
O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA*

João Augusto de Castro Neves

Introdução

As discussões sobre os rumos da política externa brasileira raramente ocupam espaço na agenda política do país. Em princípio, dois fatores se destacam como responsáveis por essa característica da política brasileira. Em primeiro lugar, a existência de uma burocracia especializada e institucionalizada, o Serviço Exterior Brasileiro, faz com que a formulação da política externa seja um processo praticamente insulado do restante das instituições estatais, ou seja, distante de influência político-partidária¹. Em segundo lugar, há o relativo desinteresse dos representantes políticos brasileiros sobre as ques-

* Este trabalho, apresentado no encontro anual da ANPOCS, em 2002, é uma versão adaptada da Dissertação de Mestrado "A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira: o caso do Mercosul", defendida pelo autor no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em março de 2002, sob a orientação da professora Maria Regina Soares de Lima.

tões internacionais, que ainda não repercutem significativamente em debates eleitorais. Trata-se, ainda, de situação onde existe assimetria nas atribuições dos poderes Executivo e Legislativo em relação à elaboração e à execução da política externa brasileira.

Este trabalho tem por objetivo avaliar a relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo na formulação da política externa brasileira que abrange os acordos econômicos de integração regional, o Mercosul, e de integração hemisférica, a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). Dois motivos me levam a tentar cumprir a tarefa proposta acima. O primeiro é o fato de a aproximação econômica e política com a Argentina, depois ampliada para o Mercosul, ser a principal operação de política externa executada pelo Estado brasileiro desde meados da década de 80, ou seja, processo que já dura mais de quinze anos. O segundo motivo é a problematização da afirmação de que a agenda internacional do país está concentrada no poder Executivo, fazendo do poder Legislativo um mero espectador da política externa. Reconhecer pura e simplesmente a participação desigual dos dois poderes na condução da política externa brasileira não deve ser a conclusão de nenhum estudo, mas ponto de partida para se tentar compreender a natureza desta desigualdade.

Parto, portanto, do pressuposto de que a participação do poder Legislativo na elaboração da política externa brasileira é menor do que a do poder Executivo. O “domínio do Executivo” nas questões internacionais é característica marcante de regimes presidencialistas². Deve-se observar, no entanto, que o domínio do poder Executivo sobre o poder Legislativo não é privilégio do processo decisório de política externa, estando presente em outras políticas públicas.

A elaboração da política externa brasileira é, segundo a Constituição de 1988, atribuída ao poder Executivo, restando ao poder Legislativo a função de implementar ou não (ratificando ou vetando) os tratados internacionais *ex post facto*³. No entanto, mesmo reconhecendo a he-

gemonia do poder Executivo no processo decisório em matéria de política exterior, acredito que a participação do poder Legislativo nessa área é mais eficiente do que parece, isto é, o comportamento dos parlamentares no processo decisório de política externa corresponde aos seus interesses⁴. Isto quer dizer que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação da política externa brasileira de cooperação regional é mais complexa do que a divisão de autoridade presente no texto constitucional pressupõe. Portanto, para medir essa participação mais significativa do poder Legislativo nos assuntos internacionais é necessário descobrir as maneiras pelas quais ela pode ocorrer – além da participação já descrita na Constituição.

Por ter grande importância dentro do repertório da política externa brasileira, a cooperação econômica regional no Cone Sul tornar-se-á fonte de argumentos que testarão minha hipótese. Isto é, analisarei a participação legislativa na política externa brasileira tomando as negociações do Mercosul como estudo de caso⁵. Motiva esta pesquisa, além da já mencionada importância deste projeto de integração regional, o argumento de que a participação do poder Legislativo na criação do Mercosul foi tímida (ou pouco institucionalizada) devido ao desenho institucional do próprio processo, tornando-o menos legítimo (Oliveira, 2001). Acreditar que a capacidade de influência do poder Legislativo se esgota na sua participação institucionalizada no processo de integração é sustentar uma visão equivocada da realidade.

O que procuro defender aqui é que essa participação tímida dos parlamentares no processo de integração regional é apenas aparente. Em outros termos, acredito que a participação do Legislativo nessas negociações seja sutil, porém eficiente. O comportamento do poder Legislativo no processo decisório da política externa de cooperação regional é função da convergência ou da divergência de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo. Com isso, são apresentadas as seguintes hipóteses que nortearam este trabalho:

Hipótese 1: Havendo convergência de interesses ou até mesmo consenso entre o poder Legislativo e o poder Executivo sobre qualquer assunto, o primeiro delega poderes ao segundo;

Hipótese 2: O poder Legislativo buscará influenciar o processo decisório de política externa quando houver divergência de interesses entre os dois poderes. Neste caso, a influência pode ser direta (participação institucionalizada) ou indireta (pressão sobre o Executivo).

Pode-se dizer que a política externa é conduzida “livremente” pelo poder Executivo se e somente se houver convergência entre os dois poderes. Isto é, havendo interesses semelhantes entre o Executivo e o Legislativo, este último abre mão de poder atuar de forma direta na elaboração da política externa do país para poder se preocupar com questões domésticas. No entanto, a partir do momento que os interesses dos dois poderes começam a divergir, os parlamentares procuram influenciar ou agir diretamente – institucionalizar a participação – nas questões externas. Portanto, diferentemente do que diz boa parte da literatura sobre política externa brasileira, o poder Legislativo não é alheio ou desinteressado sobre questões internacionais. Em relação ao Mercosul, o argumento apresentado aqui é que havia convergência de interesses ou, até mesmo, consenso entre os dois poderes. O aparente distanciamento (ou pouca participação institucionalizada) dos parlamentares das negociações do bloco econômico era, portanto, consequência natural dessa convergência.

Explicar a relação entre os interesses dos poderes Legislativo e Executivo e seus possíveis efeitos na condução da política externa brasileira é fundamental para se compreender a eficiência ou ineficiência da participação do poder Legislativo. Em outros termos, os interesses determinam o tipo de comportamento do Legislativo. O que se pretende aqui é mostrar que o poder Legislativo brasileiro teve sua maneira peculiar de mostrar a convergência de interesses em alguns assuntos de política externa – como é o caso do parágrafo único do arti-

go quarto da Constituição brasileira referente à integração latino-americana.

É importante observar que a afirmação de que a participação do poder Legislativo na política externa de cooperação regional é eficiente não significa dizer que há grande institucionalização desta participação nas negociações externas. Em outros termos, a eficiência da participação do poder Legislativo é determinada pela relação de interesses entre os parlamentares e o poder Executivo. Havendo convergência de interesses, como é o caso do Mercosul, a participação institucionalizada do poder Legislativo é pequena. Quando há divergência de interesses, como é o caso da ALCA, aumenta a vontade dos parlamentares de institucionalizar a participação nas negociações de política externa.

Mesmo afirmando que a baixa institucionalização da participação do poder Legislativo não deslegitima as negociações internacionais levadas a cabo pelo poder Executivo quando há convergência de interesses, há que se reconhecer que a criação de mecanismos institucionais que regulem essa participação é benéfica para a política externa brasileira. Nas palavras de Lima:

“A criação de novos mecanismos institucionais que garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político ex-ante e da prestação de contas ex-post ao Congresso Nacional são as soluções mais adequadas para responder aos novos desafios da política externa brasileira na era da globalização” (Lima, 2000).

A Importância da Participação Legislativa

O questionamento da relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo na formulação da política externa leva-nos a uma questão mais ampla, embora de semelhante complexidade: existe relação en-

tre as instituições políticas internas e o comportamento externo dos países? Em outros termos, existe relação entre a política doméstica e as relações internacionais? Atualmente, sem dúvida, muitos estudiosos de ambas as áreas responderiam prontamente que sim, mas, segundo Putnam (1988:431), “a política doméstica e as relações internacionais encontram-se freqüentemente entrelaçadas, mas nossas teorias ainda não conseguiram resolver essa relação confusa”.

O que se pode concluir dessa afirmação, e essa é uma premissa subjacente deste trabalho, é que muitas negociações internacionais de um país são influenciadas por fatores domésticos. Em outras palavras, a política internacional e a política doméstica são como dois níveis de um mesmo jogo, havendo permanente interação entre os dois níveis. Pretende-se, aqui, analisar um dos principais atores do nível doméstico, o Congresso Nacional.

Segundo Martin (2000), quatro hipóteses revelam a natureza da participação do poder Legislativo na cooperação internacional. Para a autora, em um mundo onde não há “contexto social”, o compromisso é a base da política internacional. Não havendo autoridade acima dos Estados nacionais que os obriguem a seguir determinado comportamento, o compromisso crível entre esses Estados é elemento fundamental para que haja confiança mútua no sistema internacional. Verificar as fontes internas desses compromissos torna-se, portanto, tarefa de extrema importância para melhor compreender a cooperação internacional (e regional).

A cooperação internacional (e regional) depende de compromissos críveis entre os Estados. Para Martin (2000), é a institucionalização da participação legislativa na cooperação internacional que amplia a credibilidade dos compromissos dos Estados, gerando então cooperação mais estável e profunda. Portanto, para fazer parte de processos de cooperação internacional, os Estados necessitam aumentar a cre-

dibilidade de seus compromissos. Dessa característica decorrem as duas hipóteses iniciais elaboradas por Martin (2000):

- 1) **Hipótese da Credibilidade** – A participação institucionalizada do poder Legislativo em acordos de cooperação internacional aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais;
- 2) **Hipótese da Cooperação** – A participação institucionalizada do poder Legislativo intensifica os processos de cooperação regional.

Esta preocupação com a credibilidade faz o processo de cooperação ficar mais longo e trabalhoso por causa do papel do poder Legislativo neste processo. Observa-se aqui a inovação teórica do pensamento de Martin (2000). Se antes o poder Legislativo era visto como ausente das negociações internacionais (teoria realista), como um possível obstáculo doméstico à cooperação internacional (Milner, 1997) ou como mero ratificador de tratados *ex post facto* (Oliveira, 2001), agora o papel do legislativo é mais relevante. Para Martin (2000), os legisladores podem influenciar o resultado das políticas externas de diversas maneiras, mesmo quando há delegação ao poder Executivo. Para defender o argumento da influência legislativa, a autora elabora mais duas hipóteses, a da delegação e a da influência:

- 3) **Hipótese da Delegação** – Legislaturas buscarão institucionalizar a participação nas negociações de cooperação internacional quando aumentar o conflito de interesses entre o poder Executivo e o poder Legislativo.

Para melhor compreender esta hipótese, torna-se necessária uma breve descrição da lógica da delegação. Toda democracia representativa requer delegação, onde um principal (o Legislativo) delega poderes a um agente (o Executivo). A delegação ocorre para solucionar problemas de ação coletiva, isto é, problemas de complexidade e incerteza por meio da distribuição de atividade e da especialização do trabalho. Trata-se, portanto, de uma resposta racional à realidade política, pois é por meio da delegação que se maximiza esforço para al-

cançar objetivos. Outro condicionante da delegação é a necessidade de haver convergência de interesses entre o principal e o agente (Lupia, 2000).

O ponto crucial aqui é sobre as conseqüências da delegação. Se temos um modelo onde a eficiência da delegação é máxima, isto quer dizer que quando começa a haver divergência de interesses entre o principal e o agente, a delegação perde validade (queda de gabinete em regime parlamentarista, por exemplo). Em regimes presidencialistas, a situação é mais complicada. O controle do agente (Executivo) pelo principal (Legislativo) varia de muito eficiente, onde há mecanismos constitucionais que regulam a delegação⁶, a inexistente, onde a delegação se transforma em abdicação.

Para Lima e Santos (1998:7):

“Por tais motivos [*sensibilidade a pressões distributivas, complexidade e estabilidade das decisões*], existem bons argumentos para a delegação constitucional de poderes decisórios do Legislativo para o Executivo, tendo em vista formular a política de comércio exterior. De fato, no caso brasileiro, o Executivo é o responsável pela formulação da política externa, cabendo ao Congresso o papel de poder ratificador”.

A hipótese nula da delegação é, portanto, a da abdicação. Neste caso, o Legislativo delega autoridade ao Executivo e fica sem mecanismos constitucionais de controle para influenciar os resultados das políticas (*policy outcomes*). Pode-se observar que a hipótese da abdicação define o modelo realista de elaboração da política externa, onde há o domínio do poder Executivo e o desinteresse ou incapacidade por parte do poder Legislativo. Essa hipótese da abdicação é rechaçada por Martin (2000). Segundo a autora, os legisladores se preocupam com o resultado de todas as políticas públicas (inclusive as políticas externas). Ou seja, o posicionamento deles em relação a essas políticas tem influência nos outros objetivos do legislador, como a reeleição, por exemplo⁷. Portanto, mesmo havendo delegação de autoridade do Legislativo para o Executivo sobre as questões de política ex-

terna, o legislador continuará interessado nos resultados dessa política e, conseqüentemente, manterá algum tipo de influência sobre todo o processo. Observa-se aqui a segunda hipótese sobre a influência legislativa:

- 4) **Hipótese da Influência** – O Poder Executivo não consegue manipular a estrutura da participação legislativa para evitar a influência desta na cooperação internacional.

Distinguir influência de ação é condição necessária para que se possa compreender esta segunda hipótese elaborada por Martin (2000). Os atores mais poderosos, ou seja, aqueles que exercem mais influência sobre os resultados, podem ser os que precisam agir menos. Isto porque a ação somente é necessária se não houver uma influência prévia no processo. Por exemplo, o presidente só usa seu poder de veto se ele não conseguir influenciar o resultado do processo. Ou seja, tentar medir o grau de influência do poder Legislativo sobre a política externa apenas por meio das ações efetuadas (isto é, da participação legislativa institucionalizada) seria impreciso. Para se perceber a influência legislativa, é necessário também relacionar as preferências dos legisladores aos resultados obtidos na política externa.

Na política externa, o *locus* da ação reside nas agências do poder Executivo. No caso brasileiro, a agência de política externa é o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Segundo Cheibub (1984), esta agência (o MRE) é caracterizada por um alto grau de institucionalização, isto é, pela alta capacidade de adaptabilidade, de complexidade, de autonomia e de coesão. Mesmo respeitando estas características da burocracia estatal, seria incorreto afirmar que os parlamentares estão distantes ou alheios ao processo decisório em matéria de política externa.

O contraponto à hipótese da influência legislativa é a hipótese da evasão, onde o Executivo busca manipular as instituições com o objetivo de evitar a participação do Legislativo no processo decisório. A eva-

são pode se dar por meio de acordos executivos (*executive agreements*), que são negociações entre poderes executivos e não necessitam de ratificação legislativa, e por meio de edição de medidas provisórias. Logo, a burocratização (centralização de poder nas agências) e a evasão (medidas unilaterais do Executivo) seriam as causas responsáveis pelo desinteresse e pela incapacidade dos parlamentares em atuar na política externa. No entanto, os modelos de organização legislativa e de interação Executivo-Legislativo apresentados por Martin (2000) rechaçam a idéia de que o Executivo tem interesse em evitar a influência do Legislativo nos assuntos externos e de que a burocratização do governo resulta em um sistema onde as políticas públicas são elaboradas apenas por administradores.

Quanto à hipótese da evasão, a autora observa que se esta estiver correta, ou seja, se o Executivo realmente busca evitar a influência legislativa nas questões externas, outros países ficarão mais receosos em assinar acordos com o país em questão. A hipótese da evasão pode ser refutada pela já mencionada hipótese da credibilidade – a participação institucionalizada do legislativo aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais. Isto se deve ao fato de que para entrar efetivamente em vigor, os acordos internacionais dependem da ratificação do poder Legislativo. Ao ignorar os interesses dos parlamentares nas negociações por meio da evasão, o Executivo não consegue dar garantia a outros países da implementação dos acordos internacionais. Logo, para o Executivo, o comportamento racional é não evadir-se. Cabe ressaltar aqui que, ainda assim, o Executivo detém um alto grau de autonomia nas negociações internacionais, que não é conseqüente da evasão, mas de outros motivos, porque “a natureza do sistema internacional demanda que Estados atuem de forma estratégica [...] e a delegação de autoridade ao executivo é, muitas vezes, necessária para permitir a ação estratégica. Não se trata de um sinal de impotência ou indiferença do poder Legislativo” (Martin, 2000:60).

As políticas públicas (e a política externa) são elaboradas, em grande medida, por administradores ou burocratas. Este fato se deve, principalmente, por razão de complexidade (natureza da delegação). No entanto, seria incorreto afirmar que o alto grau de especialização necessário para a elaboração de políticas públicas acarretaria o isolamento do Legislativo em relação à evolução destas políticas, seja por incapacidade ou por desinteresse. Apesar da delegação de autoridade, há diversos meios pelos quais os parlamentares podem influenciar a elaboração da política externa. Os mecanismos de influência são diretos ou indiretos.

O mecanismo de influência direta do poder Legislativo na política externa é a própria atividade legislativa institucionalizada. Este tipo de influência é mais aparente, pois consta do texto constitucional e dos regimentos internos do poder Legislativo. Os parlamentares podem influenciar o poder Executivo por meio das seguintes atividades legislativas:

- das comissões temáticas;
- manipulação orçamentária⁸;
- ratificação ou não dos acordos internacionais; e
- votação de leis domésticas previstas em acordos internacionais.

A organização legislativa em estrutura de comissões temáticas estimula uma participação mais eficiente dos legisladores nas respectivas áreas de interesse. Pelas mesmas razões que ocorre a delegação ao Executivo (por problemas de complexidade), há delegação dos legisladores para as comissões temáticas. Isto é, a criação de comissões permite aos parlamentares reduzirem os problemas de ação coletiva. Estas comissões não excluem os legisladores do processo decisório que ocorre nelas, mas apenas resolvem problemas de informação e de complexidade por meio de distribuição de atribuições. Em geral, cabe às comissões temáticas observar o comportamento das agências executivas de política externa. Segundo Martin (2000),

esta observação se dá pelo controle do tipo *fire alarm* (alarme de incêndio), e não do tipo *police patrol* (patrulha policial), porque o primeiro tipo de controle requer dos legisladores menos informação sobre os assuntos de política externa do que o segundo tipo. Isto quer dizer que a atenção dos legisladores estaria mais concentrada na repercussão das políticas externas junto à opinião pública, e menos nos aspectos técnicos das atividades das agências executivas.

Outro mecanismo com qual o Legislativo pode influenciar diretamente o Executivo é a manipulação orçamentária. Neste caso, a verba das agências de política externa do Executivo dependeria dos interesses dos parlamentares. Este mecanismo não faz parte da vida política brasileira, porque a lei orçamentária é iniciativa do poder Executivo, restando ao poder Legislativo a função de autorizar o orçamento. Apesar de os parlamentares poderem fazer emendas ao Orçamento Federal, não foi registrada nenhuma alteração na verba destinada aos órgãos responsáveis pela condução da política externa brasileira.

Os dois últimos instrumentos de influência legislativa são parecidos. A atribuição constitucional em matéria de política exterior dada ao poder Legislativo o permite ratificar ou vetar acordos internacionais efetuados pelo poder Executivo. Esses acordos internacionais, muitas vezes, precisam de reformas na legislação doméstica para ser implementados. Isto quer dizer, portanto, que votações sobre legislação doméstica podem influenciar os acordos internacionais. Pode-se dizer que desses meios diretos de influência deriva o mecanismo indireto de influência legislativa.

A influência que os instrumentos vistos acima exercem vão além das conseqüências diretas dessas atividades legislativas sobre o processo decisório da política externa. Isto se deve ao fato de o poder Executivo ter a capacidade de antecipar as possíveis reações do poder Legislativo em determinadas questões. Como foi visto, a influência legislativa na política externa aumenta a credibilidade internacional do

país. Por isso, o Executivo será desestimulado a entrar em confronto direto com o Legislativo nas questões externas. Na verdade, pode até haver conflito entre os dois poderes, mas há concertação política também. Esta concertação é constituída pelas próprias atividades legislativas (p. ex, via audiências públicas das comissões.) e por consultas do Executivo ao Legislativo.

Como é objetivo do poder Executivo antecipar os dilemas de credibilidade internacional, é pouco provável que os interesses dos parlamentares não façam parte dos cálculos das agências executivas nas negociações internacionais. O Executivo busca, portanto, antecipar as reações do Legislativo e, conseqüentemente, acaba por absorver alguns interesses dos parlamentares. Esse processo de antecipação (das reações) e de absorção (dos interesses) é o que amplia a credibilidade internacional do poder Executivo junto a governos estrangeiros. Como bem observa Putnam (1988:438): “De fato, as expectativas de rejeição no nível II [plano doméstico] podem abortar as negociações no nível I [plano internacional] sem qualquer ação formal no nível II”.

Sem entrar em detalhes sobre o argumento de Putnam, o fato é que a influência do poder Legislativo (ou Nível II) sobre as negociações internacionais (ou Nível I) é muito maior do que qualquer “ação formal”, ou melhor, do que as atribuições constitucionais do Congresso Nacional (atividade legislativa) pressupõem.

É de fundamental importância notar que o modelo de influência legislativa de Martin (2000) foi criado tendo como referência os regimes presidencialista dos Estados Unidos e parlamentaristas dos países da União Européia⁹. Portanto, não se pretende simplesmente transpor o modelo para analisar a vida política brasileira, o que seria irreal e irresponsável. Serão utilizados, sim, alguns aspectos do modelo que acredito serem adaptáveis a este estudo e enfocarei algumas

especificidades do caso brasileiro, que acredito serem interessantes para testar minha hipótese.

Um estudo recente que discute a atuação dos parlamentares brasileiros no Mercosul foi de enorme importância para este trabalho. Para Oliveira (2001), as negociações do Mercosul se concentram nas mãos do poder Executivo (MRE), desestimulando, assim, a participação dos parlamentares e, até mesmo, dos partidos políticos na integração regional. Para o autor, a participação do Legislativo e dos partidos políticos no processo de integração só se dá quando ocorre algum conflito pontual entre os dois principais países do Mercosul, como foi o caso do setor açucareiro (Oliveira, 2001, cap.4). Esta visão é compatível com a afirmação tradicional de que o poder Legislativo é mero espectador da política externa e “vítima” do domínio do poder Executivo.

É nesse ponto que se pode discordar da observação feita acima por Oliveira. Para esse autor, o distanciamento do Legislativo resultou em perda de legitimidade do processo levado a cabo pelo Executivo. Ora, se houve convergência de interesses entre os dois poderes, a concentração das negociações internacionais no poder Executivo não poderia ser vista como perda de legitimidade e, sim, como uma solução para aumentar a eficiência do processo decisório. A própria observação do autor, que quando houve conflitos pontuais (divergência de interesses), os parlamentares buscaram intensificar a participação no processo decisório, corrobora as duas hipóteses deste trabalho.

É importante observar que a pressão do Legislativo sobre o Executivo (participação indireta) pode ocorrer de diversas formas, sendo que o poder Executivo pode antecipar as reações negativas do poder Legislativo e, conseqüentemente, evitar a participação efetiva deste por meio de alterações na condução da política externa. Isto quer dizer

que mesmo não participando efetivamente das negociações, os parlamentares ainda assim podem influenciá-las¹⁰.

A Peculiaridade do Processo Decisório Brasileiro

Nos Estados Unidos, os momentos de delegação e de aumento de influência do Congresso são mais facilmente observáveis do que no Brasil. Quando há convergência de interesses entre o Congresso norte-americano e o poder Executivo, este recebe do poder Legislativo um mandato negociador, isto é, uma permissão para negociar livremente as políticas externas comerciais. O mandato negociador para acordos comerciais é a *Trade Promotion Authority* (TPA), conhecido anteriormente como *fast-track*. Isto quer dizer que os acordos firmados pelo Executivo não podem ser emendados pelo Legislativo, mas apenas ratificados ou vetados integralmente. Quando há divergência de interesses, o Congresso não concede ao poder Executivo o mandato para negociar livremente acordos comerciais com outros países. Neste caso, os acordos comerciais negociados pelo Executivo põem ser alterados por emendas no Congresso¹¹.

No Brasil, a relação entre o poder Legislativo e o poder Executivo é diferente. Como foi visto anteriormente, o texto constitucional de 1988 atribui ao Executivo a iniciativa de negociar acordos comerciais, restando ao Legislativo a função de ratificar ou vetar esses acordos posteriormente (situação semelhante à do Congresso norte-americano depois de delegada a TPA). A dificuldade em se analisar a convergência e a divergência de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil ocorre porque não há um mecanismo de delegação de autoridade (um mandato negociador) como há nos Estados Unidos (o TPA). A ausência de um mecanismo claro de delegação de autoridade é a principal causa da percepção de que o poder Legislativo está alheio às questões internacionais. Como analisar,

então, os momentos de convergência e de divergência de interesses entre os dois poderes em relação aos acordos regionais de cooperação econômica? Para demonstrar esses momentos, e a conseqüente participação do poder Legislativo, acredito ser importante analisar a Constituição de 1988 (e a Assembléia Nacional Constituinte) e a participação legislativa.

A Constituição Federal de 1988 apresentou algumas inovações em matéria de relações internacionais. De acordo com Dallari (1994), pôde ser observado, ainda na fase preliminar à instalação da Assembléia Nacional Constituinte, o crescente interesse nas questões internacionais.

O Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais continha quatro artigos que enunciavam os princípios fundamentais do Estado brasileiro no tema das relações exteriores. Foi também nas discussões preliminares à Assembléia Nacional Constituinte (embora não conste do Anteprojeto mencionado) que veio à tona o projeto que viria a se transformar em um dos princípios norteadores da política externa brasileira: a integração latino-americana. As discussões constitucionais precisavam levar em conta nossa realidade internacional e os princípios da política exterior, entre eles

“a prioridade aos nossos vizinhos latino-americanos (a grande pátria latino-americana à qual pertencemos por vocação cultural e geopolítica), a nossa identidade com nossas origens ibéricas [...] frente às quais devemos, por preceito constitucional, assumir a responsabilidade histórica de confraternizar-nos” (Santos, 1985:174-175).

Com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, intensificaram-se as discussões sobre os princípios de relações internacionais que deveriam ser incluídos no novo texto constitucional. Findos os trabalhos das comissões da Assembléia Nacional Constituinte, foi promulgada a Carta Constitucional de 1988 com o seguinte artigo:

“**Art. 4º** A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] **Parágrafo único.** A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Constituição, 1999:15-16).

A elaboração desse parágrafo único foi, de certo modo, influenciada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino), por meio dos parlamentares brasileiros que faziam parte daquela instituição¹². O objetivo do Parlatino era incluir essa emenda integracionista em todos os textos constitucionais da América Latina. No caso brasileiro, a inclusão dessa emenda na Constituição mostraria aos nossos vizinhos o interesse do país na cooperação regional. Esse fato é extremamente significativo se for levado em conta a desconfiança gerada pela percepção dos países vizinhos em relação aos objetivos do Brasil na região. Para o resto da América do Sul, desde sua independência, o Brasil oscilava entre o isolacionismo e o expansionismo¹³. O argumento dos membros do Parlamento Latino-Americano era que essa desconfiança cessaria de existir com a inclusão da emenda integracionista na Constituição brasileira.

A inclusão de um princípio norteador da política externa tão específico, como o da participação do Brasil em projetos de integração regional, é fato inédito na história constitucional do país. E mais, a inclusão do princípio integracionista na Constituição Federal demonstrou a forma peculiar pela qual o Congresso Nacional delegou poderes ao Executivo em matéria de política externa de cooperação regional. “O presente dispositivo deixa certo que o País conta com a autorização constitucional para buscar a sua integração em uma comunidade latino-americana de nações” (Bastos e Martins, 1988:464).

A ocorrência quase simultânea da elaboração de uma nova Constituição e da aproximação política e econômica com a Argentina ajuda a esclarecer as dúvidas sobre os interesses da elite política do Brasil. Não seria complicado imaginar que se o processo de aproximação

com a Argentina (e com o resto do Cone Sul) não fosse matéria de convergência de interesses entre o poder Legislativo e o poder Executivo, dificilmente a Assembléia Nacional Constituinte teria incluído o artigo sobre integração regional na Constituição de 1988. Pode-se dizer, também, que se não houvesse consenso em relação ao principal projeto de política externa brasileira desde meados da década de 80, a aproximação com a Argentina, as atribuições dos dois poderes em matéria de política externa provavelmente seriam diferentes das que constam no texto constitucional. Portanto, ao buscar acordos de cooperação regional, o poder Executivo não apenas está dentro dos limites da Carta de 1988, como está cumprindo um dever constitucional.

O Congresso Nacional e a Política Externa

O Mercosul é uma política externa de cooperação regional que representa a convergência de interesses entre o poder Legislativo e o poder Executivo. Com isso, o Legislativo “delegou” autoridade ao Executivo para levar a cabo o projeto de integração regional. A delegação, no entanto, ocorreu de forma peculiar, ou melhor, diferente de como se dá no modelo norte-americano. Pode-se dizer que o mandato negociador do Executivo brasileiro é o parágrafo único do artigo quarto da Constituição de 1988. Observa-se, ainda, que houve, em 1994, um processo de Revisão Constitucional que tinha por objetivo facilitar a votação de emendas à Carta de 1988. Foram aprovadas seis Emendas Constitucionais de Revisão e nenhuma delas tratava de política externa. Com isso, pode-se deduzir que a política externa brasileira, representada pelas negociações de acordos de cooperação regional, continuava a ter o respaldo do poder Legislativo, ou seja, era legítima. É dentro desse contexto, de legitimidade do poder Executivo em matéria de política externa, que pode ser entendida a “passividade”

do poder Legislativo. Trata-se, na verdade, de uma solução racional e eficiente aos problemas da realidade política (lógica da delegação).

O contraponto à hipótese acima seria o da consequência da divergência de interesses entre os dois poderes. Pela lógica, se quando há convergência, há delegação, havendo divergência, aumentaria a participação do poder Legislativo no processo decisório de política externa. Esse raciocínio é correto, mas é também mais complexo do que parece. Para esclarecer esse ponto, torna necessário apresentar duas possíveis consequências do maior interesse dos parlamentares em influenciar o processo decisório de política externa.

A participação direta ou institucionalizada é uma das consequências do maior interesse dos parlamentares na política externa. Essa participação é caracterizada pelo controle político *ex ante* (como um mandato negociador) e pela prestação de contas *ex post* (o papel ratificador já existente). Neste caso, a divergência de interesses aumentaria a tendência dos parlamentares à participação. Esta tendência, por sua vez, se transformaria em mecanismos concretos de intervenção nas negociações de política externa, por meio de possíveis mudanças nas atribuições constitucionais em matéria de política externa. No Brasil, o controle político *ex post* existe na forma do papel ratificador do Congresso Nacional. Segundo a Constituição de 1988, cabe ao poder Legislativo resolver definitivamente sobre tratados e acordos internacionais que acarretem compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Constituição, 1999:Art.49, Inciso I). O controle político *ex ante*, por sua vez, é inexistente no Brasil. A adoção do mecanismo de mandato negociador seria o modo pelo qual o poder Legislativo ampliaria, de forma significativa, o controle político sobre o poder Executivo no processo decisório de políticas externas comerciais¹⁴.

A outra consequência do maior interesse dos parlamentares na política externa seria a participação indireta ou influência sobre o processo

decisório. Esse tipo de participação é mais difícil de se verificar, pois é *ad hoc* e abrange o processo legislativo em si e a reação do poder Executivo. O Congresso Nacional, ao tornar explícita a vontade de participar a política externa, revela ao poder Executivo possíveis divergências de interesses. Esse tipo de influência pode se dar por meio das atividades legislativas das comissões temáticas (requerimento de audiência pública, indicação de chefes de missão no exterior, manipulação orçamentária da agência de política externa – pouco efetiva no caso brasileiro) ou do plenário (ameaça de rejeição de tratados internacionais, discursos).

O poder Executivo tem a capacidade de antecipar essa agenda do poder Legislativo, absorvendo alguns interesses nas negociações internacionais e, conseqüentemente, alterando o conteúdo da política externa. Essa antecipação se tornaria possível, principalmente, por meio de consultas feitas entre os dois poderes (reação dos parlamentares influentes e representativos etc.)¹⁵. A capacidade de adaptação do poder Executivo às novas circunstâncias se deve a sua própria institucionalização:

“Com relação à adaptabilidade e à complexidade não há nenhuma implicação mais profunda para ser examinada. Pode-se dizer, apenas, que o Itamaraty tem demonstrado uma capacidade muito grande de adaptação aos diferentes momentos da política externa brasileira, refletindo inclusive sobre sua estrutura organizacional [...] Esta adaptabilidade é, de certa forma, uma maneira de a instituição tentar manter sua posição na arena da política externa brasileira, uma vez que demonstra capacidade e disponibilidades para tratar das questões internacionais” (Cheibub, 1984:120).

A participação legislativa efetiva na política externa seria, em caso de antecipação de preferências, abortada pelo próprio Executivo. Mas, mesmo assim, a influência do poder Legislativo se fez presente, isto é, o poder Executivo levou em conta os interesses dos parlamentares nas negociações internacionais.

Portanto, afirmar que quando há divergência de interesses, a participação legislativa aumentará pura e simplesmente é impreciso. O que aumentará é o interesse dos parlamentares em participar das negociações de política externa, seja via participação institucionalizada, seja via absorção prévia das preferências dos parlamentares pelo poder Executivo (influência). Isto pode ser verificado quando é comparada a reação dos parlamentares aos acordos de integração regional (Mercosul) e às negociações para a integração hemisférica (ALCA).

Embora tenha sido um projeto praticamente consensual do Estado brasileiro, o Mercosul apresenta alguns pontos de conflito (ou divergência) de interesses. O caso do setor açucareiro é um dos mais conhecidos. Como observou Oliveira (2001), a vontade dos parlamentares em participar das negociações do Mercosul aumenta quando há conflitos de interesses. Ou seja, mesmo tendo ocorrido a “delegação” (via artigo integracionista da Constituição), o poder Legislativo permanece observando a atuação do poder Executivo. Quando esta parece ir em conflito com os interesses dos parlamentares, o poder Legislativo demonstra preocupação e busca influenciar o Executivo. No caso específico do Mercosul, Comissões Especiais foram criadas (além da Comissão Parlamentar Conjunta) pelo Congresso para acompanhar as negociações do bloco. Como foi visto antes, essa observação se dá pelo controle do tipo *fire alarm* (alarme de incêndio), e não do tipo *police patrol* (patrulha policial). Relembrando, o primeiro tipo de controle requer dos legisladores menos informação sobre os assuntos de política externa do que o segundo tipo. Isto quer dizer que a atenção dos legisladores estaria mais concentrada na repercussão das políticas externas junto à opinião pública, e menos nos aspectos técnicos das atividades das agências executivas (Martin, 2000).

É importante observar que as manifestações dos parlamentares nunca são contrárias ao Mercosul, mas apenas questionam aspectos técnicos da integração. Este fato pode ser comprovado por meio de uma pesquisa no Sistema de Informações do Congresso Nacional

(SICON). Em mais de mil documentos que constituem o processo legislativo e que são relacionados ao tema da integração, não foi encontrado nenhum projeto contrário à integração regional¹⁶.

Para contrastar com o momento de convergência que é o Mercosul, as negociações para a constituição da ALCA são interessantes. Por ser um processo mais recente e de maiores conseqüências econômicas e políticas que o Mercosul, os interesses de ambos os poderes não são muito claros ainda. De acordo com as manifestações dos parlamentares no processo legislativo, pode-se dizer que há muita preocupação. Vale mencionar as propostas de plebiscito e as Propostas de Emenda à Constituição que têm por objetivo instaurar o controle político *ex ante* do Congresso Nacional sobre a política externa comercial¹⁷. Cabe ressaltar aqui que, no decorrer dos últimos dois anos, o poder Executivo apresentou algumas divergências internas em relação à integração hemisférica¹⁸. Se alguma conclusão pode ser tirada dessa situação complexa é que a integração hemisférica (ALCA) não é matéria de consenso no âmbito de cada um dos dois poderes.

As Negociações da ALCA: Perspectivas

O receio do Brasil em participar de um processo de integração hemisférica se deve, principalmente, ao fato de tratar-se de um projeto da política externa dos Estados Unidos. Em 1990, o governo Bush (1989-1993) lançou a Iniciativa para as Américas, que tinha por objetivo negociar, “do Alasca à Terra do Fogo”, questões de livre-comércio, de investimento e o alívio da dívida externa dos países latino-americanos. O fracasso da Iniciativa para as Américas ocorreu porque os três temas de negociação propostos pelos EUA (livre-comércio, investimento e dívida externa) não foram suficientemente atraentes para os maiores países da América Latina¹⁹.

Embora o governo Bush não tenha conseguido levar adiante as negociações²⁰, o governo Clinton retomou o projeto de integração hemisférica promovendo, em 1994, a primeira Cúpula das Américas. A agenda da Cúpula das Américas é mais abrangente do que a da Iniciativa para as Américas, pois engloba temas de sociais, ambientais, de segurança, entre outros. Um dos motivos da inclusão de temas não-econômicos foi a falta de entusiasmo dos Estados Unidos em relação ao livre comércio. Segundo G. Albuquerque, a negociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) dividiu profundamente a classe política e os atores econômicos dos EUA (Política Externa, 2001). A consequência disso foi a não renovação do mandato negociador (o *fast-track*) nos dois governos do presidente Clinton (1993-2001).

É interessante observar que as respostas do governo brasileiro às iniciativas norte-americanas de política externa sempre se deram por meio dos acordos de cooperação regional. Depois da Iniciativa para as Américas, Brasil e Argentina resolveram adiantar as negociações para a criação de um mercado comum, além de atrair o Uruguai e o Paraguai. Se o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, previa a constituição de um espaço econômico comum no prazo de dez anos, o Tratado de Assunção, de 1991, previa o estabelecimento de um mercado comum até 1994, quatro anos antes.

A reação brasileira à Cúpula das Américas teve três vertentes. A primeira vertente foi a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que deu personalidade jurídica ao Mercosul. Este Protocolo constitui a permissão para o Mercosul negociar como bloco qualquer processo de integração²¹. A negociação deveria ocorrer não por meio de acordos bilaterais, como queria os Estados Unidos, mas por meio de *building-blocks*²². A segunda vertente da reação brasileira foi o início das negociações do Mercosul com a União Européia, com a assinatura de um Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional em 1995 e a reali-

zação, no Brasil, da Cimeira América Latina e Caribe – União Europeia, em 1999. A última reação do Brasil à Cúpula das Américas foi o não-envolvimento do país nas negociações sobre a integração hemisférica até 1997, quando foi realizada a Reunião dos Ministros das Américas em Belo Horizonte. O fato de o Brasil ter aceitado ser sede dessa reunião demonstrou o começo do envolvimento do país nas negociações, embora a preferência da diplomacia brasileira não seja discutir a agenda em si, mas os métodos para estabelecer a agenda de negociação.

A preferência do Brasil pelo contexto regional, em detrimento do contexto hemisférico pode ser resumida nas palavras de Guimarães (1999:285):

“O Brasil é o único país, devido às suas dimensões e ao seu potencial, que pode competir política e economicamente com os Estados Unidos na América do Sul. Assim, é preciso encarar a ALCA como um projeto essencialmente entre o Brasil e os EUA, tendo em vista os parques industriais muito limitados dos demais países, com exceção do México e da Argentina”.

E nas palavras de Fonseca Jr. (1997:29): “‘A prioridade óbvia’ de que se reveste a América Latina hoje para o Brasil é uma imposição da vizinhança geográfica, mas também a resultante de uma vivência histórica”²³.

Os Quadros 1 e 2 tornam ainda mais nítidas as diferenças nas preferências de certos setores da sociedade brasileira em relação aos projetos de integração. O Quadro 1 revela que, em meados da década de 90, a preferência das elites econômicas e políticas do país era pela integração regional, em detrimento da integração com os Estados Unidos e com outros mercados. A maioria significativa de congressistas (63%), administradores públicos (68,5%), empresários (57,1%) e sindicalistas (75,9%) concordava com a “prioridade óbvia” dada pelo governo brasileiro à integração sub-regional no âmbito do Mercosul.

O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA

Quadro 1

Alternativas de Integração Econômica (%)

Alternativas*	Congres- sistas	Administrado- res Públicos	Empre- sários	Sindicalis- tas
O Brasil deveria dar prioridade à integração sub-regional no âmbito do Mercosul	63,0	68,5	57,1	75,9
O Brasil deveria dar prioridade a um acordo de livre comércio com os Estados Unidos	13,1	22,5	20,9	6,3
Outros	23,9	9,0	22,0	17,8

* Resposta à pergunta: "Qual das duas alternativas melhor expressa seu ponto de vista?".

Fonte: Lima e Cheibub (1994).

Já o Quadro 2, além corroborar a prioridade dada pelo parlamentar brasileiro, no decorrer da década de 90, à integração regional (proximidade geográfica + América Latina = 46%), compara as preferências dos parlamentares dos quatro países do Mercosul pelas alternativas de integração. Pode-se dizer que em comparação aos colegas do Mercosul, os parlamentares brasileiros eram, no final da década de 90, os únicos que não levam em consideração a integração com os Estados Unidos (0%). O índice de parlamentares brasileiros que não responderam à questão (31%) é muito alto quando comparado ao restante dos parlamentares dos países do Mercosul. Em vez de deduzir prontamente que este índice refletiu o desinteresse dos parlamentares brasileiros nas questões de integração, deve-se observar que há outras razões possíveis para tal resultado: preferência dos parlamentares pelo protecionismo; metodologia usada na pesquisa; etc. É difícil saber a razão exata do alto índice de "sem resposta". No entanto, cabe enfatizar o contraste entre a integração regional (46%) e a integração com os Estados Unidos (0%).

Quadro 2

A Preferência dos Parlamentares dos Países do Mercosul pelo Tipo de Integração (%)

Fórmula de Integração*	Argentinos	Brasileiros	Paraguaios	Uruguaios
Proximidade geográfica	7	12	7	29
Com a América Latina	25	34	60	44
Com os Estados Unidos	4	0	7	8
Com o Resto do Mundo	48	23	26	16
Sem Resposta	16	31	0	3

* Alternativas de modelos de integração a serem escolhidos pelos parlamentares.

Fonte: Sáez (2000).

Como pode ser observada, a integração da economia brasileira ao resto do mundo passa, obrigatoriamente, pela integração regional. Esta percepção é compartilhada por Lafer (2001):

“Tenho dito que o MERCOSUL constitui destino para o Brasil e não uma opção. Parafraseando Ortega y Gasset, trata-se da circunstância do nosso eu diplomático. Não é um processo redutível a sua dimensão econômica, por mais importante que ela seja (...) A ALCA, em contraste, é uma opção. Se as negociações em curso resultarem na elaboração de um texto de acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio nas Américas, o Brasil poderá, em seu momento, decidir voluntariamente, a partir de sua própria avaliação do interesse nacional, se lhe convém ou não participar no esquema de livre comércio hemisférico”.

Diferentemente da integração regional, a integração hemisférica não consta dos princípios constitucionais norteadores da política externa brasileira. Isto que dizer que o Congresso não delegou ao Executivo o poder de negociar “livremente” os acordos de integração hemisférica. Assim como nos momentos de conflito dentro das negociações do Mercosul, nas negociações da ALCA o poder Legislativo demonstra claramente ao poder Executivo suas preferências por meio da intensificação da influência legislativa, como foi visto acima. O interessante é observar que as reações do poder Legislativo em relação às negociações da ALCA questionam os fundamentos da própria inte-

gração hemisférica, como a já mencionada proposta de plebiscito, e questionam também as atribuições dos dois poderes no processo decisório em matéria de política externa de comércio exterior (as PECs). Como já foi visto, essas Propostas de Emenda à Constituição, se aprovadas, institucionalizariam o controle político *ex ante* do poder Legislativo no processo decisório de maneira semelhante ao modelo norte-americano de mandato negociador do Legislativo para o Executivo.

A relevância das propostas que estão em tramitação no Congresso nacional se dá porque nunca houve, na história recente do país, nem no momento de Revisão Constitucional de 1994, uma tentativa tão explícita por parte dos parlamentares em institucionalizar a participação (*ex ante*) do poder Legislativo no processo decisório de política externa comercial. Como essas reações são recentes, a única conclusão que pode ser tirada dessa comparação entre as negociações do Mercosul e da ALCA é que, por ser a integração hemisférica matéria de disputa, os parlamentares estão buscando intensificar a participação do poder Legislativo nas questões de política externa.

Conclusão

Compreender a natureza da desigualdade nas atribuições dos poderes Legislativo e Executivo na formulação e condução da política externa brasileira de cooperação regional foi o objetivo deste trabalho. Seria muita pretensão acreditar que tal objetivo tenha sido alcançado em sua plenitude. No entanto, acredito que os argumentos apresentados aqui serviram para iluminar um pouco a relação entre os dois poderes no que diz respeito aos assuntos de política externa e, o que é mais importante, para refutar alguns argumentos em torno da matéria.

Quanto ao poder Executivo, sua atuação é, de fato, maior do que a do poder Legislativo em matéria de política externa. No entanto, o que

alguns consideram “privilégio” da política externa é, na verdade, característica do processo decisório de outras políticas públicas também. Ou seja, se o domínio do Executivo ocorre em muitos tipos de políticas públicas, por que não ocorreria na política pública exterior? Outro fator que explica a natureza dessa desigualdade entre os dois poderes é o próprio processo constituinte brasileiro:

“No caso particular do enfoque dado pela Comissão de Sistematização [na Assembléia Nacional Constituinte] a esse tema [de política exterior], as alterações promovidas em Plenário não levaram a mudanças substantivas, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com as normas relacionadas com o sistema de governo do País, visto que a opção pela Comissão de Sistematização pelo parlamentarismo foi recusada pela maioria dos Constituintes. Daí por que se impõe o estudo minucioso da evolução dos trabalhos da Comissão para uma perfeita compreensão da gênese, no âmbito do processo constituinte, dos princípios de relações exteriores insertos na Constituição brasileira de 1988” (Dallari, 1994:104).

O que Dallari (1994) quis dizer acima é que a elaboração de uma Constituição “parlamentarista” para um regime de governo presidencialista é uma das causas dos desequilíbrios nas atribuições entre o poder Executivo e o poder Legislativo no processo decisório de política externa. A Constituição de 1988, que pressupunha um poder Legislativo repleto de mecanismos de controle, entrou em vigor num regime presidencialista, onde o poder Executivo foi fortalecido por alguns mecanismos próprios²⁴. Portanto, se há desequilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo, ele alcança todas as políticas públicas, inclusive a política externa.

Mesmo reconhecendo essa hegemonia do poder Executivo, característica da vida política brasileira, procurei defender que a participação do poder Legislativo no processo decisório de política externa de cooperação é mais eficiente do que se acredita²⁵. Ou melhor, quando há convergência de interesses, os parlamentares delegam autoridade para o Executivo para se preocuparem com questões domésticas. No entanto, quando há divergência de interesses, os parlamentares bus-

cam pressionar o Executivo, explicitando o desejo de participar mais efetivamente do processo decisório²⁶. No caso específico apresentado aqui, das negociações do Mercosul, pode-se dizer que o poder Legislativo teve uma maneira peculiar de delegar poderes ao Executivo. Resumindo:

- O Mercosul é um projeto de cooperação regional pelo qual o poder Executivo e o poder Legislativo têm interesses convergentes. Essa convergência foi formalizada pela Assembléia Nacional Constituinte, onde o poder Legislativo deixou claro que o Estado brasileiro deve buscar a integração regional. O parágrafo único do artigo quarto da Constituição foi o mecanismo peculiar de “delegação”;
- A ALCA é um projeto de integração hemisférica que não é matéria de consenso entre os dois poderes brasileiros (e sequer no âmbito de cada um deles). E, como não houve “delegação” constitucional, o poder Legislativo demonstra interesse em ampliar a participação no processo decisório dessa política externa. Esta participação pode ser institucionalizada ou indireta (influência).

Creio ser importante observar que a participação institucionalizada do poder Legislativo, tanto no Mercosul como na ALCA, de fato os tornariam processos mais democráticos, representativos, eficientes e críveis, pois a institucionalização da política externa é benéfica, seja porque aumenta o poder de barganha do poder Executivo (Putnam, 1988) ou porque aumenta a credibilidade externa dos Estados (Martin, 2000). Essa institucionalização é, para Cheibub, fonte de equilíbrio entre os poderes (e outros atores políticos) na elaboração da política externa:

“...o Itamaraty deverá manter sua posição central na arena decisória da política externa brasileira até que se encontre atores que possam contrabalançar sistematicamente o seu peso. De acordo com o argumento desta tese, estes atores devem possuir também uma certa medida de institucionalização, pois este é um processo fundamental ao fortalecimento político de instituições. Portanto, para que os partidos, o Congresso, a comunidade acadêmica ou

outros atores políticos possam influir durante um período mais longo na política externa, é necessário que se transformem em instituições, duradouras e estáveis, além, é claro, de fazer desta influência uma de suas metas” (Cheibub, 1984:105).

Como foi visto neste trabalho, essa participação legislativa “direta” no início do Mercosul foi desnecessária. Em outros termos, o poder Legislativo explicitou suas preferências em relação à integração regional no texto constitucional. Contudo, a intensificação do processo de integração (entrada em vigor do mercado comum e de políticas de convergência macro-econômicas) tornará a participação do poder Legislativo mais necessária pois, provavelmente, aumentará o número de conflitos setoriais. Pode-se dizer que essa participação legislativa intensa e institucionalizada já é necessária desde o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas, pois esse projeto de integração nunca foi matéria de consenso entre o poder Legislativo e o poder Executivo.

O exame das relações de interesses entre o poder Executivo e o poder Legislativo demonstra que os parlamentares são interessados em política externa, mesmo que a deleguem ao poder Executivo. É justamente por causa desse interesse no tema que os parlamentares continuam a observar a atuação do poder Executivo e a repercussão desta junto à opinião pública. É desta observação que, em caso de divergência, surge o controle político (ou a participação institucionalizada). Portanto, mesmo não participando diretamente, na maior parte das vezes, no processo decisório em matéria de política externa comercial, o papel do poder Legislativo não se resume ao de mero espectador e “vítima” do poder Executivo.

(Recebido para publicação em outubro de 2002)

Notas

- 1.** Sobre a institucionalização do Itamaraty, ver Cheibub (1984).
- 2.** O “domínio do Executivo” pode ser observado em alguns regimes parlamentaristas, onde as eleições diretas para Primeiro-Ministro introduzem características mais “executivas” ao gabinete.
- 3.** Os artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Carta de 88, respectivamente. Ressalte-se que, em comparação com Constituições brasileiras anteriores, a participação do poder Legislativo na política externa foi ampliada.
- 4.** Especificamente na política externa de integração regional e hemisférica.
- 5.** Considero as negociações a partir de 1985 (Ata de Iguazu) até 1995 (a entrada em vigor da união aduaneira imperfeita).
- 6.** O mandato negociador ou *fast-track* (via rápida) no Congresso norte-americano, por exemplo.
- 7.** A percepção de que a globalização, ou a intensificação da interdependência, é um fenômeno inexorável corrobora o argumento de que o interesse dos legisladores pelos assuntos internacionais é crescente.
- 8.** É importante notar a diferença deste mecanismo no Brasil, devido à função primordialmente autorizativa, e não impositiva, do Legislativo na questão do orçamento federal.
- 9.** Todos os países da União Européia são parlamentaristas, com variações.
- 10.** Além de conseguir evitar a participação direta do Legislativo na política externa por meio da antecipação das reações negativas, cabe observar que o Executivo também se interessa em formar alianças com parlamentares setores da sociedade civil que fortaleçam sua posição no processo negociador.
- 11.** A recente obtenção da TPA pela administração Bush é considerada, por muitos, como uma delegação limitada, pois o Congresso impôs diversas limitações no próprio texto do mandato negociador, além de demandar que as negociações sejam observadas por uma comissão congressional.
- 12.** O responsável pela “emenda integracionista”, ainda na fase de elaboração dos anteprojeto da ANC, foi o senador Marcondes Gadelha (PMDB-PB), que também era membro do Parlatino.
- 13.** Alguns fatos e características contribuíram para essa percepção que os países da região tinham do Brasil: a) A manutenção de um regime monárquico de-

pois da Independência, fazendo ressaltar as diferenças com as repúblicas vizinhas; a existência de um império provocou o temor pelo expansionismo na região. b) A política brasileira de limites territoriais que se deu até o começo do século 20 também foi fonte de desconfiança no subcontinente, devido às vitórias obtidas pelo Brasil nos conflitos territoriais (via negociação, mediação e arbitramento), que consolidaram o espaço nacional. c) Os momentos de amizade entre o Brasil e os Estados Unidos, depois de proclamada a República, também despertavam receio na América do Sul; acreditava-se, principalmente em Buenos Aires, que o Brasil teria suas pretensões de domínio regional respaldadas pelos EUA (Cervo e Bueno, 1992).

14. Há duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) tramitando no Congresso Nacional que prevêm a adoção do modelo norte-americano do mandato negociador para acordos comerciais, ou seja, que aumentam a participação institucionalizada do poder Legislativo na política externa comercial.

15. Essa antecipação pode ser feita também pela observação à reação da opinião pública (formadores de opinião) a certos temas de política externa.

16. As palavras-chave utilizadas no sistema de buscas do SICON foram Mercosul, Argentina, Integração Regional e América Latina. Os documentos encontrados no SICON são Projetos de Lei, Projetos de Resolução, Requerimentos, Mensagens, Diversos e Avisos elaborados por parlamentares.

17. Propostas de Plebiscito em relação à participação do Brasil na ALCA: PDC 852/01 do deputado Henrique Fontana (PT), PDS 071/01 do senador Roberto Saturnino (PSB). Propostas de Emenda à Constituição que alteram as atribuições do poder Legislativo na política externa comercial: PEC 345/01 do deputado Aloísio Mercadante (PT), PEC 052/01 do senador Roberto Requião (PMDB).

18. O afastamento do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães de suas funções devido ao seu posicionamento contrário à ALCA é o exemplo mais concreto dessa divergência interna no poder Executivo.

19. G. Albuquerque (Política Externa, 2001) observa que parte significativa da dívida externa dos maiores países da América Latina é privada e que o montante de investimentos proposto pelos EUA não era atraente para os maiores países da região, pois era equivalente ao orçamento da Universidade de São Paulo. Os acordos de livre-comércio seriam bilaterais dos EUA com cada país da região.

20. As negociações se limitaram ao acordo de livre-comércio com o Canadá e com o México (NAFTA).

O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA

- 21.** Negociação 4 + 1, isto é, os quatro países do Mercosul mais outro país.
- 22.** Acordos entre os blocos econômicos existentes (Mercosul, NAFTA, Comunidade Andina, Caricom, Mercado Comum Centro-Americano).
- 23.** O termo “prioridade óbvia” é do ex-Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro.
- 24.** As limitações das Medidas Provisórias são uma correção desse desequilíbrio.
- 25.** Talvez o simples ato de eliminar a posição “privilegiada” da política externa em relação a outras políticas públicas no que diz respeito ao “domínio do Executivo” corrobora a hipótese deste trabalho.
- 26.** A pressão pode resultar em maior participação institucionalizada do Legislativo ou na absorção dos interesses dos parlamentares pelo Executivo.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Rubens A. (1997), “O Mercosul no Contexto Regional”. *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 21, pp. 1-6.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. (1988), *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Editora Saraiva.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. (1992), *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo, Editora Ática.

____ e RAPOPORT, Mario (orgs.). (1998), *História do Cone Sul*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

CHEIBUB, Zairo. (1984), *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty*. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. (1999), Brasília, Senado Federal.

DALLARI, Pedro. (1994), *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo, Editora Saraiva.

GUIMARÃES, Samuel P. (org.). (1999), *ALCA e Mercosul: Riscos e Oportunidades para o Brasil*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão.

LAFER, Celso. (2001), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo, Perspectiva.

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1999), *Diplomacia Brasileira: Palavras, Contextos e Razões*. Rio de Janeiro, Nova Aguilar.

LEGISLAÇÃO e Textos Básicos do Mercosul. (2000), Brasília, Senado Federal.

LIMA, Maria Regina Soares de e CHEIBUB, Zairo. (1994), *Elites Estratégicas e Dilemas do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

____ e SANTOS, Fabiano. (1998), O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior. Trabalho apresentado no XXI Encontro da LASA, Chicago, 24-26 de setembro.

____. (2000) “Diplomacia e Democracia”. *Jornal do Brasil*, 10 de setembro.

LUPIA, Arthur. (2000), “The EU, the EEA and Domestic Accountability: How Outside Forces Affect Delegation within Member States”. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 6, nº 1.

LYNE, Mona M. (2001), Executive-Legislative Relations in the ABC Countries of Latin America: the Voter’s Dilemma and Democratic Stability. Trabalho apresentado no Encontro da APSA, São Francisco, 30 de agosto-2 de setembro.

MARTIN, Lisa. (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton, Princeton University Press.

MILNER, Helen. (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, Princeton University Press.

OLIVEIRA, Marcelo F. (2001), Mercosul: Atuação dos Partidos Políticos e dos Parlamentares Brasileiros. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Marília.

O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA

PARISH, Randall. (2001), *Presidents, Parties and Foreign Policy: Domestic Institutions and Interstate Behavior in South America*. Trabalho apresentado no Encontro da APSA, São Francisco, 30 de agosto-2 de setembro.

PUTNAM, Robert. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, nº 3.

POLÍTICA Externa. (2001), *Os Dilemas da Integração Continental*, vol. 10, nº 2.

SÁEZ, Manuel A. (2000), *South American Legislatures: Thinking About Economic Integration and Defense Policy*. Washington, Center for Strategic and International Studies (CSIS) Report, novembro.

SANTOS, Theotônio dos *et alli*. (1985), “Constituinte: uma Agenda para o Debate”. *Constituinte e Democracia no Brasil de Hoje*. São Paulo, Editora Brasiliense.

Resumo

O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA

A elaboração da política externa brasileira é, segundo a Constituição de 1988, atribuída ao poder Executivo, restando ao Legislativo após negociações, a função de ratificar ou vetar os tratados internacionais. No entanto, mesmo reconhecendo a hegemonia do poder Executivo no processo decisório em matéria de política externa, acredito que o poder Legislativo tem uma participação efetiva no processo, ou seja, o comportamento dos parlamentares corresponde aos seus interesses. O papel de ambos poderes na formulação da política externa brasileira é mais complexo do que está estabelecido na Constituição. Nesse contexto, este artigo examina a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação da política externa relacionada com os acordos comerciais, tais como com o Mercosul e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Palavras-chave: Política Externa Brasileira — Diplomacia — Poder Legislativo — Integração Regional

Abstract

The Role of Brazilian Congress in the FTAA and Mercosur Negotiations

According to the 1988 Constitution, the elaboration of Brazilian foreign policy is attributed to the executive branch, leaving the legislative branch the role of accepting or rejecting international treaties after the negotiations have taken place. Even though the executive has a greater role on the decision-making process, I believe that the legislative branch has an efficient participation on that process. That is, the behaviour of legislators correspond to their interests. The role of both branches in the formulation of Brazilian foreign policy is more complex than the attributions stated in the Constitution. In this context, this article evaluates the relation between the executive and the legislative branches in the formulation of Brazilian foreign policy related to trade agreements such as Mercosur and Free Trade Area of the Americas (FTAA).

Key words: Brazilian Foreign Policy — Diplomacy — Legislative Branch — Regional Integration