

1 Introdução

Os temas de política externa, tradicionalmente insulados do debate público brasileiro, vêm ocupando um espaço cada vez maior na agenda do país. Ainda que de modo incipiente, lança-se mais atenção aos vizinhos sul-americanos e ao movimento de integração regional. Pode-se dizer que a ampliação do interesse por questões internacionais vem ocorrendo paulatinamente, desde a redemocratização, em decorrência, principalmente, da liberalização comercial brasileira e da intensificação do processo de globalização.

Nessa démarche, também se constata um novo interesse na atuação externa por parte de atores sub-nacionais, no contexto de um federalismo fortalecido com a Constituição de 1988 (doravante, CF/88) e, principalmente, em função das especificidades dos interesses regionais e locais. Esse maior envolvimento em questões internacionais ainda pode ser verificado em setores sociais, especialmente por meio de redes de articulação entre organizações não-governamentais (ONGs), e, obviamente, nos setores empresariais, pelas claras implicações econômicas que advêm desse novo panorama externo.

Já no que se refere ao Congresso brasileiro, muitos estudos reafirmam a permanência de sua apatia com relação à política externa, em que pesem as mudanças impressas nos cenários externo e interno a partir de 1985. A explicação comumente apresentada para o desinteresse do Legislativo com relação a questões internacionais reúne fatores como o alto grau de autonomia e excelência reconhecido ao Itamaraty; a exigência de conhecimento especializado para o debate de suas questões, e a baixa repercussão dos temas de política externa na agenda política nacional.

Ademais, a participação institucional formal do Poder Legislativo – aprovação *ex post* de tratados internacionais – revela-se menor do que o poder de formulação e execução da política externa destinado constitucionalmente ao Executivo. No entanto, nos últimos vinte anos, foram várias as tentativas do Congresso de ampliação dos seus mecanismos institucionais de atuação na

política externa, evidenciando um crescente interesse dos parlamentares pela matéria.

Esse esforço por parte dos legisladores verifica-se não apenas no plano doméstico, mas também na esfera internacional. Assim, constata-se a presença cada vez maior de representantes de Parlamentos nacionais em processos de negociação internacional, em especial, em temas comerciais. Esse é o caso das reuniões parlamentares promovidas paralelamente às conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (OMC) pela União Inter-Parlamentar (IPU, na sigla em inglês). No âmbito regional, já contamos com a Confederação Parlamentar das Américas (COPA), reunindo, desde 1997, 35 Congressos Nacionais e Parlamentos. Em específico com relação ao Mercosul, merece destaque a implementação do seu Parlamento ao final deste ano. A lógica por trás dessas ações recai no reconhecimento de que, em um mundo com um número cada vez maior de democracias, seria impensável promover a cooperação internacional sem a participação dos Legislativos nacionais.

Isso nos remete ao dinamismo crescente das relações internacionais e da difusão de acordos e regimes internacionais que afetam cada vez mais intensamente as ordens jurídicas internas de cada Estado. Com efeito, os tratados internacionais deixaram o seu âmbito tradicional de guerra e paz, alianças militares e regras tarifárias de comércio. Neste último ponto, em especial, passaram a versar também sobre direitos ambientais e trabalhistas, regras de tratamento ao investidor estrangeiro, de respeito à propriedade intelectual, entre outros. Não surpreende, portanto, o maior interesse, na esfera interna, por parte do Legislativo, tendo em vista o amplo domínio a que se dirigem atualmente os tratados internacionais e o seu alto grau de intrusividade.

Assim, em um momento em que fatores externos possuem um impacto inegável na esfera doméstica dos Estados, nos parece fundamental ressaltar a importância de um processo democrático na área de política externa. E frente a esse panorama, pretendemos com a presente dissertação avançar a discussão acadêmica nesse tema. De imediato, é possível constatar a escassez de estudos a respeito da influência do Congresso brasileiro na política externa. Essa carência, no entanto, não é especificidade dos trabalhos referentes ao Brasil. Mesmo nas análises de política externa dos EUA, a primazia do modelo de predominância do Executivo em tal matéria vem sendo questionada apenas nos últimos anos.

Esse avanço se fez essencialmente a partir de estudos que, em oposição à tradição realista na disciplina de Relações Internacionais, buscaram trazer e explorar os rendimentos analíticos de novos modelos e teorias da Ciência Política – essencialmente das teorias sobre organização legislativa e da relação Legislativo-Executivo – para a análise de política externa (Martin, 2000; Milner, 1997).

Ao abrirem a *caixa preta* do Estado, esses novos trabalhos admitem a relação entre a política externa e a esfera doméstica dos Estados, buscando compreender de que modo os processos políticos internos podem ter conseqüências no comportamento de um país no âmbito internacional. Ao contrário das teorias realistas, tais análises reconhecem a inevitabilidade do conflito doméstico a respeito do que vem a ser o interesse nacional. Recusam assim a tradicional distinção entre um ambiente internacional anárquico e um cenário interno regido pelo princípio da hierarquia. Esta hierarquia interna é colocada em questão quando analisamos a política externa reconhecendo o caráter poliárquico do sistema político nacional, contendo uma pluralidade de atores, com distintos graus de poder e diferentes preferências.

A partir dessas premissas, pode-se pensar o papel do Congresso e a sua relação com o Executivo na definição da política externa. No caso brasileiro, o atual regime constitucional conferiu ao Executivo poderes significativos em matéria de política externa, cabendo ao Legislativo uma participação limitada, ao final do processo decisório, por meio da aprovação de tratados internacionais. Acreditamos, porém, que o papel do Legislativo na política externa brasileira não pode ser descartado *a priori*, com base apenas no reconhecimento de sua diminuta atribuição institucional, mas deve ser investigado mais a fundo.

Ademais, no regime político da Nova República, a atribuição de fortes poderes institucionais ao Executivo não é particularidade da área de política externa, mas ocorre com relação à produção legislativa em geral. Além disso, o predomínio do Executivo no processo decisório interno pode ser constatado em quase todos os regimes democráticos atuais. Isso não impede que a Câmara dos Deputados brasileira seja o terceiro órgão legislativo mais estudado em sistemas presidencialistas, superado apenas pelo Senado e a Câmara de Representantes norte-americanos (Jones, 2002).

Desse modo, mesmo que o Executivo brasileiro disponha de maiores prerrogativas institucionais em questões de política externa, acreditamos que o Legislativo ainda guarda poderes de participação que merecem ser analisados. Em especial porque a partir dessa atribuição formal de aprovação de tratados internacionais, o Congresso brasileiro poderá buscar ampliar a sua área de atuação.

Para isso, partiremos, no próximo capítulo, do tradicional debate a respeito da relação entre política externa e instituições democráticas, no qual será apresentado o ceticismo por parte dos principais teóricos do paradigma realista com relação à influência do fator democrático. Procurando avançar na discussão, traremos as análises que buscaram romper com essa visão cética, abandonando a visão do Estado como ator unitário e monolítico nas relações internacionais. Nesse campo, destacaremos os trabalhos recentes acerca da relação Executivo-Legislativo no âmbito da política externa, com base em uma perspectiva institucionalista liberal, e passaremos ao caso do Congresso brasileiro em específico.

O terceiro capítulo oferecerá uma breve exposição histórica dos marcos institucionais da participação do Congresso em política externa nos EUA e nos diferentes regimes políticos brasileiros. Exporemos os mecanismos institucionais de participação do Legislativo após a redemocratização, com especial atenção para sua atuação no que se refere à aprovação de tratados internacionais. Ao final, apresentaremos os dados referentes ao período entre 1985 e 2005, com respeito à aprovação de tratados internacionais pelo Congresso brasileiro.

Isso nos levará ao quarto capítulo, onde serão analisadas as tentativas de aumento de participação do Legislativo com relação à aprovação de tratados internacionais, de modo a buscarmos compreender se, na relação de delegação em estudo, os congressistas puderam, em situação de divergência de interesses, ampliar a sua participação institucional e garantir a execução de seus interesses. Dois momentos de tentativa de mudança nos padrões institucionais de atuação serão estudados: um primeiro momento de mudança das regras constitucionais, quando da formulação da CF/88; e um segundo momento de afirmação pelo Congresso do poder de apresentar emendas, ressalvas e cláusulas interpretativas aos tratados internacionais. Ao final, será possível compreender que o Congresso

brasileiro, ao longo dos vinte anos em estudo, exerceu um papel mais complexo e mais ativo do que normalmente apresenta o senso comum.