial atenderia a vários objetivos importantes, entre os quais

“(…) permitiria ao Congresso exercer com pleno conhecimento de causa a prerrogativa que lhe confere o Artigo 84, VIII da Constituição de referendar, ou não, os acordos celebrados. Segundo, constituiria orientação segura para os negociadores brasileiros no que se refere ao interesse nacional. Um mandato específica os interesses a defender e delimita o campo de atuação da equipe negociadora, contribuindo para que seu trabalho seja, ao final, referendado pelo órgão outorgante. Ou seja, confere aos negociadores a segurança de estarem efetivamente defendendo os interesses do país. Terceiro, poria os negociadores e o próprio Poder Executivo ao abrigo de constrangimentos e pressões indevidas por parte de outros parceiros nas negociações” (Idem).

Esta proposição foi aprovada pelo Senado em abril de 2004, embora com modificações no que tange ao seu principal ponto (estabelecimento de mecanismo outorgante de mandato negociador pelo Legislativo ao Executivo). Mesmo sendo remetida à Câmara dos Deputados em seguida, por meio do Ofício SF nº 2005, de 20/10/04, ela ainda encontra-se em tramitação. Segundo César (2002, p. 22-3), “são essas proposições elaboradas por parlamentares que geralmente demoram a tramitar pelo Congresso Nacional, podendo um parecer levar cerca de sete anos para ser finalizado”.

Com relação aos Projetos de Decreto Legislativo, conseguimos identificar dois: um na Câmara (PDC 852/2001) e outro no Senado (PDS 71/2001).

O primeiro, de autoria do Deputado Henrique Fontana (PT-RS), propunha a convocação de plebiscito para decidir a participação do Brasil na ALCA. A realização deste plebiscito deveria ocorrer, segundo a proposição, no prazo máximo de 120 dias, a contar do término oficial das negociações do acordo e em data a ser fixada pela Justiça Eleitoral, ficando vedado ao Poder Executivo, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.709, de 18 de 2 novembro de 1998, assinar o ato internacional até que o resultado das urnas pudesse ser proclamado.

Mesmo tendo sido arquivado o referido Projeto, após mais de três anos em tramitação pela Câmara, vale destacar a preocupação demonstrada pelo parlamentar quanto ao assunto. Em um artigo de sua autoria, em que abordou seu Projeto, o Deputado Fontana defendia que a adesão do Brasil à ALCA não deveria ser tratada de forma restrita apenas aos círculos da burocracia diplomática e tecnocrática, mas também ser submetida ao julgamento da população brasileira por meios democráticos.

Por sua vez, o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) 71/2001, de autoria do senador Roberto Saturnino (PSB-RJ), também versava sobre a convocação de plebiscito a respeito da ALCA. Contudo, diferentemente do PDC 852/2001, a proposição formulada pelo senador Saturnino demonstrava uma preocupação ainda maior pela questão. Defendia a promoção de consulta popular para definir a suspensão ou não das negociações para o ingresso do Brasil na ALCA pelo prazo de 20 anos. Conforme seu o Art. 2º,

“Ficam sustadas até a proclamação dos resultados do plebiscito de que trata este Decreto Legislativo, na forma do estabelecido pelo art. 9º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, as medidas administrativas que visem ao ingresso do Brasil na ALCA” (SENADO FEDERAL, 2001b, p. 06652).

Em sua justificativa, o parlamentar chamou a atenção para o fato de que o Brasil vinha sofrendo pressões “quase insuportáveis” para aderir à ALCA. Alegou que a economia do país, à época, não tinha condições de se integrar à economia norte-americana, em função da disparidade competitiva entre ambos os setores produtivos. Para o parlamentar, esta questão não poderia ser resolvida sem que o Brasil se fortalecesse e se integrasse antes “com

os demais países da América do Sul para poder cumprir, em condições menos desfavoráveis ou menos desiguais, a integração com aquela grande potência” (Idem).

Por fim, dentre os Projetos de Resolução formulados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, pudemos encontrar dois referentes à ALCA: o PRC 132/97 e o PRC 147/2001, ambos produzidos no âmbito da Câmara dos Deputados e com o propósito de criar Comissões Especiais para acompanhar as negociações acerca do processo de integração continental. As duas proposições apresentam pontos comuns em suas justificativas, ao defenderem a promoção do debate e da conscientização a respeito da questão pelo Parlamento, apelo que veio a ser correspondido pela Casa com a criação e instalação das duas referidas Comissões. Mais adiante, iremos abordar os trabalhos realizados por cada uma delas.

D) Proposta de Emenda à Constituição

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) consiste em uma Proposição subordinada a disposições especiais pelos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. De acordo com o Regimento da Câmara, a respectiva Casa apreciará proposta de emenda à Constituição

“I - apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

II - desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 85).

No Senado Federal, segundo o Art. 354 de seu Regimento Interno, a Proposta de Emenda à Constituição apresentada será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa.

Por se tratar de proposta de atualização ou emendo à Constituição Federal, a Proposição em questão, segundo o Art. 202 do Regimento da Câmara, deve ser remetida, primeiro, à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Casa logo que recebida pelo Presidente da Câmara. A Comissão em questão deverá se pronunciar sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. No Senado, conforme o Art. 356 de seu Regimento Interno, a Proposta de Emenda Constitucional é despachada, por sua vez, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer.

Nosso levantamento logrou identificar quinze PECs (elaboradas por deputados: PEC 36/1999; PEC 122/1999; PEC 345/2001; PEC 387/2001; PEC 402/2001; PEC 165/2003; PEC 223/2003; PEC 70/2003 e PEC 389/2005. Formuladas por senadores: PEC 28/2001; PEC 52/2001; PEC 23/2002; PECs 18/2003; PEC 20/2003 e PEC 34/2003) cuja matéria se referia a mudanças na ordem constitucional referente ao papel do Parlamento em política externa. Nove delas foram encontradas na Câmara dos Deputados e 6 no Senado Federal. No que tange à ALCA, encontramos duas PECs produzidas por deputados e três elaboradas por senadores, em cuja justificativa pôde-se constatar menções à iniciativa de integração em questão (PEC 345/2001; PEC 387/2001; PEC 52/2001; PEC 18/2003; PEC 20/2003).

As cinco PECs supracitadas tratam basicamente da instrumentalização de duas demandas específicas apresentadas pelo Congresso Nacional à época. A primeira refere-se a instituição e disponibilização de mecanismos de participação e de controle *ex-ante* aos

parlamentares para atuarem nas negociações sobre comércio exterior entabuladas pelo governo. A segunda demanda trata da ampliação da atribuição congressional de decisão não somente sobre a aprovação de chefes de missões diplomáticas no exterior, mas também sobre a escolha de representantes do país em foros negociadores internacionais.

A PEC 52/2001, de autoria do então senador Roberto Requião (PMDB-PR), forneceu-nos um exemplo claro da formalização da primeira demanda por nós elencada, ao defender o acréscimo de inciso e parágrafo único ao art. 49, e também outro inciso ao art. 84 da Constituição Federal.

O inciso a ser adicionado ao art. 49 previa o acompanhamento, pelo Legislativo, das negociações internacionais encetadas pelo Executivo em matéria de comércio exterior, desde sua origem até seu desfecho. Por sua vez, o parágrafo único sugerido estabelecia um prazo de até 30 dias para o Congresso emitir um relatório autorizativo, por meio do qual o Poder Executivo pudesse enfim assinar os atos, acordos, convênios e tratados contemplados pelo inciso a ser criado (no caso, o inciso XVIII). O inciso proposto ao art. 84 consumava o propósito da referida PEC, ao incorporar no rol de competências presidenciais a tarefa de submeter ao Congresso Nacional os documentos apontados no inciso XVIII, desde a data de sua elaboração até sua conclusão, para que os parlamentares pudessem monitorar os passos dados pelo governo nos foros negociadores externos.

Ao expor seus argumentos em defesa da validade de sua proposição, o senador Requião afirma que

“(…) hoje, justificam-se, e multiplicam-se no mundo inteiro, as ações políticas no sentido de não poder haver política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar no planejamento, na execução e no controle dessa política, em especial naqueles países potencialmente habilitados ao desenvolvimento permanente e capacitados para estabelecer relações multipolares num mundo econômico marcado pelo chamado processo de globalização” (DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 2001c, p. 29890).

Para reforçar a relevância da dimensão parlamentar no contexto das relações internacionais apontadas pelo senador, este também evocou o papel de relevo desempenhado pelo Congresso dos EUA no que tange a sua capacidade de exercer controle, em especial, sobre a política externa de natureza comercial de seu país. Desta forma, Requião realçava a utilidade das medidas colocadas por sua proposição, ao chamar a atenção para a necessidade do Parlamento brasileiro reunir meios para exercer uma atuação semelhante a de seu homólogo norte-americano, visto as consequências de vulto a serem arcadas pelo país com a consumação de negociações internacionais as quais o governo brasileiro integrava naquela ocasião. Reiterava também o senador em questão que, com a aprovação da PEC 52/2001, os parlamentares teriam à sua disposição uma estrutura ágil para “providenciar o estudo e a análise de propostas de negociação para o ingresso do Brasil no bloco econômico da União Européia e em uma possível Área de Livre Comércio das Américas” (Idem).

5. Conclusão

Visto estritamente sob o ângulo de suas atribuições constitucionais, o Parlamento tem sua atuação em matéria de política externa fortemente limitada por seu papel de apreciador de acordos e tratados internacionais *ex post*, inexistindo, em termos formais, mecanismos ou dispositivos legais que obriguem o Poder Executivo a consultar anteriormente o Congresso Nacional sobre a adequabilidade de propostas comerciais negociadas em âmbito internacional. Esta atual configuração de nossa legislação constitucional, aos olhos de um observador desatento, poderia traduzir-se em uma inoperância dos parlamentares no que tange à produção

da política de comércio exterior brasileira, cabendo a tais atores políticos apenas decidir, posteriormente, por sua implementação ou não. Contudo, ao invés de corroborarmos esta impressão, compartilhada pelo senso comum, resolvemos colocá-la à prova, para verificar, à luz do exame das atividades congressistas, em que medida o comportamento de tais atores refletiria as suas limitações decisórias em matéria de política externa, a tomar o tema ALCA como referência do presente trabalho.

A análise da matéria e da justificativa de determinadas proposições também tornou evidente o expressivo nível de preocupação dos parlamentares com relação à ALCA, sendo possível afirmar que a integração do continente motivou, direta ou indiretamente, o interesse dos senadores, em especial, em ampliar de modo significativo as atribuições do Congresso Nacional em matéria de política de comércio exterior. As demandas apresentadas pelos Projetos e pelas Propostas de Emenda Constitucional, examinadas anteriormente por nós, ilustraram isto de forma muito clara. Apesar da maioria delas terem sido arquivadas, constituiu-se um fato de que, na ocasião de sua apresentação, houve uma clara tentativa, por parte dos senadores, de tentar alterar os tradicionais padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo no que se refere especialmente à política externa. Conforme pudemos observar, foram requeridas pelos senadores demandas em prol do estabelecimento de um mecanismo constitucional por meio do qual o Legislativo brasileiro pudesse estabelecer os parâmetros a serem adotados pelo governo nas negociações comerciais externas, além de reivindicarem também a competência para acompanhar as comitivas negociadoras nacionais quando da negociação de acordos e tratados de comércio.

Por fim, vale salientar que, apesar da não-implementação das propostas formais feitas pelos senadores para ampliar as competências do Poder Legislativo em matéria de política exterior (a considerar o fato de que todas as PECs e os Projetos de autoria dos senadores citados neste trabalho foram arquivados, com exceção do PLS 189/2003, de autoria do senador Eduardo Suplicy), não se teve notícia, em nenhum outro momento da história recente do país, de uma tentativa tão explícita, por parte dos integrantes do Congresso Nacional, em ampliar suas competências decisórias no plano da produção da política externa comercial para além de suas atribuições tradicionais, ou seja, de apreciar e decidir pela implementação de acordos internacionais *ex post facto*. Conforme pudemos atestar, as negociações concernentes à ALCA assumiram um papel fundamental para o surgimento dessas demandas formais por ampliação de competências e responsabilidades parlamentares, a constituir um notável exemplo da relevância atribuída pelos parlamentares às questões externas, particularmente àquelas que demonstram uma maior imbricação ou envolvimento com a realidade nacional.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto. “A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro”. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, nº 12, jul/dez 90, p. 58.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. SANCHEZ, Michelle R (orgs.). O Brasil e a Alca. Os desafios da Integração. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2003.

BATISTA JÚNIOR, Paulo N. “A Alca e o Brasil”. In: Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol.17, nº 48, Mai/Ago de 2003, p. 267-293.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

CASTRO NEVES, João Augusto de. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas*, v.2. pp. 365-387. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

_____. “O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da Alca”. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, p. 103-138.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB/IBRI, 2002.

CESAR, Susan E. M. *O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira (1985-2002)*. Dissertação apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2002.

DRUMMOND, Maria Cláudia. *A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. Tese apresentada ao Departamento de História da Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. SANTOS, Fabiano. *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998.

MILNER, Helen. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games”. In: *International Organization*, 42(1), Autumn, p. 427-460, 1988.

SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Quinta-feira, 24 de maio de 2001.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Sexta-feira, 20 de abril de 2001b.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Sexta-feira, 30 de novembro de 2001c.

_____. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Quinta-feira, 16 de maio de 2003.

VAZ, Alcides C. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. *Alca. O gigante e os anões*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. “A ALCA e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul”. In: *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, vol. 29, n. 3, p. 127-146, nov. 2001.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

* Este trabalho é uma versão adaptada da Dissertação de Mestrado “O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da ALCA (1994-2005)”, defendida pelo autor no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília (UnB), em março de 2011, sob a orientação da Profa. Dra. Albene Miriam Ferreira Menezes.