



**DINÂMICA DECISÓRIA EM POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
PRESIDENTE, CONGRESSO NACIONAL, ITAMARATY E A RESOLUÇÃO DA
CRISE NO MERCOSUL (1999-2002)¹²**

**DECISION-MAKING PROCESS IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: PRESIDENT,
NATIONAL CONGRESS, ITAMARATY AND THE RESOLUTION OF THE CRISIS IN
MERCOSUR (1999-2002)**

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA:
PRESIDENTE, CONGRESO NACIONAL, ITAMARATY Y LA RESOLUCIÓN DE LA
CRISES EN EL MERCOSUR (1999-2002)**

Maria Eduarda Paiva³
Rodrigo Santiago⁴

Resumo: A literatura sobre processo decisório em geral enfatiza um Presidente que emerge como ator importante no cenário internacional, em contraste com um Ministério de Relações Exteriores (MRE) que não mais consegue monopolizar a tomada de decisão, e um Poder Legislativo alheio a esses temas em razão de sua baixa repercussão eleitoral. No entanto, essas interpretações foram raramente testadas frente a casos concretos. Por essa razão, esse trabalho discute, no âmbito da crise e reconstrução do Mercosul entre 1999 e 2002, se é possível encontrar embasamento empírico para as assertivas estabelecidas. O objetivo do presente trabalho é analisar a dinâmica de interações no caso específico da integração regional. Discutem-se: (1) os poderes de agenda do presidente da República; (2) a influência dos ministérios na solução de crises; e, (3) a atuação parlamentar na Câmara dos Deputados. Como resultado de pesquisa, verificou-se que, muito embora o modelo burocrático de Allison auxilie a compreender a atuação do MRE, ele não é suficiente para compreender o papel decisório do presidente da República, cuja função é de ator não-burocrático. O Legislativo, por sua vez, busca utilizar os procedimentos de que dispõe para diminuir o desequilíbrio informacional entre os Poderes.

Palavras-chave: Dinâmica Decisória; Análise de Política Externa; Diplomacia Presidencial; Legislativo; Mercosul

Abstract: The scientific literature on decision-making process generally emphasizes a President that

¹ Este artigo é parte integrante dos trabalhos de mestrado e de doutorado dos pesquisadores e foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

² As opiniões expressas neste trabalho são de inteira responsabilidade dos autores e não correspondem necessariamente às posições do Ministério das Relações Exteriores.

³ Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e diplomata de carreira desde 2015. (mariaeduardapaiva@gmail.com).

⁴ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (rodrigossantiago_18@hotmail.com).

emerges as a major actor in the international scene, in contrast to a Ministry of External Relations that no longer manages to control the decision-making process, and a Legislative Branch unconnected to international themes due to its low electoral benefits. However, these interpretations were rarely confronted with case studies. For that reason, this article discusses whether it is possible to find empirical basis to these established assessments, in the context of Mercosur's crisis and rebuilding (199-2002). We intend to discuss: (1) the power of the President on agenda-setting; (2) the influence of the Ministries in crisis solutions; (3) the actions of Brazil's House of Representatives. As a result, we assess that, although Allison's bureaucratic model helps to understand MRE's performance, it is not enough to understand the decisive role of the President, who acts as a non-bureaucratic actor. The Legislature, in turn, seeks to use the procedures available to it as a way to reduce the informational imbalance between the Powers.

Keywords: Decision-Making Process; Foreign Policy Analysis; Presidential Diplomacy; Legislative Branch; Mercosur

Resumen: La literatura sobre proceso de toma de decisiones en general enfatiza un Presidente que emerge como actor importante en el escenario internacional, en contraste con un Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que ya no puede monopolizar la toma de decisión, y un Poder Legislativo ajeno a esos temas en razón de su baja repercusión electoral. Sin embargo, estas interpretaciones fueron raramente probadas frente a casos concretos. Por esa razón, este trabajo discute, en el marco de la crisis y reconstrucción del Mercosur entre 1999 y 2002, si es posible encontrar la base empírica para las asertivas establecidas. El objetivo del presente trabajo es analizar la dinámica de interacciones en el caso específico de la integración regional. Discute: (1) poderes agenda del presidente; (2) la influencia de los ministerios en la solución de crisis; y (3) la actuación parlamentaria en la Cámara de Diputados. Como resultado de la investigación, se verificó que, aunque el modelo burocrático de Allison ayuda a comprender la actuación del MRE, no es suficiente para comprender el papel decisorio del presidente de la República, cuya función es de actor no burocrático. El Legislativo, a su vez, busca utilizar los procedimientos de que dispone para disminuir el desequilibrio informacional entre los Poderes.

Palabras clave: Proceso de Toma de Decisiones; Análisis de Política Exterior; Diplomacia Presidencial; Legislativo; Mercosur

1 Introdução

Desde fins do período de ditadura militar, o Estado democrático brasileiro favorece a convergência política com a Argentina na busca de superar animosidades históricas mútuas. Na fase de negociação dos tratados de cooperação que culminaram na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), três atores emergem como figuras-chave. O primeiro deles é o corpo burocrático especializado, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou Itamaraty, agente tradicionalmente principal na concepção da inserção internacional do país. O segundo ator importante a intervir é o presidente da República, assumindo um papel cada vez maior na

solução de problemas. Já o terceiro é o Congresso Nacional que, segundo o artigo 49 da Constituição Federal de 1988, tem competência exclusiva para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

A literatura sobre processo decisório em geral enfatiza um Poder Executivo que ganha projeção na política externa, em detrimento de um MRE que não mais monopoliza o poder decisório, e um Poder Legislativo alheio a temas de política externa em razão de sua baixa repercussão eleitoral. No entanto, essas novas interpretações foram raramente testadas frente a casos concretos. O presente trabalho tem por objetivo discutir se, no âmbito da crise e reconstrução do Mercosul entre 1999 e 2002, é possível encontrar embasamento empírico para as assertivas estabelecidas, ao analisar a dinâmica de interações no caso específico da integração regional. Para tanto, discutem-se: (1) os poderes decisórios e de agenda do Presidente da República por meio de dois estudos de caso e, (2) a atuação parlamentar por meio das mensagens presidenciais no Congresso Nacional.

A explanação encontra-se dividida em quatro partes. Inicialmente, (1) estabelecem-se referenciais teóricos da análise de política externa e do papel do Legislativo em sua implementação. Em seguida, (2) analisam-se dois estudos de caso para buscar compreender o papel do presidente da República na solução da crise do Mercosul. Por fim, (3) questiona-se o papel do Parlamento na solução da crise. Conclui-se que, malgrado a importância do modelo burocrático para compreender a atuação do MRE, ele é insuficiente para compreender o papel decisório do presidente da República, cuja função é de ator não-burocrático. O Legislativo, por sua vez, busca utilizar os procedimentos de que dispõe para diminuir o desequilíbrio informacional entre os Poderes (4).

2 Análise de política externa, neoinstitucionalismos e o Legislativo

A análise de política externa foi bastante influenciada por Graham Allison, em seu livro *Essence of Decision*. Ao discutir a crise dos mísseis, entre Estados Unidos e União Soviética, Allison (1971, p. 5) identifica quais as molduras de referência utilizadas pelos pesquisadores ao estudarem a formulação de política externa. O autor afirma que cada moldura é uma “lente conceitual”, o que significa que ela influencia fundamentalmente a percepção do observador sobre a realidade em tela, estabelecendo, assim, a base para explicações e previsões. Os modelos discutidos são alcunhados por Allison de clássico ou ator racional, processo organizacional e política burocrática.

Para Allison (1971), o observador quando analisa um problema de política externa, geralmente põe-se no lugar de um governo nacional e, então, tenta explicar uma determinada decisão. Percebe-se uma personificação do governo, ou seja, sua atuação é compreendida tal como a de um indivíduo racional. Com a política externa avaliada em termos de nações, os

indivíduos e suas ideias são frequentemente desconsiderados. A racionalidade torna-se um conceito analítico de fundamental importância e se associa a uma maximização de utilidade.

O modelo do ator racional apresenta limitações significativas que o impedem de explicar grande parte das decisões em política externa. Afinal, a tomada de decisão não está concentrada em um ator unitário que responde pelo governo, e, sim, em um complexo de organizações frouxamente articuladas e com um razoável grau de independência (ALLISON, 1971). No interior das organizações que formam o governo, a responsabilidade primária de uma tarefa é dividida entre diversos funcionários. Além disso, as organizações trabalham com perspectivas distintas de um problema e nem sempre interagem para garantir sua solução.

Faz-se necessário assinalar que poucos temas conseguem ser encapsulados em uma única organização burocrática. Tome-se como exemplo, no Brasil, o tema de comércio exterior. A competência sobre a matéria é, no âmbito federal, compartilhada entre Ministério das Relações Exteriores, pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e, em menor grau, pela Câmara de Comércio Exterior. Nem sempre suas ações são coordenadas e, certamente, essas três organizações não podem ser entendidas como um único ator racional.

No paradigma do processo organizacional, por sua vez, a unidade básica de análise é a ação governamental como resultado organizacional: antes da decisão dos líderes, existem rotinas organizacionais capazes de filtrar as opções existentes. Isso faz com que a maior parte das ações de um Estado seja determinada por procedimentos já consolidados (ALLISON, 1971).

Ao considerar os agentes que influenciam a política externa, Christopher Hill (2003) enfatiza a necessidade de compreender tanto os indivíduos que têm responsabilidade formal pela condução dos assuntos externos quanto as burocracias associadas - visto que elas respondem por uma *expertise* e por uma continuidade que tornam a política externa compreensível. Na maioria dos Estados, existem poucos indivíduos responsáveis pela formulação da política externa; sem embargo, esse contexto encontra-se em flagrante mudança, visto que a globalização tem o condão de aproximar o espaço doméstico do internacional (dando origem, de acordo com Hill, a uma política “interméstica”).

Por mais que haja uma tendência de desconcentração da política externa, é de fundamental importância estabelecer qual é a unidade decisória prevalecente em determinado contexto e tema. Deve-se considerar que os que estão mais bem posicionados na hierarquia das instituições políticas têm mais potencial de decidir. No caso de um sistema político cujo poder é altamente concentrado no chefe do Executivo, como é o caso brasileiro, o presidente pode delegar ou concentrar a decisão quando lhe aprouver.

Não obstante, ainda que assim desejassem, nem o *chanceler* nem o presidente podem concentrar todos os temas da pasta de Relações Exteriores. Por essa razão, é de extrema necessidade uma burocracia organizada e hierarquizada, em que as escolhas realmente importantes cheguem ao topo e os atos mais rotineiros sejam executados pelos escalões

inferiores. A partir dessa percepção sobre a burocracia, inicia-se um debate sobre qual é a sua importância de fato na condução da política externa - questão bastante desenvolvida pela teoria da política burocrática.

Para Hill (2003), um ministério das Relações Exteriores, ainda que tenha de dividir suas competências com os demais organismos burocráticos do governo, cumpre três funções vitais: a organização e a filtragem da informação de rotina, ou seja, a coleta de dados sobre os eventos que podem ser de interesse do país (I); a formulação de políticas, a saber, a manipulação das informações recebidas de forma que elas sejam úteis à política externa do país (II); e a constituição de uma memória, que implica a manutenção da continuidade do sistema e a institucionalização de posições em termos das relações externas no país (III).

Além dessas funções tradicionais, em países nos quais os ministérios das Relações Exteriores gozam de prestígio, eles desenvolvem outras potencialidades institucionais (*institutional strengths*) (HILL, 2003). Os corpos diplomáticos conseguem atrair burocratas qualificados, que mantêm um alto grau de coesão e relativo distanciamento quanto às demais burocracias. Não obstante, como aponta Hill (2003, p. 82), os ministérios das Relações Exteriores encontram-se em um contexto de “rivalidade estrutural” com outras instituições burocráticas. No caso do Brasil, como se verificará ao longo do trabalho, em temas comerciais do Mercosul, existe uma participação considerável do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), do Ministério da Fazenda e do Ministério da Agricultura (MAPA) e a necessidade de aprovação dos acordos internacionais pelo Congresso Nacional. Nem sempre essas diferentes instâncias políticas conseguem coordenar preferências e nem sempre o interesse do MRE prevalece, o que pode ocasionar uma “descentralização horizontal” da política externa.

Como afirma Faria (2012, p. 312), o Itamaraty teve de se adaptar a uma realidade na qual não mais detém o monopólio da formulação em política externa. Se, ao longo dos anos 1990, prevalecia a percepção de que o Itamaraty praticamente detinha o monopólio da elaboração da política externa, atualmente, vige a percepção de que o Ministério precisa se coordenar com uma gama de ministérios e agências especializadas. A isso, soma-se uma crescente comunidade acadêmica, bem como a opinião pública especializada, que acompanha a agenda do Ministério das Relações Exteriores e demanda maior transparência na condução da política externa brasileira. Todos esses fatores afetam a atuação do Itamaraty, que busca se adaptar à complexidade das novas interações e à necessidade de ser mais responsivo às demandas externas.

Para compreender especificamente as novas funções assumidas pelo presidente da República, Danese (1999, p. 51) populariza na literatura o conceito de *diplomacia presidencial*, caracterizada “sempre que o presidente agir de modo independente dessa ação protocolar de política externa”. A diplomacia presidencial necessariamente representa um distanciamento da diplomacia tradicional, pois incorpora elementos ausentes nesta (DANESE, 1999). Existe uma

necessidade de apresentar resultados a uma opinião pública que pode garantir ao presidente benefícios eleitorais. Por essa razão, a celeridade na aprovação de acordos e a visibilidade da ação do condutor da política externa são exponencialmente maiores do que na diplomacia tradicional.

Apesar da importância do presidente da República, a Constituição brasileira também concede ao Legislativo influência na aprovação dos acordos internacionais. É de se questionar, portanto: (1) como a literatura nacional e internacional tem percebido a participação parlamentar, no tocante, aos atos internacionais que tramitam no Poder Legislativo? Além disso, (2) com relação à crise de 2001 no Mercosul, foco do presente trabalho, o que se pode inferir da atividade dos deputados brasileiros?

Na última década, surgiu uma leva de trabalhos que se utilizam do modelo explicativo de Putnam (1988) para pensar a importância de variáveis domésticas sob as relações internacionais. Um dos mais citados na literatura especializada é o de Lisa Martin (2000). Nele, a autora busca analisar os compromissos externos dos Estados através de determinantes políticos domésticos, especificamente, a atuação do Poder Legislativo. Dessa forma, três questões de pesquisa estão presentes no seu trabalho: (1) os legislativos nacionais influenciam o processo decisório em matérias de política externa? (2) As preferências dos congressistas são levadas em consideração? (3) Caso as respostas para as duas primeiras questões sejam positivas, qual é o impacto dessa participação para o processo como um todo?

O ponto de partida para a análise de Martin é a inclusão de elementos da literatura sobre organização legislativa, interação entre Executivo e Legislativo e *credible commitment*. Partindo disso, ela conclui que a atuação dos parlamentares em política externa excede a percepção comum. O Legislativo pode delegar poderes ao Executivo para que este negocie, mas permanece com a prerrogativa para reprovar os projetos apreciados por si. A principal consequência apontada por Martin (2000), dessa competência reativa do Legislativo, é a capacidade de tornar os acordos internacionais mais críveis. Ou seja, a interação institucionalizada entre os poderes, aos olhos do negociante externo, mostra um maior comprometimento do Estado com os compromissos assumidos, apontando, assim, para padrões mais estáveis de cooperação internacional.

Na perspectiva de Martin (2000), quanto mais os Estados se tornam interdependentes, a noção de credibilidade assume relevância cada vez maior e, por isso, o Parlamento passa a ser considerado um ator essencial para o estabelecimento de cooperação entre nações. Isso porque quando as decisões são tomadas pelo Executivo, com a aprovação dos parlamentares, a política demonstra ter sido originada após um debate doméstico e nas devidas arenas democráticas. Por outro lado, essas decisões também seriam consideradas mais estáveis, pois elas não poderiam ser anuladas a partir do bel prazer do Executivo, já que é preciso o aval do Legislativo. Assim, esses elementos confeririam maior credibilidade aos compromissos internacionais assumidos

pelos Estados.

Na América Latina, a partir dos seus estudos de caso, Pinheiro (2008) concluiu que o Poder Legislativo chileno detém capacidade para influenciar no processo decisório da política comercial. Ele acredita que é perfeitamente razoável afirmar que mesmo restrito à atuação *ex-post*, os parlamentares fazem com que as suas preferências sejam levadas em consideração antes que o Executivo envie a proposta para sua avaliação. E, mais do que isso, o autor completa afirmando que segundo os casos analisados, o Executivo não foi capaz de deter a participação do Congresso, o que mostra que mesmo tendo participação *a posteriori* seus poderes e prerrogativas estão assegurados.

Pela mesma situação passou o governo mexicano durante a liberalização comercial ocorrida nos anos de 1980. Mena (2004) argumenta que neste contexto houve um significativo aumento da participação do Congresso Nacional na política externa, fundamentalmente, a partir do processo de ratificação do NAFTA em 1994. É preciso salientar, no entanto, que este crescimento na participação do Legislativo não foi acompanhado por um aumento das prerrogativas constitucionais desse poder em temas ligados à política externa, mas pela utilização dos mecanismos constitucionais já existentes, só que antes, subutilizados.

Estas visões, por outro lado, vão de encontro a uma análise realizada por Lima e Santos (2001) para o caso brasileiro. Os autores realizaram um estudo onde o argumento norteador é que a abdicação de autoridade do Congresso para o Executivo no processo decisório da política externa brasileira é predominante. Para eles, a posição do Presidente, de iniciador da política, e a do Parlamento, de ratificador pós-fato, gera um equilíbrio onde o legislador mediano é obrigado a acatar as políticas negociadas pelo Executivo nos fóruns internacionais, em função do custo político de rejeitá-las.

A atuação do Legislativo e do presidente da República, no âmbito do Mercosul, é mais sensível num espaço temporal específico: o de crise. Em 1999, o bloco regional enfrentou um grande número de problemas de funcionamento no seu principal setor, o comercial. Verificaram-se casos de proteções aduaneiras ilegais, estabelecimento de salvaguardas e manutenção de lista de exceções sem prazo para serem extintas. No cenário descrito, as divergências não mais representam um problema isolado em países membros, começando a pôr em xeque a eficiência da instituição mercosulina. Como hipótese de pesquisa, no tocante ao Executivo, estabelece-se que uma maior participação do presidente da República nos conflitos do Mercosul gerou uma solução mais rápida das crises, mas não garantiu o fortalecimento do bloco regional. Já no que tange o Legislativo, percebe-se uma diversificada participação parlamentar, dos aspectos reativos aos informacionais, para estabelecer seus posicionamentos diante à crise.

Nas próximas seções, discute-se: (1) o papel do presidente da República com dois estudos de caso à época da crise do Mercosul. E em seguida, (2) o papel do Parlamento

brasileiro na discussão sobre os rumos do bloco.

3 Testando hipóteses: atuação do Presidente da República nos momentos de crise do Mercosul

O teste de hipóteses com base em dois estudos de casos foi escolhido porque pretende-se captar a complexidade causal relativa à atuação do presidente da República em distintos cenários. Como aponta Della Porta (2008), por meio do estudo de caso é possível ir além da mera descrição estatística, e ir na direção da profunda compreensão de processos históricos e motivações individuais. Essa procura pela “causa dos efeitos” enfatiza a contribuição do trabalho interpretativo e da abordagem qualitativa, incluindo a formação de conceitos e o refinamento descritivo. Assim, os dados informam sobre questões contingenciais, contextuais e mecanismos, além de contribuir nos diferentes níveis da inferência causal (RAGIN, 2000; BRADY E COLLIER, 2004; REZENDE, 2011; SANTIAGO, 2014).

Como define Vennesson (2008, p. 226), um caso é um fenômeno, ou um evento, escolhido, conceitualizado e analisado empiricamente como a manifestação de uma classe mais ampla de fenômenos ou eventos. Um estudo de caso é uma estratégia de pesquisa baseada em uma profunda investigação empírica de um ou de um pequeno número de fenômenos, a fim de explorar a configuração de todos os casos e elucidar características de uma classe maior de fenômenos similares, desenvolvendo e avaliando explicações teóricas. Segundo Bennett e Elman (2006), os pesquisadores utilizam o estudo de caso para desenvolver e avaliar teorias, assim como formular hipóteses ou explicar fenômenos usando teorias e mecanismos causais.

De modo a testar as hipóteses estabelecidas com respeito à atuação do presidente da República, propõem-se dois estudos de caso com alterações na variável independente. Enquanto que, na primeira análise, considera-se que não houve influência direta do presidente da República na solução da controvérsia no Mercosul, no segundo caso percebe-se o presidente da República como ator predominante. Buscou-se, na medida do possível, utilizar as fontes disponíveis nos arquivos do Itamaraty para embasar a pesquisa; no entanto, a maioria dos documentos ainda está indisponível para os pesquisadores, dado o seu caráter reservado. Por conseguintes, utilizaram-se como fontes de apoio as atas de reunião do Grupo Mercado Comum (GMC) e do Conselho Mercado Comum (CMC) e notícias de jornal que informassem datas de reunião, de celebração de acordos e de visitas presidenciais.

3.1 “Aos interesses brasileiros, convirá uma Argentina dinâmica”: a discussão da Resolução 258/2001 no âmbito do Mercosul

A participação do presidente na solução dos conflitos entre membros do Mercosul tornou-se mais forte no momento da crise argentina, que se tornou evidente no início de 2001. O mercado financeiro internacional temia que a Argentina não conseguisse sustentar a paridade

entre peso e dólar (*currency board*), adotada em 1991 e garantida constitucionalmente. Em março de 2001, a taxa de risco do país chegou a 10,1 pontos percentuais, e, nesse mesmo mês, o Presidente da Argentina, Fernando de la Rúa, apontou Domingos Cavallo como Ministro da Economia - o que, inicialmente, foi bem aceito pelos analistas de mercado⁵.

Na primeira semana de sua gestão, Cavallo elaborou um pacote de medidas de combate à crise. Entre as medidas propostas, estava a de reduzir as tarifas alfandegárias para bens de capital e de consumo extra-Mercosul, o que modificaria a Tarifa Externa Comum (TEC). O então subsecretário de Assuntos de Comércio do Itamaraty, embaixador José Alfredo Graça Lima, afirmou que a mudança na TEC estava prevista no Bloco, mas que ela não poderia ser realizada unilateralmente pela Argentina⁶.

Em 21 de março de 2001, o Ministério das Relações Exteriores, o da Fazenda e o do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil manifestaram-se de forma contrária às propostas do pacote relativas ao Mercosul. A elaboração conjunta da nota demonstra que as soluções para as demandas argentinas foram discutidas entre ministérios e que se buscava decidir a questão na instância regional apropriada. A partir do novo plano, Cavallo começou a questionar a tarifa de uma série de produtos abarcados pela TEC. Já em 23 de março de 2001, o Ministro da Economia, Pedro Malan, após conversa com Cavallo, decidiu aceitar a redução a zero das tarifas sobre máquinas e o aumento do imposto de importação sobre bens de consumo⁷. O ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, participou do encontro e concordou com as medidas. Ressalte-se que a exceção à TEC valeu apenas para a Argentina, o que descontentou o Uruguai⁸.

A redução de tarifas também provocou o descontentamento do empresariado brasileiro. Ao zerar as tarifas de bens industriais, a Argentina diminuiu consideravelmente as vantagens competitivas do Brasil. Coube ao Ministro do Desenvolvimento, Alcides Tápias, negociar com Cavallo, na Argentina, a exclusão dos produtos de informática e de telecomunicação da lista de bens com tarifa zero. Pouco antes da reunião, Cavallo soube que (o presidente) Fernando Henrique Cardoso havia cancelado uma visita a Buenos Aires, planejada para os dias 15 e 16 de abril de 2001, e isso teria garantido o êxito das reivindicações brasileiras. Apesar de soar como represália às ações argentinas, as razões para o adiamento da viagem não restam evidentes⁹.

Em razão da crise na Argentina, o presidente do Banco Central, Armínio Fraga, e o ministro da Fazenda, Pedro Malan, apoiaram a redução da TEC. Essa iniciativa fez com que entidades empresariais do setor eletroeletrônico, que, em geral, não dialogavam, voltassem a se reunir para tentar alterar a decisão do governo. A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e

⁵ “Desafio de Cavallo é resolver questão cambial”, o Estado de S. Paulo, 21 de março de 2001.

⁶ “Pacote de Cavallo ainda depende do Congresso”, o Estado de S. Paulo, 22 de março de 2001.

⁷ “Brasil aceita fazer sacrifício para ajudar Argentina”, O Estado de S. Paulo, 24 de março de 2001.

⁸ “Uruguai também pretende mudar tarifa externa comum”, O Estado de S. Paulo, 24 de março de 2001.

⁹ “Cavallo volta atrás na decisão de zerar tarifas”, O Estado de S. Paulo, 6 de abril de 2001.

Eletrônica (Abinee), a Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros) (e) dos produtores de Manaus, divulgaram, em conjunto com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), uma dura nota de protesto. Para os defensores de uma política industrial do Brasil, o setor seria bastante prejudicado. O presidente da República, influenciado por essas demandas, resolveu não assinar o decreto para a redução da TEC no setor.

É nesse contexto que Cavallo viaja ao Brasil no início de junho de 2001, a fim de antecipar ao governo brasileiro as novas políticas econômicas que seriam adotadas pelo governo argentino. O ministro da Economia argentino compareceu a um almoço com o presidente da República e afirmou seu compromisso com a revitalização e a reconstrução do Mercosul. Uma semana após a visita de Cavallo, o ministro das Relações Exteriores da Argentina, Adalberto Giavarini, viajou ao Brasil também para garantir apoio político às novas medidas econômicas de seu país. Em seu encontro com Lafer, ele assegurou que o Mercosul não deveria retroceder ao status de zona de livre-comércio¹⁰.

No dia 2 de julho de 2001, a Argentina adotou medidas tarifárias que favoreciam a importação de bens de informática e automóveis de países de fora do Mercosul. Isso ocorreu por meio da edição da Resolução 258/01, que eliminou a preferência tarifária aos produtos brasileiros ao instituir um fator de convergência. Por meio do ato legislativo, a Argentina determinou que se descontasse o fator de convergência, no valor de oito pontos percentuais, dos direitos de importação extrazona vigentes para bens dos setores automotivos; de informática e telecomunicações; de capital; e insumos para setores de gás e petróleo. Na prática, isso equivaleu a conceder uma vantagem considerável às importações dos países que não fazem parte do bloco regional, pois o decreto previa a desoneração das importações extrazona mediante desconto no fator de convergência. Ao onerar as importações intrazona, a Argentina discriminou diversos setores estratégicos brasileiros.

Após a publicação da Resolução 258, o Brasil anunciou a suspensão das negociações bilaterais com a Argentina sobre pontos divergentes em matéria de comércio exterior. A decisão foi tomada pelo Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores e do Desenvolvimento como reação à recente iniciativa argentina de alterar conteúdo de um acordo fechado entre os dois países. Com a decisão brasileira, ficaram paralisadas negociações bilaterais de interesse particular da Argentina - entre elas, a proposta para o regime automotivo do Mercosul. Além disso, restaram suspensas as conversações sobre a TEC, principalmente itens de informática e de telecomunicações.

O presidente da República cobrou diretamente a revogação das medidas, por meio de uma carta enviada no dia 6 de julho, uma sexta-feira¹¹. Ele frisou que foi surpreendido pela

¹⁰ “Brasil e Argentina acertam ponteiros do Mercosul”, O Estado de S. Paulo, 21 de maio de 2001.

¹¹ “FHC exige da Argentina a revogação das medidas”, O Estado de S. Paulo, 10 de julho de 2001.

medida, considerando-a uma violação à essência do Mercosul. Após conversa com o presidente De La Rúa, o presidente Cardoso traçou uma estratégia de contenção de crises, buscando limitar o conflito à redução das alíquotas de importação de produtos eletrônicos e de informática.

Na tentativa de ajudar a Argentina a superar sua crise interna, o Brasil decidiu discutir a resolução 25801 no âmbito do Mercosul, o que se coaduna com a intenção do governo brasileiro de contingenciar o conflito. Essa estratégia expressa acaba por fazer com que as discussões posteriores sejam um exemplo representativo da utilização do âmbito regional para a solução dos conflitos comerciais. Apesar de o presidente, de início, interferir pessoalmente na solução do conflito, as negociações são rapidamente transferidas para o Mercosul.

A partir da decisão do presidente, a reclamação seguiu os trâmites normais da instituição regional. Inicialmente, a questão da informática foi introduzida na LI reunião da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que ocorreu em 6 de setembro de 2001. O Brasil iniciou um procedimento de consulta na CCM, pelo qual questionava a resolução 25801 do Ministério da Economia Argentino, que dificultava a importação de bens de informática, telecomunicações, bens de capital e insumos nos setores de gás e petróleo (Consulta 1501). Em 6 de outubro de 2001, na sua LII Reunião ordinária, a CCM declarou que não havia recebido da Argentina resposta acerca da consulta realizada.

Em razão da ausência de resposta, o Brasil decidiu iniciar um procedimento de controvérsia junto ao Grupo Mercado Comum (GMC), o que inviabiliza a manutenção da consulta na CCM - de acordo com o art. 11 da Diretiva CCM nº 17/99. Na XLIV reunião ordinária do Grupo Mercado Comum, em 5 de dezembro de 2001, as delegações argentina e brasileira informaram que realizaram negociações diretas entre os dias 29 e 30 de novembro de 2001, ocasião em que a delegação brasileira ofereceu algumas soluções para a controvérsia¹². No entanto, nenhuma das soluções propostas foi aceita pela Argentina. Com isso, o GMC - a pedido da delegação argentina - decidiu manter a controvérsia sob sua alçada, visto que o dissídio não havia ultrapassado o tempo máximo para sua solução¹³.

Em dezembro, ocorre uma das maiores convulsões sociais da Argentina, com a decretação de estado de sítio no país, no dia 18, e a renúncia do presidente De La Rúa. Na tentativa de reconstrução política e financeira do país, o governo que emergiu da crise - comandado por Eduardo Duhalde - privilegiou o relacionamento com o Brasil. Isso se comprova pela revogação da Resolução nº 258/01, por meio do Decreto 191/02, eliminando, assim, o fator de convergência. Com isso, a controvérsia resultou sem objeto, sendo extinta em 18 de abril de 2002, na XLV Reunião Ordinária do GMC.

¹² Ata da XLIV Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum. Disponível em: www.mercosur.int. Acessado em: 5 de junho de 2013, às 19:55.

¹³ Consta no artigo 06 do Protocolo de Brasília: “o procedimento descrito no presente capítulo poderá estender-se por um prazo superior a trinta (30) dias, a partir da data em que foi submetida a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum”

Percebe-se que, quando o presidente opta por não interferir na resolução do problema comercial, a reclamação brasileira segue os trâmites previstos pelo Protocolo de Brasília (1991) e pela Diretiva 17/99 para a solução de controvérsias. No entanto, enquanto o presidente se fazia presente da discussão tarifária, a lide não foi apresentada ao Mercosul. Ressalte-se que existe a previsão de resolução do conflito comercial bilateralmente, sem a utilização dos órgãos do Mercosul (artigo 02, Protocolo de Brasília); no entanto, as negociações bilaterais têm prazo máximo de quinze dias, o que foi desconsiderado no caso em tela. O presidente delegou a decisão quando percebeu que o fortalecimento da Argentina e do Bloco deveria se sobrepor ao interesse de determinados setores comerciais. Os prejuízos seriam, em realidade, maiores com o agravamento da crise argentina. Como sintetizou o presidente da República na ocasião, “aos interesses brasileiros convirá uma Argentina dinâmica¹⁴”.

3.2 “A TEC não pode ser transformada em peneira”: o caso das salvaguardas argentinas

Por ser o pilar da integração comercial no Mercosul, o governo brasileiro sempre teve dificuldade em aceitar uma alteração substancial da tarifa externa comum (TEC). Esse comportamento refratário também perpassa um conflito entre os ministérios, que não obtinham consenso quando discutiam a questão.

No segundo semestre de 2001, a suspensão da TEC tornou-se a principal reivindicação argentina, sob a argumentação de que a política de desvalorização do Brasil tornava impossível a manutenção de acordos prévios. Em setembro de 2001¹⁵, Cavallo afirmou que, se o Brasil não mudasse seu sistema cambial flutuante e passasse a defender a capacidade de poupança da população, seria necessário repensar o esquema de integração. No dia seguinte, o presidente da República do Brasil reagiu, afirmando que o ministro da Economia argentino havia passado dos limites. Em reunião com líderes partidários, FHC afirmou que Cavallo se excedera ao ameaçar forçar a Argentina a romper as relações com o Brasil e com o Mercosul caso o governo brasileiro mantivesse o sistema cambial flutuante¹⁶. A partir do posicionamento do presidente, o MRE enviou uma nota oficial à Argentina, reforçando a manutenção do câmbio flutuante.

Seguiram-se outras declarações do ministro, que geralmente punham em dúvida os rumos do processo integracionista. Isso fez com que os ministros tivessem de se posicionar publicamente sobre o tema. Ao ser questionado, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, afirmou que o Mercosul poderia decidir por uma flexibilização da TEC, mas não por uma suspensão ou eliminação da tarifa, visto que ela é um dos pilares da união aduaneira do bloco regional. “Na prática, já mostramos essa flexibilização. Mas flexibilização não significa suspensão”¹⁷.

¹⁴ “Suspensas as negociações com a Argentina”, O Estado de S. Paulo, 5 de julho de 2001.

¹⁵ “Cavallo fala em rever relações se desvalorização do real continuar”. O Estado de S. Paulo, 13 de setembro de 2001.

¹⁶ “FHC reage e diz que Cavallo passou dos limites”. O Estado de S. Paulo, 14 de setembro de 2001.

¹⁷ TEC pode ser flexibilizada, diz Mala. O Estado de S. Paulo, 2 de outubro de 2001

Nesse momento de dúvida em relação à postura a ser adotada, o presidente se posicionou de forma contundente em relação à manutenção da TEC, proferindo uma frase que ficou famosa à época: “a TEC não pode ser transformada numa peneira¹⁸”. O presidente defende a adaptação do Brasil à realidade dos demais sócios do Mercosul, mas afirmou não concordar com a desvirtuação da proteção tarifária. Foi com essa diretriz do chefe do Executivo que o ministro da Fazenda brasileiro discutiu a questão com Domingos Cavallo, no início de outubro de 2001. Os ministros concordaram em preservar o Mercosul como união aduaneira, mantendo uma TEC com exceções¹⁹. A essa coordenação entre ministros, seguiu-se uma visita presidencial de De la Rúa a FHC. Na ocasião, os presidentes anunciaram à imprensa que a TEC seria preservada²⁰.

Com a posição dos presidentes consolidada, os ministros começaram a reunir-se para discutir de que maneira a TEC poderia ser flexibilizada. Três dias após a visita presidencial de De la Rúa, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda e do Desenvolvimento se reuniram com autoridades argentinas em São Paulo para articular politicamente a revisão da TEC. Nessa ocasião, foram acertadas salvaguardas no interior do Mercosul, concedendo-se à Argentina a possibilidade de impor tarifas sobre determinados produtos brasileiros²¹. Percebem-se algumas particularidades da negociação. Concomitantemente, o Grupo Mercado Comum reunia-se em Montevideu, sem que a questão das salvaguardas fosse abordada²².

Outro ponto importante é que apenas representantes do governo brasileiro e argentino estavam presentes na reunião em São Paulo, quando, na realidade, a discussão, em tese, deveria incluir representantes do Uruguai e do Paraguai. Verifica-se que, com a participação mais ativa do presidente, as salvaguardas não foram discutidas nas instituições regionais. A imposição das salvaguardas também demonstra que o presidente da República é capaz de garantir a coesão do governo, já que os três ministros, que pareciam divergir sobre como lidar com a TEC, participaram das negociações das salvaguardas de forma unívoca.

Com a crise interna argentina, a questão das salvaguardas arrefeceu e a política externa brasileira voltou-se para minimizar os riscos de contágio e para auxiliar o vizinho. Já no início de janeiro de 2002, o Brasil enviou uma missão para resolver discordâncias na área comercial. Os negociadores de ambos os países acordaram que não seriam abertas novas disputas no cenário comercial e que buscariam resolver os processos já em curso. Além disso, a Argentina revogou o fator de conversão que encarecia os produtos brasileiros e que estava sendo analisado no âmbito do GMC. Em fevereiro, o presidente FHC foi à Argentina, em visita oficial, para

¹⁸ “TEC não pode ser transformada numa peneira”. O Estado de S. Paulo, 1º de outubro de 2001.

¹⁹ “Malan e Cavallo tentam salvar um pouco do Mercosul”, O Estado de S. Paulo, 3 de outubro de 2001.

²⁰ “De la Rúa pede compreensão ao Brasil”. O Estado de S. Paulo, 7 de outubro de 2001.

²¹ “Brasil e Argentina acertam salvaguardas no bloco”. O Estado de S. Paulo, 10 de outubro de 2001.

²² Agenda da XLIII Reunião do Grupo Mercado Comum. Montevideu, 9 e 10 de outubro de 2001. Disponível em: www.mercosur.int Acessado em: 9 de julho de 2001, às 17:14.

reafirmar seu apoio ao país²³.

Percebe-se que as instituições regionais não foram acionadas, prevalecendo acordos bilaterais entre os Executivos brasileiro e argentino. O presidente funcionou, portanto, como uma instância não burocrática capaz de se sobrepor a competências dos órgãos regionais. As discussões não foram levadas ao Conselho Mercado Comum, órgão decisório do Mercosul, mantendo-se no plano bilateral.

4 A crise mercosulina e a atuação parlamentar analisada a partir da Câmara dos Deputados

Considerando os marcos teóricos utilizados e os projetos de norma que envolvem Mercosul, é indispensável observar que não é possível concluir nada sobre a questão da proatividade/passividade dos parlamentares, caso o pesquisador não inclua nas suas análises aspectos do processo decisório típicos do sistema de comissões e do plenário. Em outras palavras, esse estudo advoga por uma nova percepção nos trabalhos sobre política externa²⁴ para o caso brasileiro. Não bastou saber se o projeto tinha sido aprovado no plenário da Câmara dos Deputados ou se o parecer tinha sido aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Neste artigo, o importante foi averiguar a tramitação por completo da mensagem presidencial (MSC) e das outras formas de projetos também relativos ao Mercosul (1999-2002). Apenas dessa forma é que seria possível concluir ou, no mínimo, encontrar indícios sobre uma suposta apatia parlamentar. Segue a análise descritiva dos dados.

Verificam-se dois grupos de projetos no banco de dados elaborado. O primeiro refere-se aos projetos oriundos das Mensagens Presidenciais (MSC) que são produto dos acordos internacionais e constitucionalmente prerrogativa do Poder Executivo. Essas mensagens após dar entrada na Câmara dos Deputados se transformam em Projetos de Decreto Legislativo (PDC). Como pode ser visto no Gráfico 1, matérias iniciadas pelo Presidente da República somam 17, sendo 15 atos internacionais, 1 medida provisória (MPV) e 1 projeto de lei (PL).

Gráfico 1 – Matérias iniciadas pelo Poder Executivo



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

No caso dos projetos citados anteriormente, eles ainda passarão pelo crivo dos

²³ “FHC vai à Argentina para reafirmar apoio ao país”. O Estado de S. Paulo, 17 de fevereiro de 2002.

²⁴ A ‘elaboração da política externa’ é entendida como a apreciação dos atos internacionais (Diniz e Ribeiro, 2010). A propósito, como lembra Ferrari (2011, p. 75), a Constituição de 1988 não distingue entre tratados, atos e acordos internacionais. Então, assim como ele, utilizo esses vocábulos como sinônimos.

parlamentares. No entanto, estes últimos manifestaram as suas preferências via dois conjuntos de matérias. São eles: os projetos de lei (PL), os projetos de lei complementar (PLP) e os projetos de resolução (PRC). Estes últimos, caso aprovados, tornam-se legislação. Contudo, os deputados também podem se posicionar ao solicitar: indicações (INC²⁵), requerimentos (REQ) e requerimentos de informação (RIC). No Gráfico 2, pode-se observar o total de vezes que cada um desses instrumentos foi requerido.

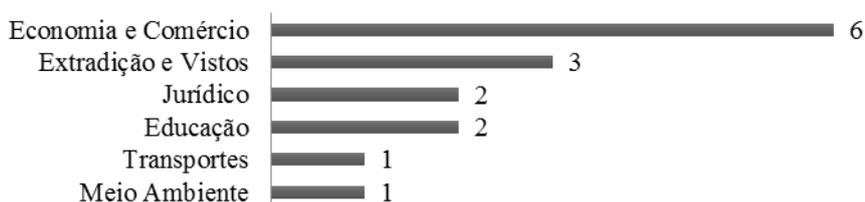
Gráfico 2 – Matérias iniciadas pelo Poder Legislativo



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

O principal tema discutido nos Projetos de Decreto Legislativo foi economia e comércio, como pode ser visto no Gráfico 3. Questões como a tratada no PDC 301/1999 que versava a respeito da aprovação do protocolo de proteção de investimentos provenientes de Estados não-membros do Mercosul; ou o PDC 414/2000 que discutia o acordo sobre arbitragem comercial internacional do Mercosul. Dois temas totalmente relevantes para o momento econômico em que se encontravam os Estados parte do bloco.

Gráfico 3 – Temas debatidos nos PDCs

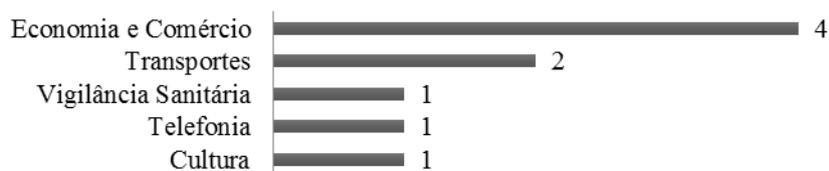


Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

No tocante aos projetos de lei, o principal tema também foi economia e comércio, como pode ser observado no Gráfico 4. Exemplos disso são o PL 1017/1999 que determina a imposição provisória de tetos tarifários sobre as importações agropecuárias; e o PL 5821/2001 que prioriza a aquisição de bens e serviços produzidos na área do Mercosul.

²⁵ Tem como objetivo sugerir a outro Poder que adote providências ou sugerir que uma ou mais Comissões se manifeste sobre determinado assunto.

Gráfico 4 – Temas debatidos nos PLs



Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Após a análise dos temas das matérias é preciso observar a atuação parlamentar, ou seja, o trabalho deles durante a tramitação dos projetos nas comissões da Casa e no plenário. Mas, um aspecto inicial chama a atenção: o regime de tramitação. O Executivo pode interferir no processo legislativo das seguintes formas²⁶: (1) Através dos poderes legislativos reativos (MAINWARING E SHUGART, 1997) que são poderes que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra quem queira mudá-lo, eles são caracterizados pelos vetos totais ou parciais; e, (2) através do Pedido de Urgência que é um instrumento de interferência na atividade legislativa, que restringe o tempo de apreciação das matérias nas Comissões, a fim de mandá-las logo ao plenário.

Enquanto um projeto que tramita em regime ordinário tem 40 sessões para ser discutido, um que tramita em regime de prioridade tem 10 sessões e em regime de urgência, 5 sessões²⁷. Dessa forma, o regime de tramitação pode ter impacto direto sobre a aprovação ou não de uma matéria visto que dependendo da sua modalidade, pode restringir o tempo de discussão. Como pode ser visto na Tabela 1, mais de 3/5 das matérias já iniciaram sua caminhada pela Câmara dos Deputados em algum regime especial.

Tabela 1 – Tipo de regime de tramitação das matérias

Matéria	Ordinária	Prioridade	Urgência	Especial	Missing
MPV	-	-	1	-	-
PDC	1	-	13	-	1
PL	9	1	-	-	-
PLP	-	1	-	-	-
PRC	-	-	-	1	-

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

O direito de propor legislação (Medidas Provisórias - MP), o poder de retirar propostas

²⁶ Neste artigo não se está trabalhando com outras formas de atuação do Executivo como: Poder de Decreto e Emendas Constitucionais. Sobre o assunto, ver Carey e Shugart (1998) e Figueiredo e Limongi (1999).

²⁷ Para mais detalhes, consultar Brasil (2009), art. 52.

das comissões através do pedido de urgência e o poder de vetar legislação aprovada em plenário dá ao Executivo importantes prerrogativas para perseguir os seus interesses (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; PEREIRA E MUELLER, 2000). Mesmo se utilizando dessas prerrogativas, primeiramente, através do regime de tramitação, e posteriormente, via MP, os deputados exerceram a sua função constitucional de discutir e sancionar ou não os acordos e tratados internacionais (CF, 1988, art. 49, inciso I).

Na Tabela 2, há as matérias em que houve resistência parlamentar e quais foram as suas ações. A MPV 66/2002 também conhecida como “Minirreforma Tributária”, e que no tocante ao Mercosul dispunha sobre a legislação aduaneira foi um projeto que demorou cerca de 7 anos até a sua conclusão. Dentre as principais intervenções dos congressistas destacam-se a transferência de pauta, a questão de ordem e a discussão em plenário. Lembrando ainda que o projeto tramitou em regime de urgência o que impossibilitou a sua discussão nas comissões permanentes da Casa.

É interessante notar, ainda na Tabela 2, que 60% das PLs tiveram intervenção legislativa, já no caso dos PDCs esse valor cai para 20%. Isso se deve a clara interferência do Poder Executivo na especificação do regime de tramitação. Verificando a Tabela 1, vê-se que os PLs que são quase exclusivas de origem parlamentar, tramitam no regime ordinário, enquanto que os PDCs que são de interesse da aprovação do Executivo tramitam quase que totalmente no regime de urgência.

Tabela 2 – Atuação parlamentar

Matéria	Ação Parlamentar
MPV 66/2002	Pauta Transferida, Questão de Ordem, Discussão em Plenário
PDC 301/1999	Emenda, Votos Contrários e Retirada de Tramitação
PDC 310/1999	Retirada de Tramitação
PDC 1093/2001	Discussão em Plenário
PL 889/1999	Substitutivo, Parecer Contrário e Parecer pela Rejeição
PL 2750/2000	Rejeição, Retirada de Pauta e Vista Conjunta
PL 3087/2000	Substitutivo
PL 1017/1999	Substitutivo, Pedido de Vista, Parecer pela Injuridicidade
PL 1477/1999	Substitutivo
PL 910/1999	Substitutivo

Fonte: Banco de dados próprio a partir do site da Câmara dos Deputados

Outra forma de controle dos parlamentares pela matéria em apreciação pode ser materializada pelo pedido de audiência pública - ele representa um espaço onde a sociedade pode participar das discussões legislativas. Segundo Oliveira (2006), a existência das audiências públicas representa um avanço nas relações entre representantes e representados. Elas, porém,

não possuem caráter decisório, assim, as visões defendidas nelas não possuem necessariamente relação com a conclusão dos parlamentares.

Como foi visto no Gráfico 2, essa busca parlamentar por especialização e/ou influência ocorreu via três mecanismos distintos durante o período de estudo. O primeiro deles são as indicações (INC), onde os deputados sugerem ao Poder Executivo na figura do Chefe da Casa Civil a realização de uma determinada política. Destacam-se, nesse período, a série de indicações do deputado Hermes Parcianello (PMDB-PR) solicitando a inclusão de municípios paranaenses no programa do Ministério da Integração Nacional – Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (ver por ex., o INC 3440/2002). Outro exemplo de indicação é a INC 562/1999 de autoria do dep. Luiz Bittencourt (PMDB-GO). Ela pretendia a retirada do trigo da lista da TEC do Mercosul.

Os outros dois mecanismos são de caráter eminentemente informacionais. Nos requerimentos (REQ) os congressistas tentam aprovar a realização de audiências públicas, fóruns, convocação de indivíduos para CPIs, por exemplo. Pode-se citar como ilustrativo o REQ 92/2001 CREDN de autoria do dep. Fernando Gabeira (PT-RJ) que requeria a realização de audiência pública para exposição sobre a crise econômica argentina e o papel do Brasil na recuperação do Mercosul. Ou o REQ 125/2001 CPIOBRAS (Dep. Norberto Teixeira – PMDB-GO) que possuía o caráter de prestação de esclarecimento sobre a obra de Adequação de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul/BR 386 na CPI das obras inacabadas.

Por fim, temos os requerimentos de informação (RIC) que são pedidos de informação enviados diretamente aos ministros de Estado envolvidos com a temática. Por exemplo, o RIC 3690/2001 que solicitava informações ao Ministro de Estado das Relações Exteriores sobre assuntos concernentes ao Protocolo de Ouro Preto, relativo ao Tratado do Mercosul - Tratado de Assunção. Sobre outro assunto, tem-se o RIC 3485/2001 que requeria informações ao Ministério dos Transportes sobre o processo de privatização do “Corredor Mercosul”.

Então, mesmo reconhecendo esses momentos do processo legislativo como importantes, sabe-se que o peso deles é menor que o das outras formas de participação. Não obstante, indicam uma tentativa de especialização dos congressistas pela legislação em debate. Como ficou evidenciado, os pedidos de informação e a convocação de Ministro de Estado à comissão têm o papel de diminuir a assimetria de informação entre Executivo e Legislativo (FUCHS E NOLTE, 2005). Por meio dele, o parlamentar pode solicitar o complemento de informações que não apenas o situa no debate, mas pode indicar que determinadas questões interessam mais do que outras, por exemplo, o momento de crise do Mercosul verificado e as relações Brasil-Argentina.

5 Conclusão

O presente trabalho buscou integrar, na análise de política externa, a atuação do

presidente da República, Itamaraty e Legislativo. Nos estudos de caso apresentados, observou-se que o modelo burocrático de Allison ajuda a explicar a atuação do MRE. No caso da solução do contencioso de bens de informática, a estratégia utilizada foi explorar os mecanismos regionais de solução da controvérsia. Compete ao Itamaraty lidar com a questão, utilizando-se de procedimentos já consolidados. As negociações seguem os procedimentos previstos nos protocolos, o que permite que o Mercosul seja de fato utilizado como âmbito de solução de controvérsias.

Por sua vez, quando o presidente da República atua, ele funciona como uma instância não burocrática no processo decisório. Com efeito, o pleito argentino de eliminação da TEC não foi levado ao CMC, mas sim ao presidente Fernando Henrique Cardoso e aos ministros envolvidos. As instituições nacionais e regionais, portanto, parecem ser utilizadas em conflitos setoriais, mas, no momento de solução de crises mais profundas, foram os atores não-burocráticos os protagonistas.

Em relação ao papel do Legislativo (DINIZ, 2009; DINIZ E RIBEIRO, 2008, 2010; RIBEIRO E ONUKI, 2009), a adoção de um enfoque diferenciado oferece contribuição empírico/metodológica à produção acadêmica nos estudos sobre política externa. Como visto, o caráter empírico da pesquisa advém da percepção do Legislativo como ator capaz de impedir ou mudar o *status quo* de uma política iniciada pelo Executivo. Em outras palavras, o Parlamento é um ponto de veto (TSEBELIS, 1997, 1998, 2002) na tramitação de matérias no campo da política externa.

Viu-se que nos anos críticos de 1999 a 2002, para o Mercosul, os deputados brasileiros discutiram, em sua maioria, questões relativas à economia e ao comércio. Eles, mesmo tendo o tempo para discussão nas comissões reduzido, devido ao regime de tramitação das matérias, não podem ser considerados omissos ou passivos. O que nos leva a acreditar nisso? Em primeiro lugar, além de o Executivo possuir a prerrogativa constitucional de iniciar/elaborar a política externa, esse Poder ainda se vale dos regimes especiais de tramitação nas matérias que são de sua alçada (Tabela 1). Além disso, mesmo de forma *ex-post* e enfrentando tempo reduzido para debate, os parlamentares utilizaram poderes reativos, como os vistos na Tabela 2, ou as indicações (INC). Embora tanto o Presidente, quanto o Ministério das Relações Exteriores possuam informações privilegiadas sobre a política externa, os pedidos de requerimento (REQ) e os requerimentos de informação (RIC) demonstram uma proatividade do Legislativo na tentativa de diminuir o *gap* informacional entre os Poderes.

6 Referências

ALLISON, Graham. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis, 1ed. Boston: Little Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul em sua primeira década (1991-2001). Uma avaliação política a partir do Brasil**. Buenos Aires: INTAL-BID, 2002.

- BENNETT, Andrew e ELMAN, Colin. Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods, **Annual Review of Political Science**, vol. 9, pp. 455–76, 2006.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/CON1988.pdf. Acesso em: 11.jun.2011, 1988.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>. Acesso em: 01.jan.2012, 2009.
- CAREY, J. e SHUGART, M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- BRADY, Henry e COLLIER, David. **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**, Lanham: Rowman and Littlefield, 2004.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.
- DELLA PORTA, Donatella. Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: Donatella Della Porta e Michael Keating (Org.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press, p. 198-222, 2008.
- DINIZ, Simone. Atos Internacionais e Atuação do Legislativo. **Teoria e Pesquisa**, v. 18, n. 1, 2009.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, 2008.
- DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, 2010.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.
- FERRARI, D. O Congresso Nacional e a apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: José Álvaro Moisés (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 75-90, 2011.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- FUCHS, Ruth e NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LLANOS, M. e MUSTAPIC, A. M. (orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, p. 61-83, 2005.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, vol. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.
- LIMA, Maria Regina Soares e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n. 52, p. 121-149, 2001.
- MAINWARING, S. e SHUGART, M. S.. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. S. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 394-439, 1997.
- MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

- MENA, Antônio. O processo de formulação da política de comércio nas Américas: lições da experiência mexicana. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 79, pp. 65-79, 2004.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. **Dados**, v. 49, n. 2, pp. 301-343, 2006.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n. 43, pp. 45-67, 2000.
- PINHEIRO, Flávio. Poder Legislativo e Política Externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da Política Comercial durante a Década de 1990. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 1, p. 89-139, 2008.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- RAGIN, Charles. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- REZENDE, Flávio da Cunha. A Nova Metodologia Qualitativa e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 218-252, 2011.
- RIBEIRO, Pedro e ONUKI, Janina. Legislativo e Política Externa: Chile e Argentina em perspectiva comparada: partidos políticos e ideologia. In: XXIX CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Rio de Janeiro, Brasil, de 11 a 14 de Junho de 2009. **Anais...** Rio de Janeiro, 2009.
- SANTIAGO, Rodrigo. Breve Reflexão Sobre Estratégias Metodológicas na Ciência Política e Relações Internacionais Contemporâneas. In: Thales Castro. (Org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: Teorias e Desafios**. 1ed. Curitiba: Íthala, pp. 35-41, 2014.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.12, n.34, pp. 89-118, 1997.
- TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.
- TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- VENNESSON, Pascal. Case study and process tracing: theories and practices. In: Donatella Della Porta e Michael Keating (Org.), **Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press, p. 223-239, 2008.

Artigo recebido em: 17/02/2018

Artigo aceito para publicação em: 04/07/2018